

## Ný sókn í neytendamálum



### Inngangsorð

Neytendamál í allri sinni breidd verðskulda miklu meiri athygli stjórnmalanna en þau hafa fengið hér á landi. Það er því ögrandi verkefni fyrir viðskiptaráðuneytið að móta nýja stefnu í neytendamálum. Um leið og við byggjum upp öflugt neytendaráðuneyti að norrænni fyrirmynd.

Neytendamál hafa ekki skipað verðskuldaðan sess í samfélagsumræðu okkar á liðnum árum. Þessi stóri og víðfeðmi málaflokkur skiptir almenning í landinu sköpum og mikilvægt er að neytendamálum sé gert hátt undir höfði. Bæði á vettvangi stjórnmalanna og innan frjálsra félagasamtaka. Þetta er okkar stóra verkefni. Því blásum við til nýrrar sóknar í neytendamálum með margvíslegum hætti.

Viðskiptaráðuneytið mun á kjörtímabilinu kappkosta að stuðla að góðum viðskiptaháttum í íslensku samfélagi, skapa samkeppnishæft viðskiptaumhverfi ásamt því að styrkja neytendarétt í landinu með því að greiða götu lagasetningar sem er hliðstæð því sem þekktist í nágrannalöndum og tryggja skjóta og skýra framfylgni hennar.

Þetta eru yfirlýst markmið ráðuneytisins. Tekin var pólitísk ákvörðun að byggja upp sem nýtt ráðuneyti neytendamála að norrænni fyrirmynd þegar ný ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar var mynduð fyrir ári síðan. Þá var ákveðið að tveggja áratuga sambúð iðnaðar- og viðskiptaráðuneyta væri lokið. Nýr kafli hófst í sögu viðskiptaráðuneytisins sem var stofnað árið 1938 og er því eitt af elstu ráðuneytum Stjórnarráðsins.

Stórt skref í þessa átt var stigið í nóvember með samningi ráðuneytisins við þrjár stofnanir Háskóla Íslands, Félagsvísindastofnun, Hagfræðistofnun og Lagastofnun um úttekt á stöðu neytendamála á Íslandi. Nú kynnum við niðurstöðu þeirrar vinnu og næstu skref í neytendamálum á Íslandi. Á sama tíma eru í fyrsta sinn veitt Íslensku neytendaverðlaunin, einstaklingi sem hefur lagt með eftirtektarverðum hætti af mörkum til neytendamála að undanförunu.

Auk vinnu við stefnumótun í neytendamálum hefur fjöldi mála er varða hagsmunum neytenda verið færður í búning frumvarpa í ráðuneytinu í vetur og er að verða að lögum í vor eða á næstu misserum. Þar bera hæst: frumvarp sem felur í sér endurskoðun samrunaákvæða samkeppnislaga, frumvarp til innheimtulaga, frumvarp til breytingar á lögum um neytendalán, frumvarp til laga um greiðsluáðlögun og frumvarp til breytingar á lögum um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins.

### Neytendaréttur og verðlag á Íslandi

Markmið heildarstefnumótunar viðskiptaráðuneytisins í neytendamálum er að skapa réttindum og hagsmunum neytenda verðugri sess í samfélaginu. Enn fremur að vinna gegn háu verðlagi á Íslandi, auðvelda almenningi að takast á við breytta heimilis- og verslunarhætti, styrkja og auka vitund neytenda um rétt sinn, innleiða í auknum mæli upplýsingatækni í þágu neytenda og styðja þá til að taka virkari þátt til að sinna hagsmunum sínum á markaði.

Íslenskir neytendur eiga rétt á að fá vöru og þjónustu á sambærilegu verði og neytendur í nágrannalöndum okkar. Ráðuneytið mun markvisst leita leiða til að því markmiði verði náð og skorar á íslenska neytendur til samstarfs um það. Því markmiði verður meðal annars náð með því að efla samkeppni á sem flestum sviðum, svo sem með styrkingu Samkeppniseftirlitsins. Enn fremur þarf að draga úr margvíslegum innflutningshömlum, svo sem vörugjöldum og tollum.

Bæta þarf upplýsingar um verð og gæði vöru með verðkönnunum og vörumerkingum og almennt efla gagnsæi markaðar. Efla þarf neytendarannsóknir á Íslandi og virkja betur neytendur. Þetta verður meðal annars gert með styrkingu neytendastofnana og auknu framlagi til Neytendasamtakanna.

Fólk sem lendir í efnahagsáföllum þarf að fá rýmri möguleika til að koma undir sig fótunum á ný. Lengi hefur tíðkast hér á landi að þeir sem hafa misst fótanna fjárhagslega, t.d. vegna slysa eða veikinda, hafa

þurft að vera í eins konar skuldafangelsi árum og jafnvel áratugum saman. Gild rök má færa fyrir því að einstaklingar muni skila miklu meiru og fyrr til samfélagsins fái þeir aðstoð við að semja um raunhæfar greiðslur eða niðurfellingu skulda eftir aðstæðum. Í upphafi ríkisstjórnarsamstarfsins settum við af stað vinnu við útfærslu á greiðsluáðlögun. Nú er þeirri vinnu að ljúka og hefur verið kynnt í ríkisstjórn. Hér er um að ræða nýtt úrræði og er greiðsluáðlögun ætluð þeim sem árangurslaust hafa reynt ráðgjöf og aðstoð við að leysa úr greiðsluferfiðleikum sínum og ekkert blasir við annað en viðvarandi erfiðleikar eða gjaldþrot. Tilgangurinn með þessu nýja úrræði er að opna leið sem er ekki aðeins til hagsbóta fyrir einstaklinga eða heimili í miklum greiðsluferfiðleikum heldur einnig fyrir lánardrottna og samfélagið í heild. Ráðuneytið bindur vonir við að slík löggjöf myndi hafa það í för með sér að gjaldþrotum einstaklinga fækki um allt að helming.

Til þess að styrkja stöðu neytenda í landinu þurfa bæði stjórnvöld og neytendur sjálfir að leggja sitt af mörkum. Ráðuneytið kallar eftir samstarfi við almenning með það að markmiði að styrkja neytendarétt í landinu og ná niður verði á vöru og þjónustu. Til að undirstríka það afhendum við nú einstaklingi sem hefur unnið markvert að neytendamálum í fyrsta sinn Íslensku neytendaverðlaunin sem veitt verða árlega héðan í frá. Um leið styrkjum við viðkomandi einstakling til frekari starfa á sviði neytendamála.

## **Gjaldtaka fjármálafyrirtækja**

Í byrjun árs kynnti ég niðurstöðu starfshóps sem skipaður var í ráðuneytinu um gjaldtöku fjármálastofnana. Niðurstaða hópsins var merkileg um margt. Samkvæmt henni heyrta seðilgjöld sögunni til og gaf ég út tilmæli um það sem fylgt er eftir með úttektum á innheimtu seðilgjalda, takmarkanir verða settar á álagningu uppgreiðslugjalda og yfirdráttarkostnaður verður óheimill nema um hann hafi verið samið og að hann endurspegli upphæð og sé hóflegur.

Starfshópurinn fjallaði í fyrsta lagi um seðilgjöld og aðrar fylgikröfur sem fyrirtæki og aðrir kröfuhafar krefja neytendur um með aðstoð innheimtukerfis banka og sparisjóða.

Niðurstaða hópsins er sú að bankar og sparisjóðir skuli ekki heimila fyrirtækjum eða öðrum kröfuhöfum að bæta fylgikröfum við aðalkröfu gagnvart neytendum nema fyrir liggja heimild til slíkrar gjaldtöku. Þá lagði starfshópurinn til að lögfestar verði reglur í lög um neytendalán um uppgreiðslugjald og að þar verði kveðið á um að gjaldtakan skuli eiga sér stoð í samningi og að lánveitandi geti ekki krafist uppgreiðslugjalds ef ástæða uppgreiðslu er gjaldfelling af hans hálfu. Það frumvarp hefur þegar verið lagt fram og er nú í viðskiptanefnd Alþingis til meðferðar. Í frumvarpinu, er að tillögu hópsins lagt til að óheimilt verði að krefjast greiðslu uppgreiðslugjalds af eftirstöðvum láns í íslenskum krónum með breytilegum vöxtum sem greitt er upp fyrir þann tíma sem umsaminn er, ef upphaflegur höfuðstóll lánsins er að jafnvirði 50 milljónir króna eða minna. Í þeim tilvikum sem heimilt er að semja um uppgreiðslugjald má fjárhæð gjaldsins að hámarki vera það tjon sem lánveitandi verður fyrir vegna uppgreiðslunnar. Ef kveðið er á um heimild til endurskoðunar vaxta í lánssamningi með föstum vöxtum skal miða útreikning uppgreiðslugjalds við tímann fram að næsta endurskoðunardegi vaxta. Eftir þessari tillögu var farið og er að finna í lagafrumvarpi um neytendalán.

Í skýrslu nefndarinnar kemur fram að óheimilt er að innheimta svokallaðan FIT kostnað (kostnað vegna óheimils yfirdráttar) nema gjaldtaka eigi sér skýra stoð í samningi. Lagt er til að fest verði í lög að slíkur kostnaður skuli vera hóflegur og endurspeglar kostnað vegna yfirdráttarins.

Í kjölfarið gaf ég út tilmæli um að hætt verði að bæta seðilgjöldum eða öðrum fylgikröfum við aðalkröfu sem greidd er á gjalddaga, nema sérstaklega sé samið um annað. Fjöldmörg fyrirtæki og stofnanir hafa þegar brugðist við með jákvæðum hætti, þó enn sé nokkuð í land með að framfylgni gildandi laga sé ásættanleg. Tilmælum mínum er nú fylgt eftir af festu af Neytendastofu sem hefur heimildir til þess að beita stjórnvaldssektum verði ekki látið af innheimtu gjaldanna.

## **Neytendavakning**

Það er bæði von mín og vissa að það starf sem við höfum sett af stað í viðskiptaráðuneytinu muni skila sér

í vakningu á meðal almennra neytenda, öflugri og sanngjarnari löggjöf á sviði neytendaréttar og ekki síst því að viðskiptaráðuneytið verði framvegis og til framtíðar öflugt ráðuneyti neytendamála.

Því er einkar ánægjulegt að kynna afrakstur vinnu undanfarinna mánaða í formi þessa rits um stöðu neytendamála á Íslandi sem samanstendur af þremur skýrslum stofnanna Háskóla Íslands: Félagsvísindastofnun, Hagfræðistofnun og Lagastofnun. Hver þessara stofnana nálgast neytendamál frá ólíku sjónarhorni. Í þeirri ítarlegu rannsókn á stöðu neytendamála sem háskólastofnanirnar þrjár hafa nú skilað er gerður samanburður á neytendamálum á Íslandi og í nágrannalöndunum, innlendir neytendamarkaður greindur með tilliti til markaðsaðstæðna og landfræðilegrar sérstöðu.

## **Sjónarhorn neytandans**

Í skýrsluhluta sínum nálgast Félagsvísindastofnun neytendamál út frá sjónarhorni neytandans sjálfs og byggir á rannsóknum og kenningum úr sálfræði og félagsfræði neytenda. Umfjöllun Félagsvísindastofnunar er í tveimur hlutum. Fyrri hluti er fræðilegur inngangur en seinni hluti lýsir niðurstöðum könnunar sem gerð var á stöðu neytendamála á Íslandi.

Neytendamál á Íslandi hafa tilhneigingu til að snúast um verðlag, en umræða um siðferði, gildismat, ákvarðanatöku, þekkingu og velferð neytenda hefur verið minna áberandi. Einnig vill gleymast að neytendamál spanna allt frá framleiðslu varnings til förgunar úrgangs.

Fáar rannsóknir hafa verið gerðar á neytendamálum á Íslandi – að frátöldum fjölmörgum verðkönnunum, en í fyrri hluta skýrslunnar er að finna yfirlit yfir flestar þær rannsóknir sem til eru. Auk þess er rætt um niðurstöður rannsókna frá Norðurlöndunum og Bretlandi.

Lengst af hefur verið reynt að spá fyrir um ákvarðanatöku neytenda út frá klassískum skýringum hagfræðinnar á hinum hagsýna eða skynsama neytanda.

Neytendur eru þó langt frá því að vera ávallt hagsýnir og skynsamir í ákvörðunum sínum. Rannsóknir hafa sýnt að margt hefur áhrif á ákvarðanir neytenda og er fjallað um nokkra þessara áhrifaþátta í fræðilegum inngangi skýrslunnar.

Nýlega hefur umræða um siðferði í neytendamálum náð eyrum almennings. Skoða þarf siðræn kaup íslenskra neytenda, en margt bendir til að íslenskir neytendur séu ekki eins uppteknir af dýravernd, vinnuaðstæðum framleiðenda og umhverfisvernd og neytendur á öðrum Norðurlöndum.

Siðferði í neytendamálum snýr ekki síður að markaðssetningu varnings en mikið hefur verið rætt um réttmæti þess að beina markaðssetningu að börnum. Í ljósi aukinnar markaðssóknar og skuldasöfnunar heimila eru færð rök fyrir þörf á aukinni neytendafræðslu á Íslandi. Góð markmið um neytendafræðslu fyrirfinnast á Íslandi en óljóst er að hvaða marki þeim er framfylgt.

Aukin velferð neytenda er einnig fólgin í því að sporna við vaxandi ofþyngd þeirra. Ein leið er að taka merkingar matvæla til endurskoðunar. Íslenskir neytendur vilja að fæða sé merkt á auðveldan og læsilegan hátt. Þetta er sjálfsögð krafa um grundvallaratriði fyrir öllu vali neytandans og þarf að breyta gagngert.

## **Könnun á stöðu neytendamála**

Í seinni hluta skýrslu Félagsvísindastofnunar er að finna niðurstöður könnunar sem gerð var á stöðu neytendamála á Íslandi. Í könnuninni voru neytendur spurðir um viðhorf til neytendamála á Íslandi, kauphegðun, verðlagsvitund, fjármálastjórn, virkni, þekkingu og reynslu sína. Helstu niðurstöður eru þær að neytendur fylgjast ekki vel með verðbreytingum á matvöru en vita þó í hvaða verslunum verðlag er hátt og hvar það er lágt og leitast við að versla þar sem verðið er lægst. Neytendur eru einnig illa að sér í verðlagi mismunandi símafyrirtækja, orkusölufyrirtækja, tryggingafélaga og banka.

Meirihluti íslenskra neytenda hefur orðið var við að verðmerkingu vantaði í verslun og tæpur helmingur hefur tekið eftir því að verðmerking var röng. Kaupi neytendur gallaða matvöru eða fatnað eru þeir líklegir til að bera það upp við seljanda vörunnar. Einnig eru neytendur líklegir til að kvarta undan slæmri þjónustu en ólíklegir til að kvarta undan verðlagi. Íslenskir neytendur skoða hvort galli sé á matvöru áður en þeir

festu kaup á henni. Fáir athuga næringarinnihald matvara en þeir sem það gera telja næringarinnihald ekki vera nægilega vel merkt hér á landi.

Fáir gera nákvæma áætlun yfir útgjöld sín eða halda heimilisbókhald en þó fylgjast þeir að eigin mati vel með eyðslu sinni. Neytendur telja sig hvorki eyða um efni fram né segjast þeir gjarnir á að setja hluti á raðgreiðslur eða taka lán hafi þeir ekki efni á þeim. Þessar niðurstöður eru á skjön við opinberar tölur um kreditkorta- og yfirdráttaskuldir.

Innan við helmingur neytenda hefur heyrt um hugtakið Fair trade (sanngjörn viðskipti) eða sniðgengið fyrirtæki í mótmælaskyni. Enn færri hafa sniðgengið tiltekna vöru í mótmælaskyni. Neytendur á Íslandi hafa ekki miklar áhyggjur af því að velferð dýra hafi verið ábótavant við framleiðslu varnings, en ívið fleiri hafa áhyggjur af því að börn hafi unnið við framleiðslu vara sem fást hér á landi (barnaþrælkun). Meirihluta neytenda finnst of margar auglýsingar eða markaðsherferðir beinast að börnum hér á landi og að banna ætti slíkar auglýsingar í sjónvarpi. Neytendur á Íslandi eru almennt séð jákvæðir í garð neytendamála hér á landi.

Í ljósi niðurstaðna skýrslunnar benda skýrsluhöfundar á nokkrar tillögur um hvernig bæta má stöðu neytendamála. Fyrst og fremst þarf að bæta neytendafræðslu á Íslandi, einkum fyrir ungmenni á táningsaldri, en einnig fyrir börn og fullorðna. Styðja ætti framtak talsmanns neytenda og umboðsmanns barna um að takmarka markaðssókn að börnum, en fræða jafnframt börn um tilgang og eðli markaðssetningar.

Mörg úrræði eru til á Íslandi fyrir neytendur að koma ánægju eða óánægju sinni á framfæri, eða sækja rétt sinn, en fáir vita af þeim. Hvetja þarf neytendur til að nýta sér þær leiðir sem í boði eru. Til að fylgjast með framgangi neytendamála er rík ástæða til að gera neytendavísitölu eða -stigatöflu hér á landi sambærilega þeirri sem ESB vinnur nú að í aðildarlöndum sínum. Að lokum er bent á að bæta verði úr skorti á rannsóknum á neytendamálum á Íslandi. Auka þyrfti fjármagn til þverfaglegra rannsókna til þess að fá betri sýn á raunverulega stöðu neytendamála hér á landi.

## Hagfræði neytandans

Í hagfræðihluta skýrslunnar er gerð grein fyrir kenningum um tengsl neysluútgjalda og tekna annars vegar og dreifingu neysluútgjalda á neysluflokka hins vegar. Einnig er fjallað stuttlega um þann vanda sem ósamhverfar upplýsingar skapa bæði kaupendum og seljendum á markaði. Farið er nokkuð ítarlega yfir stöðu neytendamála á Íslandi. Markaðsumhverfi neytenda á Íslandi markast af fámenni landsins og þeirri staðreynd að Ísland liggur fjarri mannmörgum mörkuðum Evrópu og Norður-Ameríku. Fámenni þjóðarinnar og sú fjarlægðarvernd sem Atlantshafið veitir gerir það að verkum að markaðurinn einkennist að nokkru leyti af fákeppni. Allt sem má verða til að stækka markaðinn, t.d. hvað varðar Evrópusamrunann, er auðvitað vel til þess fallið að auka samkeppni og fjölga valkostum almennings.

Kostnaður við flutning til landsins er umtalsverður og leggjast fákeppni og flutningskostnaður á eitt til að halda verðlagi uppi. Skipulag vöruflutninga innanlands og sú staðreynd að stærstur hluti þjóðarinnar býr á suðvestur horni landsins dregur úr vægi flutningskostnaðar innanlands samanborið við mörg nágrennalanda okkar. Erlendur flutningskostnaður nemur á bilinu 4-25% af verði innflutts varnings.

Í skýrslunni er gerð grein fyrir stöðu mála á matvörumarkaði, raforkumarkaði, lyfjamarkaði, bankamarkaði, váttryggingamarkaði og markaði fyrir fjarskiptaþjónustu. Gerð er grein fyrir aðkomu samtaka atvinnulífsins, frjálsra félagasamtaka og opinberra stofnana að neytendamálum. Fjallað er um möguleika neytenda á að afla sér upplýsinga um vöruverð og að gera samanburð á verðskrá áskriftarþjónustu á borð við raforku og fjarskiptaþjónustu.

Þá er einnig fjallað um möguleika neytenda til að afla sér upplýsinga um fasteignaverð og verð á bílum. Þó erfitt kunni að vera að fá yfirlit yfir verðlag á markaði fyrir bíla, stór heimilistæki og fasteignir er staðreyndin engu að síður sú að seljendur eru ekki fleiri en svo að með nokkurri vinnu fá neytendur fljótlega góða yfirsýn yfir markaðinn.

Markaðir fyrir stór heimilistæki hafa breyst nokkuð hin síðari ár með tilkomu lágvöruverðsverslana sem leggja áherslu á að selja ódýrar útgáfur meðan merkjaumboðsaðilar hafa lagt áherslu á dýrari (og líklega vandaðri) útgáfur. Merkjaumboðsaðilarnir virðast fylgja ólíkum verðstefnum. Sumir gefa verulega

afslætti sé um magninnkaup að ræða, aðrir leitast við að halda álagningu niðri. Svipað ástand má sjá á mörgum öðrum mörkuðum. Matvörumarkaðurinn er eitt dæmið sem einkennist af sams konar skipulagningu. Þar eru lágvöruverslanakeðjur á öðrum enda litrófsins og dýrar sérvöruverslanir á hinum endanum. Þessi staða er ólík því sem var fyrir nokkrum áratugum þegar þannig háttaði að neytendur áttu fárra kosta vól annarra en að versla við dýru sérverslanirnar hvort sem þeir höfðu áhuga á hágæðavöru eða ekki.

Sagt er frá danskri neytendavísitölu og lagt til að útreikningur slíkrar vísitölu verði tekinn upp hér á landi.

Gerð er tilraun til þess að bera saman ástand hér og ástand í nágrennalöndunum. Þá eru að lokum settar fram nokkrar tillögur til úrbóta. Sérstaklega er rétt að draga fram tillögu um að ráðherra neytendamála flytji Alþingi árlega skýrslu um stöðu og þróun neytendamála. Með þessu er neytendamálunum veittur mun hærrí sess í stjórnkerfinu en verið hefur og Alþingi og almenningur jafnframt upplýstur um aðgerðir og fyrirætlanir stjórnvalda á sviði neytendamála.

Gerð er tillaga um útreikning neytendavísitölu eins og þegar hefur verið nefnt. Lagðar eru fram tillögur um frekari tilraunir á sviði verðsamanburðar með aðstoð Netsins. Einnig er lagt til að vinna verði lögð í að efla rannsóknir á sviði hagfræði neytendamála. Það er ein af niðurstöðum stofnunarinnar að gagnlegt sé að efla slíkar rannsóknir, bæði fræðilegar og empirískar.

## Lagakrókar

Í hluta Lagastofnunar var leitast við að fjalla með heildstæðum hætti um íslenskan neytendarétt og setja fram tillögur um úrbætur sem vert væri að gera eða í öllu falli að huga að. Umfjöllunin skiptist í þrjá meginhluta.

Í fyrsta hlutanum var fjallað um helstu efnisreglurnar um neytendur að íslenskum rétti. Löggjöfin snertir neytendur með margvíslegum hætti og því er erfitt að afmarka skýrlega hvaða lög teljast til hinnar svokölluðu neytendalöggjafar. Leitast var við að gera grein fyrir þeim lögum sem beinlínis hafa verið sett til þess að fjalla sérstaklega um hagsmuni neytenda eða þar sem neytendum hafa verið færð tiltekin réttindi að lögum.

Fyrst var fjallað um reglur á sviði einkaréttar. Dæmi um slíkar reglur eru lög um þjónustukaup, lög um húsgöngu og fjarsölusamninga og lög um neytendakaup. Mestur hluti þessarar löggjafar er tilkominn vegna skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum. Fjallað var sérstaklega um úrlausnir kærufnda og dómaframkvæmd eftir því sem við átti. Næst var gerð grein fyrir helstu reglunum á sviði opinbers réttar, svo sem lögum um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins.

Fjallað er því næst um helstu tilskipanir Evrópusambandsins á sviði neytendaréttar og þróunina á þessu sviði á vettvangi sambandsins. Þróunin virðist í átt til allsherjarsamræmingar löggjafar aðildarríkjanna, samanber hina nýlegu tilskipun en haldi sú þróun áfram mun það setja íslenskri lagasetningu á sviði neytendaréttar meiri skorður en áður.

Loks var gerður samanburður á einstökum atriðum íslensks efnisréttar. Til að mynda var tekið til sérstakrar skoðunar hvort hugtakið neytandi hefði samræmda skýringu í íslenskri löggjöf og hvort gerðar væru sömu kröfur til þeirra sem eiga viðskipti við neytendur. Var það niðurstaða skýrsluhöfundar að það gæti verið nokkuð vafamál. Auk þess sem bent var á að hægt væri að rýmka hugtakið neytandi með þeim hætti að undir það féllu lögaðilar eða hópur neytenda í tilteknum tilvikum.

Í öðrum hluta skýrslunnar var fjallað um skipulag og eftirlit með neytendamálum og veitt yfirlit um einkaréttarleg úrræði neytenda. Þannig var fjallað um stöðu og hlutverk hinna opinberu eftirlitsaðila og stjórnvalda á þessu sviði, svo sem Neytendastofu og talsmanns neytenda, auk þess sem vikið var að hlutverki Neytendasamtakanna. Þá var fjallað um aðgengi neytenda að dómstólum og sjálfstæðum úrskurðarnefndum.

Úrskurðarnefndir eru ýmist lögbundnar eða samningsbundnar. Í skýrslunni eru starfsreglur og málsmeðferðarreglur nefndanna bornar saman með samræmdum hætti auk þess sem skýrt er frá

fjölda þeirra mála sem nefndirnar fjalla um. Svo virðist sem neytendur hafi almennt ekki vitneskju um þessar úrskurðarnefndir, þótt vart hafi orðið fjölgunar mála hjá lögbundinni kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa.

Í þriðja og síðasta hluta skýrslunnar er gerð grein fyrir þeim úrræðum sem skýrsluhöfundar benda á til þess að styrkja rétt neytenda í lagalegu tilliti. Hugsanlegar umbætur gætu lotið að frekari styrkingu efnisréttar neytendamála, eftir atvikum með nýrri löggjöf. Leggja skýrsluhöfundar m.a. til að réttur neytenda í lögum um þjónustukaup og neytendakaup verði styrktur enn frekar, auk þess sem lagt var til að sett yrðu í lög heildarreglur um greiðslukort. Einnig var fjallað um nauðsyn þess að setja löggjöf sem tæki til neytenda sem ættu í fjárhagserfiðleikum og lagðar voru til nokkrar breytingar á lögum um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins.

Af því sem greinir í skýrslunni má ráða að íslenskir neytendur virðast ekki búa yfir vitneskju um kæruleiðir sé brotið á þeim í viðskiptum. Kann það að vera vegna þess að þeir hafi ekki vitneskju um þær kæruleiðir sem þeim bjóðast eða að þeir viti ekki hver réttur þeirra er. Var það niðurstaða skýrsluhöfunda að þetta væri eitt þeirra atriða sem huga þyrfti sérstaklega að. Einfalda þyrfti opinbert eftirlit með neytendarétti, eftir atvikum með nýrri og sameinaðri stofnun á sviði neytendamála auk þess sem samræma þyrfti kæruleiðir neytenda. Jafnframt því þyrfti að kanna hvort rétt væri að færa opinberum aðila sérstaka hóp málsóknarheimild fyrir almennum dómstólum við tiltekna kringumstæður.

Úr öllum þessum tillögum og rannsóknum verður unnið af krafti í viðskiptaráðuneytinu, undirstofnunum þess, Neytendasamtökunum og í öflugum samráði við fólkið í landinu. Nú höfum við kortlagt stöðuna og getum betur áttað okkur á því hvað megi betur fara. Frekari vinna við úrbætur er hafin.

Aðalatriðið er að nú hefur verið efnt til sóknar í neytendamálum í samráði við almenning í landinu. Sú vegferð fær góðan byr með útgáfu þessarar bókar í dag. Þakka ég öllum sem að þessari vinnu komu og óska eftir ítarlegu samráði við þá um næstu skref í neytendamálum.

*Björgvin G. Sigurðsson, viðskiptaráðherra*









**FÉLAGSVÍSINDASTOFNUN  
HÁSKÓLA ÍSLANDS**

**Staða neytendamála á Íslandi**  
Apríl 2008

---

Dr. Ragna Benedikta Garðarsdóttir  
Ásdís A. Arnalds  
Dr. Friðrik H. Jónsson

# FORMÁLI

## ÚTDRÁTTUR ÚR SKÝRSLU

### 1. HLUTI

#### 1. Neytendamál

- 1.1. Annað og meira en verðlag
- 1.2. Tilgangur neyslu í nútímasamfélagi
- 1.3. Þarfir og langanir neytenda
  - 1.3.1. Skuldasöfnun á Íslandi

#### 2. Ákvarðanataka neytenda

- 2.1. Homo economicus
- 2.2. Hvað er vitað um raunverulegar ákvarðanir neytenda?
  - 2.2.1. Leiðsagnarreglur
  - 2.2.2. Örfá sæti laus (lög málið um skort)
  - 2.2.3. Offramboð
  - 2.2.4. Áhrif auglýsinga

#### 3. Börn sem neytendur

- 3.1. Áhrif auglýsinga á börn og tánunga

#### 4. Neytendafræðsla

- 4.1. Mikilvægi neytendafræðslu
- 4.2. Neytendafræðsla á Íslandi

#### 5. Félagsleg staða neytenda

#### 6. Velferð neytenda

- 6.1. Næring og holdafar
  - 6.1.1. Merkingar matvæla
  - 6.1.2. Merkingar matvæla á Íslandi
- 6.2. Vöruöryggi og gæði

#### 7. Virkni neytenda

- 7.1. Pólítískir neytendur
- 7.2. Neytendur og umhverfið
- 7.3. Óánægðir neytendur
- 7.4. Aðgengi að upplýsingum

#### 8. Samantekt á neytendamálum á Íslandi

## 2. HLUTI

### 9. Könnun á stöðu neytendamála á Íslandi

- 9.1. Aðferð
  - 9.1.1. Framkvæmd og markmið
  - 9.1.2. Heimtur
- 9.2. Niðurstöður
  - 9.2.1. Bakgrunnur þátttakenda
  - 9.2.2. Virkni neytenda
  - 9.2.3. Siðræn neysla
  - 9.2.4. Verðlagsvitund
  - 9.2.5. Fákeppnismarkaðir
  - 9.2.6. Fjármálastjórnun
  - 9.2.7. Merkingar matvæla
  - 9.2.8. Reynsla neytenda
  - 9.2.9. Markaðssókn gagnvart börnum
  - 9.2.10. Ímynd neytendamála
  - 9.2.11. Þekking neytenda á réttindum

### 10. Umræða

- 10.1. Umræða um niðurstöður
  - 10.1.1. Virkni neytenda og siðræn neysla
  - 10.1.2. Fjármálastjórnun
  - 10.1.3. Ímynd neytendamála
  - 10.1.4. Velferð neytenda
  - 10.1.5. Verðlagsvitund, fákeppnismarkaðir og þekking á réttindum
- 10.2. Tillögur um aðgerðir

#### Heimildir

#### Fylgiskjal, spurningalisti

## FORMÁLI

Þessi skýrsla Félagsvísindastofnunar um stöðu neytendamála er í tveim hlutum. Fyrri hluti er fræðilegur inngangur og seinni hluti lýsir niðurstöðum könnunar sem gerð var á stöðu neytendamála á Íslandi.

Í fræðilegum inngangi er stiklað á stóru um neytendamál frá sjónarhorni neyslusálfræði (Consumer Psychology) og –félagsfræði (Consumer Sociology). Markmiðið er að fjalla um neytendamál út frá neytandanum sjálfum, þörfum hans, hegðun og hugsun. Rætt verður um tilgang neyslu í nútímasamfélagi, þarfir og langanir fólks og hvernig þær hafa áhrif á fjárhag viðkomandi, hvernig neysluvenjur hafa áhrif á umhverfið og samfélagið, og hvernig samfélagið aftur mótar neysluvenjur. Það hafa ekki margar rannsóknir verið gerðar á neytendamálum á Íslandi – utan fjölmargra verkanna – en þar sem því verður við komið er fjallað um þær rannsóknir sem til eru. Að auki er vitnað í rannsóknir frá Norðurlöndunum og Bretlandi.

Í seinni hluta skýrslunnar er að finna niðurstöður könnunar sem gerð var á stöðu neytendamála á Íslandi. Könnunin var gerð af Félagsvísindastofnun að beiðni Viðskiptaráðuneytis, en Hagfræðistofnun og Lagastofnun áttu aðkomu að gerð spurningalistans.

Að lokum eru niðurstöður könnunarinnar túlkaðar út frá þeirri þekkingu sem er fyrirbyggjandi um neytendamál og þær upplýsingar lagðar til grundvallar tillögum skýrsluhöfunda um það sem bæta mætti í neytendamálum á Íslandi.

# ÚTDRÁTTUR ÚR SKÝRSLU

## 1. Hluti, Fræðilegur inngangur

- Þörf er á fleiri rannsóknum á neytendamálum á Íslandi. Rannsóknir þurfa að vera leiðbeinandi bæði fyrir stjórnvöld og neytendur.
- Mikilvægt er að rannsóknir á neytendum komi úr mörgum fræðigreinum til þess að fá sem heildstæðasta mynd. Sálfræði neytenda veitir upplýsingar um hegðun og ákvarðanatöku neytenda og félagsfræði neytenda veitir skilning á samspili ytra umhverfis einstaklinga og neyslumynsturs þeirra.
- Neysla er miklu meira en fæðuöflun og því ekki nægilegt að einskorða umræðu um neytendamál við verðlag matvöru.
- Ekki er auðvelt að spá fyrir um ákvarðanatöku neytenda. Tilfinningar neytenda, táknræn merking vara, auglýsingar og framboð á vöru geta haft áhrif á ákvarðanatöku.
- Hægt er að leggja margar gildirur fyrir neytendur, því þarf að veita strangt aðhald.
- Mikil þörf er á neytendafræðslu á öllum stigum, bæði innan skólakerfis og fyrir almenning.
- Markmið um neytendafræðslu eru í aðalnámsskrá, en óljóst er að hvaða marki þeim er framfylgt. Grunur leikur á að eftirfylgni markmiðanna sé lítil.
- Sporna þarf við vaxandi ofþyngd íslenskra neytenda. Ein leið er að taka merkingar matvæla til endurskoðunar.
- Íslenskir neytendur vilja að fæða sé merkt á auðveldan og læsilegan hátt.
- Neytendur þurfa að fá aðgang að upplýsingum um vöruöryggi og gæði vara sem seldar eru hérlandis.
- Skoða þarf siðræn kaup íslenskra neytenda, en margt bendir til að íslenskir neytendur séu ekki eins uppteknir af dýravernd, vinnuaðstæðum framleiðenda og umhverfisvernd og neytendur á öðrum Norðurlöndum.
- Skoða þarf hvernig neytendur á Íslandi bregðast við þegar þeim finnst brotið á rétti sínum sem neytendum.
- Bæta þarf aðgengi neytenda að upplýsingum um réttindi þeirra.

## 2. Hluti. Niðurstöður könnunar

- Íslenskum neytendum finnst mikilvægt að hafa fjölbreytt úrval í verslunum.
- Íslenskir neytendur leitast við að versla þar sem verðið er lægst en fæstir telja auglýsingar um tilboð hafa áhrif á það hvar þeir gera innkaup sín.
- Innan við helmingur neytenda skipuleggur matarinnkaup sín með því að skrifa innkaupalista. Tekjulágir neytendur gera slíkt þó í meira mæli en hinir tekjuháu.
- Íslenskir neytendur skoða hvort galli sé á matvöru áður en þeir festa kaup á henni. Þeir athuga bæði dagsetningar á matvælaumbúðum og skoða matvöruna vel til að athuga hvort henni sé pakkað þannig að ekki sjáist í verstu bitana.
- Fæstir neytenda athuga næringarinnihald matvara en þeir sem það gera telja næringarinnihald matvara ekki vera nægilega vel merkt hér á landi.
- Fæstir neytenda gera nákvæma áætlun yfir útgjöld sín eða halda heimilisbókhald en þó fylgjast þeir að eigin mati vel með eyðslu sinni.
- Íslenskir neytendur eru líklegri til að kvarta undan slæmri þjónustu en verðlagi.
- Neytendur telja sig hvorki eyða um efni fram né eru þeir gjarnir á að setja hluti á raðgreiðslur hafi þeir ekki efni á þeim. Þessar niðurstöður eru á skjön við opinberar tölur.
- Íslenskir neytendur fylgjast ekki vel með verðbreytingum á matvöru en vita þó í hvaða verslunum verðlag er hátt og hvar það er lágt.
- Neytendur eru illa að sér í verðalagi mismunandi símafyrirtækja, orkusölufyrirtækja, tryggingafélaga og banka.

- Fjórðungur neytenda hefur skipt um banka, síma-, orkusölu-, eða tryggingafyrirtæki á síðustu 12 mánuðum. Algengasta ástæða þess að menn flytja viðskipti sín er að þeir finna ódýrari kost annars staðar eða fá boð um betri þjónustu.
- Kaupi neytendur gallaða matvöru eða fatnað eru þeir líklegir til að bera það upp við seljanda vörunnar. Fólk með stutta skólagöngu að baki er líklegra til að bera galla á matvöru upp við seljanda en fólk með langa skólagöngu að baki.
- Meirihluti íslenskra neytenda hefur orðið var við að verðmerkingu vantaði í verslun og tæpur helmingur hefur tekið eftir því að verðmerking var röng. Flestir neytendur bera ranga verðmerkingu upp við seljanda vörunnar en ekki skort á verðmerkingu.
- Innan við helmingur neytenda hefur heyrt um hugtakið Fair trade og fæstir kanna hvort vörur sem þeir festa kaup á séu með Fair trade merkinu. Þeir sem hafa heyrt um hugtakið eru líklegri til að hafa langa skólagöngu að baki en stutta og hafa háar tekjur fremur en lágar.
- Mikill meirihluti neytenda hefur heyrt um lífræna ræktun og telur sig hafa skýra hugmynd um hvað felst í henni. Flestir þeirra sem telja sig hafa þekkingu á lífrænni ræktun koma úr röðum háskólamenntaðra.
- Íslenskir neytendur hafa meiri áhyggjur af því að börn hafi unnið við framleiðslu vara sem fást hér á landi (barnaþrælkun) en að velferð dýra sé ekki höfð að leiðarljósi við framleiðslu vara sem seldar eru á Íslandi.
- Innan við helmingur neytenda hefur sniðgengið fyrirtæki í mótmælaskyni og enn færri hafa sniðgengið vöru í mótmælaskyni. Háskólamenntaðir neytendur og neytendur með háar tekjur eru líklegastir til að sniðganga bæði fyrirtæki og vörur í mótmælaskyni.
- Meirihluta neytenda finnst of margar auglýsingar eða markaðsherferðir beinast að börnum hér á landi og að banna ætti slíkar auglýsingar í sjónvarpi.
- Neytendur á Íslandi eru almennt séð jákvæðir í garð neytendamála hér á landi.
- Flestir neytenda telja sig vita hvert þeir eigi að snúa sér ef þeim finnst á sér brotið við kaup á vöru en fæstir vita hvert beina á kvörtun ef gallar eru á aðkeyptri þjónustu.

# 1. HLUTI

## 1. Neytendamál

### 1.1. Annað og meira en verðlag

Umfjöllun um neytendur og neyslu á Íslandi hefur sterka tilhneigingu til þess að snúast um verðlag lífsnauðsynja svo sem matvæla. Verðlag er aðeins ein hlið neytendamála, en vissulega sú sem snertir hvað flesta frá degi til dags. Neytendamál á Íslandi hafa að miklu leyti fjallað um hlið markaðarins og lagarammans, hvernig megi uppfræða neytandann um rétt sinn og hvað varast ber í viðskiptum. Neytendamál hafa hins vegar fleiri hliðar. Langanir, þarfir, ákvarðanataka, gildismat, tilfinningar og viðhorf neytandans sjálfs skipta máli og einnig það félagslega umhverfi sem hann er alinn upp í, menningarstraumar og tíska. Umræða um neytendamál ætti að spanna frá framleiðslu varnings til losunar úrgangs og allt þar á milli. Til að geta stuðlað að góðum viðskiptaháttum og velferð neytenda þarf skilning á neytandanum ekki síður en markaðinum. Innan neytendasálfræði hefur verið safnað margvíslegum upplýsingum um hvernig neytendur hegða sér, hvernig þeir hugsa og taka ákvarðanir. Félagsfræði neytenda veitir skilning á samspili menningar, félagslegrar stöðu einstaklings og neyslumynsturs.

Það er mikilvægt að útiloka ekki slíkar upplýsingar þegar stjórnsýsluákvarðanir um hagsmuni neytenda eru teknar. Þetta er mikilvægt vegna þess að klassískar hagfræðiskýringar duga ekki til að skýra hegðun einstaklinga og lög taka ekki endilega mið af raunverulegri hegðun neytenda og markaðarins. Maðurinn er flókinn félagsvera og það þarf að rannsaka hegðun hans en ekki bara áætla hvernig hann mun hegða sér út frá lögum og líkanagerð.

### 1.2. Tilgangur neyslu í nútímasamfélagi

Til þess að setja neysluhegðun nútímafélags í samhengi er mikilvægt að skilja að neysla varnings snýst nú til dags aðeins að litlu leyti um notagildi hans; táknræn merking varnings er orðin ekki síður mikilvæg (Dittmar, 1991). Skilningur á þessum tvennskonar tilgangi neysluvarnings hjálpar til við að skilja hvernig og hvers vegna neytendur taka þær ákvarðanir sem þeir gera, hvers vegna stundum er hægt að spá fyrir um hegðun neytenda og stundum ekki.

Á tímum allsnægtar stendur svo margt til boða að rúm gefst til að tjá sig með því að velja eina vöru umfram aðra. Valið stendur ekki lengur um hvort matur verður á borðum, heldur hvað verður í matinn; ekki hvort hægt er að kaupa fatnað, heldur hvernig fatnaður verður fyrir valinu og hvaða skilaboð þeim fatnaði er ætlað að senda. Þannig getur öll neysla haft bæði táknrænan og hagkvæman tilgang. Fyrir tiltekinn varning er sá táknræni mikilvægari til að skapa aðgreiningu í samfélaginu eða viðhalda stöðu, en fyrir annan er það sá hagkvæmi.

Táknrænn tilgangur neysluvarnings getur verið margs konar en hafa ber í huga að hvert samfélag túlkar hluti á ákveðinn hátt. Það getur verið breytilegt eftir samfélagshópum og ólíkum menningarsamfélögum fyrir hvað hlutir standa. Tákn öðlast merkingu sína í gegnum félagsleg samskipti. Til verður merkingarkerfi sem er almennt samþykki um hvernig beri að túlka þessi tákn, ekki ósvipað því hvernig samfélög skilja tungumál. Táknræn merking neysluvarnings getur meðal annars átt þátt í að tengja fólk saman (gjafir til ástvina eru yfirleitt merkingu hlaðnar), staðfesta hugmyndir fólks um eigið ágæti (að kaupa hluti sem öðrum finnst mikið til koma) eða búa til samhengi í lífi fólks (nota sömu vörutegund og foreldrar gerðu eða sem neytandi notaði sjálfur á yngri árum). Einnig geta hlutir sagt til um félagslega stöðu og hvaða þjóðfélagshópum fólk tilheyrir (augljós dæmi um þetta er fatnaður og bílar). Undirhópar samfélags nýta sér oft efnislega hluti til þess að skapa sér sérstöðu og skilgreina sig sem hóp (t.d. 'pönkarar').

Einfalt dæmi um táknræna merkingu hluta skýrir hvað hér er átt við. Foreldrar kannast flestir við að vera beittir þrýstingi frá börnum sínum að kaupa tiltekna tegund neysluvarnings, svo sem tegund af íþróttaskóm, til þess að börnin geti verið eins og hinir, falli í hópinn. Þannig ljá börnin tilteknu skómerki táknræna merkingu og þau börn sem nota þetta merki líta svo á að þau eigi eitthvað sameiginlegt, þau tilheyri sama hópi. Fullorðið fólk notar táknræna merkingu varnings í meiri mæli en þeir gera sér ef til vill

grein fyrir. Þegar fólk leiðir hugann að tilteknu vörumerki (hvort heldur sem er fatamerki eða bílategund) er það meðvitað eða ómeðvitað að hugsa um táknræna merkingu þess. Þetta vita framleiðendur og notfæra sér í kynningum og auglýsingagerð. Tengsl efnislegra hluta og sjálfsmyndar eða auðkennis (e. identity) eru mikið notuð í auglýsingagerð. Tiltekin vörumerki eru markaðssett sem tákni um betra sjálf og neytendum er boðið að neyta ekki aðeins varningsins, heldur einnig táknrænnar merkingar hans. Neytendum eru send þau skilaboð að þeir muni uppskera þann ábata sem fylgir því að tilheyra hópi notenda vörunnar (t.d. „Það sést hverjir drekka Egils Kristal“ eða „Toyota- Tákni um gæði“).

Líklega hefur maðurinn alltaf tengt auðkenni einstaklinga við efnislegar eigur þeirra. Á öldum áður var neysluhyggjan þó ekki jafn útbreidd og hún er nú til dags. Þá var aðeins þröngur hópur forréttindastétta aðalsmanna sem táknaði stöðu sína og lífsmáta með neysluvarningi (t.d. Stefán Ólafsson, 1996; Frank, 1999). Neyslusamfélagið eins og við þekkjum það í dag þrífst á því að almenningur sé mataður á upplýsingum um hvernig neysluvörur sé nauðsynlegt að eiga til að geta tilheyrt ákveðnum þjóðfélagshópum. Það er nýtilkomið að reynt sé að hafa áhrif á þessi tengsl með beinni markaðssókn; að hugsun og hegðun almennings sé beint í vissa átt. Fólk tjáir sig því í ríkari mæli með hlutum en áður fyrr, en því fylgir að fólk túlkar einnig aðra út frá eigum þeirra. Þessi tiltölulega nýlega breyting í menningu okkar og umhverfi kann að hafa það í för með sér að tengsl milli efnislegra hluta og auðkennis verði jafnvel sterkari fyrir komandi kynslóðir.

Í kjölfar aukinnar markaðssóknar vakna ýmsar siðferðilegar spurningar. Að hvaða marki má telja eðlilegt að gildismati og sjálfsmynd neytenda sé handstýrt með markaðssókn? Er eðlilegt að samtök auglýsenda standi fyrir námskeiði um hvernig breyta má atferli fjöldans með því að notfæra sér hjarðeðli fólks? Slíkt námskeið stendur nú fyrir dyrum og er vel kynnt í helstu fjölmiðlum. Breytir það einhverju ef markhópurinn er börn? Mörkin á milli ósiðsamra viðskiptahátta og ólögmætra viðskiptahátta eru ekki alltaf skýr og geta breyst hratt. Hér að neðan er fjallað meira um hvernig neytendur taka ákvarðanir og hvernig hægt er að hafa áhrif á þá ákvarðanatöku en skilningur á því er nauðsynlegur til að koma í veg fyrir ólögmæta viðskiptahætti.

### 1.3. Þarfir og langanir neytenda

Með auknu úrvali neysluvarnings verða mörkin milli þarfa og langana oft óljós (Solomon, Bamossi, Askegaard og Hogg, 2006). Með auknum innflutningi á dýrum varningi til Íslands, sem fylgir vaxandi velmegun, hækkar þröskuldinn sem skilur á milli munaðar og nauðsynja. Það sem þótti munaður fyrir nokkrum árum síðan þykir hversdagslegt nú til dags. Fólk ber sig saman við aðra (e. social comparison) og þeim mun fleiri sem eignast dýran varning, því eðlilegra þykir það og ódýri varningurinn, sem áður þótti eðlilegur, verður síður eftirsóknarverður. Rannsóknir hafa sýnt að kauphegðun þeirra sem mest hafa á milli handanna hefur áhrif á kauphegðun annarra neytenda (samantekt í Frank, 1999). Þetta á sérstaklega við um tiltekna vörur svo sem vín, bíla, húsgögn, heimilistæki, fatnað og fylgihluti (töskur, sólgleraugu og úr). Einnig hefur kauphegðun þeirra ríkustu áhrif á val á áfangastöðum og ferðamáta fyrir sumarleyfi eða ferðalög. Margir lifa þannig kampavínlífstíl á bjórtekjum og á endanum hefur það áhrif á skuldasöfnun heimilanna.

Á Íslandi er í dag hægt að setja flest alla dýrari muni á raðgreiðslur og mjög auðvelt er að verða sér úti um yfirdráttarlán. Þetta verður til þess að færri hömlur eru fyrir fólk að kaupa sér hluti sem það langar í. Nýlegt dæmi um hversu auðvelt er fyrir Íslendinga að kaupa sér ónauðsynlega hluti með lánsfé eru flugeldar á raðgreiðslum sem verslun bauð upp á í lok árs 2007. Boðið var upp á flugeldapakka fyrir ýmist 49.900 eða 99.900 krónur á hagstæðum raðgreiðslukjörum. Vafalaust hafa fæstir þeirra sem þáðu þetta tilboð efni á að staðgreiða flugelda fyrir þessar upphæðir og vart þarf að rökstyðja hvers vegna flugeldar teljast ekki til nauðþurfta. Gylliboð sem þessi eru því gott dæmi um það hvernig hægt er að nýta sér þessi óljósu mörk milli langana og þarfa neytenda og hvetja fólk til að skuldsætja sig.

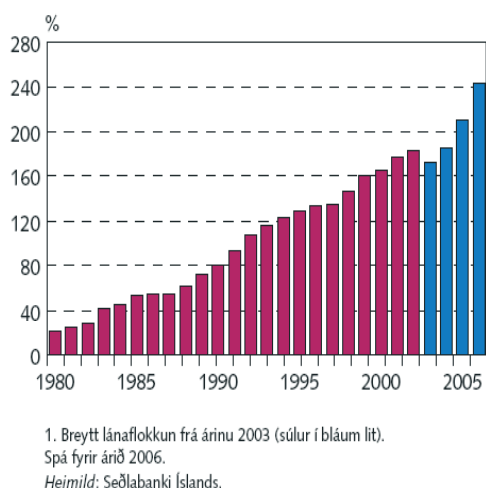
Neysluheimurinn er orðinn flókinn og lokkandi, með misvísandi skilaboðum um hvað sé óþarfi og hvað



sé nauðsyn og erfitt getur verið fyrir neytendur að standast freistingar. Þetta getur á endanum leitt til þess að fólk dregst inn í vítahring skuldsetningar og vanskila. Þess vegna er neytendafræðsla mikilvæg í baráttunni gegn skuldasöfnun. Ekki má þó eingöngu leggja áherslu á að kenna fólki skynsamlega beitingu peninga og heimilisbókhalds, heldur kenna því að taka á rót vandans, það er hvötunum að baki kapphlaupinu um eignir og neyslu og hjálpa fólki að endurmeta forgangsroð sína. Mikilvægt er að kenna fólki að lesa í þau mýmörgu markaðsskilaboð sem á þeim dynja og greina hvaða áhrif skilaboðin geta haft. Fjallað verður nánar um neytendafræðslu síðar í skýrslunni.

### 1.3.1. Skuldasöfnun á Íslandi

Skuldir heimilanna á Íslandi (með húsnæðislánum) eru meira en tvöfaldar heildartekjur þeirra (Seðlabankinn, 2007). Í nóvember 2007 skulduðu heimilin um 240% af ráðstöfunartekjum, sem var töluverð hækkun frá árinu áður. Erfitt er að meta hversu mikið er vegna húsnæðislána og hve mikið vegna neyslulána, en víst þykir að ekki er hægt að rekja alla þessa aukningu skulda til húsnæðislána þar sem aukning skulda heimilanna er umfram hækkun húsnæðisverðs. Enn berast fréttir af nýjum hæðum í skuldasöfnun (Glitnir, 2008, mars) og Íslandsmetum í einkaneyslu. Einkaneysla fyrir jólin 2007 var sú hæsta í sögunni og nýskráningar bíla og greiðslukortavelta í upphafi árs 2008 hafa aukist frá árinu áður (Hagstofa Íslands, 2008)<sup>1</sup>.



Mynd 1. Þróun skulda heimila á Íslandi sem hlutfall af ráðstöfunartekjum 1980–2006

Elliott (2005) bendir á að orsakavaldar vaxandi skuldabyrði heimilanna séu fyrst og fremst þrjár; 1) auðvelt aðgengi að lánsfé og freistandi boð fjármálastofnana um yfirdráttarlán og greiðslukort, 2) þrýstingur til að eignast eftirsóknarverða hluti (eins og fjallað var um í hlutanum um langanir og þarfir) og til að viðhalda vissri ímynd um félagslega stöðu og 3) kæruleysi í fjármálum, svo sem að hirða ekki um eyðslu eða ráðgjöf í fjármálum eða óraunhæf bjartsýni um að allt muni enda vel. Ásta Sigrún Helgadóttir, forstöðumaður Ráðgjafastofu heimilanna tekur undir þetta í blaðaviðtali (24 Stundir, 2. febrúar, 2008 sótt þann 10. mars af [http://www.mbl.is/mm/vidskipti/frettir/2008/02/02/med\\_marga\\_tugi\\_milljona\\_a\\_bakinu/](http://www.mbl.is/mm/vidskipti/frettir/2008/02/02/med_marga_tugi_milljona_a_bakinu/)) þar sem hún segir að ein ástæða þess að ungt fólk á Íslandi er svo skuldum vafið sé sú að það geti „...gengið á milli lánastofnana og alls staðar fengið lán“... „Fyrir utan húsnæðislánin sem fólk hefur tekið vegna íbúðarkaupa hefur það tekið neyslulán í miklum mæli. Það kaupir sér bíla og fer í ferðir til útlanda en þegar harðnar á dalnum sér það fram á að það ræður ekki við afborganirnar“. Skýrsluhöfundar eru sammála Ástu um að efla þurfi fjármálafræðslu sem hún telur að eigi heima í skólum... „Fólk ber meira en áður fyrir sig vankunnáttu í fjármálum. Við teljum mikla nauðsyn á að efla þekkingu á þessu sviði.“ Betur er fjallað um fræðslu hér að neðan.

1 Við vinnslu þessarar skýrslu hefur efnahagur Íslands tekið snöggum breytingum, gengi krónunnar lækkað og verðbólga hækkað. Ekki verður að svo stöddu séð fyrir endann á hvaða áhrif þetta mun hafa á einkaneyslu og skuldir heimilanna.

## 2. ÁKVARÐANATAKA NEYTENDA

Rannsóknir á því hvernig fólk tekur neysluákvörðanir hafa oftast en ekki verið gerðar af markaðsfræðingum með það markmið að leiðarljósi að auka neyslu (t.d. Solomon, Bamossy, Askegaard og Hogg, 2006). Einnig hefur markaðsfræðin fært sér í nyt þekkingu sálfræðinga á ákvarðanatöku, hegðun og skynjun mannsins. Sem dæmi má nefna að vitneskja um skynjun fólks hjálpað til við að staðsetja vörur í verslun á þann hátt að það hámarki sölu. Þessi sama vitneskja getur einnig nýst til þess að sporna við misnotkun á neytendum. Sérstakar rannsóknir á neytendahegðun og ákvarðanatöku geta þannig til dæmis verið leiðbeinandi um stefnumörkun í neytendalöggjöf.

### 2.1. *Homo economicus*

Lengst af hafa hagfræðilíkön verið notuð til að spá fyrir um hegðun og ákvarðanatöku neytenda. Hagfræðilíkön ganga út frá því að neytendur séu hagsýnir, skynsamir og varkárir í ákvarðanatöku og leitist í hvívetna við að hámarka notagildi (e. utility maximisation). Þetta er hugmyndin um Homo Economicus, hinn hagsýna mann. Samkvæmt skynsemislíkani fara neytendur í gegnum meðvitaða og ítarlega leit upplýsinga í hvert sinn sem kaup eiga sér stað. Jafnframt er gert ráð fyrir að neytendur vegi og meti kosti og galla hvernig vörur sem til greina kemur að kaupa, gera kostnaðar- og ábatagreiningu, sé umhugað um gæði og frammistöðu vörunnar og velji ávallt þá vörur sem hámarkar notagildi. Það er að segja þá vörur sem gefur mest gæði fyrir sem minnstan pening og er besta vara eða þjónusta fyrir þarfir neytandans hverju sinni. Samkvæmt hagfræði eru eigin hagsmunir (e. rational self-interest) neytandans það sem keyrir áfram þetta ákvörðunarferli.

Hagfræðilíkön duga því miður skammt til að skýra hegðun neytenda. Ef þessi líkön gengju upp væri ávallt hægt að spá fyrir um hegðun neytenda og þeir gætu ávallt snúið markaðinum sér í hag. Því miður er það ekki svo, rannsóknir sýna að fólk er síður en svo alltaf hagsýnt og skynsamt í neyslu sinni (Dittmar, 1996). Ákvarðanir eru fjarri því alltaf teknar á grundvelli allra nauðsynlegra upplýsinga, því geta, vilji og löngun þurfa að vera til staðar til þess að upplýsinga sé aflað um vörur (Petty og Cacioppo, 1981). Neytendur hafa hvorki forsendur né þekkingu til að leggja mat á allar þær vörur sem í boði eru, né hafa þeir tíma til að afla sér nauðsynlegra upplýsinga (Bazerman og Malhotra, 2006). Upplýsingar eru heldur ekki alltaf aðgengilegar. Kostnaðar- og ábatagreining og upplýsingaleit eru ekki aðeins ólíklegar ef fólk hefur lítinn tíma, heldur einnig ef varan er keypt oft eða ef varan segir ekki mikið um kaupandann, er ekki nátengd auðkenni hans. Til þess að neysluhegðun fólks verður því að notast við flóknari skýringar sem taka mið af því að neytendur eru einstaklingar í félagslegu samhengi en ekki efnahagslegar stærðir.

### 2.2. *Hvað er vitað um raunverulegar ákvarðanir neytenda?*

Neytendur taka langfæstar ákvarðanir út frá skynsemi eða hámarksnotagildi (Dittmar, 1996) og fólk leitar furðulítið að flestum hlutum (föt eru þar undanskilin), þrátt fyrir að lengri leit ætti að gagnast þeim út frá sjónarhóli kostnaðar- og ábatagreiningar. Maðurinn er afar íhaldssamur þegar kemur að vali á vörum. Hann heldur sig oft við vörur sem hann þekkir og sniðgengur oft kosti sem eru hagstæðari. Ákvarðanir eru þannig oft teknar á grundvelli tilfinninga en ekki skynsemi. Sem dæmi má nefna að margir eru íhaldssamir og tilfinningasamir þegar kemur að gosdrykkjum. Sá sem vanalega drekkur Kóka-kóla myndi til dæmis ekki kaupa Pepsi þó það væri á hagstæðara verði. Hugtakið tunnelvision hefur verið notað yfir það þegar neytendur einblína á eitthvað sem þeir eru búnir að velja í stað þess að horfa á fleiri valkosti, eða meta valkosti í hvert sinn. Aðeins einn möguleiki er talinn koma til greina og ákvörðun er tekin í eitt skipti fyrir öll. Sumir kaupa til dæmis alltaf sama morgunkornið án þess að kynna sér aðrar tegundir eða að kjósa alltaf sama stjórnmalaflokkinn án þess að kynna sér málstað hans eða andstæðinga hans.

Sýnt hefur verið fram á að meðan á innkaupum stendur í matvöruverslun er árvekni neytenda í lágmarki (Solomon o.fl., 2006). Heilinn leitar leiða til að útiloka þann aragrúa áreita sem á honum dynur í þessu umhverfi. Það að versla í matvöruverslun er hegðun sem er síendurtekin og stjórnast fyrst og fremst af vana. Heilinn túlkar þessar aðstæður sem litla ógn og setur því ekki mikla orku í að halda skynfærum í fullri virkni. Heilinn fer í svokallað beta-ástand (beta mode). Þegar neytandi er í slíkri stöðu stjórnast ákvarðanataka

aðallega af vana, en einnig er auðvelt að nýta sér þetta ástand til þess að lauma markaðsbrellum að til þess að hafa áhrif á ákvarðanir. Ákvarðanir eru þá oft ómeðvitað viðbragð við áreiti úr umhverfi.

Sá tími og orka sem neytandi ver í ákvarðanir fer meðal annars eftir því hver varan er sem á að kaupa. Til þess að skýra þetta er varningi gjarnan skipt í tvennt, þann sem hefur mikið persónulegt gildi fyrir neytandann og þann sem hefur lítið persónulegt gildi (e. high/low involvement). Þegar táknræn merking vöru er lítið tengd persónu neytanda, ver hann engum tíma í ákvörðun heldur grípur hugsunarlaust vöru sem er áberandi merkt, eða það sem hann keypti síðast. Þetta á venjulega við um ódýrar vörur sem eru keyptar reglulega og notaðar jafnvel aðeins einu sinni. Oft er til að mynda nóg að segja að eitthvað sé á 'sérstöku tilboði' til að auka sölu á slíkri vöru, þó svo tilboðið sé ef til vill ekki svo sérstakt eða til staðar yfir höfuð. Fólk kynnir sér yfirleitt ekki til hlítar réttmæti yfirlýsinga verslana, heldur bregst ósjálfrátt við áreitinu (Cialdini, 1993; Solomon, o.fl., 1996).

Annað er uppi á teningnum þegar vara getur sagt eitthvað um notanda hennar, er persónutengd, er í dýrari kantinum eða mun verða notuð oftár en einu sinni (svo sem fatnaður eða húsbúnaður). Þá er venjulega meiri tíma varið í ákvarðanatökuna og hugsun neytanda verður líkari því sem skynsemislíkön hagfræðinnar segja til um (Solomon o.fl., 2006).

Þegar vara fellur þarna mitt á milli, er hvorki ópersónutengd né segir mikið til um neytanda gilda aðrar reglur um ákvörðunartöku. Meðal þess sem þá hefur áhrif á ákvörðun eru svokallaðar leiðsagnarreglur og hættan á yfirvofandi skorti.

### 2.2.1. Leiðsagnarreglur

Leiðsagnarreglur (e. heuristics) eru einskonar þumalfingursreglur sem notaðar eru til að einfalda ákvarðanatöku. Þessar leiðsagnarreglur hraða ákvarðanaferlinu; leið að ákvörðun er styttr með því að sleppa tímafreku mati á kostum og göllum. Þessa leið fer fólk á degi hverjum án þess að verða þess vart. Dæmi um leiðsagnarreglu er að reiða sig á þekkt eða vinsælt vörumerki eða að treysta því að upprunaland vöru segi það sem segja þarf um vöruna (ítalskt pasta, japönsk soya sósa). Einnig má nefna dæmi um að fylgja því sem sérfræðingur á sviðinu kann að hafa sagt um vöruna. Sérfræðingar geta verið leikarar í hvítum sloppum í sjónvarpsauglýsingu sem fara með texta um næringargildi hársápu eða frægur einstaklingur sem mælir með tiltekinni vöru (t.d. knattspyrnukappinn David Beckham að auglýsa takkaskó) (Cialdini, 1993; Solomon, o.fl., 1996).

### 2.2.2. Örfá sæti laus (lögmálið um skort)

Annað sem hefur áhrif á ákvarðanatöku er hversu mikið framboð er af tiltekinni vöru. Líti út fyrir að fá eintök séu til af vöru, að hver einstaklingur megi aðeins kaupa takmarkað magn, eða að lítill tími sé eftir af einhverju tilboði eykur það vinsældir vörunnar. Lítið er svo á að hér sé um mjög eftirsóknarverða vöru að ræða og hún keypt án umhugsunar. Tækifæri virðast dýrmætari ef erfitt er að fá þau. Algengt er að markaðsmenn nýti slíkan þankagang sér í hag. Til dæmis var mynduð múgæsing í kringum tiltekin leikföng á níunda og tíunda áratug síðustu aldar. Færri leikföng voru sett á markaðinn en reiknað var með að myndu seljast til þess að skapa samkeppni. Þetta leiddi til þess að á uppboðum í Bandaríkjunum í kringum 1983-4 fengust allt að 900 dollarar fyrir Cabbage Patch Kids dúkku sem kostaði 23 dollara út úr búð (en var uppseld) (Cialdini, 1993). Nýlegra dæmi er leikfangið Furby, sem svipuð samkeppni var sköpuð í kringum. Skortur á því leikfangi í verslunum leiddi til svartamarkaðsbrasks og fólk borgaði margfalt hærra verð fyrir það heldur en það hefði gert í venjulegri verslun. Einföld tilraun úr hversdagslífinu er annað dæmi. Sett var upp skilti í matvöruverslun sem tilkynnti að aðeins mætti kaupa 12 dósir af súpu á mann og þetta tilboð entist aðeins í einn dag. Þetta varð til þess að fólk, sem að öllu jöfnu kaupir aldrei þessa súputegund, keypti skyndilega sinn 12 dóska skammt en gat ekki útskýrt hvers vegna þegar rannsakendur komu að máli við það (Solomon o.fl., 2006).

### 2.2.3. Offramboð

Umræða um vöruúrval hefur yfirleitt verið á einn veg, að meira úrval sé betra. Litlu úrvali hefur verið

stíllt upp sem ógnvekjandi kosti, en það á sér líklega sögulegar skýringar, þar sem það minnir um of á fátækari tímabil. Lögð hefur verið áhersla á að meira úrval auki valfrelsi og það sé af hinu góða þar sem einstaklingurinn sé ánægðari ef hann sjálfur er við stjórnvölinn. Nýlegar rannsóknir hafa hins vegar sýnt fram á hið gagnstæða. Niðurstöður þessara rannsókna (t.d. Schwartz, 2000; 2004) sýna að of fjölbreytt vöruúrval getur haft heftandi áhrif á ákvarðanatöku og eykur kvíða og vanlíðan. Neyslusamfélagið er orðið það flókið að ómögulegt er að taka afstöðu til allra þeirra vöruhegunda sem í boði eru. Tilraunir hafa sýnt að of margir valmöguleikar draga úr líkum á því að fólk taki ákvörðun. Þeir neytendur sem standa frammi fyrir ofgnótt úrvals eru líklegri til að ganga út tómhentir en þeir sem þurfa að velja á milli handfylli valkosta. Schwartz (2000; 2004) hefur meðal annarra bent á það að á sama tíma og úrval á öllum sviðum lífsins hefur aukist, hefur vanlíðan fólks aukist. Hann tengir þetta tvennt og skýrir það sem svo að sökum offramboðs sé ákvarðanatöku nú til dags kvíðavaldur. Einnig myndast eftirsjá og óánægja hjá neytanda, því hann getur ekki tekið upplýsta afstöðu til þess hvort hann tók bestu mögulegu ákvörðun við val á vöru. Of mikið val dregur þannig úr líkum á því að fólk taki rökréttar ákvarðanir. Ef valmöguleikar eru færri eru minni líkur á að neytandi upplifi eftirsjá með val sitt. Af rannsóknum á þessu sviði má draga þá ályktun að hóflegt val sé betri kostur fyrir ákvarðanatöku en of mikið val.

#### 2.2.4. Áhrif auglýsinga

Áhrif auglýsinga á ákvarðanatöku hafa verið mikið rannsökuð og mikið um þau skrifuð. Ekki er rými hér til annars en að nefna meginatriði þessara skrifa. Rannsóknir á auglýsingum byggja oft á því að þátttakendur eru látnir skoða og meta eina eða nokkrar auglýsingar og þeir svo spurðir hve líklegir þeir eru til að festa kaup á auglýstu vörunni. Raunveruleikinn er ekki svo einfaldur. Fólk sér oftast ekki eina auglýsingu í vernduðu umhverfi rannsóknarstofu, heldur verður fólk fyrir stöðugu áreiti auglýsinga í öllum miðlum og á flestum götuhornum alla daga ævinnar. Uppsöfnuð áhrif þess er erfitt að rannsaka en margt bendir til þess að áhrifin séu mikil. Áreiti auglýsinga hefur ekki endilega bein áhrif á að neytendur festi kaup á tiltekinni vöru, heldur er líklegt að síendurtekin skilaboð um að nýr og betri varningur bæti líf fólks, geri það vinsælla, hamingjusamara og fallegra, hafi áhrif á gildismat fólks og líðan þess. Gildismat og líðan hafa síðan áhrif á ákvarðanir og val neytenda (t.d. Benson, 2004; Dittmar, 2007; Frank, 1999; Kasser og Kanner, 2004). Sér í lagi er hægt að tengja efnishyggju gildismat<sup>2</sup> við aukin kaup á útlits- eða ímyndartengdum varningi. Margar nýlegar rannsóknir sýna að efnishyggju gildismat og slæm sjálfsmynd geta leitt til kauparáttu og skuldasöfnunar, en auglýsingar sem sýna brenglaðan veruleika geta ýtt bæði undir efnishyggju og slæma sjálfsmynd (Dittmar, 2007). Í þessu sambandi er vert að nefna að mikið hefur undanfarið verið rætt um áhrif grannra fyrirsæta í auglýsingum. Sú óraunhæfa mynd sem sýnd er í slíkum auglýsingum hefur verið tengd aukinni óánægju með líkamann, brenglu í líkamsmynd og í verstu tilfellum átröskun (sjá yfirlit í Dittmar, 2007). Flestir fræðimenn á þessu sviði eru sammála um það að taumlaus sókn í athygli neytenda hefur uppsöfnuð áhrif, beint eða óbeint. Það eru þessi áhrif sem sálfræðingar óttast þegar rætt er um áhrif neyslumenningar á börn sem skortir þekkingu og getu til að greina raunveruleika frá sviðsettu óskálifi (Roedder-John, 1999), en um það er fjallað sérstaklega hér að neðan.

### 3. BÖRN SEM NEYTENDUR

Börn voru lengst af undanþegin því að vera áreitt af auglýsingum, en sú tíð er liðin (Lindstrom, 2004; Schor, 2004). Þar sem börn hafa meiri peninga á milli handanna nú en áður er auglýsingum beint að þeim í síauknum mæli. Auglýsingum um barnaföt, skó, raftæki, mat og tónlist er beint að börnum og tölfræðin áætla að árið 2003 hafi börn sjálf eytt 300 milljörðum dollara á heimsvísu og hafi haft áhrif á foreldra sína til að eyða öðrum 350 milljörðum dollara (Lindstrom, 2004). Því er hér markhópur sem kaupmönnum og framleiðendum þykir vert að ná til og halda í.

.....  
2 Þeir sem teljast efnishyggjur nota eiga eða peninga sem eins konar miðil að því að öðlast hamingju og til að sýna fram á velgengni sína (Richins og Rudmin, 1994). Því er sá sem er efnishygginn ekki aðeins að sækjast eftir efnislegum eigum og fjármunum þeirra sjálfra vegna heldur einnig þeim sálræna og félagslega ábata sem neysluvörur eru taldar geta veitt.

Það er ekki ýkja langt síðan byrjað var að rannsaka börn sem sérstakan neytendahóp eða markhóp fyrir markaðsherferðir en þar sem auglýsendur sýna börnum nú aukinn áhuga hafa rannsóknir á sviðinu einnig færst í aukana. Eitt og annað er vitað sem skiptir máli þegar kemur að því að bæta neytendavelferð barna.

Rannsóknir hafa sýnt að börn nútímans séu efnishyggjari en nokkur kynslóð á undan. Bæði rannsóknir Browns (2005) í Bandaríkjunum og Schor (2006) í Bretlandi sýna að börn segja að mikilvægasta markmiðið í lífinu sé að verða ríkur. Banerjee og Dittmar (2007) hafa sýnt að börn á aldrinum átta til ellefu ára telji að til þess að verða vinsæl, falla í hópinn eða til að forðast einelti verði þau að eiga réttu hlutina. Þetta eru einmitt skilaboðin sem oft eru fólgin í auglýsingum til barna, að það sé nauðsynlegt að eiga réttu hlutina. Börn og táníngar eiga einnig mjög auðvelt með að lesa merkingu í vörumerki, stundum auðveldara en foreldrarnir (Dittmar, 2007). Þau eiga mjög auðvelt með að draga upp (réttu eða ranga) mynd af persónum með því einu að horfa á eigur þeirra, á meðan foreldrarnir eru tregari til þess. Allt þetta bendir til að börn tengja auðveldlega saman efnislega hluti annars vegar og velgengni, persónueinkenni eða tilfinningar hins vegar, með öðrum orðum séu efnishyggjin. Þetta er áhyggjuefni í ljósi þess að margbúið er að sýna fram á neikvæð tengsl efnishyggju og líkamlegrar og andlegrar heilsu meðal fullorðinna og tánínga (sjá yfirlit t.d. Kasser og Kanner, 2004). Til þess að sporna við þessari þróun er mikilvægt að takmarka skilaboð í formi auglýsinga og annarar markaðssóknar um að tiltekna vörur geti á undraverðan hátt tryggt vinsældir, fegurð og hamingju.

Nú er unnið að því hjá talsmanni neytenda og umboðsmanni barna hér á landi að setja mörk við markaðssókn sem beinist að börnum. Sú vinna sem þar er í gangi leggur áherslu á að takmarka auglýsingar sem beinast að börnum í miðlum sem börn fylgjast mest með, að setja ríkari takmarkanir varðandi innihald markaðssetningar til barna og að skilgreina rými (skóla og heimili) þar sem börn eiga að geta verið laus við áreiti markaðssókar. Skýrsluhöfundar fagna þeirri vinnu og telja mikilvægt að minnka eins og mögulegt er það markaðsáreiti sem börn verða fyrir. Tvær ástæður eru fyrir því. Annars vegar vegna þess að börn hafa færri forsendur en fullorðnir til að taka rökrétta ákvörðun um kaup á varningi og hins vegar til að lágmarka fölsk skilaboð sem geta haft neikvæð áhrif á sjálfsmýnd og gildismat barnanna.

Borgara- og neytendanevnd Norðurlandaráðs hefur einnig verið með slík mál á dagskrá. Nefndin lagði til að Norræna ráðherranefndin skyldi á árunum 2005 - 2008 kanna umfang og afleiðingar auglýsinga ætlaðar börnum og taka afstöðu til þess hvort þörf sé á aukinni löggjöf um markaðsöryggi barna. Enn fremur telur nefndin nauðsynlegt að Norðurlöndin samræmi markmið sín og áætlanir til að hafa áhrif á stefnumótun Evrópusambandsins á þessu sviði (Nefndartillaga A 1329/medborger). Þessi tillaga var fullkláruð og afgreidd sem Tilmæli Norðurlandaráðs nr. 15/2003. Þrátt fyrir tillögu Norðurlandaráðs hefur enn ekki verið gerð úttekt á umfangi auglýsinga sem beinast að börnum á Norðurlöndunum. Hins vegar styrkti Norræna ráðherranefndin sænska rannsókn sem greindi fjölda auglýsinga á óheilbrigðum mat í bæklingum, tímaritum, í sjónvarpi og á vefnum. Samkvæmt rannsókninni innihélt fjöldapóstur sem dreift er á heimili barnafjölskyldna í Svíþjóð töluvert magn auglýsinga á óhollum matvælum. Á vefsíðum ætluðum börnum var mikið um auglýsingar á sælgæti, ís, kartöfluflögum og kexi. Í sjónvarpi var matvælauglýsingar einkum að finna í sápuóperum og barnaþáttum, þ.e. efni sem heillar börn og tánínga. Þar voru auglýsingar skyndibitastaða algengar. Þessar niðurstöður eru athyglisverðar í ljósi þess að í Svíþjóð er bannað að sýna auglýsingar í sjónvarpi sem ætlaðar eru börnum undir 12 ára (TemaNord, 2007:002).

### 3.1. Áhrif auglýsinga á börn og tánínga

Hite og Hite (1995) sýndu að börn allt niður í tveggja ára voru líklegri til að velja vörumerki sem þau hafa séð auglýst heldur en annað sambærilegt vörumerki. Börn allt niður í fjögurra eða fimm ára geta sagt til um hvaða efni í sjónvarpi er auglýsingar og hvað ekki. Hins vegar geta þau ekki greint muninn á tilgangi eða eðli auglýsinga og annars efnis. Þegar þau eru spurð hver munurinn er á auglýsingum og öðru efni veita þau svör á borð við „auglýsingar eru stuttar“ (Roedder-John, 1999, bls. 188). Það er ekki fyrr en börn ná um átta ára aldri að þau verða fær um að skilja að auglýsingar eru búnaar til með það að markmiði að hafa áhrif á ákvarðanatöku. Eftir átta ára aldur verða börn ekki aðeins fær um að skilja að auglýsingar eru fortölur, heldur einnig að þær segja ekki alltaf sannleikann og beita brögðum. Eftir því sem þau verða eldri

Þroskast þessi skilningur og börnin fá smám saman betri skilning á því hvers vegna það er í hag auglýsenda að fegra sannleikann eða beita brögðum (Roedder-John, 1999). Einnig hafa rannsóknir bent til þess að kynslóðamunur sé á skilningi á auglýsingum, hver kynslóð er talin vera læsari á auglýsingar en sú sem á undan kemur og æ tortryggjari á skilaboð auglýsinga.

Það er vegna rannsóknarniðurstaðna sem þessara sem það hefur verið talið að ósiðsamlegt sé að beina auglýsingum til barna undir átta ára aldri, en að eftir það séu börn vopnuð skilningi sem verndi þau gegn skilaboðum auglýsinga.

En þó svo eldri börn og táníngar skilji að auglýsendur hafa sölu varnings að leiðarljósi við gerð auglýsinganna er ekki þar með sagt að skilaboð auglýsinganna síst ekki inn og skili sér ekki í aukinni sölu. Unnsteinn Stefánsson, þá nemandi í 10. bekk Austurbæjarskóla, lýsti reynslu sinni af áhrifamætti auglýsinga á ráðstefnunni "Börn og auglýsingar" árið 2006 sem svo...

"Þegar ég fór til Frakklands í sumar var ég í verslunarmiðstöð að leita að hársápu. Það voru til yfir hundrað vörumerki en ég treysti aðeins tveimur til að hreinsa á mér hárið Head and Shoulders og svo Wella. Ástæðan fyrir þessu er auðvitað sú að ég hafði aldrei heyrt um hinar sápurarnar, mest vegna þess að ég hafði aldrei séð þær auglýstar.... Svona atvikum hefur maður oft lent í, það er að treysta frekar þeim vörum sem maður hefur áður séð auglýstar en það var fyrst í sumar, þá 15 ára, sem ég áttaði mig á því að þetta var vegna auglýsinganna" (Sótt þann 2. febrúar 2008 af [http://www.barn.is/barn/upload/files/ppt\\_kynningar\\_fra\\_odrum/vidhorf\\_unglings.doc](http://www.barn.is/barn/upload/files/ppt_kynningar_fra_odrum/vidhorf_unglings.doc)).

Þetta lýsir því vel að Unnsteinn hefur gert sér grein fyrir því að auglýsingar hafa haft lúmsk áhrif á hans val sem neytanda.

Markaðurinn hefur hins vegar séð við tortryggni tánínga og laumar auglýsingum inn í þá miðla sem höfða helst til unga fólksins, svo sem kvikmyndir eða tölvuleiki, í formi vörulauma (e. product placements). Þannig er höfðað til unga fólksins með því að láta frægt fólk klæðast eða nota tiltekna vörur. Slíkar óbeinar auglýsingar kallast stuðningur dægurstjarna (e. celebrity endorsement). Áhrif slíkra auglýsinga má ekki vanmeta. Skilaboðin um að þessar vörur séu öðrum betri skila sér til neytanda á sama hátt og ef um hefðbundnar auglýsingar væri að ræða, ef ekki sterkar. Áhrif stórstjarna og átrúnaðargoða eru mikil bæði á börn og fullorðna, enda mikið notaðar í auglýsingar til að skapa ákveðna ímynd fyrir vöru.

Norræn rannsókn (TemaNord, 2005:567) hefur sýnt að foreldrar á Norðurlöndunum sjá margt jákvætt við neyslu barna og ungmenna og að mati margra getur neyslumynstrið í nútíma þjóðfélagi þroskað börn á ýmsan hátt. Hins vegar eru foreldrarnir mótfallnir mörgu af því sem markaðssett er gagnert fyrir börn nú til dags. Niðurstöðurnar byggjast á rýnihópaviðtölum við börn og foreldra í Danmörku, Noregi og Svíþjóð og símakönnun á afstöðu foreldra til neyslu barna sinna. Vörur sem sérstaklega eru ætlaðar börnum og ungmennum eru auglýstar í sjónvarpi og blöðum og þó fæstir foreldranna í rannsókninni teldu auglýsingarnar leiða til þess að börn þeirra tækju að þræði um hluti, töldu þeir auglýsingar gera það að verkum að börn verði óánægð með það hvernig þau líta út. Máttur auglýsinganna var einnig kannaður í rýnihópaviðtölunum við börnin. Börnin lýstu því hvernig þau langaði að eignast það sem auglýst er í blöðunum, en máttur auglýsinganna virtist þó ekki vera eins sterkur og máttur skólafélaga og vina.

Hægt er að lágmarka áreiti frá markaðssókn á börn með reglugerðum eða samkomulagi við hagsmunaaðila en meira þarf að koma til ef vernda á börn í síbreytilegu neylusamfélagi. Veita þarf börnum aukna þekkingu á neytendamálum til þess að þau geti sjálf tekið ákvarðanir með gagnrýnu hugarfari þegar aldur þeirra leyfir.

#### **4. NEYTENDAFRÆÐSLA**

Árið 1986 gaf Efnahags- og félagsmálaráð Sameinuðu þjóðanna út tilmæli til þjóða heims um að þróa almenna neytendafræðslu. Sama ár gaf Evrópusambandið (ESB) út yfirlýsingu um nauðsyn þess að taka upp neytendafræðslu á grunn- og gagnfræðaskólastigi. Amsterdam-sáttmálinn frá 1997 kveður á um að

Evrópusambandið og aðildarþjóðir þess skuli framfylgja neytendafræðslu sem hluta af því að standa vörð um réttindi neytenda. Þetta snertir Íslendinga óbeint í gegnum samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (EES) og þau Norðurlönd sem eru aðildarþjóðir ESB, Svíþjóð, Danmörku og Finnland.

Í skýrslu Norræna ráðherranefndarinnar frá 1992 er sett fram sameiginleg norræn skilgreining á markmiðum og innihaldi neytendafræðslu, svohljóðandi:

„Markmiðið með neytendafræðslu í skólanum er að mennta sjálfstæða, meðvitaða og vel upplýsta neytendur. Kennslan á að veita nemendum vitneskju um og innsýn í hlutverk neytandans í flóknu samfélagi með því að veita grundvallarþekkingu á sviðum á borð við neytendalöggjöf, fjármál einstaklinga og þjóðhagfræði, auglýsingar og áhrif, neyslu og umhverfismál, hnattrænar auðlindir, húsnæðismál, fatnað, verð og gæði, fæði og heilbrigði. Skólanum ber að stuðla að því að nemendur verði meðvitaðir um þau áhrif sem þeir verða fyrir varðandi lífsstíl, neysluvenjur og viðhorf.“ (TemaNord, 2000:595, bls. 6-7).

Þessi sameiginlega skilgreining er ítarleg og spannar flest þau svið sem skýrsluhöfundar telja mikilvæg í neytendafræðslu og er rætt um hér að neðan.

Árið 1995 gaf Norræna ráðherranefndin út tillögur að markmiðum og innihaldi fyrir neytendafræðslu í grunn- og framhaldsskólum á Norðurlöndunum. Þessi markmið voru endurskoðuð árið 2000 (TemaNord, 2000:599). Þar er innihaldi neytendafræðslu skipt upp í sex svið; a) fjármál einstaklingins, b) réttindi og skyldur neytandans, c) auglýsingar, fortölur og markaðsáreiti, d) neysla, umhverfi og siðferði, e) matur og næring og f) vöruöryggi. Þessum tillögum er ætlað að styrkja og skýra mikilvægi neytendafræðslu í skólum á Norðurlöndum.

#### 4.1. Mikilvægi neytendafræðslu

Margar ástæður eru fyrir því að fræðsla um neytendamál er nú orðin afar mikilvæg, ekki aðeins fyrir börn heldur má einnig færa rök fyrir mikilvægi neytendafræðslu fyrir fullorðna. Neysluheimur Íslendinga, og annarra vestrænna þjóða, hefur gjörbreyst á örfáum árum, hann er mun flóknari en áður og mikið úrval varnings getur valdið kviða eins og áður var útskýrt. Fjármál geta verið flókin og auðvelt er að misstíga sig í þeim. Auðvelt aðgengi er að lánsfé og skuldir heimilanna aukast því dag frá degi (t.d. Glitnir, mars 2008). Skuldir hvíla þungt á íslenskum heimilum og mikil ásókn er í ráðgjöf hjá ráðgjafastofu heimilanna eins og áður hefur komið fram.

Auglýsingum fjölga og kunnáttu í markaðsfræðum fleygir fram, sem þýðir að betri vitneskja fæst um það hvernig hægt er að hafa áhrif á ákvarðanir neytenda. Meira áreiti er af markaðsherferðum og flóknar kröfur koma frá samborgurum um val á lífstíl. Erfiðara er að ná heildarsýn yfir markaðinn og gera verðeða gæðasamanburð eða leggja mat á mörkin milli munaðar og nauðsynja. Þetta þýðir að meiri kröfur eru gerðar til neytenda um að velja og hafna og meta vörur og fjármagna kaup sín. Neytendur standa líka frammi fyrir því að taka siðferðilega afstöðu til vara. Nú velja til að mynda margir fyrir sér hvort vara var framleidd í þrælkunarbúðum (e. sweat shops) eða af börnum. Einnig bætast við áhyggjur neytenda af því hvort varan var framleidd á umhverfisvænan og sjálfbæran hátt og hvort megi nota og losa sig við vöruna án þess að valda umhverfinu tjóni.

Áður fyrr höfðu foreldrar umsjón með fjárútlátum heimilanna en nú hafa börn æ meira um það að segja hvað er keypt. Börn hafa einnig meiri peninga á milli handanna og bankar bjóða upp á meiri þjónustu fyrir börn. Allt þetta, meðal annars skýrir nauðsyn þess að uppfræða neytendur á sem viðtækustu sviði neytendamála.

#### 4.2. Neytendafræðsla á Íslandi

Neytendafræðsla heyrir undir lífsleikni í skólum hérlendis. Í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar sínar og tilmæli kveður aðalnámskrá grunnskóla í lífsleikni frá 2007 á um ýmsa neytendafræðslu sem nemendur eiga rétt á. Meðal markmiða sem aðalnámskrá grunnskóla setur í neytendamálum má telja a) að nemendur læri að gera sér grein fyrir ýmsum kostnaði, b) geti gert áætlun um sparnað og eyðslu, c) veri meðvituð

um félagslega og siðferðilega ábyrgð sína sem neytendur og d) geti greint á milli jákvæðra og neikvæðra skilaboða frá auglýsingum svo einhver dæmi séu nefnd (Menntamálaráðuneytið, 2007). Þessi markmið taka á helstu hliðum þess að vera neytandi í nútímasamfélagi og þjálfar nemendur í að greina skilaboð um hverjar eru raunverulegar þarfir þeirra til þess að lifa hamingju- og innihaldsríku lífi auk þjálfunar í meðhöndlun peninga. Markmið aðalnámsskrár grunnskóla ríma vel við þau markmið sem Norræna ráðherranefndin leggur til. Aðalnámsskrá framhaldsskóla leggur ekki jafn skýrar línur um markmið í neytendafræðslu. Þar kemur aðeins fram það lokamarkmið að nemandinn „...verði meðvitaður um ábyrgð sína sem neytandi í flóknu og margbreytilegu samfélagi“ (Menntamálaráðuneytið, 1999, bls. 12). Þetta er afar opið orðalag og leggur ekki skýrar línur um í hverju fræðslan skal fólgin.

Við gerð og samþykkt nýs skipurits fyrir Neytendastofu sem staðfest var af viðskiptaráðherra í mars 2006 kemur fram að eitt verkefnið neytendastofu sé nokkurs konar eftirlit með neytendafræðslu. Í því felst að Neytendastofa fær það hlutverk að þrýsta á skóla um að framfylgja markmiðum lífsleikni um neytendafræðslu, að aðstoða þá sem skipuleggja kennslu við val á viðeigandi námsefni í neytendamálum, auk þess sem Neytendastofa getur haft milligöngu um að sækja um styrki til þýðinga og þróunar á námsefni. Í tengslum við þessa vinnu fól viðskiptaráðherra Neytendastofu að hafa umsjón með svo nefndu neytendafræðsluráði, en þar eiga sæti sérfræðingur frá Neytendastofu og fulltrúar frá Neytendasamtökunum og félagi lífsleiknikennara í framhaldsskólum. Enginn fulltrúi frá grunnskólum á aðild að neytendafræðsluráði, enda er ekki rekið félag lífsleiknikennara í grunnskólum. Neytendafræðsluráð er Neytendastofu til ráðgjafar og aðstoðar um hvernig sé unnt að efla gerð kennsluefnis og auka neytendafræðslu í grunn- og framhaldsskólum landsins. Ráðið stefnir að gerð aðgerðaáætlunar um að neytendafræðsla fái skýra stöðu í kennslu innan skólanna, en sú vinna er á umræðustigi.

Þrátt fyrir ágæt markmið, alþjóðlegar skuldbindingar og stofnun neytendafræðsluráðs eru líkur á því að neytendafræðslu í skólum á Íslandi sé ábótavant. Á hefur skort að sérhver skóli í landinu taki neytendafræðslu föstum tókum og innleiði í stundaskrá sína. Skólar hafa nokkuð frjálst val þegar kemur að skipulagi náms í lífsleikni, þrátt fyrir markmið aðalnámsskrár og margir láta neytendahlið námsins víkja fyrir öðrum hliðum þess. Sérfræðingar menntamálaráðuneytisins og Neytendastofu, sem skýrsluhöfundar ræddu við, telja eftirfylgni innan grunnskóla vera litla, kennara og skólastjórnendur skorti áhuga á efninu og að meiri áhersla sé lögð á að nemendur skilji almenn borgaraleg réttindi sín en neytendavelferð. Ekki hefur þó verið gerð formleg úttekt af hálfu ráðuneytis á því hvort eða hvernig markmiðum um neytendafræðslu er fylgt. Skýrsluhöfundar leggja til að slík könnun verði gerð. Eðlilegt er að Neytendastofa hafi aðkomu eða frumkvæði að gerð slíkrar könnunar þar sem lögbundið hlutverk hennar er að „vinna að stefnumótun á sviði neytendamála auk þess sem stofnunin skal beita sér fyrir því að gerðar verði rannsóknir á sviðinu“ (2. gr. laga nr. 62/2005 um Neytendastofu og talsmann neytenda).

Menntamálaráðuneytið hefur hins vegar látið gera könnun um lífsleikni í grunn- og framhaldsskólum, en sú könnun er nokkurra ára gömul (Menntamálaráðuneytið, 2005). Það skal skýrt tekið fram að þessar niðurstöður sýna ekki hvernig staðan er á kennslu í neytendamálum sérstaklega. Hér er stiklað á stóru um niðurstöðurnar<sup>3</sup>.

Grunnskólar. Aðeins 31% svarenda segja að lífsleikniáætlun hafi verið gerð við skólann, en við það bætast 34% sem sögðu slíka áætlun vera í vinnslu. Gott væri að vita hvort neytendamál voru hluti þeirra áætlanagerða. Í niðurstöðum könnunarinnar kemur fram að í 79% þeirra skóla sem svara voru engir fagstjórar í lífsleikni. Skiptar skoðanir voru á því hvort nægt framboð væri á símenntun í lífsleikni, 38% voru frekar ósammála og 34% frekar sammála. Einnig voru skiptar skoðanir á því hvort útgefið námsefni væri fullnægjandi en 38% voru því frekar sammála en 33% frekar ósammála. Í niðurstöðum könnunarinnar kemur fram að það vantaði aðgengilegan lista fyrir námsefni og hvernig það tengist viðfangsefnum og markmiðum greinarinnar. Einnig að skólum þurfi að standa til boða námskeið eða fræðslufundir sem styðja

.....

3 Í skjali sem lýsir niðurstöðum þessara kannana er ekki tekið fram hvort einn eða fleiri spurningalistar voru sendir á hvern skóla eða hversu margir fengu spurningalistana í heild. Fram kemur að 64% svörum hafi verið í grunnskólum og 90% í framhaldsskólum en ekki af hvaða heild þetta hlutfall er. Þar af leiðandi er erfitt að túlka öll hlutföll sem lýsa niðurstöðum.



við lífsleiknikennslu og þjálfara kennara og aðra starfsmenn skólans í kennslufræði greinarinnar. Þá var tæplega helmingur svarenda (44%) frekar sammála því að tímabært væri að endurskoða námskrá í lífsleikni. Mikill meirihluti (88%) er mjög eða frekar sammála því að lífsleikni sé mikilvæg í nútíma skólastarfi.

Framhaldsskólar. Í tveim þriðju framhaldsskólanna hefur verið gerð grein fyrir lífsleiknikennslunni í skólanámskrá og unnið að því í 22% skólanna að auki. Eins og í grunnskólum voru skiptar skoðanir á því hvort nægjanlegt framboð væri af símenntun, en 38% voru frekar ósammála því og 34% frekar sammála. Almennt voru skólar á því að útgefið námsefni væri ekki fullnægjandi. Meirihluti svarenda (72%) var mjög eða frekar sammála því að tímabært væri að endurskoða námskrá í lífsleikni. Þegar þetta er skrifað er nýjasta námskrá lífsleikni í framhaldsskólum orðin níu ára gömul. Tveir þriðju svarenda (65%) var mjög sammála því að lífsleikni væri mikilvæg í nútíma skólastarfi. Í skýrslunni kemur fram að það kæmi því miður fyrir að lífsleiknikennsla væri látin í hendur kennara sem hafa lítinn sem engan áhuga eða færni til að kenna fagið. Það var einnig bent á að með aukinni samþættingu við aðrar námsgreinar mætti ná markmiðum lífsleikninnar og í starfi utan sérstakra kennslustunda.

Í grunnskólum er yfirleitt enginn fagstjóri fyrir lífsleikni sem er ef til vill til marks um skort á skilningi skjólastjórnenda grunnskóla á faginu. Eins og áður hefur komið fram eru heldur ekki starfandi samtök eða félag lífsleiknikennara í grunnskóla. Framhaldsskólar standa sig betur hvað þetta varðar. Aukin vitund virðist vera að glæðast meðal lífsleiknikennara í framhaldsskólum um mikilvægi neytendafræðslu. Félag lífsleiknikennara í framhaldsskólum (F-Líf) heldur á vordögum 2008 námskeið um neytendafræðslu fyrir kennara á unglingsstigi og í framhaldsskólum. Námskeiðið er undir yfirskriftinni „Neytendavitund og sjálfbær þróun í lýðræðisþjóðfélagi“. Í lýsingu á námskeiðinu segir að „neytendamál og umhverfismál verði sífellt háværi í okkar þjóðfélagi og því sé brýnt að búa nemendur undir líf í þjóðfélagi þar sem upplýsingaflæði og þáttur sjónrænna miðla eykst stöðugt“ (sótt þann 24.3.2007 af <http://www.flif.ki.is/>). Á námskeiðinu verða kenndar leiðir sem efla gagnrýna hugsun, túlkun upplýsinga, tjáningu og samstarf. Þetta námskeið gæti orðið til þess að neytendamálum verði gert hærra undir höfði í grunn- og framhaldsskólum í náinni framtíð.

Verulega vantar á að nægilegt framboð sé á kennsluefni um neytendamál. Námsgagnastofnun hefur gefið út sex bæklinga Ég er það sem ég vel, einn fyrir hvert skólaár frá 5. – 10. bekkjar. Bæklingarnir eru ætlaðir til kennslu á lífsleikni og fjalla vítt og breitt um lífstíl en ekki um neytendamál eingöngu. Meðal annars er þar fjallað um fjármál og auglýsingar, en einnig um matarræði, hreyfingu og fíkniefni. Landsbankinn gaf út námstengdan leik sem heitir Raunveruleikurinn sem er ætlaður nemendum 10. bekkjar grunnskóla. Hann gengur út á fjármál eingöngu, en aðrar hliðar neytendamála, svo sem auglýsingalæsi, gildismat, umhverfishæðun og siðferðileg neysluhæðun eru ekki tekin fyrir. Ekki virðist vera til efni sem tekur fyrir neytendamál í heild. Svipuðu efni - tölvutæka námsefninu Fjárinn - er dreift af Neytendasamtökunum. Fjárinn er fjármála- og neytendafræðsluefni sem dreift er á USB lyklum. Námssefninu er ætlað að auka fjármálalæsi ungs fólks í gegnum sérstakt bókhaldsforrit og reiknivélar þar sem nemendur geta unnið með sín eigin fjármál. Fjárinn tekur á neytendarétti, réttindum og skyldum neytenda á vinnumarkaði, skattaframtali, samkeppni, siðrænni neyslu og merkingum á vörum svo sem rafföngum og þvotti. Ítarlega er farið í einstaklingsfjármál, yfirdráttarlán, ábyrgðir, gengi, séreignalífeyri, útlán, tryggingar, innlán og sparnað. Á heimasíðu Félags lífsleiknikennara í framhaldsskólum segir að þetta námsefni hafi verið tekið upp í nokkrum framhaldsskólum með góðum árangri. Hvernig sá árangur er metinn og hve margir nemendur hafa haft aðgang að efni er ekki tekið fram. Námssefni þetta er hins vegar ekki ókeypis, kostar 2.500 krónur.

Neytendastofa hefur haft milligöngu um að um að fá 1500 handbækur (Europa Diary) frá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins til notkunar í tilraunakennslu í 8 framhaldsskólum skólaárið 2007-2008. Þetta námsefni var notað í enskukennslu í framhaldsskólunum, en ekki lífsleikni og ekki er vitað hve djúpt var farið í námsefnið í skólunum sem höfðu það til reynslu. Ólíkt námsefninu Raunveruleikinn og Fjárinn nær þessi handbók yfir neytendafræðslu í víðasta skilningi þess orðs. Auk fjármála (eyðslu, skulda, kortanotkun, lána, vaxta) er fjallað um réttindi neytenda og kvörtunarleiðir, vörumerki, auglýsingalæsi,

umhverfisvernd, sjálfbærni, siðlega neyslu, svindl, falsanir og gylliboð, matvælamerkingar, offitu og átraskanir (European Communities, 2007). Þetta námsefni er hins vegar á ensku og hefur ekki verið heimfært upp á íslenskan raunveruleika, t.d. er þar fjallað um réttindi neytenda í ESB á meðan betra væri að fræða námsmenn um íslenska neytendalöggjöf.

Af ofangreindu má vera ljóst að auka þarf skilning kennara á mikilvægi viðtækrar neytendafræðslu og bæta þarf úr skorti á kennsluefni um neytendamál, ekki aðeins til að vernda börn og ungmenni gegn síauknum ágangi markaðsafla, heldur einnig til að auka velferð þeirra sem neytenda framtíðarinnar. Það er ekki nóg að kenna ungu fólki bókhaldsaðgerðir eða að kenna því að skilja fjármál. Það er ekki siður mikilvægt að útskýra fyrir þeim hvernig gildismat, væntingar og umhverfi hafa áhrif á það hvernig fólk kys að verja peningum sínum. Flinkustu bókhaldarar geta varið fjármunum í óþarfa og fært það svo samvisskusamlega til bókar, en það ætti varla að vera tilgangurinn með neytendafræðslu.

## 5. FÉLAGSLEG STAÐA NEYTENDA

Stofnanir samfélagsins, sameiginleg viðmið og efnahagslegt umhverfi hafa áhrif á hegðun neytenda. Félagssfræðingar hafa skoðað tengsl hins ytra umhverfis og neyslumynsturs ólíkra hópa. Þar hefur meðal annars verið bent á það að stéttarstaða einstaklinga og neysla eru nátengd fyrirbæri. Fólk af sömu stétt deilir sömu viðmiðum, lífstíl og áhugamálum og það notar mismunandi varning til að greina sig frá öðrum hópum samfélagsins og styrkja sjálfsmynd sína. Stöðutákn geta þannig verið misjöfn eftir þjóðfélagshópum, sem og tíska í lífsháttum og klæðaburði.

Aðgangur fólks að ýmis konar varningi er einnig tengdur félagslegri stöðu þess. Á síðustu árum hafa fræðimenn í auknum mæli beint sjónum sínum að neyslu lágtekjufólks og varpað ljósi á vandamál sem lágtekjuhópar standa frammi fyrir í samfélagi nútímans. Margt bendir til dæmis til að aðgangur að rafrænum peningum (t.d. netbankar) sé að einhverju leyti háður félagslegum þáttum eins og menntun og tekjum (Kempson, Whyley, Caskey og Collard, 2000; Kempson og Collard, 2005; Singh, Mckeown, Myers og Shelly, 2005).

Á Norðurlöndunum hefur reynsla lágtekju- og millistéttar fjölskyldna af eigin neyslu verið könnuð með viðtölum. Rannsókn Bonke og féлага (2005) beindist að barnafjölskyldum í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Alls voru tekin viðtöl við 75 einstaklinga, bæði þá sem leitað höfðu á náðir félagsþjónustunnar vegna bágrar fjárhags- og félagsstöðu og eins þá sem bjuggu við sterkt félagsnet og voru vel staddir bæði hvað varðar fjárhag og húsnæði. Í viðtölunum kom fram að félagslegar aðstæður fjölskyldanna hafði mikið um neyslumynstur þeirra að segja. Þeir viðmælendur sem höfðu leitað á náðir félagsþjónustunnar höfðu sjaldnast bíl til umráða og áttu þar af leiðandi erfitt með að ferðast milli verslana. Sömuleiðis gerðu takmörkuð fjárráð þeim erfitt að leggja fyrir peninga til að geta keypt vörur á útsölum. Þessi undirmálshópur var enn fremur frábrugðinn þeim sem var til samanburðar að því leyti að neysla hans var mun kerfisbundnari. Innkaupin voru fyrirfram skipulögð, menn gerðu verðsamanburð og gjarnan var stuðst við innkaupalista.

Svipað mynstur kom fram í rannsókn Hohnen (2007) sem byggir á viðtölum við 35 einstaklinga sem tilheyrðu lágstéttar fjölskyldum og 15 einstaklinga úr millistéttar fjölskyldum sem búsettir voru í úthverfum Kaupmannahafnar og Málmeyjar. Með því að bera saman upplifun og reynslu þessara tveggja hópa komst Hohnen að því að viðmælendur úr lágstétt skrifuðu frekar innkaupalista, héldu heimilisbókhald og lásu blöðin í leit að sérstökum tilboðum en þeir sem tilheyrðu hópi hinna hærra settu. Tekjuminni hópurinn vissi nákvæmlega hve mikið bæri að eyða í mánuði hverjum og í hvað peningarnir ættu að fara. Auk þess kusu þeir hvorki að nota debet- né kreditkort þó þeir teldu sig geta nálgast slík kort. Þeir gerðu nákvæman greinarmun á debetkortainneign og reiðufé. Reiðuféð er áþreifanlegt en rafrænum peningum þótti fylgja hætta á að missa sjálfstjórn.

Enn fremur benti Hohnen (2007) á að efnahagsleg staða kaupenda geti haft áhrif á þær tilfinningar sem vakna þegar fjármunum er varið í vörukaup. Millistéttarhópurinn gerði góðlátlegt grín að neyslu sinni með sögum af því þegar lagt var upp í innkaupaferð með það að markmiði að kaupa í matinn en við lok ferðar hafi peningunum verið eytt í kaup á raftækjum. Neysla lágstéttarfólksins var hins vegar oftast tengd siðferðilegum spurningum um hvernig rétt væri að forgangsraða. Réttast er að eyða peningunum í mat og

húsaleigu en löngunin til að geta veitt börnum sínum eitthvað sérstakt er einnig sterk.

Svo kann að vera að hugmyndir fólks um hvernig það stendur fjárhagslega samanborið við aðra vegi þyngra en raunveruleg fjárhagsleg staða þess þegar spáð er fyrir um neysluhegðun. Spurningakönnun meðal 411 Svía leiddi í ljós að þegar fólk tekur ákvörðun um kaup á tiltekinni vöru skiptir máli hvort það telur sig hafa efni á vörunni. Þegar jöfnuð voru áhrif raunverulegrar fjárhagslegrar stöðu kom í ljós að þeir sem töldu sig (réttilega eða ranglega) standa verr að vígi en aðrir keyptu minna, stilltu sig frekar um að kaupa það sem þá langaði í, skipulögðu frekar kaup sín og töldu þau skipta meira máli fyrir velferð þeirra en þeir sem töldu sig standa betur að vígi en aðrir hvað efnahag varðar (Karlsson, Garling, Dellgran og Klingander, 2005). Þetta bendir til að upplifun fólks á eigin fjárhag hefur meiri áhrif á neysluhegðun þeirra en raunverulegur fjárhagur.

## 6. VELFERÐ NEYTENDA

### 6.1. *Næring og holdafar*

Offíta er vaxandi vandamál í heiminum og henni fylgir hætta á aukinni tíðni sykursýki, hjarta- og æðasjúkdóma, stoðkerfissjúkdóma, háþrýstings og sumra tegunda krabbameins. Ógnin er raunveruleg og aðkallandi. Í Bretlandi kom út skýrsla árið 2004 þar sem því var spáð að börn nútímans verði fyrsta kynslóðin í heila öld sem hefur lægri lífslíkur en foreldrar þeirra (House of Commons Health Committee, 2004). Heil kynslóð foreldra hefur þannig hærri lífslíkur en börn þeirra sökum offitutengdra sjúkdóma barnanna. Þessar niðurstöður voru reiðarslag fyrir bresku þjóðina og ýmis úrræði voru tekin upp til þess að reyna að stuðla að hollari lifnaðarháttum.

Norðurlandabúar hafa ekki farið varhluta af þessari þróun. Hlutfall danskra barna sem eiga við offitu að stríða hefur margfaldast frá árinu 1975 og árið 2003 var 21% danskra stúlkna og 15% danskra drengja á aldrinum sex til átta ára of þung. Þetta ár áttu 4% stúlkna og 5% drengja í þessum aldurshópi við offitu að stríða (Pearson, 2005). Hlutfall ofþyngdar barna er svipað hérlendis. Um fimmtungur sex ára íslenskra barna eru of þung (Gunnarsdóttir og Thorsdóttir, 2003) og um 20% níu og fimmtán ára barna eru of feit eða of þung (Erlingur Jóhannsson, 2004). Ofþyngd hefur löngum verið skýrð með löku mataræði og hreyfingarleysi. Könnun á mataræði níu og fimmtán ára barna sýnir að börn á þessum aldri neyta of lítills magns trefja og viðbættur sykur í fæðu þeirra er meiri en ráðlagt er. Viðbættan sykur er meðal annars að finna í gosdrykkjum, en meðalneysla fimmtán ára unglínga á gos- og svaladrykkjum er rúmlega 500 ml á dag. Margar jákvæðar breytingar virðast samt hafa orðið á mataræði barna og ungmenna á síðastliðnum áratug. Neysla ávaxta og grænmetis hefur til að mynda aukist þó hún sé enn mun minni en ráðlagt er (Inga Þórsdóttir og Ingibjörg Gunnarsdóttir, 2006).

Ofþyngd fullorðinna er einnig vaxandi vandamál. Hlutfall of feitra reykvískra kvenna á aldrinum 45 til 64 ára meira en tvöfaldaðist á árunum 1975 til 1994. Árið 1994 töldust 15% kvenna á aldrinum 45 til 54 ára of feitar og hið sama átti við um 25% kvenna á aldrinum 55 til 64 ára (Læknablaðið, 2001). Niðurstöður könnunar á mataræði Íslendinga sýna að töluverð breyting var á mataræði Íslendinga milli árána 1990 og 2002. Dreigið hefur úr neyslu mjólkur, kaffis, fískis og kartaflna en neysla á ávöxtum, grænmeti, pizzu, kökum, sælgæti og gosdrykkjum hefur aukist (Laufey Steingrimsdóttir, Hólmfríður Þorgeirsdóttir og Anna Sigríður Ólafsdóttir, 2002).

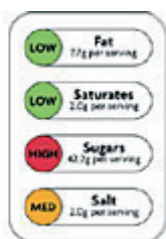
#### 6.1.1. *Merkingar matvæla*

Hollustumerkingar matvæla snúa að því að upplýsa neytendur um næringarinnihald og gera þeim þannig kleyft að bæta lifnaðarhætti sína. Of miklar upplýsingar eru neytendum þó ekki endilega til hagsbóta, enda hafa rannsóknir sýnt að neytendur kunna ekki alltaf að lesa úr matvælamerkingum. Greining Cowburn og Stockley (2004) á þeim 129 rannsóknum á skilningi neytenda á matvælamerkingum sem gerðar höfðu verið um heim allan fram til ársins 2002 leiddi í ljós að stærstum hluta neytenda fannst matvælamerkingar vera of flóknar og að of mikið væri um tæknileg orð og tölulegar upplýsingar. Eldri neytendur og neytendur með stutta skólagöngu og lágar tekjur áttu í hvað mestum erfiðleikum með að skilja matvælamerkingarnar.

Bretar hafa tekið upp svokallað umferðaljósakerfi (Mynd 2) til að einfalda upplýsingar um

næringarinnihald og reyna að draga úr offituvanda þar í landi (Sótt þann 25. mars af <http://www.eatwell.gov.uk/foodlabels/trafficlights/>). Talið var líklegt að ein orsök vaxandi offituvanda væri sú að fólk hefði ekki nægilega þekkingu á næringarfræði og vissi ekki um næringarinnihald þeirra matvæla sem voru borin á borð. Í umferðarljósakerfinu tákna grænt að æskilegt sé að neyta vörunnar í miklu magni, gult þýðir að hennar skuli neyta í hófi en rautt að forðast skuli vöruna að öllu jöfnu. Kerfið var tekið upp til þess að einfalda fólki valið á hollum mat, en mörgum þykir að kerfinu hafi ekki tekist ætlunarverk sitt þar sem sumar matvörur bjóða upp á eitthvað gott en annað slæmt (Bussell, 2005). Þannig stendur neytandinn enn frammi fyrir því að merkingin gefi ekki skýr skilaboð um hvort varan er holl eða ekki. Iðulega er tekið dæmi af osti, sem er kalkríkur og próteinríkur og inniheldur mikilvæg vítamín og steinefni, en flestur ostur er hins vegar með hátt fituinnihald. Enn á eftir að reyna á hvaða áhrif þessar merkingar hafa á offituvandann í Bretlandi.

Svíar hafa síðan 1989 notast við hollustumerkingu sem líkist skráargati (Mynd 3). Tilgangur merkisins er að auðvelda neytendum að velja heilsusamlegar matvörur. Skráargatsmerkið fá eingöngu vörur sem hafa lágt sykur- og saltmagn, hátt hlutfall trefja og/eða lágt hlutfall af fitu. Í júní 2007 hvatti danska þingið fjölskyldu- og neytendaráðherra þar í landi til að hafa samband við samstarfsmenn sína á hinum Norðurlöndunum með það fyrir augum að taka upp samnorrænt hollustumerki. Í kjölfarið hafa Danir, Norðmenn og Svíar hafið þróun norræns hollustumerkis sem byggja skal á hinu sænska skráargatsmerki. Íslendingar og Finnar óskuðu hins vegar ekki eftir því að taka þátt í þessari þróun (Udvalget for fødevarer, landbrug og fiskeri, 2008).



Mynd 2. Umferðarljósamerki á matvæli



Mynd 3. Skráargatsmerki á matvæli

Nýleg rannsókn sem náði til 5000 neytenda á Íslandi, Danmörku, Svíþjóð, Noregi og Finnlandi sýnir að neytendur á Norðurlöndunum vilja að fæða sé merkt á læsilegan og auðveldan hátt. Rannsóknin sýnir hins vegar að menn hafa blendnar tilfinningar í garð þess að láta tákna eða myndir leysa ritaðar upplýsingar um innihald matvæla af hólmi. Mikilvægast þykir að á matvælum sé að finna upplýsingar um síðasta sölundag, innihald, næringagildi og framleiðsluland en ekki er lögð eins mikil áhersla á að fram komi upplýsingar sem snúa að siðferðilegum málefnum eins og mannréttindum og dýravernd (TemaNord, 2007:513).

### 6.1.2. Merkingar matvæla á Íslandi

Í reglugerð nr. 503/2005 um merkingu matvæla er kveðið á um merkja beri matvæli með heiti vörunnar, innihaldi og magni tiltekinna innihaldsefna, nettóþyngd, geymsluskilyrðum og geymsluþoli, framleiðanda, notkunarleiðbeiningum og framleiðslulotu. Að auki er í reglugerð nr. 586/1993 kveðið á um að skylt sé að merkja næringargildi matvæla „...þegar fullyrðing um næringarfræðilega eiginleika tiltekinna vöru kemur fram í merkingu, kynningu eða auglýsingu. Að öðru leyti er merkingin valfrjál.“

Nokkuð hefur verið rætt um hollustumerkingu matvæla á Íslandi en ekki er til staðar sérstök löggjöf á því sviði. Í október 2005 skipaði forsætisráðherra faghóp sem meðal annars var ætlað að greina vanda sem tengist óhollu mataræði og hreyfingarleysi. Ári síðar skilaði faghópurinn skýrslu þar sem lagðar voru fram tillögur að fjölþættum aðgerðum til að efla lýðheilsu á Íslandi. Í skýrslunni er meðal annars lagt til að merkingar á umbúðum matvæla verði gerðar skýrari. Að mati faghópsins væri til hagsbóta að byggja ofan á núverandi merkingar og merkja öll matvæli með næringarinnihaldi til að auðvelda neytendum

að átta sig á næringargildi þeirra. Enn fremur ber að einfalda núverandi merkingar á næringarinnihaldi. Til að mynda þótti óþarft að gefa upp hitaeiningamagn bæði í kílókaloríum (kcal) og kílójoule (kJ) og lagði hópurnir til að sleppa bæri kJ til að einfalda merkingar. Loks var talið æskilegt að heilbrigðisyfirvöld og matvælaframleiðendur hefji samstarf í því skyni að koma á fót einföldu hollustumerki í líkingu við umferðarljósakerfið breska. Slíkt myndi aðvelda almenningi að greina hollustugildi matvæla (Þingskjal 1149, 699. mál. 2006, sótt þann 26. mars af <http://www.althingi.is/alttext/133/s/1149.html>).

Umboðsmaður barna og talsmaður neytenda hafa þrýst á íslensku stjórnvöld að taka upp hið væntanlega norræna hollustumerki í tengslum við samstarfsverkefni þeirra um að koma á heildarsátt um mörk við markaðssókn sem beinist að börnum. Sömuleiðis hafa þau hvatt matvælaframleiðendur og þá sem standa að innflutningi á matvælum til að byrja að nota merkið án þess að lagaákvæði kveði á um það. Samkvæmt Gísla Tryggvasyni, talsmanni neytenda (munnleg heimild, 27. mars, 2008), er markmiðið að sannfæra framleiðendur um að það sé þeim til hagsbóta að taka merkið upp þar sem neytendur muni velja hollustumerkt matvæli fram yfir matvæli sem ekki eru merkt með þessum hætti. Framleiðendur eru fremur hvattir til að taka upp hið norræna hollustumerki í stað þess að hefja þróun á íslensku hollustumerki þar sem mögulega muni Norðurlandabúar reyna að sannfæra Evrópusambandið um að taka sitt merki upp. Þó Ísland sé ekki í Evrópusambandinu, er landið hluti af Evrópska efnahagssvæðinu. Það kynni því að fara svo að sem aðildarþjóð EES yrði Ísland að taka upp skráargatsmerkið sem hluta af tilskipun frá Evrópusambandinu.

Athygli vekur að Íslendingar eru jákvæðari en neytendur á hinum Norðurlöndunum í garð þess að taka upp tákn eða myndir til að merkja matvæli (TemaNord, 2007:513). Spurðir um skoðun sína á tillögu um að setja myndir og merki í stað prentaðs texta, segjast 60% Íslendinga það vera mjög eða nokkuð góða hugmynd.

## 6.2. Vöruöryggi og gæði

Samkvæmt lögum um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu á vörum (nr. 134/1995) hefur Neytendastofa eftirlit með því að vörur á markaði hverju sinni uppfylli settar reglur um öryggi.

Á Íslandi eru gerðar rannsóknir á gæðum, öryggi og heilnæmi innlendra matvæla. Matis ohf. (áður þrjár ríkisstofnanir; Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins, Matvælarannsóknir Keldnaholti og Rannsóknastofna Umhverfisstofnunar) hefur umsjón með því. Matis sér einnig um örverurannsóknir, gæða- og öryggisprófanir fyrir lyfjafyrirtæki og aðra aðila og Umhverfisstofnun hefur yfirumsjón með eftirliti á snyrtivörum. Staðlað öryggismerki á innlenda framleiðslu hefur þó ekki verið tekið upp af íslenskum stjórnvöldum. Hvað varðar öryggisvottanir á innfluttum varningi er treyst á erlendar merkingar svo sem CE merkingu frá Evrópu. Til dæmis er bannað að selja leikföng sem ekki hafa CE merkingu og hefur Neytendastofa eftirlit með því. CE merkingin er þó þeim annmörkum háð að framleiðendur geta prentað hana á vöru sína án opinbers eftirlits eða prófana. CE merkingin er því engin trygging um að varan sé örugg. Auk þess er CE-merkingin ekki gæðastimpill, hún segir til dæmis ekkert til um endingu vörunnar. Einhver umræða hefur verið um það innan Evrópuráðsins að fella niður þessa merkingu þar sem hún þjónar í raun ekki hlutverki sínu sem öryggisvottun (European Communities, 2006).

Gæðakannanir eru dýrar og flóknar í framkvæmd þess vegna sameinast neytendasamtök víða um heim um slíkar kannanir. Neytendasamtökin á Íslandi og systursamtök þeirra eru aðilar að Alþjóðasamtökum um neytendarannsóknir (International Consumer Research and Testing, ICRT). ICRT standa fyrir rannsóknum og hvetja til samstarfs um rannsóknir á gæðum og öryggi neysluvarnings og dreifa niðurstöðum til aðildarfélaganna sinna. Samtökin gera um 40 stórar, alþjóðlegar vöruprófanir á hverju ári og 150 sem eru smærri í sniðum (Neytendasamtökin, 2003, sótt 7. maí, 2007 af [http://www.ns.is/ns/frettir/?cat\\_id=12981&ew\\_0\\_a\\_id=79826](http://www.ns.is/ns/frettir/?cat_id=12981&ew_0_a_id=79826)). Neytendasamtökin hafa aðgang að niðurstöðum þessara rannsókna.

Stór þáttur í starfsemi bresku neytendasamtakanna Which? er umfjöllun um vöruöryggi og -gæði. Samtökin prófa mismunandi varning og senda ekki aðeins yfirlýsingar um hvaða vara sé ódýrust, heldur einnig hvaða vara stendur sig best í notkunar- og öryggisprófum. Undanfarin 10 ár hefur Neytendablaðið birt að meðaltali 8 gæðakannanir á ári á ýmsum neysluvörum auk markaðskannana á sömu vörum á

netinu. Neytendablaðið hefur um 13.000 áskrifendur. Utanfélagsmenn geta nálgast niðurstöður þessara kannana hjá Neytendasamtökunum gegn gjaldi. Þá halda bæði Neytendasamtökin og Leiðbeiningastöð heimilanna skrá yfir gæðakannanir sem birtast í erlendum blöðum og veita upplýsingar um þær sé þess óskað. Hjá Leiðbeiningastöð heimilanna er hægt að fá upplýsingar úr evrópskum gæðakönnunum í gegnum síma, en óvíst er að margir viti af þessari þjónustu. Leiðbeiningastöðin gefur upplýsingar um öryggi og gæði heimilistækja svo sem eldunartækja, örbylgjuofna, þvottavéla, uppvottavéla, kæliskápa, frystiskápa, frystikistur og önnur minni heimilistæki (Leiðbeiningastöð heimilanna, sótt 7. maí 2008 af [http://kvenfelag.is/index.php?Option=com\\_content&task=view&id=52&Itemid=43](http://kvenfelag.is/index.php?Option=com_content&task=view&id=52&Itemid=43)). Það yrði mjög til bóta fyrir neytendur hérlendis ef upplýsingar um öryggi varnings yrðu gerðar aðgengilegri eða ef til væri öryggisvottun sem stendur undir nafni.

Neytendastofa og Neytendasamtökin senda fjölmiðlum yfirlýsingar um óöruggar vörur þegar þeir telja tilefni til, en einnig eru Neytendasamtökin virk í að þrýsta á stjórnvöld um að bæta öryggi neysluvarnings. Neytendasamtökin hafa meðal annars bent á að hér skorti betra eftirlit og úttektir á ýmsum neysluvörum (snyrtivörum, leikföngum, fatnaði) sem hugsanlega innihalda varasöm efni. Samtökin benda á að mjög lítið sé vitað um stærstan hluta þeirra efna sem notuð eru í algengar neysluvörur og hafa hvatt til reglugerða í þeim málum. Meðal annars hafa þau bent á að Evrópusambandið vinni nú að löggjöf (REACH) sem miðar að því að koma reglu á þann aragrúa efna sem notaður er á evrópska efnahagssvæðinu og færa sönnunarbyrðina að hluta til yfir á framleiðendur.

Fram kemur í nýlegri skýrslu utanríkisráðherra, Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur að „Í desember 2006 var samþykkt innan Evrópusambandsins ný heildarreglugerð um efni og efnavörur (Registration, Evaluation and Authorization of Chemicals – REACH) sem tekur til skráningar, mats, leyfisveitinga og takmarkana á notkun efna og efnavöru innan Evrópusambandsins. Unnið er að upptöku gerðarinnar í EES-samninginn með það að markmiði að íslensk fyrirtæki geti tekið þátt í skráningarferlinu með evrópskum fyrirtækjum frá 1. júní 2008. Er beðið viðbragða ESB við tillögum EES/EFTA-rikkanna um hvernig reglugerðin verði tekin upp í EES-samninginn.“ (Þingskjal 590, 350. mál., 2008).

Einnig hafa Neytendasamtökin verið ötul í að benda á að setja þurfi reglur um takmörkun á magni transfitusýra í matvörum, líkt og gert hefur verið í Danmörku og að merkja þurfi magn transfitusýra á umbúðum matvæla líkt og meðal annars er gert í Bandaríkjunum. Þegar þessi skýrsla er skrifuð hefur Siv Friðleifsdóttir ásamt öðrum þingmönnum flutt þingsályktunartillögu (Þingskjal 686, 430. mál., 2008) um að fela sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra að hefja undirbúning að setningu reglna um hámarks magn transfitusýra í matvælum.

Þetta eru aðeins tvö dæmi um að hvatning frá Neytendasamtökunum til stjórnvalda um aðgerðir varðandi bætt neytendaöryggi getur borið árangur. Neytendasamtökin virðast þannig vinna mikilvægt starf í að gæta öryggis íslenskra neytenda.

## **7. VIRKNI NEYTENDA**

### 7.1. Pólitískir neytendur

Í nágrannalöndum okkar er æ algengara að neytendur stundi svokölluð siðræn kaup (ethical consumption). Það þýðir að þeir velja vöru sem ekki brýtur gegn siðvitund þeirra eða lífsgildum. Þessir neytendur hafa verið nefndir pólitískir neytendur (political consumers). Micheletti (2003) skilgreinir pólitíska neyslu sem val neytenda á framleiðendum og vörum með það fyrir augum að breyta óviðunandi aðgerðum stofnana eða markaðarins. Micheletti (2003) telur að með sameinuðum krafti sínum geti neytendur komið skýrum skilaboðum á framfæri, séu þeir samkvæmir sjálfum sér í kauphegðun sinni.

Pólitísk neysluhegðun getur ýmist verið neikvæð (forðast vöru) eða jákvæð (velja vöru). Algengt er að neytendur komi siðferðilegum skilaboðum á framfæri með því að sniðganga vörur (boycott) eða velja ákveðnar vörur fram yfir aðrar (buycott). Neytendur geta meðal annars sýnt hug sinn með því að sniðganga vörur sem vitað er að eru framleiddar með vinnu barna. Einnig geta þeir valið að styðja við bakið á framleiðendum sem uppfylla kröfur þeirra um siðræna framleiðslu, til dæmis með því að kaupa vörur sem eru merktar sem umhverfisvænar eða vörur sem merktar eru Fair Trade. Fair Trade er ætlað

að styðja við bakið á fátækum bændum í þriðjaheims ríkjum. Merkið á að vera vottun um að bændur (frumframleiðendur) hafi fengið sanngjarna greiðslu fyrir sitt framlag. Þessar vörur eru gjarnan dýrari en aðrar sambærilegar vörur og gagnrýnendur þessa fyrirkomulags vilja halda því fram að of litill hluti umframgjaldsins skili sér til framleiðenda og því sé þessi merking villandi (sjá t.d. <http://www.talsmadur.is/?PageID=663&tNewsID=488>).



Mynd 4. Fair trade merki

Æ stærrí hópur neytenda á Norðurlöndunum notar neyslu sína sem leið til að tjá afstöðu sína og hafa pólitísk áhrif. Rannsóknir hafa sýnt að um helmingur Dana sniðgengur vörur reglulega eða velur ákveðnar vörur fram yfir aðrar af pólitískum ástæðum. Hin siðferðilega hlið neyslunnar virðist vera ofarlega í huga Dana þar sem tveir þriðju hlutar þeirra leiðir reglulega hugann að umhverfisþáttum, dýravernd og vinnuáæstæðum þegar þeir gera innkaup sín (Tobiasen, 2005:517). Hlutfallslega fleiri konur en karlar teljast til pólitískra neytenda á Norðurlöndunum og bilið milli karla og kvenna virðist vera að breikka. Pólitískir neytendur eru enn fremur líklegir til að koma úr röðum þeirra sem hafa langa skólagöngu að baki, háar tekjur og hneigjast til vinstri í stjórnmálaskoðunum (Tobiasen, 2005:517; Micheletti og Stolle, 2005:517; Strømsnes, 2005:517).

Lítið er vitað um hversu oft íslenskir neytendur sniðganga vörur eða velja tiltekna vörur umfram aðrar af pólitískum eða siðferðilegum ástæðum. Þó má geta þess að árið 2005 tóku Íslendingar þátt í hinni viðamiklu evrópsku rannsókn European Social Survey sem náði til 24 Evrópulanda. Í könnuninni voru Evrópubúar meðal annars spurðir hvort þeir hefðu sniðgengið einhverja vöru í mótmælaskyni á síðustu 12 mánuðum. Alls svöruðu 28% hinna íslensku þátttakenda þessari spurningu játandi sem er álíka hátt hlutfall og í Danmörku, Finnlandi og Frakklandi en ögn lægra en í Svíþjóð þar sem 35% þátttakenda höfðu sniðgengið vöru í mótmælaskyni (sjá töflu 1). Lægst var hlutfallið í löndum Suður- og Austur-Evrópu. Samkvæmt könnuninni eru hlutfallslega flestir þeirra sem sniðganga vörur héraðs á aldrinum 30–39 ára og búsettir á höfuðborgarsvæðinu. Oftar en ekki er um tekjuháan hóp að ræða sem lokið hefur háskólanámi og kaus Vinstri græna í síðustu Alþingiskosningum.

Þó niðurstöður þessarar Evrópukönnunar sýni mikla virkni íslenskra neytenda, þá er því ósvarað hvort íslenskir neytendur velji að sniðganga vörur af siðferðilegum ástæðum. Getur verið að Íslendingar sniðgangi vörur til að mótmæla háu verðlagi eða innfluttum landbúnaðarvörum á meðan neytendur á hinum Norðurlöndunum sniðgangi vörur til að mótmæla barnaþrælkun og óréttlátri meðferð á dýrum? Þessum spurningum er ósvarað, en ef til vill eru Íslendingar ekki mjög uppteknir af siðferðilegum hliðum neyslunnar. Til dæmis voru Íslendingar síður á þeirri skoðun en svarendur af öðrum Norðurlöndum að merkja bæri matvæli með siðferðilegum upplýsingum, til dæmis um dýravernd, mannréttindi og umhverfisvernd í fyrrgreindri rannsókn á viðhorfum Norðurlandabúa til merkinga matvæla (TemaNord, 2007:513). Niðurstöður rýnihóparannsóknar sem Norræna ráðherranefndin lét gera árið 2002 gefa aðra vísbendingu um að siðferðileg neysla sé ekki efst á forgangslistanum hjá íslenskum neytendum. Rýnihóparannsókn þessi náði til allra Norðurlanda og var markmið hennar að kanna virkni, þekkingu og viðhorf neytenda til siðferðilegrar neyslu. Umræðan í íslensku rýnihópunum var ólík þeirri sem fram fór á hinum Norðurlöndunum að því leyti að hér á landi leiddist umræðan mikið út í tal um lífrænar vörur og hvað væri hollt fyrir neytandann í stað þess að beinast að mannréttindahlið neyslunnar, það er að menn leiði hugann að áæstæðum þeirra sem framleiða vörurnar. Þátttakendur í íslensku rýnihópunum þekktu ekki til neinna vara sem framleiddar voru á siðferðilegan hátt, annarra en íslenskra. Ólíkt öðrum töldu íslensku þátttakendurnir pólitískan þrýsting

vera það eina sem gæti hjálpað við lausn á siðferðilegum vandamálum. Það væri ekki mikið sem þeir sjálfir gætu gert.

Þrátt fyrir að íslensku þátttakendurnir væru ekki mjög uppteknir af siðferðilegri hlið neyslunnar gefa niðurstöður rannsóknarinnar vísendingu um að meðal neytenda á Norðurlöndum sé töluverður hópur sem leiðir hugann að þessum þætti. Þátttakendum, og þá sérstaklega þeim sem voru vel menntaðir, fannst málið sér viðkomandi og ræddu gjarnan siðferðismál við vini sína og kunningja. Fram kom að neytendurnir beindu kröftum sínum gjarnan að einum ákveðnum þætti neyslunnar. Mannúðarsjónarmið féllu því í skuggann á öðrum siðferðilegum þáttum er tengjast neyslu, svo sem umhverfisvernd, heilsu, dýravernd og endurvinnslu. Þegar umræðan beindist að mannúðarhlið neyslunnar vöknðu spurningar um hvort hægt væri að bera saman lífshætti og viðmið Norðurlandabúa og þeirra sem standa að framleiðslunni. Fram kom það sjónarmið að umhverfisvernd væri eitthvað sem öllum jarðarbúum kæmi við, en að vinna barna í fjarlægum löndum hefði ekki eins mikla þýðingu fyrir Vesturlandabúa. Þá vöknðu spurningar um hvort það myndi bæta aðstæður þessara barna ef vinnan yrði tekin frá þeim; hvort ekki væri betra að barn ynni í verksmiðju til að tryggja afkomu fjölskyldu þess í stað þess að búa við hungur og skort (TemaNord, 2003:557).



Tafla 1. Fara má ólíkar leiðir til að stuðla að úrbótum í landinu eða varna því að eitthvað fari úrskeiðis. Hefur þú sniðgengið ákveðnar vörur í mótmælaskyni á síðustu 12 mánuðum?

	Já	Nei	Fjöldi
Alls	14,7%	85,3%	45281
Austurríki	19,5%	80,5%	2200
Belgía	9,9%	90,1%	1773
Sviss	24,9%	75,1%	2136
Tékkland	6,9%	93,1%	2936
Þýskaland	21,9%	78,1%	2863
Danmörk	28,3%	71,7%	1478
Eistland	4,2%	95,8%	1975
Spánn	14,0%	86,0%	1655
Finnland	29,3%	70,7%	2022
Frakkland	30,0%	70,0%	1800
Bretland	20,6%	79,4%	1889
Grikkland	5,1%	94,9%	2403
Ungverjaland	5,2%	94,8%	1490
Írland	10,9%	89,1%	2227
Lúxemborg	14,1%	85,9%	1620
Holland	8,3%	91,7%	1869
Noregur	23,5%	76,5%	1758
Pólland	5,0%	95,0%	1707
Portúgal	2,1%	97,9%	2043
Svíþjóð	34,8%	65,2%	1948
Síóvenía	2,2%	97,8%	1432
Síóvakía	11,5%	88,5%	1474
Ukraina	1,8%	98,2%	2015
<b>Ísland</b>	<b>28,2%</b>	<b>71,8%</b>	<b>568</b>
<b>Svör Íslands greind:</b>			
<i>Kyn:</i>			
Karlar	30,0%	70,0%	267
Konur	26,2%	73,8%	294
<i>Aldur:**</i>			
Yngri en 30 ára	23,0%	77,0%	135
30-39 ára	39,8%	60,2%	103
40-49 ára	31,8%	68,2%	107
50-64 ára	30,4%	69,6%	135
65 ára og eldri	13,1%	86,9%	84
<i>Búseta:**</i>			
Höfuðborgarsvæði	32,5%	67,5%	363
Landsbyggð	19,9%	80,1%	161
<i>Tekjur:*</i>			
Neðsti þriðjungur	27,5%	72,5%	182
Mið þriðjungur	26,6%	73,4%	143
Efsti þriðjungur	36,7%	63,3%	158
<i>Menntun:*</i>			
Grunnsk.nám eða minna	6,3%	93,8%	32
Verklegt nám	19,6%	80,4%	184
Bóklegt nám	29,1%	70,9%	117
Háskólanám	33,9%	66,1%	168
<i>Stjórnmalafli. kosinn:***</i>			
Framsóknarflokkur	27,5%	72,5%	91
Frjálslyndi flokkurinn	24,1%	75,9%	29
Samfylking	30,2%	69,8%	129
Sjálfstæðisflokkur	27,7%	72,3%	130
Vinstri grænir	43,5%	56,5%	46
<i>Vinstri - hægri vidd:*</i>			
Vinstri	34,4%	65,6%	128
Mið	26,2%	73,8%	256
Hægri	31,5%	68,5%	146

\*p<0,10; \*\*p<0,05; \*\*\*p<0,01

Að lokum skal áréttað að viðleitni neytenda til að stunda siðferðilega rétta neyslu verður að engu ef fyrirtækin sem neytendur versla við gera ekki slíkt hið sama. Mikið skortir á að fyrirtæki á Íslandi gefi út yfirlýsingar um að þau stundi siðræn vörukaup eða gefi út stefnu í þá átt. Neytendasamtökin vöktu máls á siðrænni verslun á þingi sínu í september 2006. Í samþykkt þingsins kemur fram að þingið geri kröfu um að fyrirtæki mismuni ekki starfsfólki sínu eftir svæðum eða löndum og að þau fari eftir samþykktum Alþjóða-vinnuálagstofnunarinnar (ILO). Einnig hvetur þingið neytendur til að nota vald sitt til að umbuna eða sniðganga fyrirtæki eftir því hvernig þau sinna siðrænu hlutverki sínu. Þingið lagði einnig áherslu á að samtökin ættu að kynna fyrir neytendum hvort fyrirtæki standi undir siðferðilegri ábyrgð sinni. Þetta átti að gera með því að birta gæðakannanir í Neytendablaðinu. Skýrsluhöfundum er ekki kunnugt um hvort það hafi gengið eftir. Þessi aðferð að nefna opinberlega þau fyrirtæki sem ekki standa undir væntingu neytenda (name and shame) er mikið notuð í Bretlandi með góðum árangri. Með því að opinbera hvernig fyrirtækin hafa misboðið siðferðis- eða réttlætiskennend neytenda er óorði komið á fyrirtækið.

## 7.2. Neytendur og umhverfið

Neytendur verða að miklu leyti að treysta á stjórnvöld þegar kemur umhverfisvænni neyslu. Stjórnvöld setja staðla um eftirlit, merkingar og framleiðslu umhverfisvænnar vöru, til dæmis um notkun skordýraeittra, aukaefna og erfðabreytinga svo eitthvað sé nefnt. Neytendur geta þó lagt sitt af mörkum til að vernda umhverfi sitt með því að velja umhverfisvænar vörur. Neysla og umhverfismál eru sínhvor hliðin á sama peningnum. Fólk neytir þess sem umhverfið gefur og úrgangur fer þangað aftur. Það eru þó ekki allir meðvitaðir eða uppteknir af því hve mikil áhrif þeirra lífsstíll getur haft á umhverfið. Rannsóknir hafa sýnt að fólk sem mælist með sterkt efnishyggjið gildismat fer verr með umhverfi sitt en aðrir (Brown og Kasser, 2006). Hér er ein ástæða af mörgum til að sporna við vaxandi efnishyggju barna. Efnishyggjið fólk er líklegra til að kaupa vörur til að nota í skamman tíma, jafnvel einnota vörur, en endingabetri vörur. Það er líklegra til að skipta út nýlegum og vel meðförnum hlutum fyrir nýrri (t.d. bíla, húsgögn eða rafmagnstæki) sem hefur áhrif á umhverfið á marga vegu. Gömlu hlutirnir verða að úrgangi langt um aldur fram og framleiðsla nýrra vara eykur mengun.

Umhverfismerking er liður í að auðvelda neytendum að velja umhverfisvænar vörur. Samvinna Norðurlandanna hefur leitt af sér umhverfismerki sem í daglegu tali er kallað Svanurinn. Merkinu, sem komið var á fót árið 1989 af Norrænu ráðherranefndinni, er ætlað að tryggja neytendum vörur sem skaða umhverfið minna en aðrar sambærilegar (Ársskýrsla Norræna umhverfismerkisins Svansins, 2002).

Samkvæmt norrænni könnun á þekkingu á umhverfismerkinu Svaninum er þekking á merkinu mun minni á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum, þó hún hafi aukist hin síðustu ár (Taloustutkimus Oy, 2006). Niðurstöður rannsóknar á afstöðu Íslendinga til umhverfis- og þróunarmála benda til að ríflega helmingur Íslendinga telur sig vita hvað Svanurinn stendur fyrir og er þekking á merkinu mest meðal elstu svarendanna og þeirra sem tilheyra tekjuhæstu hópunum. Þó þekking á Svaninum sé minni á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum er Svanurinn samt best þekktu umhverfismerkið hér á landi. (Einar Mar Þórðarson, Friðrik, H. Jónsson, Heiða María Sigurðardóttir og Þorvarður Árnason, 2004).

Önnur samorræn rannsókn bendir til þess að Íslendingar leggi sig ekki eins mikið fram um að kaupa umhverfisvænar vörur og neytendur í nágrannalöndunum. (Taloustutkimus Oy, 2006). Árið 2006 sögðust rúm 40% Íslendinga aldrei athuga hvort vörur sem þeir festa kaup á séu umhverfisvænar en hið sama átti við um fjórðung neytenda í Danmörku, Finnlandi og Svíþjóð. Ungir neytendur á Íslandi (það er neytendur á aldrinum 15 til 24 ára) höfðu minni áhuga en hinir eldri á umhverfisvænum vörum, en 60% ungra neytenda á Íslandi sögðust aldrei athuga hvort vörur sem þeir kaupa séu umhverfisvænar.

Sorpa, Sorpustöðvar Suðurlands og Suðurnesja, Umhverfissvið Reykjavíkurborgar, Neytendasamtökin, Landvernd og Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands hafa haft samvinnu um viðamikla könnun á sóun og neysluvenjum Íslendinga. Þar voru þátttakendur meðal annars beðnir um að meta eigin sóun á mat og annarri vöru og þjónustu. Einnig var spurt um viðhorf fólks til eigin sóunar. Niðurstöður könnunarinnar gefa tilefni til áhyggna af neysluvenjum Íslendinga, en þeir virðast lítt meðvitaðir um hvaða áhrif lífstíll þeirra hefur á söfnun úrgangs. Almennt leiðir rannsóknin í ljós að talsverð sóun á sér stað á íslenskum heimilum,

flestir sóa eitthvað en ákveðnir hópar skera sig úr. Són er nátengd tekjum og þeir sem hafa hærri tekjur sóa meira en þeir tekjulægri. Þeir hafa meira svigrúm til þess að sóa í vörur sem aldrei verða notaðar. Einnig kemur fram nokkur munur á landsbyggðinni og höfuðborgarsvæðinu þar sem höfuðborgarbúar sóa meira, enda eru höfuðborgarbúar umkringdir verslunum og hafa því fleiri tækifæri til að sóa peningum. Aldur hefur einnig nokkur áhrif þegar að kemur að soun en elsti hópurinn (60 ára og eldri) sóar áberandi minnst en yngsti hópurinn (yngri en þrítugt) sóar miklu. Fólk í þessum hópi er þó almennt ekki sérstaklega tekjuhátt en virðist hafa talsverð fjárráð til að eyða/sóa. Yngsti aldurshópurinn hefur einnig neikvæðasta viðhorfið til endurvinnslu og flokkunar sorps (Einar Mar Þórðarson, Fanney Þórisdóttir og Friðrik H. Jónsson, 2008). Þessar niðurstöður eru enn eitt tilefnið til fjölbreyttari og ítarlegri neytendafræðslu á Íslandi. Sérstaklega þarf að leiðbeina ungmendum um afleiðingar þess að kaupa hluti sem eru einnota eða notaðir sjaldan. Slík einnota neysluhegðun hefur ekki aðeins afleiðingar fyrir umhverfið, þar sem varningur verður að sorpi fyrir aldur fram, heldur hefur hún einnig áhrif á fjárhag.

### 7.3. Óánægðir neytendur

Mikilvægt er að skoða hvernig neytendur bregðast við þegar þeim finnst brotið á rétti sínum sem neytendum eða þegar þeim þykir þeir ekki fá andvirði peninga sinna. Rannsóknir sýna að fæstir neytenda láta óánægju sína í ljós með kvörtunum (Chebat, Davidow og Codjovi, 2005; Voorhees, Brady og Horowitz, 2006). Ástæður sem nefndar hafa verið fyrir því að ekki er kvartað eða gerð tilraun til að ná fram bótum vegna ófullnægjandi þjónustu eru tímaskortur, takmörkuð trú á að tekið sé á málinu, persónulegir eiginleikar neytandans (t.d. að það sé ekki í eðli þeirra að kvarta), að fulltrúar fyrirtækis biðjist afsökunar eða bjóði fram bætur áður en til kvörtunar kemur, neytendur láti óánægju sína í ljós með öðrum aðferðum, til dæmis með því að sniðganga seljandann og loks er hópur fólks sem ekki kvartar vegna hollustu við fyrirtækið sem seldi ófullnægjandi vöru eða þjónustu (Voorhees, Brady og Horowitz, 2006).

Viðbrögð neytenda við ófullnægjandi þjónustu eða kaupum á gallaðri vöru hafa verið könnuð á Norðurlöndunum. Árið 2006 lét danska neytendastofan (Forbrugerstyrelsen i Danmark) gera rannsókn á viðbrögðum Dana og Svía við óánægju með vöru og þjónustu. Könnun var send út á Netinu til rúmlega 10.000 danskra og sænskra neytenda. Yfir helmingur svarenda (56%) hafði einhvern tíma upplifað að vera óánægðir með vörur eða þjónustu sem þeir greiddu fyrir á árunum 2004–2006. Alls höfðu 16% hinna dönsku neytenda og 23% hinna sænsku aldrei kvartað undan vörum sem þeir voru óánægðir með á tímabilinu, en 20% þátttakenda í hvoru landi fyrir sig höfðu aldrei kvartað undan óánægju með þjónustu. Í kjölfarið var útvöldum hópi þeirra sem svöruðu netkönnuninni boðið að taka þátt í rýnihóparannsókn á sama efni. Niðurstöður rannsóknarinnar sýndu að óánægja var mest í tengslum við kaup á rafeindatækjum og í sambandi við síma- eða nettengingu. Helsta orsök óánægju var annars vegar gallar í búnaði og hins vegar það að þjónustuaðilar stóðu ekki við samninga. Algengast var að vörukvartanir færu þannig fram að talað væri persónulega við sölufólk, en kvartanir í gegnum síma voru algengastar þegar kom að þjónustu (Wikee og Christensen, 2007).

Ýmsar ástæður lágu að baki því að nokkuð stór hópur Dana og Svía kvartaði ekki þrátt fyrir óánægju sína. Sumir efuðust um að nokkuð áynnist við það að kvarta, aðrir kusu að kvarta ekki vegna takmarkaðs verðgildis vörunnar og enn aðrir óttuðust að tapa tíma og peningum við það að kvarta (Wikee og Christensen, 2007).

Þegar hefur þess verið getið að neytendur geta brugðist við óánægju á annan hátt en að leggja fram kvörtun. Samkvæmt Keaveney (1995) er óánægja neytenda með vörur eða þjónustu sem þeir hafa greitt fyrir ein meginástæða þess að þeir breyta neysluhegðun sinni. Í ofangreindri rannsókn Wilke og Christensen (2007) á viðbrögðum danskra og sænskra neytenda við ófullnægjandi vörum eða þjónustu kom í ljós að hlutfallslega fleiri neytendur kjósa að færa viðskipti sín annað vegna óánægju með þjónustu en vegna óánægju með tiltekna vöru. Þá sýnir rannsóknin að fleiri danskir en sænskir neytendur höfðu leitað að öðrum vörum eða seljendum vegna óánægju sinnar.

Viðtæk samantekt á neytendamálum á Írlandi bendir til þess að írskum neytendum finnist verðlag vera ósanngjarnt og of hátt, en þeir veigra sér við því að kvarta (Consumer Strategy Group, 2005). Það er

fyrst og fremst vegna þess að flestir telja að ekkert sé við háu verðlagi að gera. Margir hverjir þekkja ekki rétt sinn, eða hvaða vettvangur býðst til þess að koma óánægju sinni á framfæri. Þessar niðurstöður lýsa hjálparleysi sem írskir neytendur upplifa. Slíkt lært hjálparleysi kann að verða til við aðstæður eins og þær sem finnast hér á Íslandi. Verðlag breytist hratt og fátt sem einstaklingurinn telur sig geta gert andspænis öflum markaðarins og gjaldeyris-hræringa.

#### 7.4. Aðgengi að upplýsingum

Til þess að geta tekið upplýstar ákvarðanir þurfa neytendur að hafa aðgang að upplýsingum um verð, gæði og rétt sinn. Helstu áherslur í neytendamálum á Íslandi hafa verið á verðkannanir og verðsamanburð. Þær upplýsingar er auðvelt að nálgast, til að mynda á neytendasíðum dagblaðanna og í verðkönnunum samtaka svo sem ASÍ og Neytendasamtakanna. Ekki er jafn augljóst hvar hægt er að nálgast upplýsingar um öryggi og gæði eins og hægt er til dæmis að nálgast í Bretlandi hjá Neytendasamtökunum Which. Einnig hefur fram til þessa verið lítil áhersla á miðlun upplýsinga um réttindi neytenda. Nýlega hefur aðgengi að slíkum upplýsingum verið bætt. Þann 14. mars síðastliðinn opnaði talsmaður neytenda vef sem kallast „Leiðakerfi neytenda“ (á [www.neytandi.is](http://www.neytandi.is)) þar sem hægt er að finna á auðveldan hátt upplýsingar um ýmis neytendamál. Á heimasíðu talsmanns neytenda (sótt þann 1. apríl 2008 af <http://www.talsmadur.is/?PageID=663&NewsID=753>) kemur fram að vefsíðan sé „...sameiginleg vefgátt fyrir allar tegundir neytendamála, óháð því hvaða aðili fer með málin. Í leiðakerfinu geta neytendur nálgast upplýsingar og kannað rétt sinn, fengið aðstoð með að bera fram kvartanir og að skjóta málinu, þegar við á, til úrlausnar hjá kvörtunarnefndum eða öðrum úrlausnaraðilum“. Þarna er komin ein lausn á skorti á upplýsingum um réttindi neytenda, en hana þarf að kynna vel til þess að neytendur geti nýtt sér hana.

Neytendasamtökin reka einnig leiðbeininga- og kvörtunarpjónustu þangað sem allir neytendur sem þurfa upplýsingar og aðstoð eða telja að á rétt sinn sé gengið geta leitað. Þessi þjónusta er innifalin í ársgjaldi meðlima Neytendasamtakanna, en aðrir þurfa að greiða fyrir upplýsingarnar og því ekki hægt að segja að upplýsingarnar séu aðgengilegar öllum.

## **8. SAMANTEKT Á NEYTENDAMÁLUM Á ÍSLANDI**

Hegðun, viðhorf og þarfir neytenda hafa lítið verið rannsakaðar hér á landi. Umhverfisvitund Íslendinga hefur þó verið gerð góð skil í rannsóknum á þekkingu, viðhorfum og atferli sem varða umhverfismál. Eins og fram hefur komið eru umhverfismál og neytendamál nátengd fyrirbæri og því veita rannsóknir á umhverfisvitund mikilvægar upplýsingar um stöðu neytendamála. Þannig sýndi könnun á norræna umhverfismerkinu Svaninum að Íslendingar leggja sig síður fram við að kaupa umhverfisvænar vörur en neytendur á hinum Norðurlöndunum og þekking neytenda á hinu norræna umhverfismerki er mun minni héraðs en í nágrannalöndunum (Taloustutkimus Oy, 2006).

Neytendur reyna að hafa áhrif á umhverfi sitt og samfélag með margvíslegum hætti öðrum en að kaupa umhverfisvænar vörur. Fram hefur komið að fólk notar neyslu til að tjá afstöðu sína og reynir að hafa áhrif á ýmis siðferðileg mál með því að sniðganga vörur eða velja tilteknar vörur fram yfir aðrar. Niðurstöður European Social Survey sýna að töluverður hluti Íslendinga sniðgengur vörur í mótmælaskyni en ástæðurnar sem liggja þar að baki eru þó ókunnar. Rannsókn TemaNord (2003:557) gefur vísbendingu um að Íslendingar séu ekki mjög uppteknir af siðferði neyslunnar. Íslenskir neytendur, sem tóku þátt í rýnihópaviðtölunum sem rannsóknin byggist á, töldu sig ekki geta haft mikil áhrif á stöðu mála í heiminum með því að velja tilteknar vörur fram yfir aðrar. Rýnihópaviðtöl reynast vel til að fá innsýn í hugsanir og líf fólks en þeim er ekki ætlað að bera saman athafnir og viðhorf fólks með tölulegum hætti. Niðurstöður fengnar með rýnihópaviðtölum gefa enn fremur ekki tilefni til alhæfingar. Þeirri spurningu er því enn ósvarað hvort stór hópur Íslendinga leiði hugann að aðstæðum þeirra sem vinna við vöruframleiðslu og hvort þeir væru tilbúnir til að greiða meira fyrir vörur sem þeir vissu að framleiddar væru með velferð fólks eða dýra að leiðarljósi.

Loks ber að geta þess að í Evrópakönnuninni frá 2005 er að finna nokkrar spurningar sem heyra undir neytendamál auk þeirrar sem kannar hvort neytendur hafi sniðgengið vörur í mótmælaskyni (Tafla 1).

Spurning sem snýr að neytendavernd leiddi í ljós að rúmlega helmingur íslensku þátttakandanna töldu neytendur vera í betri stöðu en áður til að vernda hagsmuni sína (Tafla 2). Þá var kannað hversu oft Íslendingar lenda í því að brotið er á rétti þeirra sem neytenda. Niðurstöðurnar sýndu að 42% Íslendinga höfðu lent í því þrisvar sinnum eða oftar á fimm ára tímabili að kaupa vöru sem pakkað var þannig að ekki sást í verstu bitana (Tafla 3). Þetta er hærra hlutfall en hjá öðrum Evrópuþjóðum. Þá höfðu rúm 10% Íslendinga lent í því þrisvar sinnum eða oftar á þessu fimm ára tímabili að banki eða tryggingafélag bauð ekki hagstæðustu kjörin sem þeir áttu rétt á (Tafla 4). Íslenskir þátttakendur höfðu oftar lent í slíkum aðstæðum en þátttakendur annarra Evrópuríkja. Loks höfðu tæp 9% Íslendinga þrisvar sinnum eða oftar lent í því að kaupa notaða vöru sem brátt kom í ljós að var gölluð en einungis Slóvakar höfðu upplifað slíkt í meira mæli (Tafla 5). Gallinn við þessa könnun er að ekki var kannaður vilji eða geta neytenda til að bregðast við, telji þeir brotinn á sér rétt við kaup á vöru.

Tafla 2. Hversu sammála eða ósammála ertu þeirri fullyrðingu að neytendur séu í betri stöðu en áður til að vernda hagsmuni sína?

	Mjög sammála	Sammála	Hvorki sammála né ósammála	Osammála	Mjög ósammála	Fjöldi
Alls	8,7%	48,8%	23,2%	15,6%	3,7%	43429
Austurríki	10,1%	47,6%	27,6%	11,8%	3,0%	2086
Belgía	12,5%	58,4%	16,0%	11,3%	1,9%	1751
Svíss	6,1%	60,4%	20,7%	11,7%	1,1%	2087
Tékkland	8,8%	38,5%	26,4%	19,5%	6,8%	2807
Þýskaland	3,6%	46,6%	29,6%	17,1%	3,1%	2768
Danmörk	4,9%	57,3%	23,1%	13,4%	1,3%	1395
Eistland	6,4%	36,8%	26,0%	26,4%	4,4%	1744
Spánn	14,3%	55,9%	15,3%	11,7%	2,7%	1591
Finnland	9,6%	52,0%	24,2%	12,4%	1,7%	1981
Frakkland	17,0%	48,6%	14,1%	16,2%	4,1%	1793
Bretland	4,2%	60,2%	22,1%	12,9%	0,5%	1865
Grikkland	21,6%	40,3%	25,7%	9,0%	3,4%	2305
Ungverjaland	3,2%	17,7%	26,4%	38,8%	14,0%	1414
Írland	9,6%	61,7%	14,7%	11,8%	2,2%	2202
Lúxemborg	12,4%	50,0%	18,9%	16,4%	2,2%	1533
Holland	9,1%	71,3%	11,5%	7,5%	0,5%	1858
Noregur	2,8%	62,8%	23,4%	10,2%	0,8%	1741
Pólland	6,3%	42,7%	26,4%	20,0%	4,6%	1585
Portúgal	13,9%	43,5%	23,4%	12,7%	6,6%	1913
Svíþjóð	2,8%	56,4%	29,7%	10,5%	0,6%	1875
Slóvenía	7,0%	51,1%	25,3%	14,6%	2,0%	1326
Slóvakía	3,0%	37,8%	32,4%	24,9%	2,0%	1376
Ukráina	8,7%	23,0%	28,4%	23,9%	16,0%	1878
Ísland	2,9%	49,5%	20,4%	24,7%	2,5%	555
<b>Svör Íslands greind:</b>						
<b>Kyn:</b>						
Karlar	2,3%	50,8%	21,3%	22,5%	3,1%	258
Konur	3,1%	48,6%	19,9%	26,4%	2,1%	292
<b>Aldur: <sup>og</sup></b>						
Yngri en 30 ára	1,5%	44,4%	28,6%	21,8%	3,8%	133
30-39 ára	5,7%	46,2%	19,8%	25,5%	2,8%	106
40-49 ára	0,0%	50,9%	22,6%	25,5%	0,9%	106
50-64 ára	2,3%	53,0%	15,9%	27,3%	1,5%	132
65 ára og eldri	6,6%	55,3%	11,8%	22,4%	3,9%	76
<b>Búseta: <sup>**</sup></b>						
Höfuðborgarsvæði	3,6%	47,2%	19,2%	26,7%	3,3%	360
Landsbyggð	0,6%	53,2%	25,3%	20,1%	0,6%	154
<b>Tekjur:</b>						
Neðsti þriðjungur	4,0%	50,6%	16,5%	26,1%	2,8%	176
Mið þriðjungur	1,4%	50,3%	19,6%	26,6%	2,1%	143
Efsti þriðjungur	3,8%	46,3%	20,6%	26,3%	3,1%	160
<b>Menntun: <sup>og</sup></b>						
Grunnsk.nám eða minna	3,6%	60,7%	17,9%	17,9%	-	28
Vérklegt nám	3,4%	53,1%	22,3%	19,0%	2,2%	179
Bóklegt nám	2,6%	50,0%	18,1%	26,7%	2,6%	116
Háskólanám	1,8%	43,1%	23,4%	28,7%	3,0%	167

\*p<0,10; \*\*p<0,05; \*\*\*p<0,01

Tafla 3. Hversu oft, ef einhvern tíma á síðustu fimm árum hefur þú lent í að þú keyptir matvöru sem var pakkað þannig að ekki sást í verstu bitana?

	Aldrei	Einu sinni	Tvisvar	3 eða 4 sinnum	5 sinnum eða oftar	Fjöldi
<b>Alls</b>	<b>56,7%</b>	<b>12,5%</b>	<b>11,2%</b>	<b>10,3%</b>	<b>9,2%</b>	<b>42836</b>
Austuríki	43,0%	16,8%	14,5%	15,1%	10,6%	2012
Belgía	65,8%	10,6%	8,7%	7,8%	7,0%	1746
Swiss	68,2%	8,9%	9,1%	8,0%	5,7%	2097
Tékkland	47,6%	19,0%	14,6%	10,1%	8,7%	2584
Dýskaland	47,1%	12,9%	13,4%	14,4%	12,2%	2764
Danmörk	49,6%	8,9%	11,5%	9,7%	20,2%	1368
Eistland	43,9%	20,5%	18,1%	11,1%	6,4%	1685
Spánn	72,3%	8,6%	7,2%	6,9%	5,0%	1614
Finnland	70,4%	9,5%	7,5%	7,6%	4,9%	2001
Frakkland	74,0%	9,5%	7,0%	6,1%	3,5%	1796
Bretland	65,1%	9,8%	10,1%	8,8%	6,2%	1850
Grikkland	84,2%	9,0%	4,1%	1,4%	1,3%	2198
Ungverjaland	37,2%	12,1%	15,7%	16,2%	18,7%	1435
Írland	71,0%	9,6%	7,5%	8,0%	3,9%	2193
Lúxemborg	46,4%	19,6%	14,5%	11,9%	7,6%	1561
Holland	55,7%	13,5%	10,4%	9,7%	10,7%	1798
Noregur	48,0%	6,4%	10,8%	15,0%	19,9%	1737
Pólland	47,2%	11,1%	13,5%	15,2%	13,0%	1582
Portúgal	78,6%	9,0%	5,1%	4,2%	3,2%	1992
Svíþjóð	45,2%	11,3%	13,3%	12,4%	17,7%	1883
Slóvenía	50,5%	19,6%	13,4%	8,9%	7,6%	1391
Slóvakía	35,6%	15,7%	18,3%	16,5%	14,0%	1367
Ukráína	41,4%	20,2%	16,2%	14,5%	7,7%	1636
Ísland	46,8%	6,2%	8,0%	16,3%	22,7%	547
<b>Svör Íslands greind:</b>						
<b>Kyn.*</b>						
Karlar	49,8%	5,9%	7,8%	11,8%	24,7%	255
Konur	43,6%	6,6%	8,4%	20,2%	21,3%	287
<b>Aldur.**</b>						
Yngri en 30 ára	50,0%	9,8%	8,2%	18,9%	13,1%	122
30-39 ára	35,6%	6,7%	12,5%	13,5%	31,7%	104
40-49 ára	45,6%	3,9%	6,8%	23,3%	20,4%	103
50-64 ára	47,0%	4,5%	6,0%	14,2%	28,4%	134
65 ára og eldri	56,1%	6,1%	7,3%	11,0%	19,5%	82
<b>Búseta.*</b>						
Höfuðborgarsvæði	42,5%	6,2%	7,9%	17,8%	25,5%	353
Landsbyggð	56,2%	5,9%	7,2%	12,4%	18,3%	153
<b>Tekjur:</b>						
Neðsti þriðjungur	47,2%	5,1%	9,0%	18,0%	20,8%	178
Mið þriðjungur	42,1%	5,0%	7,9%	22,1%	22,9%	140
Efsti þriðjungur	41,6%	9,1%	8,4%	12,3%	28,6%	154
<b>Menntun:</b>						
Grunnsk.nám eða minna	64,5%	-	9,7%	12,9%	12,9%	31
Vérklegt nám	48,0%	5,8%	6,9%	19,7%	19,7%	173
Bóklegt nám	51,7%	5,2%	8,6%	9,5%	25,0%	116
Háskólanám	44,2%	6,7%	6,7%	19,0%	23,3%	163

\*p<0,10; \*\*p<0,05; \*\*\*p<0,01

Tafla 4. Hversu oft, ef einhvern tíma á síðustu fimm árum hefur þú lent í að banki eða tryggingafélag  
bauð þér ekki hagstæðustu kjörin sem þú áttir rétt á?

	Aldrei	Einu sinni	Tvisvar	3 eða 4 sinnum	5 sinnum eða oftar	Fjöldi
<b>Alls</b>	<b>71,6%</b>	<b>16,1%</b>	<b>7,5%</b>	<b>3,3%</b>	<b>1,5%</b>	<b>38410</b>
Austuríki	62,6%	20,2%	11,1%	4,0%	2,1%	1740
Belgía	72,4%	16,0%	8,0%	2,9%	0,6%	1698
Swiss	74,5%	15,2%	6,9%	2,3%	1,0%	2005
Tékkland	71,4%	17,8%	7,7%	2,0%	1,1%	2087
Þýskaland	64,3%	17,8%	10,0%	5,3%	2,7%	2457
Danmörk	64,7%	16,3%	11,7%	4,7%	2,5%	1205
Eistland	78,9%	14,4%	4,8%	1,3%	0,6%	1238
Spánn	68,6%	15,9%	8,2%	3,9%	3,3%	1505
Finnland	78,0%	15,0%	4,4%	2,0%	0,6%	1955
Frakkland	69,0%	19,2%	7,1%	3,7%	0,9%	1738
Bretland	62,9%	18,9%	10,4%	6,0%	1,9%	1729
Grikkland	89,3%	7,4%	2,0%	0,8%	0,4%	2152
Ungverjaland	66,4%	17,8%	8,6%	5,0%	2,2%	1192
Írland	68,3%	17,7%	7,1%	4,3%	2,5%	2052
Lúxemborg	68,4%	21,4%	6,8%	2,4%	1,0%	1444
Holland	71,9%	19,9%	5,6%	2,0%	0,6%	1710
Noregur	58,3%	19,1%	13,6%	6,2%	2,7%	1666
Pólland	79,5%	11,4%	5,9%	2,0%	1,2%	1295
Portúgal	85,2%	8,9%	3,4%	1,9%	0,6%	1954
Svíþjóð	68,1%	17,3%	9,2%	3,9%	1,6%	1657
Slóvenía	73,1%	16,3%	6,4%	2,7%	1,5%	1304
Slóvakía	75,9%	15,0%	5,9%	1,9%	1,2%	1093
Ukráína	80,7%	10,4%	6,0%	1,7%	1,3%	1014
Ísland	58,1%	20,0%	11,7%	7,1%	3,1%	520
<b>Svör Íslands greind:</b>	<b>Aldrei</b>	<b>Einu sinni</b>	<b>Tvisvar</b>	<b>3 sinnum eða oftar</b>	<b>Fjöldi</b>	
<i>Kyn:**</i>						
Karlar	52,2%	19,5%	13,5%	14,7%	251	
Konur	63,6%	20,5%	9,8%	6,1%	264	
<i>Aldur:***</i>						
Yngri en 30 ára	69,8%	18,3%	7,9%	4,0%	126	
30-39 ára	42,4%	29,3%	19,2%	9,1%	99	
40-49 ára	51,5%	21,8%	12,9%	13,9%	101	
50-64 ára	50,4%	20,0%	12,0%	17,6%	125	
65 ára og eldri	83,6%	6,0%	6,0%	4,5%	67	
<i>Búseta:</i>						
Höfuðborgarsvæði	56,3%	21,0%	11,4%	11,4%	334	
Landsbyggð	58,9%	19,9%	13,0%	8,2%	146	
<i>Tekjur:*</i>						
Neðsti þriðjungur	59,8%	23,8%	8,5%	7,9%	164	
Mið þriðjungur	58,5%	15,6%	16,3%	9,6%	135	
Efsti þriðjungur	51,4%	18,9%	14,2%	15,5%	148	
<i>Menntun:</i>						
Grunnsk.nám eða minna	76,0%	8,0%	12,0%	4,0%	25	
Vérklegt nám	59,3%	21,0%	11,4%	8,4%	167	
Bóklegt nám	55,8%	19,5%	12,4%	12,4%	113	
Háskólanám	58,6%	19,7%	10,8%	10,8%	157	

\*p<0,10; \*\*p<0,05; \*\*\*p<0,01



Tafla 5. Hversu oft, ef einhvern tíma á síðustu fimm árum hefur þú lent í að kaupa notaða vöru sem brátt kom í ljós að var gölluð?

	Aldrei	Einu sinni	Tvisvar	3 eða 4 sinnum	5 sinnum eða oftar	Fjöldi
Alls	76,0%	14,1%	6,1%	2,7%	1,0%	41944
Austurríki	80,7%	11,5%	5,2%	1,9%	0,7%	1835
Belgía	80,5%	12,7%	4,2%	2,0%	0,6%	1738
Swiss	85,8%	9,9%	3,1%	1,1%	-	2098
Tékkland	65,1%	21,2%	9,6%	3,0%	1,1%	2565
Þýskaland	79,2%	12,9%	5,4%	1,9%	0,5%	2683
Danmörk	80,9%	9,9%	4,9%	2,9%	1,5%	1328
Eistland	56,8%	22,3%	14,0%	5,8%	1,2%	1582
Spánn	88,1%	8,2%	2,4%	1,0%	0,2%	1604
Finnland	74,0%	15,2%	7,4%	2,5%	0,9%	1989
Frakkland	83,4%	11,3%	3,5%	1,2%	0,5%	1803
Bretland	76,2%	14,6%	5,7%	2,8%	0,7%	1871
Grikkland	90,2%	6,6%	2,1%	0,9%	0,3%	2209
Ungverjaland	66,7%	14,8%	9,9%	6,5%	2,1%	1312
Írland	81,5%	12,4%	3,9%	1,4%	0,9%	2220
Lúxemborg	76,8%	16,9%	4,6%	1,2%	0,6%	1560
Holland	78,9%	14,1%	5,2%	1,3%	0,5%	1741
Noregur	75,9%	14,8%	5,5%	2,9%	0,9%	1708
Pólland	69,5%	14,9%	8,8%	4,9%	1,8%	1517
Portúgal	87,7%	8,2%	2,4%	1,2%	0,5%	2017
Svíþjóð	75,6%	15,5%	5,0%	3,2%	0,8%	1867
Slóvenía	65,8%	20,2%	8,2%	4,1%	1,6%	1364
Slóvakía	47,7%	21,6%	16,1%	8,6%	6,0%	1351
Ukráina	63,7%	21,7%	8,9%	4,1%	1,6%	1435
Ísland	70,7%	11,3%	8,6%	6,6%	2,7%	547
<b>Svör Íslands greind:</b>	<b>Aldrei</b>	<b>Einu sinni</b>	<b>Tvisvar</b>	<b>3 sinnum eða oftar</b>	<b>Fjöldi</b>	
<i>Kyn:**</i>						
Karlar	65,5%	15,1%	8,9%	10,5%	258	
Konur	75,4%	7,7%	8,5%	8,5%	284	
<i>Aldur:**</i>						
Yngri en 30 ára	59,1%	11,8%	12,6%	16,5%	127	
30-39 ára	69,9%	12,6%	8,7%	8,7%	103	
40-49 ára	67,6%	12,4%	7,6%	12,4%	105	
50-64 ára	76,7%	10,5%	7,5%	5,3%	133	
65 ára og eldri	85,7%	7,8%	5,2%	1,3%	77	
<i>Búseta:</i>						
Höfuðborgarsvæði	69,1%	12,2%	8,8%	9,9%	353	
Landsbyggð	71,9%	10,5%	9,8%	7,8%	153	
<i>Tekjur:</i>						
Neðsti þriðjungur	69,0%	10,3%	10,9%	9,8%	174	
Mið þriðjungur	72,9%	13,6%	6,4%	7,1%	140	
Efsti þriðjungur	71,8%	11,5%	7,1%	9,6%	156	
<i>Menntun:*</i>						
Grunnsk.nám eða minna	76,7%	10,0%	3,3%	10,0%	30	
Verklegt nám	65,5%	8,0%	13,2%	13,2%	174	
Bóklegt nám	73,0%	13,0%	6,1%	7,8%	115	
Háskólanám	78,2%	9,7%	6,1%	6,1%	165	
<i>Stjórn mátafl. kosinn:</i>						
Framsóknarflokkur	69,0%	16,1%	11,5%	3,4%	87	
Frjálslyndi flokkurinn	75,0%	7,1%	7,1%	10,7%	28	
Samfylking	71,0%	12,9%	6,5%	9,7%	124	
Sjálfstæðisflokkur	70,5%	10,1%	8,5%	10,9%	129	
Vinstri grænir	73,3%	6,7%	8,9%	11,1%	45	
<i>Vinstri - hægri vidd:</i>						
Vinstri	73,8%	13,1%	4,9%	8,2%	122	
Mið	69,1%	12,4%	9,6%	8,8%	249	
Hægri	69,3%	10,7%	9,3%	10,7%	140	

\*p<0,10; \*\*p<0,05; \*\*\*p<0,01

## 2. HLUTI

### 9. KÖNNUN Á STÖÐU NEYTENDAMÁLA Á ÍSLANDI

#### 9.1. Aðferð

##### 9.1.1. Framkvæmd og markmið

Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands gerði símakönnun fyrir Viðskiptaráðuneytið á tímabilinu 15. febrúar til 16. mars 2008. Gagnasöfnun var tilkynnt til Persónuverndar. Félagsvísindastofnun samdi spurningalistann í samvinnu við Lagastofnun Háskóla Íslands og Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. Spurningalistinn var saminn með það að leiðarljósi að mæla hug svarenda á sem víðusta sviði neytendamála, svo sem virkni neytenda, fjármálaþekkingu og verðlagsvitund, afstöðu til merkingar matvæla og siðferði í neyslu, ímynd neytendamála á Íslandi, þekkingu á réttindum neytenda og viðhorf til auglýsinga sem beint er að börnum. Einnig var spurt hvort neytendur hefðu lent í að brotið væri á þeim og hvernig þeir brugðust við því.

##### 9.1.2. Heimtur

Úrtak 1200 íslenskra ríkisborgara á aldrinum 18-75 ára var valið af handahófi úr þjóðskrá. Frátaldir voru þeir sem eru skráðir óstaðsettir í hús, þeir sem hafa skráð aðsetur erlendis eða hafa beðist undan þátttöku í rannsóknum (bannmerktir). Af upprunalegu úrtaki voru 23 veikir, látnir, nýlega fluttir af landi eða töluðu ekki íslensku og ekki náðist í 49 vegna þess að símanúmer þeirra var lokað, ótengt, fannst ekki eða ekki svarað þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir. Nettóúrtak er því 1128 manns og þar af svöruðu 693 könnuninni. Nettósvörun er því 61,4% sem telst gott svarhlutfall í könnun sem þessari. Konur voru 354 eða 51,2% þátttakenda en karlar 337 talsins eða 48,8%. Þátttakendur voru á aldrinum 18-75 ára, meðalaldur 44,5 ár (miðgildi = 45, staðalfrávik = 15,0).

#### 9.2. Niðurstöður

Í eftirfarandi hluta skýrslunnar eru svör þátttakenda í könnuninni greind með þeirri tölfræði sem er viðeigandi hverju sinni. Þar sem það á við eru svör greind eftir bakgrunnsbreytunum, kyni, aldri (6 flokkar), menntun (5 flokkar), tekjum einstaklings (4 flokkar), heimilistekjum (5 flokkar), búsetu (2 flokkar), starfi (8 flokkar) og fjölda á heimili.

##### 9.2.1. Bakgrunnur þátttakenda

Konur voru 51,2% (354) þátttakenda og karlar 48,8% (337). Tafla i sýnir aldursdreifingu þátttakenda. Yngsti svarandinn var 18 ára og sá elsti 75 ára. Meðalaldur var 44,5 ár (miðgildi = 45, staðalfrávik = 15,0).

#### Tafla i.

##### Hlutfallsleg skipting svarenda eftir aldri

Aldur	Fjöldi	Hlutfall
25 ára og yngri	92	13,3%
26 til 35 ára	124	17,9%
36 til 45 ára	139	20,1%
46 til 55 ára	156	22,6%
56 til 66 ára	123	17,8%
67 eða eldri	57	8,2%
-Fjöldi alls	691	100,0%

**Tafla ii.****Hlutfallsleg skipting svarenda eftir menntun**

Menntun	Fjöldi	Hlutfall	Hlutfall
		allra	svara
Grunnskóli eða minna	179	25,9%	26,5%
Starfsnám og lönmenntun	144	20,8%	21,3%
Bóklegt framhaldsnám	118	17,1%	17,5%
Háskólapróf 3 ár eða styttra	185	26,8%	27,4%
Háskólanám á framhaldsstigi	49	7,1%	7,3%
Svör alls	675	97,7%	100%
Upplýsingar vantar	16	2,3%	
Fjöldi alls	691	100%	

**Tafla iii.****Hlutfallsleg skipting svarenda eftir störfum**

Starf	Fjöldi	Hlutfall	Hlutfall
		allra	svara
Ófaglært starfsfólk	26	3,8%	3,9%
Afgreiðslu-, þjónustu eða vélgæslustörf	86	12,4%	12,8%
Iðnaðarmenn	72	10,4%	10,7%
Landbúnaðar- og sjávarútvegsstörf	44	6,4%	6,6%
Skrifstofufólk, tæknar og sérmenntað starfsfólk	129	18,7%	19,2%
Sérfræðingar	145	21,0%	21,6%
Stjórnendur	69	10,0%	10,3%
Heimavinnandi, nemar, bótaþegar og eldri borgarar	100	14,5%	14,9%
Svör alls	671	97,1%	100%
Upplýsingar vantar	20	2,9%	
Fjöldi alls	691	100%	

**Tafla iv.****Hlutfallsleg skipting svarenda eftir heildartekjum**

Tekjur einstaklings	Fjöldi	Hlutfall	Hlutfall
		allra	svara
undir 200 þúsund	180	26,0%	30,9%
200 - 399 þúsund	238	34,4%	40,9%
400 - 599 þúsund	110	15,9%	18,9%
600 þúsund eða hærra	54	7,8%	9,3%
Svör alls	582	84,2%	100%
Upplýsingar vantar	109	15,8%	
Fjöldi alls	691	100%	

Heildartekjur heimilis eru aðeins reiknaðar út fyrir heimili þar sem tveir eða fleiri búa og upplýsingar um fjölda á heimili liggja fyrir.

**Tafla v.**  
**Hlutfallsleg skipting svarenda eftir heimilistekjum**

Tekjur heimilis	Fjöldi	Hlutfall	Hlutfall
		allra	svara
Undir 300 þúsund	45	7,5%	9,9%
300 - 499 þúsund	149	25,0%	32,8%
500 - 699 þúsund	118	19,8%	26,0%
700 - 899 þúsund	78	13,1%	17,2%
900 þúsund eða hærra	64	10,7%	14,1%
Svör alls	454	76,0%	100%
Upplýsingar vantar	143	24,0%	
Fjöldi alls	597	100%	

Póstnúmer 101 til 180 og 200 til 225 ásamt 270 teljast til höfuðborgarsvæðis, önnur póstnúmer teljast til landsbyggðar.

**Tafla vi.**  
**Hlutfallsleg skipting svarenda eftir búsetu**

Kyn	Fjöldi	Hlutfall
Höfuðborgarsvæðið	414	59,9%
Landsbyggðin	277	40,1%
Fjöldi alls	691	100%

**Tafla vii.**  
**Hlutfallsleg skipting svarenda eftir fjölda á heimili**

Fjöldi á heimili	Fjöldi	Hlutfall	Hlutfall
		allra	svara
1 á heimili	79	11,4%	11,7%
2 á heimili	201	29,1%	29,7%
3 á heimili	142	20,5%	21,0%
4 á heimili	146	21,1%	21,6%
5 eða fleiri	108	15,6%	16,0%
Svör alls	676	97,8%	100%
Upplýsingar vantar	15	2,2%	
Fjöldi alls	691	100%	

**Tafla viii.****Hversu oft á viku eru að jafnaði gerð matarinnkaup á þínu heimili?**

	Fjöldi	Hlutfall	Hlutfall
		allra	svara
1 x í viku eða sjaldnar	156	22,6%	23,3%
2 x í viku	228	33,0%	34,1%
3 x í viku	156	22,6%	23,3%
4 x í viku	70	10,1%	10,5%
5 x í viku eða oft	59	8,5%	8,8%
Svör alls	669	96,8%	100%
Upplýsingar vantar	22	3,2%	
Fjöldi alls	691	100%	

**Tafla ix.****Hver sér yfirleitt um matarinnkaup á þínu heimili?**

	Karlur		Konur		Fjöldi Alls
	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall	
Ég sé um það	89	27,0%	241	73,0%	330
Við makinn skiptum því á milli okkar	129	61,7%	80	38,3%	209
Makinn sér um það	87	90,6%	9	9,4%	96
Foreldrar/forráðamenn sjá um þetta	28	56,0%	22	44,0%	50
Einhver annar sér um það	3	60,0%	2	40,0%	5
Alls	336	48,7%	354	51,3%	690

**9.2.2. Virkni neytenda**

Rúm 60% svarenda sögðu auglýsingar um tilboð sjaldan eða aldrei hafa áhrif á það hvar þeir gera innkaup sín (Tafla 6). Karlur sögðu auglýsingar sjaldnar hafa áhrif á hvar þeir versla en konur ( $\chi^2(4) = 9,729$ ;  $p < .05$ ).

**Tafla 6. Hve oft eða sjaldan hafa auglýsingar um tilboð áhrif á það hvar þú verslar?**

	Fjöldi	Hlutfall
Alltaf	12	1,8%
Oft	97	14,3%
Stundum	158	23,4%
Sjaldan	264	39,1%
Aldrei	145	21,4%
Svör alls	676	100%

Rúm 40% þátttakenda sögðust alltaf eða oft skrifa innkaupalista áður en þeir gera matarinnkaup (Tafla 7). Konur skrifa frekar innkaupalista en karlar ( $\chi^2(4) = 30,759; p < .001$ ) og tekjulægstu svarendurnir skrifa frekar innkaupalista en þeir sem hafa hærrí heimilistekjur ( $\chi^2(16) = 34,262; p < .01$ ). Þetta er í samræmi við rannsókn Bonke og félaga (2005) um að þeir sem hafa takmörkuð fjárráð skipuleggja frekar innkaup sín og styðjast þar af leiðandi frekar við innkaupalista. Enn fremur kaupa þeir sem skrifa oft innkaupalista sjaldnar inn til heimilisins ( $\chi^2(16) = 35,367; p < .01$ ) og þeir búa frekar á landsbyggðinni en þeir sem skrifa sjaldan innkaupalista ( $\chi^2(4) = 11,989; p < .05$ ) sem skýrist ef til vill af takmörkuðum fjölda verslana í nágrenni landsbyggðarfólksins.

**Tafla 7. Hversu oft eða sjaldan skrifar þú innkaupalista áður en þú gerir matarinnkaup?**

	Fjöldi	Hlutfall
Alltaf	134	19,9%
Oft	140	20,8%
Stundum	98	14,6%
Sjaldan	162	24,1%
Aldrei	138	20,5%
Svör alls	672	100%

Tæp 80% svarenda leitast alltaf eða oftast við að versla þar sem verðið er lægst (Tafla 8). Á þeim heimilum þar sem sjaldan eru gerð matarinnkaup er frekar leitast við að versla þar sem verðið er lægst en á heimilum þar sem innkaup eru gerð nánast daglega ( $\chi^2(12) = 39,406; p < .001$ ).

**Tafla 8. Leitast þú við að versla þar sem verðið er lægst?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já, alltaf	239	35,6%
Já, oftast	296	44,0%
Já, stundum	104	15,5%
Nei, aldrei	33	4,9%
Svör alls	672	100%

Þeir svarendur sem aldrei leitast við að versla þar sem verðið er lægst voru spurðir hvers vegna þeir gera það ekki (Tafla 9). Fjórðungur sagðist ekki komast í aðra verslun og var meirihluti þeirra búsettur á landsbyggðinni. Þá nefndi tæpur þriðjungur aðrar ástæður fyrir því að þeir leituðust ekki við að versla þar sem verðið er lægst en þær sem listaðar eru í töflu 8. Aðrar ástæður voru til dæmis að farið væri í dýrari verslanir af gömlum vana og að opnunartími verslana réði því hvar innkaup væru gerð.

**Tafla 9. Hvers vegna ekki?**

	Fjöldi	Hlutfall
Kemst ekki í aðra verslun	8	25,80%
Tekur því ekki	4	12,90%
Betri gæði	3	9,70%
Finnst þær verslanir leiðinlegar	2	6,50%
Finnst ekki nóg úrval í ódýru búðunum	2	6,50%
Hef ekki tíma / of tímafrekt	2	6,50%
Borgar sig ekki, verð svo svipað	1	3,20%
Annað	9	29,00%
Fjöldi alls	31	100%

Miklum meirihluta svarenda (90%) fannst mjög eða frekar mikilvægt að hafa fjölbreytt úrval í verslunum (tafla 10).

**Tafla 10. Hversu mikilvægt eða lítilvægt þykir þér að úrval í verslun sé fjölbreytt?**

	Fjöldi	Hlutfall
Mjög mikilvægt	376	55,2%
Frekar mikilvægt	240	35,2%
Hvorki mikilvægt né lítilvægt	43	6,3%
Frekar lítilvægt	19	2,8%
Mjög lítilvægt	3	0,4%
Svör alls	681	100%

Tæp 80% þátttakenda skoða oft eða alltaf dagsetningar á pakkningum matvæla þegar innkaup fara fram (Tafla 11). Hlutfallslega fleiri konur en karlar athuga dagsetningar á matvælaumbúðum ( $\chi^2(4) = 27,362$ ;  $p < .001$ ) en það þarf ef til vill ekki að koma á óvart ef tekið er mið af því að konur kaupa frekar inn til heimilisins en karlar (sbr. töflu ix).

**Tafla 11. Hversu oft eða sjaldan athugar þú dagsetningar á pakkningum?**

	Fjöldi	Hlutfall
Alltaf	296	43,2%
Oft	243	35,5%
Stundum	64	9,3%
Sjaldan	62	9,1%
Aldrei	20	2,9%
Svör alls	685	100%

Meirihluti svarenda (56%) segist oft eða alltaf skoða matvöruna vel til þess að athuga hvort henni sé pakkað þannig að ekki sjáist í verstu bitana (Tafla 12). Konur athuga oft en karlar hvort matvöru sé pakkað á þann hátt að ekki sjáist í verstu bitana ( $\chi^2(4) = 35,797; p < .001$ ) og það gera eldri svarendur einnig í frekara mæli en þeir sem yngri eru ( $\chi^2(20) = 37,744; p < .05$ ). Niðurstöður úr könnuninni European Social Survey sýndu að 42% Íslendinga höfðu lent í því þrisvar sinnum eða oft á fimm ára tímabili að kaupa vöru sem pakkað var þannig að ekki sást í verstu bitana. Því þarf ekki að koma á óvart að neytendur skoða vel pakkingar til að athuga hvort henni sé pakkað þannig að ekki sjáist í verstu bitana

**Tafla 12. Hversu oft eða sjaldan skoðar þú matvöruna vel til að athuga hvort henni sé pakkað þannig að ekki sjáist í verstu bitana?**

	Fjöldi	Hlutfall
Alltaf	184	27,3%
Oft	193	28,6%
Stundum	84	12,5%
Sjaldan	120	17,8%
Aldrei	93	13,8%
Svör alls	674	100%

Fólk er almennt ólíklegt til að kvarta undan verðlagi, 66,2% svarenda eru mjög eða frekar ólíklegir til að kvarta undan háu verðlagi í verslun og 63,7% eru mjög eða frekar ólíklegir til að kvarta undan háu verðlagi lyfja eða heilbrigðisþjónustu. Hins vegar er fólk nokkuð tilbúið til að kvarta á veitingastöðum. Um 62% telja sig mjög eða frekar líklega til að kvarta ef maturinn er lengi á leiðinni og um 78% væru mjög eða frekar líklegir til að kvarta ef þeim líkar ekki maturinn. Hópurinn skiptist í tvennt þegar kemur að því að kvarta undan þjónustu í verslun, 49% telja mjög eða frekar líklegt að þeir myndu kvarta en 42% telja það mjög eða frekar ólíklegt (Tafla 13).

Eldri svarendur töldu sig líklegri en hinir yngri til að kvarta ef þeir væru óánægðir með matinn á veitingastað ( $\chi^2(20) = 43,821; p < .01$ ), ef þeir fengu slæma þjónustu í verslun ( $\chi^2(20) = 35,313; p < .05$ ), ef þeim blöskraði of hátt verðlag í verslun ( $\chi^2(20) = 62,846; p < .001$ ) og ef þeim blöskraði verðlag heilbrigðisþjónustu eða lyfja ( $\chi^2(20) = 34,788; p < .05$ ). Einnig komu fram tengsl á milli kyns og þess hve líklegir eða ólíklegir svarendur voru til að kvarta undan verðlagi verslana, en karlar voru líklegri en konur til að kvarta undan of háu verðlagi í verslun ( $\chi^2(4) = 9,540; p < .05$ ).

Takmarkaður vilji Íslendinga til að kvarta undan verðlagi er í samræmi við niðurstöður sem fengist hafa í Írlandi, þar sem neytendur veigra sér við því að kvarta þar sem fæstir telja að nokkuð sé við háu verðlagi að gera.

**Tafla 13. Hversu líkleg/ur eða ólíkleg/ur værir þú til að kvarta við eftirtaldar aðstæður...**

Hversu líkleg/ur eða ólíkleg/ur værir þú til að kvarta ef...	Mjög líkleg/ur	Frekar líkleg/ur	Hvorki né	Frekar ólíkleg/ur	Mjög ólíkleg/ur	Fjöldi
...þú þyrftir að bíða lengi eftir mat á veitingastað	27,6%	34,7%	6,7%	20,7%	10,4%	675
...þú værir óánægð/ur með matinn á veitingastað	42,8%	35,0%	3,4%	12,2%	6,6%	678
...þú fengir slæma þjónustu í verslun?	21,1%	27,9%	8,9%	27,3%	14,7%	673
...þér blöskraði of hátt verðlag í verslun?	11,7%	16,7%	5,4%	30,6%	35,6%	666
...þér blöskraði of hátt verðlag heilbrigðisþjónustu eða lyfja	15,4%	15,4%	5,5%	26,2%	37,5%	656



### 9.2.3. Siðræn neysla

Tæpur helmingur svarenda hafði heyrt um Fair Trade (Tafla 14). Eldri svarendur höfðu síður en hinir yngri heyrt minnst á þetta hugtak. Tæp 60% svarenda á aldrinum 36 til 45 ára höfðu heyrt um Fair Trade en hið sama átti við um einungis 28% svarenda eldri en 67 ára ( $\chi^2(5) = 16,983; p < .01$ ). Fólk með háskólapróf hafði einnig frekar heyrt um Fair Trade en svarendur með grunn- eða framhaldsskólapróf. Rúm 73% þeirra sem lokið höfðu háskólanámi á framhaldsstigi höfðu heyrt um hugtakið en það hafði einungis fjórðungur svarenda með grunnskólapróf gert ( $\chi^2(4) = 75,090; p < .001$ ). Þá komu einnig fram tengsl milli tekna og þekkingar á Fair Trade. Svarendur úr tekjuhæstu hópunum höfðu frekar en hinir tekjuminni heyrt minnst á hugtakið ( $\chi^2(3) = 19,375; p < .001$  fyrir eigin tekjur;  $\chi^2(4) = 15,183; p < .01$  fyrir heimilistekjur).

**Tafla 14. Hefur þú heyrt um hugtakið Fair Trade?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já	312	45,5%
Nei	374	54,5%
Alls	686	100%

Af þeim sem höfðu heyrt um hugtakið Fair Trade töldu 57% sig hafa skýra hugmynd um hvað í hugtakinu felst (Tafla 15). Hlutfallslega fleiri neytendur af höfðuborgarsvæðinu en landsbyggðinni töldu sig hafa þekkingu á merkingu hugtaksins ( $\chi^2(1) = 4,900; p < .05$ ). Þeir svarendur sem heyrt höfðu um Fair Trade voru spurðir hvort þeir athugi sérstaklega hvaða vara er merkt með Fair Trade merkinu þegar þeir standa frammi fyrir vali á vöru, en aðeins 2,6% svarenda sögðust gera það alltaf og um 85% gera það aldrei (Tafla 16). Þegar sömu svarendur voru spurðir hvort þeir myndu velja Fair Trade vöruna umfram aðra sambærilega þó hún væri dýrari sagðist helmingur svarenda aldrei munu gera það og um 7% sögðust alltaf munu velja Fair Trade vöruna (Tafla 17). Svarendur, 25 ára og yngri voru síður líklegir en eldri svarendur til að kaupa Fair Trade vöruna þó hún væri dýrari og svarendur á aldrinum 56 til 60 ára voru líklegastir til að kaupa hana, en 40% svarenda á þeim aldri sagðist alltaf eða oftast munu velja Fair Trade vöru fram yfir aðra sambærilega þótt hún væri dýrari ( $\chi^2(10) = 20,677; p < .05$ ). Háskólamenntaðir svarendur voru einnig líklegri en svarendur með grunn- eða framhaldsskólapróf til að kaupa Fair Trade vöruna ( $\chi^2(8) = 23,841; p < .01$ ), sem er í samræmi við niðurstöður rannsókna á pólitískum neytendum á Norðurlöndunum (Tobiasen, 2005:517; Micheletti og Stolle, 2005:517; Strømsnes, 2005:517).

**Tafla 15. Telur þú þig hafa skýra hugmynd um það sem felst í Fair Trade?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já	179	57,4%
Nei	133	42,6%
Alls*	312	100%

\* Einugis þeir hafa heyrt um Fair Trade eru spurðir þessarar spurningar.

**Tafla 16. Þegar val stendur á milli einhverra vörutegunda í tilteknum vörflokki (t.d. kaffi), athugar þú sérstaklega hver þeirra sé með Fair Trade merkinu?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já, alltaf	8	2,6%
Já, oftast	13	4,2%
Já, stundum	27	8,7%
Nei, aldrei	261	84,5%
Alls*	309	100%

\* Einugis þeir hafa heyrt um Fair Trade eru spurðir þessarar spurningar.

**Tafla 17. Myndir þú kaupar Fair Trade vöruna frekar þótt hún væri dýrari en sambærileg vara?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já, alltaf	20	7,2%
Já, oftast	46	16,5%
Já, stundum	74	26,6%
Nei, aldrei	138	49,6%
Alls*	278	100%

\* Einugis þeir hafa heyrt um Fair Trade eru spurðir þessarar spurningar.

Langflestir svarenda höfðu heyrt um lífræna ræktun, eða um 98% (Tafla 18). Þar af sögðust 84,5% hafa skýra hugmynd um hvað felst í lífrænni ræktun (Tafla 19). Svarendur, 25 ára og yngri töldu sig þó síður en hinir eldri vita hvað í slíkri ræktun felst ( $\chi^2(5) = 22,099$ ;  $p < .01$ ) og hlutfallslega flestir þeirra sem töldu sig hafa þekkingu á lífrænni ræktun komu úr röðum háskólamenntaðra ( $\chi^2(4) = 36,864$ ;  $p < .001$ ).

**Tafla 18. Hefur þú heyrt um lífræna ræktun?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já	671	97,7%
Nei	16	2,3%
Alls	687	100%

**Tafla 19. Telur þú þig hafa skýra hugmynd um það sem í lífrænni ræktun felst?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já	561	84,5%
Nei	103	15,5%
Alls*	664	100%

\* Einugis þeir hafa heyrt um lífræna ræktun eru spurðir þessarar spurningar.

Helsingur svarenda athugar alltaf, stundum eða oft hvort vara í tilteknum flokki sé lífrænt ræktuð (Tafla 20) og langflestir svarenda myndu alltaf, stundum eða oftast kaupa lífrænt ræktuðu vöruna þó hún væri dýrari en sambærileg vara (Tafla 21). Fram kom kynjamunur á því hvort neytendur athuga hvort vörur séu lífrænt ræktaðar þar sem konur gera slíkt í meira mæli en karlar ( $\chi^2(3) = 39,617; p < .001$ ). Einnig athuga yngstu svarendurnir sjaldnar en hinir eldri hvort vara í tilteknum vöruflokki sé lífrænt ræktuð ( $\chi^2(15) = 32,623; p < .001$ ). Þá kom fram munur á svörum við spurningunni eftir menntunarstigi þátttakenda. Háskólamenntaðir neytendur athuga frekar en þeir sem hafa lokið grunn- eða framhaldsskólaprófi hvort vara sé lífrænt ræktuð ( $\chi^2(12) = 24,587; p < .001$ ).

**Tafla 20. Þegar val stendur á milli einhverra vörutegunda í tilteknum vöruflokki (t.d. grænmeti), athugar þú sérstaklega hver þeirra sé lífrænt ræktuð?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já, alltaf	63	9,4%
Já, oftast	144	21,5%
Já, stundum	144	21,5%
Nei, aldrei	318	47,5%
Alls*	669	100%

\* Einugis þeir hafa heyrt um lífræna ræktun eru spurðir þessarar spurningar.

**Tafla 21. Myndir þú kaupa lífrænt ræktuðu vöruna frekar þótt hún væri dýrari en sambærileg vara?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já, alltaf	58	16,6%
Já, oftast	109	31,2%
Já, stundum	142	40,7%
Nei, aldrei	40	11,5%
Alls*	349	100%

\* Einugis þeir hafa heyrt um lífræna ræktun eru spurðir þessarar spurningar.

Íslendingar telja sig ekki þurfa að hafa miklar áhyggjur af velferð dýra við framleiðslu vöru sem keypt er á Íslandi, 60% svarenda hafa mjög eða frekar litlar áhyggjur, en 28% hafa af því mjög eða frekar miklar áhyggjur (Tafla 22). Konur hafa meiri áhyggjur en karlar af því að ekki hafi verið hugað að velferð dýra við framleiðslu á vörum sem seldar eru hérlandis ( $\chi^2(4) = 13,290; p < .05$ ) og fólk sem gegnir landbúnaðar eða sjávarútvegsstörfum hefur einnig frekar áhyggjur af slíku en þeir sem gegna annars konar störfum ( $\chi^2(28) = 47,934; p < .05$ ). Þá hafa tekjulægstu hóparnir meiri áhyggjur af velferð dýra en hinir tekjuhærri. Tæp 40% svarenda sem eru með undir 200 þúsund krónur í eigin tekjur á mánuði hafa mjög eða frekar miklar áhyggjur af því að velferð dýra sé ekki höfð að leiðarljósi við framleiðslu vara en hið sama á við um innan við 20% þeirra sem hafa 600 þúsund krónur eða meira í tekjur ( $\chi^2(12) = 22,728; p < .05$ ).

**Tafla 22. Hversu miklar eða litlar áhyggjur hefur þú af því að velferð dýra sé ekki höfð að leiðarljósi við framleiðslu vara sem þú kaupir á Íslandi?**

	Fjöldi	Hlutfall
Miklar áhyggjur	77	11,6%
Frekar miklar áhyggjur	112	16,9%
Hvorki/né	75	11,3%
Frekar litlar áhyggjur	231	34,8%
Mjög litlar áhyggjur	168	25,3%
Alls	663	100%

Dæmið snýst við þegar svarendur eru spurðir hvort þeir telji sig þurfa að hafa áhyggjur af því hvort börn hafi unnið við framleiðslu vara sem seldar eru hér á landi, tæp 60% hafa miklar eða frekar miklar áhyggjur af því, en rúm 30% hafa af því mjög eða frekar litlar áhyggjur (Tafla 23). Konur hafa frekar af þessu áhyggjur en karlar ( $\chi^2(4) = 22,866$ ;  $p < .001$ ).

**Tafla 23. Hversu miklar eða litlar áhyggjur hefur þú af því að börn hafi unnið við framleiðslu vara sem seldar eru á Íslandi?**

	Fjöldi	Hlutfall
Miklar áhyggjur	215	32,1%
Frekar miklar áhyggjur	176	26,3%
Hvorki/né	56	8,4%
Frekar litlar áhyggjur	145	21,7%
Mjög litlar áhyggjur	77	11,5%
Alls	669	100%

Rétt rúmur helmingur svarenda hafði aldrei sniðgengið fyrirtæki í mótmælaskyni (Tafla 24). Elstu svarendurnir (67 ára og eldri) höfðu síður sniðgengið fyrirtæki í mótmælaskyni en yngri svarendur ( $\chi^2(5) = 11,574$ ;  $p < .05$ ) og háskólamenntaðir höfðu frekar sniðgengið fyrirtæki en svarendur með grunn- eða framhaldsskólapróf ( $\chi^2(4) = 50,625$ ;  $p < .001$ ). Loks höfðu hlutfallslega færri svarenda með lágar en háar tekjur sniðgengið fyrirtæki í mótmælaskyni ( $\chi^2(3) = 10,624$ ;  $p < .05$  fyrir eigin tekjur;  $\chi^2(4) = 17,547$ ;  $p < .01$  fyrir heimilistekjur).

**Tafla 24. Hefur þú einhvern tíma sniðgengið fyrirtæki í mótmælaskyni?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já	310	46,3%
Nei	359	53,7%
Alls	669	100%

Hlutfallslega færri svarendur höfðu einhvern tíma sniðgengið vöru í mótmælaskyni en fyrirtæki (Tafla 25). Þó virðist vera um sams konar hóp að ræða. Svarendur, 67 ára og eldri hafa síður sniðgengið vöru en aðrir svarendur ( $\chi^2(5) = 15,797$ ;  $p < .01$ ), háskólamenntaðir hafa frekar sniðgengið tiltekna vöru í mótmælaskyni en svarendur með grunn- eða framhaldsskólapróf ( $\chi^2(4) = 27,416$ ;  $p < .001$ ) og tekjuhæstu svarendurnir hafa frekar sniðgengið vörur en hinir tekjulægri ( $\chi^2(3) = 11,918$ ;  $p < .01$  fyrir eigin tekjur;  $\chi^2(4) = 11,631$ ;  $p < .05$  fyrir heimilistekjur).

**Tafla 25. Hefur þú einhvern tíma sniðgengið tiltekna vöru í mótmælaskyni?:**

	Fjöldi	Hlutfall
Já	252	37,6%
Nei	418	62,4%
Alls	670	100%

#### 9.2.4. Verðlagsvitund

Yfir þriðjungur svarenda fylgist með verðbreytingum á matvöru (Tafla 26). Karlar fylgjast síður með verðbreytingum á matvöru en konur ( $\chi^2(3) = 10,770$ ;  $p < .05$ ) og neytendur í yngri kantinum fylgjast síður með verðbreytingum á matvöru en þeir sem eru eldri en 35 ára ( $\chi^2(15) = 25,538$ ;  $p < .05$ ).

**Tafla 26. Fylgist þú með verðbreytingum á matvöru?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já, alltaf	66	9,7%
Já, oftast	149	21,9%
Já, stundum	214	31,5%
Nei, aldrei	251	36,9%
Svör alls	680	100%

Yfirgnæfandi meirihluti þátttakenda telur sig vita í hvaða verslunum verðlag er hátt og hvar það er lágt (Tafla 27). Konur hafa þó frekar vitneskju um verðlag mismunandi verslana en karlar ( $\chi^2(1) = 15,146$ ;  $p < .001$ ).

**Tafla 27. Veist þú í hvaða verslunum verðlag er hátt og hvar það er lágt?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já	663	96,9%
Nei	21	3,1%
Svör alls	684	100%

Kannað var hversu vel eða illa neytendur voru að sér í verðlagi mismunandi síma-, orkusölufyrirtækja, tryggingafélaga og banka. Almennt séð eru svarendur illa að sér í verðlagi þess háttar fyrirtækja. Um það bil 80% svarenda segjast vera mjög eða frekar illa að sér í verðlagi mismunandi orkusölufyrirtækja, 69% eru mjög eða frekar illa að sér í verðlagi símafyrirtækja, en ívið færri, eða 61% eru mjög eða frekar illa að sér í verðlagi tryggingafélaga. Helmingur svarenda segist vera mjög eða frekar illa að sér í kjörum mismunandi banka, en aðeins 35% segjast vera mjög eða frekar vel að sér í þeim málum (Tafla 28).

Eldri neytendur telja sig síður hafa þekkingu á verðlagi símafyrirtækja en þeir sem yngri eru ( $\chi^2(20) = 67,073$ ;  $p < .001$ ). Svarendur yngri en 25 ára eru hins vegar ver að sér í verðlagi mismunandi tryggingafélaga en hinir eldri ( $\chi^2(20) = 32,043$ ;  $p < .05$ ). Þá voru tengsl voru milli menntunar og þess hvort svarendur teldu sig vel eða illa að sér í kjörum mismunandi banka. Háskólamenntaðir svarendur voru betur að sér í kjörum banka en svarendur með grunn- eða framhaldsskólapróf ( $\chi^2(16) = 29,460$ ;  $p < .05$ ).

**Tafla 28. Ert þú vel eða illa að þér í verðlagi/kjörum**

Ert þú vel eða illa að þér ...	Mjög vel	Frekar vel	Hvorki vel né illa	Frekar illa	Mjög illa	Fjöldi
...í verðlagi mismunandi símafyrirtækja	3,8%	14,6%	12,7%	34,7%	34,2%	678
...í verðlagi mismunandi tryggingafélaga	7,1%	21,6%	10,8%	26,0%	34,6%	677
...í verðlagi mismunandi orkusölufyrirtækja	4,1%	9,7%	6,3%	23,5%	56,4%	663
...í kjörum mismunandi banka	7,6%	27,6%	15,6%	24,5%	24,8%	674

### 9.2.5. Fákeppnismarkaðir

Tæpur fjórðungur hafði skipt um banka-, síma-, orku-, eða tryggingafyrirtæki á síðustu 12 mánuðum (Tafla 29).

**Tafla 29. Hefur þú skipt um banka-, síma-, orku- eða tryggingafyrirtæki síðustu 12 mánuði?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já	162	23,6%
Nei	525	76,4%
Svör alls	687	100%

Hlutfallslega flestir höfðu skipt um tryggingafyrirtæki (45%) og símafyrirtæki (44%) en fæstir höfðu skipt um orkufyrirtæki (4%) (Tafla 30). Athugun á bakgrunni þeirra hópa sem skipt höfðu um trygginga-, símafyrirtæki og/eða banka leiddi í ljós að konur höfðu frekar skipt um símafyrirtæki en karlar, svarendur yngri en 25 ára höfðu frekar skipt um símafyrirtæki en eldri svarendur en yngstu svarendurnir höfðu síður skipt um tryggingafyrirtæki en aðrir svarendur. Tekjulægstu svarendurnir (undir 200 þúsund krónur í eigin tekjur á mánuði), höfðu frekar skipt um símafyrirtæki en aðrir svarendur, en tekjuhæstu svarendurnir (600 þúsund krónur eða hærra tekjur) höfðu síður skipt um banka en aðrir svarendur. Þá höfðu svarendur af höfuðborgarsvæðinu frekar skipt um símafyrirtæki en svarendur af landsbyggðinni og landsbyggðarfólk hafði frekar skipt um banka en íbúar höfuðborgarsvæðisins.

**Tafla 30. Hvaða fyrirtæki hefur þú skipt um?**

	Fjöldi	Hlutfall svarenda
Tryggingafyrirtæki	72	44,7%
Símafyrirtæki	70	43,5%
Banka	57	35,4%
Orkusölufyrirtæki	6	3,7%
Alls*	205	127%

\*Nefna mátti fleiri en eitt atriði og því er hlutfall svarenda alls yfir 100%

Þátttakendur voru spurðir um ástæður þess að þeir skiptu um síma-, trygginga-, orkusölu- eða banka. Í töflu 31 má sjá að helmingur þeirra sem skiptu um tryggingafyrirtæki sögðu ástæðuna fyrir skiptunum vera þá að þeir fundu ódýrari kost. Þá hafði rúmur fjórðungur fengið boð um betri þjónustu annars tryggingafyrirtækis.

**Tafla 31. Hvers vegna skiptir þú um tryggingafyrirtæki?**

	Fjöldi	Hlutfall svarenda
Ég fann ódýrari kost	34	50,0%
Ég fékk boð um betri þjónustu	18	26,5%
Ég fékk boð um ódýrari þjónustu	10	14,7%
Léleg þjónusta	5	7,4%
Hagstæðara að hafa viðskipti í sama fyrirtæki og þeir sem ég tala við reglulega	4	5,9%
Ég fann betri (eða fjölbreyttari) kost	2	2,9%
Ég fékk ekki úrlausn mála eftir kvörtun	1	1,5%
Ég vildi hafa öll viðskipti fjölskyldunnar hjá sama fyrirtæki	1	1,5%
Alls*	75	

\*Nefna mátti fleiri en eitt atriði og því er hlutfall svarenda alls yfir 100%

Sú ástæða sem flestir nefndu fyrir því að þeir færðu símaviðskipti sín annað var að ódýrari kostur hefði fundist annars staðar (42%) og tæpur fjórðungur hafði fengið boð um betri þjónustu hjá öðru símafyrirtæki (Tafla 32).

**Tafla 32. Hvers vegna skiptir þú um símafyrirtæki?**

	Fjöldi	Hlutfall svarenda
Ég fann ódýrari kost	28	41,8%
Ég fékk boð um betri þjónustu	16	23,9%
Ég fékk boð um ódýrari þjónustu	10	14,9%
Léleg þjónusta	5	7,5%
Hagstæðara að hafa viðskipti í sama fyrirtæki og þeir sem ég tala við reglulega	5	7,5%
Ég fann betri (eða fjölbreyttari) kost	3	4,5%
Ég flutti	2	3,0%
Ég fékk ekki úrlausn mála eftir kvörtun	1	1,5%
Neikvætt viðmót starfsfólks	1	1,5%
Ég vildi hafa öll viðskipti fjölskyldunnar hjá sama fyrirtæki	1	1,5%
Alls*	72	

\*Nefna mátti fleiri en eitt atriði og því er hlutfall svarenda alls yfir 100%

Þjónustubátturinn vó þyngst í því að tekin var ákvörðun um að skipta um banka. Þriðjungur þeirra sem skipt höfðu um banka á síðustu 12 mánuðum fékk boð um betri þjónustu hjá öðrum banka og tæp 9% sögðu ástæðuna fyrir skiptunum vera lélega þjónustu þess banka sem þeir áttu í viðskiptum við (Tafla 33).

**Tafla 33. Hvers vegna skiptir þú um banka?**

	Fjöldi	Hlutfall svarenda
Ég fékk boð um betri þjónustu	14	32,6%
Léleg þjónusta	8	18,6%
Ég fékk boð um ódýrari þjónustu	7	16,3%
Ég fann betri (eða fjölbreyttari) kost	6	14,0%
Ég fann ódýrari kost	6	14,0%
Ég flutti	4	9,3%
Neikvætt viðmót starfsfólks	2	4,7%
Hagstæðara að hafa viðskipti í sama fyrirtæki og þeir sem ég tala við reglulega	2	4,7%
Ég vildi hafa öll viðskipti fjölskyldunnar hjá sama fyrirtæki	2	4,7%
Ég fékk ekki úrlausn mála eftir kvörtun	1	2,3%
Alls*	52	

\*Nefna mátti fleiri en eitt atriði og því er hlutfall svarenda alls yfir 100%

Þrír af þeim sex svarendum sem skipt höfðu um orkusölufyrirtæki á síðustu 12 mánuðum gerðu það vegna flutninga (Tafla 34).

**Tafla 34. Hvers vegna skiptir þú um orkusölufyrirtæki?**

	Fjöldi	Hlutfall svarenda
Ég flutti	3	50,0%
Ég fann ódýrari kost	1	16,6%
Ég fékk boð um betri þjónustu	1	16,6%
Ég fékk boð um ódýrari þjónustu	1	16,6%
Alls	6	



### 9.2.6. Fjármálastjórnun

Meirihluti svarenda (55%) segist sjaldan eða aldrei gera áætlun yfir útgjöld sín (Tafla 35).

**Tafla 35. Hve oft eða sjaldan gerir þú áætlun yfir útgjöldin þín?**

	Fjöldi	Hlutfall
Alltaf	108	16,0%
Oft	100	14,8%
Stundum	98	14,5%
Sjaldan	205	30,3%
Aldrei	166	24,5%
Svör alls	677	100,0%

Þó svarendur geri ekki nákvæma áætlun yfir útgjöld sín fylgjast þeir að eigin mati vel með eyðslu sinni, en 78% fylgjast frekar eða mjög vel með eyðslu sinni (Tafla 36). Konur fylgjast betur með eyðslu sinni en karlar ( $\chi^2(4) = 15,965$ ;  $p < .01$ ).

**Tafla 36. Hversu vel eða illa fylgist þú með eyðslu þinni?**

	Fjöldi	Hlutfall
Mjög vel	227	33,0%
Frekar vel	310	45,1%
Hvorki/né	52	7,6%
Frekar illa	74	10,8%
Mjög illa	24	3,5%
Svör alls	687	100,0%

Fjórðungur svarenda heldur heimilisbókhald (Tafla 37). Svarendur 36 ára og yngri halda frekar heimilisbókhald en þeir sem eldri eru ( $\chi^2(5) = 24,896$ ;  $p < .001$ ).

**Tafla 37. Heldur þú heimilisbókhald?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já	177	25,7%
Nei	511	74,3%
Svör alls	688	100,0%

Í töflu 38 er að finna dreifingu svara við fjórum spurningum sem mæla hversu mikla stjórn fólk hefur á eyðslu sinni. Taflan sýnir að fæstir virðast eyða um efni fram og setja hluti sem þeir hafa ekki efni á á raðgreiðslur eða taka lán fyrir þeim. Aðeins 10% svarenda eru mjög eða frekar sammála því að þeir setji hluti á raðgreiðslur og 5,6% eru mjög eða frekar sammála því að þeir taki lán fyrir hlutum sem þeir hafa ekki efni á.

Eldri svarendur keyptu síður en hinir yngri vörur sem þá langaði ef þeir áttu litla peninga eftir. Helmingur svarenda, 25 ára og yngri hafði keypt vörur sem hann/hana langaði í þrátt fyrir takmörkuð fjárráð en hið sama átti við um fjórðung svarenda á aldrinum 46 til 55 ára og einungis 14% svarenda 67 ára og eldri ( $\chi^2(20) = 76,100; p < .001$ ). Þá voru konur frekar sammála því en karlar að þær láti enda ná saman í hverjum mánuði þó þær þurfi að neita sér um eitthvað sem þær langar í ( $\chi^2(4) = 10,01; p < .05$ ).

**Tafla 38. Fjármálastjórn**

	Mjög ósammála	Frekar ósammála	Hvorki sammála né ósammála	Frekar sammála	Mjög sammála	Fjöldi
Ég hef oft keypt vöru sem mig vantaði ekki þó ég vissi að ég ætti litla peninga eftir	38,2%	27,5%	3,7%	20,2%	10,4%	683
Ég læt enda ná saman í hverjum mánuði þó það þýði að ég þurfi að neita mér um hluti sem mig langar í	8,2%	12,4%	3,6%	27,7%	48,2%	672
Ef mig langaði í eitthvað sem ég hefði ekki efni á setti ég það bara á raðgreiðslur	67,9%	18,1%	3,8%	7,7%	2,5%	686
Ef mig langaði í eitthvað sem ég hefði ekki efni á tæki ég bara lán	73,9%	16,4%	4,1%	4,3%	1,3%	681

### 9.2.7. Merkingar matvæla

Hlutfallslega flestir svarenda (45%) skoða sjaldan eða aldrei næringarinnihald matvöru (Tafla 39). Konur skoða næringarinnihald frekar en karlar ( $\chi^2(4) = 51,684; p < .001$ ), fólk af höfuðborgarsvæðinu skoðar næringarinnihald matvara oftast en landsbyggðarfólk ( $\chi^2(4) = 11,706; p < .05$ ) og svarendur á aldrinum 36 til 55 ára skoða næringarinnihald í meira mæli en bæði yngstu og elstu svarendurnir ( $\chi^2(20) = 36,580; p < .05$ ). Tengsl eru einnig á milli menntunar og þess hve oft eða sjaldan fólk athugar næringarinnihald vöru, en fólk með háskólapróf athugar frekar næringarinnihald matvara en þeir sem lokið hafa grunn- eða framhaldskólaprófi ( $\chi^2(16) = 39,989; p < .01$ ).

**Tafla 39. Hversu oft eða sjaldan athugar þú næringarinnihald vöru?**

	Fjöldi	Hlutfall
Alltaf	46	6,7%
Oft	204	29,9%
Stundum	123	18,0%
Sjaldan	169	24,7%
Aldrei	141	20,6%
Svör alls	683	100%

Aðeins þriðjungur svarenda telur næringarinnihald matvæla vera nægilega vel merkt hér á landi (Tafla 40).

**Tafla 40. Telur þú næringarinnihald matvæla nægilega vel merkt á Íslandi**

	Fjöldi	Hlutfall
Já	163	33,5%
Nei	324	66,5%
Svör alls*	487	100%

\* Þeir sem aldrei skoða næringarinnihald vöru eru ekki spurðir þessarar spurningar.

### 9.2.8. Reynsla neytenda

Tæpur helmingur svarenda hafði lent í því að kaupa gallaða matvöru á undanförunum mánuðum (Tafla 41). Þeir sem lent höfðu í slíku voru spurðir hvort þeir höfðu borið gallann upp við þann sem seldi vöruna. Meirihluti svarenda (58%) hafði borið upp erindið (Tafla 42) en fólk með háskólapróf hafði síður látið vita af gallanum en fólk með grunn- eða framhaldsskólapróf ( $\chi^2(4) = 11,656; p < .05$ ) sem er athyglisvert í ljósi þess að hlutfallslega fleiri háskólamenntaðir en grunn- og framhaldsskólamenntaðir höfðu lent í því að kaupa gallaða matvöru á undanförunum mánuðum ( $\chi^2(4) = 17,512; p < .01$ ). Enn fremur hafði ófaglært starfsfólk og svarendur sem unnu við afgreiðslu eða þjónustu frekar borið gallann upp við seljanda en þeir sem gegndu annars konar störfum ( $\chi^2(7) = 14,504; p < .05$ ). Þá höfðu svarendur af landsbyggðinni frekar en svarendur af höfuðborgarsvæðinu látið vita af gallanum ( $\chi^2(1) = 9,099; p < .01$ ). Það vekur upp spurningar um hvort félagsleg fjarlægð manna á milli í höfuðborginni valdi því að höfuðborgarbúar veigri sér við að kvarta undan galla í vöru. Almennt voru viðbrögð seljanda þó góð (Tafla 43).

**Tafla 41. Hefur þú lent í því að kaupa gallaða matvöru á undanförunum mánuðum?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já	324	47,4%
Nei	359	52,7%
Svör alls	683	100%

**Tafla 42. Barst þú það upp við seljanda vörunnar?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já	187	57,5%
Nei	138	42,5%
Svör alls*	325	100%

\*Einungis þeir sem hafa lent í að kaupa gallaða matvöru eru spurðir þessarar spurningar.

**Tafla 43. Voru viðbrögðin við því góð eða slæm?**

	Fjöldi	Hlutfall
Mjög góð	96	51,6
Frekar góð	73	39,2
Frekar slæm	7	3,8%
Mjög slæm	10	5,4%
Svör alls*	186	100%

\*Einugis þeir sem báru gallan upp við seljanda eru spurðir þessarar spurningar.

Þeir sem ekki höfðu borið galla á matvöru upp við seljanda hennar voru spurðir hvers vegna þeir gerðu það ekki. Hlutfallslega flestir sögðust ekki hafa nennt því. Þá var einnig nokkuð stór hópur sem kaus að láta málið kyrrt liggja þar sem varan hafi verið ódýr og töluverður fjöldi hafði ekki tíma til að bera erindið upp (Tafla 44).

**Tafla 44. Hvers vegna barst þú það ekki upp við seljanda vörunnar?**

	Fjöldi	Hlutfall svarenda
Nennti því ekki	52	41,6%
Það borgar sig ekki / varan var of ódýr	28	22,4%
Hafði ekki tíma / of tímafrekt	24	19,2%
Tekur því ekki því ekkert er gert	10	8,0%
Of langt var liðið frá kaupnum	10	8,0%
Var búin(n) að henda miðanum	3	2,4%
Of langt í verslunina	3	2,4%
Vissi ekki að það væri hægt	1	0,8%
Þorði það ekki	1	0,8%
Alls*	132	

\*Nefna mátti fleiri en eitt atriði og því er hlutfall svarenda alls yfir 100%

Alls höfðu 43% þátttakenda tekið eftir því á undanförunum mánuðum að verðmerking í verslun var röng (Tafla 45). Konur höfðu frekar orðið varar við ranga verðmerkingu en karlar ( $\chi^2(1) = 11,404; p < .01$ ) sem skýrist líklega af því að konur sjá frekar um innkaup til heimilisins en karlar (sbr. töflu ix). Þá vekur athygli að íbúar höfuðborgarsvæðisins höfðu frekar en íbúar landsbyggðarinnar tekið eftir því að verðmerking í verslun var röng ( $\chi^2(1) = 5,811; p < .05$ ). Því er þó ósvarað hvort meira sé um rangar verðmerkingar í verslunum á höfuðborgarsvæðinu en landsbyggðinni, eða hvort neytendur á höfuðborgarsvæðinu séu meira vakandi yfir verðmerkingum verslana.

**Tafla 45. Hefur þú tekið eftir því á undanförunum mánuðum að verðmerking í verslun var röng?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já	296	43,1%
Nei	391	56,9%
Alls	687	100%

Meirihluti (72%) þeirra sem höfðu orðið varir við ranga verðmerkingu bar það upp við seljanda vörunnar (Tafla 46) og hafði ófaglært starfsfólk og svarendur sem unnu við afgreiðslu eða þjónustu frekar borið ranga verðmerkingu upp við seljanda en þeir sem gegndu annars konar störfum ( $\chi^2(7) = 16,031; p < .05$ ). Almennt séð voru viðbrögðin seljanda við því erindi góð (Tafla 47).

**Tafla 46. Barst þú það upp við seljanda vörunnar?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já	214	72,3%
Nei	82	27,7%
*Alls	296	100%

\* Einungis þeir sem hafa tekið eftir því að verðmerking í verslun var röng eru spurðir þessarar spurningar.

**Tafla 47. Voru viðbrögðin við því góð eða slæm?**

	Fjöldi	Hlutfall
Mjög góð	73	34,6
Frekar góð	89	42,2
Frekar slæm	36	17,1%
Mjög slæm	13	6,2%
Svör alls*	211	100%

\* Einungis þeir sem báru ranga verðmerkingu upp við seljanda eru spurðir þessarar spurningar.

Þeir sem ekki báru ranga verðmerkingu upp við seljanda vörunnar voru spurðir hvers vegna þeir gerðu það ekki. Meirihluti svarenda (60%) sagðist ekki hafa nennt því en einnig sögðust nokkrir ekki hafa haft tíma til þess (Tafla 48).

**Tafla 48. Hvers vegna barst þú ranga verðmerkingu ekki upp við seljanda vörunnar?**

	Fjöldi	Hlutfall svarenda
Nennti því ekki	44	59,5%
Hafði ekki tíma / of tímafrekt	16	21,6%
Tekur því ekki því ekkert er gert	7	9,5%
Það borgar sig ekki / varan var of ódýr	5	6,8%
Ég keypti ekki vöruna	3	4,1%
Of langt var liðið frá kaupunum	3	4,1%
Hef venjulega góða reynslu af fyrirtækinu	2	2,7%
Það er ekki í eðli mínu að kvarta	1	1,4%
Þorði það ekki	1	1,4%
Alls*	132	

\*Nefna mátti fleiri en eitt atriði og því er hlutfall svarenda alls yfir 100%

Mikill meirihluti (72%) hafði orðið var við það á undanförunum mánuðum að verðmerkingu vantaði í verslun (Tafla 49). Konur höfðu frekar en karlar orðið varar við slíkt ( $\chi^2(1) = 6,392; p < .05$ ) sem aftur skýrist líklega af umsjón þeirra með innkaupum heimilisins.

**Tafla 49. Hefur þú tekið eftir því á undanförunum mánuðum að verðmerkingu vantaði í verslun?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já	494	71,9%
Nei	193	28,1%
Alls	687	100%

Einungis 28% þeirra sem höfðu orðið varir við að verðmerkingu vantaði í verslun báru skort á verðmerkingu upp við seljanda vörunnar (Tafla 50). Svarendur, 46 ára og eldri höfðu frekar en yngri svarendur borið slíkt erindi upp við seljanda ( $\chi^2(5) = 12,651; p < .05$ ). Þeir sem það þó gerðu fengu almennt séð góð viðbrögð við erindi sínu (Tafla 51).

**Tafla 50. Barst þú það upp við seljanda vörunnar?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já	138	28,1%
Nei	353	71,9%
*Alls	491	100%

\* Einungis þeir sem hafa tekið eftir skorti á verðmerkingu eru spurðir þessarar spurningar.

**Tafla 51. Voru viðbrögðin við því góð eða slæm?**

	Fjöldi	Hlutfall
Mjög góð	40	29,4%
Frekar góð	55	40,4%
Frekar slæm	23	16,9%
Mjög slæm	18	13,2%
Svör alls*	136	100%

\* Einungis þeir sem báru skort á verðmerkingu upp við seljanda eru spurðir þessarar spurningar.

Þeir 353 einstaklingar sem ekki minntust á það við seljanda að vara væri óverðmerkt voru spurðir hvers vegna þeir létu það vera. Rúmur helmingur sagðist ekki hafa nennt því, en einnig voru nokkrir sem gáfu sér ekki tíma til að minnst á þetta við seljanda. Þá sögðust 17% svarenda ekki hafa keypt vöruna sem þeir tóku eftir að var óverðmerkt (Tafla 52).

**Tafla 52. Hvers vegna barst þú skort á verðmerkingu ekki upp við seljanda vörunnar?**

	Fjöldi	Hlutfall svarenda
Nennti því ekki	156	50,6%
Ég keypti ekki vöruna	52	16,9%
Hafði ekki tíma / of tímafrekt	49	15,9%
Tekur því ekki því ekkert er gert	29	9,4%
Það borgar sig ekki / varan var of ódýr	13	4,2%
Starfsfólkið talaði ekki íslensku	6	1,9%
Ég fann engan starfsmann til að bera upp erindið við	6	1,9%
Hef venjulega góða reynslu af fyrirtækinu	5	1,6%
Vissi ekki að það væri hægt	2	0,6%
Það er ekki í eðli mínu að kvarta	2	0,6%
Þorði það ekki	2	0,6%
Alls*	322	

\*Nefna mátti fleiri en eitt atriði og því er hlutfall svarenda alls yfir 100%

Einungis 5% þátttakenda hafði lent í því að mega ekki skila vöru í verslun á undanförunum mánuðum (Tafla 53). Þátttakendur á höfuðborgarsvæðinu höfðu frekar orðið fyrir slíkri reynslu en svarendur af landsbyggðinni ( $\chi^2(1) = 4,158; p < .05$ ).

**Tafla 53. Hefur þú lent í því að mega ekki skila vöru í verslun á undanförunum mánuðum?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já	37	5,4%
Nei	650	94,6%
Alls	687	100%

Tíundi hver þátttakandi hafði lent í því að kaupa gallaða flík á undanförunum mánuðum (Tafla 54). Svarendur 45 ára og yngri höfðu frekar en eldri svarendur lent í því að kaupa gallaða flík ( $\chi^2(5) = 15,479; p < .01$ ) en hugsanleg skýring á því sambandi er að eldra fólk kaupi sjaldnar föt en hinir yngri.

**Tafla 54. Hefur þú lent í því að kaupa gallaða flík á undanförunum mánuðum?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já	74	10,8%
Nei	612	89,2%
Alls	686	100%

Mikill meirihluti þeirra (85%) bar gallann upp við seljanda vörunnar (Tafla 55) og almennt séð voru viðbrögð seljanda við erindinu góð (Tafla 56).

**Tafla 55. Barst þú það upp við seljanda vörunnar?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já	63	85,1%
Nei	11	14,9%
*Alls	74	100%

\* Einungis þeir sem hafa lent í því að kaupa gallaða flík eru spurðir þessarar spurningar.

**Tafla 56. Voru viðbrögðin við því góð eða slæm?**

	Fjöldi	Hlutfall
Mjög góð	34	54,8%
Frekar góð	21	33,9%
Frekar slæm	4	6,5%
Mjög slæm	3	4,8%
Svör alls*	62	100%

\* Einungis þeir sem báru gallann upp við seljanda eru spurðir þessarar spurningar.

Fjórir af þeim ellefu sem ekki báru galla í flík upp við seljanda flíkurinnar sögðust ekki hafa haft tíma til þess (Tafla 57).

**Tafla 57. Hvers vegna barst þú skort á verðmerkingu ekki upp við seljanda vörunnar?**

	Fjöldi	Hlutfall
Hafði ekki tíma / of tímafrekt	4	36,40%
Nennti því ekki	2	18,20%
Það borgar sig ekki / varan var of ódýr	1	9,00%
Var búin(n) að henda miðanum	1	9,00%
Of langt var liðið frá kaupunum	1	9,00%
Alls*	9	

\*Þar sem ekki allir svarendur nefndu atriði er hlutfall svarenda alls undir 100%



### 9.2.9. Markaðssókn gagnvart börnum

Tafla 58 sýnir að mikill meirihluti svarenda, eða 72% er mjög eða frekar sammála því að of margar auglýsingar og markaðsherferðir beinist að börnum á Íslandi og hafa konur frekar af þessu áhyggjur en karlar ( $\chi^2(4) = 14,793$ ;  $p < .01$ ). Sé aðeins tekið tillit til þeirra hafa börn á heimilinu eða á sínu framfæri fer þetta hlutfall upp í 75%.

**Tafla 58. Hversu sammála eða ósammála ertu því að of margar auglýsingar eða markaðsherferðir beinist að börnum á Íslandi?**

	Fjöldi	Hlutfall
Mjög ósammála	67	10,5%
Frekar ósammála	59	9,2%
Hvorki sammála né ósammála	52	8,2%
Frekar sammála	146	22,9%
Mjög sammála	314	49,2%
Alls	638	100%

Tæplega 60% svarenda eru mjög eða frekar sammála því að banna ætti auglýsingar í sjónvarpi sem beinast að börnum og unglíngum og fjórðungur er mjög eða frekar ósammála því (Tafla 59). Konur eru frekar en karlar á því að banna eigi auglýsingar í sjónvarpi sem beinast að börnum og unglíngum ( $\chi^2(4) = 10,588$ ;  $p < .05$ ) og á þeirri skoðun eru einnig fremur íbúar landsbyggðarinnar en höfuðborgarsvæðisins ( $\chi^2(4) = 11,001$ ;  $p < .05$ ). Þessar niðurstöður eru mjög svipaðar hvort heldur sem tekið er tillit til þess hvort svarendur eiga börn eða ekki.

**Tafla 59. Hversu sammála eða ósammála ertu því að banna ætti auglýsingar í sjónvarpi sem beinast að börnum og unglíngum?**

	Fjöldi	Hlutfall
Mjög ósammála	58	8,8%
Frekar ósammála	109	16,5%
Hvorki sammála né ósammála	107	16,2%
Frekar sammála	158	23,9%
Mjög sammála	228	34,5%
Alls	660	100%

Þátttakendur voru spurðir hvort börn væru á heimilinu eða á þeirra framfæri og svarendur skiptust í tvo nákvæmlega jafnstóra hópa, 50% sögðu já og 50% nei. Þeir sem höfðu börn á heimilinu eða á framfæri sínu voru spurðir hversu mikinn eða lítinn þrýsting þeir upplifa frá barninu sínu til að kaupa vörur sem hafa verið auglýstar eða markaðssettar með börn í huga. Rúmur helmingur svarenda (52,3%) sagðist upplifa mjög eða frekar lítinn þrýsting og um 40% mjög eða frekar mikinn þrýsting (Tafla 60).

Þessar niðurstöður eru í samræmi við niðurstöður nýlegrar norrænnar rannsóknar (TemaNord, 2005:567) sem bentu til að foreldrar á Norðurlöndum séu mótfallnir mörgu af því sem markaðssett er gagnert fyrir börn nú til dags þó þeir telji auglýsingar sjaldnast leiða til þess að börn þeirra tækju að þrabiðja um hluti.

**Tafla 60. Hversu mikinn eða lítinn þrýsting upplifir þú frá barninu þínu að kaupa vörur sem hafa verið auglýstar eða markaðssettar með börn í huga?**

	Fjöldi	Hlutfall
Mjög lítinn	70	21,4%
Frekar lítinn	101	30,9%
Hvorki/né	25	7,6%
Frekar mikinn	81	24,8%
Mjög mikinn	50	15,3%
Alls	327	100%

### 9.2.10. Ímynd neytendamála

Í töflu 61 er að finna dreifingu svara við átta spurningum sem mæla viðhorf til neytendamála á Íslandi. Almennu voru svarendur jákvæðir í garð neytendamála hér á landi. Hlutfallslega flestum svarendum finnst neytendamál á Íslandi hvorki hallærisleg né leiðinleg og telja slík mál sér viðkomandi. Þeir sjá tilgang í því að kvarta og telja mikilvæg að fylgjast vel með verðlagi. Þó voru 43,4% þátttakenda ósammála og 32,4% sammála því að neytendamál á Íslandi væru í réttum farvegi. Að auki treystu 83 svarendur, eða 12% af heildarfjölda þátttakenda sér ekki til að taka afstöðu til þeirrar fullyrðingar og fjórðungur svarenda var henni hvorki sammála né ósammála.

**Tafla 61. Ímynd neytendamála á Íslandi**

	Mjög ósammála	Frekar ósammála	Hvorki sammála né ósammála	Frekar sammála	Mjög sammála	Fjöldi
Umræða um neytendamál á Íslandi er hallærisleg	43,3%	33,0%	7,6%	9,9%	6,2%	658
Umræða um neytendamál á Íslandi er leiðinleg	35,5%	31,3%	8,2%	16,8%	8,2%	668
Það hefur ekkert upp á sig að kvarta á Íslandi	30,3%	24,8%	5,0%	24,1%	15,8%	664
Það er ekki við hæfi að kvarta ef maður er ósáttur við vöru eða þjónustu	67,1%	21,2%	1,5%	5,5%	4,7%	674
Það er mikilvægt að fylgjast vel með verðlagi	3,1%	0,7%	1,3%	23,4%	71,5%	680
Það er óþarfi fyrir mig að fylgjast með neytendamálum	61,6%	26,4%	3,3%	5,4%	3,3%	667
Neytendamál á Íslandi eru í réttum farvegi	18,1%	25,3%	24,2%	28,9%	3,5%	596
Umræða um neytendamál kemur mér ekki við	70,6%	21,5%	2,5%	1,9%	3,4%	674

### 9.2.11. Þekking neytenda á réttindum

Þátttakendur voru spurðir nokkurra spurninga um þekkingu á réttindum sínum sem neytendur og þekkingu á úrlausnarleiðum í ágreiningsmálum. Meirihluti svarenda (74%) segist vita hvert beri að snúa sér ef hann/hún telur rétt brotinn á sér við kaup á vöru en seljandi neitar að verða við kröfunni (Tafla 62). Elstu svarendurnir telja sig frekar en hinir yngri vita hvert þeir skuli snúa sér ef á þeim er brotið. Yfir 80% svarenda, 56 ára og eldri vissi hvert þeir ættu að leita ef brotið væri á rétti þeirra við kaup á vöru en hið sama átti við um helming svarenda 25 ára og yngri ( $\chi^2(5) = 30,968$ ;  $p < .001$ ). Þá vita neytendur með háskólapróf fremur en neytendur með grunnskólapróf hvert beri að snúa sér í slíkum málum ( $\chi^2(4) = 13,105$ ;  $p < .05$ ). Þegar spurðir hvert ætti að snúa sér nefna langflestir Neytendasamtökin eða tæp 92%. Þau 2% sem nefna aðra möguleika en upp eru taldir í töflu 62 hafa flest misskilið spurninguna og nefnt söluaðilann sjálfan, tveir segjast myndu snúa sér til fjölskyldu sinnar og tveir nefna að það fari eftir því hvert brotið er.

**Tafla 62. Veist þú hvert þú átt að snúa þér ef þú telur brotinn á þér rétt við kaup á vöru og seljandi neitar að verða við kröfu þinni?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já	502	74,3%
Nei	174	25,7%
Alls	676	100,0%
Hvert?		
Neytendasamtaka	457	91,6%
Neytendastofu	16	3,2%
Talsmanns neytenda	11	2,2%
Lögfræðinga	4	0,8%
Dómstóla	1	0,2%
Annað	10	2,0%
Alls	499	100,0%

Svarendur voru einnig spurðir hvort þeir vissu hvert beina ætti kvörtun vegna galla í aðkeyptri þjónustu. Færri töldu sig vita það eða aðeins 37% (Tafla 63). Karlar töldu sig frekar hafa þekkingu á þessum málaflokki en konur ( $\chi^2(1) = 5,798; p < .05$ ) og yngstu svarendurnir, það er þeir sem voru 25 ára og yngri, vissu síður hvert þeir ættu að beina kvörtunum um galla á aðkeyptri þjónustu en eldri svarendur ( $\chi^2(5) = 27,648; p < .001$ ). Þá voru iðnaðarmenn sú starfsstétt sem helst taldi sig vita hvert bæri að beina slíkum kvörtunum ( $\chi^2(7) = 22,474; p < .01$ ). Af þeim sem vissu hvert beina ætti kvörtun ef gallar eru á aðkeyptri þjónustu nefndu aftur langflestir að þeir myndu snúa sér til Neytendasamtakanna eða 41%, þá nefndu allmargir úrskurðarnefnd um þjónustu iðnaðarmanna eða verktakann sjálfan.

**Tafla 63. Veist þú hvert þú átt að beina kvörtun ef gallar eru á aðkeyptri þjónustu (t.d. iðnaðarmanna, arkitekta)?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já	246	36,6%
Nei	426	63,4%
Alls	672	100,0%
Hvert?		
Neytendasamtaka	98	41,2%
Úrskurðarnefnd um þjónustu iðnaðarmanna	46	19,3%
Stéttar- eða fagfélags	33	13,9%
Verktakans/arkitektsins sjálfs	26	10,9%
Lögfræðinga	14	5,9%
Talsmanns neytenda	6	2,5%
Neytendastofu	4	1,7%
Kærunefndar um lausafjár- og þjónustukaup	3	1,3%
húseigendafélagsins	3	1,3%
Dómstóla	2	0,8%
Annað	3	1,3%
Alls	238	100,0%

Aðeins 74 svarendur (11%) höfðu heyrt Kærunefnd um lausafjár- og þjónustukaup nefnda. Sú niðurstaða kom ekki á óvart (Tafla 64). Af þeim hafði enginn leitað til nefndarinnar.

**Tafla 64. Hefur þú heyrt um Kærunefnd um lausafjár- og þjónustukaup?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já	74	10,9%
Nei	605	89,1%
Alls	679	100,0%

Langflestir svarenda höfðu hins vegar heyrt um talsmann neytenda eða um 81%. Þar af höfðu aðeins um 2% leitað til hans (Tafla 65). Konur höfðu síður en karlar heyrt um talsmann neytenda ( $\chi^2(1) = 9,821; p < .01$ ), svarendur 25 ára og yngri höfðu síður heyrt minnst á hann en eldri svarendur ( $\chi^2(5) = 17,866; p < .01$ ) og þeir sem voru með undir 200 þúsundum í eigin tekjur höfðu síður heyrt um talsmanninn en tekjuhærri svarendur ( $\chi^2(3) = 37,647; p < .001$ ).

**Tafla 65. Hefur þú heyrt um talsmann neytenda?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já	549	81,3%
Nei	126	18,7%
Alls	675	100,0%
Hefur þú leitað til hans?		
Já	10	1,8%
Nei	539	98,2%
Alls	549	100,0%

Langflestum svarendum (83,5%) var ekki kunnugt um að kvörtunarfrestur á endingarmeiri hlutum er 5 ár (Tafla 66).

**Tafla 66. Er þér kunnugt um að kvörtunarfrestur á endingarmeiri hlutum er 5 ár?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já	112	16,5%
Nei	566	83,5%
Alls	678	100,0%

Mjög fáir höfðu leitað til dómstóla vegna ágreinings um kaup á vöru eða þjónustu, eða tæp 4% svarenda (Tafla 67).

**Tafla 67. Hefur þú leitað til dómstóla vegna ágreinings um kaup á vöru eða þjónustu?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já	26	3,8%
Nei	653	96,2%
Alls	679	100,0%

## 10. UMRÆÐA

### 10.1. Umræða um niðurstöður

#### 10.1.1. Virkni neytenda og siðræn neysla

Virkni neytenda var athuguð á nokkra vegu. Meðal annars var athugað hvort neytendur hefðu frumkvæði að því að neyta á sem ódýrastan og skipulagðastan hátt og hvort þeir létu í ljós ánægju eða óánægju sína sem neytendur með því að velja eða sniðganga vörur markvisst.

Niðurstöður könnunarinnar sýna að yfirgnæfandi meirihluti neytenda veit í hvaða verslunum verðlag er hátt og hvar það er lágt og leitast við að versla þar sem verðið er lægst. Íslenskir neytendur virðast þó ekki eltast við tilboð mismunandi verslana, heldur gera þeir innkaup sín þar sem þeir vita að almennt sé verðlag þeim í hag.

Innan við helmingur skipuleggur matarinnkaup sín með því að skrifa innkaupalista. Ekki var spurt um ástæður þess að neytendur skrifa innkaupalista, en tekjulágir notast þó frekar við innkaupalista en tekjuháir sem gæti bent til að þeir sem hafi takmörkuð fjárráð þurfi frekar á slíku skipulagstóli að halda en tekjuhærri einstaklingar. Þessar niðurstöður eru í samræmi við niðurstöður úr rannsókn Bonke o.fl. (2005) frá Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Önnur leið til þess að eyða ekki óþarfa fjármunum í matvöru er að gæta þess að kaupa ekki matvöru sem er að renna út á dagsetningu og skoða vel hvort henni sé pakkað þannig að ekki sjáist í verstu bitana. Neytendur virðast leggja sig fram við þetta og skiptir þar ekki máli hvort um er að ræða tekjuháa eða tekjulága einstaklinga.

Neytendur gæta eigin hagsmuna og veigra sér ekki við að láta seljanda vita, verði þeir varir við galla í matvöru eða flík sem þeir hafa fest kaup á. Þó bera hlutfallslega fleiri neytendur galla í flík upp við seljanda en gallaða matvöru. Flíkur eru dýrari en matur og er það líkleg skýring, en einnig kann að vera að gallar séu algengari í matvöru. Margir nefndu einnig að matvaran væri of ódýr til að það tæki því að kvarta undan galla. Önnur ástæða sem margir nefndu var leti. Þó flestir láti til sín taka þegar kemur gölluðum vörum, eru einhverjir sem nenna ekki að gera neitt í málunum.

Íslenskir neytendur töldu sig líklega til að kvarta á veitingastöðum og í verslunum ef þeir fengju slæma þjónustu. Hins vegar töldu þeir sig ólíklega til að kvarta undan verðlagi. Virkni íslenskra neytenda virðist því fyrst og fremst vera fólgin í að krefjast gæða í vörum og þjónustu en ekki í því að halda verðlagi niðri með því að láta óánægju með hátt verðlag í ljós með skýrum hætti. Þetta kann að skýrast með því að fólk upplifir að það hafi ekkert vald yfir tíðum verðbreytingum og það hafi ekkert upp á sig að gremjast verðlag. Með öðrum orðum að fólk upplifi nokkurskonar lært hjálparleysi.

Ekki var aðeins kannað hversu virkir neytendur voru í að gæta eigin hagsmuna, heldur einnig hvort þeir væru reiðubúnir til að nota vald sitt sem neytendur til að koma skilaboðum á framfæri til framleiðenda. Fair trade er merki sem gefur til kynna að bændur í þriðja heiminum hafi fengið sanngjarna greiðslu fyrir framleiðslu sína. Neytendur á Íslandi virðast ekki leggja sig fram um að kaupa vörur sem merktar eru Fair trade. Innan við helmingur hefur heyrt um hugtakið og fæstir kanna hvort vörur sem þeir festa kaup á séu með Fair trade merkinu. Þeir sem hafa heyrt um hugtakið eru líklegri til að hafa langa skólagöngu að baki en stutta og háar tekjur.

Innan við helmingur neytenda hefur sniðgengið fyrirtæki í mótmælaskyni og enn færri hafa sniðgengið vöru í mótmælaskyni. Ekki var könnuð ástæða þess að neytendur völdu að sniðganga vörur eða fyrirtæki, en háskólamenntaðir og neytendur með háar tekjur eru líklegastir til aðhæfast með þeim hætti. Um svipaðan hóp er því að ræða og þann sem hefur þekkingu á Fair trade hugtakinu. Það eitt dugir þó ekki til að alhæfa um að neytendur á Íslandi sniðgangi vörur og fyrirtæki af siðfræðilegum ástæðum. Athyglivert væri að kanna það sérstaklega hvaða skilning íslendingar leggja í siðlega neyslu, hvernig þeir nota vald sitt til að sniðganga eða velja vörur og af hverju.

#### 10.1.2. Fjármálastjórnun

Þátttakendur voru spurðir nokkurra spurninga sem eru reglulega notaðar í rannsóknum á fjármálakunnáttu og fjármálastjórn (t.d. Lea og Webley, 1995). Rannsóknir hafa sýnt að þessar spurningar geta meðal annars spáð fyrir um hverjir eru líklegir til þess að verða skuldum vafnir og hverjir ekki. Niðurstöður könnunarinnar

sýna að þátttakendur eru ekki líklegir til að gera áætlun yfir útgjöld sín og fæstir halda heimilisbókhald. Hins vegar segjast þátttakendur fylgjast vel með eyðslu sinni. Íslenskir neytendur eru sem sagt líklegir til að fylgjast með hverju þeir hafa eytt, en ekki líklegir til að gera áætlun um hverju þeir hafa efni á að eyða. Fáir svarendur sögðust vera mjög eða frekar sammála því að setja hluti á raðgreiðslur eða taka lán fyrir hlutum sem þeir hafa ekki efni á. Þessar niðurstöður koma ekki alveg heim og saman við opinberar tölur um skuldir Íslendinga bæði á raðgreiðslum og lánum svo sem yfirdrætti. Það kann að vera að fólk hafi ekki skilið spurningarnar rétt. Ef til vill eru margir sem ekki gera sér grein fyrir því að yfirdráttur er lán. Einnig getur verið að fólk hafi mismunandi skilning á því hvað er að hafa efni á hlutum og telji að yfirdráttur eða raðgreiðslur sé einmitt leið til þess að hafa efni á hlutum. Ef til vill hefði verið betra að spyrja hvort fólk væri reiðubúið að taka lán eða setja á raðgreiðslur, geti það ekki staðgreitt það sem það langar í.

Það kom hins vegar í ljós að yngri þátttakendurnir voru frekar reiðubúnir að kaupa hluti þó þeir hefðu ekki efni á þeim. Þetta kemur heim og saman við rannsóknir á fjármálastjórn ungmenna. Kreditkorta- og lánanotkun þykir sjálfsagðari hjá yngra fólki en því eldra. Í rannsókn sinni komst Lethinen (2007) að því að ungmenni á Íslandi, Finnlandi, Danmörku og Noregi líta á kreditkort og yfirdráttalán sem eigið fé, það er, líta ekki á þessar greiðsluleiðir sem lán. Hún komst einnig að því að það var mjög auðsótt fyrir ungmennin að nálgast lán, þrátt fyrir að hafa ótryggar tekjur. Einnig að ungmennin höfðu takmarkaðan skilning á þeirri skuldbindingu sem þau áttu við lánastofnanir. Í stuttu máli sagt skorti þau upplýsingar og kunnáttu til þess að höndla eigin fjármál. Sú kynslóð sem nú er undir þritugu hefur í raun aldrei upplifað skort eða kreppu. Hún hefur alist upp í umhverfi og menningu ólíkri því sem áður hefur þekkt, þar sem mikil áhersla er á auglýsingar, vörumerki, lúxusvarning og ímynd. Þetta er gjörólíkt uppvaxtarumhverfi eldri kynslóða Íslendinga og því ekki að undra að gildismat og fjármálahegðun ungu kynslóðarinnar sé frábrugðin þeirrar eldri.

### 10.1.3. Ímynd neytendamála

Þátttakendur voru almennt með góða mynd af neytendamálum á Íslandi, þeir voru upp til hópa ósammála því að umræða um neytendamál væri hallærisleg, leiðinleg eða kæmi þeim ekki við. Af þessu mætti draga þá ályktun að þátttakendur séu ekki ósáttir við að umræða um neytendamál snúist fyrst og fremst um verðlag eins og hún gerir nú. Langflestir voru líka sammála því að það væri mikilvægt að fylgjast vel með verðlagi, en engu að síður eru þátttakendur ekki líklegir til að vilja kvarta undan háu verði.

Þó svo að neytendur hefðu almennt góða mynd af neytendamálum, voru skoðanir skiptar um það hvort neytendamál væru í réttum farvegi og nokkuð margir þátttakendur treystu sér ekki til að taka afstöðu til þess. Einnig voru skiptar skoðanir á því hvort það hafi eitthvað upp á sig að kvarta á Íslandi, en eins og fyrr var komið fram eru þátttakendur tilbúnir til þess að kvarta undan þjónustu en ekki verðlagi.

### 10.1.4. Velferð neytenda

Könnuð voru viðhorf neytenda til eigin velferðar og velferðar barna með spurningum um merkingar matvæla og markaðssókn gagnvart börnum. Fæstir neytenda athuga næringarinnihald matvara en þeir sem það gera telja næringarinnihald matvara ekki vera nægilega vel merkt hér á landi. Fólk með langa skólagöngu að baki er líklegra til að skoða næringarinnihald matvæla en neytendur með styttri skólagöngu og neytendur á höfuðborgarsvæðinu eru einnig líklegri til að athuga næringarinnihald en neytendur á landsbyggðinni. Erlendar rannsóknir hafa sýnt að menntun og heilsufar eru nátengd fyrirbæri. Menntaðir einstaklingar lifa heilbrigðari lífstíl. Þeir reykja síður en hinir ómenntuðu, neyta síður áfengis í óhófi og stunda frekar reglubundna hreyfingu (Ross og Wu, 1995). Rannsóknir á lífsháttum og heilsufari þjóðfélagshópa á Íslandi eru skammt á veg komnar en vera má að háskólamenntaðir neytendur athugi frekar næringarinnihald matvæla þar sem lífstíll þeirra sé heilsusamlegri en þeirra sem hafa styttri skólagöngu að baki.

Fram kom í fyrri hluta þessarar skýrslu að nú stendur fyrir dyrum áttak til að auka neytendavelferð barna. Áhugi almennings á slíkum málefnum hafði þó ekki verið kannaður sérstaklega hérlandis. Niðurstöður könnunarinnar sýna að mikill meirihluti íslenskra neytenda er sammála því að of margar auglýsingar og markaðsherferðir beinast að börnum hér á landi og flestir eru sammála því að banna ætti slíkar auglýsingar.

Þessar upplýsingar ættu að koma talsmanni neytenda og umboðsmanni barna að gagni en samstarf þessara aðila um að setja mörk við markaðssókn gagnvart börnum felur bæði í sér aðgerðir um að takmarka auglýsingar sem beinast að börnum og að hvetja framleiðendur til að endurskoða matvælamerkingar.

#### *10.1.5. Verðlagsvitund, fákeppnismarkaðir og þekking á réttindum*

Spurninga um verðlagsvitund og fyrirtæki á fákeppnismarkaði (tryggingar, síma, orku og banka) var spurt fyrir Hagfræðistofnun. Spurninga um þekkingu neytenda á réttindum sínum var spurt fyrir Lagastofnun. Umræðu um niðurstöður þeirra spurninga er að finna í skýrsluhlutum viðkomandi stofnana.

#### 10.2. Tillögur um aðgerðir

Í lýsingu frá viðskiptaráðuneytinu á heildarstefnumótun í neytendamálum kemur fram að markmið átakans séu meðal annars að styrkja og auka vitund neytenda um rétt sinn; innleiða í auknum mæli upplýsingatækni í þágu neytenda og styrkja þá til að taka virkari þátt í að sinna hagsmunum sínum á markaði. Á grundvelli niðurstaðna þessarar skýrslu stinga skýrsluhöfundar upp á eftirtöldum aðgerðum til þess að ná þessum markmiðum.

1. Það ætti að setja í forgang að bæta neytendafræðslu á Íslandi. Gera þarf formlega úttekt á því að hvaða leyti markmiðum aðalnámsskráa um neytendafræðslu er framfylgt í grunn- og framhaldsskólum. Einnig er þörf á fjölbreyttara námsefni í neytendamálum bæði fyrir grunn- og framhaldsskólanema. Mikilvægt er að námsefnið miði að fleiri þáttum neytendafræðslu en fjármálum. Einkum er mikilvægt að fræða ungmenni á táningsaldri, þeim árum sem börn eru líklegust til þess að nota neysluvarning til þess að styrkja sjálfsmynd sína. Á táningsárunum hafa börn einnig aukin fjárráð í fyrsta sinn á ævinni og búa yfir getu til þess að líta gagnrýnum augum á umhverfi sitt. Bættur skilningur á neytendamálum og fjármálum getur komið í veg fyrir skuldasöfnun og vanskil, en getur einnig skilað neytendum auknu öryggi og vellíðan og komið umhverfinu til góðs.
2. Styðja ætti framtak talsmanns neytenda og umboðsmanns barna um að takmarka markaðssókn að börnum. Könnunin sýnir að meirihluti landsmanna vill banna auglýsingar sem beint er til barna. Með því móti má lágmarka þau skilaboð að vinsældir, hamingja og gott útlit sé fólgið í neysluvarningi. Þau skilaboð síast inn í krafti endurtekningar og virka sterkt á yngstu börnin sem trúa því að auglýsingar segi sannleikann. Rannsóknir benda til þess að slík skilaboð geti ýtt undir gildismat sem skilar sér í aukinni skuldasöfnun, óábyrgri fjármálastjórn, lélegri líkamsmynd og í versta falli kauparáttu eða átröskunum.
3. Bæta þarf merkingar á næringarinnihaldi matvöru. Mikilvægt er að merking sé einföld og skýr þar sem áreiti í matvöruverslunum er mikið og erfitt að sía út mikilvægar upplýsingar. Nágrannaríki okkar hafa tekið upp þessa leið sem eitt vopn af mörgum í baráttunni við offitu barna og fullorðinna.
4. Íslendingar fylgjast ekki vel með verðbreytingum, né heldur kvarta þeir undan verðlagi. Þeir eru einnig illa að sér í verðlagi fákeppnisfyrirtækja. Fólk upplifir litla stjórn á verðmyndun á Íslandi og við slíkar aðstæður er hætta á aðgerðaleysi eða uppgjöf neytenda. Hvetja má neytendur til þess að nýta sér mátt fjöldans. Háværar og endurteknar mótmælaaðgerðir geta skilað árangri.
5. Tíðar verðbreytingar kunna að vera orsök þess að of oft urðu þátttakendur í könnuninni varir við að verðmerking var röng eða vantaði. Neytendastofa og Neytendasamtökin taka við nafnlausum ábendingum um ófullnægjandi verðupplýsingar eða ósanngjarnt verðlag. Ekki er víst að Íslendingar viti almennt af þessum möguleika en hann mætti kynna betur. Í könnuninni kom fram að algengasta ástæða þess að neytendur kjósa aðgerðaleysi þegar brotið er á þeim er einfaldlega að þeir nenna ekki fyrirhöfninni sem felst í því að kvarta. Nafnlaus ábending á Netinu er fyrirferðarlítill og fljótleg leið til þess að koma ábendingum á framfæri. Séu ítrekaðar ábendingar um ranga verðmerkingu,



eða önnur brot, hjá einu og sama fyrirtæki eða þjónustuaðila getur Neytendastofa beitt viðurlögum s.s. stjórnvaldssektum, sölubanni eða afturköllun á vöru. Brýna má fyrir neytendum að þessi stofnun er til, að hún er virk og hefur völd til þess að beita sér að gefnu tilefni.

6. Nefna mætti fyrirtæki opinberlega sem misbjóða siðferðis- eða réttlætiskennd neytenda. Visir að þessu er á heimasíðu Dr. Gunna þar sem fyrirtæki eru nefnd ef þau eru talin okra á neytendum. Útfæra má þessa hugmynd yfir á fyrirtæki sem sannanlega bjóða vinnuafli sínu upp á nóturlegar aðstæður, misnota dýr við framleiðslu varnings, ýta undir gróðurhúsaáhrif eða stuðla að auknum ójöfnuði í fátækum ríkjum. Að öðrum kosti mætti bjóða upp á opinberan vettvang þar sem fólki gefst kostur á að segja frá ánægjulegri reynslu sinni og hrósa fyrirtækjum sem þykja standa sig vel.
7. ESB vinnur nú að þróun visitölu (Consumer markets scoreboard) sem metur árlega ástand neytendamála í aðildalöndum þess. Visitalan er samsett úr fyrirbyggjandi gögnum svo og úr viðamiklum könnunum. Hér á landi er rík ástæða til að gera sambærilegt mat, til að mynda mætti skapa samstarf innan EES/EFTA ríkjanna um gerð slíks mats.
8. Að lokum má nefna að skortur er á rannsóknum á neytendamálum á Íslandi. Margar verðkannanir eru gerðar, en rannsóknir á hegðun, viðhorfum og óskum neytendanna sjálfra eru af skornum skammti. Auka þyrfti fjármagn til þverfaglegra rannsókna til þess að fá betri sýn á raunverulega stöðu neytendamála á Íslandi. Við gerð þeirrar könnunar sem hér hefur verið til umfjöllunar vöknudu til að mynda margar spurningar sem vert er að kanna nánar en því miður býður símakönnun sem þessi ekki upp á að kafað sé djúpt í ástæður hegðunar hjá fólki eða spurt náið út í óskir þess.

## Heimildir

- 24 Stundir. Með marga tugi milljóna á bakinu. 2. febrúar, 2008. Sótt þann 3. febrúar af [http://www.mbl.is/mm/vidskipti/frettir/2008/02/02/med\\_marga\\_tugi\\_milljona\\_a\\_bakinu/](http://www.mbl.is/mm/vidskipti/frettir/2008/02/02/med_marga_tugi_milljona_a_bakinu/)
- Ársskýrsla Norræna umhverfismerkisins Svansins (2002). Reykjavík: Umhverfismerkisráð Íslands.
- Banerjee R. og Dittmar, H. (2007). Individual Differences in Children's Materialism: The Role of Peer Relations. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 17, 17-31.
- Bazerman, M.H. og Malhotra, D. (2006). Economics wins, psychology loses, and society pays. Í De Cremer, D., Zeelenberg, M, og Murnighan, J.K. (ritstj.). *Social Psychology and Economics*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Benson, A.L. (2004). *I shop, therefore I am: Compulsive buying & the search for self*. Oxford: Rowman & Littlefield.
- Bonk, J., Borgeraas, R. D., Hjort, P. H., Montesino, M. R. og Salonen, T. (2005). *Udsathed og forbrug i de nordiske velfærdsstater*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Brown, J. (2005). Money is the best thing in the world, say primary children. *Independent*, December 19, 9.
- Brown, K.W. og Kasser, T. (2005). Are psychological and ecological well-being compatible? The role of values, mindfulness and lifestyle. *Social Indicators Research*, 74, 349-368.
- Bussell, G. (2005). Nutritional profiling vs guideline daily amounts as a means of helping consumers make appropriate food choices. *Nutrition & Food Science*, 35(5), 337 - 343
- Chebat, J.C., Davidow, M. og Codjovi, I. (2005) Silent voices: why some dissatisfied customers fail to complain, *J Serv Res* 7 (4): 328-342.
- Cialdini, R.B. (1993). *Influence* (3. útgáfa). New York: Harper Collins.
- Consumer Strategy Group (2005, apríl). *Make Consumers Count: A New Direction for Irish Consumers*. Dublin: CSG.
- Cowburn, G. Og Stockley, L. (2004). Consumer understanding and use of nutrition labelling: a systematic review. *Public Health Nutrition*: 8(1): 21-28.
- Dittmar, H. (1991). Meanings of material possessions as reflections of identity: Gender and social-material position in society. In F. W. Rudmin (ed), *To Have Possessions: A Handbook on Ownership and Property*. Special issue of *Journal of Social Behavior and Personality*, 6, 165-186.
- Dittmar, H. (1996). The social psychology of economic and consumer behaviour. In G. R. Semin & Fiedler, K. (ed), *Applied Social Psychology*, pp. 147-151. London: Sage.
- Dittmar, H. (2007). *Consumer culture, identity and well-being: The search for the good life and the body perfect*. Hove & New York: Psychology Press.
- Einar Mar Þórðarson, Friðrik H. Jónsson, Heiða María Sigurðardóttir og Þorvarður Árnason. (2004). *Afstaða Íslendinga til umhverfis- og þróunarmála*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Einar Mar Þórðarson, Fanney Þórisdóttir og Friðrik H. Jónsson. (2008). *Könnun á neysluvenjum og viðhorfum til endurvinnslu*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Elliott, A. (2005). *Not waving but drowning: Over-indebtedness by misjudgement*. London and New York: Centre for the Study of Financial Innovation (CSFI).
- Erlingur Jóhannsson (2004). *Heilsufar og lífstill 9 og 15 ára Íslendinga – niðurstöður rannsókna*. Erindi flutt 14. júní 2004 í Háskólanum á Akureyri.
- European Commission (2006). *Labelling: Competitiveness, consumer information and better regulation for the EU*. Sótt 24. janúar, 2008 af [http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/betterregulation/competitiveness\\_consumer\\_info.pdf](http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/betterregulation/competitiveness_consumer_info.pdf)
- European Communities (2006). *Europa Diary: The choice is yours*. Brussel: Generation Europe Foundation. Sótt 1. maí, 2008 af [http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_info/cons\\_diary0607/agenda2006\\_m.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/cons_info/cons_diary0607/agenda2006_m.pdf)
- European Communities (2007). *Europa Diary: Wise Choices?* Brussel: Generation Europe Foundation. Sótt 1. maí, 2008 af [http://www.generation-europe.org/docs/Edito\\_uk.pdf](http://www.generation-europe.org/docs/Edito_uk.pdf)
- Frank, R.H. (1999). *Luxury Fever; Money and Happiness in an Era of Excess*. Princeton: Princeton University Press.
- Glitnir (2008, mars). *Morgunkorn Glitnis*, 5. mars 2008, sótt 26. mars af <http://www.glitnir.is/Markadir/Greining/BirtaMorgunkorn.aspx?id=5130&queueid=3322>
- Gunnarsdóttir, I. og Thorsdóttir, I. (2003). Relationship between growth and feeding in infancy and body mass index at the age of 6 years. *International Journal of Obesity and Related Metabolic Disorders*, 27: 1523-1527.
- Hagstofa Íslands (2008). *Hagtiðindi: Hagvísar í mars 2008*, 93(12).
- Hite, C. F., og Hite, R.E. (1995). Reliance on brand by young children. *Journal of the Market Research Society*, 37, 185-193.

- Hohnen, P. (2007). Having the wrong kind of money. A qualitative analysis of new forms of financial, social and moral exclusion in consumerist Scandinavia. *The Sociological Review*, 55:4.
- House of Commons Health Committee. (2004). Obesity: Third Report of Session 2003–04. Vol I, 27 May 2004. Sótt þann 10. apríl, 2008 af <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmhealth/23/23.pdf>
- Hólmfríður Þorgeirsdóttir, Laufey Steingrimsdóttir, Örn Ólafsson og Vilundur Guðnason (2001). Þróun ofþyngdar og offitu meðal 45–64 ára Reykvíkinga á árunum 1975 til 1994. *Læknablaðið*, 87: 699–704.
- Inga Þórsdóttir og Ingibjörg Gunnarsdóttir (2006). Hvað borða íslensk börn og unglingar? Könnun á mataræði 9 og 15 ára barna og unglinga 2003–2004. Reykjavík: Rannsóknastofa í næringarfræði við Háskóla Íslands og Landspítala-háskólasjúkrahús.
- Karlsson, N. Garling, T., Dellgran, P. og Klingander, B. (2005). Social Comparison and Consumer Behavior: When Feeling Richer or Poorer Than Others Is More Important Than Being So. *Journal of Applied Psychology* 35 (6).
- Kasser, T. & Kanner, A. D. (Eds.) (2004). *Psychology and consumer culture: The struggle for a good life in a materialistic world*. Washington, DC: American Psychological Association.
- Keaveney S (1995) Customer switching behavior in service industries: An exploratory study. *Journal of Marketing*, 59, 71–82.
- Kempson, E., Whyley, C., Caskey, J. og Collard, S. (2000). In or Out? Financial Exclusion: a literature and research review. *Consumer Research* (3)
- Kempson, E. og Collard, S. (2005). *Affordable Credit. They Way Forward*. Bristol: Policy Press.
- Laufey Steingrimsdóttir, Hólmfríður Þorgeirsdóttir og Anna Sigríður Ólafsdóttir (2002). Hvað borða Íslendingar, könnun á mataræði Íslendinga 2002. Reykjavík: Lýðheilsustöð.
- Lea, S. E.G. & Webley, P. (1995). Psychological factors in consumer debt: Money management, economic socialization, and credit use. *Journal of Economic Psychology*, 16, 681–701.
- Lindstrom, M. (2004). *Brandchild* (revised edition). London: Kogan Page.
- Lög nr. 62/2005 um Neytendastofu og talsmann neytenda. Sótt þann 6. maí af <http://www.althingi.is/altext/stjt/2005.062.html>
- Menntamálaráðuneytið. (1999). Aðalnámsskrá framhaldsskóla: Lífsleikni.
- Menntamálaráðuneytið. (2007). Aðalnámsskrá grunnskóla: Lífsleikni.
- Micheletti, M. (2003). *Political Virtue and Shopping. Individuals, Consumerism, and Collective Action*. New York: Palgrave.
- Micheletti, M. Og Stolle, D. (2005:517). Swedish Political Consumers: Who they are and why they use the market as an arena for politics. Í Magnus Boström, Andreas Føllesdal, Mikael Klintman, Michele Micheletti and Mads P. Sørensen. (Ritstj.), *Political Consumerism: Its motivations, power and conditions in the Nordic countries and elsewhere*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2008). Status på GDA-mærkning og et fælles nordisk ernæringsmærke. Sótt þann 5. mars af <http://www.ft.dk/samling/20072/almdel/flf/spm/30/svar/endeligt/20080108/515802.pdf>
- Morgunblaðið. Skuldir heimila aukast enn. 5. mars, 2008. Sótt þann 30. mars, 2008 af <http://www.mbl.is/mm/frettir/innlent/frett.html?nid=1325850>
- Nefndartillaga A 1329/medborger. Udvalgsforslag om temaer til Nordisk Ministerråds forbrugersktorens handlingsplan for årene 2005–2008.
- Neytendasamtökin. (2003). Ársfundur ICRT á Íslandi: Neytendur beina sjónum að samfélagslegri ábyrgð framleiðenda. Sótt 7. maí 2008 af [http://www.ns.is/ns/frettir/?cat\\_id=12981&ew\\_0\\_a\\_id=79826](http://www.ns.is/ns/frettir/?cat_id=12981&ew_0_a_id=79826)
- Pearson, S. (2005). Stigning i overvægt og fedme blandt københavnske skolebørn i perioden 1947–2003. *Ugeskrift for Læger* 167 (2): 158–162.
- Petty, R.E og Cacioppo, J.T. (1981). *Attitudes and persuasion: Classic and contemporary approaches*. Iowa: WCB
- Reglugerð nr. 586/1993 um merkingu næringargildis matvæla.
- Reglugerð nr. 503/2005 um merkingu matvæla. Sótt þann 31. mars af [http://www.ust.is/media/ljosmyndir/matvaeli/503-2005\\_merkingar.pdf](http://www.ust.is/media/ljosmyndir/matvaeli/503-2005_merkingar.pdf)
- Richins, M. L. og Rudmin, F. W. (1994). Materialism and economic psychology. *Journal of economic psychology*, 15, 217–231.
- Roedder-John, D. (1999). Consumer socialization of children: A retrospective look at twenty-five years of research. *Journal of Consumer Research*, 26, 183–213.
- Ross, C.E. og Wu, C. (1995). The Links Between Education and Health. *American Sociological Review*, 60(5) 719–745.
- Schor, J.B. (2004). *Born to buy: The commercialized child and the new consumer culture*. New York: Scribner.

- Schwartz, B. (2000). Self-Determination: The Tyranny of Freedom. *American Psychologist*, 55 (1), 79-88.
- Schwartz, B. (2004). The tyranny of choice. *Scientific American.com*, (april). Fáanlegt: <http://flash.lakeheadu.ca/~kyu/Masurement/Choice.pdf>
- Singh, S., Mckeown, W., Myers, P. og Shelly, M. (2005). Literature Review on Personal Credit and Debt. Families at risk Deciding on Personal Debt. Sidney: RMIT University.
- Solomon, M., Bamossy, G., Askegaard, S., og Hogg, M. (2006). *Consumer Behaviour: A European Perspective*, 3ja útg. London: Prentice Hall
- Stefán Ólafsson. (1996). *Hugarfar og hagvöxtur: Menning, þjóðfélag og framfarir á vesturlöndum*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Strømsnes, K. (2005:517). Political Consumption in Norway: Who, why – and does it have any effect? Í Magnus Boström, Andreas Føllesdal, Mikael Klintman, Michele Micheletti and Mads P. Sørensen (Ritstj.), *Political Consumerism: Its motivations, power and conditions in the Nordic countries and elsewhere*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Taloustutkimus Oy (2006). *The Nordic Swan Label*. November, 2006.
- TemaNord (2000:595). *Neytendafræðsla á Norðurlöndum. Tillögur um markmið og innihald neytendafræðslu í grunn- og framhaldsskólum*. Kaupmannahöfn: Norræna Ráðherranefndin.
- TemaNord (2000:599). *Consumer Education in the Nordic Countries: Proposal of objectives for and content of consumer education in the compulsory school and at upper secondary school level in the Nordic countries*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- TemaNord (2003:557). *Etisk forbrug i Norden. Hvordan engageres forbrugerne i etisk forbrug?* København: Nordisk Ministerråd.
- TemaNord (2005:567). *Kommersielt press mot barn og unge i Norden. Foreldre og barn i en kommersiell oppvekst*. København: Nordisk Ministerråd.
- TemaNord (2007:513). *Food Labelling. Nordic Consumers' Attitudes to Food Labelling*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- TemaNord (2007:002). *Söt reklam och feta ungar*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Tilmæli nr. 15/2003, um framkvæmdaáætlun Norrænu ráðherranefndarinnar á sviði neytendamála 2005–2008 (A 1329/m).
- Tobiasen, M. (2005:517). Political Consumerism in Denmark. Í Magnus Boström, Andreas Føllesdal, Mikael Klintman, Michele Micheletti and Mads P. Sørensen (Ritstj.), *Political Consumerism: Its motivations, power and conditions in the Nordic countries and elsewhere*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Menntamálaráðuneytið. (2005). *Niðurstöður úr könnun meðal grunn- og framhaldsskóla á lífsleikni. Óútgefin vinnugögn*.
- Voorhees, C. M., Brady, M. K. og and Horowitz, D. (2006). A Voice From the Silent Masses: An Exploratory and Comparative Analysis of Noncomplainers. *Journal of the Academy of Marketing Science* (34).
- Wikee, R. Og Christensen, C. B. (2007:529). *Forbrugernes syn på virksomheders kundeklagehåndtering*. København: Nordisk Ministerråd.
- Þingskjal 1149, 699. mál., 2006. *Skýrsla forsætisráðherra um störf faghóps um samræmdar aðgerðir til að efla lýðheilsu á Íslandi með hollara mataræði og aukinni hreyfingu*.
- Þingskjal 590, 350 mál., 2008. *Skýrsla utanríkisráðherra um Ísland á innri markaði Evrópu*.
- Þingskjal 686, 430. mál., 2008. *Tillaga til þingsályktunar um setningu reglna um hámarksmagn transfitusýra í matvælum*.

## Fylgiskjal, spurningalisti

Leiðbeiningar til spyrna í rauðu letri

*Lesið:*

**Gott kvöld/góðan dag!**

Ég heiti \_\_\_\_\_ og hringi frá Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Við erum að gera könnun um neytendamál fyrir átak Viðskiptaráðuneytisins í neytendamálum. Niðurstöður könnunarinnar verða notaðar til að bæta stefnu stjórnvalda í málefnum neytenda og þess vegna er mikilvægt að sem flestir taki þátt. Þú ert í hópi 1200 manna sem lentu í úrtaki könnunarinnar. **Má ég leggja fyrir þig þessar spurningar?**

**[EF fólk spyr! Könnunin tekur um 20 mínútur]**

*Ef "já" → vill taka þátt*

**Takk fyrir það.**

Mér ber að benda þér á að þér er ekki skylt að svara einstökum spurningum eða spurningalistanum í heild, en farið verður með öll gögn sem fyllsta trúnaðarmál. Upplýsingar sem tengjast einstaklingum munu hvergi koma fram við úrvinnslu úr könnuninni.

*Ef "nei" → vill EKKI taka þátt*

Er einhver sérstök ástæða fyrir því að þú segir nei? \_\_\_\_\_

1. Í fríi/erlendis, hvenær er von á viðkomandi til baka? \_\_\_\_\_
2. Vill ekki taka þátt í þessari könnun
3. Tekur aldrei þátt í svona
4. Annað, hvað: \_\_\_\_\_

*Ef "nei":*

**Þá þakka ég bara fyrir samtalið. Vertu bless.**

**Til spyrna:**

*Skráðið spyrnanúmer:* \_\_\_\_\_

*Skráðið dagsetningu:* \_\_\_\_\_

*Skráðið númer viðmælanda:* \_\_\_\_\_

**SKRÁIÐ FÆÐINGARÁR VIÐMÆLANDA:** 19 \_\_\_\_\_

**SKRÁIÐ KYN VIÐMÆLANDA:**

- 1 Karl
- 2 Kona

**SKRÁIÐ PÓSTNÚMERVERVIÐMÆLANDA:** \_\_\_\_\_

**[LESA]** Ég vil byrja á því að segja þér að allar spurningarnar eiga við um verslun eða neyslu þína hér á landi. Fyrst koma spurningar um innkaup á matvöru og annarri nauðsynjavöru

**1. Hver sér yfirleitt um matarinnkaup á þínu heimili?**

- Ég sé um það
- Við makinn skiptum því á milli okkar
- Makinn sér um það
- Foreldrar/forráðamenn sjá um þetta
- Einhver annar sér um það
  - veit ekki
  - neitar

**2. Hversu oft á viku er eru að jafnaði gerð matarinnkaup á þínu heimili?**

- 1 x í viku eða sjaldnar
- 2 x í viku
- 3 x í viku
- 4 x í viku
- 5 x í viku eða oftar
  - veit ekki
  - Versla ekki í matinn/á ekki við
  - neitar

**3. Hve oft eða sjaldan hafa auglýsingar um tilboð áhrif á það hvar þú verslar, alltaf, oft, stundum, sjaldan eða aldrei?**

- alltaf
- oft
- stundum
- sjaldan
- aldrei
  - veit ekki
  - Versla ekki í matinn/á ekki við
  - neitar

**4. Hversu oft eða sjaldan skrifar þú innkaupalista áður en þú gerir matarinnkaup?**

- alltaf
- oft
- stundum
- sjaldan
- aldrei
  - veit ekki
  - Versla ekki í matinn/á ekki við
  - neitar

5. Leitast þú við að versla þar sem verðið er lægst [**yta alltaf, oftast, stundum**]

- Já, alltaf
- Já, oftast
- Já, stundum
- Nei, aldrei -> fara í spurningu 5a
  - veit ekki
  - Versla ekki í matinn/á ekki við
  - neitar

5.a Hvers vegna ekki?

- Tekur því ekki
- Kemst ekki í aðra verslun
- Borgar sig ekki, verð svo svipað
- Þarf þess ekki (á nóg af peningum)
- Finnst þær verslanir leiðinlegar
- Hef ekki tíma / of tímafrekt
- Finnst ekki nóg úrval í ódýru búðunum
- Annað hvað \_\_\_\_\_

6. Fylgist þú með verðbreytingum á matvöru? [**yta alltaf, oftast stundum**]

- Já, alltaf
- Já, oftast
- Já, stundum
- Nei, aldrei
  - veit ekki
  - á ekki við
  - neitar

7. Veist þú í hvaða verslunum verðlag er hátt og hvar það er lágt?

- Já
- Nei
  - á ekki við
  - neitar

8. Hversu mikilvægt eða lítilvægt þykir þér fjölbreytt úrval í verslun vera [**yta mjög eða frekar**]?]

- Mjög mikilvægt
- Frekar mikilvægt
- Hvorki mikilv né lítilvægt
- Frekar lítilvægt
- Mjög lítilvægt
  - veit ekki
  - á ekki við
  - neitar

**[LESA]Nú koma nokkrar spurningar um merkingar matvæla**

**9. Hversu oft eða sjaldan athugar þú dagsetningar á pakkningum, alltaf, oft, stundum, sjaldan eða aldrei?**

- alltaf
- oft
- stundum
- sjaldan
- aldrei
  - veit ekki
  - á ekki við
  - neitar

**10. Hversu oft eða sjaldan skoðar þú matvöruna vel til að athuga hvort henni sé pakkað þannig að ekki sjáist í verstu bitana?**

- alltaf
- oft
- stundum
- sjaldan
- aldrei
  - veit ekki
  - neitar

**11. Hversu oft eða sjaldan athugar þú næringarinnihald vöru?**

- alltaf
- oft
- stundum
- sjaldan
- aldrei [-> sleppa sp 12]
  - veit ekki
  - neitar

**12. Telur þú næringarinnihald matvæla nægilega vel merkt á Íslandi?**

- Já
- Nei
  - veit ekki
  - neitar



**[LESA] Nú koma nokkrar spurningar um verðlag**

	Mjög vel	Frekar vel	Hvorki vel né illa	Frekar illa	Mjög illa	Veit ekki	Neitar/ á ekki við
<b>[ýta mjög eða frekar]</b>							
13. Ert þú vel eða illa að þér í verðlagi mismunandi símafyrirtækja, mjög vel, frekar vel, hvorki vel né illa, frekar illa eða mjög illa?	1	2	3	4	5	7	9
14. Ert þú vel eða illa að þér í verðlagi mismunandi tryggingafélaga?	1	2	3	4	5	7	9
15. Ert þú vel eða illa að þér í verðlagi mismunandi orkusöluvyrirtækja?	1	2	3	4	5	7	9
16. Ert þú vel eða illa að þér í kjörum mismunandi banka?	1	2	3	4	5	7	9

**[LESA]. Næst koma nokkrar spurningar um þig sem neytanda.**

17. Hefur þú skipt um banka, síma-, orku-, eða tryggingafyrirtæki síðustu 12 mánuði?

Já

18. ef já → Hvaða? [merkja við allt]

Sími

Orka

Trygging

Banki

19. [fyrir hvert og eitt spyrja eftirfarandi og merkja við allt sem við á]

Hvers vegna skiptir þú um þessa þjónustu?

Fékk ekki úrlausn mála eftir kvörtun

Neikvætt viðmót starfsfólks

Léleg þjónusta

Hagstæðara að hafa viðskipti í sama fyrirtæki og þeir sem ég tala reglulega við

Flutti [orka flyst sjálfkrafa þegar þú flytur búferlum]

Ég fann betri [etv fjölbreyttari] kost

Ég fann ódýrari kost

Fékk boð um betri þjónustu (betra tilboð annars staðar)

Fékk boð um ódýrari þjónustu (ódýrara tilboð annars staðar)

Vildi hafa öll viðskipti fjölskyldunnar hjá sama fyrirtæki

Nei

veit ekki

neitar

20. Fylgist þú með umfjöllun dagblaða um neytendamál?

Já, alltaf

Já, oftast

Já, stundum

Nei, aldrei

veit ekki

neitar

21. Ert þú meðlimur í Neytendasamtökunum?<sup>4</sup>

- Já
- nei
  - veit ekki
  - neitar

22. Hefur þú lent í því að kaupa gallaða matvöru á undanförunum mánuðum?

- Nei → spurning xx
- Já
  - veit ekki
  - neitar

23. ef já → Barst þú það upp við seljanda vörunnar?

24.  Já → voru viðbrögðin við því góð eða slæm?

- mjög góð
- frekar góð
- frekar slæm
- mjög slæm

Nei → hvers vegna ekki? [merkja við allt sem við á]

- Tekur því ekki, því ekkert er gert
- Hafði ekki tíma / of tímafrekt
- Borgar sig ekki, of ódýrt
- Þorði ekki
- Nennti því ekki
- Það er ekki í eðli mínu að kvarta
- Var búin að henda miðanum
- Var orðið of seint
- var innkallað/verslun lét vita af eigin frumkvæði
- Vissi ekki að það væri hægt
- Hef venjulega góða reynslu af fyrirtækinu, (hollusta við fyrirtækið)
- Annað

25. Hefur þú tekið eftir því á undanförunum mánuðum að verðmerking í verslun var röng?

- Nei → spurning xx
- Já
  - veit ekki
  - neitar

ef já → Barst þú það upp við verslunina?

26.  Já → voru viðbrögðin við því góð eða slæm?

- mjög góð
- frekar góð
- frekar slæm
- mjög slæm

Nei → hvers vegna ekki? [merkja við allt sem við á]

- Tekur því ekki, því ekkert er gert
- Hafði ekki tíma / of tímafrekt
- Borgar sig ekki, of ódýrt
- [Þorði ekki]
- Það er ekki í eðli mínu að kvarta
- Vissi ekki að það væri hægt
- Hef venjulega góða reynslu af fyrirtækinu, (hollusta við fyrirtækið)
- Nennti því ekki
- Annað  veit ekki  neitar

---

<sup>4</sup>SPYRLAR: Maður verður að skrá sig í Neytendasamtökin til að teljast meðlimur, ef einhver spyr.

27. Hefur þú tekið eftir því á undanförunum mánuðum að verðmerkingu vantaði í verslun?

- Nei → spurning xx
- Já
  - veit ekki
  - neitar

28. ef já → Barst þú það upp við verslunina?

29. Já → voru viðbrögðin við því góð eða slæm?

- mjög góð
- frekar góð
- frekar slæm
- mjög slæm
- Nei → hvers vegna ekki? **[merkja við allt sem við á]**
  - Tekur því ekki, því ekkert er gert
  - Hafði ekki tíma / of tímafrekt
  - Borgar sig ekki, of ódýrt
  - [Þorði ekki]
  - Keypti ekki vöruna hvort eð er
  - Það er ekki í eðli mínu að kvarta
  - Vissi ekki að það væri hægt
  - Hef venjulega góða reynslu af fyrirtækinu, (hollusta við fyrirtækið)
  - Nennti því ekki
  - Annað
    - veit ekki
    - neitar

30. Hefur þú lent í því mega ekki skila vöru í verslun á undanförunum mánuðum?

- Nei → spurning xx
- Já
  - veit ekki
  - neitar

31. ef já → Barst þú það upp við verslunina?

32.  Já -> voru viðbrögðin við því góð eða slæm?

- mjög góð
- frekar góð
- frekar slæm
- mjög slæm
- Nei -> hvers vegna ekki? **[merkja við allt sem við á]**
  - Tekur því ekki, því ekkert er gert
  - Borgar sig ekki, of ódýrt
  - Þorði ekki
  - Það er ekki í eðli mínu að kvarta
  - Vissi ekki að það væri hægt
  - Hef venjulega góða reynslu af fyrirtækinu, (hollusta við fyrirtækið)
  - Nennti því ekki
  - Hafði ekki tíma / of tímafrekt
  - Annað
    - veit ekki
    - neitar

**33. Hefur þú lent í því að kaupa gallaða flík á undanförunum mánuðum?**

Nei → spurning xx

Já

veit ekki  neitar

**34. ef já → Barst þú það upp við verslunina?**

**35. Já → voru viðbrögðin við því góð eða slæm?**

mjög góð

frekar góð

frekar slæm

mjög slæm

Nei → hvers vegna ekki? **[merkja við allt sem við á]**

Tekur því ekki, því ekkert er gert

Hafði ekki tíma / of tímafrekt

Borgar sig ekki, of ódýrt

[Þorði ekki]

Það er ekki í eðli mínu að kvarta

Var búin að henda miðanum

Var orðið of seint

var innkallað/verslun lét vita af eigin frumkvæði

Vissi ekki að það væri hægt

Hef venjulega góða reynslu af fyrirtækinu, (hollusta við fyrirtækið)

Nennti því ekki

Annað

veit ekki  neitar

**Hversu líkleg/ur eða ólíkleg/ur værir þú til að kvarta... **[ýta mjög eða frekar]****

	Mjög líkleg/ur	Frekar líkleg/ur	Hvorki né	Frekar ólíkleg/ur	Mjög ólíkleg/ur	Veit ekki	Neitar/á ekki við
36. Ef þú þyrftir að bíða lengi eftir mat á veitingastað	1	2	3	4	5	7	9
37. Ef þú værir óánægð/ur með matinn á veitingastað	1	2	3	4	5	7	9
38. Ef þú fengir slæma þjónustu í verslun?	1	2	3	4	5	7	9
39. Ef þér blöskraði of hátt verðlag í verslun?	1	2	3	4	5	7	9
40. Ef þér blöskraði of hátt verðlag heilbrigðisþjónustu eða lyfja	1	2	3	4	5	7	9

**41. Hver sér yfirleitt um að borga mánaðarlega reikninga á þínu heimili?**

Ég sé um það

Makinn sér um það

Við makinn skiptum því á milli okkar

Foreldri/forráðamaður

Einhver annar sér um það

Fer allt í gegnum banka/greiðsluþjónustu

veit ekki

Á ekki við

neitar

42. **Hve oft eða sjaldan gerir þú áætlun yfir útgjöldin þín?**

- alltaf
- oft
- stundum
- sjaldan
- aldrei
- veit ekki  Á ekki við  neitar

43. **Hversu vel eða illa fylgist þú með eyðslu þinni?**

- Mjög vel
- frekar vel
- hvorki/né
- frekar illa
- Mjög illa
- veit ekki
- Á ekki við
- neitar

44. **Heldur þú heimilisbókhald ?**

- Já
- Nei
- veit ekki
- Á ekki við
- neitar

**Segðu mér hversu sammála eða ósammála þú ert eftirfarandi fjórum fullyrðingum...**

45. **Ég hef oft keypt vöru sem mig vantaði ekki þó ég vissi að ég ætti litla peninga eftir**

- Mjög ósammála
- frekar ósammála
- hvorki sammála né ósammála
- frekar sammála
- Mjög sammála
- veit ekki
- Á ekki við
- neitar

46. **Ég læt enda ná saman í hverjum mánuði þó það þýði að ég þurfi að neita mér um hluti sem mig langar í.**

- Mjög ósammála
- frekar ósammála
- hvorki sammála né ósammála
- frekar sammála
- Mjög sammála
- veit ekki
- Á ekki við
- neitar

47. **Ef mig langaði í eitthvað sem ég hefði ekki efni á setti ég það bara á raðgreiðslur.**

- Mjög ósammála
- frekar ósammála
- hvorki sammála né ósammála
- frekar sammála
- Mjög sammála
- veit ekki
- Á ekki við  neitar

48. Ef mig langaði í eitthvað sem ég hefði ekki efni á tæki ég bara lán.
- Mjög ósammála
  - frekar ósammála
  - hvorki sammála né ósammála
  - frekar sammála
  - Mjög sammála
    - veit ekki
    - Á ekki við
    - neitar
49. Hefur þú heyrt um hugtakið “fair trade”? <sup>5</sup>
- Já
  - Nei [sleppa öðrum spurningum um fair trade]
    - veit ekki [sleppa öðrum spurningum um fair trade]
    - neitar [sleppa öðrum spurningum um fair trade]
50. Ef já. Telur þú þig hafa skýra hugmynd um það sem í “fair trade” felst?
- Já
  - Nei
51. Þegar val stendur á milli einhverra vörutegunda í tilteknum vöruflokki (t.d. kaffi), athugar þú sérstaklega hver þeirra sé með fair trade merkinu?
- Já, alltaf
  - Já, oftast
  - Já, stundum
  - Nei, aldrei
    - veit ekki
    - neitar
52. Ef já, myndir þú kaupa “Fair trade” vöruna frekar þótt hún væri dýrari en sambærileg vara?
- Já, alltaf
  - Já, oftast
  - Já, stundum
  - Nei, aldrei
    - veit ekki
    - neitar
53. Hefur þú heyrt um lífræna ræktun?
- Já
  - Nei [sleppa öðrum spurningum um lífræna ræktun]
    - veit ekki [sleppa öðrum spurningum um lífræna ræktun]
    - neitar [sleppa öðrum spurningum um lífræna ræktun]
54. Ef já. Telur þú þig hafa skýra hugmynd um það sem í lífrænni ræktun felst?
- Já
  - Nei
    - veit ekki
    - neitar

---

<sup>5</sup> ATH Fair trade þýðir réttlát viðskipti á íslensku. Má segja fólki hvað þetta þýðir en ekki útskýra hugtakið nánar

55. Þegar val stendur á milli einhverra vörutegunda í tilteknum vöruflokki (t.d. grænmeti), athugar þú sérstaklega hver þeirra sé lífrænt ræktuð?

- Já, alltaf
- Já, oftast
- Já, stundum
- Nei, aldrei
  - veit ekki
  - neitar

56. Ef já, myndir þú kaupa lífrænt ræktuðu vöruna frekar þótt hún væri dýrari en sambærileg vara?<sup>6</sup>

- Já, alltaf
- Já, oftast
- Já, stundum
- Nei, aldrei
  - veit ekki
  - neitar

57. Hversu miklar eða litlar áhyggjur hefur þú af því að velferð dýra sé ekki höfð að leiðarljósi við framleiðslu vara sem þú kaupir á Íslandi? [ýta frekar eða mjög]:

- Miklar áhyggjur
- Frekar miklar áhyggjur
- Hvorki/né
- Frekar litlar áhyggjur
- Mjög litlar áhyggjur
  - veit ekki
  - neitar

58. Hversu miklar eða litlar áhyggjur hefur þú af því að börn hafi unnið við framleiðslu vara sem seldar eru á Íslandi? [ýta frekar eða mjög]:

- Miklar áhyggjur
- frekar miklar áhyggjur
- hvorki/né
- frekar litlar áhyggjur
- Mjög litlar áhyggjur
  - veit ekki
  - neitar

59. Hefur þú einhverntíman sniðgengið fyrirtæki í mótmælaskyni? [ýta frekar eða mjög]:

- Já
- Nei
  - á ekki við
  - veit ekki
  - neitar

60. Hefur þú einhverntíman sniðgengið tiltekna vöru í mótmælaskyni? [ýta frekar eða mjög]:

- Já
- Nei
  - á ekki við
  - veit ekki
  - neitar

---

<sup>6</sup> Hér svara etv sumir að það fari eftir því hve mikill verðmunurinn er. Það þýðir í sjálfu sér að þetta fólk væri stundum til í að kaupa frekar lífrænu vöruna. Spyrjið því hvort þau séu sátt við svarmöguleikana stundum eða oftast?

**[LESA]. Næst eru spurningar um viðhorf þín til neytendamála á Íslandi.**

Hversu sammála eða ósammála ert þú eftirfarandi fullyrðingum:	Mjög ósammála	Frekar ósammála	Hvorki né	Frekar Sammála	Mjög Sammála	Veit ekki	Neitar/á ekki við
61. Umræða um neytendamál á Íslandi er hallærisleg	1	2	3	4	5	7	9
62. Umræða um neytendamál á Íslandi er leiðinleg	1	2	3	4	5	7	9
63. Það hefur ekkert upp á sig að kvarta á Íslandi	1	2	3	4	5	7	9
64. Það er ekki við hæfi að kvarta ef maður er ósáttur við vöru eða þjónustu	1	2	3	4	5	7	9
65. Það er mikilvægt að fylgjast vel með verðlagi	1	2	3	4	5	7	9
66. Það er óþarfi fyrir mig að fylgjast með neytendamálum	1	2	3	4	5	7	9
67. Neytendamál á Íslandi eru í réttum farvegi	1	2	3	4	5	7	9
68. Umræða um neytendamál kemur mér ekki við	1	2	3	4	5	7	9

**69. Hversu sammála eða ósammála ertu því að of margar auglýsingar eða markaðsherferðir beinist að börnum á Íslandi?**

- Mjög ósammála
- frekar ósammála
- hvorki sammála né ósammála
- frekar sammála
- Mjög sammála
  - veit ekki
  - neitar

**70. Hversu sammála eða ósammála ertu því að banna ætti auglýsingar í sjónvarpi sem beinast að börnum og unglíngum? [Ýta mjög eða frekar]**

- Mjög ósammála
- frekar ósammála
- hvorki sammála né ósammála
- frekar sammála
- Mjög sammála
  - veit ekki
  - neitar

**71. eru börn á heimilinu eða á þínu framfæri?**

- Já -> spurning 74.
- Nei
  - neitar



72. Hversu mikinn eða lítinn þrýsting upplifir þú frá barninu þínu að kaupa vörur sem hafa verið auglýstar eða markaðssettar með börn í huga? [Ýta mjög eða frekar]

- Mjög lítinn
- frekar lítinn
- hvorki/né
- frekar mikinn
- Mjög mikinn
  - veit ekki
  - á ekki við
  - neitar

**[Lesal]. Þá eru bara örfáar spurningar eftir. Þessar næstu eru um rétt þinn sem neytanda**

73. Veist þú hvert þú átt að snúa þér ef þú telur brotinn á þér rétt við kaup á vöru og seljandi neitar að verða við kröfu þinni?

- Nei
- Já
  - á ekki við
  - neitar

74. ef já → Hvert?

- Talsmanns neytenda
- Neytendasamtaka
- Kærunefndar um lausafjár- og þjónustukaup [EF svo ólíklega vill til að einhver nefni þetta ATH sleppa sp 77]
- Dómstóla
- Lögfræðinga

75. Veist þú hvert þú átt að beina kvörtun ef gallar eru á aðkeyptri þjónustu (t.d. iðnaðarmanna, arkitekta)?

- Nei
- Já
  - á ekki við
  - neitar

76. ef já → Hvert?

- Talsmanns neytenda
- Neytendasamtaka
- Kærunefndar um lausafjár- og þjónustukaup [EF svo ólíklega vill til að einhver nefni þetta ATH sleppa sp 77, fara beint í sp 78]
- Úrskurðarnefnda<sup>7</sup>
- Dómstóla
- Lögfræðinga

77. Hefur þú heyrt um Kærunefnd um lausafjár- og þjónustukaup?

Nei

78.  Já -> Hefur þú leitað til hennar [kærunefndar um lausafjár- og þjónustukaup]?

Nei

Já

neitar  á ekki við

---

<sup>7</sup> ATH SPYRLAR: Til eru 6 úrskurðarnefndir sem kynnu að verða nefndar:

Úrskurðarnefnd um Vátryggingar

Úrskurðarnefnd um Fjármálamarkað

Úrskurðarnefnd um Efnalaugar og þvottahús

Úrskurðarnefnd um Ferðalög

Úrskurðarnefnd um Þjónustu iðnaðarmanna

Úrskurðarnefnd um Tannlækningar

79. Hefur þú heyrt um Talsmann Neytenda?

Nei

80.  Já -> Hefur þú leitað til hans?

Nei

Já

neitar

á ekki við

81. Hefur þú leitað til dómstóla vegna ágreinings um kaup á vöru eða þjónustu?

Nei

Já

neitar

á ekki við

82. Er þér kunnugt um að kvörtunarfrestur á endingarmeiri hlutum er 5 ár?

Já

Nei

neitar

á ekki við

**[Lesi]. Að lokum eru nokkrar staðlaðar spurningar um bakgrunn þinn. Þessar spurningar eru til að ganga úr skugga um að við höfum náð til breiðs hóps þátttakenda.**

83. Hvert er hæsta stig menntunar sem þú hefur lokið?

*(Spyrlar athugið: Ef eitthvað er óljóst varðandi þau próf sem svarendur hafa lokið, skrifið þá athugasemdir við spurninguna).*

Almennu námi (t.d. grunnskólaprófi)

Starfsnámi, öðru en iðnnámi (t.d. sjúkraliðanámi, námi í lögregluskóla)

Iðnnámi (t.d. sveinsprófi, meistaraprófi)

Bóklegu framhaldsnámi (t.d. stúdentsprófi, verslunarprófi)

Sérskólanámi á háskólastigi (t.d. kennaraprófi ekki B.Ed., myndlistarnámi)

Ég hef lokið háskólagráðu (t.d. B.A., B.S., B.Ed. o.s.frv.)

Ég hef lokið háskólagráðu á framhaldsstigi (t.d. M.A., M.Sc., Ph.D. o.s.frv.)

Öðru námi, hverju? \_\_\_\_\_

84. Hvert er eða var meginstarf þitt? *[Spyrlar athugið: Biðjið um að miða við aðalstarf ef fólk er eða hefur verið í fleiri en einu starfi. Ef fólk er hætt að vinna er miðað við það aðalstarf sem það var í síðast. Ef eitthvað er óljóst varðandi starf, skrifið þá athugasemdir við spurninguna]*

Ósérhæft starf, verkamannavinna (t.d. ræstingarstarf)

Bifreiðastjóri, véla- og vélgæslustarf

Afgreiðslu- og þjónustustarf (t.d. afgreiðsla í verslun)

Iðnaðarstarf (t.d. hársnyrtir)

Landbúnaðarstarf (t.d. skógræktarfolk)

Sjávarútvegsstarf (t.d. starf við fiskeldi)

Skrifstofustarf (t.d. gjaldkeri, innheimtufólk, sí mavörður)

Sérhæft – og/eða tæknistarf (t.d. lögreglumaður, sjúkraliði)

Sérfræðingur (t.d. lögfræðingur, kennari)

Stjórnunarstarf (t.d. deildarstjóri í fyrirtæki)

Atvinnulaus

Heimavinnandi

Nemi

Öryrki

Annað, hvað? \_\_\_\_\_

**85. Hversu margir, að þér meðtöldum (talinni), búa á heimilinu?**

- Ég bý ein(n) [SLEPPA SPURNINGU UM HEILDARTEKJUR HEIMILIS]
- 2
- 3
- 4
- 5 eða fleiri

**86. Vinsamlegast áætlaðu hversu háar heildartekjur þínar eru að meðaltali á mánuði, fyrir skatta og önnur gjöld? (spylar: lesið upp flokkana) (Hér er átt við allar tekjur samanlagt: Öll laun, aukavinnu, yfirborganir, einnig námslán, tryggingabætur lífeyristekjur o.þ.h.)**

- <sub>1</sub> undir 200 þúsund
- <sub>2</sub> 200 - 399 þúsund
- <sub>3</sub> 400 - 599 þúsund
- <sub>4</sub> 600 -799 þúsund
- <sub>5</sub> 800 þúsund eða hærra
- <sub>8</sub> Veit ekki
- <sub>9</sub> Neitar að svara

**87. Vinsamlegast áætlaðu hversu háar heildartekjur heimilisins eru að meðaltali á mánuði, fyrir skatta og önnur gjöld? (spylar: lesið upp flokkana) (Hér er átt við allar tekjur samanlagt: Öll laun, aukavinnu, yfirborganir, einnig námslán, tryggingabætur lífeyristekjur o.þ.h.)**

- <sub>1</sub> undir 300 þúsund
- <sub>2</sub> 300 - 499 þúsund
- <sub>3</sub> 500 - 699 þúsund
- <sub>4</sub> 700 - 899 þúsund
- <sub>5</sub> 900 – 1.099 þúsund
- <sub>6</sub> 1.100.000 eða hærra
- <sub>8</sub> Veit ekki
- <sub>9</sub> Neitar að svara

**LESA: Þá er þessu lokið. Ég þakka þér kærlega fyrir þátttökuna.**

**[EF FÓLK VILL VITA MEIRA: Má hafa samband við Rögnu eða Ásdísi hjá Félagsvísindastofnun, s. 5254545. Niðurstöður eiga að liggja fyrir með vorinu og verða kynntar opinberlega og á ráðstefnu.]**





**HAGFRÆÐISTOFNUN  
HÁSKÓLA ÍSLANDS**

**Staða neytendamála á Íslandi**  
Hagfræðileg umfjöllun

## Efnisyfirlit

### 1. Hagfræði neytenda á markaði

- 1.1 Klassísk og nýklassískar hagfræðikenningar
- 1.2 Flokkun neysluvara
- 1.3 Þjóðhagfræðilegar kenningar um neyslu
- 1.4 Hlutfallstekjukeningin (e. relative income hypothesis)
- 1.5 Framtíðin og neysluútgjöld dagsins í dag
- 1.6 Ósamhverfar upplýsingar og neytendur á markaði
- 1.7 Kostnaður neytenda við upplýsingaöflun

### 2. Umhverfi neytendamála á Íslandi

- 2.1 Fátæppi
  - 2.1.1 Matvörumarkaðurinn á Íslandi
  - 2.1.2 Raforkumarkaður
  - 2.1.3 Lyfjamarkaður
  - 2.1.4 Bankar og fjármálastofnanir
  - 2.1.5 Vátryggingamarkaður
  - 2.1.6 Símafyrirtæki
- 2.2 Niðurlag

### 3. Samanburður við nágrannalöndin

- 3.1 Fátæppi
- 3.2 Einkasala
- 3.3 Fjölbreytileiki í vöruúrvali og þjónustu
- 3.4 Flutningskostnaður
  - 3.4.1 Flutningskostnaður til landsins
  - 3.4.2 Flutningskostnaður innanlands
- 3.5 Niðurlag

## 4. Hvaða aðilar vinna að neytendamálum á Íslandi?

### 4.1 Opinberir aðilar sem vinna að neytendamálum

- 4.1.1 Neytendastofa
- 4.1.2 Talsmaður neytenda
- 4.1.3 Umhverfisstofnun
- 4.1.4 Samkeppniseftirlitið
- 4.1.5 Póst- og fjarskiptastofnun.
- 4.1.6 Matvælastofnun
- 4.1.7 Fjármálaeftirlitið (FME)
- 4.1.8 Orkustofnun
- 4.1.9 Ráðgjafastofa um fjármál heimilanna
- 4.1.10 Lýðheilsustöð

### 4.2 Frjáls félagasamtök sem vinna að neytendamálum

- 4.2.1 Neytendasamtökin
- 4.2.2 Alþýðusamband Íslands
- 4.2.3 Samtök atvinnulífsins
- 4.2.4 Samtök iðnaðarins
- 4.2.5 Samtök verslunar og þjónustu
- 4.2.6 Félag íslenskra stórkaupmanna
- 4.2.7 Bændasamtök Íslands

### 4.3 Niðurlag

## 5. Forkönnun á útreikningi fyrir vísitölu um ástand neytendamála (VÁN)

### 5.1 Niðurlag

## 6. Könnun á vegum Félagsvísindastofnunar

- 6.1 Hversu vel eru neytendur að sér varðandi verðlag?
- 6.2 Skipta neytendur um þjónustuaðila?
- 6.3 Niðurlag

## 7. Tillögur til aðgerða

## 8. Heimildir

## Formáli

Í þessari skýrslu er fjallað um nokkur hagfræðileg álitæfni sem snerta neytendamál. Umfjöllunin skiptist í sex kafla þar sem farið er vítt yfir sviðið. Því miður er ekki hægt að fjalla um öll þau mikilvægu efni sem þessu tengjast en það er von okkar að hér sé tæpt á því helsta sem varðar neytendamál og efnahagslífið.

Umfjöllunin er þannig að fyrst er kafli um hagfræðikenningar er varða neytendur, síðan umhverfi neytendamála á Íslandi og þvínæst samanburður á aðstæðum hér á landi og í nokkrum nágrannalanda okkar. Sérstakur kafli fjallar um þá helstu aðila sem vinna að neytendamálum hér á landi, bæði opinbera og óopinbera. Fjallað er um útreikning á vísitölu um ástand neytendamála eins og hann er framkvæmdur í Danmörku og reynt að meta hvort hægt sé að reikna slíka vísitölu hér á landi. Þá eru kynntar niðurstöður könnunar Félagsvísindastofnunar um ýmsa þætti er snúa að neytendavitund og neytendahegðun. Í lokin eru lagðar fram nokkrar tillögur til aðgerða sem gagnast ættu neytendum á Íslandi.

Að skýrslunni unnu Þórólfur Matthíasson, prófessor, Kristín Rós Jóhannesdóttir, stud. econ., dr. Sigurður Jóhannesson og dr. Gunnar Haraldsson.



## 1. Hagfræði neytenda á markaði

Í hagfræðilegri greiningu er gengið út frá því að einstaklingar sem eiga margra kosta vöð velji þann kost sem veitir þeim mesta ánægju eða hamingju í bráð og lengd. Að sjálfsögðu er hverjum manni takmörk sett í þessari hamingjuleit sinni. Í daglegu lífi fólks er ýmislegt sem verður til þess að fólk tekur ákvarðanir sem eru óskynsamlegar eða beinlínis valda því að óhamingja þeirra eykst bæði í lengd og bráð. Óvissa, vanþekking og vanahugsun eru meðal þeirra þátta sem geta orðið til þess að fólk tekur ákvarðanir sem eru ekki þeim til gæfuauka þegar nánar er skoðað. Í sumum tilfellum þyrfti ekki að kosta miklu til að bæta ákvarðanir einstaklinganna, en því er heldur ekki að neita að í öðrum tilvikum getur verið dýrara að afla upplýsinga en að taka „ranga“ ákvörðun. Þannig gengur fólk ekki upp og niður langa verslunargötu til að leita að ódýrasta kaffibollanum vegna þess að ávinningurinn (ódýrara kaffi) myndi ekki standa í neinu samhengi við tilkostnaðinn (tímanum sem eytt yrði). Það er því hugsanlegt að stundum borgi sig ekki að afla upplýsinga, en svo eru önnur tilvik þar sem skynsamlegt væri fyrir fólk að leggja betri grunn að ákvörðunum sínum.

Hagfræðingum hefur stundum verið legið á hálsi fyrir að meta allt á mælikvarða peninga og neyslu. Slík gagnrýni á að einhverju leyti við rök að styðjast en engu að síður er vert að benda á að ýmsar rannsóknir benda til að til skamms tíma sé jákvætt samband sé á milli efnahagslegrar velsældar og hamingju eða ánægju fólks.<sup>1</sup>

### 1.1 Klassísk og nýklassískar hagfræðikenningar

Í klassískri neytendahagfræði er litið til vilda (e. preferences) einstaklinga og hvernig þeir hámarka nyt (e. utility) sín að gefnum aðstæðum. Þessar aðstæður eru yfirleitt markaðar af annars vegar verði vöru og hins vegar tekjum viðkomandi aðila.

Nyt einstaklinganna er mælikvarði á ánægjustig einstaklingsins á hverjum tíma. Margt hefur áhrif á ánægjustig einstaklingsins, allt frá beinni neyslu hans af ákveðinni vöru eða vörukörfu, samkvæmt þröngri skilgreiningu á neyslu, yfir til þátta á borð við menningarläsi, aldur, fyrri lífsreynslu og afstöðu til velferðar annarra einstaklinga.

Vildir (e. preferences) lýsa smekk og löngunum neytenda og ákvarða eftirspurn neytenda eftir vöru eða vörum á markaði. Vildir lýsa sér einkum í vali einstaklinga og hvernig þeir raða valkostum eftir því hve eftirsóknarverðir þeir eru. Í fræðilegri greiningu er yfirleitt gert ráð fyrir að vildir uppfylli ákveðin skilyrði er lúta að innra samræmi. Þannig er ávallt gengið út frá því að neytandi sem velur milli tveggja vörukarfa sem eru eins nema að því leyti að vörukarfa A innihaldi aðeins meira af einni vörunni en vörukarfa B, þá velji neytandinn vörukörfu A. Þá er gert ráð fyrir gegnvirkni, þ.e.a.s. telji neytandi vörukörfu C betri en vörukörfu D og vörukörfu D betri en vörukörfu E muni hann einnig velja vörukörfu C frekar en vörukörfu E standi hann fyrir vali.

Hagfræðingar nota hugmyndirnar um vildir og nyt til að svara spurningum á borð við það hvaða áhrif verðbreytingar hafi á eftirspurn og samsetningu eftirspurnar eftir vöru og þjónustu.

### 1.2 Flokkun neysluvara

Gæðum þeim sem mannskepnan nýtir í lífsbaráttu sinni má flokka með ýmsum hætti. Sum þeirra eru efnisleg en önnur óefnisleg. Sé einungis litið til efnahagslegra gæða er þeim yfirleitt skipt í tvennt í hagfræðilegri greiningu, annars vegar fjárfestingar og hins vegar neysluvörur. Fjárfestingar eru nokkurs konar millistigsafurð sem keypt er eða búin til á annan hátt til framleiðslu annarra gæða í framtíðinni. Þannig er litið á að þær séu ekki notaðar beint í neyslu af neytendum í samfélaginu heldur séu það frekar afurðir fjárfestingarvaranna sem neytt er. Hins vegar eru það neysluvörur, en þeim má einnig skipta upp í ýmsa flokka. Algengast er að skipta þeim upp í tvo flokka; varanlegar neysluvörur og óvaranlegar neysluvörur.

.....  
1 Frey og Stutzer (2002).

Tímabundin neysluvara glatar hinum eftirsóknarverðu eiginleikum sínum sé hennar ekki neytt strax. Sem dæmi má nefna að mjólk súrnar og brauð myglar. Varanlegar neysluvörur eru þær vörur sem neytandinn getur notað yfir lengri tíma. Þetta á t.d. við um flest heimilistæki, bíla og skyldan varning.

### 1.3 Þjóðhagfræðilegar kenningar um neyslu

Hér að framan hefur verið lýst hvernig hagfræðingar greina neyslu frá eindahagfræðilegri (e. microeconomic) hlið málsins, þ.e. hvernig og hvenær einstaklingar haga neyslu sinni. En samanlögð neysla allra þjóðfélagsþegna hefur áhrif á þjóðhagslegar stærðir á borð við umfang landsframleiðslunnar, vaxtastig í landinu, gengisþróun og viðskiptahalla. Vandí hagfræðinga sem fást við þjóðhagfræði er að tengja umfang neyslunnar við mikilvæga áhrifavalda á borð við tekjur, eignir, vaxtastig og framtíðarhorfur. John Maynard Keynes setti fram þá hugmynd í höfuðriti sínu um þjóðhagfræði að neytendur noti ekki allar viðbótartekjur til neyslu. Hagfræðingar orða þetta svo að svokölluð jaðarneysluhneygð sé minni en einn.<sup>2</sup> Þessu má einnig lýsa þannig að þegar tekjur hækka þá eykst neysla einnig, en þó um lægra hlutfall en nemur hlutfallslegu tekjuaukningunni. Sem dæmi má nefna að aukist tekjur um 10% eykst neyslan einnig en um minna en 10%. Kenning þessi fékk síðar nafnið heildartekjukenningin (e. absolute income hypothesis) og hratt af stað fjölda rannsókna sem höfðu það að markmiði að finna (stærðfræðilega) reglu sem lýsir neyslu sem falli af tekjum.<sup>3</sup> Þær tilraunir báru þó takmarkaðan árangur og kom þar aðallega tvennt til. Í fyrsta lagi reyndust fallsamböndin mjög óstöðug og í ljós kom að ýmislegt fleira en ráðstöfunartekjur einar og sér höfðu áhrif á neyslu. Í öðru lagi gekk illa að staðreyna fræðilegar undirstöður kenningarinnar með tölfræðilegum prófunum. Rannsóknir Kuznets og fleiri um miðja öldina bentu til þess að í Bandaríkjunum væri hlutfall neyslu af tekjum stöðugt yfir löng tímabil en á sama tíma lækkaði jaðarneysluhneygðin þegar tekjur hækkuðu í brád.<sup>4</sup> Þetta var í mótsögn við kenningu Keynes þar sem búast mátti við því að með almennt hækkandi tekjum myndi það hlutfall heildartekna sem almenningur ver í neyslu lækka varanlega.

### 1.4 Hlutfallstekjukenningin (e. relative income hypothesis)

Þær kenningar sem nefndar hafa verið hér að framan byggja í grófum dráttum á þeirri forsendu að neysla ákvarðist af umfangi tekna, neyslueining (einstaklingur eða fjölskylda) verji hærri upphæð til neyslu sé tekjur háar en séu þær lægri. Vegna þess hve erfitt reyndist að styðja kenningarnar með tölulegum gögnum fóru menn að velta fyrir sér hvort hægt væri að bæta hinn fræðilega grunn. Ein hugmynd var sú að neysla réðist ekki af samtímatekjum heldur því hvort tekjur nú séu hærri eða lægri en tekjur hafa verið eða verði. Duesenberry og Modigliani komu á sama tíma fram með mjög keimlíkar hugmyndir.<sup>5</sup> Duesenberry byggði kenningu sína á því að fólk miðaði sig stöðugt við nágrannann og leitaðist við að auka lífsgæði sín. Þannig mætti skýra að þegar ákveðnu marki hefur verið náð sé fólki ógjarnt að draga úr neyslu, þrátt fyrir að tekjur þess dragist saman. Að sama skapi aukist neyslan enn frekar þegar tekjur hækki. Modigliani byggði kenningu sína á gögnum yfir tíma og sýndi frammá að sparnaður (sem er skilgreindur sem munur ráðstöfunartekna og neyslu) sé háð hlutfalli tekna á hverjum tíma af hæstu tekjum fortíðar. Þetta má setja fram þannig

$$\frac{S}{Y} = a + b \frac{Y}{Y_0}$$

þar sem  $Y_0$  eru hæstu tekjur í fortíð,  $Y$  eru samtímatekjur,  $S$  er sparnaður og  $a$  og  $b$  eru fastar. Kenning þessi, eða á móta kenningar, hlaut mikinn stuðning meðal hagfræðinga um miðja síðustu öld, enda var hún studd niðurstöðum fjölmargra tölfræðilegra rannsókna.

.....  
2 *Keynes (1936).*

3 *Ferber (1973).*

4 *Kuznets (1952).*

5 *Duesenberry (1949), Modigliani (1949).*

## 1.5 Framtíðin og neysluútgjöld dagsins í dag

Sú hugmynd að neysla ákvarðist af öðru en samtímatekjum var ekki ný af nálinni þegar Dusenberry og Modigliani forgerðu hana í áður tilvitnuðum ritgerðum. Hugmyndin endurspeglast t.d. í kenningum Keynes þar sem vextir og auður hafa mikil áhrif á heildarneyslu í þjóðfélaginu.<sup>6</sup> Einstaklingar taka ákvarðanir um neyslu út frá þeim væntingum sem þeir gera sér um framtíðartekjur. Með því að nýta sér þjónustu fyrirtækja á fjármagnsmarkaði getur almennigur fært neyslu til í tíma, t.d. með því að taka lán núna og fresta þannig að borga fyrir neyslu nú. Hagfræðingar fundu þessum hugmyndum stað í neyslukeningum sínum. Um miðja 20. öld komu fram tvær keimlíkar hugmyndir, annars vegar kenningin um varanlegar tekjur (e. permanent income hypothesis) og hins vegar ævitekjukenningin (e. life cycle hypothesis). Upphafsmáður fyrri kenningarinnar var Milton Friedman en þeirrar seinni, Franco Modigliani sem áður hefur verið nefndur til sögunnar.<sup>7</sup> Báðar gera þær ráð fyrir að skipta megi tekjum í tvo þætti, annars vegar varanlegar eða fastar tekjur, yp, og hins vegar breytilegar eða hverfular tekjur, yt. Kenningin um áhrif varanlegar tekjur byggir á að einnig megi skipta neyslu upp í tvo þætti, annars vegar fasta neyslu, cp og hins vegar breytilega eða hverfula neyslu, ct. Helsti munur kenninganna er sá að í kenningunni um varanlegar tekjur er ekki gert ráð fyrir fylgni á milli þessara ólíku þátta, tekna og neyslu, en í ævitekjukenningunni er gert ráð fyrir að tekjuflæði yfir tíma geti haft áhrif á breytilegar tekjur. Ástæða þess er sú að tekjuaukning leiðir að öðru jöfnu til meiri sparnaðar og fjárfestingar sem gefur af sér arð sem aftur eykur fastar tekjur í framtíðinni og þar með tekjur. Samkvæmt báðum kenningum skiptir mestu samband fastrar neyslu (cp) og fastra tekna (yk). Báðar kenningar geta útskýrt hvernig hlutfall sparnaðar (og þar með neyslu) getur verið ónæmt fyrir tímabundnum sveiflum í tekjum.

Þrátt fyrir að um framför hafi verið að ræða, hvað varðar fræðin, reyndist erfitt að fella kenningarnar að tölulegum gögnum. Ástæða þess er ekki síst sú að erfitt er að ákvarða hvernig skipta skuli tekjum og neyslu í fastan og breytilegan hluta. Einnig getur verið erfitt að kyngja þeirri forsendu að tímabundnar breytingar í tekjum hafi ekki verulegar breytingar á neyslu einstaklinga og heimila.

Þróunin síðan þessar kenningar komu fram hefur falið í að alls kyns hugmyndum hefur verið fléttað saman við þetta grunnstef, t.d. um áhrif hefða, venju eða vana á neyslumynstur og hvaða máli ending og afskriftir hafa, sérstaklega hvað varðar neyslu þeirra gæða sem flokkast sem varanlegar neysluvörur.

Niðurstaður rannsókna undangenginna áratuga á áhrifavöldum neyslu sýna sterk tengsl neyslu, ráðstöfunartekna og breytinga á heildareignum einstaklinga og fjölskyldna. Þessar niðurstöður ættu ekki að koma á óvart. Markmið tekjuöflunar er að standa undir neyslu einstaklinga og fjölskyldna. Sjaldgæft er að einstaklingar eða fjölskyldur safni eignum eignanna vegna. Markmiðið er að dreifa neyslunni betur milli tímabila og æviskeiða. Þessar niðurstöður draga vel fram hversu miklu skiptir að einstaklingar og fjölskyldur leysi hlutverk sitt sem neytendur vel af hendi.

## 1.6 Ósamhverfar upplýsingar og neytendur á markaði

Niðurstöður hins nýklassíska hagfræðilíkans hvíla á forsendum um eðli samkeppni á vöru- og þjónustumörkuðum og aðgangi neytenda að upplýsingum. Sé forsendum breytt kunna sumar niðurstöður röksemdafærslunnar einnig að breytast. Þetta á m.a. við um fullyrðingar er lúta að hagkvæmni og skilvirkni.<sup>8</sup> Sé vikið frá þeirri forsendu að allir markaðsaðilar eigi jafnan (og fullan) aðgang að upplýsingum um eðli og virkni vörunnar og þjónustunnar sem í boði er kemur upp sú staða að búast má við að verð vörunnar endurspegli ekki raunverulegan félagslegan tilkostnað við framleiðslu hennar. Hátti svo til er gjarnan talað um markaðsbrest. Séu markaðsbrestir til staðar er óvíst að viðskipti leiði til hagkvæmstu niðurstöðu. Neytandi sem er að leita að varningi á borð við teikniforrit í tölvuna sína kann að yfirsjást forrit sem gerir honum auðvelt að leysa þau verkefni sem hann vill leysa. Í staðinn kann hann að kaupa dýrara forrit sem býður upp á ófullkomnar lausnir. Fyllri og betri upplýsingar hefðu getað sparað þeim

6 Keynes (1936).

7 Friedman (1957).

8 Með hagkvæmni er yfirleitt átt við að engin sóun eigi sér stað.

aðila bæði fé, umstang og tíma. Mýmörg önnur dæmi má nefna þar sem seljandi og kaupandi búa ekki yfir sömu upplýsingum t.a.m. um gæði þeirrar völu sem boðin er til sölu. Í áhrifamikilli ritgerð fjallaði Nóbelsverðlaunahafinn George Akerlof um hvaða áhrif mismunandi upplýsingar hefðu á framboð lélegra notaðra bíla á bílasöllum.<sup>9</sup> Setjum sem svo að erfitt sé að ganga úr skugga um raunveruleg gæði notaðra bíla þannig að verðlagning þeirra sé að mestu leyti óháð ástandi þeirra. Akerlof sýndi fram á að þá muni kaupendur ófúsir að kaupa notaðan bil nema verðlagning miðist við að um "druslu" sé að ræða. Eigendur velmeðfarinna gæðabíla munu þá ekki sjá sér hag í að setja þá á bílasölu. Afleiðing upplýsingaskortsins er þannig að framboð góðra notaðra bíla þornar upp, jafnvel þó til staðar séu eigendur góðra notaðra bíla sem gjarnan vildu selja og mögulegir kaupendur slíkra bíla. Sama vandamál kemur upp þegar verið er að ráð fólk í vinnu og umsækjendur eru misjafnlega hæfir til starfans með einum eða öðrum hætti. Ef þau laun sem í boði eru óháð hæfni umsækjenda má búast við því að þeir sem búi yfir minni hæfni sækji frekar eftir að fá starfið en hinir.

Sem betur fer er útlitið ekki eins svart og ætla mætti af þeim lýsingum sem hér hafa verið dregnar upp. Aðilar á markaði hafa ýmis ráð til að draga úr óæskilegum áhrifum ósamhverfra upplýsinga og upplýsingaskorts. Dæmi um slíkt eru ábyrgðir sem seljendur veita, upplýsingagjöf og umfjöllun óháðra aðila, vottun, prófskírteini og svo mætti lengi telja. Þannig getur seljandi góðs notaðs bíls farið með bílinn til skoðunarstofu og fengið skjalfesta yfirlýsingu um að mögulegir duldir gallar séu ekki til staðar. Notaður bíll sem slíkt skjal fylgir getur selst á hærra verði en bíll sem ekki hefur staðist sams konar skoðun.

Rannsóknir Akerlofs og sporgöngumanna hans hafa dregið fram hversu miklu máli góðar og nákvæmar upplýsingar skipta fyrir neytendur. Villandi, ónákvæmar eða ónógar upplýsingar geta orðið til þess að neytendur kaupir „köttinn í sekknum“. En ekki nóg með það, ónógar eða ónákvæmar upplýsingar geta komið í veg fyrir að viðskipti sem geta gagnast bæði kaupanda og seljandi verði komið í kring. Á þessu sviði getur hið opinbera liðkað til með margvíslegum hætti. Hið opinbera setur reglur um upplýsingagjöf og tryggir með ýmsum öðrum hætti að markaðir séu starfhæfir. Skýr dæmi eru markaðir fyrir notaða bíla og húseignir þar sem hið opinbera hefur takmarkað rétt manna til að starfa sem milliliðir kaupenda og seljenda. Þeir sem vilja starfa sem milligöngumenn kaupenda og seljenda þurfa að sýna fram á þekkingu á lögum og reglum sem um markaðinn gilda auk þess sem þeir þurfa að leggja fram tryggingar sem viðskiptavinir geta gengið að verði misbrestur á að þeir sinni starfi sínu eðlilega. Þá er einnig óheimilt að selja ákveðnar vörur sem ekki hafa hlotið vottun viðurkenndra vottunarstöðva. Þetta á við um matvæli og raftæki svo dæmi séu nefnd. Markmið þessara vottunarkrafna er að senda mögulegum neytendum örugg og skýr skilaboð um það að sá varningur sem vottaður hafi verið sé hættulaus sé hann notaður með réttum hætti og samkvæmt fyrirmælum framleiðanda.

## 1.7 Kostnaður neytenda við upplýsingaöflun

Það getur verið mikið og tímafrekt ferli að afla upplýsinga um hvar sé hægt að fá vöru og þjónustu á hagstæðasta verði og einnig getur verið flókið að komast að gæðum varanna. Neytendasamtökin gera reglulega verðkannanir á einstaka vöruflokkum einnig er til fjöldi annarra aðila sem eru með neytendamál ofarlega á baugi, en óvíst er hversu stór hluti almennings veit af þessari þjónustu. Meðal annars er hægt að bera saman raforkuverð á heimasíðu Orkustofnunar og Neytendastofu og verð á síma- og netþjónustu á vefsíðu Póst- og fjarskiptastofnunar. Það væri neytendum augljóslega til hagsbóta ef fleiri aðilar berðu saman verðskrár fyrir fleiri markaði. Það er tímafrekt fyrir einstaklinga að bera sjálfir saman verðskrár hjá hinum mismunandi fyrirtækjum auk þess sem það getur verið flókið verk vegna ólíkra skilmála og uppsetningar verðskráa. Vel má hugsa sér að hið opinbera bjóði út skilgreinda þjónustupætti á þessu sviði.

Það vekur nokkra furðu hve lítið er um að fyrirtæki bjóði fram þá þjónustu að bera saman verð og gæði ólíkra framleiðenda og seljenda hér á landi. Slík þjónusta er mjög algeng víða erlendis t.d. á Netinu. Dæmi um slíkt er síðan [www.pricerunner.com](http://www.pricerunner.com) í Bandaríkjunum en hún var valið best slíkra síðna af tímaritinu

.....  
9 Akerlof (1970).

PC World árið 2005. Á síðum sem þessum er neytendum gert kleyft að bera saman verð á einfaldan og fljótlegan hátt. Vefsíðan [www.bestukaup.is](http://www.bestukaup.is) var af þessum sama toga og var starfrækt á árabílinu 2000-2004. Ekki er að sjá að tekist hafi að skapa henni fjárhagslegan grundvöll.

Hugsanleg ástæða þess hve lítið eru að samanburðarþjónusta af þessu tagi í boði fyrir íslenska neytendur er einfaldlega hve lítill markaðurinn er. Seljendur sjá sér ekki hag í að kaupa aðgang fyrir vörur sínar í gegnum slíka miðla og greiðsluvilji neytenda virðist ekki nægur til að kosta rekstur samanburðarverkfæra af þessu tagi. Hér á landi styðjast neytendur að mestu leyti við almannaróm og auglýsingar seljenda hvað varðar hagstæðustu kaup á hverjum tíma. Smæð markaðarins verður til þess að neytendur telja sig geta fengið þokkalega yfirsýn með nokkrum símtölum, auglýsingalestri og samtölum við aðra neytendur.

Þá er mikilvægt að átta sig á því að sökum þess að verðsamanburður hefur í för með sér kostnað fyrir neytendur borgar sig tæpast fyrir þá að eyða miklum tíma og peningum í slíkan samanburð ef verð neysluvörunnar er til þess að gera lágt. Enda er það svo að þegar um er að ræða dýrari hluti, s.s. bíla, ljósmyndatæki, tölvubúnað, hljómtæki eða önnur raftæki til heimilisins, hafa neytendur yfirleitt aðgang að ýmsum upplýsingaveitum þar verð og gæði eru borin saman. Hér á landi er reyndar lítið um innlendar upplýsingaveitur af þessum toga en í flestum stærri bókabúðum er mikið úrval erlendra tímarita þar sem fjallað er um vörur af þessum toga, s.s. hljómtæki, bíla og hljóðfæri, svo eitthvað sé nefnt. Bendir það til þess að íslenskir neytendur leiti í slík tímarit til að afla sér upplýsinga. Þá hefur Netið uppá ýmislegt að bjóða og æ algengara er að íslenskir neytendur kaupi vörur gegnum Netið erlendis frá.

Raunar er það svo að þegar um er að ræða vörur sem kosta mikið, s.s. bílar og húsnæði, þá eru opnar gagnaveitur sem gera íslenskum neytendum mögulegt að fá gott yfirlit yfir markaðinn. Hvað fasteignamarkaðinn varðar þá hefur bæði Morgunblaðið öflugan fasteignavef, [www.mbl.is/fasteignir](http://www.mbl.is/fasteignir) og annar vefur er á slóðinni [www.habil.is](http://www.habil.is) þar sem kaupendur geta flett upp öllum þeim eignum sem eru til sölu, jafnvel eftir stærð, tegund og hverfum og borið saman verð, skoðað myndir, o.s.frv. Sama gildir um markaðinn fyrir notaða bíla. Margar helstu bílasölur landsins hafa sett sameiginlega söluskrá á Netið á vefslóðinni [www.bilasolur.is](http://www.bilasolur.is) þar sem neytendum gefst kostur á að bera saman verð og ýmis konar aðrar upplýsingar sem máli skipta um þá bíla sem til sölu eru. Þetta er merkilegt sjálfsprottið framtak söluaðila sem augljóslega kemur neytendum til góða því það auðveldar mjög leit að bílum til kaups og sparar mörgum sporin á milli hinna ýmsu bílasala.

Þá ber einnig að geta þess að Orkustofnun og Neytendastofa reka samanburðarreiknivél á vefslóðinni <http://www.os.is/page/raforkuverd>. Þar geta raforkunotendur borið saman kjör ólíkra orkusala. Byggt er á nýjustu upplýsingum um gjaldskrár auk þess sem reiknivélin áætla orkunotkun og krefur notandann aðeins um almennar upplýsingar á borð við stærð og tegund húsnæðis og staðsetningu þess.

Af þessu virðist mega ráða að upplýsingaveitur sem lækka kostnað neytenda við að afla sér upplýsinga eru til staðar á Íslandi þegar um er að ræða dýrari vörur eins og bíla og húsnæði. Reynt hefur verið að koma á fót slíkri þjónustu þegar um er að ræða ódýrari neysluvörur. Ekki virðist hafa verið rekstrargrundvöllur fyrir þeirri þjónustu hér á landi þrátt fyrir að sambærileg þjónusta gangi bærilega á stærri markaðssvæðum. Það er spurning hvort hið opinbera eigi að ýta undir slíka starfsemi t.d. með styrkjum eða með því að fela Neytendastofu eða öðrum opinberum aðilum að reka slíka starfsemi.

## 2. Umhverfi neytendamála á Íslandi

Markaðsumhverfi neytenda á Íslandi markast af fámenni landsins og þeirri staðreynd að Ísland liggur fjarri fjölmönnum mörkuðum Evrópu og Norður Ameríku. Fámenni þjóðarinnar og sú fjarlægðarvernd sem Atlantshafið veitir gerir það að verkum að samkeppni er minni á sumum mörkuðum hér á landi en í grannlöndum. Á sumum mörkuðum á skortur á samkeppni þátt í háu verðlagi hér á landi. Dýrt er að flytja margar vörur til landsins og í skjóli þess þrífst hér framleiðsla sem er dýrari en víða annars staðar. Þannig er framleiðslukostnaður á einingu oft meiri á Íslandi en á stærri mörkuðum tilkominn vegna smæðarinnar. Dæmi um slíkt má sjá í brauðgerð, en fyrir nokkrum árum átti stærsta bakarið vélar sem annað hefðu meira en tvöfaldri eftirspurn Íslendinga eftir verksmiðjubrauðum.<sup>10</sup> Þar sem innlend framleiðsla getur ekki keppt við innflutning leggst allt að 25% flutningskostnaður á erlent vöruverð. Þar sem stærstur hluti þjóðarinnar býr á suðvesturhorni landsins er flutningskostnaður innanlands á hinn bóginn minni en víða annars staðar. Þetta mildar nokkuð áhrifin af fjarlægð frá öðrum löndum, þótt það vegi þau hvergi nærri upp. Á markaði með búvörur sem framleiddar eru á Íslandi hamla tollar innflutningi, þótt meira muni á framleiðslukostnaði en nemur kostnaði við að flytja vörurnar til landsins. Þá er ótalin sú viðskiptahindrun sem felst í sjálfstæðum gjaldmiðli. Íslendingar búa á minna myntsvæði en allar grannþjóðir þeirra. Athugun Francis Breedons og Þórarins G. Péturssonar bendir til þess að viðskipti Íslands við evrölöndin myndu aukast um nálægt þrjátíu prósentum ef Ísland tæki upp evru (áhrifin yrðu enn meiri ef aðild að Evrópusambandinu fylgdi).<sup>11</sup> Sameiginlegur gjaldmiðill auðveldar verðsamanburð og auðveldar fólki að finna ódýrari vörur en fást hér, auk þess sem hann dregur úr áhættu í viðskiptum. Þá má telja líklegt að gjaldmiðillinn letji erlend fyrirtæki til þess að opna útibú hér á landi, til dæmis í verslun, bankarekstri eða tryggingum. Enn ein ástæða fyrir tiltölulega háu verðlagi hér á landi er auðlegð landsmanna. Kaupmáttur launa er mikill og ýmis þjónusta og vörur sem illa verða fluttar inn eru því dýrari en í fátækari löndum. Jafnframt leggja erlendir framleiðendur hærri álagningu á vörur sem seldar eru til Íslands og annarra auðugra landa en á þær vörur sem ætlaðar eru efnaminni neytendum.<sup>12</sup>

### 2.1 Fákeppni

Íbúafjöldi Íslands er rétt rúm þrjúhundruð þúsund. Það fer eftir eðli framleiðslu fyrirtækja hvað þau þurfa stóran markað til að lágmarka kostnað á hverja framleidda einingu. Þess eru mörg dæmi að fyrirtæki þurfi stærri markað en svari til 300.000 einstaklinga. Það er því dagljóst að í mörgum greinum verða fyrirtæki sem þjóna íslenska markaðnum fá og samkeppni lítil. Þegar svo háttar tala hagfræðingar um að fákeppni ríki á markaði. Svið sem miklu máli skipta og einkennast af fákeppni eru:

- Verslun með matvöru
- Verslun með raforku og aðra orkubera
- Verslun með lyf
- Þjónusta banka og fjármálafyrirtækja
- Þjónusta tryggingarfyrirtækja
- Flutningar
- Verslun með byggingarvörur
- Þjónusta fjarskiptafyrirtækja

Fámennið hér á landi eitt og sér gerir það að verkum að fleiri, eða jafnvel flestir, markaðir kunna að einkennast af fákeppni. Ofangreindir markaðir eru nefndir sérstaklega vegna mikilvægis þeirra í útgjöldum

10 Hagfræðistofnun (2004).

11 Breedon, Francis og Þórarinn G. Pétursson (2004).

12 Slík hegðun kallast verðmismunur.

almennings beint eða óbeint. Rétt er að hafa í huga að í mörgum grannríkjum Íslendinga er fákeppni ekki miklu minni en á Íslandi, þótt vöruverð sé lægra. Má sem dæmi nefna matvörumarkaði í Svíþjóð, Danmörku og Finnlandi.

Í litlum hagkerfum eins og á Íslandi er samþjöppun á markaði síður en svo alsæm. Alla jafna leiðir fákeppni þó til hærra vöruverðs en ef um virka samkeppni væri að ræða. Á hinn bóginn eiga stór fyrirtæki auðveldara með að nýta sér stærðarhagkvæmni í framleiðslu og dreifingu en lítil fyrirtæki. Þessi hagræðing gæti síðan skilað sér út í lægra vöruverði. Því er óvíst hvort vöruverð hækkar eða lækkar með samþjöppun fyrirtækja á markaði. Fer það eftir því hvort vegur þyngra lægra vöruverð vegna stærðarhagkvæmni eða hvort seljendur nýta sér stöðu sína á markaðnum til að halda vöruverði háu og taka til sín allan ávinninginn af stærðarhagkvæmninni (og meira til).

En það er ekki bara smæð markaðarins sem skiptir máli fyrir samkeppnisstöðu neytenda. Mikil verðbólga áður fyrr átti sinn þátt í lítilli samkeppni á íslenskum mörkuðum. Ástæðan til þess er sú að verðsamanburður verður afar erfiður ef samkeppnisaðilar eru neyddir til að endurskoða verðskrár sínar uppávið í hvert skipti sem nýjar birgðir berast í hús.

Íslensk fákeppnisfyrirtæki virðast afar viðkvæm fyrir hótunum um samkeppni að utan enda hefur það sýnt sig að þegar erlend fyrirtæki hafa boðað komu sína hingað til lands bregðast íslensku fyrirtækin við með því að hagræða í rekstri og lækka verð (Ásgeir Jónsson, 2003).<sup>13</sup>

Mikið hefur verið rætt um meint samráð íslenskra fákeppnisfyrirtækja. Yfirleitt má gera ráð fyrir að verð til neytenda hækki þegar fyrirtæki hafa með sér samráð. Einnig mun hvati fyrir hagræðingu í rekstri fyrirtækjanna minnka. Því mun hluti hagnaðar af samráðinu tapast vegna óhagkvæmni. Hvati til þess að svíkja í formlegu samráði er mikill þar sem fyrirtæki sér skammvinnan gróða í því að lækka verð meira en keppinauturinn, því er erfitt að halda slíkum samráðum gangandi. Því hefur verið haldið fram að líklegra sé að samráð geti haldið áfram í langan tíma í litlu samfélagi eins og á Íslandi, vegna þess að hér tengist fólk og fyrirtæki meira en í stærri löndum. Hér á eftir verður fjallað um nokkra helstu héraða íslenskra fákeppnismarkaði.

Það einkennir suma af fákeppnismörkuðunum íslensku að stærsta fyrirtækið býður jafnframt lægsta verðið. Þessi staðreynd gengur þvert á niðurstöður hagfræðinga á borð við Klempere (1987) og Padilla (1995) og markaðsfræðinga á borð við Lal (1990) og Rao (1991). Þessir fræðimenn gera ráð fyrir að stærsta fyrirtækið með best þekkta vörumerkið nýti sér yfirburði sína til að halda verði sínu hærra en keppinautarnir, m.a. með því að halda tilboðum og afsláttum í lágmarki og halda tíðni tilboða einnig í lágmarki. Stór fyrirtæki á íslenskum fákeppnismörkuðum bjóða mikla og tíða afslætti. Sú staðreynd hefur orðið til þess að kalla fram vangaveltur um hvort í raun sé um fákeppni að ræða á Íslandi. Ef fyrirtæki á markaðnum haga sér ekki eins og í fákeppni þá sé ástæðunnar ekki að leita í góðsemi þeirra heldur markaðsaðstæðum. Það hljóti einfaldlega að vera rangt að flokka suma markaði á Íslandi sem fákeppnismarkaði. Anderson og Kumar (2007) draga fram þá staðreynd að framleiðendur sem eiga sterk vörumerki á bandarískum smásölumarkaði bjóða í sumum tilfellum lægra verð og setja vörur oftár á tilboð en keppinautar sem eiga veikari vörumerki. Þessir framleiðendur notfæra sér ekki tryggð neytenda til að halda verði háu. Þetta atferli virðist stríða gegn hagsmunum seljenda. Anderson og Kumar benda á að tilgangur „vanmáttar“ seljenda með tilboðum sé að fá neytendur til að breyta út af venjunni og kaupa vörumerki sem þeir hafa ekki keypt áður eða heimsækja verslun sem þeir hafa ekki notað mikið áður. Eigi þessi hernaðarlist að skila ávinningi þarf hún að skila nýjum kaupendum sem halda trúnað við vörumerkið eða verslunina í framtíðinni. Hátti svo til á markaðnum að „vanmáttugi“ aðilinn eigi í erfiðleikum með að fá nýja viðskiptavinum til að koma aftur kann að vera hagstæðara fyrir þann aðila að halda verði háu og láta sér nægja að sinna viðskiptavinum sem „villast“ inn til hans. Séu þessar aðstæður til staðar er verðlag lægra hjá stóra aðilanum á fákeppnismarkaðnum.

Anderson og Kumar hafa þannig sýnt fram á að ekki sé einhlítt að á fákeppnismarkaði sé verðlag hæst hjá leiðandi stóru fyrirtæki og lægra hjá smærri fyrirtækjum. Þeir benda á að það kunni að vera óhagstætt fyrir stór fyrirtæki að veikja keppnauta sína um of. Betra geti verið að lifa við fákeppni þar sem jafnokar eigast við með stöku útsölum og söluátökum en að eitt fyrirtæki beri ægishjálms yfir aðra og þurfi sífellt að

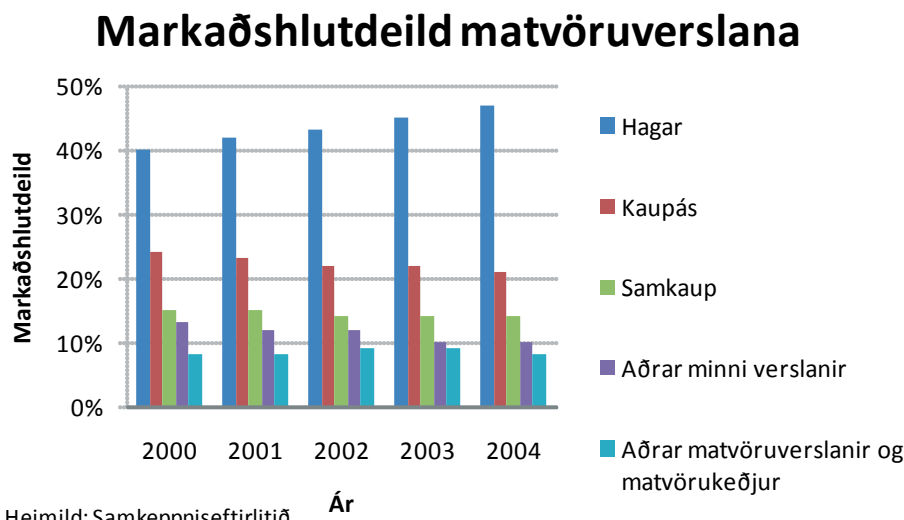
.....  
13 Ásgeir Jónsson (2003).

halda vöruverði og framlegð í lágmarki til að bæjja nýjum fyrirtækjum frá markaðnum. Þessar vangaveltur kunna að varpa nokkru ljósi á þá staðreynd að markaðshlutdeild stórra matvöruverslana breytist tiltölulega lítið á löngum tíma og er svipuð í mörgum löndum þó svo þau séu mismunandi að mannfjölda.

### 2.1.1 Matvörumarkaðurinn á Íslandi

Matvöruverð er óvída hærra en á Íslandi. Árið 2006 voru matar- og drykkjarvörur 64% dýrari hér á landi en í meðaltali 27 Evrópusambandsríkja samkvæmt athugun Evrópsku hagstofunnar.<sup>14</sup> Oft hefur verið horft á fákeppni á íslenskum matvörumarkaði sem eina af meginskýringum á háu verðlagi á matvörum hér á landi. Á Íslandi eru þrjár stórar verslanakeðjur með 80–90% matvörumarkaðsins. Hlutur stærsta fyrirtækisins á matvörumarkaði hér á landi er álíka stór og í Svíþjóð, en nokkru stærri en annars staðar á Norðurlöndum. Hlutfall þriggja stærstu fyrirtækjanna er svipað og í Noregi og Finnlandi en heldur minna en í Svíþjóð og Danmörku.<sup>15</sup> Á einstökum hlutum markaðsins er samþjöppunin meiri en hér segir. Að mati Samkeppnisstofnunar nam hlutdeild Baugs (síðar Haga) á matvörumarkaði á höfuðborgarsvæðinu tæpum 60% vorið 1999.<sup>16</sup> Þótt hlutur stærstu verslananna hér á landi sé ekki miklu meiri en annars staðar á Norðurlöndum kann það að draga úr aðhaldi að færri öflugar verslanir skipta með sér því sem eftir er af markaðinum. Í Skandinavíu hafa stórar verslanakeðjur frá öðrum löndum fíkrað sig inn á markaðinn, en þess sjást ekki mikil merki hér á landi. Fyrir nokkrum árum hóf þó ný keðja rekstur nokkurra verslana í höfuðborginni. Íslendingar eiga verslanirnar, en vinna með norskri keðju sem kallast Europris. Stóru keðjurnar hér á landi geta því ekki hegðað sér eins og nýjar verslanir geti ekki komist inn á markaðinn. Ekki er að sjá að hagnaður af matvöruverslun sé stór hluti að verði matvara hér á landi.

Á Mynd 2.1 sést markaðshlutdeild fyrirtækja á matvörumarkaði á Íslandi 2001 til 2004, tölur frá 2004 ná aðeins yfir fyrstu 6 mánuði ársins.



**Mynd 2.1 Markaðshlutdeild fyrirtækja á Íslenskum matvörumarkaði árin 2001 til fyrstu 6 mánaða 2004.**

Sjá má að þrír ráðandi aðilar eru á markaðinum, en það eru Hagar, Kaupás og Samkaup. Árið 2004 er samanlögð markaðshlutdeild þeirra rúm 80%.<sup>17</sup>

Lágverðsverslanir á matvörumarkaði háðu mikið verðstríð árið 2005. Lækkunin varð mest á mjólkurvörum, brauði, kaffi, ávöxtum og grænmeti. Þegar á þessu stóð voru margar vörur seldar vel undir kostnaðarverði og gekk stríðið lengst þegar ein verslananna gaf mjólkurlítrann. Samkeppni á markaði ber auðvitað að

14 Sjá heimasíðu Hagstofu Íslands, [www.hagstofa.is](http://www.hagstofa.is)

15 Samkeppniseftirlitið (2005).

16 Samkeppnisstofnun (2001), bls. 7.

17 Samkeppniseftirlitið (2005a).



fagna en þegar verðstríð gengur eins langt og raun bar vitni í þetta skiptið getur það orðið skaðlegt neytendum. Stærsta hættan er sú að einhver keppinautanna heltist úr lestinni og eftir standi markaður með minni samkeppni og hærra verðlagi en var áður en verðstríðið hófst. Einnig gæti verðstríð gert það að verkum að nýtt fyrirtæki hætti við að fara inn á markaðinn. Þá má spyrja sig hvers vegna verslanir fara út í verðstríð á borð við það sem braust út árið 2005. Efalítið eru til þess margar ástæður. Stundum getur tilgangur fjársterks fyrirtækis verið sá að bola fjárhagslega veiku fyrirtæki út af markaðnum og ná aukinni markaðshlutdeild og hugsanlega betri tókum á verðlagningu á markaðnum. Þetta þarf þó ekki alltaf að vera svo. Hugsanlegt er að verið sé að áréttu einhvers konar markmið eða hótanir. Setjum sem svo að tvær verslanakeðjur berjist um að vera „alltaf“ með lægsta verðið. Slík samkeppni getur endað þannig að báðar verslanakeðjurnar bjóða viðskiptavinum sínum því sem næst ókeypis varning. Slíkt gengur hins vegar ekki upp gagnvart eigendum verslanakeðjanna þar sem báðar yrðu reknar með umtalsverðu tapi. Með tímabundnu verðstríði getur önnur keðjan reynt að sýna hinni keðjunni að henni væri fullkomin alvara með loforði sínu um að vera alltaf ódýrust. Sú keðja sem hefði „dýpri vasa“ eða hefði meiri ávinning af loforðinu að bjóða alltaf lægsta verði myndi fara með sigur af hólmi í slíkri baráttu. Staðsetning verslanakeðjanna kann að skipta miklu máli varðandi ávinning af loforði um að bjóða alltaf lægsta verð. Sú keðja sem er með verslanir þar sem fleiri versla myndi frekar hafa ávinning af slíku loforði. Þá kann einnig að vera að önnur keðjan hafi fjárfest meira í ímynd um lágt vöruverð en hin og hefði þannig meira að tapi í formi viðskiptavildar. Svo virðist vopnahlé hafa náðst í baráttunni þar sem tvær keðjur eru með nánast sama vöruverð, en þar sem verð varnings hjá einni keðjunni er að minnsta kosti 1 krónu hærra á einingu en verð varnings hjá þeirri sem býður lægst vöruverð.

Eftir verðstríðið sem háð var 2005 hækkaði verð aftur í sama horf. Samkeppniseftirlitið telur nú að um brot á samkeppnislögum hafi átt sér stað, þ.e. verslanir hafir misnotað markaðsráðandi stöðu sína í verðlagningu mjólkur á þessu tímabili, málið er enn til meðferðar.<sup>18</sup>

Meðal þess sem helst heldur aftur af einokunarhegðun fyrirtækja á fákeppnismarkaði eru líkur á að ný fyrirtæki komi inn á markaðinn. Möguleikar nýrra fyrirtækja ráðast meðal annars af stærðarhagkvæmni og viðbrögðum fyrirtækja sem fyrir eru á markaðinum. Ný dagvörukeðja, Europris, hóf rekstur árið 2002 og náði fljótlega 1–3% markaðshlutdeild á Suðvesturlandi að sögn forráðamanna hennar.<sup>19</sup> Beinast liggur við að sannreyna hugmyndina um fákeppnisgróða með því að bera afkomu í verslun saman við afkomu í öðrum atvinnugreinum. Afkoman virðist almennt vera mjög svipuð og í öðrum atvinnugreinum hér á landi.<sup>20</sup> Var það ein meginniðurstaða skýrslu Hagfræðistofnunar um matarverð frá 2004 að afkomutölur gæfu ekki ástæðu til þess að álykta að hagnaður í verslun væri stór hluti af matarverði hér á landi.<sup>21</sup> Það þýðir þó ekki að ekki felist möguleikar fyrir neytendur í aukinni samkeppni. Erlendar keðjur kunna til dæmis að færa íslenskum neytendum afrakstur stærðarhagkvæmni og hagstæðra viðskiptasambanda sem þeir hafa ekki notið til þessa. Sumar tegundir verslana vantar alveg hér á landi. Þar á meðal eru harðar lágverðsverslanir sem bjóða ódýrar vörur en lágmarkspjónustu. Þetta er þó líkast til ekki einfaldasta leiðin til þess að lækka matvöruverð hér á landi. Afnáam tolla yrði enn áhrifaríkari aðgerð. Fram kom í skýrslu formanns nefndar sem forsætisráðherra skipaði 2006 til þess að fjalla um hátt matarverð á Íslandi að kjöt og mjólkurvörur myndu að líkindum lækka í verði um 28% ef tollar yrðu að fullu afnumdir á þessum vörum. Aðrar landbúnaðarvörur myndu lækka um 25% í verði. Alls myndi matvöruverð lækka um tæp 16% ef tollar á landbúnaðarvörum hyrfu.<sup>22</sup>

### 2.1.2 Raforkumarkaður

Talsverðar breytingar hafa orðið á íslenskum raforkumarkaði á undanförunum árum. Þann 1. janúar 2006 var raforkusala gefin frjálss og þar með var almenningi leyft að skipta við raforkusala að eigin vali. Samkeppnin

18 Ingimar Karl Helgason (2008).

19 Hagfræðistofnun (2004): bls.69.

20 Sjá til dæmis skýrslu Hagfræðistofnunar (2008).

21 Hagfræðistofnun (2004).

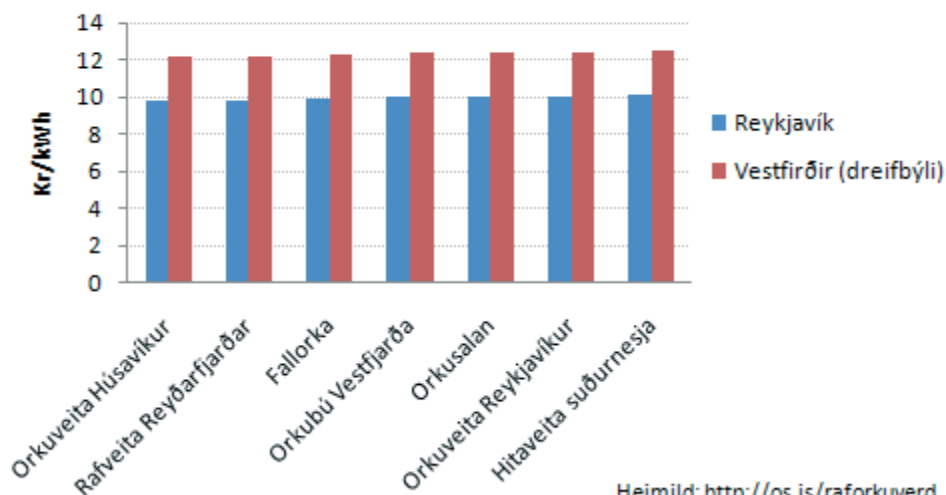
22 Hallgrímur Snorrason (2006).

nær eingöngu til framleiðslu á rafmagni, því Landsnets og sjö dreifiveitur hafa einkaleyfi á að flytja rafmagnið og dreifa því.<sup>23</sup> Ekki hefur verið talið hagkvæmt að koma á samkeppni í flutningum og dreifingu, en Orkustofnun þarf að samþykkja verðskrár fyrirtækjanna. Árið 2006 voru 65% af rafmagnsframleiðslu á Íslandi seld til stóriðju en það hlutfall hefur hækkað töluvert síðan. Landsvirkjun framleiðir um 75% af allri raforku, en selur ekki beint til heimila eða smærri fyrirtækja. Sjö fyrirtæki selja rafmagn til heimila og smærri fyrirtækja, Orkuveita Reykjavíkur, Hitaveita Suðurnesja, Fallorka (Norðurorka), Orkubú Vestfjarða, Orkuveita Húsavíkur, Rafveita Reyðarfjarðar og Orkusalan (Rarik). Þrjú stærstu seljendurnir á þessum markaði eru með um 80% hlutdeild en það eru Orkuveita Reykjavíkur, Hitaveita Suðurnesja og Orkusalan.<sup>24</sup>

Raforkuvirkjanir eru fæstar nálægt þéttbýli og flutningsvegalengdir langar. Flutningskostnaður er því tiltölulega mikill. Í dreifbýli leggst á kostnaður við að dreifa rafmagninu á hvern bæ. Raforkan sjálf er á hinn bóginn tiltölulega ódýr og einnig eru önnur gjöld lág hér á landi miðað við mörg önnur lönd.<sup>25</sup> Því er endanlegt raforkuverð hér á landi yfirleitt lægra en í nágrannalöndunum.<sup>26</sup>

Með markaðsvæðingu raforkumarkaðarins hefur verð á raforku lítið breyst. Flestar dreifiveitur hafa hækkað verð sitt. Þau raforkusöluþyrirækja sem í upphafi markaðsvæðingarinnar buðu hæst verð hafa flestir lækkað verðskrár sínar niður í sambærilegt verð og þau sem lægst buðu.

### Samanburður á raforkuverði



Heimild: <http://os.is/raforkuverd>

**Mynd 2.2** Hér sést samanburður á heildarraforkuverði eftir söluaðila. Miðað er við 6176kWh notkun á ári í 180m<sup>2</sup> einbýlishúsi 7. apríl 2008. Í Reykjavík er dreifingaraðili Orkuveita Reykjavíkur en á Vestfjörðum Orkubú Vestfjarða.

Á mynd 2.3 sést að munur á verði milli seljenda er mjög lítill en verðmunur á milli landshluta er talsverður og liggur þar mismunurinn í verði dreifingar. Þó skal taka fram að skv. lögum um jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku nr. 98/2004 er hluti dreifingarkostnaðar niðurgreiddur á þeim svæðum þar sem sérstök dreifibýlisgjaldskrá er í gildi og er þessi niðurgreiðsla ekki inn í verði dreifingarþyrirækja. Árið 2006 skiptu 603 notendur um raforkusala en það er um 0,35% af notendum.<sup>27</sup> Lítil verðmunur og lítill hreyfanleiki á markaði getur bæði stafað af lítilli samkeppni og mjög virkri samkeppni. Ef mikil samkeppni ríkir á markaðnum er verð alls staðar svipað og lítill gróði í því að skipta um orkusala. Sennilegasta skýringin á litlum verðmun hjá einstökum framleiðendum hér á landi er sú að flestir framleiðda ekki nóg fyrir viðskiptavinum sínum og þurfa því að kaupa þá orku sem upp á vantar af Landsvirkjun. Landsvirkjun hefur markaðsráðandi stöðu í heildsölu á

23 *Iðnaðarráðuneytið (2007).*

24 *Nordic Competition Authorities (2007).*

25 *Hér er átt við til dæmis auðlinda- og mengunargjöld en ekki virðisaukaskatt.*

26 *Orkustofnun (2007).*

27 *Iðnaðarráðuneytið (2007).*

raforku og selur öllum orkuna á sama verði. Jaðarkostnaður orku til nýrra viðskiptavina verður því svipaður hjá öllum raforkusölunum. Vart er hægt að búast við miklum verðmun milli fyrirtækja fyrr en þau geta framleitt nægilega orku fyrir viðskiptavinum sínum.

### 2.1.3 Lyfjamarkaður

Samkvæmt yfirliti evrópsku hagstofunnar, Eurostat, voru lyf einungis dýrari í Sviss en á Íslandi, þegar borin var saman verð á lyfjum í 33 Evrópulöndum árið 2005. Lyf reyndust 32% dýrari hér en í Danmörku og 33% dýrari en í Noregi. Að meðaltali voru lyf á Íslandi 60% dýrari en í 25 ríkjum Evrópusambandsins.<sup>28</sup> Á Íslandi einkennist lyfjamarkaðurinn af fákeppni. Tvö fyrirtæki á smásölumarkaði hafa um 75% til 85% markaðshlutdeild. Lyf og heilsa er talin vera með um 40–45% af markaðinum, Lyfja um 35–40%, Lyfjaval með um 5% til 10% og fimm minni apótek skipta afganginum eða um fimmtungi markaðarins á milli sín (Páll Gunnar Pálsson, 2007a).<sup>29</sup> Tvö stærstu fyrirtækin á heilðsölumarkaði hafa um 70% markaðshlutdeild.<sup>30</sup> Eftirspurn eftir lyfjum er óteygjin, þ.e. ef lyf hækka í verði mun sala lyfja ekki minnka mikið þar sem mörg lyf eru lífsnauðsynleg sjúklingnum, en ef lyf lækka í verði mun sala þeirra lítið. Lyfjaverslanir gætu því séð sér hag í að halda verði háu þar sem tekjuauki vegna aukinnar sölu í kjölfar verðlækkunar myndi ekki vega upp tekjutap vegna lægra meðalverðs á selda einingu. Aðstæður eru góðar til þegjandi samráðs, þar sem fyrirtæki hafa sér eins og einkasali, þó svo að engin tengsl séu á milli þeirra. Þá geta þau hækkað verð eða dregið úr framboði í sameiningu án þess þó að ræða nokkurn tíman saman. Hefur Samkeppniseftirlitið komist að þeirri niðurstöðu að lyfjamarkaðurinn hér á landi hafi þessi einkenni. Stærstu smásölukeðjurnar virðast ekki keppa af krafti hvor við aðra.<sup>31</sup> Þetta kemur meðal annars fram þegar horft er á það hvar þær reka verslanir sínar eins og sjá má af töflu 2.1.

Tafla 2.1: Sýnir staðsetningu Lyfju og Lyf og heilsu á höfuðborgarsvæðinu.

Staðsetning	Lyfja	Lyf og heilsa
101 Miðbær	1	1
103 Hvassaleiti/Kringlan		3
104 Vogar		1
105 Austurbær		2
107 Vesturbær		2
108 Austurbær	2	
109 Bakkar/Seljahverfi		2
110 Árbær/Selás		
111 Berg/Hólar/Fell	1	
112 Grafarvogur	2	
170 Seltjarnarnes		1
200 Kópavogur		2
201 Kópavogur	2	1
210 Garðabær	1	
220 Hafnarfjörður		2
221 Hafnarfjörður	1	
270 Mosfellsbær		1
<b>Alls:</b>	<b>10</b>	<b>18</b>

Heimild: Samkeppniseftirlitið

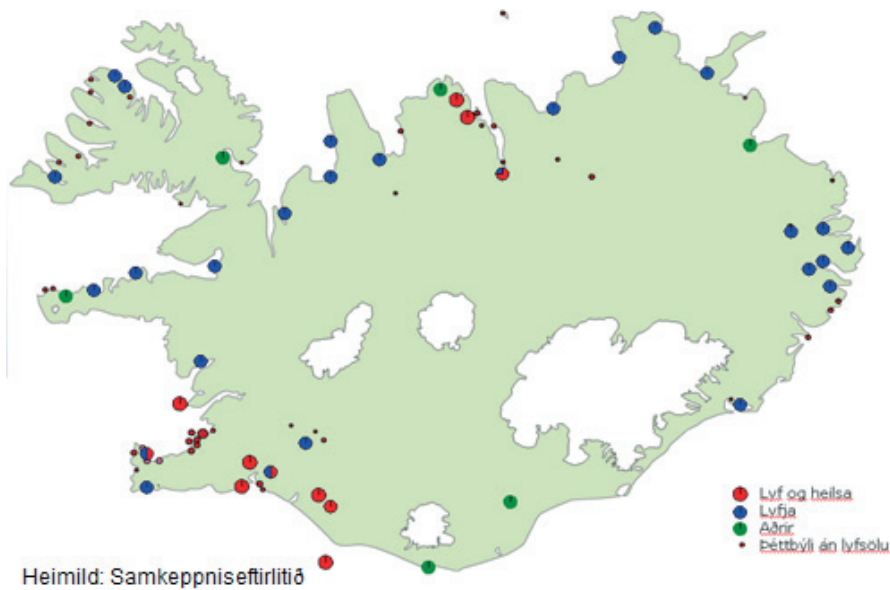
Eins og sést á töflu 2.1 eru aðeins tvö svæði þar sem báðar verslunarkeðjurnar eru starfræktar en það er í miðbæ Reykjavíkur og í Kópavogi.

28 Eurostat (2007).

29 Páll Gunnar Pálsson (2007a).

30 Sigurður Már Jónsson (2008).

31 Páll Gunnar Pálsson (2007b).



**Mynd 2.3: Dreifing lyfjaverslana.**

Á Íslandi er einungis leyfilegt að selja ólyfseðilskyld lyf í lyfjaverslunum en í sumum nágrannalöndum okkar er leyfilega að selja nokkrar slíkar tegundir lyfja í öðrum verslunum. Einnig er óleyfilegt að auglýsa lyfseðilskyld lyf. Hefur því verið haldið fram að þetta fyrirkomulag dragi úr samkeppni. Frjáls álagning er á ólyfseðilskyldum lyfjum en hámarksverð er sett af lyfjagreiðslunefnd á lyfseðilskyld lyf bæði í heilsölu og smásölu. Nefndin reiknar út hámark heilsöluverðs og smásöluverðs út frá meðalverði á hinum Norðurlöndunum. Þar sem álagning er ákveðin prósentu af innkaupsverðinu eru tekjur á selda einingu þeim mun meiri sem innkaupsverðið er hærra. Þar er því enginn hvati fyrir lyfjaverslanir að selja ódýrari lyf.<sup>32</sup> Annar galli er sá að verð á heilsölumarkaði samheitalyfja miðast við hámarksverð frumlyfs. Því geta heilsalar gefið smásala dágóðan afslátt af lyfinu en spurning er hvort lægra verð á lyfinu á heilsölumarkaði skili sér til neytenda eða hvort smásalinn tekur afsláttinn til sín.<sup>33</sup> Aðeins einn stór lyfjaframleiðandi er hér á landi. Það er Actavis en þar eru framleidd samheitalyf. Önnur lyf bæði frumlyf og samheitalyf eru flutt inn til landsins. Hér á landi eru dreifingarstöðvar sem sjá um innflutning og heilsöludreifingu fyrir hvern framleiðanda. Því er ekki um neinn heilsölumarkað að ræða. Lyfjaverslanir þurfa að kaupa hvert lyf af ákveðinni dreifingarstöð og samkeppni þar er engin. Tvær stærstu smásölukeðjurnar Lyfja og Lyf og heilsa kaupa að miklu leyti lyf af sama heilsala. Krafan um íslenska fylgiseðla er einnig kostnaðarsöm og á sinn hlut í háu lyfjaverði. Af afkomutölum er ljóst að eigið fé í lyfsölu hér á landi hefur ávaxtast mjög vel undanfarin ár, mun betur en gengur og gerist í atvinnurekstri almennt. Hagnaður hefur verið allt að 5% af rekstrartekjum apótekanna á nýliðnum árum.<sup>34</sup>

Lyfjaverð í heilsölu hefur lækkað nokkuð í kjölfar samkomulags lyfjaframleiðenda og innflytjenda og heilbrigðis- og tryggingaráðuneytis um mitt ár 2004.<sup>35</sup> Jafnframt er því haldið fram að álagning apóteka hafi lækkað verulega frá því að smásölaverslun lyfja var gefin frjáls 1996.<sup>36</sup> Lyfjagreiðslunefnd bar í janúar 2008 saman smásöluverð veltuhæstu pakkninga sem Tryggingastofnun niðurgreiðir fyrir landsmenn. Þegar horft er á óvegið meðaltal allra pakkninganna er heilsöluverð nokkrum prósentum lægra hér á landi en annars staðar á Norðurlöndum, en smásöluverð nokkrum prósentum hærra.<sup>37</sup> En þessi samanburður gefur

.....  
32 Tinna Laufey Ásgeirsdóttir (2008).

33 Páll Gunnar Pálsson (2007b).

34 Sjá skýrslu Hagfræðistofnunar (2008).

35 Samtök verslunarog þjónustu (2008) og fundur með Guðbjörgu Alfreðsdóttur hjá Vistor, mars 2008.

36 Samtök verslunarog þjónustu (2008).

37 Lyfjagreiðslunefnd (2007).

þó ekki rétta mynd ef dýrari lyfjum er haldið að mönnum hér á landi en annars staðar. Rök hafa verið færð að því að reglur um verðlagningu á lyfjum hér á landi hvetji lyfsala til sölu á dýrum lyfjum.<sup>38</sup>

#### 2.1.4 Bankar og fjármálastofnanir

Afkoma banka hér á landi hefur verið afar góð hér á landi undanfarin ár. Arðsemi eiginfjár innlánsstofnana og annarra fjármálafyrirtækja var um 20% árið 2004 og um 30% árið 2005.<sup>39</sup> Það er mun meira almennt gerist í fyrirtækjum. Í skýrslu norrænu samkeppnisyrvaldanna kemur fram að árið 2003 hafi arðsemi eiginfjár fjármálafyrirtækja verið hæst hér á landi og einnig að vaxtamunurinn hafi verið mestur hér að Færeyjum undanskyldum.<sup>40</sup> Þrír stærstu bankarnir voru með 86% markaðshlutdeild miðað við heildareign í efnahagsreikningi lánastofnana árið 2005. Þá var KB banki (Kaupþing) með 41%, Glitnir með 23% og Landsbankinn með 22%. Sparisjóðir eru með um 5% hlutdeild og Straumur-Burðarás með um 4%.<sup>41</sup> Hlutdeild stærstu bankanna á íslenskum lánamarkaði er oftalín í þessum tölum, því að þeir reka allir stór útibú erlendis. Enginn erlendur banki starfar hér á landi.

Lítill hreyfing er á viðskiptavinum íslensku bankanna. Um þetta atriði er fjallað nánar í kafla sem kynnir nýjar niðurstöður könnunar Félagsvísindastofnunar um neytendahegðun. Árið 2004 skiptu um 4% viðskiptavina um banka. Svo virðist sem hreyfanleikinn sé minni hér en annars staðar á Norðurlöndum.<sup>42</sup> Ef erfitt er fyrir viðskiptavini að skipta um banka eða hvatinn til þess er lítill verður eftirspurn eftir fjármálaþjónustu óteygnari fyrir vikið. Þá geta bankar hækkað verð á þjónustu sinni án þess að missa viðskiptavini annað. Því getur hreyfanleiki á markaði endurspeglað skort á samkeppni þó lítill hreyfing geti reyndar einnig verið tilkomin vegna gífurlegrar samkeppni. Nokkrar ástæður geta verið fyrir litlum hreyfanleika viðskiptavina. M.a. getur verið kostnaðarsamt fyrir viðskiptavini að skipta um banka, það getur tekur langan tíma að leita að nýjum banka og skoða þá þjónustu sem hann hefur upp á að bjóða. Oft getur einnig reynst erfitt að bera saman þjónustu hjá slíkum stofnunum. Viðskiptavinir þurfa að skipta um reikningsnúmer og þar af leiðandi þarf að láta vinnuveitendur og fleiri vita. Fjármálafyrirtæki eru farin að bjóða upp á mun meiri þjónustu en einungis innlán og útlán, þar má nefna íbúðalán, tryggingar, verslun með hlutabréf og fleira. Bankar eru því farnir að nota afsláttarkerfi fyrir viðskiptavini sem eru með öll sín viðskipti hjá þeim. Viðskiptavinir vilja ef til vill halda trausti við þann banka sem þeir þekkja, þekkja starfsfólk og hafa fengið góða þjónustu, þó boðin séu hagstæðari kjör annarsstaðar. Landfræðileg staða útibúa skiptir einnig máli. Á þetta sérstaklega við um landsbyggðina þar sem í sumum bæjum er aðeins einn banki og flestir íbúar bæjarfélagsins því í viðskiptum við hann. Með tilkomu netbanka er þetta þó minna vandamál en áður. Samkeppniseftirlitið telur uppgreiðslugjald lána, stimpilgjöld og afsláttarkerfi eina ástæðu fyrir litlum hreyfanleika viðskiptavina íslensku bankanna. Þessi litli hreyfanleiki gerir síðan erfiðara fyrir nýja aðila að koma inn á markaðinn. Ef nýr banki ætlar að koma inn á markaðinn þarf hann að geta tengst greiðsluþjónunarkerfi sem er í eigu bankanna, sparisjóða, Seðlabankans og tveggja kortafyrirtækja. Hefur því verið haldið fram að þar sem bankar sem eru nú þegar á markaðinum stjórna aðgangi nýrra aðila að kerfinu og ákveði gjaldtöku á því, geti þetta leitt til hindrana inn á markaðinn.<sup>43</sup>

#### *Greiðslukortamarkaður á Íslandi*

Hér á landi eru starfrækt tvö ráðandi greiðslukortafyrirtæki en það eru Borgun og Valitor, en þau tengjast MasterCard og Visa. Eru félögin í sameiginlegri eigu viðskiptabanka og sparisjóða á Íslandi. Árið 2006 var samanlögð markaðshlutdeild þessara tveggja fyrirtækja um 95% í færsluhirðingum.<sup>44</sup> Sameiginlegt eignarhald banka og sparisjóða á stærstu greiðslukortafyrirtækjunum kann að hafa dregið úr samkeppni

.....  
38 *Morgunblaðið 18. janúar 2008: Hvatar til að selja dýr lyf verði afnumdir.*

39 *Hagstofa Íslands, [www.hagstofa.is](http://www.hagstofa.is), eigin útreikningar.*

40 *Samkeppniseftirlitið (2006).*

41 *Heimasíða Fjármálaeftirlitsins, [www.fme.is](http://www.fme.is), eigin útreikningar.*

42 *Henrik Juul (2006).*

43 *Samkeppniseftirlitið (2006).*

44 *Sama rit.*

milli þeirra. Í upphafi árs 2008 greindi Samkeppniseftirlitið frá því að Greiðslumiðlun hf (nú Valitor), Kreditkort hf (nú Borgun) og Fjölgreiðslumiðlun hefðu gert sátt við Eftirlitið. Greiðslumiðlun viðurkenndi að hafa misnotað markaðsráðandi stöðu sína til þess að bæjja nýjum keppinauti, PBS, Kortþjónustunni, út af markaðinum. Hófst þetta athæfi seint á árinu 2002. Greiðslumiðlun gerði viðskiptavinum hins nýja fyrirtækis sértæk afsláttartilboð, en Greiðslumiðlun hafði upplýsingar um þá gegnum sameiginlegt uppgjörskerfi. Þá reyndi Greiðslumiðlun að flæma viðskiptavinum PBS/Kortþjónustunnar frá fyrirtækinu með ýmsum hætti, til dæmis með því að beita sér fyrir því að settar yrðu reglur á markaðinum sem komu fyrirtækinu sérlega illa. Í tilkynningu Samkeppniseftirlits frá upphafi árs 2008 var jafnframt greint frá því að Greiðslumiðlun og Kreditkort hefðu viðurkennt að hafa haft með sér ólöglegt samráð sem verið hefði viðtækt og varað lengi. Meðal annars höfðu fyrirtækin sæst á að hvort færi ekki inn á ýmis sérsvið hins, þau komu sér saman um þóknarir og ákváðu í sameiningu að leggja af tiltekin verðtilboð til viðskiptavina. Tók Fjölgreiðslumiðlun að hluta til þátt í samráðinu. Fyrirtækin þrjú gengust undir sektir að fjárhæð á 800 milljónir króna.<sup>45</sup>

#### 2.1.5 Vátryggingamarkaður

Afcoma tryggingafélaga hefur mjög lengi verið betri en gengur og gerist í atvinnurekstri hér á landi. Árið 2004 var arðsemi eiginfjár þeirra 37%, en 80% árið eftir.<sup>46</sup> Tiltölulega fá félög eru á þessum markaði, en markaðshlutdeild þeirra er eins og sjá má í töflu 2.2.

**Tafla 2.2: Markaðshlutdeild tryggingafyrirtækja samkvæmt íslensku ánægjuvöginni 2007**

Fyrirtæki	Markaðshlutdeild
VÍS	40,6%
TM	20,9%
Sjóvá	31,1%
Vörður	7,5%

Heimild: Capacent

Fákeppni hefur lengi sett svip á markaðinn. Erlend tryggingafélög hafa nokkrum sinnum reynt að hasla sér þar völl. Árið 1996 samdi Félag íslenskra brifreiðaeigenda við enskt tryggingafélag um sölu bifreiðatrygginga til félagsmanna. Félagið bauð tryggingar sem voru mun hagstæðari fyrir marga öikumenn en þær tryggingar sem íslensk tryggingarfélag seldu. Íslenskir keppinautar brugðust við með því að lækka sín iðgjöld. FÍB-trygging náði þannig ekki þeirri markaðshlutdeild sem vonast var til og árið 1999, þegar spurðist að starfsemin myndi ekki halda áfram hækkðu íslensku félögin iðgjöld sín. Töldu forsvarsmenn FÍB að hér hefðu íslensk tryggingafélög ástundað skaðlega undirverðlagningu til þess að hrekja keppinaut af markaðinum. Jafnframt hefðu þau beitt tæknilegum hindrunum til þess að gera nýja tryggingafélaginu erfitt fyrir.<sup>47</sup> Samkeppnisstofnun gerði árið 1997 húsleit hjá Sambandi íslenskra tryggingafélaga og Íslenskri endurtryggingu og hóf rannsókn á framferði félaganna. Árið 2004 skýrði Samkeppnisráð frá niðurstöðum rannsóknarinnar. Ráðið féll frá ásökunum um verðsamráð eftir að hafa hlýtt á skýringar félaganna. Ekki var tekin afstaða til þess hvort um skaðlega verðlagningu hefði verið að ræða án þess að félögin hefðu haft með sér formlegt samráð. Á hinn bóginn var það mat ráðsins að margt benti til þess að „verðbreytingarnar og tímasetning þeirra [hefðu mótast] af af gerð tryggingamarkaðarins hér á landi og því óheppilega nána og umfangsmikla starfi sem farið hefur fram inna SÍT [Sambands íslenskra tryggingafélaga] og ÍE [Íslenskrar endurtryggingar] ...“ Var það mat ráðsins að samstarf innan Sambands íslenskra tryggingafélaga hefði oft náð lengra en samkeppnislög leyfa. Á vettvangi Sambandsins hefði verið rætt um viðbrögð við starfsemi nýrra tryggingafélaga og hvernig verjast skyldi opinberri ádeilu á iðgjaldastefnu félaganna. Þá væri upplýsingamiðlun Sambandsins um markaðsmál til þess fallin að draga úr samkeppni. Einnig hefði Sambandinu verið beitt til þess að hindra aðkomu nýs fyrirtækis að markaðinum, til dæmis með

45 Samkeppniseftirlitið, fréttatilkynning 11. janúar 2008, [www.samkeppni.is](http://www.samkeppni.is).

46 Tölur af vef Hagstofunnar, [www.hagstofa.is](http://www.hagstofa.is), eigin útreikningar.

47

fjöl mörgum athugasemdum við opinberar eftirlitsstofnanir. Ekki væri hlutverk hagsmunasamtaka að taka afstöðu í samkeppni fyrirtækja á markaði og hefði Sambandið í þessu efni farið út fyrir samkeppnislög. Þó var ekki talin ástæða til viðurlaga, en samstarfi félaganna voru settar ýmsar skorður.<sup>48</sup> Vátryggingaverð<sup>49</sup> hækkaði einungis um tæpt 1% á árunum 2004–2005 en á sama tíma var verðbólgan um 8,5%. Því er um að ræða verulega raunlækkun á tryggingaverði. Verð á tryggingum hækkaði aftur á móti um 27% frá ársbyrjun 2006 til september 2007 en á sama tíma hækkaði verðlag um 10,8% og er því um mikla raunhækkun að ræða. Tryggingafélögin hafa komið með þá skýringu að kostnaður við tryggingarnar þ.e.a.s. tjónakostnaður og rekstrarkostnaður hafi verið hærri en iðngjöldin og því hafi hækkun þeirra verið óumflýjanleg. Þó var hagnaður tryggingafélaganna mikill á þessum tveim árum en rekja má þann hagnað til fjármálastarfsemi þeirra. Nú er Sjóvá í eignum Milestone, Vís í eigu Exista, TM í eignum FL Group og Vörður er í eigu Eignarhaldsfélagsins. Við þessa breytingu á eignarhaldi vátryggingafélaganna jókst krafan um arðsaman rekstur og hefur verið bent á það að ef til vill ríki þegjandi samkomulag milli félaganna að draga úr samkeppninni til að auka hagnaðinn.<sup>50</sup>

### 2.1.6 Símafyrirtæki

Íslenski farsímamarkaðurinn hefur lengi einkennst af fákeppni. Árið 2006 voru einungis tvö fyrirtæki sem skiptu á milli sín markaðnum, það var Síminn með 65% markaðshlutdeild og OgVodafone með 35% markaðshlutdeild. Verð til neytenda fór almennt lækkandi á Norðurlöndunum frá 2002 til 2006 að Íslandi undanskyldu. Á Íslandi hækkaði verð og má varla rekja það til annars en skort á raunverulegri samkeppni.<sup>51</sup>

Samkvæmt ánægjuvöginni 2007 var markaðshlutdeild fyrirtækja á farsímamarkaði eftirfarandi: Síminn með 63,8%, Vodafone með 33,7% og Sko með 2,5%. Nova kemur ekki inn á markaðinn fyrr en í lok árs 2007 og er eingöngu með 3G kerfi.

Þrátt fyrir að tiltölulega fá fyrirtæki séu á markaðnum er samkeppnin um viðskiptavinina t.d. á farsímamarkaðnum hörð. Samkvæmt nýrri könnun Félagsvísindastofnunar sem kynnt er síðar í þessari skýrslu er talsvert um að yngra fólk skipti um þjónustuaðila fyrir farsímaþjónustu.

## **2.2 Niðurlag**

Í mörgum þjónustugreinum sem hér hefur verið fjallað um eru fá fyrirtæki með yfirgnæfandi markaðshlutdeild. Sums staðar virðist styrkur öflugustu fyrirtækjanna ekki vera meiri en þekkest annars staðar á Norðurlöndum, en nokkrum áhyggjum veldur að hér eru færri sterk fyrirtæki með handfestu á markaðinum en þar. Hagnaður fyrirtækja getur gefið vísbendingu um samráð eða þegjandi samstarf fyrirtækja. Afkoma á mörgum mörkuðum gefur ekki til kynna að samráð um verð sé vandamál. Hagnaður verslana á matvörumarkaði virðist til dæmis ekki vera meiri en gengur og gerist í öðrum atvinnugreinum. Á hinn bóginn er afkoma lyfjaverslana afar góð. Hið sama má segja má segja um tryggingafyrirtæki, en þau hafa í áraraðir hagnast mun meira en meðaltal íslenskra fyrirtækja. Þá hafa bankar hagnast mjög vel á seinni árum. Það er ihugunarefni að þessar þrjár greinar eru ekki einungis undir eftirliti Samkeppniseftirlits heldur hafa þær yfir sér sérstakar eftirlitsstofnanir. Má velja því fyrir sér hvort þetta fyrirkomulag kunni að hamla gegn því að samkeppnisyfirvöld beiti sér þar af fullum krafti. Skoða mætti hvort sérstakar eftirlitsstofnanir kunni stundum að vernda fyrirtæki sem þau líta eftir. Má í því sambandi benda á að Fjármálaeftirlit og Seðlabanki eiga meðal annars að líta eftir því að fjárhagsstaða tryggingafélaga og banka sé traust.

.....  
48 Samkeppnisráð (2004).

49 Hér er um að ræða bíla- ábyrgðar-, húsnæðis-, og kaskótryggingar

50 Arnór Gísli Ólafsson (2007).

51 Póst- og fjarskiptastofnun (2007).

### *Samanburður við nágrannalöndin*

Eitt er að vita hvert ástand neytendamála er á Íslandi en annað að vita hvar við stöndum hvað þennan málaflökk varðar í samanburði við aðrar þjóðir. Eins og oft áður er fróðlegt að bera saman ástandið hér á landi við það sem þekkist annars staðar á Norðurlöndum þar sem aðstæður eru einna líkastar því sem við þekkjum hér á landi. Auk þess eru nokkur önnur Evrópulönd tekin með í samanburðinum, þ.e. Þýskaland, Bretland og Frakkland. Norræn samkeppnisyfirvöld hafa tekið höndum saman við að kanna samkeppnisaðstæður á hinum ýmsu mörkuðum. Einfaldar þetta samanburð milli landanna og því verður auðveldara fyrir samkeppnisyfirvöld í hverju landi að tryggja heilbrigða viðskiptahætti í heimalandinu. Hér á eftir eru bornar saman aðstæður á neytendamörkuðum í nokkrum löndum og er sérstaklega litið til fákeppni, einkasölu og fjölbreytileika þann sem neytendum stendur til boða hvað varðar vörur og þjónstu. Meðan ekki liggja fyrir sambærilegar upplýsingar um aðra áhugaverða þætti s.s. neytendavitund, kvörtunarferli og öryggi verðum við að láta okkur nægja samanburð á svo almennum mælikvörðum sem þessum.

### **2.3 Fákeppni**

Það er óumdeilanlegt að fákeppni ríkir á mörgum mörkuðum hér á landi.<sup>52</sup> Fróðlegt er að bera saman markaðshlutdeild stærstu fyrirtækja hvers markaðar milli landa.

Þegar matvörumarkaður Norðurlandanna, Þýskalands og Bretlands eru bornir saman sést að samþjöppun á markaðnum er mun meiri á Norðurlöndunum en í Þýskalandi og Bretlandi. Markaðshlutdeild stærsta aðila á markaðnum og þriggja stærstu er svipaður á öllum Norðurlöndunum.

**Tafla 3.1: Samanburður á markaðshlutdeild stærsta og þriggja stærstu aðila á matvörumarkaði árin 2002/2003.**

Verzlunarkerfur	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð	Þýskaland	Bretland
Stærsta %	38	36	43	35	45	25	28
3 stærstu %	90	80	79	83	93	58	59

Heimild: Samkeppniseftirlitið

Þegar markaðshlutdeild banka er borin saman á Norðurlöndunum sést að samþjöppunin er mest í Færeyjum þvínæst kemur Finnland og þar á eftir Ísland. Í öllum þessum löndum er samþjöppunin töluvert meiri en í hinum þremur löndunum, þ.e. Danmörku, Noregi og Svíþjóð.

**Tafla 3.2: Markaðshlutdeild fjögurra stærstu bankanna árið 2004.**

Land	Markaðshlutdeild 4 stærstu
Danmörk	81
Færeyjar	100
Finnland	95
Ísland	93
Noregur	71
Svíþjóð	82

Heimild: Nordic competition authorities

Samþjöppun hjá orkusölu fyrirtækjum sem selja orku til heimila og smærri fyrirtækja er ólík milli landanna. Hún er áberandi mikil á Íslandi og í Danmörku, en í Danmörku eru hafa fjögur stærstu fyrirtækin

.....

52 Um þetta er nánar fjallað í kaflanum um umhverfi neytendamála á Íslandi í þessari skýrslu.



markaðshlutdeild sem mælist yfir 80%. Einnig er áberandi hvað raforkusalar á Íslandi eru fáir miðað við hin Norðurlöndin, þá sérstaklega Svíþjóð og Noreg.

**Tafla 3.3: Markaðshlutdeild þriggja stærstu raforkusöluvyrirtækja til heimila og smærri fyrirtækja árið 2007**

Land	markaðshlutdeild 3 stærstu	Fjöldi framleiðanda
Svíþjóð	Næstum 50%	Næstum 130
Noregur	56%	117
Finnland	35-40%	75
Danmörk*	Yfir 80%	40
Ísland	Yfir 80%	6

Heimild: Nordic competition authorities

\* Fjórir stærstu framleiðendurnir

Samanburður á þessum þremur mörkuðum leiðir í ljós að samþjöppun á Norðurlöndunum er svipuð á matvöru- og fjármálamarkaðnum en meiri munur er á raforkumarkaðnum.

## 2.4 Einkasala

Einkasala þýðir að einungis einn seljandi er af vöru eða þjónustu á markaðnum en kaupendurnir eru margir. Á árum áður var einkasala algengt markaðsform hér á landi og var oftast um að ræða einkasölu að hálfu ríkisins. Á undanförunum árum hefur markvist verið unnið að einka- og markaðsvæðingu ýmissa einkasöluvyrirtækja. Má þar helst nefna að Lyfjaverslun ríkisins var seld árið 1995 og raforkumarkaðsins í árið 2006. Nú eru einungis fá fyrirtæki eftir með ríkiseinokun en þar má nefna ÁTVR og ríkið hefur enn einkarétt á vissri pósthjónustu. Einnig eru farþegaflutningar milli nokkurra staða á landsbyggðinni háðir sérleyfum.

Á Norðurlöndunum hefur þróunin verið svipuð og hér á landi en þó má segja að við höfum verið heldur seinni á ferðinni með afnám einkasölu. Dæmi um einkasöluvyrirtæki á Norðurlöndunum eru ferjusiglingar sem eru háðar sérleyfum og ríkiseinkasöluvyrirtæki með áfengi eru enn við lýði í Noregi og Svíþjóð.

## 2.5 Fjölbreytileiki í vöruúrvali og þjónustu

Eftir því sem markaðssvæði fyrirtækja er minna því meiri líkur eru til þess að fjölbreytileiki í vöruúrvali og þjónustu sé minni en ella. Því má búast við að vöruúrval sé minna hér á landi en í þeim löndum þar sem markaðurinn er stærri.

Í skýrslu samkeppnisyrivalda Norðurlandanna frá árinu 2005 má finna samanburð á vöruúrvali matvara milli landa. Fjörtíu og fimm tegundir kjötvara voru seldar á Íslandi árið 2005 og er það meiri fjölbreytileiki en í samanburðarlöndunum.

**Tafla 3.4: Fjölbreytileiki í vöruúrvali árið 2005**

Vörur	Danmörk	Noregur	Svíþjóð	Ísland	Finnland	Frakkland
Fersk pökkuð kjötvara	10	7	34	30	27	7
Frosin kjötvara	6	12	6	15	1	2
Samtals	16	19	40	45	28	9

Heimild: Nordic competition authorities

Ef mjólkurvörur eru skoðaðar sést að minna úrval slíkra vara er í Danmörku og Noregi en í Finnlandi, Svíþjóð og Frakklandi. Úrvalið er minnst í Noregi en næst minnst á Íslandi.

**Tafla 3.5: Fjölbreytileiki í vöruúrvali árið 2005**

Vörur	Danmörk	Noregur	Svíþjóð	Ísland	Finnland	Frakkland
Smjör	10	6	12	15	7	38
Sýrðar mjólkurvörur	54	49	100	89	151	163
Fersk mjólk	29	11	17	18	30	8
Ostar	60	39	69	33	91	45
Samtals	153	105	198	155	279	254

Heimild: Nordic competition authorities

Í töflu 3.6 eru sýndir útreikningar þar sem reiknaður er út hlutfallslegur fjöldi vörutegunda í stórmörkuðum, þar sem 100 er meðaltal allra landanna. Hér sést að Ísland er undir meðaltali hvað varðar úrval á drykk og mjólkurvörum eins og búast mætti við sökum smæðar markaðarins. Aftur á móti er fjöldi kjötvara fyrir ofan meðaltal sem þýðir að hlutfallslegt úrval hér á landi er síst minna en í öðrum þeim löndum sem hér eru höfð til samanburðar.

### 3.6: Hlutfallslegur fjöldi tegunda drykkja, mjólkurvara og kjötvara í stórverslunum

	Drykkir	Mjólkurvörur	Kjötvrörur
Danmörk	120	99	85
Finnland	111	125	75
Frakkland	142	114	152
Ísland	57	95	117
Noregur	71	49	52
Svíþjóð	101	116	123
Meðaltal	100	100	100

Heimild: Nordic competition authorities

Ætla má að framboð á þjónustu sé minna hér á landi en á stærri mörkuðum. Sérstaklega á það við um þjónustu sem höfðar til fárra einstaklinga, t.d. ýmis konar sérverslanir. Sem dæmi má nefna að í Melbourne í Ástralíu er bókabúð sem selur eingöngu matreiðslubækur og hefur verslun þessi jafnvel íslenskar matreiðslubækur á boðstólum. Hér á landi eru almenningssamgöngur ekki jafn almennar og víða annars staðar. Ástæðu þessa er helst að leita í fámenninu, skipulagsstefnu þéttbýlisins og veðurfari. Allt þetta leiðir til þess að ferðir í almenningssamgöngukerfinu verða dýrari og tíðni ferða minni. Afgreiðslutími verslana er langur hér á landi og til dæmis tíðkast yfirleitt ekki erlendis að lágverðsverslanir séu opnar á sunnudögum. Er þetta því dæmi um betri þjónustu hér á landi. Hugsanlega hefur þessi mikla þjónusta lágverðsverslana í för með sér að verðið er hærra en það ella þyrfti að vera.

Hér að framan var sett fram sú fullyrðing að vöruúrval hafi tilhneigingu til að vera minna á fámennum mörkuðum en fjölmennum. Eins og fram kemur í töflunum hér að framan er þetta ekki fyllilega einhlítt lögmál. Í sumum tilvikum er vöruúrval meira hér en í þeim löndum sem við berum okkur saman við. Ekki liggja niðurstöður kannanna er geta kastað ljósi á þessar áhugaverðu niðurstöður. Á það hefur verið bent að á fákeppnismörkuðum noti samkeppnisaðilar stundum vöruúrval og söluumhverfi í samkeppninni frekar en að leitast við að bjóða sem lægst verð. Þannig má hugsa sér að bensínsölur keppi frekar að því að lokka til sín viðskiptavinum með því að hafa bensínstöðvar sem stærstar og með sem mestri þjónustu frekar en að lækka verðið. Þannig er hugsanlegt að mikið vöruúrval hér á landi sé þrátt fyrir allt ein birtingarmynd fákeppninnar.

Það er einnig þekkt að birgjar sem fylla sjálfir á vörur verslana keppast um að hafa sem flest vöruafbrigði

í boði til að takmarka pláss í hillum fyrir keppinauta. Hvort slík samkeppni eykur eða minnkar raunverulegt vöruúrval er óljóst.

## 2.6 Flutningskostnaður

Í þessum kafla er reynt að varpa nokkru ljósi á það að hvaða leyti flutningskostnaður hefur áhrif á verðlag hér á landi. Vegna landfræðilegrar fjarlægðar landsins og ójafnrar byggðar þjóðarinnar á landinu er fyrst litið til flutningskostnaðar til landsins en síðan litið til flutningskostnaðar innanlands.

### 2.6.1 Flutningskostnaður til landsins

Vegna smæðar og fámennis landsins er flutt inn megnið af neysluvörum fyrir utan landbúnaðarvörur. Siglingaleiðir til landsins eru tiltölulega langar og því flutningskostnaður í samræmi við það hár. Engin gögn eru til um hlutfall flutningskostnaðar í vöruverði verslana, því er farin sú leið að reikna flutningskostnaðinn út frá gögnum sem fengin voru hjá Hagstofu Íslands um Fob- og Cif-verðmæti innflutnings. Fob-verðmæti vöru er verð vörunnar þegar hún er komin um borð í skip eða flugvél erlendis og Cif-verðmæti er Fob-verðmæti auk vátrygginga og flutningskostnaðar, þ.e.a.s. verðmæti vörunnar komin til landsins.

Með því að draga Fob-verðmæti frá Cif-verðmæti fæst flutningskostnaður og vátrygging sem er þá hægt að reikna sem hlutfalli af Cif-verðmæti. Vátryggingar eru partur af flutningskostnaði þar sem tryggja þarf farminn fyrir skemmdum á leið til landsins. Hlutfallið verður ofmetið að því leiti að það er reiknað út frá innkaupsverði heildsala en ekki út frá útsöluverði verslana því þá á kostnaður við flutning innanlands eftir að leggjast ofan á.

**Tafla 3.7: Sýnir hlutfall flutningskostnaðar nokkurra vörutegunda árið 2007 frá nokkrum markaðssvæðum**

Vörur	EES	Evrópulönd utan EES	Bandaríkin	Önnur lönd	Samtals
Óunnar matvörur, einkum til heimilisnota	18%	10%	24%	15%	17%
Unnar matvörur, einkum til heimilisnota	8%	6%	11%	10%	9%
Neysluvörur t.d. heimilstæki	8%	7%	10%	11%	8%
Neysluvörur t.d. fatnaður	9%	8%	12%	10%	9%
Neysluvörur t.d. Tóbak og lyf	6%	4%	8%	10%	6%

Heimild: Hagstofa Íslands og útreikningar skýrsluhöfunda

Af töflu 3.7 sést að flutningskostnaður er á bilinu 4% til 24%, fer það allt eftir því frá hvaða svæðum innflutningurinn er og einnig um hvaða vörur er að ræða. Í skýrslu Hagfræðistofnunar frá árinu 2004 kemur fram að flutningskostnaður sé um 7% til 25% á verði innfluttrar matvöru.<sup>53</sup>

### 2.6.2 Flutningskostnaður innanlands

Flutningskostnaður innanlands er að öllu líkindum ekki eins stórt hlutfall af endanlegu vöruverði og í mörgum öðrum löndum. Ástæðan er meðal annars sú að byggð á Íslandi er ekki jafndreifð yfir landið þar sem stærstur hluti þjóðarinnar býr á höfuðborgarsvæðinu. Því er hlutfallslega lítið magn af vöru sem flytja þarf út á land. Vöruverð á landsbyggðinni er þó að öllu jöfnu hærra á höfuðborgarsvæðinu en á landsbyggðinni. Það er þó ekki algilt t.d. með verslanir Bónus sem bjóða sama verð um allt land. Þá má segja að íbúar á höfuðborgarsvæðinu séu að hluta til að borga fyrir flutning til landsbyggðarinnar. Þess má geta að stærsta matvöruverslunarkerðjan (Hagar) er með birgða- og dreifingastöð þar sem öllum vörum er safnað saman og síðan fluttar allar í einu til verslananna. Því fer hvert fyrirtæki ekki með vörur sínar í hverja verslun og sparar þetta augljóslega flutningskostnað og annan kostnað. Þar sem virðisaukaskattur er hlutfall af verði vöru leggst hann þyngra á vöruverð á landsbyggðinni.

.....  
53 Hagfræðistofnun (2004).

**Tafla 3.8: Flutningskostnaður til valdra áfangastaða Flytjanda. Gjaldskrá frá 1. febrúar 2008**

Áfangastaðir frá Reykjavík	Veglengd í kílómetrum	Flutningskostnaður pr. Tonn 1.02.2008	Verð á kílómeter	Með 15% afslætti
Selfoss	57	9.541 kr.	167,4	8109,85
Borgarnes	73	11.085 kr.	151,8	9422,25
Stykkishólmur	172	15.788 kr.	91,8	13419,8
Vík í Mýrdal	186	15.638 kr.	84,1	13292,3
Akureyri	388	29.128 kr.	75,1	24758,8
Ísafjörður	456	36.766 kr.	80,6	31251,1
Höfn í Hornafirði	458	29.635 kr.	64,7	25189,75
Egilsstaðir	653	40.711 kr.	62,3	34604,35
Seyðisfjörður	681	40.711 kr.	59,8	34604,35

Heimild: Eimskip og útreikningar skýrsluhöfunda

Eins og sést í Tafla 3.8 er verð á kílómetra langhæst fyrir styðstu vegalengdirnar, þ.e. frá Reykjavíkursvæðinu til Selfoss og Borgarnes, sem skýra má með föstum kostnaði sem hver sending þarf að greiða óháð vegalengd. Önnur skýring er sú að flutningsleiðir eru misvel nýttar, þar má nefna að út frá 70 kílómetra radíus frá Reykjavík er mest flutt frá Reykjavík en leiðin til baka er mun minna nýtt.<sup>54</sup> Ólíugjald leggst ofan á gjaldskrá og er gjaldið endurskoðað mánaðarlega. Í mars 2008 var gjaldið 5,78%.<sup>55</sup> Félagar í Samtökum verslunar og þjónustu fá 15% afslátt af gjaldskrá Flytjanda. Meðal félaga eru t.d. Hagar, Kaupás, Lyf og heilsa og Lyfja.<sup>56</sup> Reglubundinn flutningur getur verið talsvert ódýrari en gjaldskráin segir til um og getur munað allt að fimmtíu prósentum.<sup>57</sup>

**Tafla 3.9: Flutningskostnaður til valdra áfangastaða Landflutninga. Gjaldskrá frá 4. janúar 2008**

Áfangastaðir frá Reykjavík	Veglengd í kílómetrum	Flutningskostnaður pr. Tonn 1.02.2008	Verð á kílómeter	Með 20% afslætti
Selfoss	57	9.226 kr.	161,9	7.381 kr.
Borgarnes	73	10.842 kr.	148,5	8.674 kr.
Stykkishólmur	172	15.267 kr.	88,8	12.214 kr.
Vík í Mýrdal	186	15.114 kr.	81,3	12.091 kr.
Akureyri	388	28.165 kr.	72,6	22.532 kr.
Ísafjörður	456	35.988 kr.	78,9	28.790 kr.
Höfn í Hornafirði	458	28.830 kr.	62,9	23.064 kr.
Egilsstaðir	653	39.898 kr.	61,1	31.918 kr.
Seyðisfjörður	681	40.910 kr.	60,1	32.728 kr.

Heimild: Landflutningar og útreikningar skýrsluhöfunda

Hjá Landflutningum fá félagar í Samtökum verslunar og þjónustu 20% afslátt.. Sjá má af gjaldskrá tveggja stærstu flutningafyrirtækjanna eru þær mjög svipaðar.

Ekki eru til nýleg gögn yfir hlutfall flutningskostnaðar innanlands af söluverði vöru. En samkvæmt skýrslu sem unnin var fyrir samgönguráðuneytið kemur fram að árið 2002 hafi hlutfall flutningskostnaðar af

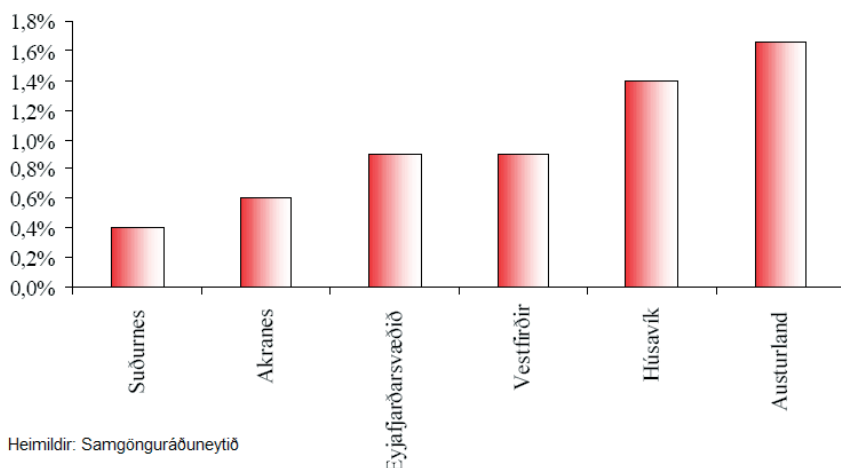
54 Rannsóknarsetur verslunarinnar (2006).

55 Eimskip (2008).

56 Samtök verslunar og þjónustu (2008).

57 Rannsóknar og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri (2007).

söluverði matvara<sup>58</sup> verið á bilinu 0,4% til 1,6%. Á Mynd 3.1 má sjá mismunandi hlutfall flutningskostnaðar eftir landshlutum.<sup>59</sup>



**Mynd 3.1: Flutningskostnaður sem hlutfall af heildarsölu matvöruverslana árið 2002.**

Þessar upplýsingar benda ekki til þess að innlendir flutningskostnaður skipti sköpum varðandi mun á vöruverði milli staða á landinu. Hagstofa Íslands hefur birt gögn um útgjöld heimila til ýmissa neysluvara eftir búsetu síðan 2002. Tafla 3.10 sýnir útgjöld til matar og drykkjarvöru í þéttbýli utan höfuðborgarsvæðisins og dreifbýli á neyslueiningu skv. staðli OECD samanborið við útgjöld á neyslueiningu á höfuðborgarsvæðinu fyrir árin 2002 til 2006.

**Tafla 3.10: Útgjöld til matar og drykkjar í þéttbýli utan höfuðborgarsvæðisins og dreifbýli samanborið við sömu útgjöld á neyslueiningu á höfuðborgarsvæðinu**

Ár	Annað þéttbýli	Dreifbýli	Meðaltal
2002	-3,95%	-5,38%	-1,51%
2003	-5,94%	0,29%	-1,03%
2004	-5,30%	20,83%	1,16%
2005	-3,30%	-1,31%	-0,79%
2006	-8,52%	-0,01%	-2,28%

Heimild: Hagstofa Íslands og útreikningar skýrsluhöfunda

Taflan ber með sér að flest árin eru útgjöld á neyslueiningu til matvöru og drykkjarvöru meiri á höfuðborgarsvæðinu en utan þess. Aðeins árið 2004 sker sig úr vegna óvenjulegrar mælingar á útgjöldum í dreifbýli. Nú verður ekki, út frá útgjaldatölum fullýrt að sama magn matar og drykkjarvara liggja til grundvallar á hinum mismunandi búsetustöðum.

## 2.7 Niðurlag

Af tölum um flutningskostnað og matvælavæð má glögglega sjá að flutningskostnaður er hærri á hverja einingu fyrir matvæli á þeim stöðum sem liggja fjær þéttbyggðarkjarna suð-vestur hornsins. Þessi munur er ekki mikill í prósentum en verður mest 1,6% fyrir Austurland. Þrátt fyrir hærri flutningskostnað eru

<sup>58</sup> Hér er átt við verslanir Baugs, Kaupáss og Samkaups.

<sup>59</sup> Samgönguráðuneytið (2003).

útgjöld til matvæla hærri á höfuðborgarsvæðinu en úti á landi. Ástæður þess geta verið ýmsar og má þar nefna að ýmis konar matvælaframleiðsla á sér stað í dreifbýli, t.d. fiskveiðar og kjötframleiðsla. Útgjöld margra heimila á landsbyggðinni til kaupa á kjöti og fiski er því hugsanlega lægri en á þéttbýlissvæðinu á suðvesturhorni landsins. Þá er ekki útilokað að meira sé keypt af unnum matvörum, jafnvel tilbúnum til neyslu á höfuðborgarsvæðinu heldur en tíðkast í dreifðari byggðum landsins.

### 3. Hvaða aðilar vinna að neytendamálum á Íslandi?

Hér á landi, sem víðast annars staðar, eru fjölmargir aðilar sem vinna að hagsmunum neytenda með einum eða öðrum hætti. Má þar nefna jafnt opinbera sem óopinbera aðila, stofnanir, frjáls félagasamtök, verkalýðsfélög, stjórnvöld, sveitarfélög, samtök atvinnurekenda og iðnaðarmanna og svo mætti lengi telja. Þessir fjölmörgu aðilar koma að neytendamálum með ýmsum hætti, allt frá því að sjá um kærunefndir, framkvæma verðsamanburð, tryggja gæði eftir föngum, setja staðla, setja menntunarkröfur, gefa út leyfi, og tryggja öryggi svo eitthvað sé nefnt.

Yfirleitt hafa hagsmunasamtök, hvaða nafni sem þau nefnast, það hlutverk að gæta hagsmuna félagsmanna sinna. Í þeirri viðleitni sinni hafa þau oft áhrif á þann lagalega ramma sem markaðnum er settur. Má í því sambandi nefna að ýmis meistarafélög iðnaðarmanna sjá um mat og viðurkenningar á því hverjir mega kalla sig meistarara í ákveðnum iðngreinum. Þetta er ævafornt fyrirkomulag sem á rætur að rekja allt til iðngilda miðalda. Með starfsemi sinni sjá meistarafélögin um að ákveðnum fyrirframgefnum kröfum sé fylgt til að öðlast inngöngu í meistarafélagið og kalla sig meistarara. Þannig er félögum tryggt ákveðin réttindi en að sama skapi njóta almennir neytendur góðs af þessu fyrirkomulagi þar sem reglur meistarafélagsins tryggja að allir meistarar uppfylli kröfur sem neytendur geta gengið að vísu þegar þeir kaupa þjónustu af meistarara.

Oft vinna hin ýmsu félagasamtök saman að málum sem snerta neytendur og má þar nefna sem dæmi úrskurðarnefnd Neytendasamtakanna, Húseigendafélagsins, Meistarafélags húsasmiða og Samtaka iðnaðarins. Þessi úrskurðarnefnd tekur til meðferðar og úrskurðar í kærumálum neytenda vegna kaupa á vöru eða þjónustu frá aðila innan Samtaka iðnaðarins eða Meistarafélags húsasmiða. Þá hefur Neytendasamtökunum verið falið að vinna að ákveðnum málum fyrir hið opinbera og fá greiðslu fyrir.

Í þeirri umfjöllun sem hér fer á eftir er fyrst fjallað um þá opinberu aðila sem láta fjalla um neytendamál. Síðan er ufjöllun um helstu frjálsu félagasamtök sem starfa með beinum hætti að neytendamálum. Eins og gefur að skilja er hér ekki um tæmandi lista að ræða heldur er ætlunin að gefa mynd af því hvaða aðilar það eru sem einna helst koma að neytendamálum og með hvaða hætti sú aðkoma er.

#### 3.1 Opinberir aðilar sem vinna að neytendamálum

Á fullkomnum markaði, þar sem fullkomin samkeppni ríkir, engin markaðsbrestir skapast og fullkomnar upplýsingar eru til staðar ætti ekki að vera þörf fyrir afskipti hins opinbera. En heimurinn er ekki svo einfaldur, hér á landi ríkir fákeppni og því getur útkoman orðið betri ef hið opinbera hefur afskipti af hinum ýmsu mörkuðum. Einnig er harla ólíklegt að hægt sé að finna markað þar sem neytendur og seljendur hafa sömu upplýsingarnar. Eðli þessa málaflokks, þ.e. neytendamála, er að hann er „þverfaglegur“ en það þýðir að mál er varða neytendur koma upp á nær öllum sviðum stjórnarsýslunnar, þó svo að höfuðábyrgð á málaflokknum og samhæfing þessara mála sé hjá einu ráðuneyti, þ.e. viðskiptaráðuneytinu. Þessi skipan er einnig velþekkt hjá öðrum ríkjum í Evrópu sem og við skipan ráðuneyta hjá framkvæmdastjórn ESB.

Af tólf ráðuneytum ríkisstjórnarinnar má segja að níu ráðuneyti séu með neytendamál að einhverju leiti á sinni könnu. Upplýsingavefurinn [www.island.is](http://www.island.is) er hýst hjá forsætisráðuneytinu en vefurinn á að auka aðgengi almennings að opinberri þjónustu. Hlutverk viðskiptaráðuneytisins á vettvangi neytendamála er margþætt það annast m.a. undirbúning setningu laga og reglna sem snerta bætt öryggi og réttindi neytenda í viðskiptum, Neytendastofa og talsmaður neytenda heyrir undir ráðuneytið. Viðskiptaráðuneytið er með Samkeppnisstofnun á sinni könnu. Ráðgjafastofa um fjármál heimilanna fellur undir félags- og tryggingamálaráðuneytið. Heilbrigðisráðuneytið sér um lyfjamál og eftirlit með gæðum, öryggi, þjónustu og verði lyfja. Orkustofnun er undir iðnaðarráðuneytinu og Póst- og fjarskiptastofnun tilheyrir samgönguráðuneytinu. Hið ný sameinaða sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti er með matvælastofnun undir sínum verndar væng og umhverfisráðuneytið ber ábyrgð á umhverfisstofnun. Menntamálaráðuneytið ákveður aðalnámsskrá og þar á meðal kröfur um að neytendafræðslu skuli sinnt í grunn- og framhaldsskólum, sbr. kennslu í lífsleikni.

### 3.1.1 Neytendastofa

Neytendastofa var sett á stofn 1. júlí 2005 og heyrir undir Viðskiptaráðuneytið. Neytendastofa hefur eftirlit og umsjón með lögum sem sett eru vegna öryggis og réttinda neytenda, ásamt upplýsingamiðlun um réttindi og skyldur atvinnulífsins gagnvart neytendum. Einnig annast hún upplýsingagjöf um öryggismál og réttindi neytenda. Neytendastofa sér um framkvæmd löggildingareftirlits með mælitækjum og að mælingar séu réttar. Neytendur geta sent til stofnunarinnar ábendingar og kvartanir í gegnum síma eða skriflega, nafn eða nafnlaust. Ennfremur geta fyrirtæki og stofnanir sent inn kvartanir um óréttmæta viðskiptahætti. Neytendastofa getur beitt refsingum við brotum þ.e.a.s. stjórnvaldssektum, sölubanni eða afturköllun vöru ef nauðsyn krefur.

Neytendur geta undir nafni eða nafnlaust, sent inn til stofnunarinnar ábendingar og kvartanir, skriflega, í gegnum síma, með rafræðnum hætti beint frá heimasíðu Neytendastofu (Rafræn Neytendastofa). Ábendingar geta snúist um óréttmæta eða ólöglega viðskiptahætti, villandi auglýsingar eða tilboð eða margvísleg önnur brot á sérlögum sem hafa verið sett til verndar neytendum, t.d. um neytendalán, sölu á ferðapökkum, o.fl.

Kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa sem tilheyrir Neytendastofu bárust 48 beiðnir á árinu 2007.<sup>60</sup> Neytendastofa sér um dagleg störf og undirbúning mála fyrir talsmann neytenda óski hann eftir aðstoð hennar við undirbúning mála og skal það þá gert samkvæmt sérstökum þjónustusamningi embættisins og Neytendastofu. Neytendastofa tekur auk þess þátt í ýmis konar alþjóðlegu samstarfi.

### 3.1.2 Talsmaður neytenda

Hefur aðsetur hjá Neytendastofu, embættið var sett á laggirnar 1. júlí 2005 en það á sér enga samsvörun við önnur embætti á Norðurlöndum. Á hinum Norðurlöndunum hafa verið starfrækt embætti umboðsmanna neytenda í meira en þrjú áratugi. Öll þau embætti annast framkvæmd laga, taka stjórnsluákvæðanir o.s.frv. með þeim hætti sem Neytendastofa gerir lögum samkvæmt. Embætti talsmanns neytenda hér á landi er því sjálfstætt embætti á vegum ríkisins þar sem einstaklingi er falið að standa vörð um hagsmuni og réttindi neytenda, bregðast við telji hann að brotið sé á réttindum þeirra, setja fram tillögur um úrbætur á lögum ef þess þarf með o.s.frv. Lög er mikil áhersla á sjálfstæði embættisins gagnvart stjórnvöldum og öðrum aðilu. Honum ber að sjá um hagsmuna- og réttindamál neytenda og berjast fyrir aukinni neytendavernd með sérstaka áherslu á þá sem minna mega sín eins og börn og aldraða. Annað verkefni Talsmanns neytenda er að kynna löggjöf sem varðar neytendamál og tryggja að gildandi reglum sé framfylgt og leggja til úrbætur um gildandi reglur. Eitt af hlutverkum hans er að taka við erindum neytenda en hann sér ekki um að leysa úr ágreiningi milli neytenda og seljanda en ber að leiðbeina þeim hvert þeir geti snúið sér.

### 3.1.3 Umhverfisstofnun

Umhverfisstofnun var sett á fót 2003 en hún heyrir undir umhverfisráðuneytið. Henni ber að samræma heilbrigðiseftirlit á landinu í náinni samvinnu við heilbrigðisnefndir og veita aðstoð og ráðgjöf viðvíkjandi heilbrigðiseftirliti. Markmið hennar er að beita sér fyrir velferð og öryggi almennings og sjá um að gefa út samræmd starfsleyfisskilyrði í samvinnu við heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga. Umhverfisstofnun annast til dæmis fræðslu og leiðbeiningar um heilbrigðiseftirlit.

### 3.1.4 Samkeppniseftirlitið

Samkeppniseftirlitið hóf starfsemi sína 1. Júlí 2005, það er sjálfstæð stofnun en heyrir undir Viðskiptaráðuneytið. Stofnunin sér um að framfylgja samkeppnislögum, en tilgangur þeirra er að auka virka samkeppni í viðskiptum. Samkeppniseftirlitinu ber því að beita sér gegn ósæmilegum hömlum á frelsi í atvinnurekstri, sporna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishindrunum og greiða með því meðal annars aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaðnum. Einnig á Samkeppniseftirlitið að benda stjórnvöldum á leiðir til úrbóta. Þá skal það fylgjast með stjórnunar- og eignatengslum íslenskra fyrirtækja og þróun á

.....  
<sup>60</sup> Neytendastofa (2008).



samkeppni- og viðskiptaháttum í landinu. Hægt er að beina kvörtunum til Samkeppniseftirlitsins um brot á samkeppnislögum. Samkeppniseftirlitið getur beitt stjórnvalds- og dagsektum. Það tekur þátt í ýmsu alþjóðlegu samstarfi, sem fellur undir verksvið þess.

### 3.1.5 Póst- og fjarskiptastofnun.

Póst- og fjarskiptastofnun heyrir undir Samgönguráðuneytið. Hún á að annast hagsmunagæslu fyrir hönd neytenda í póstpjónustu og fjarskiptum meðal annars með því að fylgjast með gjaldskrám og gæði þjónustu. Eins gegnir stofnunin vissu öryggishlutverki er varðar almenning og heldur úti upplýsingavefnum netoryggi. Ís en þar er meðal annars að finna leiðbeiningar og ráð um öryggi í tölvubúnaði og net notkun. Neytendur geta sent inn kvartanir telji þeir að fyrirtæki í póst- og fjarskiptarekstri brjóti gegn skyldum sínum. Stofnunin er í margvíslegu samstarfi við mörg alþjóðasamtök og vinnuhópa (Póst- og fjarskiptastofnun, 2008a).

### 3.1.6 Matvælastofnun

Matvælastofnun hefur verið starfrækt í núverandi mynd síðan 1. Janúar 2008 þegar Landbúnaðarstofnun, matvælasvið Fiskistofu og matvælasvið Umhverfisstofnunar voru sameinuð. Matvælastofnun heyrir undir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið. Henni ber að stuðla að öryggi matvæla og neytendavernd. Einnig sér stofnunin um almennt matvælaeftirlit ásamt ýmsum verkefnum sem áður tilheyrðu Landbúnaðarstofnun. Matvælastofnun á í margvíslegu samstarfi við erlendar stofnanir.

### 3.1.7 Fjármálaeftirlitið (FME)

Fjármálaeftirlitið tók til starfa 1999 og er sjálfstæð ríkisstofnun en heyrir undir viðskiptaráðuneytið. Fjármálaeftirlitið starfar sem eftirlitsstofnun með fjármálastarfsemi. Fjármálaeftirlitið á að tryggja hagsmuni viðskiptamanna fjármála fyrirtækja og stuðla að traustri fjármálastarfsemi. FME gefur fjármálafyrirtækjum starfsleyfi samkvæmt lögum. Stofnunin getur lagt á fé- og dagsektir og krafist úrbóta ef þurfa þykir. FME á í ýmis konar alþjóðlegu og norrænu samstarfi.

### 3.1.8 Orkustofnun

Orkustofnun heyrir undir iðnaðarráðuneytið. Eftir breytingu á raforkulögum sem tóku gildi 2003 hefur hún haft umsjón með gjaldskrám, flutningi, dreifingu og afhendingar gæðum raforku. Hægt er að kvarta til Orkustofnunnar telji notendur að brotið sé á rétti þeirra. Á heimasíðu stofnunarinnar er hægt að bera saman gjaldskrárraforkusala. Síðan í janúar 2006 hafa raforkunotendur getað skipt við raforkusala að eigin vali.

### 3.1.9 Ráðgjafastofa um fjármál heimilanna

Ráðgjafastofa um fjármál heimilanna hefur verið starfrækt í núverandi mynd síðan í byrjun árs 2005 en var fyrst sett á fót 1996. Hún er á ábyrgð félagsmálaráðuneytisins en er rekin í samstarfi við meðal annarra lánastofnanir, Reykjavíkurborg, Samtök sveitarfélaga og ýmis samtök launafólks. Hlutverk stofnunarinnar er að veita fólki sem á í alvarlegum fjárhagsvandræðum ókeypis fjárhagsráðgjöf, til dæmis með gerð greiðslu áætlana og semja við lánadrottna ef þörf krefur. Ráðgjafastofan sér um margvíslega fræðslu um fjármál heimilanna, gerð bæklinga og annars fræðsluefnis. Hægt er að panta viðtalstíma eða hafa samband í síma, með pósti og einnig er boðið uppá netspjall.

### 3.1.10 Lýðheilsustöð

Lýðheilsustöð hóf starfsemi sína 2003 og er undir heilbrigðisráðuneytinu. Hlutverk hennar er að bæta og samræma almennt lýðheilsustarf í landinu svo sem með því að stuðla að aukinni og bættri kennslu og rannsóknnum. Lýðheilsustöð vinnur sjálfstætt og í samstarfi við aðra að verkefnum til bættrar lýðheilsu landsmanna. Hún sér um margskonar rannsóknir, fræðslu og útgáfu ýmis konar fræðslu bæklinga, bóka og kennsluefnis. Lýðheilsustöð á í ýmsu alþjóðlegu samstarfi.

## 3.2 Frjáls félagasamtök sem vinna að neytendamálum

Þótt hér séu talin upp ýmis frjáls samtök og félög sem starfa að neytendamálum er rétt að taka fram að þau starfa á ólíkum forsendum. Sum þeirra eru heildarsamtök annað hvort starfstétta eða aðila í atvinnulífinu meðan önnur hafa ekki beina tengingu við ákveðna hópa fólks eða fyrirtækja.

### 3.2.1 *Neytendasamtökin*

Neytendasamtökin voru stofnuð 1953 og eru frjáls félagasamtök, hlutverk þeirra er að vernda hagsmuni neytenda og berjast fyrir réttindum þeirra. Samtökin standa fyrir verð- og þjónustukönnunum og birta niðurstöður þeirra í fjölmiðlum, þau gefa einnig út blað sem sent er til félagsmanna. Neytendasamtökin halda úti heimasíðu, þó er hluti hennar eingöngu opin félagsaðilum. Samtökin halda einnig úti leiðbeiningar-, kvörtunar- og lögfræðipjónustu fyrir félagsmenn. Félagsgjöld standa undir um 60% af rekstrarfé samtakana en um 15 % er framlag ríkisins. Félagsmenn eru um 13.000.<sup>61</sup>

### 3.2.2 *Alþýðusamband Íslands*

Alþýðusamband Íslands var stofnsett 1916 og eru heildarsamtök launafólks á Íslandi, félagsmenn eru um 108.000. Helstu markmið þeirra eru að stuðla að bættum kjörum og réttindum launafólks og berjast fyrir bættum lífskjörum, jöfnum rétti og heilbrigðara samfélagi. Það sér um hagsmunagæslu félagsmanna gagnvart stjórnvöldum og samtökum atvinnurekanda. ASÍ sér um verðlagseftirlit og gerir verðkannanir, fylgist með atvinnuleysi og er með heimasíðu á netinu þar sem hægt er að nálgast ýmis konar upplýsingar. Einnig á sambandið fulltrúa í margvíslegum nefndum á vegum ríkisins.

### 3.2.3 *Samtök atvinnulífsins*

Samtök atvinnulífsins eru heildarsamtök atvinnurekanda á Íslandi, innan þeirra vébanda eru um 2000 fyrirtæki. Markmið samtakanna er að stuðla að bættum skilyrðum fyrirtækja svo þau hafi sem bestan möguleika á að vaxa, þróast og skila arði. Þau annast gerð kjarasamninga fyrir aðildarfyrirtæki og einnig sjá þau um ágreinismál sem upp kunna að koma við stéttarfélög. Samtökin veita margvíslega ráðgjöf og þjónustu fyrir félaga.<sup>62</sup>

### 3.2.4 *Samtök iðnaðarins*

Samtök iðnaðarins eru stærstu hagsmunasamtök atvinnurekanda á Íslandi innan þeirra vébanda eru ríflega 1200 fyrirtæki og félög sjálfstæðs starfandi atvinnurekanda. Tilgangur þeirra er að stuðla að bættu rekstrarumhverfi fyrir iðnfyrirtæki. Samtökin sjá um ýmsa þjónustu og ráðgjöf handa félagsmönnum. Þau eru aðilar að UNICE sem sér um hagsmunagæslu evrópsks atvinnulífs hvað varðar ESB.

### 3.2.5 *Samtök verslunar og þjónustu*

Samtök verslunar og þjónustu eru hagsmunasamtök atvinnurekanda í verslunar- og þjónustufyrirtækjum. Tilgangur þeirra er að gæta hagsmuna aðildarfyrirtækja og beita sér fyrir bættum starfskilyrðum, framförum og meiri arðsemi í verslun og þjónustu. Samtökin eru aðilar að EuroCommerce sem eru samtök evrópskra verslunar- og þjónustusamtaka en þau sjá meðal annars um hagsmunagæslu hvað varðar framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (Samtök verslunar og þjónustu, 2008).

### 3.2.6 *Félag íslenskra stórkaupmanna*

Félag íslenskra stórkaupmanna er hagsmunasamtök fyrirtækja sem stunda inn- og útflutning og heildsölu. Markmið þeirra er meðal annars að beita sér fyrir bættri verslunarlöggjöf, verslunarfrælsi og að hafa áhrif á stefnu stjórnvalda í málefnum verslunarinnar og efla með því hag verslunar í landinu. Gæta að hagsmunum

61 Sjá heimasíðu samtakanna, [www.ns.is](http://www.ns.is).

62 Um samtökin má fræðast nánar á heimasíðu þeirra [www.sa.is](http://www.sa.is).

félagsmanna og vera málssvari þeirra gagnvart opinberum aðilum, stofnunum og samtökum. Þau sjá um undirbúning og gerð kjarasamninga auk þess að vinna að ýmsum viðskipta- og hagrannsóknum. Einnig eiga þau í margvíslegu alþjóðlegu samstarfi á sviði verslunar. Þar sem frjáls viðskipti koma að öðru jöfnu neytendum til góða má segja að starfsemi félagsins snerti íslenska neytendur þrátt fyrir að með óbeinum hætti sé.

### 3.2.7 Bændasamtök Íslands

Bændasamtök Íslands eru heildarsamtök bænda á Íslandi. Markmið þeirra er að sjá um hagsmunagæslu fyrir félagsmenn, annast leiðbeiningarþjónustu og sjáum framkvæmd ýmis konar laga fyrir stjórnvöld (Bændasamtök Íslands, 2008).

Verðlagsnefndbúvaraákveður heildsöluverð á mjólk, mjólkurvörum og afurðaverð til mjólkurframleiðenda. Nefndina skipa tveir fulltrúar frá bændasamtökunum, tveir frá samtökum afurðastöðva, einn frá ASÍ, einn frá BSRB og einn tilnefndur af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra (Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, 2008).

## **3.3 Niðurlag**

Eins og sjá má af þessari upptalningu eru Neytendasamtökin einu óopinberu samtökin sem starfa að neytendamálum á breiðum grunni og eru ekki tengd ákveðnum starfstéttum eða hóp hagsmunaaðila. Aðrir aðilar vinna að hagsmunamálum neytenda annað hvort með því að stuðla að framgangi mála sem gætu komið neytendum almennt vel s.s. aukið frelsi í viðskiptum, lækkun tolla og viðskiptahindrana, meðan önnur líta til þrengri hagsmuna félagsmanna sinna eða annarra umbjóðenda. Þrátt fyrir það er ljóst að öll vinna þau að auknum hag neytenda með einum eða öðrum hætti. Það er umhugsunarvert hvort ekki mætti stuðla, með einum eða öðrum hætti, að aukinni samvinnu og samþættingu þessara aðila, líkt og gert er í Danmörku.

## 4. Forkönnun á útreikningi fyrir vísitölu um ástand neytendamála (VÁN)

Víða erlendis eru reiknaðar vísitölur um ástand neytendamála. Þessar vísitölur eru notaðar til að kanna hvort ástandið fari batnandi eða versnandi. Þannig geta stjórnvöld eða aðrir aðilar séð hvar skóinn kreppir á hverjum tíma og hugsanlega gripið til aðgerða til að bæta úr því sem betur má fara hverju sinni. Hér á landi hefur um nokkurt skeið verið reiknuð út svokölluð ánægjuvög viðskiptavina. Aðilar að Íslensku ánægjuvöginni eru Capacent, Samtök iðnaðarins og Stjórnvísí. Vísitala þessi er að erlendri fyrirmynd, svokallaðri European Performance Satisfaction Index.<sup>63</sup> Vísitalan er reiknuð út frá niðurstöðum spurningakönnunar þar sem viðskiptavinir eru spurðir ýmissa spurninga sem snerta ímynd tiltekinna fyrirtækja, væntingar, vörugæði, þjónustugæði, tryggð og ánægju viðskiptavinanna. Höfuðáhersla er lögð á að mæla og bera saman ánægju viðskiptavina milli ára og milli fyrirtækja. Á síðustu árum hefur einkum verið könnuð ánægja viðskiptavina banka, tryggingafélaga, veitna og ýmis konar smásöluaðila.

Eins og fyrr segir er megingilgangur ánægjuvogarinnar að meta ánægju viðskiptavina ákveðinna fyrirtækja en ekki að koma með vísendingar um ástand neytendamála almennt. Slíkar vísitölur hafa verið þróaðar víða erlendis.

Í stað þess að reyna að fjalla um margar ólíkar vísitölur, gerð þeirra og sérkenni, er ekki síður upplýsandi að skoða hvernig slík vísitala er reiknuð út og notuð í Danmörku. Danska neytendavísitalan (d. Forbruger Forholds Indekset, FFI) er reiknuð út af undirstofnunum fjölskyldu- og neytendaráðuneytisins.

Vísitölu þessari er skiptu í 3 flokka sem snúa að ólíkum þáttum neytendamála:

- Gegnsæi markaða
- Tiltrú neytenda
- Kvörtunarferli

Gegnsæi markaða og neytendatraust er mælt með neytendakönnun en kvörtunarferlið er metið út frá tölulegum staðreyndum. Hvað varðar gegnsæi markaða og neytendatiltrú er byrjað á því að kanna hvort þátttakandi í könnuninni hafi keypt vöru eða þjónustu á tilteknum markaði á síðastliðnu ári eða tekið þátt í að kaupa eða velja hana.

### Tiltrú neytenda

Þegar kemur að tiltrú neytenda er horft til þess hvort viðskiptavinir beri traust til fyrirtækja og þeirrar vöru sem þau framleiða eða selja. Neytendur geta sparað bæði tíma og peninga ef þeir eru fullvissir um að fyrirtækin fari eftir settum reglum og neytandinn geti gengið að því vísu að varan uppfylli kröfur um gæði og öryggi.

Dæmi um spurningar sem neytendur eru spurðir í könnunum til að kanna neytendatiltrú þeirra eru:

- Á skalanum 0-10<sup>64</sup>: Hversu vel finnst þér sú vara eða þjónusta sem þú kaupir á markaðnum<sup>65</sup> standast væntingar sem þú gerðir þér til vörunnar eða þjónustunnar áður en þú keyptir hana?
- Á skalanum 0-10: Hversu trúverðug og fullnægjandi finnst þér upplýsingar sem seljendur gáfu í auglýsingum eða sölumenn á sölustað?
- Á skalanum 0-10: Að hvað miklu leyti finnst þér fyrirtæki fara eftir þeim reglum sem settar hafa verið og eiga að tryggja rétt neytenda?

63 Sjá [www.epsi-rating.com](http://www.epsi-rating.com).

64 Þar sem 0 á við mjög illa og 10 við mjög vel.

65 Í hvert skipti er einungis spurt um einn tiltekinn markað.

### Gagnsæi markaðarins

Hvað varðar gagnsæi markaðarins er mikilvægt að neytendur geti á auðveldan og ódýran hátt borið saman verð og gæði vöru og þjónustu á markaðnum. Það eykur líkur á að neytendur fái notað fjármuni sína með skilvirkum hætti og stuðlar einnig að aukinni samkeppni milli seljenda vöru og þjónustu.

Dæmi um spurningar í könnun sem ætlað er að varpa ljósi á gegnsæi markaðar eru:

- Á skalanum 0-10: Hversu auðvelt er að bera saman verð og gæði vöru/þjónustu á markaðnum?
- Á skalanum 0-10: Hversu auðvelt er að fá upplýsingar um verð á vöru/þjónustu á markaðnum áður en þú kaupir vöru/þjónustu?
- Á skalanum 0-10: Hversu vel heldur þú að samkeppni á þessum markaði stuðli að sanngjörnu verði?

### Kvörtunarferli

Mikilvægt er að til sé kvörtunarferli sem er ódýrt fyrir þá sem kvarta og að kvörtunarferlið leiði til niðurstöðu eða aðgerða, sem báðir aðilar, neytendur og fyrirtæki, geta fellt sig við. Ólíkt flokkunum tveim hér að ofan byggist þessi vísitala á á tölulegum staðreyndum en ekki niðurstöðum spurningakannana. Litið er til þriggja þátta:

- Lausn deilna
- Kvörtunarferlisins sjálfs
- Tíðni kvartana

Við útreikning þess hluta sem snýr að lausn deilna er litið til eftirfarandi þátta:

- Er möguleiki á lausn deilna án þess að leitað sé til réttarkerfisins, þar sem neytandinn getur fengið afslátt, endurgreiðslu eða nýja vöru (0/1 stig)<sup>66</sup>
- Er lögboðið að stofnun sem fjallar um kvartanir sé til staðar á viðkomandi markaði (0/1 stig)
- Er almenn vitneskja um kvörtunarferlið og hvert beri að fara með kvartanir (0/1 stig)
- Er ábyrgð á vörum á markaðnum (0/1 stig)
- Meira en 50% af markaðinum heyrir undir opinberan kvörtunaraðila (0,5 stig)
- Meira en 80% af markaðinum heyrir undir opinberan kvörtunaraðila (1 stig)

Þegar verið er að skoða kvörtunarferlið sjálft er mælt hve oft er brugðist við kvörtunum. Notast er við meðaltal síðustu 5 ára eða eins langt aftur og gögnin ná. Stigakvarðinn sem er notaður er þannig:

- Brugðist við kvörtunum í 0-65% skipta (1 stig)
- Brugðist við kvörtunum í 66-75% skipta (2 stig)
- Brugðist við kvörtunum í 76-85% skipta (3 stig)
- Brugðist við kvörtunum í 86-95% skipta (4 stig)
- Brugðist við kvörtunum í 96-100% skipta (5 stig)

Hvað varðar tíðni kvartana er litið til þróunar síðustu 5 ára eða eins langt aftur og gögnin ná. Stigin eru reiknuð út þannig:

- Fjöldi kvartana fer hratt vaxandi (óx um meira en 10%: 1 stig)
- Fjöldi kvartana fer hægt vaxandi (óx um 2-10%: 2 stig)

.....

66 Þar sem 1 stig er gefið ef sú lausn er til.

- Fjöldi kvartana óbreytt (-2 til 2%: 3 stig)
- Fjöldi kvartana hægt minnkandi (minnkað um 2-10%: 4 stig)
- Fjöldi kvartana hratt minnkandi (minnkað um meira en 10%: 5 stig)

Útreiknaða vísitalan er á bilinu 0 til 10.<sup>67</sup>

Útreikningur vísitölunnar virðist vera á þá leið að allir markaðir hafi sama vægi, síðan er reikniformúlan þannig:

$$FFI = \frac{\left( \left( \frac{\text{Gegnsæi markaða} + \text{neytendatilrú} + \text{kvörtunarferli}}{3} \right) - 1,01 \right)}{7,38} * 10$$

Árið 2005 var útreikningurinn einfaldaður eða

$$FFI = (\text{Gegnsæi markaða} + \text{neytendatilrú} + \text{kvörtunarferli})/3.$$

Aðferð við útreikning á kvörtunarferli er samkvæmt formúlunni:

$$\sqrt[5]{K_{\text{markaður}} + 1 \times K_{\text{meðaltal}}^4}$$

K markaður er það gildi sem fæst út úr meðaltali lausn deilna, er brugðist við kvörtunum og tíðni kvartana.

Kmeðaltal er meðaltal grunnársins sem miða á við.

Jafnan sem notuð er við útreikning varðandi kvörtunarferlið hefur tvo heppilega eiginleika. Annars vegar lágmarkar hún dreifni kvörtunartíðninnar þannig að breytileikinn hafi ekki óhófleg áhrif á vísitöluna og hins vegar setur hún meðaltal grunnársins sem viðmiðunarpunkt til samanburðar.

Því næst er

$$\frac{\sqrt[5]{K_{\text{markaður}} + 1 \times K_{\text{meðaltal}}^4} - 1}{4} \times 10$$

reiknað út til að auka aftur við dreifnina.<sup>68</sup>

## 4.1 Niðurlag

Hér á landi hefur ekki verið reiknuð út sérstök vísitala til að fylgjast með ástandi og þróun neytendamála. Íslenska ánægjuvogin mælir sérstaklega ánægju eða óánægju viðskiptavina ákveðinna fyrirtækja í ákveðnum greinum. Sú vísitala er of sérhæfð til að segja mikið til um ástand neytendamála almennt í landinu.

Eins og hér hefur verið rakið eru reiknaðar sérstakar vísitölur til að fylgjast með ástandi neytendamála. Það er ekki úr vegi að velta fyrir sér hvort ástæða sé til að reikna reglulega út slíka vísitölu hér á landi.

Sé danska vísitalan höfð til hliðsjónar sést að það er fátt sem ætti að koma í veg fyrir að hægt sé að reikna slíka vísitölu á Íslandi. Gegnsæi markaða og tilrú neytenda er reiknuð út frá niðurstöðum símakannana. Nokkrar íslenskar stofnanir og fyrirtæki hafa mikla reynslu í framkvæmd slíkra kannana. Þá virðist sem þær

67 Forbrugerstyrelsen (2007).

68 Line Mouritsen Villadsen, munnleg heimild, 11. apríl 2008.

upplýsingar sem þarf til að leggja mat á skilvirkni kvörtunarferla séu einnig til staðar þótt ljóst sé að leita þurfi til margra aðila um nauðsynlegar upplýsingar.

Kostnaður við símakönnun þar sem notast er við 1200 manna úrtak er auðvitað breytilegur eftir umfangi spurninganna en ætla má að hann sé á bilinu 2-3 milljónir króna og er þá úrvinnsla gagnanna innifalinn. Söfnun gagna og úrvinnsla vegna kvörtunarferla gæti legið á bilinu 1-2 milljónir á ári. Heildarkostnaður við útreikning á vísitölu um ástand neytendamála gæti þannig legið á bilinu 3-5 milljónir króna á ári.

Þar sem vísitölu sem þessari er ætlað að gefa almenna mynd af ástandi neytendamála í landinu frekar en ástandi á einstökum mörkuðum eða fyrir einstakar vörur má ætla að nytsemi slíkra útreikninga gagnist helst stjórnvöldum og almenningi. Því má færa rök fyrir því að eðlilegast sé að kostnaður við slíka útreikninga sé borinn af hinu opinbera.

## 5. Könnun á vegum Félagsvísindastofnunar

Í þeirri vinnu sem viðskiptaráðherra setti af stað og er kveikjan að þessari skýrslu tók Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands að sér að kanna sérstaklega ýmis atriði sem tengjast neytendamálum. Í þeirri könnun var litið til ýmissa félagslegra, lögfræðilegra og hagfræðilegra þátta. Í þeim hluta sem snýr að hagfræðilegum vangaveltum var sérstaklega litið til þess hve vel neytendur eru að sér um verðlag á skilgreindri þjónustu og þá sérstaklega hvort yngra eða eldra fólk er betur eða ver að sér um verðlag. Þá var athugað hvort fólk hefði skipt um þjónustuaðila og þá í hvaða þjónustugeira. Með þessu var verið að grennslast fyrir um það hvort neytendur væru vakandi hvað varðar verð og þjónustu og hvaða ástæður þeir gefa upp fyrir að skipta um þjónustuaðila. Að sjálfsögðu þurfti að takmarka viðfangsefnið og því voru neytendur einungis spurðir um viðskipti og þjónustu símafyrirtækja, orkusölufyrirtækja, tryggingafélaga og banka. Síma- og orkusölufyrirtæki urðu fyrir valinu því ekki er langt síðan að stjórnvöld komu á samkeppni á þessum mörkuðum. Því var sérstaklega áhugavert að skoða hvort neytendur teldu sig upplýsta um verð og þjónustu þessara fyrirtækja og skiptu um þjónustufyrirtæki ef þeir sæju sér hag í slíku. Tryggingafélög og bankar eru fyrirtæki sem auglýsa þjónustu sína mikið og reyna að fá nýja neytendur á markaðnum, t.d. ungt fólk í viðskipti en hafa einnig reynt að fá fólk til að fá fólk til sín í viðskipti frá samkeppnisaðilum sínum.

### 5.1 Hversu vel eru neytendur að sér varðandi verðlag?

Kannað var hversu vel eða illa neytendur töldu sig vera að sér í verðlagi mismunandi síma-, orkusölufyrirtækja, tryggingafélaga og banka. Almennt séð eru svarendur illa að sér um verðlag þess háttar fyrirtækja. Um það bil 80% svarenda segjast vera mjög eða frekar illa að sér í verðlagi mismunandi orkusölufyrirtækja, 69% eru mjög eða frekar illa að sér í verðlagi símafyrirtækja, en ívið færri, eða 61% eru mjög eða frekar illa að sér í verðlagi tryggingafélaga. Helmingur svarenda segist vera mjög eða frekar illa að sér í kjörum mismunandi banka, en aðeins 35% segjast vera mjög eða frekar vel að sér í þeim málum.

Eldri neytendur telja sig síður hafa þekkingu á verðlagi símafyrirtækja en þeir sem yngri eru. Svarendur yngri en 25 ára eru hins vegar ver að sér í verðlagi mismunandi tryggingafélaga en hinir eldri. Þá voru tengsl milli menntunar og þess hvort svarendur teldu sig vel eða illa að sér í kjörum mismunandi banka. Háskólamenntaðir svarendur voru betur að sér í kjörum banka en svarendur með grunn- eða framhaldsskólapróf. Þessar niðurstöður falla ágætlega að niðurstöðum sambærilegrar könnunar í Noregi.<sup>69</sup> Skv. Niðurstöðum þeirrar könnunar vel menntaðir, vel stæðir, eldri karlar í sambúð best að sér varðandi kjör banka, tryggingarfélaga og orkusölufyrirtækja. Einhleypt ungt fólk með lágar tekjur var hins vegar vel að sér um texta símafyrirtækja.

### 6.1: Spurt er hversu vel eða illa einstaklingur er að sér í verðlagningu fyrirtækja

Ert þú vel eða illa að þér ...	Mjög vel	Frekar vel	Hvorki vel né illa	Frekar illa	Mjög illa	Fjöldi
...í verðlagi mismunandi símafyrirtækja	3,80%	14,60%	12,70%	34,70%	34,20%	678
...í verðlagi mismunandi tryggingafélaga	7,10%	21,60%	10,80%	26,00%	34,60%	677
...í verðlagi mismunandi orkusölufyrirtækja	4,10%	9,70%	6,30%	23,50%	56,40%	663
...í kjörum mismunandi banka	7,60%	27,60%	15,60%	24,50%	24,80%	674

Helsti munur milli Íslands og Noregs hvað þetta varðar virðist vera þekking á þeim kjörum sem tryggingarfélög bjóða. Ástæða þess kann að felast í að ungt fólk með lágar tekjur sé líklegra að eiga bil en fólk í sömu stöðu í Noregi.

.....  
69 Berg (2005).



## 5.2 Skipta neytendur um þjónustuaðila?

Það er áhugaverð spurning hvort algengt sé að viðskiptavinir skipti um þjónustuaðila og ekki síður að fá svör við því hver sé ástæða slíkra skipta ef til þeirra kemur.

Samkvæmt niðurstöðum könnunarinnar hafði tæpur fjórðungur skipt um banka-, síma-, orku-, eða tryggingafyrirtæki á síðustu 12 mánuðum.

**Tafla 6.2: Hefur þú skipt um banka-, síma-, orku- eða tryggingafyrirtæki síðustu 12 mánuði?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já	162	23,60%
Nei	525	76,40%
Svör alls	687	100%

Hlutfallslega flestir höfðu skipt um tryggingafyrirtæki (45%) og símafyrirtæki (44%) en fæstir höfðu skipt um orkufyrirtæki (4%) (tafla 6.3). Fróðlegt er að bera niðurstöðurnar við þær tölur sem koma fram fyrir í skýrslunni. Í kafla 2.1.5 kemur fram að um 4% viðskiptavina hafði skipt um viðskiptabanka árið 2004 en þær niðurstöður sem fengust nú eru mun hærri eða 8%. Því má velta fyrir sér hvort þessar nýju tölur bendi til aukinnar samkeppni á markaðinum og að neytendur séu farnir að breyta hegðun sinni. Það markaði viss tímamót þegar viðskiptabankarnir fóru að lána til íbúðakaupa en eftir það virðist samkeppni á markaðnum hafa aukist.

Athugun á bakgrunni þeirra hópa sem skipt höfðu um trygginga-, símafyrirtæki og/eða banka leiddi í ljós að konur höfðu frekar skipt um símafyrirtæki en karlar, Svarendur yngri en 25 ára höfðu frekar skipt um símafyrirtæki en eldri svarendur en yngstu svarendurnir höfðu síður skipt um tryggingafyrirtæki en aðrir svarendur. Tekjulægstu svarendurnir, þ.e. svarendur með undir 200 þúsund krónur í eigin tekjur á mánuði, höfðu frekar skipt um símafyrirtæki en aðrir svarendur, en tekjuhæstu svarendurnir, þ.e. þeir sem höfðu 600 þúsund krónur eða hærri tekjur höfðu síður skipt um banka en aðrir svarendur. Þá höfðu svarendur af höfuðborgarsvæðinu frekar skipt um símafyrirtæki en svarendur af landsbyggðinni og landsbyggðarfólk hafði frekar skipt um banka en íbúar höfuðborgarsvæðisins. Þessar niðurstöður bera með sér að það fari eftir tekjum hversu vel fylgst er með verðlagi. Þeir sem eru tekjulægri séu líklegri til að sækjast eftir að lækka kostnað við símanotkun, tryggingar, banka og orkusölu. Fyrir þá tekjuhæstu er hlutfallslega minni ávinningur af að finna ódýrasta söluaðilann jafnframt því sem fórnarkostnaður þeirra tekjuháu er meiri en þeirra tekjuháu að því gefnu að einstaklingar í öllum tekjuhópum þurfi að leggja svipaðan tíma í að leita eftir besta kosti.

## 6.3: Hvaða fyrirtæki hefur þú skipt um?

	Fjöldi	Hlutfall svarenda
Tryggingafyrirtæki	72	44,70%
Símafyrirtæki	70	43,50%
Banka	57	35,40%
Orkusöluafyrirtæki	6	3,70%
Alls*	205	127%

\*Nefna mátti fleiri en eitt atriði og því er hlutfall svarenda alls yfir 100%

Af töflu 6.3 má glögglega ráða að af þeim sem á annað borð höfðu skipt um þjónustuaðila höfðu flestir skipt um tryggingafyrirtæki, aðeins lægra hlutfall hafði skipt um símafyrirtæki og töluvert færri um

banka. Mjög fáir höfðu skipt um orkusölufyrirtæki. Á undanförunum árum hefur verið mikil samkeppni um viðskiptavinum milli tryggingafyrirtækja, símafyrirtækja og banka. Mörg fyrirtæki á þessum markaði hafa greinilega haft erindi sem erfiði og tekist að lokka til sín viðskiptavinum frá samkeppnisaðilum sínum með ýmis konar tilboðum um verð og þjónustu. Að hlutfallið sé lægra hjá bönkum en tryggingafyrirtækjum og símafyrirtækjum má skýra með því að persónuleg viðskiptatengsl eru oft sterk milli viðskiptavinar og t.a.m. þjónustufulltrúa í banka. Neytendur eru því tregari en ella að skipta um viðskiptabanka þrátt fyrir að þeim bjóðist ef til vill eitthvað betri kjör.

Það hve tiltölulega fáir hafa skipt um orkusölufyrirtæki er merki um hve erfitt hefur reynst að koma á virkri samkeppni í orkusölu. Þá verður að taka tillit til þess að tiltölulega stutt er síðan samkeppni var komið á í þessum geira og enn sem komið er hafa orkusölufyrirtækin ekki lagt mikla áherslu á að auka markaðshlutdeild sína á almennum neytendamarkaði með gylliboðum.

Þá voru þátttakendur spurðir um ástæður þess að þeir skiptu um síma-, trygginga-, orkusölufyrirtæki eða banka. Í töflu 6.4 má sjá að helmingur þeirra sem skiptu um tryggingafyrirtæki sögðu ástæðuna fyrir skiptunum vera þá að þeir fundu ódýrari kost. Þá hafði rúmur fjórðungur fengið boð um betri þjónustu annars tryggingafyrirtækis.

#### 6.4: Hvers vegna skiptir þú um tryggingafyrirtæki?

	Fjöldi	Hlutfall svarenda
Ég fékk ekki úrlausn mála eftir kvörtun	1	1,50%
Léleg þjónusta	5	7,40%
Hagstæðara að hafa viðskipti í sama fyrirtæki og þeir sem ég tala við reglulega	4	5,90%
Ég fann betri (eða fjölbreyttari) kost	2	2,90%
Ég fann ódýrari kost	34	50,00%
Ég fékk boð um betri þjónustu	18	26,50%
Ég fékk boð um ódýrari þjónustu	10	14,70%
Ég vildi hafa öll viðskipti fjölskyldunnar hjá sama fyrirtæki	1	1,50%
Alls*	75	

\*Nefna mátti fleiri en eitt atriði og því er hlutfall svarenda alls yfir 100%

Sú ástæða sem flestir nefndu fyrir því að þeir færðu símaviðskipti sín annað var að ódýrari kostur hefði fundist annars staðar (42%) og tæpur fjórðungur hafði fengið boð um betri þjónustu hjá öðru símafyrirtæki.

**Tafla 6.5: Hvers vegna skiptir þú um símafyrirtæki?**

	Fjöldi	Hlutfall svarenda
Ég fékk ekki úrlausn mála eftir kvörtun	1	1,50%
Neikvætt viðmót starfsfólks	1	1,50%
Léleg þjónusta	5	7,50%
Hagstæðara að hafa viðskipti í sama fyrirtæki og þeir sem ég tala við reglulega	5	7,50%
Ég flutti	2	3,00%
Ég fann betri (eða fjölbreyttari) kost	3	4,50%
Ég fann ódýrari kost	28	41,80%
Ég fékk boð um betri þjónustu	16	23,90%
Ég fékk boð um ódýrari þjónustu	10	14,90%
Ég vildi hafa öll viðskipti fjölskyldunnar hjá sama fyrirtæki	1	1,50%
Alls*	72	

\*Nefna mátti fleiri en eitt atriði og því er hlutfall svarenda alls yfir 100%

Þjónustuþátturinn vóg þyngst í því að tekin var ákvörðun um að skipta um banka. Þriðjungur þeirra sem skipt höfðu um banka á síðustu 12 mánuðum fékk boð um betri þjónustu hjá öðrum banka og tæp 9% sögðu ástæðuna fyrir skiptunum vera lélega þjónustu þess banka sem þeir áttu í viðskiptum við.

## 6.6: Hvers vegna skiptir þú um banka?

	Fjöldi	Hlutfall svarenda
Ég fékk ekki úrlausn mála eftir kvörtun	1	2,30%
Neikvætt viðmót starfsfólks	2	4,70%
Léleg þjónusta	8	18,60%
Hagstæðara að hafa viðskipti í sama fyrirtæki og þeir sem ég tala við reglulega	2	4,70%
Ég flutti	4	9,30%
Ég fann betri (eða fjölbreyttari) kost	6	14,00%
Ég fann ódýrari kost	6	14,00%
Ég fékk boð um betri þjónustu	14	32,60%
Ég fékk boð um ódýrari þjónustu	7	16,30%
Ég vildi hafa öll viðskipti fjölskyldunnar hjá sama fyrirtæki	2	4,70%
Alls*	52	

\*Nefna mátti fleiri en eitt atriði og því er hlutfall svarenda alls yfir 100%

Þrír af þeim sex svarendum sem skipt höfðu um orkusölufyrirtæki á síðustu 12 mánuðum gerðu það vegna flutninga. Þetta virðist styðja þá tilgátu sem nefnd var hér að framan, s.s. að ennþá sé ekki um mikla samkeppni milli orkusölufyrirtækjanna um almenna viðskiptavini. Yfirleitt kaupa neytendur orku af því orkufyrirtæki sem er ráðandi á svæðinu. Þannig kaupa flestir Reykvingar orku af Orkuveitu Reykjavíkur, Suðurnesjamenn af Orkuveitu Suðurnesja og svo mætti lengi telja.

## 5.3 Niðurlag

Niðurstöður könnunar Félagsvísindastofnunar benda til að flestir virðast telja sig annað hvort tiltölulega illa að sér um verðlag á flestri þeirri þjónustu sem könnuð var. Þó vekur athygli að ýmislegt í niðurstöðum styður það sem ætla mætti af óformlegri greiningu, t.d. það að ungt fólk með lágar tekjur telur sig vel að

sér um verð á símaþjónustu. Enda er símakostnaður trúlega nokkuð fyrirferðarmikill í útgjöldum þeirra sem enn eru í skóla.

Þar sem samkeppni um viðskiptavini er mjög hörð t.d. hjá tryggingafyrirtækjum og símafyrirtækjum virðist sem mikið sé um að fólk fari úr viðskiptum við eitt fyrirtæki yfir til annars. Nokkuð minna er um að fólk skipti um banka enda þýðir slík breyting oft og tíðum að endir er bundinn á langtíma viðskiptasamband viðskiptavinar og banka sem oft getur snúist um persónuleg málefni, eins og fjármál eru á stundum. Engu að síður virðist sem hér hafi orðið nokkur breyting á þar sem mun fleiri hafa skipt um viðskiptabanka í þessari nýju könnun en þegar sams konar þættir voru skoðaðir árið 2004. Þar kann að spila saman aukin harka í baráttu banka um viðskiptavini og ef til vill annað viðhorf neytenda til bankanna en áður tíðkaðist. Þá virðist ennþá fremur lítið um að fólk hætti í viðskiptum við eitt orkusölu fyrirtæki og færi viðskipti sín annað enda er samkeppni um almenna viðskiptavini á þeim markaði enn sem komið er lítil.

## 6. Tillögur til aðgerða

Samband neytenda og notenda vöru og þjónustu annars vegar og seljenda eða framleiðenda vöru og þjónustu hins vegar er afar þversagnarkennt. Sama á við um innbyrðis samband neytenda annars vegar og seljenda hins vegar. Í fyrsta lagi eru allir þjóðfélagsþegar sem komnir eru til vits og ára neytendur. Í öðru lagi þá lenda flestir í því að hafa stöðu seljanda einhvern tíma á lífsleiðinni, t.d. þegar breytingar eru gerðar á eignarhaldi fasteigna eða stórra lausamuna á borð við bifreiðar. Bætt staða neytenda almennt gagnvart seljendum kann því að hafa bæði góð áhrif og slæm á sama einstaklinginn. Allir vilja helst komast þannig frá sínum viðskiptum að selja dýrt og kaupa ódýrt en ekki geta allir náð því markmiði samtímis. En þó hagsmunir neytenda og seljenda séu andstæðir þegar kemur að verði í einstökum viðskiptum horfir öðru vísi við þegar kemur að viðskiptum almennt. Neytendur hafa ekki hag af því að verðlag sé svo lágt að framleiðandi eða seljandi treysti sér ekki til að bjóða vöru til sölu og seljandi hefur ekki hag af því að verðlag sé svo hátt að neytendur treysti sér ekki til að kaupa vöruna. Neytendur og framleiðendur hafa því hag af að verðlagning sé hófstíllt.

Við skilyrði frjálsrar samkeppni ræðst verð vöru og þjónustu af framleiðslukostnaði vörunnar. Sé um gagnlega vöru að ræða er auðvelt að finna neytendur sem myndu tilbúnir til að borga jafnvel margfalt framleiðsluverð fyrir vöruna. Dæmi um þetta er á eldsneytismarkaði þar sem heimsmarkaðsverð á olíu hefur tvöfaldast eða meira á stuttum tíma án þess að teljandi áhrifa hafi orðið vart á notkunina. Framleiðendur og seljendur í frjálsri samkeppni standa þannig frammi fyrir mikilli auðlind sem þeir geta ekki nýtt. Séu seljendur margir þá er ólíklegt að samkomulag þeirra um framboðstakmarkanir eða aðrar aðgerðir til að „nýta“ greiðsluvilja neytenda skili tilætluðum árangri vegna þess að hagnaðarvon þess sem brýtur samkomulagið og býður aðeins meira magn eða lækkar verð örlítið er svo mikil. Séu seljendur fáir, eða séu aðrar „náttúrulegar“ takmarkanir á samkeppni horfir mál öðru vísi við. Þá geta komið til alls kyns samkomulag, formleg og óformleg, skeggrædd eða þegjandi, um skiptingu markaðar. En seljendur verða ávallt að líta til þess að verðleggja sig ekki alveg út af markaðnum.

Seljendur og framleiðendur vöru og þjónustu eiga bæði sameiginlega og gagnstæða hagsmuni. Sama á við um neytendur. Þeirra hagsmunir eru að verðlag sé almennt lágt og að gæði vöru og þjónustu sé sem mest. En þegar kemur að einstökum viðskiptum geta hagsmunir verið gagnstæðir. Einstakir neytendur reyna að ná afsláttarsamningum við framleiðendur og seljendur þó svo þeim megi vera ljóst að slíkir samningar muni hækka verð sem aðrir neytendur standa frammi fyrir. Einstakir neytendur reyna að sannfæra seljendur um að sértækir kostnaðarliðir á borð við flutningskostnað eða innheimtukostnað séu hluti af almennum framleiðslu- og afhendingarkostnaði vörunnar og eigi því að vera hluti af almennri álagningu. Slíkar reglur geta orðið til þess að auka kostnað gagnvart sumum neytendum en draga úr honum fyrir aðra. Dæmi eru um að hið opinbera hafi knúið fram verðjöfnun milli neytenda með millifærslukerfum. Nú er starfsræktur Flutningsjöfnunarsjóður olíu sem greiðir niður kostnað við flutning olíu milli birgðastöðva á landinu. Áður gengdi þessi sjóður víðtækara hlutverki og sá til þess að verð olíuvarnings væri það sama um allt land. Þessi ráðstöfun hækkar verð á olíuvörum gagnvart stórum meirihluta neytenda en lækkar verð þeirra gagnvart fámennum hluta. Saga Flutningsjöfnunarsjóðsins er gott dæmi um það hvernig aðgerð sem ætlað er að bæta hlut neytenda (lækka olíuverð) snýst í andhverfu sína gagnvart meirihluta neytenda.

Hið opinbera hefur margvíslega afskipti af samkeppni-, vöruöryggis- og neytendamálum. Tilgangur aðgerða á sviði samkeppnismála er að skapa forsendur fyrir samkeppni milli framleiðenda vöru og þjónustu og tryggja þannig að markaðsöflin þrýsti verðlagi niður. Tilgangur aðgerða á vöruöryggissviðinu er að tryggja að neytendur verði ekki fyrir skaða við eðlilega notkun og neyslu vöru og þjónustu. Vettvangur neytendamála hefur snúist um söluskilmála, skilarétt, og ábyrgðarrétt svo nokkur dæmi séu tekin. Hið opinbera hefur sett lagareglur á þessu sviði t.d. um ábyrgðir seljenda. Inngrip hins opinbera á þessum sviðum eru vandasöm vegna þess að hagsmunir neytenda kunna að rekast á. Langur ábyrgðartími verður til þess að verð vöru hlýtur að vera hærra en ella. Flestir neytendur þurfa ekki á ábyrgðinni að halda. Það má því segja að kröfur um langan ábyrgðartíma feli í sér tilfærslu fjármuna milli neytenda en ekki milli neytenda og framleiðenda

eins og á sér stað í samkeppnismálunum. Það er því eðlilegt að hið opinbera stigi nokkuð varlega til jarðar í neytendamálunum og setji ekki nýjar reglur um neytendamál nema að vandlega athuguðu máli. Það er líka eðlilegt að hið opinbera beiti sér fremur á öðrum sviðum neytendamála en reglusetningu og leytist við að auka gagnsæi markaðarins, gera kröfur um aðgengi neytenda að upplýsingum um gagnsemi vöru og aðgengi að rannsóknum sem tengjast vörugæðum og þess háttar sé sem best. Misheppnaðar tilraunir fortíðar í þá átt að bæta stöðu hóps neytenda með því að senda öðrum hópi neytenda reikninginn ættu að vera víti til varnaðar.

Hér á eftir fylgja nokkrar tillögur til aðgerða sem bæta stöðu neytenda á Íslandi.

- Lagt er til að samanburður á verði á áskriftarþjónustu á borð við síma, orku, tryggingar og bankaðjónustu sé tekinn saman og sé aðgengilegur hjá einum aðila, til dæmis á einni heimasíðu. Einstaklega vel hefur verið staðið að samanburði á raforkuverði á sameiginlegri heimasíðu Orkustofnunar og Neytendastofu, hún er einföld og fljótleg í notkun. Svipaðar „reiknivélar“ væri gott að búa til fyrir fleiri markaði. Erfitt er fyrir neytendur að safna þessum upplýsingum saman, sérstaklega þar sem verðskrár fyrirtækja eru ekki sambærilegar. Því væri gott ef einn óháður aðili sæi um að bera þær saman. Byggja mætti á þeim grunni sem lagður var með síðunni [www.bestukaup.is](http://www.bestukaup.is). Þá mætti einnig líta til samstarfs norska neytendaráðuneytisins og norskra fjármálafyrirtækja um „Finansportalen“. Rekstur slíkra reiknivéla er dýr þar sem þær eru gagnslausar nema upplýsingar séu uppfærðar jafnharðan. Þess vegna er jafnmikilvægt að tryggja fjármögnun þeirra og að koma þeim á laggirnar. Sé um leyfisháðan rekstur að ræða (fjarskipti, bankastarfsemi, tryggingar, raforkudreifing svo dæmi séu nefnd) kann að vera eðlilegt að skikka leyfishafa til að taka þátt í kostnaði við reiknivélar.
- Kynna má fyrir neytendum rétt þeirra og hvert þeir geta leitað réttar síns. Til dæmis má efla kynningarstarfsemi Neytendastofu með reglulegum auglýsingaherferðum. Hafa mætti til hliðsjónar hvernig staðið er að kynningu umferðarmála og taka fyrir einn eða fáa efnisþætti í einu. Núverandi kerfi er á margan hátt flókið og neytendum ekki alltaf ljóst hvert þeir eiga að leita réttar síns eða beina kvörtunum. Efla mætti svokallaða „Leiðarkerfi neytenda“ (á <http://www.neytandi.is>) og tryggja fjárhagsgrundvöll þess verkefni. Þá er einnig nauðsynlegt að kynna fyrir neytendum hvert hlutverk hinna ýmsu stofnana og félagasamtaka á sviði neytendamála er. Er rétt að fara til Talsmanns neytenda ef fatahreinsun eyðileggur sparifötin? Er rétt að leita til Neytendasamtakanna ef lagareglur eru óljósar eða stangast á?
- Reikna út vísitölu um ástand neytendamála. Hægt er að vonast til þess að söluaðilar í greinum sem kæmu illa út úr þeirri vísitölu reyndu að bæta sig. Einnig er með þessum hætti auðvelt að fylgjast með þróun mála. Kostnaður við slíka útreikninga er liggur hugsanlega á bilinu 3-5 milljónir króna á ári sem getur tæplega talist vera há fjárhæð þegar mikilvægi málaflokksins er hafður í huga.
- Efla rannsóknir á hagfræði fákeppni. Þannig mætti hugsa sér að viðskiptaráðuneyti, fæli háskólum og/eða háskólastofnunum í samvinnu við Neytendastofu, Talsmann neytenda, Samkeppniseftirlit, Neytendasamtökin og launþegasamtök og aðra aðila er koma að neytendamálum að standa að reglulegu ráðstefnuhaldi þar sem fjallað væri um hagfræði fákeppni. Leggja þyrfti áherslu á að efla innlendar rannsóknir á þessu sviði og jafnframt að kynna aðferðafræði og niðurstöður erlendra aðila. Slíkt ráðstefnuhald gæti verið árlegur viðburður eða annað hvert ár. Meðal efna sem taka mætti til sérstakrar skoðunar eru „Tíðni og tilgangur verðbreytinga í lágvöruverslunum“ og „Vöruval og samkeppnisstig“. Takist vel til yrði slíkt ráðstefnuhald vísir að fastri og varanlegri rannsóknarstarfsemi á sviði neytendamála. Ætla mætti að slík stofnun gæti orðið tímabundinn starfsvettvangur starfsmanna stjórnáslustofnana á sviði neytendamála er vildu fá meira næði til fræðilegrar úrvinnslu á neytendatendum málefnum. Slík stofnun gæti einnig orðið varanlegur starfsvettvangur fræðimanna á sviðum lögfræði, félagsfræði, hagfræði, markaðsfræði eða annarra fræðigreina er fjalla um neytendatengd málefi. Vel mætti hugsa sér að hluti stjórnvaldssekta vegna

brotá samkeppnislöggjöf gengju til að fjármagna slíka starfsemi.

- Viðskiptaráðuneytið gefi út árlega skýrslu um stöðu neytendamála og viðskiptaráðherra geri grein fyrir skýrslunni á Alþingi. Í þeirri skýrslu séu birtar vísitölur neytendamála og gerð grein fyrir breytingum sem orðið hafa frá síðasta ári auk þess sem gerð sé grein fyrir því hverjar séu orsakir munar milli greina. Þá sé einnig birtar niðurstöður kannana sem gerðar hafa verið á stöðu neytendamála í einstökum greinum og eftir atvikum birtar fræðilegar eða tölulegar úttektir á stöðu neytendamála. Þær undirstofnanir viðskiptaráðuneytisins sem fjalla um neytendamál skuli hver fyrir sig gera grein fyrir þróun mála á sínu málavæði á liðnu ári. Sérstaklega verði vikið að þeim þáttum er snúa að stjórnvöldum (eftirlit með vöruöryggi, eftirlit með vörugæðum, eftirlit með máli og vog, eftirlit með samkeppni o.s.frv.) Birtingu skýrslunnar verði fylgt eftir með ítarlegri kynningu gagnvart fjölmiðlum, almenningi og atvinnulífi.

## 7. Heimildir

- Akerlof, G. (1970). The market for lemons: Quality uncertainty and the market mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 488-500.
- Alþýðusamband Íslands. (2008). Alþýðusamband Íslands. Sótt 7. apríl 2008 frá <http://www.asi.is/>
- Alþýðusamband Íslands. (3. Nóvember 2005). Vefrit Alþýðusambands Íslands. *Vinnan.is*, bls. 1-3.
- Anderson, E.T. og Kumar, N. (2007). Price competition with repeat, loyal buyers. *Quantitative Market Economics Vol. 5*, bls. 333-359.
- Arnór Gísli Ólafsson. (4. Október 2007). Viðskiptablaðið. Sótt 13. mars 2008 frá Morgunblaðið: <http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?radnr=1168204>
- Ásgeir Jónsson. (7. ágúst 2003). Samvinna í stað samkeppni. Sótt 7. mars 2008 frá Ásgeir Jónsson: <http://www.hi.is/~ajonsson/Vinna/samkeppni.pdf>
- Bredon, Francis og Þórarinn G. Pétursson (2004): Lífið utan EMU: Er krónan viðskiptahindrun?, *Fjármálatíðindi* 51. árg. 2. tbl. bls. 74.
- Bændasamtök Íslands. (2008). Sótt 5. apríl 2008 frá <http://www.bondi.is/>
- Consumer Strategy Group. (2005). *Make Consumers Count: A New Direction for Irish Consumers*. Dublin.
- Duesenberry, J. (1949). *Income, saving, and the theory of consumer behavior*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Eimskip. (2008). Afgreiðslu- og olíugjald. Sótt 7. apríl 2008 frá Eimskip: <http://www.eimskip.is/DesktopDefault.aspx?tabid=331>.
- Eurostat (2007). *Pharmaceutical products-comparative price levels in 33 European countries in 2005*, *Statistics in focus*, nr. 45, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-07-045/EN/KS-SF-07-045-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-07-045/EN/KS-SF-07-045-EN.PDF)
- Ferber, R. (1973). *Consumer Economics, a Survey*. *Journal of Economic Literature*, 1303-1342.
- Félag íslenskra stórkaupmanna. (2008). Sótt 6. apríl 2008 frá <http://www.fis.is/>
- Fjármálaeftirlitið. (2. apríl 2008). Eftirlitsskyld starfsemi. Sótt 6. apríl 2008 frá Fjármálaeftirlitið: <http://www.fme.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=5072>
- Fjármálaeftirlitið. (2008). Fjármálaeftirlitið. Sótt 21. janúar 2008 frá <http://www.fme.is>
- Flytjandi. (1. febrúar 2008). Flutningaþjónusta Flytjanda. Sótt frá [http://www.eimskip.is/PortalData/1/Resources/flytjandi/Gjaldskr\\_\\_Rvk\\_\\_1\\_2\\_2008.pdf](http://www.eimskip.is/PortalData/1/Resources/flytjandi/Gjaldskr__Rvk__1_2_2008.pdf)
- Forbrugerstyrelsen. (2005). *Forbrugerredegørelse 2005*. København: Forbrugerstyrelsen.
- Forbrugerstyrelsen. (2006). *Forbrugerredegørelse 2006*. København: Forbrugerstyrelsen.
- Forbrugerstyrelsen. (2007). *Forbrugerredegørelse 2007*. København: Forbrugerstyrelsen.
- Frey, B., og Stutzer, A. (2002). What Can Economists Learn from Happiness Research? *Journal of Economic Literature*, 402-425.
- Friedman, M. (1957). *A theory of the consumption function*. Princeton: National Bureau of Economic Research.
- Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. (2004). *Samanburður á matvælavæðum á Íslandi, Norðurlöndum og ríkjum Evrópusambandsins*. Reykjavík.
- Hagstofa Íslands. (2008). *Innflutningur eftir markaðssvæðum og hagrænni flokkun (BEC) 2003-2007*. Sótt 29. mars 2008 frá <http://www.hagstofa.is/?PageID=745&src=/temp/Dialog/varval.asp?ma=UTA03113%26ti=Innflutningur+eftir+marka%FOssv%E6%FOum+og+hagr%E6nni+flokkun+%28BEC%29+2003%2D2007+%26path=../Database/utanrikisverslun/InnflutningurAR/%26lang=3%26units=Fob%20og%20Cif%20i%2>
- Hallgrímur Snorrason (2006). *Skýrsla formanns nefndar sem forsætisráðherra skipaði 16. janúar 2006 til þess að fjalla um helstu orsakarþætti hás matvælavæðs á Ísland og gera tillögur sem miða að því að færa matvælavæð nær því sem gengur og gerist í nágrannaríkjum*. Forsætisráðuneytið.
- Henrik Juul (2008). *Mobiliteten i de nordiske pengeinstitutter*. TemaNord.
- Íðnaðarráðuneytið. (2007). *Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar íðnaðarráðherra um raforkumálefni*. Reykjavík: Íðnaðarráðuneytið.
- Ingimar Karl Helgason. (6. Febrúar 2008a). *Bónus mátti ekki selja mjólk á krónu*. Fréttablaðið, bls. 1.
- Ingimar Karl Helgason. (20. Febrúar 2008b). *Heildsölumarkaður raforku hefst í haust*. Markaðurinn, bls. 2.
- Íslenska ánægjuvogin. (2007). Sótt apríl 2008, 10, frá Samtök Íðnaðarins: [http://www.si.is/media/nyskraning-og-throun/isl-anaegjuv\\_2007\\_nst06022008.pdf](http://www.si.is/media/nyskraning-og-throun/isl-anaegjuv_2007_nst06022008.pdf)
- Keynes, J. (1936). *The general theory of employment, interest and money*. London: Macmillan.
- Klemperer (1987). *Entry deterrence in markets with consumer switching costs*. *Economic Journal*, 97 (0), bls. 99-117.



- Kuznets, S. (1952). Proportion of Capital Formation to National Product. *American Economic Review*, 507-526.
- Lal, R. (1990). Price promotion: Limiting competitive encroachment. *Marketing Science*, 9(3), bls. 247-262.
- Landflutningar. (2008). Verðskrá Landflutninga-Samskipa. Sótt 30. mars 2008 frá Landflutningar: <http://www.landflutningar.is/flutningathjonusta/fyrirtaeki/verdskrar/>
- Landflutningar - Samskip. (4. janúar 2008). Sótt 12. mars 2008 frá [http://www.landflutningar.is/media/verdskra/Reykjavik\\_verdskra\\_4\\_1\\_2008ny.pdf](http://www.landflutningar.is/media/verdskra/Reykjavik_verdskra_4_1_2008ny.pdf)
- Lyfja. (2008). Lyfjaverð. Sótt apríl. 5 2008 frá Lyfja: <http://www.lyfja.is/Forsida/Lyfjubokin/Lyfjaverd/>
- Lyfjastofnun. (2008). Lyfjaverðskrá. Sótt 5. apríl 2008 frá Lyfjastofnun: [http://www.lyfjastofnun.is/Lyfjaupplýsingar\\_\(Serlyfjaskra\\_og\\_fleira\)/Lyfjaverdskra/](http://www.lyfjastofnun.is/Lyfjaupplýsingar_(Serlyfjaskra_og_fleira)/Lyfjaverdskra/)
- Lýðheilsustöð. (2008). Sótt 6. apríl 2008 frá <http://www.lydheilsustod.is/>
- Matvælastofnun. (2008). Matvælastofnun. Sótt 3. apríl 2008 frá <http://www.mast.is>
- Modigliani, F. (1949). Fluctuations in the Saving-Income Ratio: A Problem in Economic Forecasting. *Studies in Income and Wealth* (bls. 371-443). National Bureau of Economic Research.
- Neytendasamtökin. (2008). Neytendasamtökin. Sótt 3. febrúar 2008 frá <http://www.ns.is>
- Neytendastofa. (2008). Sótt 26. janúar 2008 frá Neytendastofa: <http://www.neytendastofa.is/>
- Nordic competition authorities. (2007). Capacity competition - Investing for an Efficient Nordic Electricity Market. Nordic competition authorities.
- Nordic competition authorities. (Ágúst 2006). Competition in Nordic Retail Banking. Sótt 25. Janúar 2008 frá Samkeppnisstofnun: [http://www.samkeppni.is/samkeppni/upload/files/skyrslur/samnorraenar\\_skyrslur/norraen\\_skyrsla\\_um\\_bankamarkadin\\_-\\_competition\\_in\\_nordic\\_retail\\_banking.pdf](http://www.samkeppni.is/samkeppni/upload/files/skyrslur/samnorraenar_skyrslur/norraen_skyrsla_um_bankamarkadin_-_competition_in_nordic_retail_banking.pdf)
- Nordic competition authorities. (2005). Nordic Food Markets - a taste for competition. Sótt 2008. apríl 8 frá Samkeppnisstofnun: [http://www.samkeppni.is/samkeppni/upload/files/skyrslur/samnorraenar\\_skyrslur/nordic\\_food\\_markets.pdf](http://www.samkeppni.is/samkeppni/upload/files/skyrslur/samnorraenar_skyrslur/nordic_food_markets.pdf)
- Orkustofnun. (2008). Sótt 4. apríl 2008 frá <http://www.orkustofnun.is/>
- Orkustofnun. (Desember 2007). Orkumál 2006 - Raforka. (Lára Kristín Sturludóttir, Ritstj.) Sótt 29. janúar 2008 frá Orkustofnun: [http://www.orkustofnun.is/Apps/WebObjects/Orkustofnun.woa/swdocument/23765/Orkumal\\_2006\\_Raforka\\_vefutgafa.pdf](http://www.orkustofnun.is/Apps/WebObjects/Orkustofnun.woa/swdocument/23765/Orkumal_2006_Raforka_vefutgafa.pdf)
- Orkustofnun og Neytendastofa. (2008). Samanburður á raforkuverði. Sótt 2008. apríl 7 frá <http://os.is/raforkuverd/>
- Padilla, A.J. (1995). Revisiting dynamic duopoly with consumer switching costs. *Journal of Economic Theory*, 67(2), bls. 520-530.
- Páll Gunnar Pálsson. (29. nóvember 2007a). Ræður og kynningar. Sótt 15. febrúar 2008 frá Samkeppniseftirlitið: [http://www.samkeppni.is/is/skyrslur\\_-\\_raedur\\_og\\_kynningar/raedur\\_og\\_kynningar/?ew\\_news\\_onlyarea=ContentArea&ew\\_news\\_onlyposition=10&cat\\_id=44202&ew\\_10\\_a\\_id=295004](http://www.samkeppni.is/is/skyrslur_-_raedur_og_kynningar/raedur_og_kynningar/?ew_news_onlyarea=ContentArea&ew_news_onlyposition=10&cat_id=44202&ew_10_a_id=295004)
- Páll Gunnar Pálsson. (29. nóvember 2007b). Sýn samkeppnisyfirvalda á íslenska lyfjamarkaðinn. Sótt 7. apríl 2008. Úr Ræður og kynningar: [http://www.samkeppni.is/samkeppni/upload/files/skyrslur/raedur\\_og\\_kynningar/syn\\_samkeppnisyfirvalda\\_a\\_islenska\\_lyfjamarkadinn\\_\\_2\\_.pdf](http://www.samkeppni.is/samkeppni/upload/files/skyrslur/raedur_og_kynningar/syn_samkeppnisyfirvalda_a_islenska_lyfjamarkadinn__2_.pdf)
- Póst- og fjarskiptastofnun. (2006, september 26). Samkipti og fjarskiptaefirlit á norrænum fjarskiptamörkuðum. Retrieved apríl 10, 2008, from Póst- og fjarskiptasöfnu: <http://pta.is/upload/files/Urdrattur%20ur%20norranni%20farsimaskyrslu.pdf>
- Póst- og fjarskiptastofnun. (2008a). Póst- og fjarskiptastofnun. Sótt 4. Febrúar 2008 frá <http://www.pta.is>
- Póst- og fjarskiptastofnun. (2008b). Póstþjónusta. Sótt apríl 2008, 11, frá Póst- og fjarskiptastofnun: [http://www.pta.is/display.asp?cat\\_id=4](http://www.pta.is/display.asp?cat_id=4)
- Rao, R.C. (1991). Pricing and promotions in asymmetric duopolies. *Marketing Science*, 10(2), bls. 131-144.
- Rannsókn- og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri. (2007). Nýr Kjalvegur mat á samfélagsáhrifum. Akureyri.
- Rannsóknarsetur verlsunarinnar. (2006). Áhrif álagningar oliugjalds á flutningskostnað á Vestfjörðum. Bifröst: Viðskiptaháskólinn Bifröst.
- Ráðgjafastofa um fjármál heimilanna. (2008). Ráðgjafastofa um fjármál heimilanna. Sótt 4. apríl 2008 frá <http://www.fjolskylda.is>
- Ríkisútvarpið. (júli. 12 2006). Samþjöppun á markaði leiðir til herra lyfjaverðs. Sótt 7. apríl 2008 frá Ríkisútvarpið: <http://www.ruv.is/heim/frettir/frett/prenta/store64/item78010/>
- Samgönguráðuneytið. (2003). Skýrsla nefndar um flutningskostnað. Reykjavík.
- Samkeppniseftirlitið. (2008). Sótt 2. apríl 2008 frá <http://www.samkeppni.is/>
- Samkeppniseftirlitið. (23. Ágúst 2006). Fréttatýking 23. ágúst 2006 Staða á viðskiptabankamarkaði. Sótt 24. Janúar

2008 frá Samkeppnisstofnun: [http://www.samkeppni.is/samkeppni/upload/files/skyrslur/samnorraenar\\_skyrslur/frettatilkynning\\_um\\_norraenan\\_skyrslu\\_um\\_bankamarkadinn.pdf](http://www.samkeppni.is/samkeppni/upload/files/skyrslur/samnorraenar_skyrslur/frettatilkynning_um_norraenan_skyrslu_um_bankamarkadinn.pdf)

Samkeppniseftirlitið. (14. desember 2005a). Glærur frá fréttamannafundi. Sótt 25. janúar 2008 frá Samkeppniseftirlitið: [http://www.samkeppni.is/is/skyrslur-raedur\\_og\\_kynningar/norraenar\\_skyrslur?ew\\_news\\_onlyarea=ContentArea&ew\\_news\\_onlyposition=11&cat\\_id=36967&ew\\_11\\_a\\_id=186490](http://www.samkeppni.is/is/skyrslur-raedur_og_kynningar/norraenar_skyrslur?ew_news_onlyarea=ContentArea&ew_news_onlyposition=11&cat_id=36967&ew_11_a_id=186490)

Samkeppniseftirlitið. (14. desember 2005b). Staðan á matvörumarkaði. Sótt 10. apríl 2008 frá Samkeppniseftirlitið: [http://www.samkeppni.is/samkeppni/upload/files/frettir\\_og\\_frettatylkinningar/2005/frettatylkinning\\_norraen\\_skyrsla.pdf](http://www.samkeppni.is/samkeppni/upload/files/frettir_og_frettatylkinningar/2005/frettatylkinning_norraen_skyrsla.pdf)

Samkeppnisráð (2004). Ákvörðun nr. 17/2004.

Samtök atvinnulífsins. (2008). Samtök atvinnulífsins. Sótt 7. apríl 2008 frá <http://www.sa.is/>

Samtök iðnaðarins. (2008). Samtök iðnaðarins. Sótt 7. apríl 2008 frá <http://www.si.is/>

Samtök verslunar og þjónustu. (2008). Afsláttur af flutningsgjöldum. Sótt 30. mars 2008 frá Samtök verslunar og þjónustu: <http://www.svth.is/content/view/167/54/>

Samtök verslunar og þjónustu. (júni 2006). Greinagerð vinnuhóps lyfjagreiðslunefndar og fulltrúa lyfsala um smásöluverslun með lyf. Sótt 6. apríl 2008 frá Almennt um lyfsalahóp SVP : [http://www.svth.is/images/stories/greinarger\\_vinnuhps\\_um\\_smslu\\_lyfja.pdf](http://www.svth.is/images/stories/greinarger_vinnuhps_um_smslu_lyfja.pdf)

Samtök verslunar og þjónustu. (2008). Samtök verslunar og þjónustu. Sótt 7. apríl 2008 frá <http://www.svth.is/>

Sigurður Már Jónsson. (6. febrúar 2008). Erum með lægsta heildsöluverð lyfja á Norðurlöndunum. Viðskiptablaðið , bls. 10.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið. (2008). Sótt 8. Apríl 2008 frá <http://www.sjavarutvegsraduneyti.is/raduneyti/nefndirogstjornir/stafrofsrod/nr/4823>

Talsmaður neytenda. (2008b). Sótt 7. apríl 2008 frá <http://www.talsmadur.is/>

Talsmaður neytenda. (2008a). Um Embættið. Sótt 7. apríl 2008 frá <http://www.talsmadur.is/pages/44>

Tinna Laufey Ásgeirsdóttir. (14. Febrúar 2008). Smásöluálagning lyfja. Viðskiptablaðið , bls. 12.

Umhverfisstofnun. (2008). Sótt 7. apríl 2008 frá <http://www.umhverfisstofnun.is>







**LAGASTOFNUN**  
**HÁSKÓLA ÍSLANDS**

**Staða neytendamála á Íslandi**  
Skýrsla Lagastofnunar HÍ

---

Ása Ólafsdóttir LL.M  
Eiríkur Jónsson LL.M

## 1 INNGANGUR

## 2 REGLUR Á SVIÐI EINKARÉTTAR

### 2.1 Inngangur

### 2.2 36. gr. a–d laga um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga nr. 7/1936

- 2.2.1 Almennt um ákvæðin
- 2.2.2 Gildissvið ákvæðanna
- 2.2.3 Í hverju felst neytendavernd ákvæðanna?
- 2.2.4 Dómaframkvæmd

### 2.3 Lög um skaðsemisábyrgð nr. 25/1991

- 2.3.1 Almennt um lögin
- 2.3.2 Í hverju felst skaðsemisábyrgðin?
- 2.3.3 Gildissvið laganna
- 2.3.4 Dómaframkvæmd

### 2.4 37. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991

### 2.5 Lög um alferðir nr. 80/1994

- 2.5.1 Almennt um lögin
- 2.5.2 Gildissvið laganna
- 2.5.3 Gerð og efni alferðarsamningsins
- 2.5.4 Afpöntun, framsal og verðbreytingar
- 2.5.5 Vanefndir seljanda o.fl.
- 2.5.6 Eftirlit og réttarframkvæmd

### 2.6 Lög um neytendalán nr. 121/1994

- 2.6.1 Almennt um lögin
- 2.6.2 Gildissvið laganna
- 2.6.3 Upplýsingaskylda lánveitanda – árleg hlutfallstala kostnaðar
- 2.6.4 Greiðsla fyrir gjalddaga
- 2.6.5 Framsal kröfuréttinda og kaup með eignarréttarfyrirvara
- 2.6.6 Eftirlit og réttarframkvæmd

### 2.7 Lög um Lúganósamninginn um dómsvald og fullnustu dóma í einkamálum nr. 68/1995

### 2.8 Lög um gerð samninga um hlutdeild í afnotarétti orlofshúsnæðis nr. 23/1997

### 2.9 Lög um þjónustukaup nr. 42/2000

- 2.9.1 Almennt um lögin
- 2.9.2 Gildissvið laganna
- 2.9.3 Reglur um galla á seldri þjónustu
- 2.9.4 Reglur um drátt á að ljúka þjónustu
- 2.9.5 Reglur um verð fyrir keypta þjónustu
- 2.9.6 Reglur um afpöntunarrétt neytanda
- 2.9.7 Úrlausnir kærunefndar og dómaframkvæmd

### 2.10 Lög um lagaskil á sviði samningaréttar nr. 43/2000

### 2.11 Lög um húsgöngu- og fjarsölusamninga nr. 46/2000

- 2.11.1 Almennt um lögin
- 2.11.2 Gildissvið laganna
- 2.11.3 Upplýsingaskylda seljanda
- 2.11.4 Réttur neytanda til að falla frá samningi
- 2.11.5 Takmarkanir á beinni markaðssókn til neytenda

2.11.6 Önnur ákvæði, eftirlit og réttarframkvæmd

### **2.12 Lög um lausafjárkaup nr. 50/2000**

### **2.13 Lög um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu nr. 30/2002**

2.13.1 Almennt um lögin og gildissvið þeirra

2.13.2 Upplýsingaskylda þjónustuveitanda

2.13.3 Eftirlit og réttarframkvæmd

### **2.14 Lög um fasteignakaup nr. 40/2002**

2.14.1 Almennt um lögin

2.14.2 Hugtakið neytendakaup í lögnum

2.14.3 Sérregla um ófrávíkjanleika

2.14.4 Sérregla um ástand og búnað fasteignar

2.14.5 Réttarframkvæmd

### **2.15 Lög um neytendakaup nr. 48/2003**

2.15.1 Almennt um lögin og umfjöllunina um þau

2.15.2 Gildissvið laganna

2.15.3 Ákvæði um það hvenær söluhlutur telst gallaður

2.15.4 Vanefndaúrræði og tilkynningarfrestur vegna galla

2.15.5 Ákvæði um kaupverð

2.15.6 Ákvæði um umfang skaðabóta

2.15.7 Afpöntun og skilaréttur

2.15.8 Úrlausnir kærunefndar og dómaframkvæmd

### **2.16 Lög um fjarsölu á fjármálaþjónustu nr. 33/2005**

2.16.1 Almennt um lögin

2.16.2 Gildissvið

2.16.3 Upplýsingaskylda þjónustuveitanda

2.16.4 Réttur neytanda til að falla frá samningi

2.16.5 Takmarkanir á beinni markaðssókn til neytenda o.fl.

2.16.6 Eftirlit og réttarframkvæmd

### **2.17 Önnur löggjöf**

## **3. REGLUR Á SVIÐI OPINBERS RÉTTAR**

### **3.1 Inngangur**

### **3.2 Lög um Neytendastofu og talsmann neytenda nr. 62/2005**

### **3.3 Lög um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins nr. 57/2005**

3.3.1 Almennt um lögin, gildissvið þeirra og umfjöllunina um þau

3.3.2 Óréttmætir viðskiptahættir

3.3.2.1 Almenna bannreglan í 5. gr.

3.3.2.2 Bann við röngum og villandi upplýsingum

3.3.2.3 Samanburðarauglýsingar

3.3.2.4 Börn og auglýsingar

3.3.2.5 Auglýsingar um útsölu og tilboð

3.3.2.6 Önnur ákvæði II. kafla laganna

3.3.3 Gagnsæi markaðarins

3.3.4 Eftirlit og réttarframkvæmd

### **3.4 Samkeppnislög nr. 44/2005**

3.4.1 Almennt um lögin, gildissvið þeirra og umfjöllunina um þau

- 3.4.2 Bann við samkeppnishömlum
- 3.4.3 Bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu
- 3.4.4 Eftirlit og réttarframkvæmd
- 3.5 Lög um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu nr. 134/1995**
- 3.6 Lög um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda nr. 141/2001**

## **4. EVRÓPUSAMBANDIÐ OG EES-SAMNINGURINN**

## **5. SAMANBURÐUR Á EINSTÖKUM ATRIÐUM ÍSLENSKS EFNISRÉTTAR**

### **5.1 Inngangur**

### **5.2 Hver nýtur verndar fyrrgreindra sérreglna – hugtakið „neytandi“**

- 5.2.1 Neytendaskilgreiningin í rétti Evrópusambandsins
- 5.2.2 Lög á einkaréttarlegu sviði
  - 5.2.2.1 Lög um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga nr. 7/1936
  - 5.2.2.2 Lög um meðferð einkamála nr. 91/1991
  - 5.2.2.3 Lög um alferðir nr. 80/1994
  - 5.2.2.4 Lög um neytendalán nr. 121/1994
  - 5.2.2.5 Lög um Lúganósamninginn nr. 68/1995
  - 5.2.2.6 Lög um gerð samninga um hlutdeild í afnotarétti orlofshúsnæðis nr. 23/1997
  - 5.2.2.7 Lög um þjónustukaup nr. 42/2000
  - 5.2.2.8 Lög um lagaskil á sviði samningaréttar 43/2000
  - 5.2.2.9 Lög um húsgöngu- og fjarsölusamninga nr. 46/2000
  - 5.2.2.10 Lög um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu nr. 30/2002
  - 5.2.2.11 Lög um fasteignakaup nr. 40/2002
  - 5.2.2.12 Lög um neytendakaup nr. 48/2003
  - 5.2.2.13 Lög um fjarsölu á fjármálaþjónustu nr. 33/2005
- 5.2.3 Lög á sviði opinbers réttar
  - 5.2.3.1 Lög um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins nr. 57/2005
  - 5.2.3.2 Samkeppnislög nr. 44/2005
- 5.2.4 Niðurstöður
  - 5.2.4.1 Einkaréttarleg lög
  - 5.2.4.2 Hugtakið neytandi á sviði opinbers réttar

### **5.3 Viðsemjandi neytanda**

- 5.3.1 Inngangur
- 5.3.2 Yfirlit einstakra lagaákvæða
  - 5.3.2.1 Lög um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga nr. 7/1936
  - 5.3.2.2 Lög um skaðsemisábyrgð nr. 25/1991
  - 5.3.2.3 Lög um alferðir nr. 80/1994
  - 5.3.2.4 Lög um neytendalán nr. 121/1994
  - 5.3.2.5 Lög um gerð samninga um hlutdeild í afnotarétti orlofshúsnæðis nr. 23/1997
  - 5.3.2.6 Lög um þjónustukaup nr. 42/2000
  - 5.3.2.7 Lög um lagaskil á sviði samningaréttar 43/2000
  - 5.3.2.8 Lög um húsgöngu- og fjarsölusamninga nr. 46/2000
  - 5.3.2.9 Lög um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu nr. 30/2002
  - 5.3.2.10 Lög um fasteignakaup nr. 40/2002
  - 5.3.2.11 Lög um neytendakaup nr. 48/2003
  - 5.3.2.12 Lög um fjarsölu á fjármálaþjónustu nr. 3/2005



- 5.3.3 Niðurstöður
  - 5.3.3.1 Almennt
  - 5.3.3.2 Milligöngumenn / umboðsmenn
  - 5.3.3.3 Hugtökin atvinnurekandi og atvinnustarfsemi
  - 5.3.3.4 Samningarnir eru liður í atvinnu viðsemjandans

#### **5.4 Hvaða lögskipti falla undir neytendalög?**

- 5.4.1 Verður gerð krafa um eðli samningsandlags að íslenskum rétti?

## **6. SKIPULAG OG EFTIRLIT MEÐ NEYTENDAMÁLUM**

### **6.1 Inngangur**

### **6.2 Opinbert eftirlit**

- 6.2.1 Hlutverk Neytendastofu
- 6.2.2 Áfrýjunarnefnd neytendamála
- 6.2.3 Hlutverk talsmanns neytenda
- 6.2.4 Hlutverk Fjármálaeftirlitsins

### **6.3 Hlutverk Neytendasamtaka**

### **6.4 Sjálfstæðar kvörtunar- og úrskurðarnefndir**

### **6.5 Niðurstöður**

## **7. YFIRLIT YFIR EINKARÉTTARLEG ÚRRÆÐI NEYTENDA**

### **7.1 Inngangur**

### **7.2 Dómstólar**

### **7.3 Sjálfstæðar úrskurðar- og kvörtunarnefndir**

- 7.3.1 Lögbundnar úrskurðarnefndir
  - 7.3.1.2 Kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa
  - 7.3.1.3 Úrskurðarnefnd Lögmannafélags Íslands
- 7.3.2 Frjálsar úrskurðarnefndir
  - 7.3.2.1 Úrskurðarnefnd í vátryggingamálum
  - 7.3.2.2 Úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki
  - 7.3.2.3 Úrskurðarnefnd Neytendasamtakanna og efnalaugaeigenda
  - 7.3.2.4 Úrskurðarnefnd Samtaka ferðaþjónustunnar og Neytendasamtakanna
  - 7.3.2.5 Úrskurðarnefnd Neytendasamtakanna, Húseigendafélagsins, Meistarafélags húsasmiða og Samtaka iðnaðarins
  - 7.3.2.6 Úrskurðarnefnd Neytendasamtakanna og Tannlæknafélags Íslands

## **8. TILLÖGUR OG NIÐURSTÖÐUR**

### **1.1 Efnisreglur á sviði neytendaréttar**

- 8.1.1 Neytendalöggjöfin sem heild
  - 8.1.1.1 Almenn löggjöf á sviði neytendamála
  - 8.1.1.2 Neytendahugtakið
- 8.1.2 Reglur á sviði einkaréttar
  - 8.1.2.1 Neytendalán, gjaldtaka fjármálafyrirtækja o.fl.
  - 8.1.2.2 Greiðslukort o.fl.

- 8.1.2.3 Þjónustukaup
- 8.1.2.4 Neytendakaup
- 8.1.2.5 Aðstoð við neytendur í fjárhagsörðugleikum og reglur um ábyrgðarmenn
- 8.1.2.6 Annað
- 8.1.3 Reglur á sviði opinbers réttar
  - 8.1.3.1 Óréttmætir viðskiptahættir
  - 8.1.3.2 Gagnsæi markaðarins

## **8.2 Aðgengi neytenda að úrskurðaraðilum**

- 8.2.1 Sérstakar reglur um málsmeðferð smámála
- 8.2.2 Hópmálsóknir
- 8.2.3 Samræming á kæruleiðum neytenda
- 8.2.4 Annað

## **8.3 Yfirstjórn neytendamála**

- 8.3.1 Ný (og sameinuð) stofnun á sviði neytendamála
- 8.3.2 Neytendasamtökin o.fl.
- 8.3.3 Kærunefndir á sviði neytendamála

## 1 INNGANGUR

Skýrsla þessi er unnin af Ásu Ólafsdóttur og Eiríki Jónssyni, lektorum við lagadeild Háskóla Íslands. Ætlun höfunda var að fjalla með heildstæðum hætti um íslenskan neytendarétt, þ.e. um þá löggjöf sem snýr að neytendum, um úrlausnir dómstóla og annarra úrskurðaraðila á sviði neytendaréttar svo og um þær úrskurðarnefndir sem neytendum gefst kostur á að skjóta málum sínum til hér á landi.

Lengi hafa verið í gildi hér á landi ýmsar reglur þar sem reynt hefur verið að vernda hagsmuni þess sem staðið hefur verr að vígi við ákveðnar aðstæður. Slíkar reglur hefur t.d. verið að finna í vaxtalögum, samningalögum og lögum um eftirlit með innihaldi neysluvara og lyfja. Þá hafa einnig verið verndarreglur í ýmsum sérlægum um tiltekna samningstegundir, svo sem í húsaleigulögum og í lögum um vinnusamninga, þar sem veikari aðilanum hefur verið tryggð viss lágmarksvernd með kröfum um form samninga og framkvæmd samningsgerðar.<sup>1</sup>

Í neytendarétti er hins vegar beitt nýrri nálgun á þau vandamál sem tengjast neytendum án tillits til eldri skiptingar lögfræðinnar í fræðigreinar. Hann snertir margar af eldri fræðigreinum lögfræðinnar og þá einkum fjármunarétt, samkeppnisrétt, stjórnáráðarétt og réttarfar. Það sem mestu máli skiptir er þó heildarmatið innan réttarins sem gengur þvert á eldri greinar lögfræðinnar og sameinar þær út frá sínum eigin forsendum. Hefur þróun þessa réttarsviðs verið mjög ör hér á landi í kjölfar aðildar Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu.

Þegar hagsmunir neytenda eru kannaðir í lagalegu tilliti er rétt að líta til þeirra þarfa sem neytendur hafa á markaði. Líta ber til þess hverjir þessir hagsmunir eru og sérstaklega hverjar þarfir hins íslenska neytanda eru, enda er samsetning og gerð íslensks neytendamarkaðar um margt sérstök. Við gerð þessarar skýrslu var reynt að lýsa þeim efnisreglum sem gilda hér á landi og varða hagsmuni neytenda, almennt og sérstaklega út frá tilteknum grundvallarhugtökum innan réttarsviðsins. Þá tóku skýrsluhöfundar til sérstakrar skoðunar aðgengi neytenda að sjálfstæðum úrskurðar-aðilum svo og stjórn og fyrirkomulag neytendamála hér á landi. Að því loknu var reynt að greina hvaða þættir neytendalöggjafarinnar það væru sem rétt væri kanna hvort þörf væri breytinga á. Í því skyni funduðu skýrsluhöfundar m.a. með talsmanni neytenda 29. janúar 2008, með Neytendasamtökunum 22. febrúar 2008 og Neytendastofu 25. febrúar 2008. Jafnframt kom Fjármálaeftirlitið athugasemdum og ábendingum á framfæri við skýrsluhöfunda með bréfi dags. 27. mars 2008, auk þess sem forstjóri Neytendastofu annars vegar og talsmaður neytenda, Neytendasamtökin og verkefnisstjóri leiðarkerfis neytenda hins vegar, komu á framfæri minnisblöðum til skýrsluhöfunda, dags. 2. maí 2008. Á framangreindum fundum og í gögnum fyrrgreindra aðila komu fram margs konar og mjög gagnlegar athugasemdir og tilmæli sem skýrsluhöfundar hafa leitast við að taka tillit til við gerð skýrslunnar.

.....  
1 Sjá t.d. húsaleigulög nr. 36/1994. Sjá um sama efni Bernhard Gomard: *Almindelig kontraktret, Kaupmannahöfn 1988*, bls. 33.

## 2 REGLUR Á SVIÐI EINKARÉTTAR

### 2.1 Inngangur

Í þessum kafla og þeim næsta verður gerð grein fyrir helstu reglum neytendalöggjafarinnar hér á landi. Verður umfjölluninni háttað með þeim hætti að í eftirfarandi kafla verður vikið að þeim reglum sem gilda á sviði einkaréttar, en í kafla 3 að þeim reglum sem gilda á sviði opinbers réttar.

Hér á landi er engin heildstæð löggjöf um neytendavernd á hinu einkaréttarlega sviði. Neytendum er tryggð margvísleg vernd en þá vernd er að finna á við og dreif í löggjöfinni, oftast í sérstökum lögum sem miða að neytendavernd á tilteknu sviði, en einnig í sérákvæðum innan einstakra laga þar sem neytendum er tryggður ríkari réttur en leiða myndi af almennum ákvæðum viðkomandi laga.

Hér á eftir verður helsta löggjöfin á hinu einkaréttarlega sviði neytendaréttar rakin. Tekið skal fram að hér er ekki um tæmandi talningu að ræða, enda mætti finna fleiri ákvæði sem telja má af neytendaréttarlegum toga. Það athugast jafnframt að mjög erfitt er að afmarka með skýrum og skynsamlegum hætti hvaða löggjöf telst til neytendalöggjafarinnar og hver ekki, enda snertir löggjöfin neytendur með svo margvíslegum hætti, ýmist beinum eða óbeinum. Hér verður þó gefið yfirlit um þá löggjöf sem telja verður þýðingarmesta á þessu sviði og hún rakin í aldursröð.

Í upphafi skal jafnframt tekið fram að áhrif Evrópuréttarins eru hér mikil. Eitt svið EES-samningsins fjallar um neytendavernd og aðild Íslands að honum hefur því í för með sér skyldu til innleiðingar á ýmsum reglum Evrópusambandsins. Raunar er svo komið að flest þau lög sem Alþingi hefur sett á sviði neytendaréttar má rekja til reglna frá Evrópusambandinu.

### 2.2 36. gr. a-d laga um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga nr. 7/1936

#### 2.2.1 Almennt um ákvæðin

Í 36. gr. a-d laga um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga nr. 7/1936 (sml.) er að finna neytendaákvæði sem lögfest voru með lögum nr. 14/1995. Ákvæðin er að rekja til tilskipunar 93/13/EBE frá 5. apríl 1993 um ósanngjarna skilmála í neytendasamningum, enda var markmið þess frumvarps sem varð að lögum nr. 14/1995 fyrst og fremst að tryggja framkvæmd þeirra ákvæða tilskipunarinnar sem eru einkaréttarlegs eðlis.<sup>2</sup>

Áður hafði réttarstaða neytenda verið bætt umtalsvert við lögfestingu 36. gr. sml. árið 1986, sbr. lög nr. 11/1986, en samkvæmt 36. gr. má víkja samningi eða öðrum löggerningi til hliðar „í heild eða að hluta, eða breyta, ef það yrði talið ósannjarnt eða andstætt góðri viðskiptavenju að bera hann fyrir sig“. Við matið á því hvort þessi skilyrði eru til staðar skal samkvæmt 2. mgr. 36. gr. líta til „efnis samnings, stöðu samningsaðilja, atvika við samningsgerðina og atvika sem síðar komu til“. Í frumvarpinu sem varð að lögum nr. 11/1986 var m.a. tekið fram að vegna takmarkaðra ákvæða í íslensku löggjöf um neytendavernd yrði setning slíks almenns ógildingarákvæðis „mjög til þess að treysta réttarstöðu neytenda“<sup>3</sup>

Þrátt fyrir að hin almenna regla í 36. gr. sml. hafi að mestu leyti fullnægt kröfum tilskipunar 93/13/EBE var talið nauðsynlegt að gera vissar breytingar á íslensku löggjöf vegna tilskipunarinnar og leiddi það til lögfestingar hinna nýju ákvæða í 36. gr. a-d.

#### 2.2.2 Gildissvið ákvæðanna

Í 36. gr. a er gildissvið 36. gr. a-d skilgreint. Meginatriði afmörkunarinnar er að ákvæðin gilda „um samninga, m.a. samningsskilmála, sem ekki hefur verið samið um sérstaklega, enda séu samningarnir liður í starfsemi annars aðilans, atvinnurekanda, en í meginatriðum ekki liður í starfsemi hins aðilans, neytanda“.

2 Alþingistíðindi 1994–1995, A-deild, bls. 921.

3 Alþingistíðindi 1985–1986, A-deild, bls. 2158.

### 2.2.3 Í hverju felst neytendavernd ákvæðanna?

Í 36. gr. b er að finna túlkunarreglu í neytendasamningum þess efnis að neytandinn skuli njóta vafans um efni samnings:

Skriflegur samningur, sem atvinnurekandi gefur neytanda kost á, skal vera á skýru og skiljanlegu máli. Komi upp vafi um merkingu samnings sem nefndur er í 1. mgr. 36. gr. a skal túlka samninginn neytandanum í hag.

Í 36. gr. c er síðan að finna nokkuð flókin og vandskýrð ákvæði. Með talsverðri einföldun má segja að kjarnaatriði ákvæðanna séu tvö:

- 1) Í fyrsta lagi kemur fram í 2. mgr. að við mat á því hvort samningur sé ósanngjarn skuli ekki taka tillit til atvika sem koma til eftir samningsgerðina ef það er neytanda í óhag. Hér er því um að ræða takmörkun á þeirri almennu reglu 36. gr. að við mat á ósanngirni skuli líta til atvika sem síðar komu til.
- 2) Í öðru lagi er að finna sérreglu í 3. mgr. Hún felur í sér að ef samningi sem telst ósanngjarn í skilningi 3. mgr. er vikið til hliðar eða breytt, þá skal samningurinn að kröfu neytanda gilda að öðru leyti án breytinga verði hann efndur án skilmálans. Hér er því um að ræða takmörkun á þeirri almennu heimild sem dómarmar hafa á grundvelli 36. gr. til að breyta eða ógilda ósanngjarna samninga, enda skal samningurinn standa að frátöldum hinum ósanngjarna skilmála ef neytandi krefst þess og það er hægt.

Í 36. gr. d er loks að finna bann við tilteknum lagavalsákvæðum í samningum. Ákvæðið er samsvarandi ýmsum öðrum ákvæðum úr neytendalöggjöfinni sem sporna við því að unnt sé að skjóta samningum undir lög annars ríkis þar sem réttarstaða neytanda er verri.

### 2.2.4 Dómaframkvæmd

Af dómaframkvæmd má ráða að ákvæðin í 36. gr. a-d hafi óverulega sjálfstæða þýðingu enda verður ekki séð að til sé Hæstaréttardómur þar sem ákvæðin hafa ráðið úrslitum. Í Hrd. 1997, bls. 3510, Hrd. 1999, bls. 3910 (mál nr. 189/1999), Hrd. 2003, bls. 4674 (mál nr. 297/2003) og dómi Hæstaréttar frá 9. nóvember 2006 í máli nr. 225/2006 reyndu aðilar að byggja á ákvæðunum en ekki var á þá málsástæðu fallist. Svo virðist sem dómstólar noti frekar hina almennu reglu 36. gr. sml. þegar þeir telja ástæðu til að grípa inn í samninga sem eru neytendaréttarlegs eðlis, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar frá 7. desember 2006 í máli nr. 290/2006.

## **2.3 Lög um skaðsemisábyrgð nr. 25/1991**

### 2.3.1 Almenn um lögin

Lög um skaðsemisábyrgð nr. 25/1991 mæla fyrir um skaðabótaábyrgð framleiðanda og dreifingaraðila á tjóni sem hlýst af ágalla á vöru sem þeir hafa framleitt eða dreift, sbr. 1. gr. laganna. Samkvæmt frumvarpinu sem varð að lögunum var frumvarpinu ætlað að „efla neytendavernd og samræma íslensk lög á þessu sviði löggjöf annarra EFTA-ríkja og Evrópubandalagsins“.<sup>4</sup>

### 2.3.2 Í hverju felst skaðsemisábyrgðin?

Skaðsemisábyrgð samkvæmt lögunum er viðtæk ábyrgð, enda er hún eitt afbrigði hlutlægrar ábyrgðar.<sup>5</sup> Til hennar stofnast ef fyrir liggur „ágalli“ á vörunni og tjón af hans völdum. Samkvæmt 5. gr. laganna telst vara haldin ágalla „þegar hún er ekki svo örugg sem með réttu mátti vænta eftir öllum aðstæðum“, einkum því hvernig vara var boðin og kynnt, hvaða notkun mátti með sanngirni gera ráð fyrir og hvenær vöru var

4 *Alþingistíðindi 1990–1991, A-deild, bls. 685.*

5 *Víðar Már Matthíasson: Skaðabótaréttur. Reykjavík 2005, bls. 527.*

dreift. Það er tjónþoli sem ber sönnunarbyrði fyrir tjóni sínu, ágallanum og orsakatengslum milli ágallans og tjónsins, sbr. 2. mgr. 6. gr. laganna.

### 2.3.3 Gildissvið laganna

Lögin taka einungis til tiltekinna tjóna, sbr. 2. gr. laganna. Þau taka til líkamstjóns og missis framfæranda án annarra takmarkana en þeirra sem leiða af hámarksfjárhæðinni sem sett er fram í 8. gr. Í tilviki munatjóns taka lögin hins vegar eingöngu til tjóns á hlut „ef hann er samkvæmt gerð sinni venjulega ætlaður til einkanota, enda hafi sá er fyrir tjóni varð aðallega haft hlutinn til einkanota.“ Þessi afmörkun ber neytendaréttareðli laganna skýrlega með sér, rétt eins og 2. tl. 7. gr., sem leysir framleiðanda undan ábyrgð ef framleiðsla eða dreifing var ekki í atvinnuskyni, sem og 12. gr., sem hefur að geyma bann við því að víkja frá lögunum með samningi. Samkvæmt 2. gr. taka lögin ekki til skemmda á hinni gölluðu vöru sem tjón hlaust af, enda gilda ákvæði laga um neytendakaup eða laga um lausafjárkaup um það tjón.

Utan gildissviðs laganna gilda óskráðar reglur um skaðsemisábyrgð, en telja verður líkur til þess að um ólögfest tilvik gildi almennt sömu reglur og beitt yrði um sambærileg tilvik á grundvelli laganna.<sup>6</sup>

### 2.3.4 Dómaframkvæmd

Hæstiréttur hefur nokkrum sinnum dæmt skaðabætur á grundvelli laganna eða eldri ólögfesta reglna um skaðsemisábyrgð, sbr. Hrd. 1974, bls. 977, Hrd. 1996, bls. 1812 og Hrd. 2005, bls. 960 (mál nr. 380/2004). Í Hrd. 2002, bls. 1148 (mál nr. 384/2001) var hins vegar ekki talið að kaupendum kjúklingalæra hefði tekist að sanna ágalla á vörunni.

2.4 37. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991

Í 37. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 er ákvæði um svokallað neytendavarnarþing, þó bent hafi verið á að sú nafngift gefi ekki alls kostar rétta mynd af efni ákvæðisins.<sup>7</sup> Þar segir:

Mál vegna kaupa á vöru eða þjónustu hér á landi má kaupandi sækja í þinghá þar sem hann yrði sjálfur sóttur skv. 32. eða 33. gr.

Ákvæði 32. gr. sem þarna er vísað til hefur m.a. að geyma meginregluna um heimilisvarnarþing og í 1. mgr. 33. gr. kemur m.a. fram að skrásett félag eða firma megi sækja í þeirri þinghá þar sem varnarþing þess er skráð. Í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögum nr. 91/1991 var tekið fram að heimildin í 37. gr. ætti sér ekki hliðstæðu í gildandi lögum. Að henni væru hins vegar erlendar fyrirmyndir og heimildinni yrði einkum beitt við málsókn neytanda á hendur seljanda vöru eða þjónustu. Í greinargerðinni sagði síðan:

Hér verður þó að áréttu að ákvæði 37. gr. eru ekki bundin við það, að heimildin sé aðeins veitt neytendum í þeim skilningi þess orðs, að átt sé við einstaklinga sem festa kaup á vöru til eigin afnota. Reglan er það víðtæk, að hana mætti nýta við málsókn af hendi lögaðila og án tillits til þess, hvort kaupandi vöru eða þjónustu hafi aflað sér hennar til eigin nota eða neyslu eða til endursölu.<sup>8</sup>

Ekki verður séð að sérstaklega hafi reynt á túlkun reglunnar í dómum Hæstaréttar en ljóst er að hún getur verið neytendum til umtalsverðs hagræðis við málshöfðun þar sem hún veitir þeim skýra heimild til að höfða dómsmál vegna kaupa á þeirra eigin heimilisvarnarþingi.

6 Viðar Már Matthíasson: Skaðabótaréttur, bls. 517.

7 Sjá Markús Sigurbjörnsson: Einkamálaréttarfar. Handrit til kennslu. Reykjavík 1993, bls. 180.

8 Alþingistiðindi 1991–1992, A-deild, bls. 1082.

## 2.5 Lög um alferðir nr. 80/1994

### 2.5.1 Almennt um lögin

Með lögum um alferðir nr. 80/1994 var lögfest efni tilskipunar ráðherraráðs Evrópubandalagsins nr. 90/314/EBE frá 13. júní 1990 um ferðapakka, sumarleyfis- og skoðunarferðapakka.<sup>9</sup> Lögin og tilskipunin hafa að geyma reglur sem miða að því að tryggja vernd neytenda við kaup á því sem gjarnan er nefnt pakkaferðir, en gengur undir nafninu alferðir í lögunum.

### 2.5.2 Gildissvið laganna

Samkvæmt 1. gr. gilda lögin um „samninga, sem gerðir eru á milli farkaupa og ferðaheildsala eða ferðasmásala, um kaup á alferðum, svo og um aðra viðskiptahætti þar að lútandi.“ Í 2. gr. eru hugtökin „farkaupi“, „ferðaheildsali“, „ferðasmásali“ og „alferð“ skilgreind. Ekki er ástæða til umfjöllunar um þær skilgreiningar að öðru leyti en því að bent skal á að samkvæmt 2. gr. getur farkaupi verið hvort sem er einstaklingur eða lögpersóna. Hugtakið neytandi kemur hins vegar ekki fyrir í lögunum. Ákvæði laganna vernda því í raun stærri hóp aðila en önnur lög á sviði neytendaréttar sem takmarka verndina gjarnan við einstaklinga.

### 2.5.3 Gerð og efni alferðarsamningsins

Í II. kafla laganna eru ákvæði um gerð og efni alferðarsamnings. Samkvæmt 3. gr. skulu bæklingar og auglýsingar um alferðir innihalda greinargóða og nákvæma tilgreiningu á verði og öllum upplýsingum sem ferðina snerta, og þessar upplýsingar eru almennt bindandi. Í 1.–4. gr. reglugerðar nr. 156/1995 hafa verið settar nánari reglur um auglýsingar og auglýsingabæklinga. Í 4. gr. laganna kemur síðan m.a. fram að samning um kaup á alferðum skuli gera skriflega eða á annan hátt sem er ótvíræður og aðgengilegur fyrir farkaupa.

### 2.5.4 Afpöntun, framsal og verðbreytingar

Í III. kafla eru reglur um afpöntun, framsal og verðbreytingar á alferð. Samkvæmt 5. gr. getur farkaupi afpantað alferð, en seljandi getur þá almennt krafist þóknunar sem ákveðin er „með tilliti til þess hvenær afpantað er og hvers eðlis alferðin er“. Samkvæmt 6. gr. getur farkaupi framselt bókun sína til aðila sem fullnægir þátttökuskilyrðum ef hann getur ekki sjálfur nýtt sér alferð. Í 7. gr. er síðan svohljóðandi ákvæði um verðbreytingar:

Verð það, sem sett er fram í samningnum, skal haldast óbreytt nema því aðeins að þar sé skýrt tekið fram að verð geti hækkað eða lækkað og nákvæmlega sé tilgreint hvernig reiknað skuli út breytt verð. Einungis skal heimila breytingar á:

- a. flutningskostnaði, þar með töldum eldsneytiskostnaði,
- b. álögum, sköttum eða sérgreiðslum fyrir tiltekna þjónustu, svo sem lendingargjöldum eða gjöldum fyrir að fara um borð eða frá borði í höfnum og á flugvöllum,
- c. gengi því sem á við um hina tilteknu alferð.

Síðustu tuttugu daga fyrir brottfarardag má ekki hækka verð það sem í samningi segir.

Í úrskurði samgönguráðuneytisins frá 2. ágúst 2007 í máli nr. 11/2007<sup>10</sup>, sbr. og ákvörðun Neytendastofu frá 28. júlí 2006 í máli nr. 9/2006, var leyst úr ágreiningi um túlkun á 7. gr. Komist var að þeirri niðurstöðu að Heimsferðir ehf. hefðu brotið gegn ákvæðinu með kröfu um viðbótargreiðslu fyrir alferð en engin nákvæm

9 Alþingistíðindi 1993–1994, A-deild, bls. 1921.

10 Aðkoma ráðuneytisins að málinu helgast af því að á umræddum tíma var ekki að finna kærheimild til áfrýjunarnefndar neytendamála í lögunum. Nefndin vísaði kæru vegna málsins því frá, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar neytendamála frá 9. nóvember 2006 í máli nr. 5/2006, og samgönguráðuneytið úrskurðaði í kjölfarið í málinu. Með lögum nr. 34/2007 var kærheimild til áfrýjunarnefndarinnar hins vegar bætt inn í lögin.

tilgreining var í skilmálum þeirra hvernig verðbreyting skyldi reiknuð út eða tilvísun til þess við hvaða erlenda gjaldmiðil skyldi miðað.

### 2.5.5 Vanefndir seljanda o.fl.

Í IV. kafla eru ýmis ákvæði um vanefndir seljanda og réttindi farkaupa vegna þeirra. Verði veruleg breyting á ferðatilhögun kann farkaupi t.d. að eiga rétt á riftun eða skaðabótum, sbr. 8.–10. gr. Fullnægi ferðin ekki ákvæðum samningsins getur farkaupi krafist úrbóta eða jafnvel rift, sbr. 11. gr. Verði farkaupi fyrir meiðslum eða eignatjóni vegna þess að alferð er ófullnægjandi á hann rétt á skaðabótum nema vanefnd verði ekki, af tilteknum orsökum, rakin til vanrækslu seljanda eða annars þjónustuaðila, sbr. 13. gr. Í dómi Hæstaréttar frá 17. nóvember 2005 í máli nr. 244/2005 var kröfu ungrar stúlku um skaðabætur vegna líkamstjóns samkvæmt 13. gr. hafnað á þeirri forsendu að ósannað væri að umrætt slys yrði rakið til vanbúnaðar á sundlauginni þar sem hún slasaðist.

### 2.5.6 Eftirlit og réttarframkvæmd

Samkvæmt 16. gr. laganna er viðskiptaráðherra heimilt að setja nánari reglur um framkvæmd laganna. Fram til 1. janúar 2008 fór samgönguráðherra með þessa heimild og setti árið 1995 reglugerð nr. 156/1995 um alferðir. Samkvæmt 17. gr. laganna fer Neytendastofa með eftirlit með framkvæmd laganna en ákvörðunum hennar verður skotið til áfrýjunarnefndar neytendamála.

Ekki verður séð að mikið hafi reynt á túlkun laganna, ef frá eru taldir úrskurðir þeirrar nefndar í ferðamálum sem vistuð er hjá Neytendasamtökunum, en hún hefur kveðið upp allnokkra úrskurði sem lögin varða. Framangreind ákvörðun Neytendastofu frá 28. júlí 2006 í máli nr. 9/2006 virðist hins vegar vera eina ákvörðun Neytendastofu þar sem reynt hefur á lögin. Þá virðist áðurnefndur dómur Hæstaréttar frá 17. nóvember 2005 í máli nr. 244/2005 vera eini hæstaréttardómurinn þar sem reynt hefur á lögin.

## **2.6 Lög um neytendalán nr. 121/1994**

### 2.6.1 Almenn um lögin

Lög um neytendalán voru upphaflega sett árið 1993, þ.e. lög nr. 30/1993, en þau voru síðan endurútgefin samkvæmt lögum nr. 101/1994 sem lög um neytendalán nr. 121/1994. Frumvarpið til laganna var eitt þeirra frumvarpa sem lögð voru fyrir Alþingi í tengslum við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Tilgangur frumvarpsins var að fullnægja skilyrðum tilskipana 87/102/EBE og 90/88/EBE um neytendalán.<sup>11</sup> Segja má að meginatriði laganna sé að tryggja neytendum tilteknar upplýsingar við lántöku, þ.á m. upplýsingar um árlega hlutfallstölu kostnaðar.

### 2.6.2 Gildissvið laganna

Samkvæmt 1. gr. taka lögin til „lánessamninga sem lánveitandi gerir í atvinnuskyni við neytendur“. Samkvæmt a-lið 4. gr. er neytandi „einstaklingur sem á lánsviðskipti sem lög þessi ná til, enda séu þau ekki gerð í atvinnuskyni af hans hálfu“. Rétt er að taka fram að upphaflega frumvarpið til laganna takmarkaði gildissviðið ekki við lán sem neytendur taka heldur tók það jafnt til lánessamninga sem einstaklingar gera og þeirra sem lögaðilar gera. Í meðförum Alþingis var gildissviðið hins vegar þrengt að tillögu efnahags- og viðskiptanefndar.<sup>12</sup>

Í 2. gr. eru tilteknir samningar undanskildir lögnum, t.d. lánessamningar sem gilda skemmri tíma en þrjá mánuði og lánessamningar að lægri fjárhæð en 15.000 kr. Upphaflega voru undantekningarnar í 2. gr. fleiri. Þannig féllu t.d. lánessamningar sem tryggðir eru með veði í fasteign og lánessamningar sem gerðir eru í því skyni að stofna til eignarréttar yfir fasteignum ekki undir lögin, en þær undantekningar voru felldar brott með lögum nr. 179/2000. Samkvæmt 24. gr. má eigi með samningi víkja frá ákvæðum laganna neytanda í óhag.

11 Alþingistiðindi 1992–1993, A-deild, bls. 531–532.

12 Sjá breytingartillöguna og nefndarálitid um hana í Alþingistiðindi 1992–1993, A-deild, bls. 4681–4685.



### 2.6.3 Upplýsingaskylda lánveitanda – árleg hlutfallstala kostnaðar

Lögin tryggja einkum upplýsingagjöf til neytanda við lántöku. Þannig hefur II. kafli laganna að geyma ítarlegar reglur um upplýsingaskyldu lánveitanda. Lánessamningur skal gerður skriflega og m.a. hafa að geyma upplýsingar um höfuðstól (þ.e. lánsfjárhæð án nokkurs kostnaðar), heildarlántökukostnað, vexti, heildarupphæð þess sem greiða skal (þ.e. höfuðstól að viðbættum vöxtum og lántökukostnaði), fjölda afborgana, upphæð hvernar greiðslu og gjalddaga, gildistíma samnings og skilyrði uppsagnar hans, heimild til að greiða fyrir lokagjalddaga og árlega hlutfallstölu kostnaðar.

Samkvæmt 10. gr. er árleg hlutfallstala kostnaðar „það vaxtaígildi sem jafnar núvirðið af greiðsluskuldbindingum lánveitanda annars vegar og neytanda hins vegar samkvæmt lánessamningi þeirra“ og henni skal lýst „sem árlegri prósentu af upphæð höfuðstóls lánsins. Hún skal reiknuð í samræmi við stærðfræðilíkingu sem nánar skal mælt fyrir um í reglugerð er ráðherra setur.“ Stærðfræðilíkinguna er að finna í reglugerð nr. 377/1993 um neytendalán. Tilgangurinn með þessari skyldu er að gefa lántakanda færi á að meta hve mikill kostnaður fylgir láninu og bera saman mismunandi lánstilboð.<sup>13</sup> Eftir því sem hin árlega hlutfallstala kostnaðar er lægri, því hagstæðara er lánið. Samkvæmt 13. gr. laganna er lánveitanda enn fremur skylt að upplýsa um árlega hlutfallstölu kostnaðar á starfsstöð sinni, svo og í auglýsingum og tilboðum. Í ákvörðun samkeppnisráðs frá 1. apríl 2004 í máli nr. 11/2004 var tekið fram að skyldan til að upplýsa um hlutfallstölu bæði á starfsstöð og í auglýsingum væri fortakslaus og því væri ekki nægilegt að talan lægi einungis fyrir á starfsstöð lánveitanda.

Samkvæmt 14. gr. er lánveitanda almennt óheimilt að krefja neytanda um greiðslu vaxta og lántökukostnaðar sem ekki er tilgreindur í lánessamningnum, eða um frekari lántökukostnað en þar greinir. Í 14. gr. kemur einnig fram að ef árleg hlutfallstala kostnaðar er of lágt reiknuð sé lánveitanda eigi heimilt að krefjast heildarlántökukostnaðar sem gæfi hærri árlega hlutfallstölu kostnaðar. Samkvæmt 15. gr. getur skortur á upplýsingum jafnframt skapað lánveitanda bótaábyrgð.

### 2.6.4 Greiðsla fyrir gjalddaga

Í III. kafli laganna, sem ber heitið „Greiðsla fyrir gjalddaga“, er svohljóðandi ákvæði í 16. gr.:

Neytanda skal heimilt að standa skil á skuldbindingum sínum samkvæmt lánessamningi fyrir þann tíma sem umsaminn er. Notfæri neytandi sér heimild þessa á hann rétt á lækkun á heildarlántökukostnaði sem nemur þeim vöxtum og öðrum gjöldum sem greiða átti eftir greiðsludag.

Nokkuð hefur verið deilt um hvort þetta ákvæði banni hin svonefndu uppgreiðslugjöld banka og fjármálastofnana. Í ákvörðun samkeppnisráðs frá 7. júní 2005 í máli nr. 19/2005 var talið að með hliðsjón af meginreglunni um samningsfrelsi yrði ekki talið að 16. gr. legði bann við uppgreiðslugjaldi, en gjaldið yrði þó að koma skýrt fram í upphaflegum lánessamningi. Með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála frá 6. október 2005 í máli nr. 11/2005 var ákvörðunin staðfest.<sup>14</sup>

### 2.6.5 Framsal kröfuréttinda og kaup með eignarréttarfyrrvara

IV. kafli laganna fjallar um framsal kröfuréttinda. Samkvæmt 17. gr. getur neytandi almennt haldið uppi sömu mótbárum við framsalshafa og við upphaflegan eiganda kröfunnar. Er þetta í samræmi við almennar reglur kröfuréttar. Samkvæmt 3. mgr. 17. gr. og 18. gr. nær þessi regla einnig til viðskiptabréfskrafna nema til staðar sé trygging samkvæmt 18. gr. Í þeim tilvikum þar sem trygging er ekki til staðar fela lögin því í sér verulegt frávik frá reglum kröfuréttar um framsal viðskiptabréfskrafna þar sem meginreglan er sú að full skil eru gerð á milli krafna sem bréfin bera með sér og þeirra krafna sem leiða af lögskiptunum að baki bréfunum.<sup>15</sup>

.....

13 *Alþingistíðindi 1992–1993, A-deild, bls. 533.*

14 *Aðkoma samkeppnisyfirlada helgast af því að fram til setningar laga um Neytendastofu og talsmann neytenda nr. 62/2005 heyrðu lögin undir samkeppnisyfirlöð.*

15 *Páll Sigurðsson: „Neytendalán og lánsviðskipti.“ Í ritinu Lagabættir III. Reykjavík 1994, bls. 355.*

V. kafli laganna fjallar um kaup með eignarréttarfyrrvara. Er hann að mestu leyti í samræmi við almennar reglur og ekki ástæða til að rekja hann sérstaklega hér.

### 2.6.6 Eftirlit og réttarframkvæmd

Samkvæmt 21. gr. er viðskiptaráðherra heimilt að kveða nánar á um framkvæmd laganna með reglugerð. Það hefur hann gert með áðurnefndri reglugerð nr. 377/1993 um neytendalán, svo og síðari reglugerðum um breytingar á þeirri reglugerð, þ.e. reglugerð nr. 491/1993 og nr. 236/2000. Samkvæmt 25. gr. laganna annast Neytendastofa eftirlit með framkvæmd þeirra en ákvörðunum hennar verður skotið til áfrýjunarnefndar neytendamála.

Ekki verður séð að mikið hafi reynt á túlkun laganna, enda virðast framangreindar ákvarðanir samkeppnisyfirvalda frá 2005 vera síðustu úrskurðir stjórnvalda þar sem með beinum hætti reynir á lögin. Þá verður ekki séð að Hæstiréttur hafi kveðið upp dóm þar sem reynir á skýringu laganna.

## **2.7 Lög um Lúganósamninginn um dómsvald og fullnustu dóma í einkamálum nr. 68/1995**

Með lögum nr. 68/1995 var Lúganósamningnum um dómsvald og fullnustu dóma í einkamálum veitt lagagildi hér á landi, sbr. 2. gr. laganna. Samningurinn var afrakstur samstarfs aðildarríkja EB og EFTA og var samþykktur í Lúganó 16. september 1988 af fulltrúum tólf EB-ríkja og sex EFTA-ríkja.<sup>16</sup> Í 4. kafla samningsins, þ.e. í 13.–15. gr., er að finna reglur um varnarþing í neytendamálum sem rétt er að gera örstutta grein fyrir.

Í 13. gr. er að finna afmörkun á gildissviði reglanna. Grunnskilyrði þess að reglurnar eigi við er að málið varði samning sem „neytandi“ gerir í tilgangi sem telja verður að varði ekki atvinnu hans. Því til viðbótar þarf samningurinn að teljast til einhvers þeirra samninga sem taldir eru upp í 1.–3. tölulið 1. mgr. 13. gr.

Kjarna varnarþingsreglnanna er síðan að finna í 14. gr. Samkvæmt 1. mgr. 14. gr. getur neytandi höfðað mál gegn hinum samningsaðilanum annaðhvort fyrir dómstólum í því samningsríki þar sem sá aðili á heimili, eða fyrir dómstólum í því samningsríki þar sem neytandinn sjálfur á heimili. Samkvæmt 2. mgr. 14. gr. getur hinn samningsaðilinn hins vegar einungis höfðað mál gegn neytandanum fyrir dómstólum í því samningsríki þar sem neytandinn á heimili. Einungis má víkja frá ákvæðum 4. kafla með samningi ef það er gert til hagsbóta fyrir neytandann.<sup>17</sup>

## **2.8 Lög um gerð samninga um hlutdeild í afnotarétti orlofshúsnæðis nr. 23/1997**

Frumvarpið sem varð að lögum nr. 23/1997 var lagt fram vegna skuldbindinga íslenskra stjórnvalda til að setja í lög ákvæði tilskipunar Evrópuþings og ráðsins 94/47/EB frá 26. október 1994 um verndun kaupenda vegna tilskilinna þátta í samningum um kaup á réttindum til að nýta fasteignir á skiptileigugrunni (e. time-share).<sup>18</sup>

Samkvæmt 1. gr. laganna gilda þau um samninga um hlutdeild í afnotarétti af fasteignum og hafa það markmið að tryggja neytendavernd við gerð slíkra samninga. Afnotaréttur sem varir skemur en þrjú ár fellur þó utan gildissviðs laganna. Í 2. gr. laganna eru helstu hugtök laganna skilgreind og samkvæmt þeim er skilyrði þess að lögin gildi að samningurinn sé gerður í atvinnuskyni af hálfu seljanda en sé ekki liður í atvinnurekstri af hálfu kaupanda. Í 3. gr. kemur síðan fram að ekki megi með samningi víkja frá ákvæðum laganna kaupanda í óhag.

Lögin setja ýmis skilyrði fyrir form og efni samningsins. Hann skal vera skriflegur, á því tungumáli sem talað er þar sem kaupandi er búsettur og hafa að geyma þær upplýsingar sem mælt er fyrir um í 4. gr., sbr. 4. og 5. gr. laganna. Meðal þessara upplýsinga eru t.d. hvaða skilyrði kaupandi þarf að uppfylla til að mega nýta fasteignina, hvaða þjónustu hann hefur aðgang að og hvaða greiðslur honum ber að inna af hendi.

16 Alþingistíðindi 1994–1995, A-deild, bls. 2554.

17 Eyvindur G. Gunnarsson: „Varnarþingsreglur Lúganósamningsins.“ *Tímarit lögfræðinga* 1999, bls. 355.

18 Alþingistíðindi 1996–1997, A-deild, bls. 3211.

Lögin veita kaupanda einnig ríkan rétt til að ganga frá samningnum. Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. skuldbindur samningur kaupandann ekki fyrr en eftir tíu daga frá undirritun hans. Seljanda er óheimilt að krefja kaupanda um greiðslu fyrr en að liðnum þessum fresti og á meðan fresturinn er að líða getur kaupandi gengið frá samningnum með tilkynningu til seljanda, sbr. 4. mgr. 6. gr. og 7. gr. Í tilviki skorts á upplýsingagjöf seljanda getur frestur neytanda orðið allt upp í þrjá mánuði og tíu daga, sbr. 2. og 3. mgr. 6. gr. Gangi kaupandi frá samningnum falla lánsamningar sem kaupnum tengjast úr gildi, jafnt við seljanda sem og þriðja aðila, sbr. 8. gr.

Samkvæmt 9. gr. er viðskiptaráðherra heimilt að kveða nánar á um framkvæmd laganna með reglugerð. Slík reglugerð hefur ekki verið sett. Samkvæmt 10. gr. annast Neytendastofa eftirlit með ákvæðum laganna en ákvörðunum hennar verður skotið til áfrýjunarnefndar neytendamála. Ekki verður séð að til staðar séu ákvarðanir Neytendastofu eða dómafordæmi þar sem reynt hefur á túlkun laganna. Er það athyglisvert í ljósi þess að mikill fjöldi kvartana hefur borist neytendastofnununum á hinum Norðurlöndunum vegna kaupa neytenda á slíkum hlutdeildum.

## **2.9 Lög um þjónustukaup nr. 42/2000**

### 2.9.1 Almenn um lögin

Ólíkt flestum gildandi lögum á sviði neytendaréttar eiga lög um þjónustukaup nr. 42/2000 ekki rót sína að rekja til reglusetningar Evrópusambandsins. Lögin tóku mið af lagasetningu annars staðar á Norðurlöndum og í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögunum var tekið fram að aðalhvatin væri að leysa úr brýnni þörf á lagareglum til að greiða úr réttarágreiningi vegna kaupa á þjónustu.<sup>19</sup>

### 2.9.2 Gildissvið laganna

Samkvæmt 1. gr. taka lögin til hvers kyns samninga um kaup á þjónustu sem veitt er neytendum í atvinnuskyni gegn endurgjaldi og þegar veitt þjónusta felur í sér eitthvað af eftirtöldu:

- 1) Vinnu við lausafjármuni.
- 2) Vinnu við fasteignir, vinnu vegna byggingarframkvæmda eða aðrar framkvæmdir á landi.
- 3) Geymslu á lausafjármunum.
- 4) Ráðgjafarþjónustu sem veitt er í tengslum við 2. tölul.

Samkvæmt 3. mgr. 1. gr. er með „neytanda“ átt við „einstakling sem er kaupandi þjónustu og kaupin eru ekki í atvinnuskyni eða í tengslum við starf hans“. Þó lögin takmarki gildissviðið þannig skýrlega við einstaklinga sem ekki eru að kaupa þjónustu í atvinnuskyni virðast dómstólar að nokkru marki hafa lagt rýmra gildissvið til grundvallar. Í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 11. apríl 2006 í máli nr. E-7765/2005 var lögunum t.d. beitt um viðskipti tveggja lögaðila sem virtust snerta atvinnurekstur beggja. Í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 5. október 2007 í máli nr. E-3047/2007 og dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 5. október 2007 í máli nr. E-2153/2007 var lögunum beitt um þjónustu sem hugbúnaðarfyrirtæki hafði keypt af einstaklingi. Tæplega verður séð að þessi beiting laganna sé í samræmi við skýrt orðalag gildissviðs þeirra. Það athugast þó að í þessum málum voru ekki höfð uppi mótmæli við því að lögin ættu við auk þess sem þau ákvæði laganna sem beitt var verða væntanlega að teljast í samræmi við þær almennu reglur sem ella giltu.

Í 2. gr. er gildissvið laganna afmarkað nánar með þeim hætti að talin eru upp atvik sem ekki falla undir lögin. Segja má að meginatriði þeirrar afmörkunar sé að ef um viðskipti aðila fer eftir ákvæðum laga um lausafjárkaup þá gildi lögin um þjónustukaup ekki. Í 3. gr. laganna er loks tekið fram að ekki megi víkja frá lögunum með samningi neytanda í óhag.

Verður nú vikið að nokkrum helstu efnisatriðum laganna. Sú umfjöllun er engan veginn tæmandi en einblínt verður á helstu réttindi sem neytendur njóta samkvæmt lögunum.

.....

19 *Alþingistiðindi 1999–2000, A-deild, bls. 950–951.*

### 2.9.3 Reglur um galla á seldri þjónustu

III. kafli laganna fjallar um galla á seldri þjónustu. Í 9. gr. er hugtakið galli afmarkað, en þar er talið upp í sex liðum hvenær þjónusta telst gölluð. Þannig telst þjónusta m.a. gölluð:

- 1) Ef árangur af unnu verki stenst ekki þær kröfur sem gera má samkvæmt 4. gr. laganna, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 9. gr. Sem dæmi um slíkt má nefna dóm Héraðsdóms Reykjavíkur frá 6. desember 2006 í máli nr. E-7819/2005.
- 2) Ef seljandi hefur gefið rangar eða villandi upplýsingar, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. Sem dæmi um slíkt má nefna álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 2. maí 2007 í máli nr. 8/2007.
- 3) Ef seljandi hefur vanrækt að veita upplýsingar sem þýðingu hafa fyrir framkvæmd verksins, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 9. gr. Sem dæmi um slíkt má nefna dóm Héraðsdóms Reykjavíkur frá 24. nóvember 2006 í máli nr. E-388/2005.

Í 11.–15. gr. eru síðan ákvæði um vanefndaúrræði neytanda vegna galla. Ef seld þjónusta er gölluð getur neytandi:

- 1) Krafist úrbóta samkvæmt 11. gr. nema það valdi seljanda þjónustunnar „óhæfilega miklum kostnaði eða verulegu óhagræði“. Meta verður í hverju tilviki fyrir sig hvort krafan sé óhæfileg og sem dæmi um slíkt mat má nefna álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 29. ágúst 2007 í máli nr. 24/2007. Ef kröfu um úrbætur er ekki sinnt er heimild fyrir neytanda í 2. mgr. 11. gr. til að láta bæta úr gallanum á kostnað seljanda. Með sama hætti og neytandi getur krafist úrbóta af hálfu seljanda hefur seljandi sjálfur tiltekinn rétt til úrbóta samkvæmt 16. gr. Þjóðist hann til að bæta úr galla getur neytandi almennt ekki krafist afsláttar eða rift. Af dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 6. desember 2006 í máli nr. E-7819/2005 má ráða að það er seljandi sem ber sönnunarbyrði fyrir því að hann hafi boðið úrbætur sem neytandi hafi ekki þegið. Sönnun um slíkt tókst ekki í málinu. Hún tókst hins vegar í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 10. mars 2006 í máli nr. E-1067/2005.
- 2) Krafist afsláttar samkvæmt 13. gr. Sem dæmi um slíkan afslátt má nefna dóm Héraðsdóms Reykjavíkur frá 24. nóvember 2006 í máli nr. E-388/2005.
- 3) Krafist riftunar samkvæmt 14. gr. ef vinnu sem unnin hefur verið er „verulega áfátt“.
- 4) Krafist skaðabóta. Verði neytandi fyrir tjóni vegna gallaðrar þjónustu á hann samkvæmt 15. gr. rétt til skaðabóta nema seljandi þjónustunnar sýni fram á að gallinn verði ekki rakinn til vanrækslu hans. Neytandinn ber samkvæmt þessu sönnunarbyrði fyrir galla og tjóni en takist sú sönnun hvílir sönnunarbyrðin á seljanda fyrir því að gallinn tengist ekki vanrækslu hans. Sem dæmi um að skaðabætur hafi verið ákvarðaðar á grundvelli 15. gr. má nefna dóm Héraðsdóms Reykjavíkur frá 10. mars 2006 í máli nr. E-1067/2005 og álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 17. september 2007 í máli nr. 18/2007, en athyglisvert er að í síðarnefnda tilvikinu virðast bæturnar fyrst og fremst vera ákvarðaðar vegna einhvers konar ófjárhagslegs tjóns. Samkvæmt 2. mgr. 15. gr. á greinin ekki við um bætur vegna líkams- og eignatjóns. Um tjón á eignum neytanda gildir hins vegar VI. kafli laganna. Í 25. gr. kemur þannig fram að verði tjón á eignum neytanda þegar verk er unnið eða í tengslum við það, eða ef hlutur sem afhentur hefur verið seljanda þjónustu glatast eða skemmist, ber seljanda að bæta það tjón nema hann sanni að hann hafi ekki sýnt af sér vanrækslu. Ákvæði VI. kafla tengjast ákvæðum IV. kafla um það hvenær áhætta af verki flyst frá seljanda til neytanda, en meginreglan þar er sú að áhættan hvílir á seljanda þar til hann hefur skilað af sér verki. Ekki er ástæða til að rekja þessar reglur hér en bent skal á dóm Héraðsdóms Norðurlands vestra frá 14. júní 2006 í máli nr. E-189/2004 sem dæmi um álitæfni þar sem á túlkun reglanna reynir. Þar var talið að seljandinn bæri ábyrgð á tjóni neytandans samkvæmt 25. gr. laganna.<sup>20</sup>

.....  
20 Sem fleiri dæmi um ábyrgð seljanda samkvæmt 25. gr. laganna mætti nefna álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 2. maí 2007 í máli nr. 8/2007, álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 2. febrúar 2006 í máli nr. 1/2005 og álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 23. september 2005 í máli nr. 6/2004.

Í 17. gr. er mælt fyrir um tilkynningarfrestr neytanda vegna galla. Þar kemur fram að neytandi glati rétti sínum til að bera fyrir sig galla á þjónustu ef hann tilkynnir seljanda ekki um slíkt „innan sanngjarns frests eftir að neytandinn vissi eða mátti hafa verið ljóst að hún væri gölluð“. Samkvæmt 2. mgr. 17. gr. er hámarksfrestur til kvörtunar almennt tvö ár frá afhendingu þjónustunnar, en greinin á ekki við ef seljandi hefur brotið gegn almennum viðskiptaháttum eða á annan hátt sýnt af sér vitavert gáleysi, sbr. 3. mgr. 17. gr. Sem dæmi um að neytandi hafi glatað rétti samkvæmt 17. gr. laganna má nefna dóm Héraðsdóms Reykjavíkur frá 19. desember 2007 í máli nr. E-3206/2007.

#### 2.9.4 Reglur um drátt á að ljúka þjónustu

Í V. kafla er fjallað um réttarstöðuna þegar seljandi dregur að ljúka þjónustu. Samkvæmt 30. gr. skal seldri þjónustu lokið á þeim tíma sem samið hefur verið um. Hafi ekki verið samið um lokin skal þjónustunni almennt skilað „innan sanngjarns frests eftir að krafa um það kemur fram.“ Verði dráttur á því að þjónustu ljúki getur neytandi rift ef skilyrði 21. gr. eru fyrir hendi. Hann getur einnig krafist skaðabóta samkvæmt 23. gr. nema seljandi sýni fram á að drátturinn sé ekki af hans völdum.<sup>21</sup> Samkvæmt 24. gr. þarf neytandinn að tilkynna seljanda „innan sanngjarns frests“ að hann vilji bera fyrir sig að dráttur hafi orðið.

#### 2.9.5 Reglur um verð fyrir keypta þjónustu

Í VII. kafla laganna eru allitarleg ákvæði um það hvernig ákvarða skuli verð fyrir þjónustu. Þarf þetta ekki að koma á óvart enda má heita einkenni á mörgum samningum um þjónustukaup að verð er ekki endanlega ákveðið við samningsgerð.<sup>22</sup>

Hafi ekki verið samið um kaupverð skal greiða „það verð sem telja má sanngjarnt með hliðsjón af því hve vinnan er mikil og hvers eðlis hún er“, sbr. 28. gr. Telja verður að sönnunarbyrðin hvíli á neytanda fyrir því að reikningur seljanda sé ekki sanngjarn, sbr. m.a. dóm Héraðsdóms Reykjavíkur frá 5. maí 2006 í máli nr. E-3396/2005 og dóm Héraðsdóms Reykjavíkur frá 7. apríl 2006 í máli nr. E-5032/2005.

Hafi seljandi látið neytanda í té verðáætlun má verðið ekki fara verulega fram úr þeirri áætlun, sbr. 29. gr. Þrátt fyrir að seljandi hafi gert tilboð eða verðáætlun ber honum viðbótargreiðsla hafi verð hækkað vegna kringumstæðna sem hann gat ekki séð fyrir, sbr. 30. gr. Finna má allmörg dæmi um úrlausnir þar sem reynt hefur á þessi ákvæði, sbr. dóm Héraðsdóms Reykjavíkur frá 2. febrúar 2007 í máli nr. E-1348/2006, álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 25. janúar 2007 í máli nr. 9/2006, álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 15. febrúar 2006 í máli nr. 4/2005 og álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 23. september 2005 í máli nr. 7/2004. Í 1. mgr. 31. gr. kemur síðan fram að hafi seljandi þjónustu áskilið sér fyrirvara um verð og í ljós kemur að það muni hækka verulega, eða atvik verða sem nefnd eru í 30. gr., skuli seljandi tilkynna neytanda það án tafar og óska eftir fyrirmælum um verkið. Sinni seljandi ekki þessari tilkynningarskyldu sinni getur hann almennt ekki gert kröfu um fullt verð eða krafist viðbótargreiðslu, sbr. 2. mgr. 31. gr. Dómur Hæstaréttar frá 30. mars 2006 í máli nr. 453/2005 sýnir 31. gr. vel í verki. Þar krafðist seljandi þjónustu greiðslu fyrir 498 vinnustundir vegna breytinga á bifreið sem neytandi fól honum að gera. Hæstiréttur færði vinnustundirnar niður í 415 með vísan til 31. gr., á þeim grunni að seljandinn hefði ekki gert fullnægjandi grein fyrir þeim miklu breytingum sem urðu á verki hans og þeim aukakostnaði sem af þeim leiddi. Yrði hann að bera hallann af því.

Samkvæmt 32. gr. skal tilgreint verð innihalda öll opinber gjöld nema neytandi hafi sannanlega haft vitneskju um að þau væru ekki innifalin. Það er seljandi sem ber sönnunarbyrðina fyrir því að neytandi hafi vitað að hin opinberu gjöld voru ekki innifalin, sbr. ummæli í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögunum svo og dóm Héraðsdóms Reykjavíkur frá 12. febrúar 2007 í máli nr. E-2311/2005.<sup>23</sup> Hér má einnig benda á dóm Hæstaréttar frá 18. mars 2008 í máli nr. 207/2007, þar sem sýknað var af tiltekinni kröfu með

21 Sem dæmi um bætur vegna dráttar á að þjónustu sé skilað má nefna álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 13. desember 2007 í máli nr. 31/2007, en þar var talið að neytandi ætti rétt á bótum fyrir afnotamissi bifreiðar.

22 Hrafnkell Óskarsson: „Nýlög um þjónustukaup.“ Í ráðstefnuritinu Rannsóknir í félagsvísindum IV. Lagadeild. Háskólaútgáfan 2003, bls. 206.

23 Sjá Alþingistiðindi 1999–2000, A-deild, bls. 975.

vísan til 32. gr. laganna, svo og dóm Héraðsdóms Reykjavíkur frá 2. febrúar 2007 í máli nr. E-1348/2006 en þar var talið, með vísan til meginreglu 32. gr. laganna, að seljanda væri ekki heimilt að bæta virðisaukaskatti ofan á vinnulaun eða aðrar fjárhæðir.

Ef ekki hefur verið samið um verð getur neytandi krafist sundurliðaðs reiknings samkvæmt 1. mgr. 34. gr. Honum ber ekki skylda til að greiða seljanda fyrr en hann fær slíkan reikning sem jafnframt er í samræmi við opinber fyrirmæli um gerð reikninga, sbr. 2. mgr. 34. gr. Þessi regla birtist skýrt í dómi Hæstaréttar frá 18. mars 2008 í máli nr. 207/2007 en þar var sýknað að svo stöddu af tiltekinni kröfu húsasmíðameistara með vísan til 2. mgr. 34. gr., enda hefði hann ekki gert neytandanum sundurliðaðan reikning til samræmis við 1. mgr. 34. gr. Í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 9. október 2006 í máli nr. E-1555/2006 var einnig vísað til 1. mgr. 34. gr. til stuðnings sýknu af kröfu seljanda, þó ásamt öðru. Í þessu sambandi má einnig nefna dóm Héraðsdóms Reykjavíkur frá 2. febrúar 2007 í máli nr. E-1348/2006 en þar hafði dráttur seljanda á að leggja fram reikning til samræmis við 34. gr. áhrif á upphafstíma dráttarvaxta.

Að endingu skulu hér nefndar tvær greinar úr II. kafla laganna – 6. og 8. gr. – enda tengjast þær ákvæðum VII. kafla og geta leitt til þess að seljandi fái ekki greitt fyrir hluta vinnu sinnar:

- 1) Samkvæmt 6. gr. ber seljandi tiltekna leiðbeiningarskyldu gagnvart neytanda og ber t.d. að upplýsa hann ef kaup hans á þjónustu eru óhagkvæm eða ef fyrirséð er að verðið verði mun hærra en neytandi mátti gera ráð fyrir.<sup>24</sup> Í slíkum tilvikum ber honum að óska eftir fyrirmælum um hvort frekari vinna skuli af hendi leyst og vanræksla hans á því getur leitt til þess að hann glati kröfu um greiðslu, líkt og nánar er mælt fyrir um í 6. gr.
- 2) Í 8. gr. eru síðan ákvæði um viðbótarverk en með þeim er stefnt að því að aðalreglan sé sú að neytandinn taki sjálfur ákvörðun um hvort verk sé unnið eða ekki.<sup>25</sup> Í 1. mgr. 8. gr. kemur þannig fram að seljanda þjónustu beri að tilkynna neytanda ef í ljós kemur þegar verk er unnið að eðlilegt sé að vinna önnur verk samtímis vegna tengsla þeirra við aðalverk. Skal seljandi óska eftir fyrirmælum neytanda um viðbótarverk og af þessu leiðir, þó ekki sé það berum orðum tekið fram í ákvæðinu, að seljandinn á ekki rétt til greiðslu fyrir verkið nema neytandi hafi óskað eftir verkinu. Sem dæmi um þetta má nefna álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 17. september 2007 í máli nr. 30/2007, en þar var talið að seljandi ætti ekki rétt til greiðslu fyrir viðbótarverk sem unnið var í tengslum við viðgerð á húsbil. Í 2. mgr. 8. gr. er síðan að finna tiltekna undantekningar frá meginreglunni um að ekkert verði gert án fyrirmæla frá neytandanum, t.d. í þeim tilvikum þegar viðbótarkostnaður er óverulegur eða ekki er unnt að fresta verkinu vegna hættu sem af því stafar.

### 2.9.6 Reglur um afpöntunarrétt neytanda

Í VIII. kafla er mælt fyrir um afpöntunarrétt neytanda. Í 35. gr. segir þannig að neytanda sé heimilt að afpanta þjónustu sem hann hefur óskað eftir og óska eftir að frekari vinna verði hætt þótt verk sé hafið. Hér er um að ræða verulega rýmri rétt en samkvæmt almennum reglum, enda stendur meginregla samningaréttar til þess að gerða samninga skuli halda (*pacta sunt servanda*). Neytandi þarf ekki að tilgreina ástæðuna fyrir afpöntun verks og engar sérstakar formkröfur eru gerðar. Afpöntunin getur þannig jafnt verið munnleg sem skrifleg.<sup>26</sup>

Samkvæmt 1. mgr. 36. gr. er seljanda heimilt að krefjast greiðslu fyrir þá vinnu sem innt hefur verið af hendi þegar neytandi afpantar þjónustu, svo og fyrir þá vinnu sem nauðsynlegt er að ljúka þrátt fyrir afpöntun. Samkvæmt 2. mgr. 36. gr. getur seljandi einnig almennt krafist skaðabóta fyrir afleitt tjón sem hann sannar.

.....  
<sup>24</sup> Sem dæmi um tilvísun í 1. mgr. 6. gr. má nefna dóm Héraðsdóms Reykjavíkur frá 9. október 2006 í máli nr. E-1555/2006, en þar var litið til ákvæðisins við rökstuðning fyrir því að neytanda, sem búsettur var í Reykjavík, bæri ekki að greiða sérstaklega fyrir akstur seljandans til og frá starfsstöð sinni í Keflavík.

<sup>25</sup> Alþingistíðindi 1999–2000, A-deild, bls. 956.

<sup>26</sup> Alþingistíðindi 1999–2000, A-deild, bls. 976.

### 2.9.7 Úrlausnir kæruneftndar og dómaframkvæmd

Í 40. gr. laganna eru ákvæði um kæruneftnd lausafjár- og þjónustukaupa. Neftndarmenn hennar eru þrír og eru skipaðir af viðskiptaráðherra – einn eftir tilnefningu Neytendasamtakanna, annar eftir tilnefningu Samtaka atvinnulífsins og þriðji án tilnefningar. Skal sá síðarneftndi vera formaður neftndarinnar. Greini aðila að þjónustukaupum á um réttindi sín og skyldur samkvæmt lögnum geta þeir snúið sér til neftndarinnar og óskað eftir álitsgerð hennar um ágreiningsefnið. Niðurstöðum neftndarinnar verður ekki skotið til annarra stjórnvalda en unnt er að leggja ágreininginn fyrir dómstóla með venjulegum hætti. Í reglugerð nr. 766/2006 um kæruneftnd lausafjár- og þjónustukaupa er nánar mælt fyrir um neftndina og störf hennar, sbr. reglugerðarheimildina í 4. mgr. 40. gr. laganna.

Af því vefsvæði þar sem úrskurðir neftndarinnar eru birtir má ráða að fram til ársins 2008 hafi hún kveðið upp 17 úrskurði sem varða löginn um þjónustukaup, þar af 10 úrskurði á árinu 2007. Ólíkt flestri annari löggjöf á sviði neytendaréttar er einnig til umtalsvert magn dóma sem snerta löginn, sbr. m.a. þá 13 héraðsdóma sem að framan eru neftndir. Á hinn bóginn verður ekki annað séð en að dómur Hæstaréttar frá 30. mars 2006 í máli nr. 453/2005 og dómur Hæstaréttar frá 18. mars 2008 í máli nr. 207/2007 séu einu hæstaréttardómarnir sem beinlínis varða túlkun laganna. Án efa ræður hér miklu að fjárkröfurnar í málum sem varða löginn eru almennt lágar og fer ágreiningur vegna þeirra því ógjarnan fyrir Hæstarétt.

### **2.10 Lög um lagaskil á sviði samningaréttar nr. 43/2000**

Samkvæmt 1. gr. laga um lagaskil á sviði samningaréttar nr. 43/2000 eiga ákvæði laganna við um allar einkaréttarlegar samningsskuldbindingar sem tengjast fleiri en einu landi þegar taka þarf afstöðu til þess lögum hvaða lands skuli beitt. Með lögnum voru íslenskar lagaskilareglur um samningsskuldbindingar samræmdar þeim reglum sem gilda um þetta efni í aðildarríkjum Evrópusambandsins. Var frumvarpið til laganna grundvallað á svoneftndum Rómarsamningi sem aðildarríki Evrópubandalagsins undirrituðu 19. júní 1980.<sup>27</sup>

Í 5. gr. laganna er lagaskilaregla um neytendasamninga sem setur samningsfrelsinu allmiklar skorður. Segja má að inntak hennar sé að veita neytendum bestu réttarvernd sem hugsast getur án tillits til lagavals.<sup>28</sup> Gildissvið greinarinnar er afmarkað í 1. mgr. 5. gr., en þar kemur fram að hún eigi við um „samninga sem maður (neytandi) gerir um afhendingu vöru eða þjónustu í tilgangi sem telja verður að varði ekki atvinnu hans eða samning um lán til að fjármagna kaupin.“ Á þessi skilgreining á neytendasamningi sér samsvörun í 13. gr. Lúganósamningsins.<sup>29</sup>

Í 2. mgr. 5. gr. segir síðan að þrátt fyrir ákvæði 3. gr. laganna, sem mæla fyrir um að beita skuli þeim lögum sem aðilar hafa samið um, geti samningsákvæði um lagaval aldrei takmarkað þá vernd sem neytandi nýtur samkvæmt ófrávíkjanlegum reglum í lögum þess ríkis á Evrópska efnahagssvæðinu þar sem hann býr. Fyrir þessu eru þó sett ákveðin skilyrði sem talin eru upp í a–c lið 2. mgr. 5. gr., en nægilegt er að samningur uppfylli eitt þessara skilyrða.<sup>30</sup> Af reglu 3. mgr. 5. gr. leiðir síðan að það sama gildir í þeim tilvikum þar sem ekki hefur verið samið um lagaval. Í 3. mgr. 5. gr. felst að neytandinn nýtur ávallt verndar ófrávíkjanlegra reglna í því landi þar sem hann býr, hvort sem samningur hefur að geyma ákvæði um lagaval eða hvort lagavalið ákvarðast á grundvelli 4. gr. laganna.<sup>31</sup>

Í 4. og 5. mgr. 5. gr. eru ákvæði sem afmarka gildissvið 5. gr. nánar. Þá skal tekið fram að í 4. mgr. 9. gr. er að finna sérreglu sem varðar það hvenær neytendasamningar teljast formlega gildir. Ekki þykir ástæða til að gera sérstaka grein fyrir efni þessara ákvæða hér.

27 *Alþingistiðindi 1999–2000, A-deild, bls. 691.*

28 *Eyvindur G. Gunnarsson: „Lagaskil á sviði samningaréttar.“ Tímarit lögfræðinga 2003, bls. 195.*

29 *Alþingistiðindi 1999–2000, A-deild, bls. 703.*

30 *Alþingistiðindi 1999–2000, A-deild, bls. 703.*

31 *Alþingistiðindi 1999–2000, A-deild, bls. 704.*

## 2.11 Lög um húsgöngu- og fjarsölusamninga nr. 46/2000

### 2.11.1 Almennt um lögin

Lög sem varða húsgöngu- og fjarsölu voru upphaflega sett árið 1992, þ.e. lög um húsgöngu- og fjarsölu nr. 96/1992. Frumvarp til þeirra laga var lagt fram í tengslum við frumvarpið til laga um Evrópska efnahagssvæðið og var sniðið eftir efni tilskipunar 85/577/EBE frá 22. desember 1985.<sup>32</sup> Frumvarp til núgildandi laga var hins vegar lagt fram af viðskiptaráðherra árið 2000 í þeim tilgangi að lögleiða ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 97/7/EB frá 20. maí 1997 um neytendavernd að því er varðar fjarsölusamninga.<sup>33</sup> Nýju lögin hafa jafnframt að geyma ákvæði sem rekja má til tilskipunarinnar frá 1985 og veita efni beggja tilskipananna þannig lagagildi í íslenskum rétti.

Segja má að sú vernd sem lögin veita neytendum sé einkum þrenns konar. Í fyrsta lagi leggja þau viðtæka upplýsingaskyldu á seljanda. Í öðru lagi mæla þau fyrir um viðtækan rétt neytenda til að falla frá samningi og í þriðja lagi setja þau söluaðferðum seljenda tiltekin mörk.

### 2.11.2 Gildissvið laganna

Samkvæmt 1. gr. eiga lögin við um „samninga um sölu eða leigu á vöru og þjónustu til neytenda þegar seljandi hefur atvinnu af því að selja eða veita þjónustu með fjarsölu (fjarsölusamninga) eða húsgöngusölu (húsgöngusölusamninga)“. Samkvæmt 2. gr. er neytandi „einstaklingur sem er kaupandi í viðskiptum sem lög þessi taka til í tilgangi sem er óviðkomandi starfi hans“. Í 2. gr. eru hugtökin „fjarsala“ og „húsgöngusala“ jafnframt skilgreind. Í 3. og 4. gr. eru tilteknir samningar síðan undanskildir ákvæðum laganna. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laganna getur neytandi ekki afsalað sér réttindum sem honum eru veitt samkvæmt lögnum.

### 2.11.3 Upplýsingaskylda seljanda

Um upplýsingaskyldu seljanda er fjallað í II. kafla laganna. Í 5. gr. eru taldar upp í átta tölulíðum þær upplýsingar sem neytandi á rétt á innan hæfilegs frests áður en samningur er gerður. Meðal þessara upplýsinga eru nafn og heimilisfang seljanda, helstu eiginleikar vöru eða þjónustu, verð vöru eða þjónustu (þ.m.t. öll opinber gjöld), fyrirkomulag á greiðslum, afhendingin og hvenær hún fer fram. Í 1. mgr. 6. gr. er mælt fyrir um skriflega staðfestingu flestra þessara upplýsinga og í 2. mgr. 6. gr. eru síðan taldar upp frekari upplýsingar sem neytandi á rétt á, t.d. upplýsingar um það heimilisfang seljanda þar sem tekið er við kvörtunum svo og upplýsingar um ábyrgðir og þjónustu sem seljandi veitir eftir að kaupin hafa farið fram.

Í 5. mgr. 6. gr. kemur fram að fullnægi seljandi ekki upplýsingaskyldu sinni samkvæmt 6. gr. innan þess frests sem getið er í 2. mgr. 6. gr. („innan hæfilegs frests áður en samningur er efndur og ekki síðar en við afhendingu“) sé samningurinn ekki bindandi fyrir neytanda. Í 7. gr. koma loks fram tilteknar undanþágur frá upplýsingaskyldunni.

### 2.11.4 Réttur neytanda til að falla frá samningi

Í III. kafla er mælt fyrir um viðtækan rétt neytanda til að falla frá samningi. Þar segir í 1. mgr. 8. gr.:

Húsgöngu- og fjarsölusamningur skuldbindur ekki neytanda fyrr en fjórtán dögum frá gerð hans og er neytanda heimilt að falla frá samningi innan þess frests án þess að tilgreina nokkra ástæðu eða greiðslu viðurlaga.

Neytandinn getur samkvæmt þessu fallið frá samningi af hvaða ástæðu sem er innan fjórtán daga og í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögum nr. 46/2000 er tekið fram að í ákveðnum tilvikum þurfi hann ekki einu sinni að senda seljanda skriflega tilkynningu. Þar segir:

Neytanda er ekki ávallt skylt að senda seljanda skriflega yfirlýsingu um að hann hyggist neyta réttar síns til

32 Alþingistiðindi 1992–1993, A-deild, bls. 397.

33 Alþingistiðindi 1999–2000, A-deild, bls. 3824.



að falla frá samningi. Til dæmis má nefna að nægjanlegt væri í því sambandi að hann mundi ekki að sækja vöruna á pósthús eða þess háttar. Slíkt atferli mundi því jafnast á við yfirlýsingu af hans hálfu að hann telji sig ekki skuldbundinn af samningnum og vilji neyta réttar síns til að falla frá samningi.<sup>34</sup>

Í 2. mgr. 8. gr. kemur fram að hafi neytandi notfært sér rétt sinn samkvæmt 1. mgr. 8. gr. sé seljanda skylt að endurgreiða honum án nokkurs kostnaðar þær greiðslur sem hann hefur innt af hendi og að eingöngu sé heimilt að krefja neytanda um greiðslur vegna beins kostnaðar við að skila vörunni. Í 3. mgr. 8. gr. kemur síðan fram að nýti neytandi rétt sinn til að falla frá samningi falli úr gildi allir lánsamningar sem hann hefur gert við seljanda eða þriðja aðila sem hefur milligöngu um að veita lán í tengslum við kaupin. Í 9. gr. er regla sem ákvarðar upphaf frestsins til að falla frá samningi og í 10. gr. eru gerðar tiltekna undanþágur frá rétti neytanda, m.a. í tilteknum tilvikum þar sem innsigli hefur verið rofið.

#### 2.11.5 Takmarkanir á beinni markaðssókn til neytenda

Í 13. og 14. gr. laganna er að finna takmarkanir sem varða beina markaðssókn til neytenda. Þannig ber 13. gr. nafnið „Ágengar söluaðferðir“. Þar kemur fram að óheimilt sé að senda neytanda vöru eða þjónustu ef hann hefur ekki pantað hana og að þegjandi samþykki neytanda í slíkum tilvikum sé ávallt ógilt. Í 14. gr. er síðan að finna bann við notkun á tilteknum fjarskiptaáðferðum. Þar kemur m.a. fram að óheimilt sé að nota símbref eða sjálfvirk upphringingatæki við sölustarfsemi nema neytandi hafi sérstaklega samþykkt það. Einnig að bein markaðssókn sé óheimil til þeirra sem látið hafa skrá sig í bannskrá Þjóðskrár.

#### 2.11.6 Önnur ákvæði, eftirlit og réttarframkvæmd

Í 12. gr. laganna kemur fram að fyrirtæki sem gefa út greiðslukort skuli setja skýrar reglur um það hvernig neytandi getur óskað eftir afturköllun á greiðslu hafi greiðslukort hans verið misnotað svo og um það hvernig endurgreiða skuli neytanda vegna ólögætrar misnotkunar á greiðslukorti hans. Einnig skal hér bent á 15. gr. laganna þar sem fram kemur að samtökum neytenda sé heimilt að gæta hagsmuna neytenda innan sem utan dómstóla samkvæmt ákvæðum laganna.

Samkvæmt 20. gr. er viðskiptaráðherra heimilt að setja nánari ákvæði um framkvæmd laganna í reglugerð en slík reglugerð hefur ekki verið sett. Samkvæmt 17. gr. hefur Neytendastofa eftirlit með viðskiptaháttum samkvæmt lögnum en ákvörðunum hennar verður skotið til áfrýjunarnefndar neytendamála. Ekki verður séð að til staðar séu ákvarðanir Neytendastofu eða dómafordæmi þar sem reynt hefur á túlkun laganna.

## **2.12 Lög um lausafjárkaup nr. 50/2000**

Í upphaflegu lögnum um lausafjárkaup nr. 50/2000 voru ýmis ákvæði um neytendakaup. Árið 2003 voru hins vegar sett sérstök lög um neytendakaup – lög nr. 48/2003. Með 64. gr. laganna voru gerðar breytingar á lögnum um lausafjárkaup sem miðuðu að því að fella úr lögnum öll ákvæði um neytendakaup.<sup>35</sup> Var ætlunin sú að í nýju lögnum yrðu tæmandi reglur um neytendakaup.<sup>36</sup>

Í núgildandi lögum um lausafjárkaup virðist þó enn eima eftir af gömlu neytendakaupaákvæðunum á fjórum stöðum. Í 2. mgr. 22. gr., 2. mgr. 30. gr., 4. mgr. 41. gr. og 79. gr. segir þannig að um annað en getið er í ákvæðunum megi semja, „enda sé það kaupanda í hag“. Þessi fjögur ákvæði virðast nokkuð sérkennileg í ljósi meginreglu laganna um frávikjanleika og í lögskýringargögnum er að engu leyti útskýrt af hverju kaupandi skuli njóta þessarar sérstöku verndar frá meginreglunni. Af lögskýringargögnum er einnig ljóst að framangreindur áskilnaður um að samningurinn sé kaupanda í hag var skýrlega gerður með neytendakaup í huga. Áskilnaðurinn var ekki í upphaflega frumvarpinu að lögum um lausafjárkaup en var bætt inn að tillögu efnahags- og viðskiptanefndar til að taka af öll tvímæli um að „í þeim tilvikum þar sem heimilað er

34 *Alþingistiðindi 1999–2000, A-deild, bls. 3832.*

35 *Alþingistiðindi 2002–2003, A-deild, bls. 3851.*

36 *Alþingistiðindi 2002–2003, A-deild, bls. 3790.*

að semja um að vikja frá efni laganna í neytendakaupum verði slíkur samningur að vera kaupanda í hag<sup>37</sup> (Leturbr. ÁÓ/EJ)

Í ljósi framangreinds verður að telja líklegast að hér hafi einfaldlega láðst að fella að öllu leyti úr gildi gömlu neytendakaupaákvæðin í lögum nr. 50/2000. Með hliðsjón af því, svo og því markmiði að lög nr. 48/2003 geymi tæmandi reglur um neytendakaup, sýnist eðlilegast að fella ofangreindan áskilnað í þessum fjórum ákvæðum laga nr. 50/2000 úr gildi.

## **2.13 Lög um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu nr. 30/2002**

### 2.13.1 Almennt um lögina og gildissvið þeirra

Með lögum um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu nr. 30/2002 var innleidd tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2000/31/EB frá 8. júní 2000 – svonefnd „tilskipun um rafræn viðskipti“. Meginmarkmið tilskipunarinnar er ekki neytendaréttarlegs eðlis heldur að tryggja að um rafræna þjónustu gildi meginregla Evrópusambandsins um frjálst flæði þjónustu. Í tilskipuninni og lögnum er hins vegar að finna tiltekin atriði sem lúta að neytendavernd, einkum reglur um upplýsingaskyldu þjónustuveitanda.

Samkvæmt 1. gr. gilda lögina um rafræna þjónustu, en það hugtak er skilgreint í 2. gr. sem „[þ]jónusta sem almennt er veitt gegn greiðslu, úr fjarlægð, með rafrænum hætti að beiðni þjónustuþega“. Gildssvið laganna er rúmt og ákvæði þeirra snerta mismunandi réttarsvið, en hér verður einblínt á þau atriði sem varða neytendavernd. Tekið skal fram að þau atvik sem falla undir lögina falla gjarnan einnig undir önnur lög á sviði neytendaréttar. Þannig geta t.d. kaup á söluhlut í gegnum Netið fallið undir allt í senn – þessi lög, lög um húsgöngu- og fjarsölusamninga og lög um neytendakaup.

### 2.13.2 Upplýsingaskylda þjónustuveitanda

Í 2. tl. 4. gr. og 3. tl. 1. mgr. 5. gr. er að finna ákvæði sem miða að neytendavernd og fela í sér undantekningar frá meginreglu 3. gr. laganna. Ekki þykir ástæða til að fjalla sérstaklega um þessi ákvæði hér heldur skal vikið að þeirri upplýsingaskyldu sem lögð er á þjónustuveitanda í lögnum. Í 6. gr. er að finna upptalningu á upplýsingum um þjónustuveitandann sem hann skal veita greiðan og samfelldan aðgang að, t.d. nafni, heimilisfangi, kennitölu og póstfangi. Í 7. gr. er síðan mælt fyrir um skyldu þjónustuveitanda til að veita tilteknar upplýsingar við markaðssetningu.

Í 9. gr. er að finna ákvæði um upplýsingaskyldu þjónustuveitanda við pöntun. Þar eru taldar upp upplýsingar sem hann skal veita með skýrum og ótvíræðum hætti áður en þjónustuþegi leggur inn pöntun, t.d. hvaða tæknilegu skref beri að taka til að ljúka samningsgerð, hvort þjónustuveitandinn varðveiti gerðan samning o.s.frv. Í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögnum er sérstaklega áréttað að frekari kröfur til upplýsingagjafar geti verið lögfestar á öðrum sviðum sem áhrif geta haft á upplýsingaskyldu veitanda rafrænnar þjónustu, t.d. í lögum um húsgöngu- og fjarsölusamninga og lögum um neytendalán.<sup>38</sup>

Í 10. gr. er mælt fyrir um skyldu þjónustuveitanda til að staðfesta móttöku pöntunar með rafrænum hætti og í 11. gr. er mælt fyrir um skyldu þjónustuveitanda til að gefa þjónustuþega kost á „skilvirkum og aðgengilegum tæknilegum leiðum til þess að finna og leiðrétta innsláttarvillur áður en pöntun er gerð“. Framangreindar skyldur samkvæmt 9., 10., og 11. gr. eru frávíkjanlegar þegar enginn samningsaðili er neytandi, sbr. 2. mgr. hverrar greinar fyrir sig.

37 Alþingistiðindi 1999–2000, A-deild, bls. 5226.

38 Alþingistiðindi 2001–2002, A-deild, bls. 3330.

### 2.13.3 Eftirlit og réttarframkvæmd

Samkvæmt 19. gr. laganna hefur Neytendastofa eftirlit með því að farið sé eftir 6.–7. gr. og 9.–11. gr. laganna en ákvörðunum hennar verður skotið til áfrýjunarnefndar neytendamála. Ekki verður séð að til staðar séu ákvarðanir Neytendastofu eða dómafordæmi þar sem reynt hefur á túlkun laganna. Neytendastofa hefur hins vegar tekið saman leiðbeiningar fyrir neytendur um rafræn viðskipti, svo og leiðbeiningar fyrir þjónustuveitendur um sama efni.<sup>39</sup>

## **2.14 Lög um fasteignakaup nr. 40/2002**

### 2.14.1 Almennt um lögin

Fasteignaviðskipti teljast almennt ekki til neytendaviðskipta, enda eiga þau sér oftast stað á milli tveggja eða fleiri neytenda og salan ekki liður í atvinnustarfsemi samningsaðilanna. Hinar almennu reglur laga um fasteignakaup nr. 40/2002 teljast því ekki til löggjafar á sviði neytendaréttar. Lögin hafa hins vegar að geyma tvær sérreglur um neytendakaup sem nauðsynlegt er að gera grein fyrir hér, sem og skilgreiningu laganna á hugtakinu neytendakaup.

### 2.14.2 Hugtakið neytendakaup í lögunum

Í 6. gr. er hugtakið neytendakaup skilgreint með svohljóðandi hætti:

Með neytendakaupum er í lögum þessum átt við kaup á fasteign af seljanda, þegar salan er liður í atvinnustarfsemi hans, og eignin er aðallega ætluð til persónulegra afnota fyrir kaupanda, fjölskyldu hans, heimilisfólk og þá sem hann umgengst. Kaup teljast þó ekki neytendakaup ef seljandi hvorki vissi né mátti vita við samningsgerð að fasteign var keypt í þessu skyni.

Þessi skilgreining er í samræmi við skilgreininguna á neytendakaupum eins og hún var í 2. mgr. 4. gr. laga um lausafjárkaup nr. 50/2000 þar til lög um neytendakaup nr. 48/2003 voru sett. Í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögum nr. 40/2002 er sérstaklega tekið fram að telja verði að endursala lánastofnana til einstaklinga, á fasteignum sem þær hafa eignast vegna fullnustugerða, falli undir neytendakaupahugtak laganna.<sup>40</sup> Í þessu samhengi má einnig benda á dóm Hæstaréttar frá 16. mars 2006 í máli nr. 360/2005 en þar virðist lagt til grundvallar að sala einkahlutafélags til tveggja einstaklinga á húsi sem það keypti af kínverska alþýðulýðveldinu hafi talist til neytendakaupa. Í dómi héraðsdóms sagði:

Umrædd viðskipti fólu í sér neytendakaup í skilningi 6. gr. laga nr. 40/2002, að svo miklu leyti sem lögin gilda hér. Það er ekki skilyrði samkvæmt lögunum að sá sem selur í atvinnuskyni hafi staðið að einhverjum framkvæmdum á umræddri eign.

### 2.14.3 Sérregla um ófrávíkjanleika

Fyrri sérreglan sem lögin hafa að geyma um neytendakaup er í 2. mgr. 5. gr., en þar er gerð eftirfarandi undantekning frá meginreglunni í 1. mgr. 5. gr. um frávíkjanleika laganna:

Ekki er þó heimilt að víkja frá lögunum með samningi í neytendakaupum ef það yrði óhagstæðara fyrir kaupanda.

Um þýðingu þessarar reglu segir m.a. í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögunum:

.....  
<sup>39</sup> Leiðbeiningarnar má nálgast á heimasíðu Neytendastofu. Vefslóð leiðbeininga fyrir neytendur er <http://www.neytendastofa.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=311> og vefslóð leiðbeininga fyrir þjónustuveitendur er <http://www.neytendastofa.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=312>.

<sup>40</sup> Alþingistiðindi 2001–2002, A-deild, bls. 1453–1454.

Það er afar brýnt að styrkja réttarstöðu þeirra sem kaupa fasteignir af þeim sem atvinnu hafa af því að byggja og selja íbúðarhúsnæði. Reglur laganna veita í þeim tilvikum neytendum vernd, sem ekki er heimilt að víkja frá með samningum. Telja verður að tilefni sé til þess að hafa þennan hátt á, enda er oft ekki jafnræði með einstaklingi sem er að kaupa íbúðarhúsnæði til einkaafnota, e.t.v. í fyrsta sinn, og stóru byggingarfyrirtæki sem selur tugi íbúða eða fleiri á ári.<sup>41</sup>

#### 2.14.4 Sérregla um ástand og búnað fasteignar

Síðari sérreglu laganna um neytendakaup er að finna í þeim hluta laganna þar sem fjallað er um það hvenær galli telst vera til staðar. Þar segir í 2. mgr. 19. gr.:

Í neytendakaupum skal ástand og búnaður fasteignar eða hluta hennar vera í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru í lögum, stjórnvaldsreglum eða fyrirmælum reistum á þeim er voru í gildi þegar fasteign eða hlutar hennar voru byggðir eða endurbyggðir. Þetta gildir þó ekki ef kaupandi byggði ekki á þekkingu eða mati seljanda á eiginleikum eignarinnar eða skorti réttmæta ástæðu til þess.

Í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögum er tekið fram að sú regla sem þarna kemur fram eigi í flestum tilvikum við í öðrum kaupum en neytendakaupum.<sup>42</sup> Sjálfstætt gildi ákvæðisins felst hins vegar í tvennu. Í fyrsta lagi leiðir tilvist þess til þess að það er ófrávíkanlegt í neytendakaupum. Í öðru lagi felur það í sér að krafan um að ástandið samræmist umræddum opinberum reglum nær einnig til hluta fasteignarinnar, þannig að nýlegt þak á gömlu húsi verður að uppfylla þær kröfur sem gerðar voru er þakið var reist.<sup>43</sup>

#### 2.14.5 Réttarframkvæmd

Ekki verður séð að á efni framangreindra neytendakaupaákvæða hafi sérstaklega reynt í dómum Hæstaréttar, sbr. þó það sem að framan greinir um dóm Hæstaréttar frá 16. mars 2006 í máli nr. 360/2005.

## **2.15 Lög um neytendakaup nr. 48/2003**

### 2.15.1 Almenn um lögin og umfjöllunina um þau

Frumvarpið sem varð að lögum um neytendakaup nr. 48/2003 byggðist í meginatriðum á tilskipun ESB nr. 99/44/EB frá 25. maí 1999 um tiltekna þætti í sölu neysluvara og ábyrgð þar að lútandi. Auk hennar var höfð hliðsjón af norrænum rétti á sviði neytendakaupa, sérstaklega norskum rétti.<sup>44</sup>

Ákvæði um neytendakaup voru fyrst lögfest með lögum um lausafjárkaup nr. 50/2000 en með lögfestingu laga um neytendakaup nr. 48/2003 voru neytendakaupaákvæðin tekin úr lögum um lausafjárkaup og heildstæð lög sett um neytendakaup.<sup>45</sup> Í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögum sagði m.a. um markmið frumvarpsins og nauðsyn lagasetningarinnar:

Frumvarp til laga um neytendakaup hefur það meginmarkmið að efla réttarstöðu neytanda. Nauðsyn lagasetningar er að mestu hin sama fyrir neytendakaup og önnur kaup, en sérstök lög um neytendakaup eru mun skýrari fyrir hinn almenna neytanda. Núgildandi kaupalög eru nokkuð flókin og getur hinum almenna neytanda reynst erfitt að fá yfirlit yfir gildandi reglur. Er setning sérstakra laga, sem ætlað er að gilda aðeins um kaup þar sem seljandinn hefur atvinnu

41 *Alþingistiðindi 2002–2002, A-deild, bls. 1448.*

42 *Alþingistiðindi 2001–2002, A-deild, bls. 1464.*

43 *Viðar Már Matthíasson: „Gallahugtak laga um fasteignakaup, nr. 40/2002.“ Lögberg. Rit Lagastofnunar Háskóla Íslands. Háskólaútgáfan 2003, bls. 759.*

44 *Alþingistiðindi 2002–2003, A-deild, bls. 3787.*

45 *Áslaug Árnadóttir, Stefán Már Stefánsson og Þorgeir Örylgsson: Kauparéttur. Skýringar á lögum um lausafjárkaup og lögum um neytendakaup. Reykjavík 2006, bls. 369. Hér vísast þó til þess sem áður greinir, í umfjöllun um lög um lausafjárkaup nr. 50/2000, að svo virðist sem enn eimi eftir af neytendakaupaákvæðunum á fjórum stöðum í lögum um lausafjárkaup.*

sína af sölu og kaupandinn er leikmaður, til þess fallin að einfalda lagaákvæði um neytendakaup og gera þau auðskiljanlegri og gegnsærri fyrir hinn almenna neytanda.<sup>46</sup>

Lög um neytendakaup nr. 48/2003 eru töluvert ítarleg og um margt sama efnis um lög um lausafjárkaup nr. 50/2000. Ekki þykir ástæða til að rekja öll atriði laganna hér, heldur verður fyrst og fremst horft til helstu atriðanna sem víkja frá ákvæðum laga um lausafjárkaup – þ.e. þeirra atriða sem leiða til betri stöðu neytanda í neytendakaupum en kaupanda í lausafjárkaupum.<sup>47</sup>

### 2.15.2 Gildissvið laganna

Ýmis flókin álitafni varða gildissvið laganna og skörun þeirra við önnur lög en hér verður að nægja að geta nokkurra meginatriða. Hið almenna gildissvið kemur fram í 1. gr. Lögin gilda samkvæmt 1. mgr. um neytendakaup að svo miklu leyti sem ekki er á annan veg mælt fyrir í lögum, en með neytendakaupum er samkvæmt 2. mgr. átt við „sölu hlutar til neytanda þegar seljandi eða umboðsmaður hans hefur atvinnu sína af sölu.“ Í 3. mgr. kemur svo fram að með neytanda sé átt við „einstakling sem kaupir söluhlut utan atvinnustarfsemi.“ Vakin skal athygli á því að skilgreining framangreindra hugtaka er með eilítið öðrum hætti en var í lögum um lausafjárkaup meðan þau höfðu neytendakaupaákvæðin að geyma.

Í 2. gr. er að finna nánari afmörkun á gildissviði laganna. Þar er tekið af skarið um hvort lögin eigi við um ákveðin tilvik eða ekki, en upptalningu ákvæðisins er ekki ætlað að vera tæmandi.<sup>48</sup> Í 1. mgr. kemur t.d. fram að lögin eigi við um pöntun hlutar sem búa skal til og kaup á kröfum og réttindum, en í 2. mgr. að lögin gildi ekki um samninga um fasteignakaup eða afhendingu á raforku.

Í 3. gr. er mælt fyrir um ófrávíkjanleika laganna, þ.e. að óheimilt sé að semja um eða bera fyrir sig kjör sem eru neytanda óhagstæðari en leiða myndi af lögnum. Hér er auðvitað um grundvallarfrávik frá lögnum um lausafjárkaup að ræða, en skv. 3. gr. lausafjárkaupalaganna gilda ákvæði þeirra ekki þegar annað leiðir af samningi. Í 2. mgr. 3. gr. neytendakaupalaganna er loks að finna bann við tilteknum lagavalsákvæðum í samningum.

### 2.15.3 Ákvæði um það hvenær söluhlutur telst gallaður

Í 15. gr. er fjallað um eiginleika söluhlutar. Í 1. mgr. er að finna ákvæði samhljóða 1. mgr. 17. gr. laga um lausafjárkaup þess efnis að söluhlutur skuli „hvað varðar tegund, magn, gæði, aðra eiginleika og innþökkun, fullnægja þeim kröfum sem leiðir af samningi“. Í 2. mgr. er síðan að finna upptalningu á kröfum sem gerðar eru til söluhlutar þegar annað leiðir ekki af samningi. Sú upptalning hefur að geyma sömu atriði og talin eru upp í samsvarandi ákvæði 2. mgr. 17. gr. laga um lausafjárkaup, en hún inniheldur einnig meira til. Þannig er b-lið, f-lið og d-lið 2. mgr. 15. gr. ekki að finna í lögum um lausafjárkaup.<sup>49</sup>

Í 16. gr. laganna er að finna ákvæði um það hvenær galli telst vera til staðar. Í lögum um lausafjárkaup er ekki að finna sambærilegt ákvæði þar sem mælt er fyrir um á einum stað hvenær galli telst vera fyrir hendi. Þau efnisatriði sem fram koma í 16. gr. eiga sér þó hliðstæður í lausafjárkaupalögnum, að undanskildu ákvæðinu í d-lið 1. mgr. 16. gr.<sup>50</sup> Samkvæmt 1. mgr. 16. gr. telst söluhlutur gallaður ef:

- a) Hann er ekki í samræmi við þær kröfur sem fram koma í 15. gr.
- b) Seljandi hefur við kaupin vanrækt að gefa upplýsingar um atriði varðandi hlutinn eða not hans sem

46 *Alþingistiðindi 2002–2003, A-deild, bls. 3788.*

47 *Þannig verður t.d. ekki fjallað um II. kafla laganna um afhendingu, III. kafla um áhættuna af söluhlut eða V. kafla um greiðsludrátt, enda eru þessir kaflar í meginatriðum samsvarandi ákvæðum laga um lausafjárkaup.*

48 *Alþingistiðindi 2002–2003, A-deild, bls. 3791.*

49 *Í b-lið segir að söluhlutur skuli „hafa þá eiginleika til að bera sem neytandinn mátti vænta við kaup á slíkum söluhlut að því er varðar endingu og annað“. Sem dæmi um að vísað hafi verið til þessa liðar má nefna álit kærnefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 2. maí 2007 í máli nr. 10/2007. Í f-lið kemur fram að söluhlutur skuli vera í samræmi við þær kröfur opinbers réttar sem gerðar eru á þeim tíma sem kaup eru gerð, en sem dæmi um atvik sem falla myndu undir þennan lið má benda á Hrd. 1967, bls. 960. Í d-lið er síðan mælt fyrir um að söluhlutur skuli vera laus við réttindi þriðja manns. Ólíkt framsetningunni í lögum um lausafjárkaup telst vanheimild í neytendakaupum því einfaldlega með beinum hætti til galla.*

50 *Áslaug Árnadóttir, Stefán Már Stefánsson og Þorgeir Örlygsson: Kauparéttur. Skýringar á lögum um lausafjárkaup og lögum um neytendakaup, bls. 425.*

seljandi hlaut að þekkja til og neytandi mátti ætla að hann fengi upplýsingar um, enda megi ætla að vanrækslan hafi haft áhrif á kaupin.

- c) Hann svarar ekki til þeirra upplýsinga sem seljandi hefur við markaðssetningu eða á annan hátt gefið um hlutinn, eiginleika hans eða notkun nema seljandi sýni fram á að réttar upplýsingar hafi verið gefnar neytanda við kaupin eða að upplýsingarnar hafi ekki haft áhrif á kaupin. Samkvæmt 2. mgr. 16. gr. gildir reglan með sama hætti um upplýsingagjöf annarra en seljanda við markaðssetningu á vegum seljanda eða fyrri söluaðila. Hún tekur hins vegar ekki til upplýsinga sem seljandi telur sig hafa fengið annars staðar frá, sbr. álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa 30. mars 2007 í máli nr. 6/2007.
- d) Nauðsynlegar upplýsingar um uppsetningu, samsetningu, notkun, umönnun og geymslu fylgja ekki söluhlut.

Neytandi ber sönnunarbyrðina fyrir því að söluhlutur sé haldinn galla.<sup>51</sup> Samkvæmt 3. mgr. 16. gr. getur neytandi ekki borið neitt það fyrir sig sem galla sem hann vissi eða mátti vita um þegar kaupin voru gerð. Í 17. gr. er fjallað um sölu hlutar „í því ástandi sem hann er“ og sölu á uppboði. Ákvæðið er að mörgu leyti sambærilegt við 19. gr. laga um lausafjárkaup, en þó nokkuð kaupendavænna. Í 18. gr. laganna, sem fjallar um tímamark galla, er síðan að finna þýðingarmikla sérreglu í þágu neytenda. Þar segir í 2. mgr., eftir að því hefur verið lýst í 1. mgr. að matið á því hvort söluhlutur sé gallaður skuli miðast við áhættuskiptin:

Ef annað sannast ekki skal galli, sem upp kemur innan sex mánaða frá því tímamarki þegar áhættan af söluhlut fluttist yfir til neytanda, talinn hafa verið til staðar á því tímamarki þegar áhættan af söluhlut fluttist yfir til neytanda. Þetta gildir þó ekki þegar telja verður að það geti ekki á nokkurn hátt samrýmst eðli gallans eða vörunnar.

Ákvæðið hefur þá þýðingu að ef neytandi sannar galla innan sex mánaða, þá þarf seljandi almennt að sýna fram á að gallinn hafi ekki verið fyrir hendi við áhættuflutninginn.<sup>52</sup> Þetta sönnunarhagræði getur auðvitað reynst þýðingarmikið fyrir neytanda, enda þyrfti hann að öðrum kosti að sanna hvert ástand söluhlutarins var þegar afhending fór fram, en slíkt getur oft reynst örðugt.

#### 2.15.4 Vanefndaúrræði og tilkynningarfrestur vegna galla

Í VI. kafla laganna er fjallað um þau úrræði sem neytanda standa til boða í tilviki galla. Ef söluhlutur reynist gallaður og gallinn er hvorki sök neytanda né stafar af aðstæðum sem hann varða getur neytandi (sbr. 26. gr.):

- a) Haldið eftir greiðslu kaupverðs samkvæmt ákvæðum 28. gr.

.....

51 *Um þetta má t.d. vísa til eftirfarandi álita þar sem sönnun um galla tókst ekki: Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 29. ágúst 2007 í máli nr. 25/2007, álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 21. júní 2007 í máli nr. 14/2007, álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 2. maí 2007 í máli nr. 11/2007 og álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 15. febrúar 2007 í máli nr. 3/2007.*

52 *Alþingistiðindi 2002–2003, A-deild, bls. 3807.*

- b) Valið milli úrbóta eða nýrrar afhendingar samkvæmt ákvæðum 29. og 30. gr. Samkvæmt 29. gr. eru sömu skilyrði fyrir úrbótum og nýrri afhendingu.<sup>53</sup> Neytandi nýtur því rýmri réttinda en kaupandi samkvæmt lögum um lausafjárkaup. Þar eru skilyrðin fyrir nýrri afhendingu þrengri en fyrir úrbótum en hér á neytandi einfaldlega val milli þessara úrræða svo fremi sem söluhluturinn er gallaður. Samkvæmt 2. másl. 1. mgr. 29. gr. nýtur réttarins þó ekki við „ef fyrir hendi er hindrun sem seljandi ræður ekki við eða það hefur í för með sér ósanngjarnan kostnað fyrir seljanda“. Það er seljandi sem ber sönnunarbyrðina fyrir því að slík atvik séu fyrir hendi, en sem dæmi í þessa veru má benda á álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 21. nóvember 2006 í máli nr. 1/2006 sem og dóm Hæstaréttar Noregs í Rt. 2006, bls. 179.<sup>54</sup> Seljandi nýtur einnig tiltekins réttar til úrbóta samkvæmt 3. mgr. 29. gr. en bjóði hann fram úrbætur samkvæmt ákvæðinu getur neytandi ekki krafist afsláttar eða riftunar.<sup>55</sup> Í 30. gr. er loks mælt fyrir um framkvæmd úrbóta og nýrrar afhendingar. Ákvæði 2., 3. og 4. mgr. 30. gr. eiga sér ekki hliðstæðu í lögum um lausafjárkaup og fela í sér rýmri réttindi neytanda.<sup>56</sup> Í þeim kemur m.a. fram að seljandi eigi almennt ekki rétt á að bæta úr sama galla oftast en tvisvar og að neytandi geti krafist að fá sambærilegan hlut til umráða ef úrbætur söluhlutar leiða til afnotamissis í meira en eina viku.
- c) Krafist afsláttar samkvæmt ákvæðum 31. gr. Ákvæðið er byggt á 37. og 38. gr. laga um lausafjárkaup, en víkur þó frá innihaldi þeirra þar sem ákvæðið heimilar í undantekningartilvikum afslátt þó gallinn feli ekki í sér verðmætarýrnun.<sup>57</sup> Um þetta vísast til 2. mgr. 31. gr. þar sem segir: „Ef sérstök rök mæla með því má ákveða afslátt með hliðsjón af þýðingu gallans fyrir neytanda.“

53 *Alþingistíðindi 2002–2003, A-deild, bls. 3821.*

54 *Ágæta umfjöllun um dóminn er að finna í Áslaug Árnadóttir, Stefán Már Stefánsson og Þorgeir Örlygsson. Kauparéttur. Skýringar á lögum um lausafjárkaup og lögum um neytendakaup, bls. 481–482. Um álitamáli í þessa veru má ennfremur benda á álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 13. desember 2007 í máli nr. 35/2007, álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 17. september 2007 í máli nr. 23/2007 og álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 21. nóvember 2006 í máli nr. 5/2006.*

55 *Sem dæmi um að neytandi hafi glatað rétti til riftunar vegna þessa má nefna álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 27. desember 2007 í máli nr. 36/2007. Hér skal einnig tekið fram að það er vitanlega skilyrði að hinar boðnu úrbætur af hálfu seljanda séu í tilteknum tengslum við hlutinn sjálfan, sbr. álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 17. september 2007 í máli nr. 29/2007. Þar reyndi seljandi gallaðs sjónvarps að komast hjá riftun með því að bjóða í staðinn dýrari sjónvörp á hagstæðu verði, svo og frían DVD spilara. Nefndin taldi boð um slíkar úrbætur ekki geta komið í veg fyrir rétt neytanda til riftunar.*

56 *Alþingistíðindi 2002–2003, A-deild, bls. 3823–3824.*

57 *Alþingistíðindi 2002–2003, A-deild, bls. 3825.*

- d) Krafist riftunar samkvæmt ákvæðum 32. gr. Samkvæmt 32. gr. getur neytandi rift kaupum „nema galli sé óverulegur“. Hér er um annað orðalag að ræða en í 1. mgr. 39. gr. laga um lausafjárkaup sem heimilar riftun „ef meta má galla til verulegra vanefnda“. Í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögum um neytendakaup segir að þrátt fyrir breytt orðalag „mun[i] þó enn verða hægt að líta til þeirra viðmiða sem almennt hafa verið talin gilda við mat á því hvort neytandi á rétt til riftunar“.<sup>58</sup> Hvað sem þessu líður má leiða líkur að því að hin ólíka framsetning ákvæðanna kunni að leiða til þess í framkvæmd að sönnunarbyrði um umfang galla verði í auknum mæli ýtt yfir á seljanda í neytendakaupum, þannig að hann þurfi að sanna að galli sem fyrir liggur sé óverulegur. Um þetta má t.d. benda á álit kærunevndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 18. maí 2006 í máli nr. 9/2005 þar sem nefndin sagði, eftir að hafa staðhæft að um galla væri að ræða: „Að mati nefndarinnar getur slík bilun ekki talist óverulegur galli.“ Svipað orðalag er að finna í álit kærunevndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 15. febrúar 2007 en þar segir: „[G]etur gallinn á kjólunum ekki talist óverulegur.“ Hér virðist að einhverju marki skína í sjónarmið um að sanna þurfi að galli sé óverulegur, á meðan reglur laga um lausafjárkaup standa ótvírætt til þess að það er kaupandi sem þarf að sanna að gallinn teljist verulegur.<sup>59</sup>
- e) Krafist skaðabóta samkvæmt ákvæðum 33. gr. Ákvæðið mælir fyrir um hreina hlutlæga ábyrgð á tjóni vegna galla. Neytandi á þannig rétt á skaðabótum fyrir sérhvert fjárhagslegt tjón sem hann verður fyrir vegna galla og er fyrirkomulagið að þessu leyti mun einfaldara en í lögum um lausafjárkaup.<sup>60</sup> Í 34. gr. eru síðan skaðabótareglur vegna tjóns á öðrum munum og í 35. gr. reglur um kröfur neytanda á hendur fyrri söluaðila. Þessi ákvæði eru töluvert flókin og ekki talið tilefni til að fjalla hér um þau í smáatriðum. Það skal einungis áréttað að ákvæðin fela í sér rýmri réttindi neytanda en samsvarandi ákvæði laga um lausafjárkaup.

Um tilkynningar neytanda vegna galla er fjallað í 27. gr. laganna. Greinin er um flest atriði hliðstæð samsvarandi ákvæðum laga um lausafjárkaup, en hefur þó að geyma þýðingarmikil frávik í þágu neytanda. Samkvæmt 1. másl. 1. mgr. 27. gr. skal neytandi tilkynna seljanda um gallann „án ástæðulauss dráttar frá því að hann varð galla var eða mátti verða hans var“, en að öðrum kosti glatar hann rétti sínum til að bera hann fyrir sig.<sup>61</sup> Þó að hér sé um sambærilegt orðalag að ræða og í lögum um lausafjárkaup er tekið fram í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögum að matið á því hvað teljist vera innan hæfilegs tíma sé „ekki jafnstrangt í neytendakaupum og samkvæmt lögum um lausafjárkaup“.<sup>62</sup> Til viðbótar þessum afstæða fresti eru settir fram hámarks- og lágmarksfrestir í 27. gr.:

- 1) Lágmarksfrestur. Samkvæmt 2. másl. 1. mgr. 27. gr. er frestur neytanda „aldrei styttri en tveir mánuðir frá því að hann varð galla var“. Sambærilegt ákvæði er ekki að finna í lögum um lausafjárkaup en það sækir fyrirmynd sína til tilskipunarinnar um neytendakaup.<sup>63</sup>
- 2) Hámarksfrestur. Samkvæmt 2. mgr. 27. gr. er hámarksfrestur neytanda til að leggja fram kvörtun almennt tvö ár frá viðtöku söluhlutarins. Fresturinn er hins vegar fimm ár ef hlutnum „er ætlaður verulega lengri endingartími en almennt gerist um söluhluti“. Þessa tvenns konar hámarksfresti er einnig að finna í lögum um lausafjárkaup en þar er fimm ára reglan hins vegar takmarkaðri

58 *Alþingistiðindi 2002–2003, A-deild, bls. 3826.*

59 *Það skal þó tekið fram að óvarlegt er að draga of viðtækar ályktanir að þessu leyti enda má finna önnur álit kærunevndarinnar þar sem riftunarréttur er einfaldlega afgreiddur með orðum í þá veru að gallinn eða gallarnir séu ekki verulegir, sbr. álit kærunevndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 13. desember 2007 í máli nr. 33/2007 og álit kærunevndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 13. desember 2007 í máli nr. 37/2007.*

60 *Alþingistiðindi 2002–2003, A-deild, bls. 3826. Sem dæmi um ákvörðun skaðabóta á grundvelli 33. gr. má nefna álit kærunevndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 30. mars 2007 í máli nr. 15/2006 og álit kærunevndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 16. febrúar 2007 í máli nr. 7/2006.*

61 *Sem dæmi um að neytandi hafi glatað gallakröfu sinni með því að tilkynna seljanda ekki án ástæðulauss dráttar má benda á álit kærunevndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 7. desember 2006 í máli nr. 20/2006.*

62 *Alþingistiðindi 2002–2003, A-deild, bls. 3818.*

63 *Alþingistiðindi 2002–2003, A-deild, bls. 3819.*



þar sem hún tekur eingöngu til byggingarefnis. Ýmis álitamál geta vaknað varðandi það hvaða söluhlutum er ætlaður „verulega lengri endingartími en almennt gerist“ og mat á því kemur í hlut úrskurðaraðila. Þannig hefur kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa fellt ísskáp,<sup>64</sup> uppþvottavél<sup>65</sup> og leðursófasett<sup>66</sup> undir 5 ára regluna. Þá má benda á að í Rt. 2007, bls. 1274 komst Hæstiréttur Noregs að þeirri niðurstöðu að GSM-símar féllu undir sambærilega fimm ára reglu í norskum lögum.<sup>67</sup>

### 2.15.5 Ákvæði um kaupverð

Í 37.–39. gr. laganna er fjallað um kaupverð. Ákvæðin eru í öllum grundvallaratriðum samhljóða samsvarandi ákvæðum laga um lausafjárkaup. Þó er rétt að benda á 3. mgr. 37. gr. sem ekki er í lögum um lausafjárkaup en ákvæðið er svohljóðandi:

Seljandi getur ekki til viðbótar kaupverðinu krafist þóknunar fyrir að gefa út og senda reikning. Þetta gildir ekki þegar augljóst er að kaupverðið er staðgreiðsluverð en seljandi hefur eigi að síður veitt greiðslufrest.

Í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögnum segir m.a. í skýringu við ákvæðið:

Reglan byggist á því að seljandinn eigi ekki að geta krafist neytandann um hærrí fjárhæð en sem nemur umsömdu verði söluhlutarins, en eðlilegra þykir að seljandinn beri þennan kostnað fremur en neytandinn. Ákvæðið fjallar ekki um annan kostnað en kostnað við útgáfu og sendingu reiknings, en annar kostnaður eða viðbót við kaupverð getur t.d. verið tengdur sendingu hlutar og verður hans heldur ekki krafist til viðbótar kaupverðinu, nema slíkt eigi sér stoð í samningi eða venju.<sup>68</sup>

Ef samningur eða önnur atvik varðandi kaupverð eru óskýr eru líkur til þess að seljandi sé látinn bera hallann af því fremur en neytandinn. Um þetta má vísa til dóms Hæstaréttar frá 26. apríl 2007 í máli nr. 517/2006, en sá dómur er enn sem komið er eini hæstaréttardómurinn þar sem fjallað er um neytendakaup eftir gildistöku laganna. Í dómnum var seljandinn látinn bera halla af þeirri óvissu sem uppi var, þ.á m. um það hvað var innifalið í kaupverði. Um sjónarmið í þessa veru má einnig að sínu leyti vísa til dóms Héraðsdóms Reykjavíkur frá 16. maí 2007 í máli nr. 6826/2006.

### 2.15.6 Ákvæði um umfang skaðabóta

Í 52. gr. laganna er fjallað um umfang skaðabóta. Ólíkt því sem gert er í lögum um lausafjárkaup, er ekki greint á milli beins og óbeins tjóns í 52. gr. og neytandi á því rétt á skaðabótum vegna óbeins tjóns. Samkvæmt 1. mgr. 52. gr. skulu skaðabæturnar svara til „þess tjóns, þ.m.t. vegna útgjalda, verðmunar og tapaðs hagnaðar, sem gagnaðili bíður vegna vanefndanna“ og telst sennileg afleiðing af vanefndunum. Samkvæmt 2. mgr. 52. gr. ná skaðabætur þó ekki til líkamstjóns og tjóns í atvinnustarfsemi neytanda.

### 2.15.7 Afpöntun og skilaréttur

Í VIII. kafla laganna er fjallað um afpöntun og skilarétt. Samkvæmt 41. gr. getur neytandi afpantað hlut fyrir

.....

64 Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 25. janúar 2007 í máli nr. 12/2006, álit kærunefndar lausafjár og þjónustukaupa frá 19. júní 2007 í máli nr. 13/2007 og álit kærunefndar lausafjár og þjónustukaupa frá 17. desember 2007 í máli nr. 33/2007.

65 Álit kærunefndar lausafjár og þjónustukaupa frá 2. maí 2007 í máli nr. 12/2007.

66 Álit kærunefndar lausafjár og þjónustukaupa frá 20. desember 2006 í máli nr. 11/2006.

67 Í könnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands var spurt um þekkingu íslenskra neytenda á þessari reglu. Í ljós kom að einungis 16,5% svarenda var kunnugt um að kvörtunarfrestur á endingarmeiri hlutum væri fimm ár.

68 Alþingistiðindi 2002–2003, A-deild, bls. 3829.

afhendingu. Seljandi getur þá ekki haldið fast við kaupin og krafist greiðslu. Hann getur hins vegar krafist skaðabóta fyrir tjón af völdum afpöntunarinnar nema samningur aðila leiði til annars. Þessi afpöntunarréttur neytanda er mun rýmri en í lögum um lausafjárkaup, enda gildir hann þar einungis um pöntunarkaup og er auk þess þrengri en hinn almenni afpöntunarréttur laga um neytendakaup. Í 2. mgr. 41. gr. er síðan ákvæði um viðmiðunarskaðabætur sem ekki er í lausafjárkaupalögum.

Heiti 42. gr. laganna er „Skilaréttur eftir afhendingu“ en greinin á sér ekki hliðstæðu í lögum um lausafjárkaup. Segja má að heiti greinarinnar sé í raun ekki réttnefni enda felur greinin fyrst og fremst í sér að neytandi á ekki rétt til að skila – nema samningur eða lög standi til þess. Samkvæmt 1. mgr. 42. gr. er meginreglan sú að neytanda ber að greiða kaupverðið þó hluturinn sé endursendur seljanda eftir afhendingu. Samkvæmt 2. mgr. 42. gr. er þó vikið frá þessari meginreglu í tilviki riftunar svo og ef annað leiðir af samningi eða lögum. Sem dæmi um slíkt frávik má nefna 8. gr. laga um húsgöngu- og fjarsölusamninga nr. 46/2000 þar sem neytanda er veittur viðtækur réttur til að falla frá samningi, sbr. umfjöllunina um þau lög hér að framan. Sem dæmi um frávik á grundvelli samnings má aftur á móti benda á verklagsreglur um skilarétt, gjafabréf og inneignarnótur sem viðskiptaráðuneytið gaf út árið 2000. Reglurnar fela ekki í sér lagaboð heldur er seljendum gefinn kostur á að undirgangast þær og fá þá til afnota sérstakt skilaréttarmerki. Í reglunum er m.a. kveðið á um að í neytendakaupum sé heimilt að skila vöru innan 14 daga frá því hún er afhent. Í 3. mgr. 42. gr. laga um neytendakaup kemur loks fram að neytandi geti skipt söluhlut ef slíkur réttur leiðir af samningi eða almennum réttarreglum.

Í ljósi framangreinds efnis 42. gr. má segja að hún hafi takmarkaða sjálfstæða þýðingu – hún veitir ekki sjálfstæðan rétt heldur ræðst skilarétturinn af samningum eða ákvæðum annarra laga.

### 2.15.8 Úrlausnir kærunefndar og dómaframkvæmd

Í 63. gr. laganna kemur fram að greini aðila að neytendakaupum á um réttindi sín og skyldur samkvæmt lögum geti þeir snúið sér til kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa og óskað eftir álitserð hennar um ágreiningsefnið.

Af því vefsvæði þar sem úrskurðir nefndarinnar eru birtir má ráða að fram til ársins 2008 hafi hún kveðið upp u.þ.b. 40 úrskurði sem varða lög, þar af 29 úrskurði á árinu 2007. Dómar sem varða túlkun laganna eru hins vegar nánast engir. Þannig er dómur Hæstaréttar frá 26. apríl 2007 í máli nr. 517/2006 eini hæstaréttardómurinn þar sem minnst er á lög, og ekki verður séð annað en að dómur Héraðsdóms Reykjavíkur frá 16. maí 2007 í máli nr. 6826/2006 sé eini óáfrýjaði héraðsdómurinn á árunum 2006 til 2007 sem snertir lög með einhverjum beinum hætti.

Hér skal að vísu tekið fram að til eru ýmsir dómar sem varða lög um lausafjárkaup og þeir geta haft þýðingu við skýringu einstakra ákvæða laga um neytendakaup. Þar er hins vegar um að ræða dóma sem varða þau ákvæði sem eru sambærileg í báðum lögum á meðan dómaframkvæmd um neytendavænu sérákvæðin í neytendakaupalögum er ekki fyrir hendi.

## **2.16 Lög um fjarsölu á fjármálaþjónustu nr. 33/2005**

### 2.16.1 Almenn um lögin

Frumvarpið sem varð að lögum um fjarsölu á fjármálaþjónustu nr. 33/2005 var samið til að innleiða í íslensk lög ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/65/EB frá 23. september 2002 um fjarsölu á fjármálaþjónustu fyrir neytendur og breytingu á tilskipun ráðsins 90/619/EBE og á tilskipunum 97/7/EB og 98/27/EB.<sup>69</sup> Tilskipunin stefnir að mestu leyti að algjörri samræmingu á reglum um fjarsölu á fjármálaþjónustu og er ætlað að styrkja innri markaðinn og auka neytendavernd. Hún mælir fyrir um viðtækari upplýsingaskyldu gagnvart neytendum en almenna tilskipunin um fjarsölu.<sup>70</sup>

Sú vernd sem lögin veita neytendum er á ýmsan hátt áþekkt vernd laga um húsgöngu- og fjarsölusamninga nr. 46/2000 og í meginatriðum þrens konar. Í fyrsta lagi leggja lögin viðtæka upplýsingaskyldu á

69 Alþingistiðindi 2004–2005, A-deild, bls. 2961.

70 Alþingistiðindi 2004–2005, A-deild, bls. 2962–2963.

þjónustuveitanda. Í öðru lagi mæla þau fyrir um viðtækan rétt neytanda til að falla frá samningi og í þriðja lagi setja þau söluaðferðum þjónustuveitanda tiltekin mörk.

### 2.16.2 Gildissvið

Samkvæmt 1. gr. gilda lögin um „fjarsölusamninga um fjármálaþjónustu og markaðssetningu sem miðar að slíkum samningum.“ Í 4. gr. eru hugtökin „fjarsölusamningur“ og „fjármálaþjónusta“ skilgreind. Eins og skilgreiningin á síðarnefnda hugtakinu ber með sér er það viðtækt enda var m.a. tekið fram í greinargerð með frumvarpinu, að gildissviði tilskipunarinnar væri „ætlað að ná til allra tegunda af fjármálaþjónustu sem unnt er að veita með fjarsölu“.<sup>71</sup> Í 4. gr. er hugtakið neytandi skilgreint sem „einstaklingur sem gerir samning um fjármálaþjónustu, enda sé samningurinn óviðkomandi starfi hans“.

Í 2. gr. er tiltekin takmörkun gerð á gildissviði laganna í tilviki endurtekinnna athafna. Samkvæmt 3. gr. er óheimilt að víkja frá ákvæðum laganna með samningi ef það leiðir til lakari stöðu neytanda.

### 2.16.3 Upplýsingaskylda þjónustuveitanda

II. kafli laganna leggur mjög ríka upplýsingaskyldu á þjónustuveitanda. Þannig hefur 5.–8. gr. laganna að geyma upptalningu á margvíslegum upplýsingum sem þjónustuveitandi skal veita neytanda „með hæfilegum fyrirvara áður en hann er bundinn af fjarsölusamningi eða tilboði“.

Lúta upplýsingarnar í 5. gr. að þjónustuveitandanum, m.a. að nafni, kennitölu og heimilisfangi hans og milliliðar sem kemur fram fyrir hans hönd. Upplýsingarnar sem veita skal samkvæmt 6. gr. varða hins vegar fjármálaþjónustuna sem slíka, svo sem helstu einkenni þjónustunnar, sérstaka áhættu sem henni tengist, heildarverð sem neytanda ber að greiða fyrir þjónustuna o.s.frv. Upplýsingarnar sem veita skal samkvæmt 7. gr. varða aftur á móti fjarsölusamninginn, t.d. möguleikann á því að falla frá samningi og segja honum upp. Í 8. gr. er loks mælt fyrir um upplýsingaskyldu um atriði sem snerta réttarúrræði neytanda. Í 9. gr. er sérregla um upplýsingaskyldu við sölu eða markaðssetningu í síma, en við slíka sölu er heimilt að veita minni upplýsingar en ella ef neytandi gefur skýrt samþykki við slíku. Samkvæmt 10. gr. skal þjónustuveitandi veita neytanda upplýsingar um samningsskilmála, ásamt upplýsingum samkvæmt 5.–9. gr., á pappír eða öðrum varanlegum miðli. Skal það almennt gert með hæfilegum fyrirvara áður en neytandi er bundinn af samningi eða tilboði, en í ákveðnum tilvikum þegar í stað eftir gerð samnings, sbr. 1. og 2. mgr. 10. gr.

### 2.16.4 Réttur neytanda til að falla frá samningi

Í III. kafla er mælt fyrir um rétt neytanda til að falla frá fjarsölusamningi. Almenna reglan kemur fram í 1. mgr. 11. gr. en þar segir:

Neytandi hefur rétt til að falla frá fjarsölusamningi, án greiðslu viðurlaga og án þess að tilgreina nokkra ástæðu, enda sendi hann tilkynningu þar að lútandi til þjónustuveitanda innan 14 daga frá þeim degi sem fjarsölusamningur er gerður eða frá þeim degi þegar neytanda berast upplýsingar í samræmi við 1. og 2. mgr. 10. gr. ef þær upplýsingar berast eftir að fjarsölusamningur var gerður. Ef um er að ræða fjarsölusamning um kaup á líftryggingu hefur neytandi 30 daga frest til að falla frá samningnum.

Í 2. mgr. 11. gr. kemur fram að ef neytandi nýtir rétt sinn til að falla frá samningi skuli hann „innan frestsins og með sannanlegum aðferðum tilkynna þjónustuveitanda um það“. Hér eru því strangari kröfur gerðar til tilkynningar af hálfu neytanda en í lögum um húsgöngu- og fjarsölusamninga nr. 46/2000, sbr. það sem að framan var rakið um þá löggjöf. Í 12. gr. eru tilteknar takmarkanir gerðar á réttinum til að falla frá fjarsölusamningi. Þar er væntanlega þýðingarmest að rétturinn gildir ekki um „þá fjármálaþjónustu sem getur sveiflast í verði innan frestsins skv. 11. gr., eftir verðbreytingum á fjármálamörkuðum, án þess að þjónustuveitandi hafi stjórn þar á“.

.....

<sup>71</sup> Alþingistíðindi 2004–2005, A-deild, bls. 2962.

Um réttaráhrif þess að fallið er frá samningi er nánar kveðið í 13.–15. gr. laganna. Salan gengur auðvitað til baka og aðilar skila því sem þeir hafa tekið við. Þá falla tilteknir tengdir samningar úr gildi, að nánar tilteknum skilyrðum uppfylltum, sbr. 13. gr. Þjónustuveitandi getur sem fyrr segir ekki krafið neytandann um greiðslu viðurlaga en getur þó krafist greiðslu fyrir þá þjónustu sem þegar hefur verið innt af hendi, að tilteknum skilyrðum uppfylltum sem nefnd eru í 14. gr.

#### 2.16.5 Takmarkanir á beinni markaðssókn til neytenda o.fl.

Í lögnum er einnig að finna takmarkanir á tilteknum markaðsaðferðum, sbr. 17. gr. um óumbeðna þjónustu, þar sem fram kemur að tómlæti neytanda verði ekki túlkað sem samþykki, og 18. gr. um bann við notkun tiltekinna fjarskiptaáðferða. Í 16. gr. er og að finna ákvæði sem er orðrétt samhljóða 12. gr. laga um húsgöngu- og fjarsölusamninga og mælir fyrir um skyldu fyrirtækja sem gefa út greiðslukort til að setja sér tilteknar reglur.

#### 2.16.6 Eftirlit og réttarframkvæmd

Samkvæmt 20. gr. hefur Fjármálaeftirlitið eftirlit með framkvæmd laganna. Um eftirlitið gilda ákvæði laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998. Ekki verður í fljótu bragði séð að reynt hafi af ráði á túlkun laganna hjá Fjármálaeftirlitinu. Þá verður ekki séð að dómur hafi fallið um skýringu og beitingu laganna.

### **2.17 Önnur löggjöf**

Að framan hefur verið fjallað almennt um þau lög sem í heild sinni fjalla um réttindi neytenda, eða reglur þar sem sjónarmið neytenda hafa verið höfð til hliðsjónar. Eins og fram kom í inngangi er löggjöfin á þessu sviði brotakennd og víða eru neytendum færð sérstök réttindi í einstaka lögum á sviði einkaréttar. Má hér til að mynda nefna lög um váttryggingarsamninga nr. 30/2004 þar sem váttryggingafélagi eru settar skordur við uppsögn váttryggingarsamninga, og til þess vísað að almennt verði váttryggingarsamningi ekki sagt upp af félaginu nema til staðar séu sérstök atvik sem fyrir hendi eru í váttryggingarsamningi auk þess sem telja megji uppsögnina sanngjarna. Þá verður uppsögnin að fara fram skriflega og án ástæðulauss dráttar, sbr. 1. og 2. mgr. 15. gr. auk þess sem váttryggingafélag má ekki áskilja sér rétt til að breyta váttryggingarskilmálum á váttryggingartíma skv. 16. gr. laganna.

Einnig eru í gildi ýmsar sérreglur á tilteknum sviðum. Til að mynda voru lög nr. 65/1996 sett til þess að aðstoða þá einstaklinga sem eiga í verulegum fjárhagsörðugleikum að leita nauðasamninga. Þá gilda lög um ýmsar starfsstéttir svo sem lög um lögmenn nr. 77/1998, lög um endurskoðendur nr. 18/1997 og læknalög nr. 53/1988. Hér má einnig nefna að ýmis löggjöf byggir auðvitað mjög á sjónarmiðum um neytendavernd þó hún teljist ekki til neytendaréttar sem slíks, sbr. t.d. hin nýju lög um verðbréfavíðskipti nr. 108/2007 sem fólu í sér innleiðingu á MiFID tilskipun 2004/39/EB.

Loks ber hér einnig að geta þeirra nýju lagafrumvarpa sem fyrir liggja og gætu orðið að lögum fljótlega. Þannig lagði viðskiptaráðherra nú á haustþingi fram frumvarp til innheimtulaga en markmið þess er einkum að setja ákveðnar meginreglur um innheimtu til hagsbóta fyrir neytendur.<sup>72</sup> Þá mun vinna að frumvarpi til laga um greiðsluaðlögun vera langt á veg komin.

.....  
72 Pskj. 506 á 135. löggjafarþingi. Sjá <http://www.althingi.is/altext/135/s/0506.html>.

## 3. REGLUR Á SVIÐI OPINBERS RÉTTAR

### 3.1 Inngangur

Í kafla 2 hér að framan var gefið yfirlit yfir helstu atriði neytendalöggjafarinnar á hinu einkaréttarlega sviði. Nú verður vikið að helstu atriðum neytendalöggjafarinnar á sviði opinbers réttar. Líkt og í tilviki einkaréttarins er ekki að finna heildstæða löggjöf um neytendavernd á sviði opinbers réttar. Neytendum er þó tryggð margvísleg vernd, aðallega í lögum um óréttmæta viðskiptahætti en einnig með lögum og reglum um öryggi vöru o.fl. Verður einungis stiklað á stóru hér á eftir því ýmis lög og reglur á sviði opinbers réttar eru svo sértækar að telja verður að almennt gildi þeirra hafi ekki mikla þýðingu við gerð þessarar skýrslu, enda hefur sjónum aðallega verið beint að einkaréttarlegum reglum. Í upphafi skal tekið fram að líkt og í tilviki einkaréttarlegu reglnanna, eru áhrif Evrópuréttarins hér mikil.

### 3.2 Lög um Neytendastofu og talsmann neytenda nr. 62/2005

Á árinu 2005 voru tvö ný embætti stofnuð með lögum nr. 62/2005, þ.e. Neytendastofa og embætti talsmanns neytenda. Að auki var komið á fót sérstakri áfrýjunarnefnd neytendamála. Síðar í skýrslunni verður fjallað nánar um hlutverk og starfsemi þessara stjórnvalda. Hins vegar er ljóst að setningu laganna var ætlað að renna styrkari stoðum undir opinbert eftirlit á sviði neytendamála.

### 3.3 Lög um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins nr. 57/2005

#### 3.3.1 Almennt um lögin, gildissvið þeirra og umfjöllunina um þau

Frumvarpið sem varð að lögum nr. 57/2005 var lagt fram samhliða frumvarpinu sem varð að lögum um Neytendastofu og talsmann neytenda nr. 62/2005 og frumvarpinu sem varð að nýjum samkeppnislögum nr. 44/2005. Með þessum breytingum voru reglur um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins, sem áður voru í samkeppnislögum, fluttar yfir í ný lög um þetta efni og eftirlitið, sem áður tilheyrði samkeppnisyfirlitum, færð undir hina nýju Neytendastofu. Með breytingunni var ætlunin að leggja meiri áherslu á neytendamál og efla starf að neytendavernd.<sup>73</sup> Þótt lög nr. 57/2005 séu einungis á þriðja aldursári eru flest efnisákvæði þeirra mun eldri að stofni til. Þannig höfðu samkeppnislög nr. 8/1993 að geyma flest þau ákvæði sem nú eru í lögum nr. 57/2005 og ákvæðin í lögum nr. 8/1993 voru nær óbreytt frá ákvæðum laga um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti nr. 56/1978.<sup>74</sup>

Gildissvið laganna er mjög víðtækt enda taka þau samkvæmt 1. gr. til „hvers konar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum“. Í 3. gr. er neytandi síðan skilgreindur sem „einstaklingur sem kaupir vöru eða þjónustu gegn endurgjaldi, enda séu kaupin ekki gerð í atvinnuskyni“.

Þó lögin séu í grunninn af neytendaréttarlegum toga varða sum atriði neytendur í raun ekki með beinum hætti, heldur virðast frekar af samkeppnisréttarlegum toga, sbr. t.d. 12. gr. Þó vissulega sé erfitt að draga mörk á milli neytendaréttar og samkeppnisréttar verður hér á eftir reynt að horfa einkum til þeirra atriða sem varða neytendur á einhvern hátt með beinum hætti.

#### 3.3.2 Óréttmætir viðskiptahættir

##### 3.3.2.1 Almenna bannreglan í 5. gr.

Í 5. gr. laganna er að finna eins konar almenna bannreglu til fyllingar þeim ákvæðum sem síðar koma. Þar segir:

73 Alþingistiðindi 2004–2005, A-deild, bls. 4273.

74 Alþingistiðindi 2004–2005, A-deild, bls. 4275.

Óheimilt er að hafast nokkuð það að sem brýtur í bága við góða viðskiptahætti í atvinnustarfsemi eins og þeir eru tíðkaðir eða eitthvað það sem óhæfilegt er gagnvart hagsmunum neytenda.

Í skýringum við ákvæðið í greinargerð með því frumvarpi sem varð að samkeppnislögum nr. 8/1993 sagði m.a.:

Hér er um meginreglu að ræða sem er ætlað að ná til ýmissa tilvika sem aðrar greinar kaflans, sem fjalla um sérstök tilfelli eða aðrar sérstakar viðskiptaaðferðir, taka ekki til. Viðskiptaaðferðir eru margvíslegar og breytilegar þannig að hætta er á að sérákvæðin nái ekki til allra tilvika sem brjóta í bága við góða viðskiptahætti. [...] Það er nauðsynlegt að hafa almenn varúðarákvæði sem þessi til þess að hægt sé að fylgja eftir breytingum í viðskiptaháttum og beina þeim á grundvelli löggjafar í þann farveg sem telja verður heppilegastan á hverjum tíma.<sup>75</sup>

Samkvæmt þessu virðist ákvæðinu vera ætlað hlutverk sem eins konar almenn regla sem eftirlitsstjórnvaldið getur gripið til þegar það telur um óréttmæta viðskiptahætti að ræða án þess að viðkomandi atvik falli klárlega undir þau atvik sem sérstaklega er lagt bann við í öðrum ákvæðum. Þessi meginregla er oft notuð og má sem dæmi nefna ákvörðun Neytendastofu frá 25. október 2006 í máli nr. 12/2006 og ákvörðun Neytendastofu frá 1. nóvember 2006 í máli nr. 13/2006. Sýnir fyrrnefnda ákvörðunin raunar kannski að nokkru leyti hversu víðfeðm notkunin á 5. gr. getur verið en þar var tiltekin þóknun sem fasteignasala tók talin fela í sér brot gegn ákvæðinu.

### 3.3.2.2 *Bann við röngum og villandi upplýsingum.*

Í 1. mgr. 6. gr. laganna segir:

Óheimilt er að veita rangar, ófullnægjandi eða villandi upplýsingar í auglýsingum eða með öðrum hætti eða beita öðrum slíkum viðskiptaaðferðum sem sama marki eru brenndar, enda séu upplýsingar þessar og viðskiptaaðferðir fallnar til að hafa áhrif á eftirspurn eða framboð vara, fasteigna, þjónustu eða annars þess sem haft er á boðstólum í atvinnustarfsemi sem lög þessi taka til.

Í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögum nr. 8/1993 segir m.a. í skýringum við þetta ákvæði:

Í þessari grein er fjallað um eina mikilvægustu meginregluna sem felst í löggjöf um ólögmæta viðskiptahætti, þ.e. að upplýsingar og skírskotun til annars, er atvinnurekendur beita til framdráttar starfsemi sinni, mega ekki vera villandi...<sup>76</sup>

Í 1. mgr. 6. gr. felst að auglýsendur verða að geta fært sönnur á þær fullyrðingar sem fram koma í auglýsingum – ósannaðar fullyrðingar brjóta gegn ákvæðinu. Sem dæmi um að auglýsendum hafi ekki tekist að sanna fullyrðingar sínar og brotið gegn ákvæðinu má nefna ákvörðun samkeppnisráðs frá 13. mars 1997 í máli nr. 5/1997 („mest seldu hljómflytningstæki á Íslandi“), ákvörðun samkeppnisráðs frá 30. október 1997 í máli nr. 40/1997 („vinsælustu fartölvur í heimi“ o.fl.), úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála frá 14. febrúar 2005 í máli nr. 4/2004 („alltaf ódýrust“), úrskurð áfrýjunarnefndar neytendamála frá 4. maí 2006 í máli nr. 1/2006 („bestir í fiski“) og úrskurð áfrýjunarnefndar neytendamála frá 7. júlí 2006 í máli nr. 2/2006 („better tours – better prices“). Hér má einnig benda á úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála frá 10. nóvember 1998 í máli nr. 15/1998 en af honum má ráða að ekki sé einungis gerð krafa til sönnunar um beinharðar

75 *Alþingistíðindi 1992–1993, A-deild, bls. 377.*

76 *Alþingistíðindi 1992–1993, A-deild, bls. 378.*

fullyrðingar heldur einnig til þess að ekki sé einhver undirliggjandi blekking í auglýsingunni. Svipaða sögu má segja um ákvörðun Neytendastofu frá 26. nóvember 2007 í máli nr. 22/2007. Þó dæmin um brot á ákvæðinu í 1. mgr. 6. gr. séu mörg má einnig finna úrlausnir þar sem sönnunin er talin hafa tekist, jafnvel á fullyrðingum í efsta stigi, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs frá 10. mars 2004 í máli nr. 3/2004 („þar sem Íslendingum finnst skemmtilegast að versla“).

Af réttarframkvæmd má ráða að auglýsingar þar sem orð eins og frítt og ókeypis eru notuð teljist villandi í skilningi 1. mgr. 6. gr. ef neytandi þarf að greiða fyrir vöru eða þjónustu til að fá það sem auglýst er frítt eða ókeypis. Um þetta má vísa til Hrd. 1993, bls. 2400 en þar var auglýsing um að ókeypis filma fylgdi framköllun talin brjóta gegn ákvæðinu, enda væru filmurnar ekki ókeypis í þeim skilningi að þær væru látnar af hendi án endurgjalds eða skuldbindingar. Hið sama kemur fram í ákvörðun samkeppnisráðs frá 3. desember 2004 í máli nr. 27/2004 og ákvörðun samkeppnisráðs frá 3. desember 2004 í máli nr. 28/2004. Á hinn bóginn er talið í lagi að auglýsa að ein vara fylgi annarri eða að eitthvað sé innifalið þegar vara er keypt, enda er þá ekki verið að gefa með beinum hætti til kynna að eitthvað fái á nokkurs kostnaðar.

Í 2. mgr. 6. gr. segir síðan:

Auglýsingar og aðrar viðskiptaaðferðir skulu ekki vera ósanngjarnar gagnvart keppinautum eða neytendum vegna forms þeirra eða sökum þess að skírskotað er til óviðkomandi mála.

Það er í sjálfu sér ekki gott að átta sig á því hvað það er sem gerir auglýsingar ósanngjarnar gagnvart neytendum í þessum skilningi, en telja verður að hér reyni á svipuð sjónarmið og samkvæmt 1. mgr. 6. gr. Sá munur er þó á ákvæðunum að gagnstætt 1. mgr. geta upplýsingar og aðrar viðskiptaaðferðir brotið í bága við reglur 2. mgr. enda þótt þær séu efnislega réttar og sannar.<sup>77</sup> Finna má nýleg dæmi um að tekist hafi verið á um 2. mgr. 6. gr., sbr. ákvörðun Neytendastofu frá 29. júní 2007 í máli nr. 15/2007 og úrskurð áfrýjunarnefndar neytendamála frá 26. október 2007 í máli nr. 8/2007. Í ákvörðuninni taldi Neytendastofa að auglýsingar Samtaka banka og verðbréfafyrirtækja brytu gegn ákvæðinu en í úrskurðinum felldi áfrýjunarnefnd neytendamála þá ákvörðun úr gildi.

### 3.3.2.3 Samanburðarauglýsingar

Í 7. gr. laganna er fjallað um samanburðarauglýsingar, en samkvæmt 1. mgr. 7. gr. er þar átt við auglýsingar sem vísa beint eða óbeint til keppinautar eða vöru eða þjónustu sem keppinautur býður. Slíkar auglýsingar eru heimilar að uppfylltum tilteknum skilyrðum sem talin eru upp í 2. mgr. 7. gr. Sem dæmi um skilyrðin má nefna að auglýsingarnar mega ekki vera villandi (a-liður), samanburðurinn verður að taka til vöru eða þjónustu sem fullnægir sömu þörfum eða er ætluð til sömu nota (b-liður), og ekki má kasta rýrð á auðkenni, starfsemi og aðstæður keppinautar eða sýna þeim lítilsvirðingu. Sem dæmi um að samanburðarauglýsingar hafi verið taldar óréttmætar má benda á Hrd. 2003, bls. 1532 (mál nr. 426/2002), ákvörðun samkeppnisráðs frá 10. mars 2004 í máli nr. 4/2004 og ákvörðun Neytendastofu frá 8. nóvember 2005 í máli nr. 2/2005.

### 3.3.2.4 Börn og auglýsingar

Í 8. gr. laganna eru reglur um börn og auglýsingar. Samkvæmt 3. mgr. 8. gr. skulu auglýsingar miðast við að börn sjái þær og heyri og mega á engan hátt misbjóða þeim. Sem dæmi um brot á þessu ákvæði má nefna ákvörðun samkeppnisráðs frá 24. maí 2005 í máli nr. 15/2005 en málið varðaði þrjár auglýsingar Umferðarstofu sem sýndu sly á börnum. Samkvæmt 4. mgr. 8. gr. verður í auglýsingum að sýna sérstaka varkárni vegna trúgirni barna og unglunga og áhrifa auglýsinga á þau. Í ákvörðun samkeppnisráðs frá 26. október 1998 í máli nr. 38/1998 var m.a. talið brotið gegn þessu ákvæði með tiltekinni auglýsingu útvarpsstöðvar („Stilltu á X-ið eða ég skýt hundinn þinn“).

Í 5. mgr. 8. gr. segir síðan að komi börn fram í auglýsingum skuli þess gætt að sýna hvorki né lýsa hættulegu atferli eða atvikum er leitt geti til þess að þau eða önnur börn komist í hættu eða geri það sem óheimilt er.

.....

77 *Alþingistíðindi 1992–1993, A-deild, bls. 379.*

Við skýringu á þessu ákvæði hefur verið lögð áhersla á það að börn í auglýsingum verði að vera „eðlilegur þáttur í því umhverfi sem sýnt er“ en sú krafa er berum orðum sett fram í sameiginlegum stefnumarkandi reglum um sjónvarpsauglýsingar sem Verðlagsstofnun og umboðsmenn neytenda á Norðurlöndum samþykktu árið 2002.<sup>78</sup> Sem dæmi um brot á ákvæðinu má benda á ákvörðun Samkeppnisstofnunar frá 29. janúar 2002 í máli nr. 1/2002 og ákvörðun samkeppnisráðs frá 17. september 1998 í máli nr. 33/1998.

Að endingu skal nefnt að ákvæði um börn og auglýsingar er víðar að finna en í 8. gr. laganna og samnorrænu reglunum, sbr. reglugerð nr. 50/2002 um útvarpsstarfsemi og reglugerð nr. 611/1989 um auglýsingar í útvarpi. Þá hafa siðareglur Sambands íslenskra auglýsingastofa að geyma reglur um efnið auk þess sem alþjóða viðskiptaráðið (ICC) hefur í ýmsum siðareglum sett fram viðmið sem að þessu lúta. Þá hafa umboðsmaður barna og talsmaður neytenda frá árinu 2005 unnið að því að sett verði frekari mörk við markaðssókn sem beinist að börnum.<sup>79</sup>

### 3.3.2.5 Auglýsingar um útsölu og tilboð

14. gr. laganna er svohljóðandi:

Útsölu eða aðra sölu, þar sem selt er á lækkuðu verði, má því aðeins auglýsa eða tilkynna að um raunverulega verðlækkun sé að ræða.

Þess skal gætt að greinilegt sé með verðmerkingum hvert hið upprunalega verð vörunnar var.

Greinin er nátengd 6. gr. enda var tilgangurinn með lögfestingu ákvæðisins að koma í veg fyrir að neytendur séu blekktir í auglýsingum eða upplýsingum um útsölur.<sup>80</sup> Sem dæmi um brot á ákvæðinu má benda á úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála frá 2. maí 1997 í máli nr. 5/1997. Með reglum nr. 366/2008 hefur Neytendastofa sett nánari reglur um útsölur og aðra sölu þar sem selt er á lækkuðu verði.

### 3.3.2.6 Önnur ákvæði II. kafla laganna

Í II. kafla laganna er einnig að finna ýmis önnur ákvæði en að framan hafa verið nefnd. Þannig segir m.a. í 1. mgr. 8. gr. að auglýsingar sem höfða eiga til íslenskra neytenda skuli vera á íslenskri tungu. Í 9. gr. er að finna ákvæði um leiðbeiningar með vörum og þjónustu, í 10. og 11. gr. er fjallað um ábyrgðaryfirlýsingar, og í 15. gr. um óréttmæta notkun á merkjum hjúkrunar- og mannúðarstarfsemi.

Í 12. og 13. gr. er síðan að finna ákvæði sem telja verður í grunninn af samkeppnisréttarlegum toga. Í 12. gr. er þannig mælt fyrir um bann við óréttmætri notkun firmanafns, verslunarheitis og annars slíks. Er þetta það ákvæði laganna sem langmest hefur reynt á í framkvæmd, sbr. t.d. Hrd. 2003, bls. 899 (mál nr. 408/2002), dóm Hæstaréttar frá 22. febrúar 2007 í máli nr. 406/2006, dóm Héraðsdóms Reykjavíkur frá 23. febrúar 2007 í máli nr. E-3193/2006, svo og ýmis nýleg dæmi frá Neytendastofu og áfrýjunarnefnd neytendamála. Raunar er það svo að flestar úrlausnir umræddra stjórnvalda varða þetta tiltekna ákvæði. Ekki er þó ástæða til sérstakrar umfjöllunar um efni og skýringu ákvæðisins hér enda varða umrædd álitæfni neytendur yfirleitt ekki nema með mjög óbeinum hætti. Í 13. gr. laganna er loks að finna bann við ótilhlýðilegri notkun atvinnuleyndarmála sem snertir neytendur lítið en á ákvæðið hefur að nokkru marki reynt í framkvæmd, sjá Hrd. 2005, bls. 2302 (mál nr. 202/2005), dóm Hæstaréttar frá 11. september 2006 í máli nr. 486/2006, dóm Hæstaréttar frá 14. desember 2006 í máli nr. 323/2006, dóm Héraðsdóms Reykjaness frá 14. maí 2007 í máli nr. E-1569/2006 og dóm Héraðsdóms Reykjavíkur frá 2. október 2007 í máli nr. E-528/2005.

### 3.3.2.7 Væntanlegar lagabreytingar?

78 Sjá fréttatilkynningu frá Verðlagsstofnun nr. 4/1992.

79 Upplýsingar um verkefnið má nálgast á vefsíðu talsmanns neytenda, <http://www.talsmadur.is/pages/704>.

80 Alþingistiðindi 1992–1993, A-deild, bls. 385.



Á Alþingi liggur nú fyrir frumvarp viðskiptaráðherra til breytinga á lögum nr. 57/2005 og hefur fyrsta umræða um frumvarpið þegar farið fram.<sup>81</sup> Með frumvarpinu er lögð til innleiðing á tilskipun 2005/29/EB um óréttmæta viðskiptahætti en tilskipunin stefnir að allsherjarsamræmingu á þessu sviði. Frumvarpið felur í sjálfu sér ekki í sér miklar efnisbreytingar á gildandi lögum, en verulega breytingu á uppsetningu ákvæðanna um óréttmæta viðskiptahætti. Þrátt fyrir tilvist þessa frumvarps þykir ekki tilefni til sérstakrar umfjöllunar um efni þess hér. Kemur þar annars vegar til að þessi hluti skýrslunnar beinist að lýsingu á þeim lögum sem eru gildandi í dag og hins vegar sú staðreynd að frumvarpið mun ekki hafa verulegar efnisbreytingar í för með sér.

### 3.3.3 Gagnsæi markaðarins

III. kafli laganna ber heitið „Eftirlit með gagnsæi markaðarins“. Í 17. gr. er að finna ákvæði um verðmerkingar. Þá hafa stjórnvöld – með stoð í lögnum, eða eldri lögum – sett ýmsar reglur um verðmerkingar. Má þar helstar nefna reglur nr. 580/1998 um verðmerkingar, reglur nr. 184/2000 um mælieiningarverð og reglur nr. 21/1995 um verðupplýsingar í auglýsingum, sem allar voru settar af Samkeppnisstofnun. Þá hafa ýmsar sérhæfðari reglur verið settar af Neytendastofu, sbr. reglur nr. 385/2007 um verðmerkingar á bifreiðaeldsneyti, reglur nr. 384/2007 um sundurliðun á verði lyfja sem seld eru gegn lyfseðli, reglur nr. 383/2007 um verðupplýsingar á þjónustu tannlækna, reglur nr. 512/1996 um verðupplýsingar veitingahúsa, reglur nr. 580/1994 um birtingu verðskráa hárgreiðslu- og rakarastofa, og reglur nr. 577/1994 um birtingu og auglýsingar á aðgöngumiðaverði kvikmyndahúsa.

Samkvæmt 17. gr. laganna skal fyrirtæki sem selur vörur eða þjónustu til neytenda „merkja vöru sína og þjónustu með verði eða sýna það á svo áberandi hátt á sölustaðnum að auðvelt sé fyrir neytendur að sjá það“. Nánari fyrirmæli er að finna í reglum nr. 580/1998 en þær hafa að geyma almennar reglur, svo og sérreglur um verð á vöru annars vegar og þjónustu hins vegar. Sem dæmi um eina hinna almennu reglna má nefna að uppgefið söluverð skal vera endanlegt verð með virðisaukaskatti (4. mgr. 2. gr.). Um þjónustu gildir sú regla að skýr verðskrá eða skilti með verði á allri þjónustu sem þjónustufyrirtæki veitir skal vera hjá afgreiðslukassa eða á áberandi stað þar sem þjónustan er veitt (1. mgr. 6. gr.). Um verð á vörum koma m.a. fram eftirfarandi reglur:

- 1) Verðmerkja skal vöru hvar sem hún er til sýnis, þ.m.t. í búðargluggum og sýningarkössum, og skýrt og greinilegt skal vera til hvaða vöru verðmerkingin vísar (2. mgr. 1. gr. og 2. mgr. 2. gr.).
- 2) Gefa skal upp verð á hverri pakkningu eða söluveiningu (1. mgr. 5. gr.).
- 3) Verðið skal setja á vöruna sjálfa, á viðfestan miða eða á umbúðirnar. Ef slíkt er ekki hægt má verðmerkja með hillumerki, skilti eða verðlista enda sé ávallt tryggt að neytendur eigi auðvelt með að sjá verðið (3. mgr. 5. gr.). Í Hrd. 2003, bls. 4332 (mál nr. 136/2003), komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að Heilsa ehf. hefði brotið gegn þessari reglu, þ.e. gegn því ákvæði sem nú er í 17. gr. laganna sem og 3. mgr. 5. gr. reglna nr. 580/1998. Félagið hafði ekki verðmerkt hluta söluvarnings síns en þess í stað komið fyrir svokölluðum verðskanna í versluninni sem sýndi verð söluhlutanna ef hann var borinn að þeim. Hæstiréttur tók fram að þessi aðferð gæti „ekki komið í stað þeirra aðferða við verðmerkingar, sem lög og reglur mæla fyrir um, þar sem grundvallaratriði er að verð hvernar vöru sé sýnilegt“.
- 4) Auk söluverðs er skylt að gefa upp mælieiningarverð skv. reglum nr. 184/2000 (4. mgr. 5. gr.). Mælieingarverð er verð fyrir lítra ef vara er seld eftir rúmmáli, kílógramm ef vara er seld miðað við þyngd, metra ef vara er seld miðað við lengd og fermetra ef vara er seld miðað við flatarmál.

Í 18. gr. laganna segir að Neytendastofa geti gefið fyrirtækjum sérstök fyrirmæli um að gera ráðstafanir til að auðvelda viðskiptavinum að meta verð og gæði. Í 19. gr. segir síðan að í því skyni að upplýsa neytendur og efla verðskyn þeirra afli Neytendastofa upplýsinga um verð, verðmyndun og önnur viðskiptakjör og birti

.....  
<sup>81</sup> Þskj. 603 á 135. löggjafarþingi (362. mál). Sjá <http://www.althingi.is/altext/135/s/0603.html>. Þá má sjá fyrstu umræðuna um frumvarpið sem fram fór hinn 11. febrúar 2007, á <http://www.althingi.is/altext/135/02/11153343.sgml>.

niðurstöður eftir því sem ástæða þyki til. Þá eru í gildi leiðbeinandi reglur um verðkannanir til opinberrar birtingar sem samþykktar voru í samkeppnisráði 4. desember 2000.

Margvísleg álitamál eru uppi varðandi verðmerkingar, verðkannanir og önnur tengd atriði, eins og hin háværa umræða um verð og verðkannanir síðastliðna haustmánuði bar að nokkru leyti með sér. Verður vikið að sumum þessa atriða síðar en látið sitja hér við framangreinda lýsingu á þeim lögum og reglum sem nú eru í gildi, til samræmis við meginmarkmið þessa hluta skýrslunnar.

### 3.3.4 Eftirlit og réttarframkvæmd

Samkvæmt 4. gr. laganna fer Neytendastofa með eftirlit samkvæmt lögnum í umboði viðskiptaráðherra sem fer með framkvæmd laganna. Neytendastofa hefur ríkan rétt til upplýsinga, sbr. 20. gr., og getur gert nauðsynlegar athuganir á starfsstöðvum þeirra sem lögin taka til og lagt hald á gögn þegar ríkar ástæður eru til, sbr. 20. gr. a. Samkvæmt 2. mgr. 16. gr. geta aðgerðir hennar vegna brota á ákvæðum II. kafla falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði. Í 22. gr. er Neytendastofu síðan veitt heimild til að leggja á stjórnvaldssektir og í 23. gr. dagsektir. Ákvörðunum stofnunarinnar má skjóta til áfrýjunarnefndar neytendamála, sbr. 4. mgr. 4. gr. og 24. gr. Í 26. gr. kemur loks fram að brot gegn lögnum, reglum og fyrirmælum settum samkvæmt þeim varði fésektum eða fangelsi allt að sex mánuðum.<sup>82</sup> Um almenna umfjöllun um Neytendastofu vísast að öðru leyti til kaflans hér á eftir um skipulag og eftirlit með neytendamálum.

Eins og ráða má af framangreindri umfjöllun hafa efnisákvæði laganna í nokkrum mæli komið til kasta dómstóla og af vefsíðu Neytendastofu má ráða að birtar ákvarðanir hennar á grundvelli laganna hafi verið u.þ.b. 20 árið 2007 og álika margar árið 2006. Líkt og áður greinir varða flestar ákvarðanirnar, svo og dómur sem snerta lögin, hins vegar ákvæði sem ekki eru af beinum neytendaréttarlegum toga, heldur verður frekar að telja samkeppnisréttarlegs eðlis.

## **3.4 Samkeppnislög nr. 44/2005**

### 3.4.1 Almennt um lögin, gildissvið þeirra og umfjöllunina um þau

Frumvarpið sem varð að lögum nr. 44/2005 var lagt fram samhliða frumvarpinu sem varð að lögum um Neytendastofu og talsmann neytenda nr. 62/2005 og frumvarpinu sem varð að nýjum lögum um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins nr. 57/2005. Með þessum breytingum voru samkeppnisreglurnar skildar eftir í sér lögum en reglur um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins, sem áður voru í samkeppnislögum, fluttar yfir í ný lög um þetta efni og eftirlitið, sem áður tilheyrði samkeppnisyfirvöldum, færð undir hina nýju Neytendastofu. Var ætlað að skilja enn betur á milli þessara tveggja málaflokka, þar sem m.a. var talið óheppilegt að samkeppniseftirlit gæti fundið að starfsemi fyrirtækja á markaði og jafnframt tekið ákvörðun í deilum milli tveggja fyrirtækja, t.d. um rétt til notkunar nafns í atvinnurekstri.<sup>83</sup>

Gildissvið laganna er mjög víðtækt enda hafa þau samkvæmt 1. gr. það markmið að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með að vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiði þessu á að ná með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, að vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og að auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaðnum.

Þó lögin séu í grunninn af samkeppnisréttarlegum toga, varða sum atriði neytendur að minnsta kosti óbeint. Eru það einkum reglur laganna um bann við samkeppnishömlum, en einnig að nokkru marki reglurnar um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu.

### 3.4.2 Bann við samkeppnishömlum

Í IV. kafla samkeppnislaga er að finna almennt bann við samkeppnishömlum. Meginreglan kemur fram

82 Í Hrd. 2003, bls. 899 (mál nr. 408/2002) var ákærði dæmdur til refsingar fyrir brot á því ákvæði sem nú er í 12. gr.

83 Alþingistiðindi 2004–2005, A-deild, bls. 4285.

í 1. mgr. 10. gr., þar sem allir samningar, samþykktir eða samstilltar aðgerðir fyrirtækja eru bannaðar ef markmið þeirra er, eða ef af þeim leiðir, að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað. Í a-lið 2. mgr. 10. gr. eru þessir samningar, samþykktir og samstilltar aðgerðir m.a. skilgreindar nánar sem aðgerðir sem „áhrif hafa á verð, afslætti, álagningu eða önnur viðskiptakjör með beinum eða óbeinum hætti“ og samkvæmt e-lið 2. mgr. 10. gr. laganna falla jafnframt undir ákvæðið samningar, samþykktir og samstilltar aðgerðir sem „setja sem skilyrði fyrir samningagerð að hinir viðsemjendurnir taki á sig viðbótarskuldbindingar sem tengjast ekki efni samninganna, hvorki í eðli sínu né samkvæmt viðskiptavenju“.

### 3.4.3 Bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu

Í 11. gr. laganna er að finna almennt bannákvæði við misnotkun á markaðsráðandi stöðu fyrirtækja. Í lögnum er gert ráð fyrir að sú misnotkun geti m.a. falist í að beint eða óbeint sé krafist ósanngjarns kaup- eða söluverðs eða aðrir ósanngjarnir viðskiptaskilmálar settir, að settar séu takmarkanir á framleiðslu, markaði eða tækniþróun, neytendum til tjóns. Jafnframt fellur undir ákvæðið ef viðskiptaaðilum er mismunað með ólíkum skilmálum í sams konar viðskiptum og samkeppnisstaða þeirra þannig veikt eða að sett sé það skilyrði fyrir samningagerð að hinir viðsemjendurnir taki á sig viðbótarskuldbindingar sem tengjast ekki efni samninganna, hvorki í eðli sínu né samkvæmt viðskiptavenju.

### 3.4.4 Opinbert eftirlit með samkeppnismálum

Við setningu laganna var sett á laggirnar ný stofnun, Samkeppniseftirlitið. Hlutverk þess er að framfylgja boðum og bönum samkeppnislaga og að leyfa undanþágur samkvæmt þeim.<sup>84</sup> Þá er hlutverk þess að ákveða aðgerðir gegn samkeppnishamlandi hegðun fyrirtækja, að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni, að benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði, að fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku viðskiptalífi og að kanna stjórnunar- og eignatengsl á milli fyrirtækja.

## **3.5 Lög um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu nr. 134/1995**

Um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu gilda lög nr. 134/1994. Efni þeirra varðar því neytendur með óbeinum hætti, enda er það hagur neytenda að vara sem er á boðstólum sé örugg og hættulaus. Í lögnum er almennt mælt fyrir um að vörur sem ætlaðar eru til sölu, leigu eða hvers kyns annarrar afhendingar í atvinnuskyni á markaði skuli fullnægja almennum kröfum um öryggi, m.a. á grundvelli almannahagsmuna. Ef vara uppfyllir ekki þessar kröfur geta stjórnvöld afturkallað, tekið af markaði eða bannað sölu eða afhendingu hennar sbr. 20. gr. laganna.

Neytendastofa hefur eftirlit með því að vörur á markaði hverju sinni uppfylli settar reglur um öryggi, sbr. 11. gr. laganna, en nánar er fjallað um hlutverk Neytendastofu í 14. gr. laganna. Þá er heimilt skv. 13. gr. laganna að fela faggiltri skoðunarstofu að sjá um markaðseftirlitið.

## **3.6 Lög um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda nr. 141/2001**

Lög nr. 141/2001 voru sett til þess að innleiða ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 98/27/EB frá 19. maí 1998 um að setja lögbann til verndar hagsmunum neytenda. Samkvæmt lögnum geta tiltekin erlend stjórnvöld eða erlend samtök sem getið er á skrá Eftirlitsstofnunar EFTA, viðskiptaráðuneytið eða íslensk félagasamtök sem gæta hagsmuna neytenda á tilteknu sviði og hafa verið útnefnd af viðskiptaráðuneyti, leitað lögbanns eða höfðað dómsmál skv. 4. gr. til að vernda hagsmuni neytenda þótt hvorki þau sjálf né félagsmenn í samtökum hafi orðið fyrir röskun réttinda. Það er þó skilyrði fyrir slíkri aðgerð að þær miði að því að stöðva eða koma á annan hátt í veg fyrir háttsemi sem hefur afleiðingar hér á landi eða í öðru ríki

84 Á vefsíðu Samkeppniseftirlitsins, <http://www.samkeppni.is>, eru ákvarðanir stofnunarinnar birtar.

á Evrópska efnahagssvæðinu og þykir stríða gegn tilteknum tilskipunum<sup>85</sup> sem þar gilda, eins og þær hafa verið leiddar inn í íslensk lög.

Meginmarkmið fyrrgreindrar tilskipunar 98/27/EB og laganna er því að koma í veg fyrir ólögmætar athafnir þegar viðskipti eru stunduð yfir landamæri og gildissvið laganna því miðað við það þegar íslensk fyrirtæki eða viðskiptaaðilar framkvæma athafnir sem brjóta gegn áðurnefndum lagaákvæðum ef afleiðingar brotsins koma fram í öðru EES-ríki.

Við samningu frumvarpsins var leitað álits réttarfnarnefndar á því hvort efni væri til að breyta íslenskum lögum vegna fyrrgreindrar tilskipunar Evrópusambandsins eða hvort ákvæði gildandi laga um meðferð einkamála nr. 91/1991, skýrð til samræmis við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. 3. gr. laga nr. 2/1993, myndu veita svigrúm til að vernda hagsmuni neytenda með lögbannsaðgerð eða málsókn. Í bréfi réttarfnarnefndar, dags. 16. desember 1999, sem getið er um í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum, kom m.a. eftirfarandi fram:

Er það einkum vegna þess að með tilskipuninni er sem áður segir stefnt að því að vernda heildarhagsmuni neytenda, en ekki aðeins samanlagða hagsmuni þeirra, sem brot hafi beinst gegn, en að baki umræddri 3. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 býr áskilnaður um að félög eða samtök, sem láta mál til sín taka, hafi innan vébanda sinna félagsmenn, sem sjálfir hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn þess. Í þessu ljósi verður að telja verulegan vafa leika á því að íslensk lög veiti að óbreyttu þau úrræði, sem krafist er með tilskipun 98/27. Vegna þess, sem að framan greinir, telur réttarfnarnefnd að ástæða sé til að setja sérstök lög til að fullnægja þeim kröfum, sem gerðar eru með umræddri tilskipun. Í því sambandi skal þess getið að nefndin fær ekki séð hvernig unnt yrði að leysa þarfir í þessum efnun með því einu að breyta lögum á sviði réttarfnar, enda er hér um að ræða mjög afmarkaðan flokk mála, sem illa færi á að setja sérreglur um í löggjöf um lögbann, auk þess að lagaheimildar væri væntanlega þörf til að fela samtökum eða stofnun gæslu þeirra hagsmuna, sem tilskipunin tekur til, sbr. áðurnefnda 3. gr. hennar.<sup>86</sup>

Var farið að tillögu réttarfnarnefndar og smíðað sérstakt frumvarp til laga um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda sem varð að lögum nr. 141/2001. Skýrsluhöfundum er ekki kunnugt um að sú heimild sem ofangreind lög hafa að geyma hafi verið nýtt hér á landi.

.....

85 Um er að ræða tilskipun ráðsins 84/450/EBE frá 10. september 1984 um samræmingu á lögum og stjórnslufyrirmælum aðildarríkjanna um villandi auglýsingar, tilskipun ráðsins 85/577/EBE frá 20. desember 1985 um að vernda neytendur þegar samningar eru gerðir utan fastra starfsstöðva, tilskipun ráðsins 87/102/EBE frá 22. desember 1986 um samræmingu á lögum og stjórnslufyrirmælum aðildarríkjanna varðandi neytendalán, eins og henni var síðast breytt með tilskipun 98/7/EB, tilskipun ráðsins 89/552/EBE frá 3. október 1989 um samræmingu tiltekinna ákvæða í lögum og stjórnslufyrirmælum í aðildarríkjunum um sjónvarpsrekstur: 10. til 21. gr. eins og henni var breytt með tilskipun 97/36/EB, tilskipun ráðsins 90/314/EBE frá 13. júní 1990 um ferðapakka, orlofspakka og skoðunarferðapakka, tilskipun ráðsins 92/28/EBE frá 31. mars 1992 um auglýsingu lyfja sem ætluð eru mönnum, tilskipun ráðsins 93/13/EBE frá 5. apríl 1993 um óréttmæta skilmála í neytendasamningum, tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 94/47/EB frá 26. október 1994 um verndun kaupenda vegna tiltekinna þátta í samningum um kaup á réttindum til að nýta fasteignir á skiptileigugrunni, tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 97/7/EB frá 20. maí 1997 um neytendavernd að því er varðar fjarsölusamninga, tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 99/44/EB frá 25. maí 1999 um tiltekna þætti í sölu neysluvara og ábyrgð þar að lútandi og tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2000/31/EB frá 8. júní 2000 um tiltekna lagalega þætti þjónustu, einkum rafrænna viðskipta, í tengslum við upplýsingasamfélagið á innri markaðnum („tilskipun um rafræn viðskipti“).

86 Alþingistiðindi 2001–2002, A-deild, bls. 991.

## 4. REGLUR EVRÓPUSAMBANDSINS OG EES-SAMNINGURINN

Eins og ráða má af umfjölluninni um tilurð einstakra laga hér að framan og getið var í kafla 2.1 hefur EES-samningurinn haft mikil áhrif á íslenskan neytendarétt. Fjölmargar gerðir Evrópusambandsins hafa verið felldar inn í EES-samninginn og raunar eru flest framangreind lög til komin vegna innleiðingar á slíkum gerðum. Því er rétt að fara hér nokkrum orðum um neytendavernd innan Evrópusambandsins og ráða í það hvað kunni að vera í vændum frá sambandinu.

Neytendaréttur hefur fengið mikla athygli innan Evrópusambandsins á síðustu árum. Þó ýmsar gerðir hafi verið settar er neytendalöggjöf sambandsins nokkuð brotakennd þar sem tilhneigingin hefur verið að setja reglur á tilteknum sviðum þar sem sérstök þörf hefur verið á lagasamræmingu.<sup>87</sup> Segja má að hið brotakennda eðli neytendatilskipana Evrópusambandsins endurspeglar í nokkuð brotakenndri neytendalöggjöf hér á landi, enda hafa íslensk neytendalög sem fyrr segir að mestu leyti verið innleiðing á tilskipunum Evrópusambandsins.

Neytendatilskipanir sambandsins hafa flestar verið svonefndar lágmarkstilskipanir, þ.e. hafa kveðið á um tiltekna lágmarksvernd neytenda. Aðildarríkjunum hefur hins vegar verið heimilt að ganga lengra í neytendavernd, að því gættu að sjálfsögðu að slíkar reglur brjóti ekki gegn meginreglunum um fjórfrelsið.<sup>88</sup> Upp á síðkastið virðist þó sem Evrópusambandið hafi verið að færa sig frá sjónarmiðum um lágmarkssamræmingu til sjónarmiða um allsherjarsamræmingu. Í því sambandi skal bent á tilskipun 2005/29/EB um óréttmæta viðskiptahætti, en tilskipunin mælir fyrir um allsherjarsamræmingu á því sviði sem hún tekur til. Eins og rakið er í greinargerð með fyrirleggjandi frumvarpi til innleiðingar á tilskipuninni felur slíkt í sér að lög aðildarríkanna mega hvorki ganga lengra né skemur en ákvæði tilskipunarinnar. Þá krefst allsherjarsamræmingin þess að túlkun verði með sama hætti alls staðar á Evrópska efnahagssvæðinu, en í því felst að horfa verður til dómafordæma Evrópudómstólsins og EFTA-dómstólsins.<sup>89</sup> Um þróunina í átt til aukinnar samræmingar má einnig m.a. benda á nýlega „Grænbók“ (Green Paper) Evrópusambandsins þar sem markmiðum yfirstandandi endurskoðunar á neytendatilskipunum sambandsins er m.a. lýst með eftirfarandi hætti:

At the end of the exercise it should, ideally, be possible to say to EU consumers "wherever you are in the EU or wherever you buy from it makes no difference: your essential rights are the same".<sup>90</sup>

Þróist evrópsku neytendaréttartilskipanirnar með þessum hætti er ljóst að slíkt mun setja íslenskri lagasetningu meiri skorður en áður, en um álitamál tengd þessari eðlisbreytingu vísast m.a. til líflegrar umræðu á Alþingi hinn 11. febrúar sl. um áður nefnt frumvarp til innleiðingar á tilskipun 2005/29/EB.<sup>91</sup> Á hinn bóginn er ljóst að allsherjarsamræming allra neytendatilskipananna hefur alls ekki verið ákveðin. Þrátt fyrir áður nefnt markmið um fullt samræmi, veltir Grænbókin þannig upp mismunandi leiðum sem fara má til samræmingar, og ganga þær mislangt.<sup>92</sup> Jafnframt er ljóst að engin eining ríkir um allsherjarsamræmingu, sbr. m.a. eftirfarandi umfjöllun um neytendamál í nýlegri skýrslu utanríkisráðherra um Ísland á innri markaði Evrópu:

87 *Alþingistiðindi 2002–2003, A-deild, bls. 3788–3789.*

88 *Um ágæta umfjöllun um þau takmörk sem fjórfrelsið setur reglusetningu um neytendavernd má vísa til Gunnar Thoroddsen og Skúli Magnússon: Rafræn viðskipti. Umfjöllun um íslensk lög. Reykjavík 1999, bls. 100–102.*

89 *Þskj. 603 á 135. löggjafarþingi., bls. 6. Sjá <http://www.althingi.is/alttext/135/s/pdf/0603.pdf>.*

90 *Commission of the European Communities: GREEN PAPER on the Review of the Consumer Acquis. Brussel, 2007. Sjá [http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/acquis/green-paper\\_cons\\_acquis\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/acquis/green-paper_cons_acquis_en.pdf).*

91 *362. mál, 1. umræða. Sjá <http://www.althingi.is/alttext/135/02/11153343.sgml>.*

92 *Sjá Commission of the European Communities: GREEN PAPER on the Review of the Consumer Acquis, bls. 10–11.*

Mikil umræða er um hvort tilskipanir skuli fela í sér fulla samræmingu eða lágmarkssamræmingu og styðja EES/EFTA-rikin í athugasemdum sínum blandaða aðferð og leggja til að lágmarkssamræming verði meginreglan eins og verið hefur en slíkt þurfi engu að síður að skoða í hverju tilfalli. Er þetta sú aðferð sem flest ríki ESB virðast aðhyllast.<sup>93</sup>

Samkvæmt framangreindu liggur ekki fyllilega fyrir hversu langt verður gengið í samræmingu reglnanna. Á hinn bóginn er ljóst að endurskoðun á lykiltilskipunum á sviði neytendaréttar stendur nú yfir, sbr. áður nefnda Grænbók og fyrirliggjandi stefnu Evrópusambandsins í neytendamálum 2007–2013.<sup>94</sup> Markmið endurskoðunarinnar er að nútímavæða, einfalda og bæta regluverkið, og samkvæmt Grænbókinni eru það eftirfarandi 8 tilskipanir sem eru í endurskoðun:<sup>95</sup>

- 1) Tilskipun 85/577/EBE um að vernda neytendur þegar samningar eru gerðir utan fastra starfsstöðva. Þau íslensku lög sem varða þessa tilskipun eru lög um húsgöngu- og fjarsölusamninga nr. 46/2000.
- 2) Tilskipun 90/314/EBE um ferðapakka, orlofspakka og skoðunarferðapakka. Tilskipunin var innleidd hér á landi með lögum um alferðir nr. 80/1994.
- 3) Tilskipun 93/13/EBE um óréttmæta skilmála í neytendasamningum. Sú tilskipun leiddi til lögfestingar 36. gr. a-d laga um samningsgerð, umboð og ógilda löggæringa nr. 7/1936, sbr. lög nr. 14/1995.
- 4) Tilskipun 94/47/EB frá 26. október 1994 um verndun kaupenda vegna tilskilinna þátta í samningum um kaup á réttindum til að nýta fasteignir á skiptileigugrunni. Tilskipunin var innleidd hérlendis með lögum um gerð samninga um hlutdeild í afnotarétti orlofshúsnæðis nr. 23/1997.
- 5) Tilskipun 97/7/EB um neytendavernd að því er varðar fjarsölusamninga. Þau íslensku lög sem varða þessa tilskipun eru lög um húsgöngu- og fjarsölusamninga nr. 46/2000.
- 6) Tilskipun 98/6/EB um neytendavernd að því er varðar upplýsingar um verð á vöru sem er boðin neytendum. Þau íslensku lög sem varða þessa tilskipun eru lög um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins, sbr. og reglur nr. 184/2000 um mælieiningaverð.
- 7) Tilskipun 98/27/EB um að setja lögbann til verndar hagsmunum neytenda. Tilskipunin var innleidd hér á landi með lögum um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda nr. 141/2001.
- 8) Tilskipun 1999/44/EB um tiltekna þætti í sölu neysluvara og ábyrgð þar að lútandi. Efni tilskipunarinnar var lögfest hérlendis með lögum um neytendakaup nr. 48/2003.

Þessu til viðbótar hefur Evrópusambandið m.a. unnið að setningu nýrrar tilskipunar um neytendalán. Líkt og fram kemur í nýlegri skýrslu utanríkisráðuneytisins er hér um að ræða eitt erfiðasta mál síðustu ára á þessu sviði en deilur hafa staðið um heimild til uppgreiðslu lána, þ.e. hvort og hvenær heimilt sé að innheimta þóknun við uppgreiðslu. Samkomulag náðist loks á fundi Evrópuþingsins 16. janúar 2008, og gerir samkomulagið m.a. ráð fyrir tilteknu hámarki á slíkri þóknun.<sup>96</sup> Þess er líklega ekki langt að biða að tilskipunin verði að veruleika en hún mun án efa kalla á breytingar á lögum um neytendalán nr. 121/1994.

Vinna við endurskoðun framangreindra tilskipana virðist annars misjafnlega á veg komin og óljóst hvenær breytingar á þeim verða að veruleika. Þá er ljóst að nokkur tími líður síðan þar til tilskipanirnar eru felldar inn í EES-samninginn og Ísland verður skuldbundið til að lögfesta efni þeirra. Eina fyrirliggjandi Evróputilskipunin á sviði neytendaréttar sem enn bíður lögfestingar hér á landi er tilskipun 2005/29/EB um óréttmæta viðskiptahætti. Frumvarp um innleiðingu á efni hennar liggur sem fyrr segir þegar fyrir. Samkvæmt framangreindu eru frekari tilskipanir hins vegar á leiðinni þó erfitt sé að spá fyrir um hvenær

93 Þskj. 590 á 135. löggjafarþingi, bls. 22. Sjá <http://www.althingi.is/alttext/135/s/pdf/0590.pdf>.

94 Commission of the European Communities: EU Consumer Policy strategy 2007–2013. Brussel, 2007. Sjá <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0099:FIN:EN:PDF>.

95 Sbr. Commission of the European Communities: GREEN PAPER on the Review of the Consumer Acquis, bls. 33 (viðauki II).

96 Þskj. 590 á 135. löggjafarþingi, bls. 22.

Það verður eða um nákvæmt efni þeirra. Það eitt er víst að veruleg gerjun er á þessu sviði á vettvangi Evrópusambandsins og ljóst að Íslendingar munu þurfa að gera frekari breytingar á sinni löggjöf á næstu árum vegna nýrra og breyttra tilskipana.

## 5. SAMANBURÐUR Á EINSTÖKUM ATRIÐUM ÍSLENSKS EFNISRÉTTAR

### 5.1 Inngangur

Að framan hefur verið lýst þeim efnisreglum sem gilda um neytendur sérstaklega. Að því ber að gæta að flestar þessara reglna hafa verið leiddar í lög vegna aðildar Íslands að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Skýrir það m.a. hversu brotakennd löggjöfin er og jafnframt setningu tiltekinna sérlaga, t.d. laga um gerð samninga um hlutdeild í afnotarétti orlofshúsnæðis nr. 23/1997, enda þótt slíkir samningar geti vart talist algengir hér á landi. Þá virðist ekki hafa farið fram heildstæð umfjöllun eða stefnumótum um sameiginleg atriði sem varða neytendur eða þau lög sem gilda eiga á því sviði. Af því leiðir að taka þarf til sérstakrar skoðunar hvort ýmis grundvallarhugtök séu skýrð með sama hætti, t.d. hvort hugtakið „neytandi“ sé samræmt í íslenskri neytendalöggjöf, hvort til staðar sé almenn skilgreining á þeim sem á viðskipti við neytanda og jafnframt hvort gerð sé krafa um eðli kaupa eða tegund viðskipta til að neytendalöggjöfin eigi við. Verður hér á eftir vikið að þessum atriðum.

### 5.2 Hver nýtur verndar fyrrgreindra sérreglna – hugtakið „neytandi“

Í eldri lögum bar við að hugtakið neytandi væri notað án nánari skýringar á því hvað í hugtakinu fælist. Oftast var um að ræða lög á sviði opinbers réttar og lögumum sameiginlegt að þau fólu ekki í sér bein réttindi eða skyldur til handa þeim sem féllu undir hugtak laganna. Neytandi var einfaldlega síðasti liðurinn í sölukæðjunni, þ.e. sá sem keypti eða neytti fullbúinnar vöru eða þjónustu atvinnurekenda. Það er ljóst að ekki dugar að óvissa sé um það hver er neytandi þegar um er að ræða lög sem hafa áhrif á réttindi manna og skyldur að einkarétti.

Hér á eftir verður gefið stutt yfirlit um skilgreiningar á hugtakinu „neytandi“ eins og það hefur verið lögfest í þeim lögum sem fjalla um réttindi neytenda hér á landi, hvort heldur um er að ræða lög á einkaréttarlegu sviði eða opinberu sviði. Verður að huga að hvorum þessara þátta fyrir sig þar sem markmið og verndarsvið þeirra er með mismunandi hætti. Verður hér á eftir fyrst tekið til umfjöllunar samsvarandi hugtak innan evrópuréttar, en síðar verður fjallað um hugtakið eins og það hefur verið lögfest hér á landi.

#### 5.2.1 Neytendaskilgreiningin í rétti Evrópusambandsins

Í tilskipunum Evrópusambandsins þar sem hugtakið neytandi kemur fyrir er það ýmist skýrt sem einstaklingur sem með samningum, er viðkomandi tilskipun nær til, „á viðskipti í öðru skyni en vegna starfs síns“<sup>97</sup> eða t.d. sem einstaklingur sem „í viðskiptum er tilskipunin tekur til kemur fram í augnamiði sem telja má óskýlt starfi hans.“<sup>98</sup> Þrátt fyrir örlítinn orðalagsmun á skilgreiningum Evrópusambandsins verður að telja að þær verði skýrðar á svipaðan hátt og með sömu sjónarmið í huga. Þá er það sammerkt öllum neytendahugtökum evrópuréttarins, að aðeins einstaklingar geta talist til neytenda og geta því fyrirtæki eða lögpersónur ekki fallið undir hugtaksskilgreiningu tilskipananna.

Á sviði Evrópuréttar hafa fallið dómur sem varðar skilgreiningu hugtaksins. Í máli Evrópudómstólsins nr. C-361/89 (Di Pinto) var m.a. fjallað um hverjir teldust til neytenda í í skilningi tilskipunar 85/577/EBE um vernd neytenda þegar samningar eru gerðir utan fastra starfsstöðva.<sup>99</sup>

#### **Dómur Evrópudómstólsins nr. C-361/89 (Di Pinto)**

Atvinnurekandinn A hafði hug á að selja fyrirtæki sitt. Forsvarsmenn tímaritsins T höfðu óumbeðið samband við A og hvöttu hann til þess að auglýsa sölu fyrirtækisins í tímaritinu. Málið snerist

97 Sjá t.d. b.-lið 1. mgr. 2. gr. tilskipunar 93/13/EBE um óréttmæta skilmála í neytendasamningum.

98 Sjá t.d. 1. gr. tilskipunar 87/102/EBE um samræmingu á lögum og stjórnsýslufyrirmælum aðildarríkjanna varðandi neytendalán.

99 Hugtakið neytandi er skilgreint í tilskipuninni sem einstaklingur sem í viðskiptum sem tilskipunin tekur til kemur fram í augnamiði sem telja má óskýlt starfi hans.



um hvort að A hefði komið fram sem neytandi í þessum viðskiptum, en hann hélt því fram að sala fyrirtækja væri ekki hluti af daglegum rekstri þeirra og því hefði A þurft á sömu vernd að halda og neytendur við samninga sem komast á fyrir utan fastan verslunarstað atvinnurekanda. Þessu hafnaði Evrópudómstóllinn með þeim rökum m.a. að samkvæmt tilskipuninni mætti einungis bera hana fyrir sig ef einstaklingur gerði samninga sem lægju fyrir utan starfssvið hans. Lítið yrði til þess hvort samhengi væri á milli atvinnurekstrar og þess samnings sem gerður hefði verið. Ekki væri skilyrði til að gera greinarmun á því hvort samningar væru algengir eða fátíðir í atvinnurekstri. Undirbúningur sölu fyrirtækja væri ekki svo sérstakur að hann félli utan við starfsemi fyrirtækja, því að telja yrði að slíkar gerðir hafi annað takmark en að koma til móts við persónulegar þarfir viðkomandi atvinnurekanda eða fjölskyldu hans (skáletrun hér).<sup>100</sup>

Í máli Evrópudómstólsins nr. C-269/95 var fjallað um það hverjir teldust til neytenda, við beitingu neytendaréttarákvæða Brusselsamningsins frá 27. september 1968.

### **Dómur Evrópudómstólsins nr. C-269/95 (Dentalkit)**

Ágreiningur reis um túlkun á samningi sem gerður hafði verið milli aðila um sölu hreinlætisvara, en viðsemjandinn hafði ætlað að hefja sölu þessara vara að nokkrum tíma liðnum. Stefndandi höfðaði mál fyrir þýskum dómstólum á grundvelli neytendaréttarákvæðis Brusselsamningsins<sup>101</sup> sem er samsvarandi 1. mgr. 13. gr. Lúganósamningsins. Evrópudómstóllinn taldi að allar undantekningar frá meginreglunni um að lögsækja ætti einstaklinga á heimilisvarnarþingi þeirra ætti að túlka þröngt. Líta yrði til þess hvort um væri að ræða samning sem ætlaður væri til að uppfylla persónulegar þarfir viðkomandi. Hér féllu ekki undir samningar sem væru gerðir í atvinnuskyni, jafnvel þótt þeim væri ekki ætlað að koma til framkvæmda fyrr en í framtíðinni. Því væri ekki hægt að höfða málið fyrir þýskum dómstólum þar sem ekki væri um neytanda að ræða í skilningi ákvæðisins.<sup>102</sup>

### 5.2.2 Lög á einkaréttarlegu sviði

Í næstu köflum verður gerð grein fyrir því hvernig fyrrgreint hugtak er skýrt í þeim íslensku lögum þar sem fjallað er um réttindi neytenda. Miðar umfjöllunin við þau lög sem gerð hefur verið grein fyrir að framan, að frátöldum lögum um skaðsemisábyrgð nr. 25/1991 þar sem þau eru um margt nokkuð sérstök að þessu leyti. Vísast um þau til umfjöllunar hér að framan.<sup>103</sup> Verður umfjölluninni þannig háttað að fjallað er um hugtakið eftir aldursröð þeirra laga sem um ræðir, eins og að framan.

#### **5.2.2.1 Lög um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga nr. 7/1936**

Í 36. gr. gr. a–d er að finna ákvæði sem gilda um samninga, m.a. samningsskilmála, sem ekki hefur verið samið um sérstaklega enda séu samningarnir „í meginatriðum ekki liður í starfsemi hins aðilans, neytandans“. Sýnist því ráð fyrir því gert að samningur geti að hluta til verið liður í atvinnustarfsemi neytandans.

Ákvæðin gilda ennfremur um samninga milli neytenda sem atvinnurekandi stendur að fyrir annan aðilann. Í þessari grein felst að ákvæðið gildir bæði um það ef atvinnurekandi semur við neytanda svo og um samninga milli tveggja einstaklinga þar sem atvinnurekandi stendur að samningi fyrir annan aðilann.

.....  
<sup>100</sup> Dómur Evrópudómstólsins frá 14. mars 1991 í máli nr. 361/89. Sjá einnig dóm Evrópudómstólsins frá 14. júlí 1994 í máli nr. C-91/92 (Faccini-Dori).

<sup>101</sup> Brusselsamningurinn er samningur um dómsvald og um fullnustu dóma í einkamálum sem undirritaður var í Brussel 27. september 1968, en síðan hefur samningnum verið breytt nokkrum sinnum. Aðeins aðildarríki Evrópusambandsins geta orðið aðilar að sanningnum og því var gerður sérstakur fjölþjóðasamningur 16. september 1988 í Lúganó, sem hafði að geyma samsvarandi reglur og Brusselsamningurinn til að samræma reglur sem giltu um dómsvald og um fullnustu dóma í einkamálum á svæðinu. Sá samningur var lögfestur hér á landi með lögum nr. 68/1995 (Lúganósamningurinn).

<sup>102</sup> Dómur Evrópudómstólsins frá 3. júlí 1997 í máli nr. C-269/1995.

<sup>103</sup> Til dæmis á að bæta munaþjón samkvæmt 7. gr. laganna einungis í þeim tilvikum þegar þjón verður á hlut sem samkvæmt gerð sinni er venjulega ætlaður til einkanota, enda hafi sá er fyrir tjóni varð aðallega haft hlutinn til einkanota.

Þannig gætu t.d. tveir neytendur verið formlegir aðilar að samningi en annar þeirra fær aðstoð sérfróðs aðila, t.d. fasteignasala eða lögmanns, sem gerir eða leggur til samning þar sem er að finna ósanngjarnan samningsskilmála sem ekki hefur verið samið um sérstaklega við hinn aðila samningsins.

Ekki þótti sérstök ástæða til þess að skilgreina hugtakið neytandi við setningu laganna, en vísað var til skýringa í þágildandi 4. gr. samkeppnislaga, nr. 8/1993, þar sem neytandi var talinn einstaklingur sem keypti vöru eða þjónustu gegn endurgjaldi enda væru kaupin ekki gerð í atvinnuskyni, sem og til þágildandi a-liðs 4. gr. laga um neytendalán nr. 30/1993, þar sem sagði að neytandi væri einstaklingur sem í viðskiptum, sem löggin næðu til, tæki lán eða keypti vöru eða þjónustu gegn endurgjaldi enda væru viðskiptin ekki gerð í atvinnuskyni.<sup>104</sup>

#### 5.2.2.2 Lög um meðferð einkamála nr. 91/1991

Í 37. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 er notast við hugtakið kaupandi eins og fram kom í kafla 2.4 hér að framan Í greinargerð með frumvarpi til laganna var tekið fram að ákvæðið væri ekki bundið við neytendur í þeim skilningi þess orðs, að átt væri við einstaklinga sem festa kaup á vöru til eigin afnota. Regluna mætti einnig nýta við málsókn af hendi lögaðila og án tillits til þess, hvort kaupandi vöru eða þjónustu hefði aflað sér hennar til eigin nota eða neyslu eða til endursölu.<sup>105</sup>

#### 5.2.2.3 Lög um alferðir nr. 80/1994

Í 2. gr. laga um alferðir nr. 80/1994 er lagt til nýtt hugtak, „farkaupi“, sem er skilgreint sem einstaklingur eða lögpersóna sem gerir samning um kaup á alferð (aðalsamningsaðili), eða sem aðalsamningsaðilinn semur um kaup á alferð fyrir eða fengið hefur alferð framselda frá aðalsamningsaðila eða þeim sem aðalsamningsaðili samdi um kaup á alferð fyrir. Í athugasemdum við frumvarp til laganna kom fram að hugtakið farkaupi hefði mjög sambærilega merkingu og hugtakið neytandi í íslenskri málnotkun en hugtakið „farkaupi“ hefði þó ekki verið notað áður í þessari merkingu. Hugtakið næði jafnframt ekki einungis yfir þann aðila sem gerði samning um kaup á alferð, eða þann sem aðalsamningsaðilinn semur um kaup á alferð fyrir, heldur einnig yfir þann aðila sem aðalsamningsaðili eða sá sem samið hefur verið fyrir hefur framselt alferð til.

#### 5.2.2.4 Lög um neytendalán nr. 121/1994

Í a-lið 4. gr. laganna er neytandi skilgreindur sem „einstaklingur sem á lánsviðskipti sem lög þessi ná til, enda séu þau ekki gerð í atvinnuskyni af hans hálfu“. Hefur fyrrgreind skilgreining haldist nokkuð óbreytt frá upphaflegum lögum um neytendalán, nr. 30/1993.<sup>106</sup> Þess ber að geta að við setningu laga nr. 30/1993 var lagt til að hugtakið næði til einstaklinga, lögaðila eða hóps slíkra aðila, en frá því var horfið við meðferð frumvarpsins á Alþingi.<sup>107</sup>

#### 5.2.2.5 Lög um Lúganósamninginn nr. 68/1995

Í 1. mgr. 13. gr. laganna kemur fram að í málum vegna samninga sem neytandi gerir í tilgangi sem telja verður að varði ekki atvinnu hans, skuli ákvarða varnarþing eftir nánar tilgreindum sérreglum. Ekkert kemur fram í lögskýringargögnum um nánara inntak hugtaksins neytandi. Af orðskýringu ákvæðisins má ráða að það á við um einstaklinga, en ekki lögpersónur, sem gera samninga sem óskyldir eru atvinnu þeirra.<sup>108</sup> Í frumvarpi sem varð að lögum er tekið fram að um neytendamál sé að ræða þegar menn gera vissar tegundir samninga án þess að þeir séu liður í atvinnu þeirra.<sup>109</sup>

104 Alþingistiðindi 1994–1995, A-deild, bls. 925.

105 Alþingistiðindi 1991–1992, A-deild, bls. 1082.

106 Í upphaflegu lögum var hugtakið skilgreint sem einstaklingur sem ætti í viðskiptum sem löggin næðu til, tæki lán eða keypti vöru eða þjónustu gegn endurgjaldi, enda væru viðskiptin ekki gerð í atvinnuskyni.

107 Í nefndarálitni efnahags- og viðskiptanefndar var tekið fram að sú breyting væri lögð til í því skyni að þrengja hugtakið. Alþingistiðindi 1992–1993, A-deild, bls. 4681.

108 Sjá til hliðsjónar dóm Evrópudómstólsins í máli nr. C-269/95 (Dentalkit).

109 Alþingistiðindi 1994–1995, A-deild, bls. 2554.

#### 5.2.2.6 Lög um gerð samninga um hlutdeild í afnotarétti orlofshúsnæðis nr. 23/1997

Í 2. gr. laganna kemur fram að kaupandi sé „einstaklingur sem keypt hefur hlutdeild í afnotarétti af fasteign og kaupin eru ekki liður í atvinnurekstri hans“. Í athugasemdum við frumvarp til laganna kemur fram að hugtakið kaupandi sé skilgreint með fyrrgreindum hætti til þess að auka vernd neytenda, þ.e. þeirra einstaklinga sem kaupa hlutdeild í afnotarétti og þau viðskipti gætu ekki talist vera liður í atvinnurekstri þeirra.<sup>110</sup>

#### 5.2.2.7 Lög um þjónustukaup nr. 42/2000

Í 3. mgr. 1. gr. laganna kemur fram að með neytanda sé átt við einstakling sem er kaupandi þjónustu og kaupin eru ekki í atvinnuskyni eða í tengslum við starf hans. Í greinargerð með frumvarpi til laganna kom fram að tilgangur frumvarpsins væri að leysa úr brýnni þörf á lagareglum til að greiða úr réttarágreiningi sem kynni að rísa vegna kaupa á þjónustu<sup>111</sup> og að auka neytendavernd í viðskiptum við seljendur þjónustu.<sup>112</sup> Tekið var fram að þegar rætt væri um neytanda í frumvarpinu væri átt við að kaupandi þjónustu væri einstaklingur og viðskipti hans og seljanda þjónustu væru ekki talin vera liður í atvinnurekstri einstaklingsins.<sup>113</sup>

#### 5.2.2.8 Lög um lagaskil á sviði samningaréttar 43/2000

Í 1. mgr. 5. gr. laganna kemur fram að greinin eigi við um samninga sem neytandi gerir um afhendingu vöru eða þjónustu í tilgangi sem telja verður að varði ekki atvinnu hans eða samning um lán til að fjármagna kaupin. Í athugasemdum við frumvarpið sem varð að lögum er tekið fram að hugtakið neytendasamningur ætti sér samsvörun í 13. gr. Lúganósamningsins. Samkvæmt því væri um neytendasamning að ræða þegar neytandi gerði samning um kaup á vöru eða þjónustu í tilgangi sem telja yrði að varðaði ekki atvinnu hans.

Þar sem tilgangur ákvæðisins væri að vernda neytendur bæri að skýra ákvæðið í samræmi við þann tilgang. Samkvæmt því ætti ákvæðið aðeins við þegar annar aðili samnings selur vöru eða þjónustu til neytanda sem lið í atvinnu sinni. Ef viðskiptin færu fram þannig að þau væru hvorki liður í atvinnu seljanda né kaupanda ætti greinin ekki við, t.d. þegar maður kaupir notaða lausafjármuni (eða fornmuni) af öðrum einstaklingi án þess að það sé liður í atvinnustarfsemi. Þá ætti heldur ekki við þegar báðir aðilar samnings gerðu hann sem lið í atvinnu sinni. Dæmi um það væru kaup tannlæknis á tækjum til nota í rekstri sínum frá framleiðanda eða söluaðila. Ákvæðið ætti jafnt við um staðgreiðsluviðskipti og samning um lánsviðskipti sem væri gerður í tengslum við kaupin. Einnig gæti það hugsast að aðeins hluti samnings væri neytendasamningur í skilningi ákvæðisins og félli þá sá hluti hans undir ákvæði greinarinnar.<sup>114</sup>

#### 5.2.2.9 Lög um húsgöngu- og fjarsölusamninga nr. 46/2000

Í 1. tl. 2. gr. laganna kemur fram að neytandi er „einstaklingur sem er kaupandi í viðskiptum sem lög þessi taka til í tilgangi sem er óviðkomandi starfi hans“. <sup>115</sup> Í athugasemdum við frumvarp til laganna er tekið fram að neytandi væri skilgreindur eins og tíðkast hefði í öðrum lögum sem fjalla um neytendavernd, þ.e. sem einstaklingur sem í viðskiptum sem frumvarpið tæki til kæmi fram í tilgangi sem væri óskyldur starfi hans. Með því væri m.a. átt við að kaupin tengdust ekki starfi hans eða atvinnurekstri. Meginatriðið væri að kanna hvort salan færi fram til neytanda án þess að viðskiptin tengdust starfi hans eða atvinnustarfsemi sem hann ræki. Væri það skilyrði uppfyllt skipti ekki máli um hvers konar vöru eða þjónustu væri að ræða.<sup>116</sup>

110 Alþingistiðindi 1996–1997, A-deild, bls. 3213.

111 Alþingistiðindi 1999–2000, A-deild, bls. 951.

112 Alþingistiðindi 1999–2000, A-deild, bls. 952.

113 Alþingistiðindi 1999–2000, A-deild, bls. 952.

114 Alþingistiðindi 1999–2000, A-deild, bls. 703.

115 Í 2. gr. eldri laga um húsgöngu og fjarsölu, nr. 96/1992, var neytandi einstaklingur „sem í viðskiptum, sem lög þessi taka til kemur fram sem kaupandi og í tilgangi sem telja má óskyldan starfi hans“.

116 Alþingistiðindi 1999–2000, A-deild, bls. 3826.

### 5.2.2.10 Lög um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu nr. 30/2002

Í lögnum er notast við hugtakið „þjónustupegi“ og merkir það skv. 3. tl. 2. gr. laganna einstakling eða lögpersónu sem í atvinnuskyni eða í öðrum tilgangi nýtir sér rafræna þjónustu. Síðar í lögnum er rætt um neytendur og gilda ýmsar sérreglur um það þegar í hlut á neytandi. Hugtakið sjálft er ekki skýrt nánar í lögnum, en í greinargerð með 2. mgr. 9. gr. frumvarpsins kemur fram að með neytanda sé átt við einstakling sem gerir löggerninga eða annað í einhverjum þeim tilgangi sem liggur utan við viðskiptasvið hans, starfsemi eða atvinnu. Ekki hafi verið talin þörf á að innleiða skilgreiningu tilskipunarinnar á neytanda sérstaklega þar sem hún væri í samræmi við notkun á hugtakinu í íslenskum lögum, sbr. t.d. 4. gr. laga um lausafjárkaup, nr. 50/2000, 4. gr. laga um neytendalán, nr. 121/1994, 1. gr. laga um þjónustukaup, nr. 42/2000, og 2. gr. laga um húsgöngu- og fjarsölusamninga.<sup>117</sup>

### 5.2.2.11 Lög um fasteignakaup nr. 40/2002

Neytendakaup eru skilgreind í 6. gr. laganna. Með þeim er átt við kaup á fasteign af seljanda, þegar salan er liður í atvinnustarfsemi hans, og eignin er aðallega ætluð til persónulegra afnota fyrir kaupanda, fjölskyldu hans, heimilisfólk og þá sem hann umgengst. Kaup teljast þó ekki neytendakaup ef seljandi hvorki vissi né mátti vita við samningsgerð að fasteign var keypt í þessu skyni. Þessi skilgreining er í samræmi við skilgreininguna á neytendakaupum eins og hún var í 2. mgr. 4. gr. laga um lausafjárkaup nr. 50/2000 þar til lög um neytendakaup nr. 48/2003 voru sett, eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 40/2002. Þar er jafnframt tekið sérstaklega fram að þótt sala fasteignar væri einungis lítill þáttur í starfsemi viðkomandi atvinnurekanda kæmi það ekki í veg fyrir að talið yrði að um neytendakaup væri að ræða.<sup>118</sup>

### 5.2.2.12 Lög um neytendakaup nr. 48/2003

Hugtakið neytandi er skilgreint í 3. mgr. 1. gr. laganna. Þar kemur fram að átt sé við einstakling sem kaupir söluhlut utan atvinnustarfsemi. Í greinargerð með frumvarpi til laganna kemur fram að hugtakið sé skilgreint þannig að til neytenda teljist þeir einstaklingar sem í meginatriðum hefðu ekki atvinnu af sölustarfsemi. Því gæti dreifingaraðili í skilningi laganna talist neytandi ef hann keypti vörur að hluta til eigin nota og að hluta til endursölu. Ef kaupin á vörum væru hins vegar aðeins gerð með endursölu að markmiði væri tæpast hægt að tala um kaupandann sem neytanda í skilningi frumvarpsins.<sup>119</sup>

### 5.2.2.13 Lög um fjarsölu á fjármálaþjónustu nr. 33/2005

Samkvæmt 1. tl. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 33/2005 er neytandi einstaklingur sem gerir samning um fjármálaþjónustu, enda sé samningurinn óviðkomandi starfi hans. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að skilgreining á hugtakinu neytandi byggist á d-lið 2. gr. tilskipunar nr. 2002/65/EB um fjarsölu á fjármálaþjónustu fyrir neytendur. Þar væri gert ráð fyrir að til neytenda teldust þeir einstaklingar sem gera samninga um fjármálaþjónustu óviðkomandi starfi sínu. Ef einstaklingur gerir samning um fjármálaþjónustu í starfi sínu teldist hann því ekki neytandi í skilningi laganna. Jafnframt var tekið fram að sambærileg skilgreining á hugtakinu neytandi hefði komið fram í öðrum tilskipunum og verið innleidd á sambærilegan hátt í íslenskan rétt, t.d. í 1. tölul. 2. gr. laga um húsgöngu- og fjarsölusamninga nr. 46/2000, og 3. mgr. 1. gr. laga um neytendakaup nr. 48/2003.<sup>120</sup>

117 Alþingistiðindi 2001–2002, A-deild, bls. 3340.

118 Alþingistiðindi 2001–2002, A-deild, bls. 1453–1454.

119 Alþingistiðindi 2002–2003, A-deild, bls. 3791. Áður voru ákvæði um neytendakaup í lögum um lausafjárkaup nr. 50/2002. Þar voru neytendakaup skilgreind í 4. gr. sem kaup þar sem seljandinn hefur atvinnu sína af sölu og söluhlutur er aðallega ætlaður til persónulegra nota fyrir kaupandann, fjölskyldu hans, heimilisfólk eða þá sem hann umgengst, nema seljandinn hafi við samningsgerð hvorki vitað né mátt vita að hluturinn var keyptur í því skyni. Skilgreining laga nr. 48/2003 væri gerð í því skyni að samræma ákvæðin reglum Evrópuréttar.

120 Alþingistiðindi 2004–2005, A-deild, bls. 2964.

### 5.2.3 Lög á sviði opinbers réttar

#### 5.2.3.1 Lög um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins nr. 57/2005

Í 3. tl. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 57/2005 kemur fram að neytandi sé einstaklingur sem kaupir vöru eða þjónustu gegn endurgjaldi, enda séu kaupin ekki gerð í atvinnuskyni. Hugtakið var ekki nánar skýrt í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til laganna, en vísað var til skýringa í þágildandi samkeppnislögum nr. 8/1993.<sup>121</sup>

#### 5.2.3.2 Samkeppnislög nr. 44/2005

Í 6. tl. 1. mgr. 4. gr. laganna er hugtakið neytandi skilgreint sem einstaklingur sem kaupir vöru eða þjónustu gegn endurgjaldi, enda séu kaupin ekki gerð í atvinnuskyni. Hugtakið var ekki nánar skýrt í athugasemdum sem fylgdu lögnum, en vísað var til skýringa í þágildandi samkeppnislögum nr. 8/1993. Skilgreiningin í 4. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 var samhljóða nógildandi ákvæði. Í þessu sambandi má einnig benda á sambærilega skilgreiningu á neytanda í a-lið 4. gr. laga um neytendalán nr. 30/1993, þar sem segir að neytandi sé einstaklingur sem í viðskiptum, sem lögin ná til, taki lán eða kaupi vöru eða þjónustu gegn endurgjaldi enda séu viðskiptin ekki gerð í atvinnuskyni.

### 5.2.4 Niðurstöður

Að framan hefur verið fjallað um það með heildstæðum hætti hverjir teljist til neytenda eftir íslenskum lögum. Var þeirri umfjöllun skipt í tvennt þar sem gerður var greinarmunur á því hvort um væri að ræða lög af opinberu sviði eða lög af einkaréttarlegu sviði. Ástæða þess er sú að verndarhagsmunir þessara reglna er mismunandi og því kann að vera eðlilegt að hugtökin séu skýrð með mismunandi hætti á þessum sviðum.

#### 4.2.4.1 Einkaréttarleg lög

Þegar litið er til þeirra skilgreininga sem er að finna í þeim lögum sem gilda hér á landi er ljóst að neytendur geta einungis verið einstaklingar að undanskildum lögum um alferðir nr. 80/1994 þar sem neytandi (farkaupi) getur verið einstaklingur eða lögpersóna. Því falla ekki undir vernd fyrrgreindra laga hópar neytenda eða lögpersónur, félög eða annar félagsskapur sem stofnaður er um hagsmuni sem þó geta ekki talist til atvinnurekstrar.<sup>122</sup> Athyglisvert er í því sambandi að skoða beitingu dómstóla á hugtakinu neytandi samkvæmt lögum um þjónustukaup nr. 42/2000, en um það hefur verið fjallað hér að framan. Í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 11. apríl 2006 í máli nr. E-7765/2005 var þjónustukaupalögum t.d. beitt um viðskipti tveggja lögaðila sem virtust snerta atvinnurekstur beggja. Í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 5. október 2007 í máli nr. E-3047/2007 og dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 5. október 2007 í máli nr. E-2153/2007 var lögnum beitt um viðskipti hugbúnaðarfyrirtækis sem hafði keypt þjónustu af einstaklingi. Á hinn bóginn vísaði kærufnd lausafjár- og þjónustukaupa frá máli nr. 3/2004, þar sem stjórn tiltekins félags gæti ekki talist neytandi í skilningi laga nr. 42/2000 um þjónustukaup.<sup>123</sup>

.....  
121 Í lögum um samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti nr. 56/1978 sem nú hafa verið felld úr gildi, var hugtakið neytandi ekki skilgreint, en það var yfirleitt notað um kaupendur vöru og þjónustu (sbr. t.d. 27. gr.). Alþingistiðindi 2004–2005, A-deild, bls. 4249.

122 Í Noregi var hugtakið neytandi skýrt þannig fyrir lögfestingu tilskipunarinnar um óréttmæta samningsskilmála í neytendasamningum að undir það gætu einnig fallið lögpersónur, sbr. úrskurð Forbrukertvistudvalget frá 19. júní 1984 í máli nr. 138/1983. Málið snerist um kaup íþróttafélags á íþróttafatnaði. Í málinu var talið að kaupin gætu fallið undir neytendakaup, því tilvik það sem til úrskurðar var þótti vera mjög sambærilegt við kaup einstaklinga og þótti heildarmat á samningsgerðinni styrkja þá niðurstöðu.

123 Álit kærufndar lausafjár og þjónustukaupa í máli nr. 4/2004 (ódagsett frávísun).

Sýnist ekki hafa farið fram umræða um það við setningu laga á sviði neytendaréttar hvort þörf væri á því að fella lögpersónur eða félög undir neytendahugtakið, utan þess að við setningu laga um neytendalán var horfið frá því að fella lögpersónur undir neytendahugtök laganna. Í Danmörku hefur hins vegar verið talið að hugtakið sé ekki einskorðað við einstaklinga.<sup>124</sup> Var þetta sérstaklega áréttað við breytingu dönsku samningalaganna á árinu 1994 og tekið fram að þótt einungis væri gert ráð fyrir því að einstaklingar féllu undir vernd neytendaréttar Evrópuréttar þá væri þar aðeins um lágmarksvernd að ræða og ekkert stæði í vegi fyrir því að einstök ríki veittu neytendum ríkari vernd en þar kæmi fram.<sup>125</sup>

Þá vekur það sérstaka athygli að skilgreiningar íslenskra laga eru ekki samhljóða um það hverjir teljist til neytenda og er þá ýmist vísað til þess hvort viðskipti eru gerð í atvinnurekstri þeirra sem um ræðir eða sem hluti af starfi þeirra. Í lögum um húsgöngu- og fjarsölusamninga nr. 46/2000 er neytandi þannig einstaklingur sem er kaupandi í viðskiptum sem lögin taka til í tilgangi sem er óviðkomandi starfi hans og er svipuð skilgreining í lögum um fjarsölu á fjármálaþjónustu nr. 33/2005 þar sem neytandi er einstaklingur sem gerir samning um fjármálaþjónustu, enda sé samningurinn óviðkomandi starfi hans. Hér sýnist hugtakið miðað við alla þá samninga sem gerðir eru sem hluti af starfi viðkomandi neytanda. Geta því almennir launþegar fallið utan við hugtakið.

Aðra skilgreiningu er að finna í lögum um gerð samninga um hlutdeild í afnotarétti orlofshúsnæðis nr. 23/1997 þar sem neytandi (kaupandi) er einstaklingur sem keypt hefur hlutdeild í afnotarétti af fasteign og kaupin eru ekki liður í atvinnurekstri hans. Í lögum um neytendalán nr. 121/1994 eru neytendur þeir einstaklingar sem eiga lánsviðskipti sem lögin taka til, enda séu þau ekki gerð í atvinnuskyni af hans hálfu.<sup>126</sup> Þá taka lög um lagaskil á sviði samningaréttar nr. 43/2000 til samninga sem neytandi gerir um afhendingu vöru eða þjónustu í tilgangi sem telja verður að varði ekki atvinnu hans, auk þess sem lög um neytendakaup nr. 48/2003 taka til þeirra einstaklinga sem kaupa söluhlut utan atvinnustarfsemi. Þá hafa samningalög nr. 7/1936 hér nokkra sérstöðu þar sem gert er ráð fyrir því að samningar séu „í meginatriðum“ ekki liður í starfsemi neytandans, sbr. 36. gr. a.

Lög um þjónustukaup nr. 42/2000 gera hins vegar bæði þá kröfu að kaup neytanda á þjónustu séu ekki í atvinnuskyni eða í tengslum við starf neytanda. Í lögum um fasteignakaup nr. 40/2002 er hugtakið neytandi ekki skilgreint að öðru leyti en svo að hin selda eign eigi að vera til persónulegra afnota fyrir kaupanda, fjölskyldu hans, heimilisfólk og þá sem hann umgengst. Þá er ekki að finna aðra skilgreiningu á neytendahugtakinu í lögum um alferðir nr. 80/1994 en þá að um sé að ræða kaupanda á alferð.

Vaknar þá upp spurningin hvort gerðar séu kröfur til vitneskju viðsemjanda um að samið sé við neytanda.

.....

124 *Palle Bo Madsen og Anne-Dorte Bruun Nielsen: Dansk Forbrugernet. Kaupmannahöfn 1986, bls. 58. Sjá einnig í þessu sambandi Ufr. 1988, bls. 945 V. Félagsskapur sem nokkrir neytendur höfðu stofnað og skipulagt vegna móttöku sjónvarpsefnis gerði þjónustusamning við atvinnurekanda. Atvinnurekandinn hélt því fram að félagsskapurinn gæti ekki talist vera neytandi við samningsgerðina. Í dómi Landsréttar kom fram að hefði verið samið við einstakan aðila félagsskaparins um þá þjónustu sem málið snerist um, hefði viðkomandi samningsaðili tvímælalaust talist vera neytandi við samningsgerðina. Af þeim sökum þóttu ekki vera rök til þess að undanþiggja félagsskapinn neytendavernd laga um vissa neytendasamninga nr. 139/1978. Félagsskapurinn taldist því vera neytandi við samningsgerðina. Til samanburðar má einnig nefna álit dönsku neytendakærunefndarinnar sem birt var í Juridisk Árbog 1999, bls. 232. Þar höfðu um 100 lögreglumenn stofnað með sér félag um líkamsrækt. Félagið hafði keypt líkamsræktartæki sem reyndist gallað. Neytendakærunefndin taldi að félagið hefði komið fram sem neytandi við samningsgerðina, enda væri einungis innheimt um 25 kr. gjald af félagsmönnum til endurnýjunar tækja og ekki væri greitt fyrir notkun þeirra eða afnot af líkamsræktarsal.*

125 *Sonny Kristoffersen og Klavs V. Gravesen: Forbrugernetten. Civil- og markedsføringsretlige aspekter. Kaupmannahöfn 2001, bls. 25.*

126 *Í Ufr. 1988, bls. 415 V var fjallað um samsvarandi skilyrði dönsku laganna, þ.e. „ikke-erhvervmæssig anvendelse“ við kaup á bifreið, en gerður hafði verið sérstakur lánssamningur við kaup bifreiðarinnar. Kaupandinn rak tiskuvöruverslun auk þess sem hann starfaði í hlutastarfi fyrir tvær fataverslanir. Landsrétturinn tók fram að við skýringu ákvæðisins ætti að líta til þess hvort hið keypta væri nýtt í í sjálfstæðum atvinnurekstri kaupanda, þar sem slíkir samningar væru undanskildir gildissviði laganna. Afnot launþega á hinu keypta í starfi sínu félli því undir ákvæðið. Í Ufr. 1992, bls. 806 Ö og Ufr 2000, bls. 577 H tóku nokkrir launþegar þátt í stofnun tveggja einkahlutafélaga. Þeir tóku lán sem runnu inn í félögin. Talið var að launþegarnir hefðu komið fram sem neytendur við lántökuna. Í Ufr. 1998, bls. 47 H var hins vegar talið að kaup matræðs á sjö gámum fyrir 100.000 DKK hefðu verið í atvinnuskyni. M.a. var litið til þess að kaupandinn hafði afskrifað kaupin við skil á sköttum og því notið skattalegs hagræðis sem atvinnurekandi.*

Í þeim reglum sem fjallað hefur verið um að framan kemur ekkert fram um hvort gerðar séu kröfur til þess að atvinnurekandi hafi haft vitneskju um það að viðsemjandi hans sé neytandi. Af orðalagi ákvæðanna og því sem fram kemur í lögskýringargögnum verður líklegast ráðið að almennt séu ekki gerðar slíkar kröfur að íslenskum rétti. Þó eru slíkar kröfur í einstaka lagaákvæðum, til að mynda í 6. gr. laga um fasteignakaup nr. 40/2002, þar sem fasteignakaup teljast ekki vera neytendakaup ef seljandi hvorki vissi né mátti vita við samningsgerð að fasteign var keypt til persónulegra afnota fyrir kaupanda, fjölskyldu hans, heimilisfólk og þá sem hann umgengst. Slík krafa er einnig gerð í 61. gr. laga um neytendakaup nr. 48/2003 þar sem fram kemur eftirfarandi regla:

Um kaupsamninga um söluhluti við aðila sem hafa atvinnustöð eða heimilisfesti í ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins gilda lög þessi um kaup á hlut til persónulegra nota fyrir kaupandann, fjölskyldu hans eða heimilisfólk, nema seljandinn hafi við samningsgerð hvorki vitað né mátt vita að hluturinn var keyptur í því skyni.

Í framangreindri reglu, sem hefur að geyma lagavalsreglu þegar um er að ræða alþjóðleg kaup, er gerð krafa um vitneskju viðsemjanda að um neytanda sé að ræða. og er þessi sérregla sett í kaupalögin til þess að uppfylla skyldur Íslands samkvæmt alþjóðasamningum.<sup>127</sup>

Slík vitneskja viðsemjanda um að hann ætti viðskipti við neytanda var talin vera hluti af skilgreiningu neytandahugtaksins í Danmörku allt fram til ársins 1994. Þó þetta skilyrði sé niður fallið hefur ekki verið talið að það hafi misst allt gildi sitt. Til dæmis myndu neytendalögin varla gilda ef neytandinn hefði villt um fyrir atvinnurekanda um stöðu sína sem neytandi.<sup>128</sup> Enn hefur ekki reynt á svipuð sjónarmið fyrir íslenskum dómstólum, en líklegt er að þeir muni líta til slíkra sjónarmiða við túlkun þeirra reglna sem vernda eiga neytendur. Almennt verður þó að telja að ekki sé gerð krafa um vitneskju viðsemjanda við skilgreiningu þess hvort um neytanda sé að ræða.

#### 5.2.4.2 Hugtakið neytandi á sviði opinbers réttar

Hér er einkum að líta til þeirra ákvæða sem fjallað var um að framan, þ.e. laga um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum nr. 57/2005 og samkeppnislaga nr. 44/2005. Af ákvæðunum, sem eru samhljóða, má ráða að sem fyrr er það skilyrði að um einstakling sé að ræða, auk þess sem það skilyrði er sett að kaupin séu ekki gerð í atvinnuskyni. Er hugtakið að nokkru samsvarandi þeim einkaréttarlegu ákvæðum sem fjalla um neytendur og reifuð voru að framan. Ekki kemur fram í skýringargögnum hvers vegna sú leið var farin við setningu laganna að einskorða þær reglur sem þar koma fram við einstaklinga, en ekki til að mynda hóp einstaklinga eða lögpersónur.

### 5.3 Viðsemjandi neytanda

#### 5.3.1 Inngangur

Þegar um er að ræða reglur á einkaréttarlegu sviði er gerð sú krafa að viðsemjandi neytanda hafi atvinnu af viðskiptunum eða að viðskipti séu gerð í atvinnuskyni. Verður hér á eftir greint frá því hvernig viðsemjandi neytanda er skýrður í þeim íslensku lögum sem fjalla um neytendur. Hér verður þó einungis vikið að einkaréttarlegum reglum, auk þess sem ekki verður fjallað um skilgreiningu laga sem ákvarða varnarþing í einkamálum, svo sem 5. gr. laga um Lúganósamninginn um dómsvald og fullnustu dóma í einkamálum nr. 68/1995 og 37. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Ástæða þess er sú að fyrrgreindar reglur færa neytendum yfirleitt tiltekin réttindi án þess að samsvarandi skyldur séu lagðar á herðar atvinnurekenda,

.....  
<sup>127</sup> Ástæða þess er sú að samkvæmt sáttmála Sameinuðu þjóðanna um samninga um sölu á vöru milli ríkja, *The United Nations Convention for the International Sale of Goods (CISG)* frá 1980, sem Ísland hefur samþykkt með þingsályktunartillögu á 126. löggjafarþingi 27. mars 2001, er gerð sú krafa að viðsemjandi hafi vitneskju um að samið sé við neytanda, sbr. a-lið 2. gr. samningsins. Því væri ekki hægt að skilgreina hugtökin neytandi og neytendakaup með viðtækari hætti í alþjóðlegum kaupum en fram kæmi í samningnum.

<sup>128</sup> Sonny Kristoffersen og Klavs V. Gravesen: *Forbrugerretten. Civil- og markedsføringsretlige aspekter*, bls. 30.

eins og t.d. á við rétt neytenda til að höfða mál á sínu heimilisvarnarþingi eins og mælt er fyrir um í 37. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

### 5.3.2 Yfirlit einstakra lagaákvæða

#### *5.3.2.1 Lög um samningsgerð, umboð og ógilda löggæringa nr. 7/1936*

Ákvæði 36. gr. a–d gilda um samninga, m.a. samningsskilmála, sem ekki hefur verið samið um sérstaklega enda séu samningarnir liður í starfsemi annars aðilans, atvinnurekanda. Þá gilda ákvæðin einnig um samninga milli neytenda sem atvinnurekandi stendur að fyrir annan aðilanna. Í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögum nr. 15/1995 er tekið fram að hugtakið atvinnurekandi væri skýrt á svipaðan hátt og í danska og norska frumvarpinu og miðað við þýðingu tilskipunar 93/13/EBE þar sem notast væri við hugtakið „seljandi eða veitandi“ sem þýðingu á enska hugtakinu „seller or supplier“. Hugtakið „seljandi eða veitandi“ tæki yfir seljanda vöru eða veitanda þjónustu. Að öðru leyti þætti ekki þörf á að skýra hugtakið frekar.<sup>129</sup>

#### *5.3.2.2 Lög um skaðsemisábyrgð nr. 25/1991*

Lögin fjalla um ábyrgð á tjóni sem verður vegna hættulegs eiginleika söluhlutar. Í 2. tl. 7. gr. laganna er ekki um slíka ábyrgð að ræða ef framleiðsla eða dreifing var ekki í atvinnuskyni. Í greinargerð með frumvarpi til laganna var tekið fram að yfirleitt væri skýrt hvenær vöru væri dreift eða hún framleidd í atvinnuskyni. Til dæmis bæri húsmóðir ekki skaðsemisábyrgð vegna matareitrunar sem hlytist af heimabakaðri köku sem hún býði gestum sínum. Þó gætu komið upp ýmis álitamál um þetta atriði, t.d. þegar um væri að ræða sölu á heimatilbúnum munum.<sup>130</sup>

#### *5.3.2.3 Lög um alferðir nr. 80/1994*

Í 2. gr. laganna er ferðaheildsali sá sem setur saman alferð og býður hana til sölu, hvort heldur beint eða gegnum ferðasmásala, en ferðasmásali sá sem býður til sölu alferð sem ferðaheildsali hefur sett saman. Í athugasemdum við frumvarp til laganna kemur fram að hugtakið ferðaheildsali væri notað um þann sem setti saman alferð og selur hana eða býður til sölu, hvort heldur beint eða gegnum ferðasmásala og væri það þýðing enska hugtaksins „tour organizer“. Hugtakið ferðaheildsali næði fremur yfir bæði ensku hugtökin „tour operator“ (ferðaskipuleggjandi) og „tour organizer“ (ferðaheildsali). Í tilskipun Evrópubandalagsins væri ferðaheildsali sá sem setti saman alferð „oftar en stöku sinnum“ og gildi hið sama í dönsku og ensku lögunum um alferðir. Í frumvarpinu væri hins vegar gert ráð fyrir því að um ferðaheildsala væri að ræða þó hann setji saman einungis eina ferð og væri það í samræmi við lög um skipulag ferðamála nr. 79/1985.

Jafnframt var tekið fram að þessi hugtök hefðu verið nokkuð á reiki í íslenskrri ferðaþjónustu, enda væri ferðamarkaðurinn litill og engin sérstök lög áður verið sett um alferðir. Munurinn á ferðaskipuleggjanda („tour organizer“) og ferðaheildsala („tour operator“) væri sá að hinn fyrrnefndi væri skipuleggjandi alferða í öllum tilvikum en hinn síðarnefndi væri einnig í söluhlutverkinu. Í skilningi frumvarpsins væri ferðaheildsali hvort tveggja. Ferðasmásali væri sá sem seldi eða býði til sölu alferð sem ferðaheildsali hefði sett saman. Í upphaflegri þýðingu tilskipunar ráðherraráðs Evrópubandalagsins nr. 90/314/EBE frá 13. júní 1990 er enska hugtakið „retailer“ þýtt sem ferðasmásali.<sup>131</sup>

#### *5.3.2.4 Lög um neytendalán nr. 121/1994*

Í b-lið 4. gr. laganna kemur fram að lánveitandi sé einstaklingur, lögaðili eða hópur slíkra aðila sem veitir lán. Í athugasemdum við frumvarp til laganna kom fram að lánveitandi væri einstaklingur, lögaðili eða hópur slíkra aðila sem veiti lán, sbr. 4. gr., og þá skyldi lánveitandi vera atvinnurekandi.<sup>132</sup>

.....  
<sup>129</sup> Alþingistiðindi 1994–1995, A-deild, bls. 925.

<sup>130</sup> Alþingistiðindi 1990–1991, A-deild bls. 697.

<sup>131</sup> Alþingistiðindi 1993–1994, A-deild, bls. 1923.

<sup>132</sup> Alþingistiðindi 1992–1993, A-deild, bls. 535.



#### 5.3.2.5 Lög um gerð samninga um hlutdeild í afnotarétti orlofshúsnæðis nr. 23/1997.

Í 2. gr. laganna kemur fram að seljandi sé einstaklingur eða lögaðili sem í atvinnuskyni selur og ábyrgist viðskipti með hlutdeild í afnotarétti af fasteignum sem lög þessi taka til. Í athugasemdum við frumvarp til laganna kom fram að hugtakið þarfnaðist ekki skýringar.<sup>133</sup>

#### 5.3.2.6 Lög um þjónustukaup nr. 42/2000

Í 1. gr. laga um þjónustukaup nr. 42/2000 kemur fram að lögin taki til hvers kyns samninga um kaup á þjónustu sem veitt er neytendum í atvinnuskyni gegn endurgjaldi og þegar veitt þjónusta felur í sér vinnu við lausafjármuni, vinnu við fasteignir, vinnu vegna byggingarframkvæmda eða aðrar framkvæmdir á landi, geymslu á lausafjármunum eða nánar tiltekna ráðgjafarþjónustu. Er í lögum sett það skilyrði að þjónustan sé veitt neytendum í atvinnuskyni og gegn endurgjaldi.

#### 5.3.2.7 Lög um lagaskil á sviði samningaréttar 43/2000

Í 1. mgr. 5. gr. laganna kemur fram að greinin eigi við um samninga sem neytandi gerir um afhendingu vöru eða þjónustu í tilgangi sem telja verður að varði ekki atvinnu hans eða samning um lán til að fjármagna kaupin. Í greinargerð með frumvarpi til laganna kom fram að tilgangur ákvæðisins væri að vernda neytendur og bæri að skýra ákvæðið í samræmi við þann tilgang. Samkvæmt því ætti ákvæðið aðeins við þegar annar aðili samnings seldi vöru eða þjónustu til neytanda sem lið í atvinnu sinni. Ef viðskiptin færu fram þannig að þau væru hvorki liður í atvinnu seljanda né kaupanda ætti greinin ekki við, t.d. þegar keyptir væru notaðir lausafjármunir (eða fornmunir) af öðrum einstaklingi án þess að það væri liður í atvinnustarfsemi. Þá ætti hún í samræmi við þetta heldur ekki við þegar báðir aðilar samnings gerðu hann sem lið í atvinnu sinni. Ákvæðið ætti hins vegar jafnt við um staðgreiðsluviðskipti og samning um lánsviðskipti sem væri gerður í tengslum við kaupin. Hugsanlegt væri að aðeins hluti samnings væri neytendasamningur í skilningi þessa ákvæðis og félli þá sá hluti hans undir ákvæði greinarinnar.<sup>134</sup>

#### 5.3.2.8 Lög um húsgöngu- og fjarsölusamninga nr. 46/2000

Í 2. tl. 2. gr. laganna er seljandi einstaklingur eða lögaðili sem vegna hlutaðeigandi viðskipta kemur fram í atvinnuskyni og gerir samninga við neytendur, svo og hver sá sem í atvinnuskyni kemur fram í umboði eða fyrir hönd seljanda. Í athugasemdum við frumvarp til laganna er tekið fram að hugtakið seljandi merki einstakling eða lögaðila sem í atvinnuskyni stundar starfsemi sem fellur undir ákvæði laganna. Í lögum um verslunaratvinnu nr. 28/1998 sé sett sem skilyrði til þess að mega stunda verslunaratvinnu að atvinnan sé skráð í samræmi við ákvæði í laga um verslanaskrár, firmu og prókúruumboð nr. 42/1903, ef um er að ræða t.d. einkafyrirtæki eða sameignarfélög. Ef verslunaratvinnan er starfrækt í formi hlutafélags eða einkahlutafélags er skilyrði þess að mega stunda verslunaratvinnuna samkvæmt lögum nr. 28/1998 að félagið sé skráð í hlutafélagaskrá í samræmi við ákvæði laga um hlutafélög nr. 2/1995, eða ákvæði laga um einkahlutafélög nr. 138/1994, eftir því sem við getur átt.<sup>135</sup>

#### 5.2.2.9 Lög um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu nr. 30/2002

Í lögum er notast við hugakið „þjónustuveitandi“ og merkir það skv. 2. tl. 2. gr. laganna einstakling eða lögpersónu sem lætur í té rafræna þjónustu.

#### 5.3.2.10 Lög um fasteignakaup nr. 40/2002

Í 6. gr. laga nr. 40/2002 er tekið fram að með neytendakaupum sé átt við kaup á fasteign af seljanda, þegar salan er liður í atvinnustarfsemi hans, og eignin er aðallega ætluð til persónulegra afnota fyrir kaupanda, fjölskyldu hans, heimilisfólk og þá sem hann umgengst. Kaup teljast þó ekki neytendakaup ef

.....  
<sup>133</sup> Alþingistiðindi 1996–1997, A-deild, bls. 3213.

<sup>134</sup> Alþingistiðindi 1999–2000, A-deild, bls. 703.

<sup>135</sup> Alþingistiðindi 1999–2000, A-deild, bls. 3826.

seljandi hvorki vissi né mátti vita við samningsgerð að fasteign var keypt í þessu skyni. Í greinargerð með frumvarpi til laganna var tekið fram að þótt fasteignasalan væri einungis lítill þáttur í starfsemi viðkomandi atvinnurekanda girti það ekki fyrir að talið yrði að um neytendakaup væri að ræða, svo sem t.d. ef um væri að ræða sölu banka eða annarra fjármálafyrirtækja á fasteignum.<sup>136</sup>

#### *5.3.2.11 Lög um neytendakaup nr. 48/2003*

Í 2. mgr. 1. gr. laganna kemur fram að með neytendakaupum sé átt við sölu hlutar til neytanda þegar seljandi eða umboðsmaður hans hefur atvinnu sína af sölu. Í greinargerð með frumvarpi til laganna kemur fram að hugtakið neytendakaup sé skilgreint með hliðsjón af hugtakanotkun innan Evrópuréttarins. Skilgreiningin afmarki tegund hins selda og stöðu aðila í samningssambandinu. Að auki verði að vera um einhvers konar kaup að ræða. Það skilyrði væri m.a. sett að seljandinn, eða umboðsmaður hans, þyrfti að hafa sölustarfsemi að atvinnu. Af því leiði að innbyrðis sala milli neytenda teldist ekki vera neytendakaup í skilningi laganna. Hins vegar skiptu hvorki umsvif seljanda, hvort sem þau eru lítill eða mikil, né tilgangur hans með sölustarfseminni máli. Því gæti verið um neytendakaup að ræða þótt arður af sölustarfseminni rynni til viðskiptamanna eða til góðgerðamála.<sup>137</sup>

#### *5.3.2.12 Lög um fjarsölu á fjármálaþjónustu nr. 3/2005*

Í 2. tl. 1. mgr. 4. gr. laganna er hugtakið þjónustuveitandi skýrt með þeim hætti að það taki til einstaklings eða lögaðila sem veiti fjármálaþjónustu í atvinnuskyni. Í greinargerð með frumvarpi til laganna var tekið fram að hugtakið þjónustuveitandi væri byggt á c-lið 2. gr. tilskipunar 2002/65/EB, en þar væri þjónustuveitandi „einstaklingur eða lögaðili, opinber eða einkaaðili, sem í hlutaðeigandi viðskiptum er samningsbundinn þjónustuveitandi samkvæmt fjarsölusamningi“. Skilgreining frumvarpsins væri orðuð á nokkuð annan hátt, en samkvæmt frumvarpinu merkti þjónustuveitandi einstakling eða lögaðila, sem veitti fjármálaþjónustu í atvinnuskyni. Ekki væri talið nauðsynlegt að taka það fram að þjónustuveitandi geti verið hvort sem er opinber eða einkaaðili, þar sem hvort tveggja væri talið felast í orðskýringunni. Skilgreiningin gerði það ekki að skilyrði að þjónustuveitandi hefði það að aðalstarfsemi að veita fjármálaþjónustu og því gæti aðili fallið undir lögin þrátt fyrir að fjármálaþjónusta væri aðeins lítill hluti af starfsemi hans, ef hann gerir fjarsölusamning um fjármálaþjónustu. Það bæri þó að athuga að milliliðir við fjármálaþjónustu teldust ekki þjónustuveitendur í skilningi frumvarpsins og giltu ákvæði frumvarpsins því ekki um þá. Í upphaflegri tillögu framkvæmdastjórnarinnar að tilskipuninni hefði verið gert ráð fyrir að milliliðir gætu talist til þjónustuveitenda, en frá því hefði síðar verið horfið.<sup>138</sup>

### 5.3.3 Niðurstöður

#### *5.3.3.1 Almenn*

Samkvæmt þeim reglum sem raktar hafa verið er það skilyrði að neytandi eigi einhvers konar lögskipti við einstakling eða lögaðila sem starfar í atvinnuskyni, þótt það sé að vísu orðað með misjöfnum hætti. Yfirleitt er það skilyrði sett að þeir löggerningar sem gerðir eru séu liðir í starfsemi þess sem neytandi á viðskipti við, þótt nokkur orðalagsmunur sé á hugtökunum í einstaka lagaákvæðum. Þannig er seljandi í lögum um húsgöngu og fjarsölu nr. 46/2000, einstaklingur eða lögaðili sem vegna hlutaðeigandi viðskipta kemur fram í atvinnuskyni og gerir samninga við neytendur. Samsvarandi skilgreiningu er jafnframt að finna í lögum um gerð samninga um hlutdeild í afnotarétti orlofshúsnæðis nr. 23/1997, þar sem seljandi er einstaklingur eða lögaðili sem í atvinnuskyni selur og ábyrgist viðskipti með hlutdeild í afnotarétti af fasteignum. Í lögum um þjónustukaup nr. 42/2000 er að finna það skilyrði að þjónustan sé veitt neytendum gegn endurgjaldi og í atvinnuskyni og svipað skilyrði er í lögum um fjarsölu á fjármálaþjónustu nr. 3/2005 þar sem þjónustuveitandi er einstaklingur eða lögaðili sem veitir fjármálaþjónustu í atvinnuskyni.

.....  
<sup>136</sup> *Alþingistiðindi 2001–2002, A-deild, bls. 1453–1454.*

<sup>137</sup> *Alþingistiðindi 2002–2003, A-deild, bls. 3790–3791.*

<sup>138</sup> *Alþingistiðindi 2004–2005, A-deild, bls. 2965.*

Í nokkrum lögum er hugtakið skýrt með tilvísun til starfsemi atvinnurekanda. Þannig er atvinnurekandi eftir 36. gr. a–d. samningalaga nr. 7/1936 sá sem gerir samning sem er liður í starfsemi hans. Í lögum um neytendakaup nr. 48/2003 er það skilyrði að seljandi hafi atvinnu sína af sölu og hið sama gildir um lög um lagaskil á sviði samningaréttar nr. 43/2000. Í skýringum við ákvæðið kemur fram að það eigi aðeins við þegar annar aðili samnings selur vöru eða þjónustu til neytanda sem lið í atvinnu sinni. Þá felst í skilgreiningu hugtaksins neytendakaup eftir lögum um fasteignakaup nr. 40/2002, að salan sé liður í atvinnustarfsemi viðsemjandans.

Þá hafa lög um neytendalán nr. 121/1994 nokkra sérstöðu þar sem í lögskýringargögnum kemur fram að lánveitandi skuli vera atvinnurekandi. Loks sýnist ekki vera gerð nokkur krafa í lögum um alferðir nr. 80/1994 að viðsemjandinn setji saman ferð í atvinnuskyni, enda er tekið fram í lögskýringargögnum að ákvæði laganna gætu átt við þótt ferðaheildsali setti einungis saman eina ferð.

### 5.3.3.2 Milligöngumenn / umboðsmenn

Í einstaka lögum sem fjallað hefur verið um að framan hefur verið talin ástæða til að taka fram að lögin eigi einnig við um samninga eða önnur viðskipti sem komast á við umboðsmann seljanda. Þannig gilda lög um húsgöngu- og fjarsölusamninga nr. 46/2000 um einstaklinga eða lögaðila sem vegna hlutaðeigandi viðskipta koma fram í atvinnuskyni og gera samninga við neytendur, svo og hvern þann sem í atvinnuskyni kemur fram í umboði eða fyrir hönd seljanda. Lög um neytendakaup nr. 48/2003 eiga við um það þegar seljandi eða umboðsmaður hans hefur atvinnu sína af sölu. Nokkra sérstöðu hafa ákvæði 36. gr. a–d samningalaga nr. 7/1936 þar sem þau gilda um samninga milli neytenda sem atvinnurekandi stendur að fyrir annan aðilann, jafnvel þótt þau geti verið milli tveggja neytenda.

### 5.3.3.3 Viðsemjandi neytanda

Almennt verður að telja að viðsemjandi neytanda hafi með höndum atvinnustarfsemi, en með því er að meginstefnu til átt við athafnir sem ætlað er að afla fjárhagslegs gróða. Ekki verður þó gerð sú krafa að atvinnurekandinn skuli ætíð stefna að fjárhagslegum gróða með starfsemi sinni, þótt slíkt sé algengast. Fyrirvara verður líklega að gera varðandi íþróttafélög og önnur félagasamtök sem eingöngu starfa í góðgerðarskyni, trúflokka ýmiss konar og stjórnálagasamtök. Þess konar samtök og félög hafa almennt ekki verið talin hafa atvinnurekstur með höndum í skilningi laga á sviði neytendaréttar þegar þau starfa eingöngu í þágu tilgangs þeirra, t.d. þegar gefnir eru út happdrættismiðar eða skafmiðar til eflingar starfseminni.<sup>139</sup> Fari hins vegar fram eiginleg framleiðsla eða sala þjónustu eða vöru hjá slíkum félögum, sem telja má að jafnist til eiginlegrar atvinnustarfsemi, verður að telja að staða þeirra að því leyti jafnist á við stöðu annarra atvinnurekenda án tillits til þess hvernig gróðanum af starfseminni er varið.<sup>140</sup>

Í þessu sambandi má einnig velja því fyrir sér hvort undir hugtakið falli einungis starfsemi sem er bókhaldsskyld, virðisaukaskattskyld eða starfsemi sem fellur undir lög um hlutafélög eða firmalög. Telja verður vafasamt að slík takmörkun gildi hérlendis, en um þetta atriði eru greinargerðir með frumvörpum til íslenskra laga á sviði neytendaréttar furðu hljóðar. Þó var tekið fram við setningu laga um neytendakaup nr. 48/2003 að umsvif seljanda skiptu ekki máli við mat á því hvort um neytendakaup væri að ræða. Þau gætu verið lítil eða mikil auk þess sem tilgangur sölustarfseminnar skipti engu máli. Þannig gæti verið um neytendakaup að ræða þótt arður af sölustarfsemi rynni til viðskiptamanna eða til góðgerðarmála.<sup>141</sup> Hins vegar skiptir ekki máli hvort atvinnurekandi teljist vera einstaklingur eða lögpersóna, en ef atvinnurekandi er einstaklingur verður ekki gert það skilyrði að hann hafi starfsemi sína að aðalstarfi. Nægilegt er að hann hafi starfann að aukastarfi með aðalstarfi sínu, en sú krafa hefur verið gerð að dönskum rétti að hann gegni aukastarfinu af nokkurri festu auk þess sem það sé ekki mjög lítið að vöxtum og umfangi.<sup>142</sup>

139 Palle Bo Madsen o.fl.: Dansk forbrugerret, bls. 56.

140 Palle Bo Madsen o.fl.: Dansk forbrugerret, bls. 56.

141 Alþingistiðindi 2002–2003, A-deild, bls. 3790–3791.

142 Palle Bo Madsen o.fl.: Dansk forbrugerret, bls. 56.

#### 5.3.3.4 Samningarnir eru liður í starfsemi viðsemjandans

Í sumum lagaákvæðanna er það skilyrði að samningurinn sé liður í starfsemi atvinnurekandans. Ef lögskiptin falla utan við starfsemi atvinnurekandans væri því litið á stöðu hans sem neytanda við samningsgerðina og teljast því skilyrði laganna ekki uppfyllt að þessu leyti. Ef samningurinn er í mjög nánu sambandi við starfsemi atvinnurekandans, verður að meta það sem svo að hann komi fram sem atvinnurekandi í lögskiptunum.<sup>143</sup> Þótt samningur sé ekki hluti af venjulegri starfsemi viðkomandi atvinnurekanda, kemur það eitt þó ekki í veg fyrir beitingu laganna á sviði neytendaréttar í öllum tilvikum. Til dæmis myndu samningar fjármögnunarfyrirtækis sem selur allar innréttingar og tölvubúnað fyrirtækisins til þess að kaupa nýjar innréttingar og búnað líklega falla hér undir, þótt samningarnir væru ekki hluti af daglegum rekstri þess. Þá má einnig hugsa sér að starfsemi tiltekins atvinnurekanda sé svo margháttuð að nánast allar tegundir viðskipta falli undir starfssvið hans. Verður þá að telja að líkur séu á því að um sé að ræða lið í atvinnustarfsemi atvinnurekanda, eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpi til laga um fasteignakaup.<sup>144</sup>

### 5.4 Verður gerð krafa um eðli samningsandlags að íslenskum rétti?

Í þessum kafla verður tekið til almennrar umfjöllunar hvort sú krafa sé gerð í íslenskum réttarreglum á sviði neytendaréttar að andlag samnings sé með nánar tilteknum hætti. Verður hér einungis fjallað um einkaréttarlegar reglur en ekki opinberar reglur. Spurningin hér er hvort neytendur geti gert svo umfangsmikla samninga eða átt í svo flóknum eða eftir atvikum verðmætum lögskiptum að telja verði að þeir komi ekki fram sem neytendur við lögskiptin.

Almennt er ekki gert ráð fyrir því í íslenskum lögum á sviði neytendaréttar að andlag samnings þurfi að vera með ákveðnum hætti umfram almennt gildissvið viðkomandi laga. Almennt þarf að skoða hvort viðkomandi lögskipti eigi undir neytendalög, en það verður gert með almennri orðskýringu á þeim löggerningum sem falla undir lögin. Sem dæmi má nefna lög um þjónustukaup nr. 42/2000, en þau taka til hvers kyns samninga um kaup á þjónustu sem veitt er neytendum í atvinnuskyni gegn endurgjaldi og þegar veitt þjónusta felur í sér vinnu við lausafjármuni, vinnu við fasteignir, vinnu vegna byggingarframkvæmda eða aðrar framkvæmdir á landi, geymslu á lausafjármunum eða ráðgjafarþjónustu sem veitt er í tengslum við vinnu við fasteignir. Þannig varð kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa að vísa frá kæru sem varðaði endurgreiðslu námskeiðskostnaðar hjá tiltekinni líkamsræktarstöð þar sem lög nr. 42/2000 um þjónustukaup tóku samkvæmt efni sínu ekki til þeirrar þjónustu sem beiðni álitsbeiðanda laut að.<sup>145</sup>

143 Palle Bo Madsen o.fl.: *Dansk forbrugerret*, bls. 56. Sem dæmi má nefna bifreiðasala sem selur bifreið sem hann á sjálfur, einkum og sér í lagi ef viðsemjandanum er það ekki ljóst við samningsgerðina.

144 Sbr. *Ufr.* 1996, bls. 187 Ö. Í málinu var m.a. deilt um það hvort kaup fyrirtækis á bát sem ætlaður var til einkanota forstjóra fyrirtækisins gætu talist neytendakaup. Fyrirtækið var hlutafélag og í samþykktum þess var tekið fram um tilgang þess að hann væri kaup, sala og önnur viðskipti þeim tengdum. Landsrétturinn féllst ekki á að um neytendakaup væri að ræða. Ekki skipti máli að báturinn var keyptur til einkanota forstjórans. Rétt er þó að geta þess að sum íslensku ákvæðanna sem rakin voru að framan gera annars konar skilyrði, þ.e. að samningur sé gerður „í atvinnuskyni“.

145 Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa í máli nr. 1/2004 (ódagsett frávisun).

Almennt eru ekki gerðar kröfur um umfang viðskipta eða samninga í lögum á sviði neytendaréttar, svo sem í lögum um neytendakaup nr. 48/2003, lögum um neytendalán nr. 121/1994 og samningalögum nr. 7/1936. Málið vandast þó þegar meta á flókna og viðamikla samninga sem gerðir eru af neytendum. Njóta til að mynda þeir sem kaupa verðbréf og hlutabréf og fjárfesta í ýmiss konar verkefnum verndar neytendalaga? Það er ljóst að þegar einstaklingur kaupir verðbréf til ávöxtunar, þá ætlar hann sér oftast að njóta ávöxtunarinnar sjálfur og fæstir starfa við það að kaupa og selja verðbréf eða hlutabréf. Þá má velta fyrir sér hvernig eigi að líta á stöðu þeirra sem verja háum fjárhæðum til kaupa og sölu verðbréfa í ágóðaskyni, án þess þó að hafa verðbréfiðskipti eða verðbréfamiðlun að starfi sínu. Á það sama að gilda um þá sem kaupa verðbréf fyrir 100.000 krónur og um eiganda fyrirtækis sem selur það og notar allt andvirðið til þess að kaupa verðbréf fyrir 25.000.000 krónur? Það er ekkert í íslenskum neytendarétti sem leiðir til þeirrar niðurstöðu að líta eigi á þessi viðskipti með mismunandi hætti.<sup>146</sup> Það er erfitt að reyna að skilja þá samninga, sem eru sérstakir eða óvenjulegir, undan gildissviði laga á sviði neytendaréttar,<sup>147</sup> jafnvel þótt telja verði í sumum tilvikum að góð rök standi til þess.

.....

146 Í Ufr. 1992, bls. 806 Ö hafði eftirlaunabegi (E) keypt demanta sem auglýstir voru sem örugg fjárfesting. Síðar kom í ljós að demantarnir voru langt frá því virði sem auglýst var. Upphaflega hafði E keypt demanta fyrir um fimm milljónir danskra króna og síðar hafði hann að auki tekið þriggja milljóna króna lán og varið andvirði þess til að demantakaupa. Landsréttur komst að því að E hefði ekki verið neytandi við kaupin enda hefði E hefði varið nær öllum fjármunum sínum í kaupin og hefði að auki tekið lán til frekari kaupa á demöntum sem E hafði hugsað sér að selja síðar með hagnaði. Ufr. 1995, bls. 432 H snerist um kaup á sams konar demöntum og í Ufr. 1992, bls. 806 Ö. Aðilar í þessu máli voru fimm launþegar sem höfðu hver um sig ekki meiri tekjur árlega en DKK 220.000. Þeir höfðu keypt demanta fyrir um DKK 100.000–400.000 hver um sig. Landsréttur hafnaði því að launþegarnir yrðu metnir sem neytendur við kaupin með svipuðum rökum og í málinu Ufr. 1992, bls. 806 Ö. Málið fór hins vegar til Hæstaréttar. Fram kom í dómi Hæstaréttar að hvergi kæmi fram í lögum að stærð eða umfang greiðslu ætti að skipta máli þegar það væri útkljáð hvort um neytanda væri að ræða. Það að keyptir væru hlutir sem ætlunin væri að selja aftur, hindraði ekki að um neytanda gæti verið að ræða ef endursalan væri ekki liður í atvinnustarfsemi viðkomandi. Litið var á stöðu launþeganna sem neytanda. Sjá einnig dóm Sjó- og verslunardómstóls Danmerkur (SHD) frá 17. júní 1993 þar sem kaup atvinnurekanda á málverki að fjárhæð DKK 2.000.000 voru talin vera neytendakaup (enda var atvinnurekstur kaupandans á öðru sviði).

147 Lennart Lyngre Andersen: Lov om kreditaftaler med kommentarer, bls. 47.

## 6. SKIPULAG OG EFTIRLIT MEÐ NEYTENDAMÁLUM

### 6.1 Inngangur

Hér á eftir verður gefið yfirlit um stjórn og skipulag neytendamála á Íslandi, og tekur yfirlitið til allra þeirra aðila sem hafa eftirlit með neytendamálum hér á landi, hvort heldur um er að ræða eftirlit með opinberum reglum eða úrræði sem neytendum er veitt að einkarétti. Hefur það verið einkennandi fyrir þetta svið að stjórnvöld hafa á síðari árum í æ ríkari mæli beint sjónum sínum að neytendum og neytendavernd hér á landi. Áður voru málefni sem varða markaðinn almennt og opinbera markaðsgæslu, þar með talin neytendavernd, á sviði Samkeppnisstofnunar. Árið 2005 var hins vegar skilið á milli þessara stofnana og stofnuð tvö ný embætti, þ.e. Neytendastofa og sérstakt embætti talsmanns neytenda, m.a. í því skyni að styrkja enn frekar neytendavernd hér á landi.

Annað sem einkennir þróun neytendamála hér á landi er fjölgun sjálfstæðra úrskurðarnefnda sem neytendur geta leitað til með einkaréttarlegan ágreining sinn. Til hliðar við þetta kerfi hafa svo starfað Neytendasamtök sem eru óháð félagasamtök. Verður hér á eftir fjallað um fyrirkomulag opinbers eftirlits með neytendamálum hér á landi.<sup>148</sup>

### 6.2 Opinbert eftirlit

#### 6.2.1 Hlutverk Neytendastofu

Eins og áður hefur komið fram var á árinu 2005 ákveðið að skilja á milli samkeppnismála og neytendamála og flytja neytendahlutann í starfsemi Samkeppnisstofnunar til nýrrar stofnunar, þ.e. Neytendastofu. Samtímis var Löggildingarstofa lögð niður og verkefni hennar falin hinni nýju Neytendastofu. Þá var stofnað til sérstaks embættis talsmanns neytenda, sbr. kafla 6.2.3 hér á eftir.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 62/2005 er það hlutverk Neytendastofu að starfa að stjórnsýsluverkefnum á sviði neytendamála, vöruöryggismála, opinberrar markaðsgæslu, mælifræði og rafmagnsöryggismála. Þau svið sem Neytendastofu er ætlað að annast framkvæmd eftirlits á, eru lög um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins, lög um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu, rafmagnsöryggismál, eins og kveðið er á um í lögum um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga.

Einnig er stofnuninni ætlað að hafa yfirumsjón með lögmælifræði og hagnýtri mælifræði og sjá um framkvæmd laga um vog, mál og faggildingu svo og að leysa af hendi þau verk sem henni eru falin í öðrum lögum. Þá er Neytendastofu ætlað að vinna að stefnumótun á sviði neytendamála og rannsóknum á sviðinu, annast söfnun, úrvinnslu og útgáfu upplýsinga á sviði neytendamála. Er hlutverk stofnunarinnar því mjög víðfeðmt.

Í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögum nr. 62/2005 var tekið fram að helsta markmiðið með því að setja Neytendastofu á fót væri að efla starf að neytendamálum og þar með að auka neytendavernd. Þau verkefni sem kæmu til með að heyra undir hina nýju stofnun snertu öll hagsmuni neytenda með einum eða öðrum hætti.<sup>149</sup> Tók stofnunin formlega til starfa þann 1. júlí 2005.

Starfsemi Neytendastofu hefur verið skipt upp í fjögur megin svið.<sup>150</sup> Ber þar fyrst að nefna neytendaréttarsvið, sem hefur eftirlit og umsjón með lögum um óréttmæta viðskiptahætti, þ.m.t. röngum og villandi auglýsingum, verðmerkingum svo og sérlögum um vernd neytenda í viðskiptum, sbr. lög um neytendalán, lög um alferðir, lög um húsgöngu- og fjarsölusamninga, lög um gerð samninga um hlutdeild í afnotarétti orlofshúsnæðis og lög um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu. Sérstakt mælifræðisvið stofnunarinnar hefur umsjón með framkvæmd löggildingareftirlits með mælitækjum og að mælingar í

148 Verður hér ekki vikið sérstaklega að eftirliti á tilteknum afmörkuðum sviðum, svo sem eftirliti Lyfjastofnunar, Umhverfisstofnunar, Lýðheilsustöðvar, Matvælastofnunar, Vinnueftirlitsins, Siglingastofnunar, Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlits, þótt framangreindar stofnanir framfylgi eftirliti á málefnum sem varða réttindi neytenda með ýmsum hætti.

149 Alþingistiðindi 2004–2005, A-deild, bls.4285.

150 Sjá vefsíðu Neytendastofu, <http://www.neytendastofa.is/pages/31>.

viðskiptum séu réttar. Öryggisvið stofnunarinnar hefur umsjón með lögum sem fjalla um öryggi neytenda svo sem rafmagnsöryggi, öryggi framleiðsluvöru, öryggi rafrænna undirskrifta og fer með markaðseftirlit með hættulegum vörum. Þá starfar sérstakt stjórnarsýsluvið hjá stofnuninni sem hefur almenna umsjón með starfsemi Neytendastofu, svo sem fjármálum, starfsmannamálum, gæðastjórnun, útgáfumálum og yfirumsjón með lögfræðimálum og úrskurðum.

Einstaklingar og fyrirtæki geta borið upp erindi til Neytendastofu og fer Neytendastofa jafnframt með úrskurðarvald í slíkum málum ef þau falla undir verksvið hennar, tekur ákvarðanir, setur sölubönn eða afturkallar hættulegar vörur af markaði og annast aðrar stjórnarsýsluákvarðanir sem hún telur nauðsynlegar vegna framkvæmdar hennar á sviði neytendamála. Hefur Neytendastofa m.a. komið á svokallaðri „rafrænni Neytendastofu“ þar sem neytendur geta komið á framfæri ábendingum og athugasemdum, auk þess sem hún hefur hvatt neytendur með auglýsingum o.fl. til að koma málum á framfæri við stofnunina.<sup>151</sup> Neytendastofa hefur jafnframt ríkar heimildir til þess að krefjast upplýsinga og gagna við könnun einstakra mála á grundvelli laga nr. 57/2005, sbr. 20. gr. laganna. Í slíkum tilvikum getur Neytendastofa gert nauðsynlegar athuganir á starfsstöðvum þeirra sem lög nr. 57/2005 taka til og lagt hald á gögn þegar ríkar ástæður eru til að ætla að brotið hafi verið gegn lögnum. Ekki liggja fyrir upplýsingar um hvort Neytendastofa hefur nýtt sér síðastnefndar heimildir sínar.

Yfirleitt bera mál að með þeim hætti að um er að ræða kvörtun atvinnurekanda eða fyrirtækis og eru málin rekin á milli þeirra, þótt neytendur geti komið formlega að máli fyrir Neytendastofu og Neytendastofa hafi hvatt þá til að koma málum sínum á framfæri. Af samantekt skýrsluhöfunda sem birt er sem fylgiskjal I við skýrslu þessa má ráða að frá 1. júlí 2005 til 31. desember 2007 hafi einungis verið teknar til formlegrar meðferðar kvartanir í tveimur málum sem upphaflega bárust frá neytendum. Flest málanna vörðuðu hagsmunir atvinnurekanda með einum eða öðrum hætti og þá oftast á grundvelli 5. og 12. gr. laga um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins nr. 57/2005.

## 6.2.2 Áfrýjunarnefnd neytendamála

Ákvörðunum Neytendastofu er hægt að skjóta til sérstakrar nefndar, áfrýjunarnefndar neytendamála, sem starfar eftir 4. gr. laga nr. 62/2005.<sup>152</sup> Viðskiptaráðherra skipar áfrýjunarnefndina og í henni sitja þrjú menn og jafnmargir til vara, til fjögurra ára í senn. Eiga formaður nefndarinnar og varamaður hans að fullnægja skilyrðum til að hljóta skipun í embætti héraðsdómara. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laganna má skjóta til nefndarinnar stjórnvaldsákvörðunum sem teknar eru samkvæmt lögum um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins, lögum um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu og öðrum lögum á málefnasviði Neytendastofu sé heimild til slíks að finna í þeim lögum. Úrskurðir nefndarinnar eru endanlegir innan stjórnarsýslunnar og verður ekki skotið til annarra stjórnvalda. Frestur til að kæra til nefndarinnar eru fjórar vikur frá því að aðila máls var tilkynnt um ákvörðun og á úrskurður hennar að liggja fyrir innan sex vikna frá málskoti. Úrskurðir nefndarinnar eru aðfararhæfir sbr. 4. mgr. 4. gr. laga nr. 62/2005.

Í upphafi árs 2008 hafði áfrýjunarnefndin úrskurðað í alls 17 málum frá því hún tók til starfa þann 1. júlí 2005, en þar af bárust einungis tvö mál frá neytendum.<sup>153</sup> Þá fjölluðu tvö mál fyrir nefndinni um auglýsingar sem beindust að neytendum.<sup>154</sup> Flest málanna hafa hins vegar snert ágreining milli atvinnurekanda sem lýtur að réttindum sem tengjast atvinnurekstri, auglýsingum og notkun léna og annarra auðkenna.

151 Um ákvarðanir Neytendastofu, sjá <http://www.neytendastofa.is/pages/87>.

152 Sjá úrskurði nefndarinnar á <http://www.neytendastofa.is/Pages/674>.

153 Úrskurður áfrýjunarnefndar neytendamála frá 9. nóvember 2006 í máli nr. 5/2006 (Heimsferðir hf.) og úrskurður áfrýjunarnefndar neytendamála frá 6. september 2007 í máli nr. 6/2007 (Flugleiðir hf.), en mál nr. 6/2007 varðaði kvörtun neytanda um þá ákvörðun Neytendastofu að taka ekki kvörtun hans til meðferðar.

154 Úrskurður áfrýjunarnefndar neytendamála frá 4. maí 2006 í máli nr. 1/2006 („bestir í fiski“) og úrskurður áfrýjunarnefndar neytendamála frá 26. október 2007 í máli nr. 8/2007 (auglýsingar samtaka fjármálafyrirtækja um kostnað við íslenska bankþjónustu).

### 6.2.3 Hlutverk talsmanns neytenda

Eins og að framan var getið var samhliða stofnun Neytendastofu á árinu 2005 stofnað sérstakt embætti talsmanns neytenda. Lögbundið hlutverk hans samkvæmt 6. gr. laga nr. 62/2005 er að standa vörð um hagsmuni og réttindi neytenda og stuðla að aukinni neytendavernd, m.a. með því að taka við erindum neytenda, bregðast við þegar hann telur brotið gegn réttindum og hagsmunum neytenda, að gefa út rökstuddar álitserðir ásamt tillögum um úrbætur, að setja fram tillögur um úrbætur á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum sem varða neytendur sérstaklega og að kynna löggjöf og aðrar réttarreglur er varða neytendamál. Þótt stutt sé liðið frá því að embættinu var komið á fót, þekktu um 81% svarenda í könnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands til embættis talsmanns neytenda, en einungis 2% svarenda höfðu beint erindi til hans.

Í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 62/2005 kom fram að fyrrgreind upptalning verkefna væri ekki tæmandi. Þá var tekið fram að þótt talsmaður neytenda gæti tekið við erindum frá neytendum væri það ekki hlutverk hans að leysa úr einstökum deiluefnum eða taka til meðferðar ágreining milli einstaklinga. Hann gæti í slíkum tilvikum leiðbeint þeim sem til hans leituðu með slík mál um leiðir sem þeim eru færar hjá dómstólum og í stjórnsýslunni. Talsmaður neytenda gæti jafnframt ýmist tekið sjálfur mál til meðferðar eftir kvörtun eða að eigin frumkvæði, en honum væri eftir 7. gr. laganna heimilt að ákveða sjálfur hvort hann tæki tiltekið mál til meðferðar. Þá væri hann í störfum sínum óháður fyrirmælum annarra auk þess sem álitum talsmanns neytenda yrði ekki skotið til annars stjórnvalds. Hefur talsmaður neytenda mótað sérstök viðmiðunarsjónarmið sem hann hefur til hliðsjónar við val mála til forathugunar hjá embættinu.<sup>155</sup> Á vegum talsmanns neytenda hefur jafnframt verið unnið að smíði „rafræns leiðarkerfis neytenda“, en þar á að vera hægt að finna á einum stað upplýsingar til neytenda um það hvar þeir geti leitað réttar síns. Hefur því leiðarkerfi nú verið komið á fót með sérstakri vefsíðu, [www.neytandi.is](http://www.neytandi.is).

Valdheimildir talsmanns neytenda eru takmarkaðar og ekki sambærilegar við þau embætti umboðsmanns neytenda sem til staðar er í sumum nágrannaríkjunum. Valdheimildirnar einskorðast við upplýsingaskyldu fyrirtækja og stjórnvalda samkvæmt 8. gr. laganna. Hefur talsmaðurinn ekki aðrar valdheimildir og álit hans eru ekki bindandi. Er Neytendastofu ætlað að annast dagleg störf og undirbúning mála fyrir talsmann neytenda. Því er ekki gert ráð fyrir að talsmaður neytenda hafi sérstaka starfsmenn á sínum vegum, auk þess sem gert er ráð fyrir að starfsemi hans sé í tengslum við starfsemi Neytendastofu þó hann njóti sjálfstæðis í störfum.

Í athugasemdum við frumvarpið til laganna var tekið fram að ástæða þess að ekki var farin sú leið að nefna embættið „umboðsmann“ væri sú að talsmanni neytenda væri hvorki ætlað að vinna að stefnumótun á sviði neytendamála né væri lagt til að talsmaður neytenda ynni að gerð rannsókna á sviði neytendamála, þar sem þau verkefni færu til Neytendastofu. Embættinu væri ekki ætlað að taka við verkefnum sem stjórnvöldum hefur verið falið að vinna samkvæmt lögum og yrði það í verkahring Neytendastofu að taka stjórnvaldsákvarðanir á grundvelli þeirra laga sem henni er ætlað að sjá um framkvæmd á.

### 6.2.4 Hlutverk Fjármálaeftirlitsins

Fjármálaeftirlitið starfar á grundvelli laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998. Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laganna skal stofnunin fylgjast með því að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti. Meðal þeirra laga sem stofnunin hefur eftirlit með eru lög um fjarsölu á fjármálaþjónustu nr. 33/2005. Þá eru tvær hinna frjálsu úrskurðarnefnda, sem fjallað verður um í kafla 7.3.2 hér á eftir, vistaðar hjá Fjármálaeftirlitinu – úrskurðarnefnd í váttryggingamálum og úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Starfsemi Fjármálaeftirlitsins felst hins vegar einungis að litlu leyti í samskiptum við neytendur, þó það bjóði upp á tiltekna neytendaþjónustu, t.d. símatíma tvisvar í viku.

.....

<sup>155</sup> Ákvörðun um viðmiðunarsjónarmið til hliðsjónar við mat og val á málum til forathugunar hjá talsmanni neytenda, dags. 7. nóvember 2005 (óbirt).



### 6.3 Hlutverk Neytendasamtaka

Neytendasamtökin hafa starfað frá árinu 1953. Þau eru frjáls félagasamtök sem opin eru öllum 16 ára og eldri og byggjast á einstaklingsbundinni aðild. Meginhluti starfseminnar er kostaður af félagsgjöldum og af útgáfustarfsemi en um 19% eru kostuð af ríki, sveitarfélögum og stéttarfélögum. Hlutverk samtakanna er skilgreint þannig:<sup>156</sup>

- að auka verð- og vörubekkingu neytenda.
- að styðja réttmætar kröfur neytenda og aðstoða þá við að ná fram rétti sínum.
- að gefa út Neytendablaðið og margvíslegt fræðsluefni.
- að halda námskeið og gangast fyrir annarri fræðslustarfsemi fyrir neytendur.
- að stunda rannsóknir á neysluvörum og viðskiptaháttum.
- að stuðla að auknu öryggi og hollustu neysluvöru.
- að sjónarmið neytenda séu virt.
- að auka skilning í þjóðfélaginu á sjónarmiðum neytenda.
- að eðlilegar samkeppnisreglur séu virtar á markaðnum.
- að umbætur séu gerðar á löggjöf til hagsbóta fyrir neytendur.
- að unnið sé að gerð staðla með hagsmunum neytenda í huga.
- að samráð sé haft við samtök neytenda um setningu laga og reglna sem varða neytendur

Til þess að ná framangreindum markmiðum er félagið með almenna starfsemi, gefur út tímarit og heldur úti greinargóðri heimasíðu - <http://www.ns.is>, auk þess sem félagið hýsir nokkrar úrskurðarnefndir sem starfa samkvæmt sérstöku samkomulagi við tiltekin fagfélög. Þá reka samtökin svokallaða „leiðbeininga- og kvörtunarþjónustu“ þar sem neytendur, félagsmenn sem aðrir, geta leitað liðsinnis samtakanna við að fylgja rétti sínum eftir og leysa úr ágreiningi við atvinnurekendur,<sup>157</sup> auk þess sem samtökin hafa einnig tekið að sér að annast um og að reka evrópsku neytendaaðstoðina.<sup>158</sup> Geta neytendur því snúið sér til samtakanna með kvartanir vegna kaupa á vöru og þjónustu sem hafa farið fram hér á landi og á svæði Evrópusambandsins. Kostar 4.500 kr. að leita til kvörtunarþjónustunnar, en þjónustan er félagsmönnum að kostnaðarlausu. Þá er greitt sérstaklega fyrir aðstoð lögfræðinga, 4.000 kr., ef um er að ræða mikla vinnu við einstök kvörtunarmál. Virðast neytendur leita mikið til leiðbeininga- og kvörtunarþjónustunnar. Þannig svaraði hún 6.759 erindum á árinu 2007, eins og fram kemur í ársskýrslu Neytendasamtakanna 2007.<sup>159</sup>

### 6.4 Sjálfstæðar úrskurðarnefndir

Í skýrslu þessari hefur nokkuð verið vikið að sjálfstæðum úrskurðarnefndum sem starfa hér á landi. Starfa þær á ýmsum sviðum og eru hýstar hjá aðskildum stofnunum, auk þess sem fyrirkomulag þeirra er með ýmsum hætti. Hjá Neytendastofu er hýst lögbundin kærunefnd um lausafjár- og þjónustukaup, en álit hennar eru ekki bindandi. Þá má skjóta ákvörðunum Neytendastofu til sérstakrar áfrýjunarnefndar neytendamála, en ágreiningsmál fyrir þeirri nefnd varða oft ágreining milli fyrirtækja eða ágreining vegna tilmæla eða ákvarðana Neytendastofu. Þá eru hýstar nokkrar nefndir hjá Neytendasamtökunum, sem hefur verið komið á fót með sérstöku samkomulagi við tiltekin fagfélög. Fjármálaeftirlitið vistar nefnd sem fjallar um ágreining vegna viðskipta við fjármála fyrirtæki og jafnframt úrskurðarnefnd í váttryggingamálum, en báðar þessar nefndir starfa á grundvelli sérstaks samkomulags. Mismunandi reglur gilda um málsmeðferð fyrir þessum úrskurðarnefndum og þá eru þær ýmist lögbundnar eða starfa á grundvelli samkomulags aðila. Um þær verður fjallað ítarlega síðar í skýrslunni.

.....  
<sup>156</sup> Sjá vefsíðu samtakanna <http://www.ns.is>.

<sup>157</sup> Í könnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands töldu 91,6% svarenda að þeim bæri að leita til Neytendasamtaka vegna ágreinings við seljanda vöru og um 41,2% svarenda vegna ágreinings við kaup á þjónustu.

<sup>158</sup> Sjá [http://www.ns.is/ns/neytendasamtokin/thjonusta/evropska\\_neytendaadstodin](http://www.ns.is/ns/neytendasamtokin/thjonusta/evropska_neytendaadstodin).

<sup>159</sup> Sjá [http://www.ns.is/ns/upload/files/pdf-skrar/arsskyrsla\\_kvort\\_2007.pdf](http://www.ns.is/ns/upload/files/pdf-skrar/arsskyrsla_kvort_2007.pdf).

## 6.5 Erlent samstarf

Að framan hefur verið fjallað um opinbert eftirlit með neytendamálum hér á landi.<sup>160</sup> Ísland hefur með lögum nr. 56/2007 innleitt ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2006/2004 frá 27. október 2004 um samvinnu milli innlendra yfirvalda sem bera ábyrgð á framkvæmd laga um neytendavernd (reglugerð um samvinnu um neytendavernd). Eins og fram kemur í 2. gr. laganna gilda löggin um innbyrðis aðstoð stjórnvalda aðildarríkja EES-samningsins vegna brota á þeim ákvæðum um neytendavernd sem falla undir löggin og eiga uppruna sinn í öðru ríki en afleiðingar þess koma fram í. Þessi löggjöf er því til fyllingar þeim efnisreglum sem fram koma í lögum um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda nr. 141/2001 sem fjallað hefur verið um hér að framan. Innan Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins ríkir sú gagnkvæma skylda á samningsríkjunum að fylgjast með og grípa inn í háttsemi seljenda sem fer yfir landamæri og brýtur gegn reglum á sviði neytendaréttar.

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 56/2007 kemur fram að almenn skilyrði þess að löggin eigi við séu tvíþætt. Annars vegar þurfi brot að eiga uppruna sinn í öðru ríki en afleiðingar þess koma fram í. Hins vegar þurfi brotið að valda eða vera líklegt til að valda tjóni á sameiginlegum hagsmunum neytenda. Með sameiginlegum hagsmunum neytenda sé átt við hagsmuni hóps neytenda sem hafi orðið fyrir tjóni eða munu að öllum líkindum verða fyrir tjóni vegna brots. Undir þetta falli því aðeins lögbrot sem varða neytendur almennt, t.d. villandi markaðssetning. Hins vegar væri réttur einstakra neytenda til t.d. riftunar og skaðabóta, varinn af ákvæðum annarra reglna og félli því ekki undir ákvæði frumvarpsins.<sup>161</sup>

## 6.6 Skipulag opinbers eftirlits á öðrum Norðurlöndum

Í könnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands kom í ljós að íslenskir neytendur þekkja lítið þær leiðir sem þeim bjóðast til þess að bregðast við brotum á lögbundnum rétti sínum. Má halda því fram að íslenskir neytendur virðist ekki vera jafn virkir á markaði og beri síður upp kvörtun við seljanda vöru og þjónustu en neytendur á mörkuðum í nágrannalöndum eða beini síður erindum til opinberra eftirlitsaðila. Þá virðist þekking neytenda á þeim úrræðum sem eru í boði ekki vera mikil eins og fram kom í fyrrnefndri könnun. Könnuðust til að mynda einungis 11% svarenda við kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa auk þess sem um 64% svarenda vissi ekki hvert ætti að snúa sér vildu þeir koma á framfæri kvörtun vegna galla á aðkeyptri þjónustu.

Við mat á ástæðum þessa verður að horfa til skipulags opinbers eftirlits með neytendamálum á öðrum Norðurlöndum, þótt slík umfjöllun falli nokkuð fyrir utan efni þessarar skýrslu. Í Noregi er starfrækt embætti, Forbrugerombud, sem fer með eftirlit með opinbert eftirlit á sviði neytendaréttar.<sup>162</sup> Forstöðumaður þess er jafnframt umboðsmaður neytenda. Eftirlit með að lögum um markaðssetningu sé fylgt heyrir undir Forbrugerombudet, en í þeim lögum er bæði kveðið á um auglýsingar og verðmerkingar þótt hluti verðlagningarmála og verðmerkinga falli undir þarlend samkeppnisfyrirvöld.<sup>163</sup>

Í Svíþjóð og Finnlandi er til staðar eitt embætti sem er samtvinnað úr tveimur sjálfstæðum einingum, þ.e. embætti umboðsmanns neytenda (konsument ombudsmann) og svo neytendastofnun sem fer með opinbert eftirlit (Konsumentverket), en umboðsmaður neytenda er jafnframt forstjóri stofnunarinnar. Þannig fara neytendastofnunin Konsumentverket og umboðsmaður neytenda með eftirlit með ólögumætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins í Svíþjóð. Meðal málefna sem heyra undir Konsumentverket eru öryggi vöru og þjónustu, verðupplýsingar, gæði og umhverfisáhrif, auglýsingar og samningsskilmálar auk veitingar upplýsinga til neytenda.<sup>164</sup>

Í Danmörku starfar sjálfstæður umboðsmaður neytenda, Forbrugerombudsmand með eigið

160 Þess skal jafnframt getið að á árinu 2006 var lagt niður starf norrænu ráðherranefndarinnar í neytendamálum, sem hafði verið nokkuð umfangsmikið, sjá <http://www.norden.org/konsum/sk/index.asp?lang=5>.

161 Alþingistiðindi 2006–2007, A-deild, bls. 4952.

162 Sjá <http://www.forbrugerombudet.no/>.

163 Jafnframt starfar í Noregi Forbrukerråd, til hliðar við fyrrgreint Forbrugerombud, sjá [http://forbrugerportalen.no/om\\_forbrukerraadet/](http://forbrugerportalen.no/om_forbrukerraadet/).

164 Sjá <http://www.konsumentverket.se/> og <http://www.kuluttajavirasto.fi/>.

starfsmannahald og hefur hann aðstöðu hjá Neytendastofnuninni, Forbrugerstyrelsen. Þar heyra málefni er varða neytendavernd, verðmerkingar, markaðssetningu og auglýsingar, þjónustu í upplýsingasamfélaginu og ákveðna greiðslumiðla undir Forbrugerstyrelsen, kærunefnd neytendamála og umboðsmann neytenda.<sup>165</sup>

.....  
<sup>165</sup> Sjá <http://www.forbrug.dk/>.

## 7 YFIRLIT YFIR EINKARÉTTARLEG ÚRRÆÐI NEYTENDA

### 7.1 Inngangur

Þegar til kemur ágreiningur vegna þeirra réttinda sem leiða af neytendalögum þurfa að vera til staðar úrræði fyrir neytendur til þess að leita réttar síns. Að framan hefur verið rætt um skipulag eftirlits hins opinbera með neytendamálum. Þar var m.a. gerð grein fyrir starfsemi Neytendastofu og embættis talsmanns neytenda. Neytendur geta borið upp kvörtun til Neytendastofu telji þeir að lög sem falla undir verksvið Neytendastofu hafi verið brotin. Vísast hér til ákvörðunar Neytendastofu frá 25. október 2006 í máli nr. 12/2006 en þar hafði neytandi leitað til Neytendastofu vegna þess að hann taldi innheimtu sérstaks umsýslugjalds fasteignasala brjóta gegn lögum nr. 57/2006. Hins vegar getur Neytendastofa ekki tekið afstöðu til einkaréttarlegs ágreinings og þá eru ákvarðanir ekki bindandi að einkarétti. Þannig þurfti kvartandi í máli Neytendastofu nr. 12/2006 að höfða sérstakt einkamál til viðurkenningar á ólögsmæti umsýslugjaldsins og til endurgreiðslu þess, þótt Neytendastofa hefði komist að þeirri niðurstöðu að gjaldtaka fasteignasölnunnar bryti gegn ákvæðum laga nr. 57/2005. Þá hefur talsmaður neytenda ekki vald til þess að taka formlegar ákvarðanir í þeim málum sem hann tekur til meðferðar. Af þessum ástæðum verður ekki gerð frekari grein hér fyrir starfsemi Neytendastofu og talsmanns neytenda, heldur vikið að þeim leiðum sem neytendur hafa að einkarétti telji þeir rétt á sér brotinn í neytendaviðskiptum.

### 7.2 Dómstólar

Sú leið stendur neytendum til boða að leita til dómstóla með úrlausn ágreinings síns.<sup>166</sup> Er ekki útilokað að neytendur fari sjálfir með mál sitt fyrir dómstólum, en raunhæfara er að þeir feli starfandi lögmonnum að fara með málið fyrir sína hönd. Þessi leið er seinfarin og getur verið dýr, einkum ef um er að ræða kröfu vegna galla á hlut eða þjónustu, þar sem fara verður fram á dómkvaðningu matsmanna. Er það augljós ókostur enda snúast kvartanir neytenda oft ekki um miklar fjárhæðir. Þó hefur neytendum verið auðveldað með nokkrum hætti að sækja mál sín fyrir dómstólum, m.a. með varnarþingsreglu 37. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991.

Þá eru hömlur á því hvaða málum af þessum toga verður skotið til Hæstaréttar. Samkvæmt 1. mgr. 152. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 er það skilyrði áfrýjunar þegar mál varðar fjárkröfu að fjárhæð hennar nemi 300.000 krónum uppfærðri miðað við breytingu á lánskjaravísitölu frá 1. júlí 1992. Árið 2007 var sú fjárhæð 487.987 krónur. Almennt verður að ætla að gallakröfur neytenda vegna t.d. kaupa á vöru og þjónustu verði ekki áfrýjað til Hæstaréttar Íslands, þótt gert sé ráð fyrir því að dómurinn geti orðið við umsókn um leyfi til áfrýjunar ef telja verður að úrslit málsins geti haft verulegt almennt gildi, varði verulega hagsmuni þess sem leitar áfrýjunarleyfis eða ekki er útilokað samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum að dómi kunni að vera breytt svo að einhverju nemi.

.....  
<sup>166</sup> Þá skal á það bent að talsmaður neytenda hefur vakið athygli á því úrræði sem sýslumönnum er veitt að lögum, svokallaðri sáttamiðlun, samkvæmt heimild 107. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Getu aðilar ágreinings þá sameiginlega leitað til sýslumanns og óskað eftir því að sýslumaður boði aðila á fund til þess að leita satta á ágreiningi aðila. Sýslumaður á hins vegar að fella niður sattaumleitanir ef sattafundur er ekki sóttur af hendi beggja aðila eða þegar hann telur sýnt að þær beri ekki árangur.

### 7.3 Sjálfstæðar úrskurðar- og kvörtunarnefndir

Á undanförunum árum hefur sjálfstæðum úrskurðar- og kvörtunarnefndum fjölgað hér á landi. Til flestra þeirra hefur verið stofnað með samkomulagi viðkomandi atvinnurekenda, Neytendasamtaka og opinberra aðila, og fer það þá eftir þeim samþykktum sem um nefndirnar gilda hvert valdsvið þeirra er og eftir hvaða reglum þær starfa. Hér á eftir verður fjallað um þær sjálfstæðu úrskurðar- og kvörtunarnefndir sem starfa hér á landi og fjalla um ágreining neytenda við atvinnurekendur.<sup>167</sup> Er umfjölluninni þannig háttað að starfsemi og valdsvið nefndanna er könnuð út frá eftirtöldum atriðum:

- hver er lögsaga nefndarinnar
- hvernig er nefndin skipuð
- hverjir eru starfsmenn/nefndarmenn og hvert er hlutverk þeirra
- hver kostar nefndirnar
- hvar álit nefndanna eru birt
- fjöldi mála á ári
- hvort til staðar sé heimild til endurupptöku mála fyrir nefndunum
- hvort álit nefndanna séu bindandi
- hvaða reglur gilda um sönnun fyrir nefndunum

Með þessum hætti er ætlun skýrsluhöfunda að einfalda samanburð á málsmeðferðarreglum og starfsháttum nefndanna. Eins og grein verður gerð fyrir í næstu köflum er nokkur munur á þeim reglum sem um nefndirnar gilda. Verður fyrst fjallað um lögbundnar úrskurðarnefndir en síðan fjallað um þær nefndir sem stofnaðar hafa verið með sérstöku samkomulagi.

#### 7.3.1 Lögbundnar úrskurðarnefndir

##### 7.3.1.1 Kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa

Um kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa er mælt fyrir í lögum um lausafjárkaup nr. 50/2000, lögum um þjónustukaup nr. 42/2000 og lögum um neytendakaup nr. 48/2003. Nefndin er vistuð hjá Neytendastofu. Um nefndina og málsmeðferð fyrir henni gilda ákvæði reglugerðar nr. 766/2006.

##### Lögsaga nefndarinnar

Samkvæmt 2. gr. reglugerðarinnar geta aðilar lausafjár-, þjónustu- og neytendakaupa óskað eftir áliti nefndarinnar á ágreiningi um réttindi og skyldur samkvæmt lögum nr. 50/2000 um lausafjárkaup, lögum nr. 42/2000 um þjónustukaup og lögum nr. 48/2003 um neytendakaup.

Nefndin á skv. 9. gr. að taka mál til meðferðar án tafar og skal álitgerðin að jafnaði liggja fyrir innan átta vikna frá dagsetningu tilkynningar til aðila um að gagnaöflun sé lokið. Nefndin getur vísað frá máli ef ágreiningur heyrir ekki undir hana, eða ef mál er svo óljóst, illa upplýst eða krafa aðila svo óskýr að mál er ekki tækt til álitsgjafar, sbr. 1. og 2. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar.

##### Hvernig er nefndin skipuð?

Í nefndinni sitja þrjú aðalmenn. Viðskiptaráðherra skipar einn nefndarmanna eftir tilnefningu Neytendasamtakanna, annan eftir tilnefningu Samtaka atvinnulífsins og þann þriðja skipar ráðherra án tilnefningar. Skal sá síðastnefndi jafnframt vera formaður, en hann skal fullnægja skilyrðum til að vera dómari. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti.

.....  
<sup>167</sup> Í umfjölluninni verður ekki fjallað almennt um stjórnisýslunefndir sem hafa það hlutverk að gæta þess að farið sé að góðum starfsháttum við rækslu tiltekinna starfa, svo sem eftirlitsnefnd Félags fasteignasala sem starfar samkvæmt lögum nr. 99/2004 og reglugerð nr. 596/2005 og endurskoðendaráð sem starfar samkvæmt lögum nr. 18/1997.

### *Starfsmenn/nefndarmenn og hlutverk þeirra*

Nefndin er vistuð hjá Neytendastofu, sem sér nefndinni fyrir fundaraðstöðu, tekur við málskotum til nefndarinnar, annast tilkynningar og vörslu gagna.

### *Hver kostar nefndina?*

Kostnaður af rekstri nefndarinnar er greiddur af ríkissjóði og er málsmeðferðin aðilum að kostnaðarlausu, en aðilar kosta sjálfir gagnaöflun sína.

### *Hvar eru álit nefndarinnar birt?*

Ákvarðanir nefndarinnar eru birtar á vef Neytendastofu, <http://www.neytendastofa.is>, sbr. 11. gr. reglugerðarinnar.<sup>168</sup>

### *Fjöldi mála á ári*

Samkvæmt upplýsingum af vef nefndarinnar hefur umtalsverður fjöldi mála farið fyrir nefndina á ári hverju, einkum á árinu 2007. Samkvæmt upplýsingum á vef Neytendastofu eru móttækin mál frá árinu 2001 með eftirtöldum hætti:

Árið 2001	2 mál
Árið 2002	5 mál
Árið 2003	3 mál
Árið 2004	9 mál
Árið 2005	10 mál
Árið 2006	15 mál
Árið 2007	48 mál

### *Eru reglur um endurupptöku mála?*

Engar slíkar reglur eru í reglugerðinni.

### *Eru álit nefndarinnar bindandi?*

Álitum nefndarinnar verður ekki skotið til annarra stjórnvalda, en aðilar geta eftir sem áður lagt ágreining sinn fyrir dómstóla með venjulegum hætti, sbr. 2. gr. reglugerðarinnar.

### *Hvaða reglur gilda um sönnun fyrir nefndinni?*

Nefndin kallar eftir gögnum frá aðilum auk þess sem hún getur krafist aðila um frekari gögn eða aflað þeirra sjálf. Þá getur nefndin kallað eftir frekari gögnum frá aðilum auk þess sem henni er heimilt að beina skriflega til aðila spurningum og beiðnum um framlagningu tiltekinna gagna sbr. 2. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar. Þá getur nefndin, að fengnu samþykki viðskiptaráðuneytisins, kvatt til mann eða menn sem hafa sérkunnáttu verði þess þörf að mati formanns nefndarinnar, sbr. 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar. Af úrskurðum nefndarinnar má ráða að nefndin hafi í nokkrum mæli notið aðstoðar sérfræðinga.

### *7.3.1.2 Úrskurðarnefnd Lögmannafélags Íslands*

Hér á eftir verður fjallað um úrskurðarnefnd sem starfar samkvæmt lögum nr. 77/1998 um lögmenn. Hefur úrskurðarnefndin þá sérstöðu að úrskurðir hennar eru bindandi auk þess sem úrskurðarleiðin er ákveðin með lögum. Úrskurðarnefnd lögmanna starfar samkvæmt lögum um lögmenn nr. 77/1998 og er það hlutverk nefndarinnar að leysa úr málum eftir ákvæðum þeirra laga. Nefndin hefur sett sér málsmeðferðarreglur sem upphaflega voru samþykktar á fundi úrskurðarnefndar lögmanna 15. febrúar

.....

168 Nánar tiltekið er vefslóð álitanna <http://www.neytendastofa.is/Pages/648>.

1999 en breytt 4. nóvember 2002 og 22. desember 2004. Þar sem þeir sem leita til úrskurðarnefndarinnar eru í mörgum tilvikum neytendur verður hér á eftir fjallað um hana.

### *Lögsaga nefndarinnar*

Samkvæmt 3. gr. samþykktu nefndarinnar úrskurðar nefndin um ágreining milli lögmanns og umbjóðanda hans um þóknun lögmannsins, þ.e. rétt hans til endurgjalds fyrir störf sín og um fjárhæð endurgjaldsins enda sé ágreiningnum skotið til nefndarinnar af öðrum hvorum málsaðila eða báðum. Þá fjallar nefndin um kvörtun á hendur lögmanni frá aðila vegna háttsemi sem kann að stríða gegn lögum eða siðareglum Lögmannafélags Íslands.

Nefndin á skv. 11. gr. samþykktanna að úrskurða í máli svo fljótt sem verða má eftir að gagnaöflun telst lokið. Nefndin getur hins vegar vísað frá máli ef í því eru sönnunatriði sem örðugt er að leysa úr undir rekstri málsins, ef mál er að öðru leyti ekki nægilega upplýst eða ef í máli er réttarágreiningur sem ekki fellur undir valdsvið nefndarinnar, sbr. 10. gr. samþykktanna.

### *Hvernig er nefndin skipuð?*

Í nefndinni sitja þrír aðalmenn og þrír til vara og eru þeir allir löglærðir og valdir til þriggja ára í senn. Einn nefndarmaður skal skipaður af Lögmannafélagi Íslands samkvæmt nánari ákvæðum í samþykktum þess, einn skal skipaður af dómsmálaráðherra og einn skipaður af Hæstarétti Íslands, en hann skal vera úr röðum sjálfstætt starfandi lögmannna sem fullnægja skilyrðum til að gegna embætti hæstaréttardómara. Nefndin kys sér sjálf formann til eins árs í senn og skiptir að öðru leyti með sér verkum.

### *Starfsmenn/nefndarmenn og hlutverk þeirra*

Nefndin er vistuð hjá Lögmannafélagi Íslands sem sér nefndinni fyrir fundaraðstöðu, tekur við málskotum til nefndarinnar, annast tilkynningar og vörslu gagna.

### *Hver kostar nefndina?*

Í samþykktum nefndarinnar er mælt fyrir um að Lögmannafélagið greiði kostnað af starfsemi hennar. Málskotsgjald til nefndarinnar er 7500 kr., en það fæst endurgreitt ef fram kemur í úrskurði nefndarinnar að grundvöllur sé fyrir erindinu.

### *Hvar eru ákvarðanir nefndarinnar birtar?*

Ákvarðanir nefndarinnar eru birtar á vef Lögmannafélags Íslands, <http://www.lmfi.is>.

### *Fjöldi mála á ári*

Samkvæmt upplýsingum af vef nefndarinnar fer umtalsverður fjöldi mála fyrir nefndina á ári hverju.<sup>169</sup>

Árið 2000	29 mál
Árið 2001	42 mál
Árið 2002	41 mál
Árið 2003	41 mál
Árið 2004	30 mál
Árið 2005	19 mál
Árið 2006	30 mál
Árið 2007	18 mál <sup>170</sup>

.....  
<sup>169</sup> Sjá vefsíðu nefndarinnar á vef Lögmannafélags Íslands, <http://www.lmfi.is/urskurdarnefnd/urskurdir/>.

<sup>170</sup> Upplýsingar fengnar frá framkvæmdastjóra LMFÍ.

### *Eru reglur um endurupptöku mála?*

Engar slíkar reglur eru í samþykktum nefndarinnar.

### *Eru úrskurðir nefndarinnar bindandi?*

Úrskurðir nefndarinnar eru bindandi og má fullnægja úrskurði nefndarinnar eða sátt með aðför, eins og dómsúrskurði eða dómsátt, sbr. 16. gr. samþykktanna. Ákvarðanirnar sæta hvorki stjórnslukæru né málskoti innan Lögmannafélags Íslands, en báðir aðilar geta fyrir dómi leitað ógildingar eða breytinga á úrskurði nefndarinnar eða sátt, sem gerð er fyrir henni, sbr. 17. gr. samþykktanna.

### *Hvaða reglur gilda um sönnun fyrir nefndinni?*

Nefndin kallar eftir gögnum frá aðilum auk þess sem hún getur krafist aðila um frekari gögn eða aflað þeirra sjálf. Þá getur nefndin kallað aðila fyrir sig til skýrslugjafar eða til munnlegs málflutnings, sbr. 2. mgr. 9. gr. samþykktanna. Að öðru leyti tekur nefndin afstöðu til sönnunargildis framkominna yfirlýsinga og gagna sem þýðingu hafa fyrir úrslit máls, sbr. 1. mgr. 10. gr. samþykktanna.

### 7.3.2 Frjálsar úrskurðarnefndir

Hér á landi starfa nokkrar úrskurðarnefndir sem komið hefur verið á fót með sérstöku samkomulagi. Á vegum Neytendasamtakanna og samstarfsaðila þeirra starfa til að mynda nokkrar úrskurðarnefndir um ágreiningsmál milli kaupenda og seljenda á nánar tilteknum sviðum. Eiga samtökin aðild að sex kvörtunar- og úrskurðarnefndum og er þeim það sameiginlegt að málskot til þeirra er fljótlegt og ódýrt.

#### *7.3.2.1 Úrskurðarnefnd í váttryggingamálum*

Úrskurðarnefnd í váttryggingamálum starfar samkvæmt samkomulagi viðskiptaráðuneytisins, Neytendasamtakanna og Sambands íslenskra tryggingafélaga. Þá hafa sömu aðilar sett nefndinni samþykktir sem dagsettar eru 21. nóvember 2005.<sup>171</sup> Þá er vísað til nefndarinnar í lögum um váttryggingarsamninga nr. 30/2004, sbr. 141. gr. laganna.

### *Lögsaga nefndarinnar*

Samkvæmt 3. gr. samþykktar nefndarinnar úrskurðar hún um ágreining varðandi bótaskyldu, þ.m.t. sök og sakarskiptingu milli málskotsaðila og tryggingafélags sem hefur starfsleyfi hér á landi auk ágreinings sem varðar lög nr. 30/2004 um váttryggingasamninga. Að fengnu samþykki málsaðila getur nefndin jafnframt úrskurðað um bótafjárhæðir.

Í 4. gr. samþykktanna koma fram þau mál sem nefndin fjallar ekki um, en þar er um að ræða mál um ágreining sem samkvæmt lögum heyrir undir stjórnvöld, kröfur sem ekki verða metnar til fjár, fjárhæð iðgjalda váttryggingafélaga, ágreiningsmál sem eru til meðferðar hjá almennum dómstólum eða gerðardómi og mál sem eru það óljós, illa upplýst eða kröfur svo óskýrar að mál er ekki tækt til úrskurðar.

Það skilyrði er sett fyrir meðferð máls að málskotsaðili verður að hafa lagt kröfur sínar fyrir hlutaðeigandi váttryggingafélag, auk þess sem mál verður að koma fyrir nefndina innan árs frá því að skrifleg tilkynning váttryggingafélags barst um að kröfunni væri hafnað, sbr. 2. mgr. 5. gr. samþykktanna. Berist ekki viðbrögð frá váttryggingafélagi við kröfubréfi innan þriggja vikna er váttryggingataka heimilt að leita til nefndarinnar, auk þess sem nefndinni er heimilt þegar sérstaklega stendur á að taka mál til umfjöllunar þrátt fyrir að þessum skilyrðum sé ekki fullnægt, sbr. 3. mgr. 5. gr. samþykktanna. Nefndin á skv. 2. mgr. 7. gr. samþykktanna að úrskurða í máli innan fjögurra vikna frá þeim tíma þegar málið taldist úrskurðarhæft.

### *Hvernig er nefndin skipuð?*

Í nefndinni sitja þrjú aðalmenn og þrjú til vara og eru þeir allir löglærðir og valdir til tveggja ára í senn. Þá

.....

<sup>171</sup> Samþykktir nefndarinnar eru vistaðar á vefsíðu Fjármálaeftirlitsins, <http://www.fme.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=3380>, en þær voru birtar í Stjórnartíðindum með auglýsingu nr. 190/2005.



er það skilyrði að formaður nefndarinnar fullnægi skilyrðum til þess að vera dómari samkvæmt 2. mgr. 12. gr. laga um dómstóla nr. 15/1998. Tilnefningaraðilar eru viðskiptaráðuneytið, Neytendasamtökin og Samtök íslenskra tryggingafélaga sem velja hvert um sig einn aðalmann og einn varamann. Nefndin velur sér formann og skiptir að öðru leyti með sér verkum.

### *Starfsmenn/nefndarmenn og hlutverk þeirra*

Nefndin er vistuð hjá Fjármálaeftirlitinu sem sér nefndinni fyrir fundaraðstöðu, tekur við málskotum til nefndarinnar, annast tilkynningar og vörslu gagna. Starfsmanni Fjármálaeftirlitsins er ætíð heimilt að sitja nefndarfundi með málfrelsi og tillögurétt, sbr. 8. gr. samþykktanna.

### *Hver kostar nefndina?*

Í samþykktum nefndarinnar er mælt fyrir um að Fjármálaeftirlitið greiði kostnað vegna umsýslu og vistunar nefndarinnar. Beinan kostnað við nefndarmennina að frádregnu málskotsgjaldi greiða þau tryggingafélög sem aðild eiga að málum. Málskotsgjald til nefndarinnar er 6000 kr., en það fæst endurgreitt ef krafan er tekin að hluta eða að öllu leyti til greina.

### *Hvar eru ákvarðanir nefndarinnar birtar?*

Ákvarðanir nefndarinnar eru birtar á vef Fjármálaeftirlitsins - <http://www.fme.is>.

### *Fjöldi mála á ári*

Samkvæmt upplýsingum af vef nefndarinnar fer umtalsverður fjöldi mála fyrir nefndina á ári hverju.<sup>172</sup> Samkvæmt ársskýrslu kvörtunarþjónustu Neytendasamtakanna fyrir árin 2002–2007 fóru eftirtalin mál fyrir nefndina á fyrrgreindu tímabili:<sup>173</sup>

Árið 2002	292 mál
Árið 2003	257 mál
Árið 2004	258 mál
Árið 2005	225 mál
Árið 2006	271 mál
Árið 2007	242 mál

### *Eru reglur um endurupptöku mála?*

Nefndin getur tekið ákvörðun um að mál sem úrskurðað hefur verið í af henni skuli tekið upp að nýju. Þá þarf að hafa borist skrifleg beiðni og liggja fyrir nýjar upplýsingar sem ekki var unnt að afla eða að koma á framfæri þegar mál var tekið fyrir og áhrif geta haft á niðurstöðu nefndarinnar, sbr. 10. gr. samþykktanna.

### *Eru úrskurðir nefndarinnar bindandi?*

Úrskurðir nefndarinnar eru skv. 4. mgr. 7. gr. samþykktanna ekki bindandi fyrir málskotsaðila, sem geta því ávallt vísað málum til dómstóla þótt þau hafi farið fyrir nefndina. Úrskurður er hins vegar bindandi fyrir hlutaðeigandi váttryggingafélag nema félagið tilkynni nefndinni og málskotsaðila sannanlega og innan tveggja vikna frá því að það fékk úrskurð í hendur að það muni ekki hlíta honum. Í slíku tilviki er krafist rökstuðnings viðkomandi váttryggingafélags.

### *Hvaða reglur gilda um sönnun fyrir nefndinni?*

Nefndin hefur heimild til að kalla eftir gögnum frá hlutaðeigandi váttryggingafélagi. Þá hefur nefndin einnig

.....  
<sup>172</sup> Sjá vefsíðu nefndarinnar sem vistuð er hjá Fjármálaeftirlitinu, <http://www.fme.is/?PageID=315>.

<sup>173</sup> Sjá vefsíðu Neytendasamtakanna, [http://www.ns.is/neytendasamtokin/thjonusta/leidbeininga-\\_og\\_kvortunarthjonusta/](http://www.ns.is/neytendasamtokin/thjonusta/leidbeininga-_og_kvortunarthjonusta/).

heimild til þess að leita upplýsinga hjá þeim aðilum sem hafa komið að málinu á grundvelli fagþekkingar sinnar. Úrskurðar nefndin á grundvelli þeirra gagna og upplýsinga sem nefndin hefur þannig aflað sér, sbr. 1. mgr. 6. gr. og 2. mgr. 7. gr. samþykktanna.

### *7.3.2.2 Úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki*

Úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki starfar samkvæmt samkomulagi Neytendasamtakanna, Sambands íslenskra sparisjóða, Sambands íslenskra viðskiptabanka, Sambands lánastofnana, Samtaka verðbréfafyrirtækja, Fjármálaeftirlitsins og viðskiptaráðuneytisins frá 8. júní 2000,<sup>174</sup> en upphaflega var til hennar stofnað með samkomulagi frá 26. september 1995. Þá hefur nefndin sett sér samþykktir, dags. 8. júní 2000.<sup>175</sup>

### *Lögsaga nefndarinnar*

Skilyrði er að ágreiningur taki til viðskipta milli aðila samkomulagsins og viðskiptamanna þeirra, sbr. 1. mgr. 1. gr. samkomulagsins. Þá eru aðilar sammála um að nefndin taki til meðferðar ágreining sem kann að rísa milli viðskiptamanna og fyrirtækja í verðbréfabjónustu.

Samkvæmt 4. gr. samkomulagsins tekur nefndin til meðferðar mál sem varða réttarágreining milli fjármálafyrirtækis eða dótturfyrirtækis þess og viðskiptamanns, enda sé samningssamband á milli aðila. Þá tekur nefndin jafnframt til meðferðar ágreining um yfirfærslur á milli viðskiptareikninga á milli landa skv. 13. gr. laga nr. 87/1992 með síðari breytingum, óháð því hvort viðkomandi fjármálafyrirtæki er aðili að nefndinni.

Þá kemur fram í 2. mgr. 2. gr. samkomulagsins að nefndin starfi óháð opinberum eftirlitsstofnunum, auk þess sem hún fjalli hvorki um mál sem eru til meðferðar hjá þessum eftirlitsstofnunum né hjá dómstólum.

Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. samþykpta nefndarinnar á úrskurður nefndarinnar að liggja fyrir innan fjögurra vikna frá því að öll gögn tengd viðkomandi kvörtun bárust nefndinni. Þá getur nefndin vísað frá sér málum ef þau eru óljós, illa upplýst eða kröfur aðila svo óskýrar að þær eru ekki tækar til úrskurðar, sbr. c-lið 6. gr. samþykktanna, auk þess sem nefndin hefur almenna heimild til frávísunar mála í 7. gr. samþykktanna ef þær upplýsingar sem fyrir liggja eða aðrar sérstakar ástæður gera málið óhæft til afgreiðslu hjá nefndinni. Jafnframt vísar hún frá máli hafi það síðar verið tekið til meðferðar hjá almennum dómstólum.

### *Hvernig er nefndin skipuð?*

Í nefndinni sitja fimm aðalmenn auk varamanna. Eiga þeir allir að vera lögráða, hafa óflekkað mannorð og hafa ætíð haft forræði bús síns. Formaður og varaformaður skulu auk þess fullnægja skilyrðum til þess að vera dómari samkvæmt 2. mgr. 12. gr. laga um dómstóla nr. 15/1998. Tveir nefndarmanna eru skipaðir sameiginlega af fjármálafyrirtækjum sem eiga aðild að nefndinni, tveir af Neytendasamtökum og einn af viðskiptaráðherra og er hann jafnframt formaður nefndarinnar. Eru varamenn skipaðir með sama hætti. Varamaður formanns er formaður í forföllum hans, sbr. 3. gr. samkomulagsins.

### *Starfsmenn/nefndarmenn og hlutverk þeirra*

Nefndin er vistuð hjá Fjármálaeftirlitinu sem sér nefndinni fyrir fundaraðstöðu, tekur við málskotum til nefndarinnar, annast tilkynningar og vörslu gagna, sbr. 5. gr. samkomulagsins og 8. gr. samþykktanna. Þá er þeim starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins sem fjalla um mál úrskurðarnefndarinnar eða sem hafa komið að tilteknum ágreiningsmálum sem eru til umfjöllunar í nefndinni, heimilt að sitja nefndarfundi með málfrelsi og tillögurétt, sbr. 8. gr. samþykktanna.

.....  
<sup>174</sup> Sjá samkomulag um stofnun nefndarinnar, <http://www.ns.is/ns/upload/files/pdf-skrar/fjarmal.pdf>, sem vistað er á vefsíðu Neytendasamtakanna.

<sup>175</sup> Sjá samþykktir nefndarinnar sem vistaðar eru á vefsíðu Fjármálaeftirlitsins, <http://www.fme.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=3459>.

### *Hver kostar nefndina?*

Í samþykktum nefndarinnar er mælt fyrir um að Fjármálaeftirlitið beri þann kostnað sem það hafi af vistun nefndarinnar, sbr. 5. mgr. 6. gr. samkomulagsins. Annan beinan kostnað greiða fjármálafyrirtækin sem aðild eiga að nefndinni samkvæmt sérstöku samkomulagi þeirra þar um. Málskotsgjald neytenda til nefndarinnar er 5000 kr., en fæst endurgreitt ef krafan er tekin að hluta eða að öllu leyti til greina.<sup>176</sup>

### *Hvar eru ákvarðanir nefndarinnar birtar?*

Ákvarðanir nefndarinnar eru birtar á vef Fjármálaeftirlitsins - <http://www.fme.is>.

### *Fjöldi mála á ári*

Samkvæmt upplýsingum af vef nefndarinnar fer umtalsverður fjöldi mála fyrir nefndina á ári hverju. Upplýsingar um nákvæman fjölda er ekki að finna í útgefnu efni nefndarinnar. Samkvæmt ársskýrslu kvörtunarþjónustu Neytendasamtakanna fyrir árin 2002–2007 fóru eftirtalin mál fyrir nefndina á fyrrgreindu tímabili:<sup>177</sup>

Árið 2002	20 mál
Árið 2003	33 mál
Árið 2004	28 mál
Árið 2005	14 mál
Árið 2006	18 mál
Árið 2007	15 mál

### *Reglur um endurupptöku mála:*

Nefndin getur tekið ákvörðun um að mál sem úrskurðað hefur verið í af nefndinni skuli tekið fyrir aftur ef fram koma nýjar upplýsingar sem eru þess eðlis að hefðu þær legið fyrir við uppkvaðningu úrskurðar gætu þær hafa leitt til annarrar niðurstöðu, sbr. 13. gr. samþykktanna.

### *Eru ákvarðanir / niðurstöður nefndarinnar bindandi?*

Samkvæmt 12. gr. samþykktanna eru úrskurðir nefndarinnar ekki bindandi. Hins vegar skuldbinda þau fjármálafyrirtæki sem eru aðilar að úrskurðarnefndinni sig til þess að fylgja ákvörðunum nefndarinnar og að greiða hugsanlegar bætur innan þess frests sem ákveðinn kann að vera í úrskurði nefndarinnar, sem almennt á að vera fjórar vikur, sbr. 2. mgr. 11. gr. samþykktanna. Hafi úrskurður nefndarinnar veruleg útgjöld í för með sér fyrir viðkomandi fjármálafyrirtæki eða hafi hann fordæmisgildi, er fjármálafyrirtækinu þó heimilt innan þess tíma sem fullnustu er markaður í úrskurði nefndarinnar að tilkynna aðila að það muni ekki sætta sig við úrskurðinn og muni ekki greiða bætur nema að undangengnum dómi.

### *Hvaða reglur gilda um sönnun fyrir nefndinni?*

Úrskurðarnefndin tekur ákvörðun um það hvaða gagna skuli aflað og getur hún kallað aðila á fund sinn til skýrslugjafar, sbr. 1. mgr. 10. gr. samþykktanna. Nefndin getur einnig óskað eftir sérstökum sérfræðilítum telji hún þess þörf og skal þeirra að jafnaði aflað af viðkomandi fjármálafyrirtæki. Þó getur nefndin ákveðið að slíkra gagna verði aflað án milligöngu málsaðila.

### *7.3.2.3 Úrskurðarnefnd Neytendasamtakanna og efnalaugaeigenda*

Úrskurðarnefnd Neytendasamtakanna og efnalaugaeigenda fjallar um kvartanir vegna þjónustu efnalauga og þvottahúsa. Nefndina skipa þrjú fulltrúar sem eru skipaðir af Neytendasamtökunum, Félagi

.....

<sup>176</sup> Málskotsgjaldið er mishátt. Neytendur greiða 5000 kr., en einstaklingar í atvinnurekstri 15.000 kr. ef ágreiningurinn varðar atvinnurekstur hans. Lögáðilar greiða 30.000 kr., sbr. 2. og 3. mgr. 6. gr. samkomulagsins.

<sup>177</sup> Sjá vefsíðu Neytendasamtakanna, [http://www.ns.is/neytendasamtokin/thjonusta/leidbeininga-\\_og\\_kvortunarthjonusta](http://www.ns.is/neytendasamtokin/thjonusta/leidbeininga-_og_kvortunarthjonusta).

efnalaugaeigenda og af viðskiptaráðherra. Skal fulltrúi viðskiptaráðherra vera löglærður og er hann jafnframt formaður nefndarinnar. Nefndin er vistuð hjá Neytendasamtökunum og er kostnaður við að leita áhlits hjá úrskurðarnefndinni 1.000 kr. Frekari upplýsingar um starfsemi nefndarinnar skortir á heimasíðu Neytendasamtakanna.

Samkvæmt ársskýrslu kvörtunarþjónustu Neytendasamtakanna fyrir árin 2002–2007 fóru eftirtalin mál fyrir nefndina á fyrrgreindu tímabili:<sup>178</sup>

Árið 2002	6 mál
Árið 2003	3 mál
Árið 2004	2 mál
Árið 2005	3 mál
Árið 2006	1 mál
Árið 2007	0 mál

#### 7.3.2.4 Úrskurðarnefnd Samtaka ferðaþjónustunnar og Neytendasamtakanna

Úrskurðarnefnd Samtaka ferðaþjónustunnar og Neytendasamtakanna starfar samkvæmt samþykktum sem settar voru 26. apríl 2005.<sup>179</sup>

##### Lögsaga nefndarinnar:

Samkvæmt 1. gr. samþykktu nefndarinnar úrskurðar nefndin um hvers konar kvartanir neytenda vegna kaupa á vöru og/eða þjónustu af fyrirtækjum innan Samtaka ferðaþjónustunnar. Það er þó skilyrði málskots til nefndarinnar að kærandi hafi áður reynt að ná fram rétti sínum gagnvart fyrirtækinu skriflega og eins fljótt og unnt er, sbr. 3. gr. samþykktanna. Það er athyglisvert að skv. 2. mgr. 6. gr. samþykktanna er nefndinni í undantekningartilvikum heimilt að beita erlendum reglum um þann ágreining sem fellur undir valdssvið hennar.

Nefndin getur alltaf vísað frá máli ef það telst óupplýst, ef hún telur nauðsynlegt að fá „úrskurð“ dómstóla um málið eða ef kvörtun er auðsjáanlega ástæðulaus. Þá getur nefndin einnig vísað frá kvörtun ef aðilar sinna ekki upplýsingagjöf til nefndarinnar, sbr. 5. gr. samþykktanna.

Kvörtun á að leggja fyrir úrskurðarnefndina innan tveggja mánaða frá því hún berst formlega til Neytendasamtakanna, sbr. 4. gr. samþykktanna. Þá á nefndin að úrskurða innan fjögurra vikna frá því að málið varð úrskurðarhæft, sbr. 7. gr. samþykktanna.

##### Hvernig er nefndin skipuð?

Í nefndinni sitja þrjú aðalmenn og þrjú til vara og eru þeir allir löglærðir og valdir til tveggja ára í senn. Tilnefningaraðilar eru Neytendasamtökin, Samtök ferðaþjónustunnar og samgönguráðuneytið sem tilnefna hver sinn aðilann og varamenn þeirra til tveggja ára í senn, sbr. 1. og 2. mgr. 2. gr. samþykktanna. Formaður er skipaður af samgönguráðuneytinu og á hann að vera löglærður. Við meðferð mála gilda reglur 5. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 við mat á vanhæfi nefndarmanna.

##### Starfsmenn/nefndarmenn og hlutverk þeirra

Nefndin er vistuð hjá Neytendasamtökunum, sem annast dagleg störf nefndarinnar, sbr. 4. mgr. 2. gr. samþykktanna.

##### Hver kostar nefndina?

Í samþykktum nefndarinnar er mælt fyrir um að kostnaður af starfsemi hennar sé greiddur af málskotsgjaldi til nefndarinnar, en annan kostnað greiði hver aðili fyrir sig. Málskotsgjald til nefndarinnar er 3500 kr.

178 Sjá vefsíðu Neytendasamtakanna, [http://www.ns.is/neytendasamtokin/thjonusta/leidbeininga-\\_og\\_kvortunarhjonusta](http://www.ns.is/neytendasamtokin/thjonusta/leidbeininga-_og_kvortunarhjonusta).

179 Sjá vefsíðu Neytendasamtakanna, <http://www.ns.is/ns/upload/files/pdf-skrar/ferdathjonustumal.pdf>.

Nefndin getur þar fyrir utan, við sérstakar aðstæður, úrskurðað aðila til þess að greiða útlagðan kostnað, sbr. 2. mgr. 9. gr. samþykktanna.

### *Hvar eru ákvarðanir nefndarinnar birtar?*

Ákvarðanir nefndarinnar eru birtar á vef Neytendasamtakanna, <http://www.ns.is>.

### *Fjöldi mála á ári*

Samkvæmt upplýsingum úr ársskýrslu Neytendasamtakanna fara yfirleitt nokkur mál fyrir nefndina á hverju ári. Samkvæmt ársskýrslu kvörtunarþjónustu Neytendasamtakanna fyrir árin 2002–2007 fóru eftirtalin mál fyrir nefndina á fyrrgreindu tímabili:<sup>180</sup>

Árið 2002	2 mál
Árið 2003	3 mál
Árið 2004	5 mál
Árið 2005	5 mál
Árið 2006	5 mál
Árið 2007	4 mál

### *Eru reglur um endurupptöku mála fyrir nefndinni?*

Ekki eru reglur um endurupptöku í samþykktum nefndarinnar.

### *Eru úrskurðir nefndarinnar bindandi?*

Úrskurðir nefndarinnar eru bindandi fyrir fyrirtæki innan Samtaka ferðaþjónustunnar, sbr. 1. mgr. 1. gr. samþykktanna, og eiga þau að greiða hugsanlegar bætur innan fjögurra vikna frá úrskurðardegi. Hafi úrskurður nefndarinnar hins vegar veruleg fjárhagsleg útgjöld í för með sér fyrir viðkomandi fyrirtæki eða hafi úrskurðurinn fordæmisgildi er fyrirtækinu heimilt innan fjögurra vikna frá úrskurðardegi að tilkynna úrskurðarnefndinni og viðkomandi aðila með sannanlegum hætti að það sætti sig ekki við úrskurðinn og muni ekki greiða bætur nema að undangengnum dómi. Kærendur eru hins vegar ekki bundnir af niðurstöðu nefndarinnar og geta leitað til dómstóla sætti þeir sig ekki við niðurstöðu hennar.

### *Hvaða reglur gilda um sönnun fyrir nefndinni?*

Nefndin kallar eftir gögnum frá aðilum. Þá hefur nefndin heimild til þess að óska eftir því að málsaðilar komi fyrir nefndina auk þess sem nefndin getur leitað til sérfræðinga sér til aðstoðar, sbr. 5. gr. laganna.

.....  
<sup>180</sup> Sjá vefsíðu Neytendasamtakanna, [http://www.ns.is/neytendasamtakin/thjonusta/leidbeininga-\\_og\\_kvortunarthjonusta](http://www.ns.is/neytendasamtakin/thjonusta/leidbeininga-_og_kvortunarthjonusta).

### 7.3.2.5 Úrskurðarnefnd Neytendasamtakanna, Húseigendafélagsins, Meistarafélags húsasmiða og Samtaka iðnaðarins

Úrskurðarnefndin starfar eftir samþykktum frá 12. ágúst 2002.<sup>181</sup> Aðilar að nefndinni eru Neytendasamtökin, Húseigendafélagið, Meistarafélag húsasmiða og Samtök iðnaðarins,<sup>182</sup> en eldri samþykktir nefndarinnar voru frá 16. mars 1998.

#### Lögsaga nefndarinnar

Samkvæmt 1. gr. samþykktanna er úrskurðarnefndinni ætlað að taka til meðferðar og að úrskurða í ágreiningsmálum neytenda vegna kaupa á vöru og/eða þjónustu af aðila innan Samtaka iðnaðarins eða Meistarafélagi húsasmiða. Það eru þó einungis einstaklingar sem mega skjóta máli til nefndarinnar eða húsfélög, að því tilskildu að kröfurnar hafi ekki orðið til í atvinnurekstri þeirra. Þá er það skilyrði fyrir málskoti að neytandi hafi reynt að ná rétti sínum gagnvart neytanda og án tilefnislauss dráttar, sbr. 3. og 4. gr. samþykktanna.

Nefndin getur alltaf vísað frá máli ef það telst óupplýst, ef hún telur nauðsynlegt að fá niðurstöðu almenns dómstóls um málið eða ef kvörtun er greinilega ástæðulaus. Þá getur nefndin einnig vísað frá kvörtun ef málið er óljóst, illa upplýst vegna ónógra gagna eða krafa aðila svo óskýr að málið er ekki tækt til efnislegs úrskurðar. Það er athyglisvert að samkvæmt 10. gr. samþykktanna er nefndinni í undantekningartilvikum heimilt að beita erlendum reglum um þann ágreining sem fellur undir valdssvið nefndarinnar.

#### Hvernig er nefndin skipuð?

Í nefndinni sitja sex aðalmenn til tveggja ára í senn. Einn er skipaður af Neytendasamtökunum, einn af Húseigendafélaginu, einn af Meistarafélagi húsasmiða, tveir af Samtökum iðnaðarins og einn af viðskiptaráðherra. Hinnsíðastnefndiskalveralöglærðurogerhannjafnframtfurmaðurúrskurðarnefndarinnar. Gert er ráð fyrir því að af tveimur fulltrúum iðnaðarins skuli annar þeirra hafa sérfræðiþekkingu á því sem varðar ágreiningsefnið sem er til umfjöllunar hverju sinni, sbr. 2. mgr. 2. gr. samþykktanna.

Nefndin er úrskurðarhæf og fullskipuð ef í henni sitja fimm af hinum sex tilnefndu fulltrúum. Er þá ráð fyrir því gert að sérfróður fulltrúi Samtaka iðnaðarins og fulltrúi Meistarafélags húsasmiða skipti einu fulltrúasæti sín á milli eftir því hvort ágreiningsefnið varði félagsmann í Samtökum iðnaðarins eða Meistarafélagi húsasmiða, sbr. 2. mgr. 2. gr. samþykktanna. Við meðferð mála gilda reglur 5. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 við mat á vanhæfi nefndarmanna.

#### Starfsmenn/nefndarmenn og hlutverk þeirra

Nefndin er vistuð hjá Neytendasamtökunum sem annast dagleg störf nefndarinnar, sbr. 14. gr. samþykktanna.

#### Hver kostar nefndina?

Í samþykktum nefndarinnar er mælt fyrir um að kostnaður af starfsemi hennar sé greiddur af málskotsgjaldi

.....  
181 Sjá samþykktir nefndarinnar sem vistaðar eru á vefsíðu Neytendasamtakanna, <http://www.ns.is/ns/upload/files/pdf-skrar/idnadarmal.pdf>.

182 Samþykki Samtaka iðnaðarins er vegna eftirtalinnna félaga og beinna aðila sem tilheyra starfssviði þeirra: Félag blikksmiðjueigenda, Félag hárgreiðslu- og hárskerameistara á Austurlandi, Félag hárgreiðslu- og hárskerameistara á Norðurlandi, Félag húsgagna- og innréttingaframleiðenda, Félag íslenskra gullsmiða, Félag íslenskra snyrtifræðinga, Félag jarðvinnuverktaka, Félag meistara og sveina í fataiðn, Félag pipulagningarmeistara, Félag vinnuvélaeigenda, Landssamband bakameistara, Landssamband veiðarfæragerða, Ljósmyndarafélag Reykjavíkur, Málrameistarafélag Reykjavíkur, Málmur – Samtök fyrirtækja í málm- & skipaiðnaði, Meistarafélag bólstrara, Meistarafélag byggingarmanna á Norðurlandi, Meistarafélag byggingarmanna á Suðurnesjum, Meistarafélag byggingarmanna í Vestmannaeyjum, Meistarafélag iðnaðarmanna í Hafnarfirði, Meistarafélag í hárgreiðslu, Meistarafélag Suðurlands, Múrarmeistarafélag Reykjavíkur, Samband íslenskra tannsmiðaverkstæða, Samtök húshlutaframleiðenda og Úrsmiðafélag Íslands.

til nefndarinnar, en annan kostnað greiði hver aðili fyrir sig, sbr. 14. gr. samþykktanna. Málskotsgjald til nefndarinnar er 5000 kr., en ef fallist er á kröfur neytanda að öllu eða einhverju leyti ber seljanda að greiða það. Nefndin getur þar fyrir utan úrskurðað aðila til að greiða útlagðan kostnað, sbr. 12. gr. samþykktanna.

### *Hvar eru ákvarðanir nefndarinnar birtar?*

Samantekt úrskurða á að birta í ársskýrslu nefndarinnar.

### *Fjöldi mála á ári*

Samkvæmt upplýsingum úr ársskýrslu Neytendasamtakanna hefur nefndin úrskurðað í fáum málum. Samkvæmt ársskýrslu kvörtunarþjónustu Neytendasamtakanna fyrir árin 2002–2005 fóru eftirtalin mál fyrir nefndina á fyrrgreindu tímabili.<sup>183</sup>

Árið 2002	0 mál
Árið 2003	1 mál
Árið 2004	1 mál
Árið 2005	0 mál
Árið 2006	0 mál
Árið 2007	0 mál

### *Eru reglur um endurupptöku mála fyrir nefndinni?*

Ekki eru reglur um endurupptöku í samþykktum nefndarinnar.

### *Eru úrskurðir nefndarinnar bindandi?*

Úrskurðir nefndarinnar eru bindandi fyrir þau fyrirtæki sem heyra undir samkomulagið. Ber fyrirtækinu að greiða hugsanlegar bætur innan þess tímafrests sem nefndin ákveður eftir 11. gr. samþykktanna, sem er aldrei lengri en 30 dagar. Hafi úrskurðurinn hins vegar veruleg fjárhagsleg útgjöld í för með sér fyrir seljanda eða fordæmisgildi er seljanda þó heimilt að tilkynna nefndinni og neytanda innan fyrrgreinds frests að hann sætti sig ekki við úrskurðinn og muni ekki greiða bætur nema að undangengnum dómi.

Neytendur eru hins vegar ekki bundnir af niðurstöðu nefndarinnar og geta leitað til dómstóla sætti þeir sig ekki við niðurstöðu hennar.

### *Hvaða reglur gilda um sönnun fyrir nefndinni?*

Nefndin kallar eftir gögnum frá aðilum auk þess sem gert er ráð fyrir því við samsetningu nefndarinnar að sérþekking sé fyrir hendi hjá henni, sbr. 2. mgr. 2. gr. samþykktanna. Að auki hefur nefndin heimild til að leita til aðila með sérþekkingu telji hún þess þörf, sbr. 8. gr. samþykktanna.

### *7.3.2.6 Úrskurðarnefnd Neytendasamtakanna og Tannlæknafélags Íslands*

Úrskurðarnefndin starfar eftir samþykktum frá 26. nóvember 2002.<sup>184</sup> Aðilar að nefndinni eru Neytendasamtökin og Tannlæknafélag Íslands.

### *Lögsaga nefndarinnar*

Samkvæmt 2. gr. samþykktu úrskurðarnefndarinnar er henni ætlað að úrskurða í ágreiningsmálum þegar ágreiningurinn varðar fjárkröfu milli neytanda og seljanda vöru og þjónustu þeirra sem aðild eiga að nefndinni, þ.e. tannlækna.

.....  
<sup>183</sup> Sjá vefsíðu Neytendasamtakanna, [http://www.ns.is/neytendasamtokin/thjonusta/leidbeininga-\\_og\\_kvortunarhjonusta](http://www.ns.is/neytendasamtokin/thjonusta/leidbeininga-_og_kvortunarhjonusta).

<sup>184</sup> Sjá vefsíðu Neytendasamtakanna, <http://www.ns.is/ns/upload/files/pdf-skrar/tannlaeknamal.pdf>.

Nefndin getur alltaf vísað frá máli ef það telst óupplýst, ef hún telur nauðsynlegt að fá niðurstöðu almenns dómstóls um málið eða ef kvörtun er greinilega ástæðulaus. Þá getur nefndin einnig vísað frá kvörtun ef málið er óljóst, illa upplýst vegna ónógra gagna eða krafa aðila svo óskýr að málið er ekki tækt til efnislegs úrskurðar, sbr. 8. gr. samþykktanna. Samkvæmt 13. gr. samþykktanna getur nefndin úrskurðað í tilteknu máli eða unnið að og komið á sátt í ákvörðunarmáli.

### *Hvernig eru nefndin skipuð?*

Í nefndinni sitja þrjú aðalmenn til eins árs í senn. Einn er skipaður af Neytendasamtökunum, einn af Tannlæknafélagi Íslands og einn af embætti Landlæknis sem skal vera löglærður og er jafnframt formaður úrskurðarnefndarinnar, sbr. 17. gr. samþykktanna.

Við meðferð mála gilda reglur 5. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 við mat á vanhæfi nefndarmanna.

### *Starfsmenn/nefndarmenn og hlutverk þeirra*

Nefndin hefur aðstöðu á skrifstofu Neytendasamtakanna og sinna Neytendasamtökin nauðsynlegu skrifstofuhaldi vegna nefndarinnar, sbr. 3. gr. samþykktanna.

### *Hver kostar nefndina?*

Í samþykktum nefndarinnar er mælt fyrir um að kostnaður af starfsemi hennar sé greiddur af málskotsgjaldi til nefndarinnar. Málskotsgjald til nefndarinnar er 5000 kr, en ef fallist er á kröfur neytanda að öllu eða einhverju leyti ber að endurgreiða það, svo og ef sátt kemst á í ágreiningsmálinu og það er sannanlega dregið til baka áður en nefndin tekur það fyrir á fyrsta fundi sínum, sbr. 7. gr. samþykktanna.

### *Hvar eru ákvarðanir nefndarinnar birtar?*

Samantekt úrskurða á að birta í ársskýrslu nefndarinnar.

### *Fjöldi mála á ári*

Samkvæmt upplýsingum úr ársskýrslu Neytendasamtakanna hefur nefndin ekki úrskurðað í mörgum málum. Samkvæmt ársskýrslu kvörtunarþjónustu Neytendasamtakanna fyrir árin 2002–2005 fóru eftirtalin mál fyrir nefndina á fyrrgreindu tímabili:<sup>185</sup>

Árið 2002	0 mál
Árið 2003	3 mál
Árið 2004	2 mál
Árið 2005	1 mál
Árið 2006	0 mál
Árið 2007	0 mál

### *Eru reglur um endurupptöku mála fyrir nefndinni?*

Hægt er að endurupptaka mál ef nefndinni er tilkynnt að fram hafi komið nýjar upplýsingar sem ekki var unnt að afla eða leggja fram þegar mál var úrskurðað og þessar upplýsingar hefðu augljóslega breytt niðurstöðu nefndarinnar. Getur þá meirihluti nefndarinnar, að ósk annars aðila málsins, ákveðið að ágreiningsmálið verði tekið upp og úrskurðað í því að nýju, sbr. 16. gr. samþykktanna.

### *Eru úrskurðir nefndarinnar bindandi?*

Í 15. gr. samþykktanna kemur fram að úrskurðum nefndarinnar skuli almennt framfylgja innan fjögurra

.....

185 Sjá vefsíðu Neytendasamtakanna, [http://www.ns.is/neytendasamtokin/thjonusta/leidbeininga-\\_og\\_kvortunarthjonusta](http://www.ns.is/neytendasamtokin/thjonusta/leidbeininga-_og_kvortunarthjonusta).



vikna frá úrskurðardegi. Sætti annaðhvort seljandi eða atvinnurekandi sig ekki við niðurstöðuna getur hann ávallt leitað til almennra dómstóla og geri hann það frestar það áhrifum úrskurðar.

*Hvaða reglur gilda um sönnun fyrir nefndinni?*

Nefndin kallar eftir gögnum frá aðilum auk þess sem gert er ráð fyrir því í 12. gr. samþykktanna að nefndin geti kallað aðila fyrir nefndina. Þá getur nefndin ákveðið að afla frekari gagna, svo sem sérfræðiálits, enda verði ekki talið að þessi gagnaöflun tilheyri aðilum málsins.

## 8. TILLÖGUR OG NIÐURSTÖÐUR

Að framan hefur með margvíslegum hætti verið reynt að varpa ljósi á lagalega stöðu íslenskra neytendamála, t.d. með lýsingu á helstu efnisreglum gildandi neytendalöggjafar, fyrirkomulagi stjórnvalda á sviði neytendamála og þeim úrræðum sem íslenskum neytendum standa til boða ef þeir telja rétt á sér brotinn.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir tillögum og hugmyndum skýrsluhöfunda að breytingum á sviði neytendamála, í ljósi niðurstaðna af framangreindri umfjöllun. Verður umfjölluninni skipt í þrjá hluta. Fyrst verður vikið að tillögum að breytingum á efnisreglum á sviði neytendaréttar, annars vegar á einkaréttarlegu sviði og hins vegar á opinberu sviði. Því næst verður vikið að tillögum sem varða aðgengi neytenda að úrskurðaraðilum. Að endingu verður vikið að hugmyndum um breytingar á yfirstjórn neytendamála.

### 8.1 Efnisreglur á sviði neytendaréttar

Það er álit skýrsluhöfunda að neytendalöggjöfin hér á landi verði almennt séð að teljast fullnægjandi og að meginvandamál réttarsviðsins liggi frekar í skorti á því að farið sé að efnisreglunum og að neytendur og hið opinbera fylgi þeim eftir, heldur en að reglurnar séu ekki fullnægjandi. Þó má vitanlega iðulega bæta efnisreglurnar og hér að neðan eru settar fram nokkrar tillögur og hugmyndir í þá veru.

Áður en þessar tillögur eru nefndar er rétt að áréttta vægi Evrópuréttarins á þessu sviði. Í fyrsta lagi takmarka gildandi neytendatilskipanir vitanlega hvaða breytingar verða gerðar á núgildandi lögum. Í öðru lagi stendur endurskoðun flestra neytendatilskipana ESB nú yfir. Það er því fyrirséð að einhverjar breytingar eru í vændum sem Íslendingar munu þurfa að innleiða. Þessu til viðbótar hefur framkvæmdastjórn ESB lagt áherslu á allsherjarsamræmingu á þessu sviði. Verði hún í miklum mæli að veruleika munu breytingarnar ekki aðeins fela í sér skyldu Íslands til innleiðingar tiltekinna atriða heldur takmarkanir á möguleikum Íslands til setningar sérstakra reglna á þessu sviði. Þessar staðreyndir er nauðsynlegt að hafa í huga við þá endurskoðun íslenskrar neytendalöggjafar sem nú kann að verða ráðist í. Þær leiða í raun til þess að ekki er raunhæft að fara í heildarendurskoðun sem ætlað er að standa til mjög langs tíma, enda mun sú gerjun sem nú á sér stað innan Evrópusambandsins hafa í för með sér skyldur Íslands til frekari breytinga á næstu árum.

#### 8.1.1 Neytendalöggjöfin sem heild

##### *8.1.1.1 Almenn löggjöf á sviði neytendamála*

Eins og kaflar 2 og 3 báru með sér er löggjöfin á sviði íslensks neytendaréttar töluvert brotakennd, og það sama má raunar segja um neytendalöggjöf Evrópusambandsins. Þannig er neytendaákvæðin að finna á við og dreif um löggjöfina og ekki gott fyrir hinn almenna neytanda að átta á sig á því hvar einstök verndarákvæði er að finna. Neytendalöggjöfin er samkvæmt þessu frekar óaðgengileg og jafnvel óárennileg fyrir hinn almenna neytanda. Úr þessu mætti hugsanlega bæta með því að setja ein almenn lög á sviði neytendamála, sem mynduðu eins konar almennan ramma utan um sviðið. Slík lög gætu t.d. haft að geyma skilgreiningu á hugtakinu neytandi, auk tiltekinna grunnreglna á sviði neytendaréttar (t.d. að vafa um efni samnings eða önnur atvik skuli skýra neytanda í hag, að ekki megi semja sig undan þeirri sérstöku vernd sem neytendum er veitt í lögum o.s.frv.). Lögin hefðu síðan að geyma tilvísanir í þau sérlög sem gilda um einstakar tegundir neytendaviðskipta, t.d. lög um neytendakaup, lög um þjónustukaup, lög um neytendalán o.s.frv. Þá hefðu slík lög einnig að geyma ramma utan um þau úrræði sem neytendum standa til boða, sbr. nánari umfjöllun um það efni í kafla 8.2 hér á eftir, auk þess sem hugsa mætti sér að ákvæðin um stjórn og fyrirkomulag neytendamála yrðu færð yfir í lögin.

Slík almenn lög hefðu þann kost að gera neytendalöggjöfina skýrari og aðgengilegri fyrir almenna neytendur – þeir hefðu þá tiltekinn upphafspunkt í löggjöfinni sem veitti yfirlit um sviðið og vísaði þeim áfram á þann efnisrétt sem varðar viðkomandi viðskipti og þau úrræði sem í boði eru. Þá kann lögfesting tiltekinna grunnreglna jafnframt að veita aukið svigrúm til að bregðast við nýjum viðskiptaháttum, án þess að lagabreytinga sé þörf, auk þess sem tilvist slíkra almennra laga kann að stuðla að þróun tiltekinna

„meginreglna neytendaréttar“, en slíkar meginreglur eru til staðar á ýmsum öðrum réttarsviðum en eru nær óþekktar í neytendarétti.

Þó slík almenn lög hefðu ýmsa kosti ber að líta til þess að ekki verður séð að slík löggjöf tíðkist í nágrannalöndunum. Þá setja sjónarmið um skýrleika boða og banna, svo og staða Íslands gagnvart Evrópska efnahagssvæðinu, beitingu slíkra almennra grunnreglna tiltekin takmörk. Loks má halda því fram að flestum af kostum slíkra almennra laga megi einfaldlega ná með góðum og aðgengilegum leiðbeiningum fyrir neytendur um gildandi löggjöf og þau úrræði sem í boði eru. Það er því niðurstaða skýrsluhöfunda að ekki sé brýn þörf á slíkri almennri löggjöf. Hún hafi hins vegar ýmsa kosti og því sé rétt að við endurskoðun á fyrirkomulagi neytendamála taki ráðherra og ráðuneytið til sérstakrar athugunar hvort ástæða sé til setningar slíkra almennra neytendalaga.

### *8.1.1.2 Neytendahugtakið*

Eins og rakið var í kafla 5.2 er enga samræmda neytendaskilgreiningu að finna í íslenskum rétti. Er raunar svipaða sögu að segja um tilskipanir ESB en á vettvangi sambandsins virðist nú unnið að skilgreiningu á neytendahugtakinu. Sá munur sem er á neytendahugtakinu í lögum á sviði neytendaréttar er að ýmsu leyti óheppilegur, því þótt hann sé ekki mikill kann hann að valda nokkrum ruglingi. Sama má að sumu leyti segja um skilgreininguna á viðsemjanda neytanda, en æskilegt væri að sem allra mest samræmi væri á milli laga um þá skilgreiningu.

Með vísan til ofangreinds, svo og þeirrar umfjöllunar sem er að finna í kafla 5, er það tillaga skýrsluhöfunda að hugað verði að því að samræma skilgreiningar á neytendahugtakinu og viðsemjanda neytanda. Eins og endranær verður við slíkar breytingar að hafa tilskipanir ESB í huga og þá þróun sem á sér stað innan sambandsins.

Í þessu samhengi skal vakin athygli á því sem rakið var í kafla 5.2.3.2 að skilgreiningin á hugtakinu neytandi í íslenskum lögum er almennt einskorðuð við einstaklinga. Ýmis rök standa til þess að einskorða skilgreininguna ekki algjörlega við einstaklinga, heldur tryggja tilteknum félögum eða lögpersónum sem ekki stunda atvinnurekstur sömu vernd og neytendum, t.d. húsfélögum. Rétt er að við ofangreinda samræmingu á neytendahugtakinu verði sérstaklega hugað að þessum þætti, þ.e. hvort og þá að hvaða marki beri að tryggja öðrum aðilum en einstaklingum vernd neytendalöggjafarinnar. Skýrsluhöfundar vekja ennfremur athygli á því að þótt þær reglur sem um hefur verið fjallað séu flestar til komnar vegna innleiðingar á gerðum ESB, fela þær enn sem komið er oftast í sér tiltekna lágmarksvernd og ekkert því í vegi að auka þá vernd sem neytendum er færð í viðkomandi sérlögum. Af því leiðir að þótt hugtakið neytandi á sviði ESB sé einskorðað við einstaklinga, geta einstök ríki fært undir það hugtak annars konar félög eða hópa einstaklinga. Hefur sú leið m.a. verið farin í Danmörku.

## *8.1.2 Reglur á sviði einkaréttar*

### *8.1.2.1 Neytendalán, gjaldtaka fjármálafyrirtækja o.fl.*

Í byrjun janúar sl. kynnti starfshópur á vegum viðskiptaráðuneytisins skýrslu um heimildir fjármálafyrirtækja til gjaldtöku o.fl., en starfshópurinn var skipaður í ágúst sl. Í ljósi tilvistar umræddrar skýrslu, svo og aðgerða viðskiptaráðherra í kjölfar hennar, telja undirrituð ekki ástæðu til ítarlegrar tillögugerðar um það efni sem skýrslan fjallar um, en lýsa sig í grundvallaratriðum sammála helstu tillögum starfshópsins. Ekki er heldur talin ástæða hér til tillögugerðar um það efni sem fyrirbyggjandi frumvarp til innheimtulaga lýtur að. Einungis skal eftirfararandi tekið fram:

- 1) Viðskiptaráðherra hefur farið þá leið í kjölfar áður nefndrar skýrslu að gefa út tilmæli til fjármálafyrirtækja um seðilgjöld, sbr. fréttatilkyningu ráðuneytisins nr. 7/2008 frá 19. febrúar sl. Það er skoðun skýrsluhöfunda að lagasetning komi vel til álita í þessu sambandi skili efni tilmælanna sér ekki í framkvæmd innan tíðar. Fordæmi eru fyrir slíkri áréttingu á almennum reglum kröfuréttar í neytendalögum, sbr. 3. mgr. 37. gr. laga um neytendakaup nr. 48/2003.
- 2) Verksvið áður nefnds starfshóps takmarkaðist að mestu við heimildir fjármálafyrirtækja til gjaldtöku. Nauðsynlegt er hins vegar að ráðuneytið hugi einnig að slíkum aukakostnaði neytenda í víðara

samhengi, enda virðast önnur aukagjöld í ætt við seðilgjöld tíðkast í nokkrum mæli á vegum seljanda vöru og þjónustu, sbr. útskriftargjald o.s.frv. Hyggja mætti að viðbrögðum við slíkri gjaldtöku á breiðari grunni, þ.e. þeim atriðum sem falla utan þeirra aðgerða sem áður eru nefndar varðandi seðilgjöld, og falla ekki undir 3. mgr. 37. gr. laga nr. 48/2003, en eru af svipuðum meiði.

- 3) Varðandi uppgreiðslugjöld lána skal tekið fram að samkomulag náðist á fundi Evrópuþingsins 16. janúar sl. um uppgreiðslureglur væntanlegrar tilskipunar um neytendalán. Samkvæmt samkomulaginu má þóknun ekki vera hærrí en 1% af fjárhæð skuldarinnar sem greidd er upp, en þróunina á þessu sviði innan ESB verður vitanlega að hafa í huga við boðaðar breytingar á lögum um neytendalán.

### 8.1.2.2 Greiðslukort o.fl.

Það var jafnframt niðurstaða framangreinds starfshóps viðskiptaráðherra um heimildir fjármálafyrirtækja til gjaldtöku o.fl. að tilefni væri til að lögfesta frekari reglur um notkun rafrænna greiðslukerfa, t.d. greiðslukorta, heimabanka og hraðbanka. Samkvæmt fréttatilkynningu ráðuneytisins nr. 1/2008 frá 7. janúar 2008 hyggst ráðherra skipa nefnd sem falið verður að vinna frumvarp sem að þessu lýtur. Í ljósi þessa telja undirrituð ekki ástæðu til ítarlegrar tillögugerðar um þetta efni. Það skal einungis tekið sérstaklega undir nauðsyn þess að hugað verði að lagasetningu um greiðslukort enda hefur íslensk löggjöf verið furðu hljóð um greiðslukort, þrátt fyrir mikla notkun þeirra og nokkuð reglulegar fréttir af misnotkun greiðslukorta eða öðrum vandamálum þeim tengdum. Í VIII. kafla samkeppnislaga nr. 8/1993 voru upphaflega ákvæði um eftirlit með greiðslukortastarfsemi en þau voru felld úr gildi með lögum nr. 107/2000. Einu gildandi lagaákvæðin um greiðslukort á sviði neytendaréttar er því að finna í 12. gr. laga um húsgöngu- og fjarsölusamninga nr. 46/2000 og 16. gr. laga um fjarsölu á fjármálaþjónustu nr. 33/2005. Þar er þó í raun ekki um neinar efnisreglur að ræða, heldur einfaldlega fyrirmæli um að fyrirtæki sem gefa út greiðslukort skuli setja sér reglur um tiltekin atriði sem varða misnotkun á greiðslukortum. Til samanburðar má hins vegar nefna að í Danmörku eru í gildi sérstök lög um greiðslumiðla.

### 8.1.2.3 Þjónustukaup

Það er skoðun skýrsluhöfunda að lög um þjónustukaup nr. 42/2000 séu þau einkaréttarlegu lög sem einna helst þarfnast breytinga. Um almenna umfjöllun um löginn vísast til kafla 2.9 hér að framan, en undirrituð leggja til að hugað verði að eftirfarandi breytingum á lögnum:

- 1) Gildissvið laganna. Sú spurning er nokkuð áleitinn við athugun á lögnum hvort núverandi gildissvið þeirra sé of þröngt. Samkvæmt 1. gr. er gildissviðið bundið við mjög afmarkaðar tegundir þjónustu og færa má rök fyrir því að heppilegra væri að auka neytendavernd á fleiri sviðum þjónustu með útvíkkun hins almenna gildissviðs. Hvað sem því álítaefni líður er a.m.k. ljóst að sú nánari afmörkun á gildissviðinu sem sett er fram í 2. gr. er að nokkru leyti úrelt. Afmörkun greinarinnar tekur mið af gildissviði laga um lausafjárkaup nr. 50/2000 og felur í meginatriðum í sér að ef um viðskipti aðila fer eftir ákvæðum þeirra laga þá gildi löginn um þjónustukaup ekki. Eftir að lög um neytendakaup nr. 48/2003 voru sett skortir að í 2. gr. þjónustukaupalaganna sé tekin afstaða til skilanna á milli þeirra laga og laganna um neytendakaup. Þetta getur skapað rugling um það hvorum lögnum skuli beita enda er staðan t.d. þannig nú að pöntunarkaup þar sem neytandinn útvegar efni sem þarf til framleiðslunnar geta fallið bæði undir neytendakaupalöginn og þjónustukaupalöginn. Samkvæmt framangreindu er það niðurstaða skýrsluhöfunda að ákvæði 2. gr. þurfi að endurskoða í ljósi laga um neytendakaup nr. 48/2003, auk þess sem rétt sé að taka til athugunar hvort útvíkka beri gildissvið laganna með því að fella fleiri tegundir þjónustu undir 1. gr. laganna.
- 2) Kvörtunarfrestur vegna galla. Samkvæmt 2. mgr. 17. gr. laganna er hámarksfrestur til kvörtunar vegna galla almennt tvö ár frá afhendingu þjónustunnar. Þessi hámarksfrestur er stuttur í samanburði við þjónustulöggjöf annarra Norðurlanda sem og frestinn í lögum um neytendakaup.

Samkvæmt lögskýringargögnum var fresturinn ákvarðaður til samræmis við lög um lausafjárkaup en skýrsluhöfundar telja eðlilegra að samræma frestinn nú frekar lögum um neytendakaup, þ.e. að hann geti í ákveðnum tilvikum orðið allt að fimm ár. Sem fyrirmynd í þessum efnum má benda á 22. gr. norsku laganna um þjónustukaup (Lov om håndverkertjenester m.m for forbrukere nr. 63/1989).

- 3) Reglur um verð fyrir keypta þjónustu. Skýrsluhöfundar telja að huga verði að breytingum á VII. kafla laganna um verð. Þó gildandi ákvæði stuðli á ýmsan hátt að vernd neytenda má segja að neytandinn standi engu að síður að ýmsu leyti berskjaldaður gagnvart þeim reikningum sem seljandi þjónustu setur fram. Kemur hér m.a. til að verðáætlun eða tilboð liggja ekki alltaf fyrir, auk þess sem slíkar áætlanir eða tilboð eru oft munnleg og þá erfitt að færa sönnur á efni þeirra. Telja skýrsluhöfundar rétt að huga að heildstæðum endurbótum á umræddum kafla með það fyrir augum að bæta réttarstöðu neytenda. Við slíka endurskoðun væri t.d. rétt að taka til athugunar hvort þörf sé á frekari formskilyrðum en nú eru til staðar, t.d. skilyrðum um að tilboð eða einhvers konar áætlun skuli ætíð liggja fyrir áður en verk er hafið, skilyrðum um einhvers konar skriflegt samkomulag o.s.frv. Hvað sem slíkri hugsanlegri heildarendurskoðun á ákvæðum kaflans líður telja skýrsluhöfundar a.m.k. rétt að gera eftirfarandi breytingar:
  - a) Að sett verði fram skýrari viðmið í 29. gr. um það að hve miklu leyti verðið má fara fram úr verðáætlun. Í greininni segir nú að verðið megi ekki fara „verulega fram úr“ verðáætlun. Ýmis álitamál geta risið um það hvað sé verulegt í þessum efnum og hagræði virðist fólgið í því að setja fram einhver skýrari viðmið, sbr. t.d. norskan og sænskan rétt, þar sem tekið er fram að verðið megi ekki fara meira en 15% fram úr verðáætlun (sjá 32. gr. áðurnefndra norskra laga um þjónustukaup og 36. gr. sænsku laganna um sama efni – Konsumenttjänstlag, 1985:716).
  - b) Að 32. gr. verði breytt á þann veg að tilgreint verð skuli ávallt innihalda öll opinber gjöld. Núgildandi 32. gr. er með þeim hætti að framangreint gildir „nema neytandi hafi sannanlega haft vitneskju“ um að hin opinberu gjöld væru ekki innifalin. Þessi undantekning rímar illa við þá afdráttarlausu skilgreiningu á verði sem tekin var upp í 5. tl. 3. gr. laga um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins nr. 57/2005, en þar segir m.a. að verð sé „andvirði vöru og þjónustu með virðisaukaskatti og öðrum opinberum gjöldum“. Í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögnum var tekið fram að með þessu væru tekin af öll tvímæli um að „uppgefið verð á vöru og þjónustu skuli ávallt fela í sér öll tilheyrandi gjöld”.<sup>186</sup> Til samræmis við þetta er eðlilegt að afdráttar- og undantekningarlaust verði gert í 32. gr. þjónustukaupalaganna að tilgreint verð skuli ávallt innihalda öll opinber gjöld.
  - c) Að 34. gr. verði breytt í þá veru að neytandi geti ávallt krafist sundurliðaðs reiknings. Núverandi grein er nokkuð óskýr að því leyti að í 1. mgr. 34. gr. er gerður greinarmunur á því hvort samið hefur verið um verð eða ekki og nokkuð óljóst er hvaða þýðingu sú aðgreining hefur við beitingu 2. mgr. 34. gr. Til slíkrar aðgreiningar virðast ekki standa sérstök rök og eðlilegra er einfaldlega að gera fortakslaust í greininni að neytandi geti ávallt krafist sundurliðaðs reikning skv. 1. mgr. og neitað að greiða skv. 2. mgr. þangað til slíkur reikningur liggur fyrir.

#### 8.1.2.4 Neytendakaup

Eins og rakið var í kafla 2.12 virðist sem að við setningu laga um neytendakaup nr. 48/2003 hafi láðst að fella að öllu leyti úr gildi gömlu neytendakaupaákvæðin í lögum um lausafjárkaup nr. 50/2000. Með hliðsjón af því, svo og því markmiði að lög nr. 48/2003 geymi tæmandi reglur um neytendakaup, leggja skýrsluhöfundar til að orðin „enda sé það kaupanda í hag“ verði felld út úr 2. mgr. 22. gr., 2. mgr. 30. gr., 4. mgr. 41. gr. og 79. gr. laga nr. 50/2000. Um rökstuðning fyrir þessu vísast að öðru leyti til kafla 2.12.

Að því varðar lögin um neytendakaup nr. 48/2003 telja skýrsluhöfundar rétt að huga að útvíkkun á gildissviði laganna þannig að þau nái einnig til kaupa á rafmagn. Í því sambandi skal bent á að lögin voru

.....

186 Alþingistiðindi 2004–2005, A-deild, bls. 4276.

að verulegu leyti byggð á norski fyrirmynd og þegar lögin voru samin tóku norsku lögin ekki til afhendingar á rafmagni. Nú hefur hins vegar verið gerð breyting á norsku lögunum að þessu leyti og rétt að hugað verði að því hvort til greina koma að gera sams konar breytingu hérlendis. Þá leggja skýrsluhöfundar til að tekið verði til athugunar hvort ástæða sé til að breyta 42. gr. laganna um skilarétt í þá átt að réttur neytenda verði betur tryggður. Eins og rakið var í kafla 2.15.7 hefur nágildandi grein takmarkaða sjálfstæða þýðingu, enda veitir hún ekki sjálfstæðan rétt heldur ræðst skilarétturinn af samningum eða ákvæðum annarra laga. Skýrsluhöfundum er ekki kunnugt um að hvaða marki verklagsreglurnar um skilarétt frá 2000 eru í notkun en telja þó að ýmislegt kunni að vera á reiki varðandi skilarétt en þó skal tekið fram að í könnun Félagsvísindastofnunar sögðust einungis um 5% aðspurðra ekki hafa á undanförunum mánuðum fengið að skila vöru. Því er lagt til að athugað verði sérstaklega hvort ástæða sé til að lögfesta með einhverjum beinum hætti rétt neytenda til að skila eða skipta, eða gera aðrar breytingar á 42. gr. í því augnamiði að skýra þær réttarreglur sem gilda um skilarétt og tryggja betur rétt neytenda í þeim efnum, eða eftir atvikum með því að skýra nánar hvað felist rétti neytenda til að skila eða til að skipta vöru, hafi um slíkt verið samið. Það skal þó tekið fram að sú leið hefur ekki verið farin hjá grannríkjum okkar að lögfesta almennan skilarétt, en þar virðast almennar venjur í viðskiptum hins vegar með ríkari hætti standa til þess að skilaréttur sé veittur.

#### 8.1.2.5 Aðstoð við neytendur sem eiga í fjárhagserfiðleikum og reglur um ábyrgðarmenn

Skýrsluhöfundar hafa tekið til sérstakrar skoðunar þau úrræði sem neytendum bjóðast þegar þeir lenda í greiðsluerfiðleikum eða almennum fjárhagsörðugleikum.

- 1) *Greiðsluaðlögun.* Eins og rakið var að framan hefur að undanförunni verið unnið að samningu frumvarps um greiðsluaðlögun og mun sú vinna nú vera á lokastigi. Mikilvægt er að lögleiða slíkt úrræði, enda er takmarkaður ávinningur af formlegum gjaldþrotaskiptum þegar um einstaklinga er að ræða. Þá hafa nauðasamningar samkvæmt lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991 og sú aðstoð sem boðin er með lögum um réttarastoð við einstaklinga sem leita nauðasamninga nr. 65/1996 ekki náð því markmiði að aðstoða einstaklinga við að koma nýrri skipan á fjármál sín. Fyrir því eru einkum tvær ástæður. Sú fyrri er að ferill formlegra nauðasamninga eftir lögum nr. 21/1991 er tiltölulega flókin og langur, og til að mynda er í lögunum ekki gerður greinarmunur á hvort um einstaklinga eða fyrirtæki er að ræða þegar lögformlegra nauðasamninga er leitað. Seinni ástæðan er sú að nauðasamningar hafa einungis áhrif á samningskröfur skuldara, en ekki veðkröfur eða kröfur ábyrgðarmanna.

Þar sem hér á landi er almennt og í mun viðtækari mæli en erlendis krafist ábyrgðarmanna við lánveitingar til neytenda, er fjármálum skuldara oft svo fyrir komið að skuldir hans eru annaðhvort tryggðar með veði eða með ábyrgðum annarra. Í slíkum tilvikum gegnir nauðasamningur samkvæmt framansögðu ekki hlutverki sínu enda hefur hann einungis áhrif á samningskröfur neytanda, en ekki á kröfur sem tryggðar eru með veði eða greiðsluskyldu ábyrgðarmanna. Ljóst er því að brýn þörf er á annars konar úrræði fyrir einstaklinga sem lenda í greiðsluerfiðleikum og gætu fyrirhuguð lög um greiðsluaðlögun einstaklinga þar komið til skoðunar sem raunhæfur valkostur.<sup>187</sup>

- 2) *Innheimtulög.* Þá hefur að framan verið vikið að nýju frumvarpi til innheimtulaga. Í því er lagt til að sett verði lög sem taki m.a. til innheimtustarfsemi lögmanna, viðskiptabanka og sparisjóða, annarra lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, svo og ýmissa stofnana. Markmið með setningu frumvarpsins er einkum að setja ákveðnar meginreglur um innheimtu til hagsbóta fyrir neytendur og draga

.....  
<sup>187</sup> Í þessu sambandi má einnig nefna að hér á landi starfar svokölluð Ráðgjafarstofa um fjármál heimilanna sem sett var á laggirnar í febrúar 1996, en starfar nú samkvæmt sérstöku samkomulagi sem undirritað var 17. febrúar 2005. Að því samkomulagi standa ýmsir aðilar, þ.e. ASÍ, BHM, BSRB, félagsmálaráðuneytið, Íbúðalánasjóður, Glitnir hf., Kaupþing banki hf., Landsbanki Íslands hf., Landssamtök lífeyrissjóða, Rauði kross Íslands, Reykjavíkurborg, Kópavogsbær, Samband íslenskra sparisjóða, Samband íslenskra sveitarfélaga og Þjóðkirkjan. Samkvæmt þeim upplýsingum sem skýrsluhöfundar hafa aflað sér rann samkomulagið út 31. desember 2007. Tilgangur ráðgjafarstofunnar er að veita fólki sem á í verulegum greiðsluerfiðleikum og komið er í þrot með fjármál sín endurgjaldslausu ráðgjöf.

úr kostnaði vegna innheimtuaðgerða á frumstigi, en frumvarpið mun vera samið að norski fyrirmynd.

Skýrsluhöfundar telja að fyrirhuguð lagasetning sem taki til þeirra þátta sem nefndir eru í frumvarpinu sé til bóta, enda eru fordæmi fyrir slíku í flestum nágrannalöndum. Ef vel tekst til getur slík löggjöf komið neytendum til góða þar sem hún er til þess fallin að styrkja og skýra heimildir og skyldur þeirra sem slíka starfsemi stunda, svo og réttarstöðu aðila sem að slíkum málum koma, auk þess sem slík löggjöf skapar grundvöll til þess að bregðast við ef ekki er vandað nægilega til verka af hálfu innheimtuaðila. Hins vegar leggja skýrsluhöfundar áherslu á að frumvarpið verði unnið að höfðu samráði við þá aðila hér á landi sem koma að innheimtu krafna.

- 3) *Ábyrgðir.* Þá er rétt að víkja að notkun ábyrgða sem enn tíðkast mikið í íslensku viðskiptalífi og að því er virðist nokkuð umfram það sem tíðkast í nágrannaríkjum.<sup>188</sup> Enn hafa ekki verið sett sérstök lög um ábyrgðarmenn hér á landi, þótt frumvörp þess efnis hafi verið lögð fram á fyrri löggjafarþingum. Almennt má segja að hér vegist annars vegar á hagsmunir þeirra einstaklinga sem eiga að baki litla viðskiptasögu og litlar eignir, sem með ströngum reglum yrðu af lánveitingum, og hagsmunir ábyrgðarmanna hins vegar. Auk þess verður almennt að varast að takmarka um of heimildir fjármálastofnana til að leita skynsamlegra trygginga.

Það er hins vegar álit skýrsluhöfunda að það sé mikilvægt fyrir ábyrgðarmenn að geta krafist þess að greiðslugeta aðalskuldara sé metin, auk þess sem rétt sé að upplýsa ábyrgðarmenn um helstu atriði varðandi ábyrgð þeirra þegar þeir gangast í ábyrgðir. Hefur verið komið til móts við framangreint með gerð samkomulags um notkun ábyrgða á skuldum einstaklinga dags. 1. nóvember 2001<sup>189</sup>, en aðilar þess eru viðskiptaráðherra, Samband íslenskra sparisjóða, Samtök banka- og verðbréfafyrirtækja og Neytendasamtökin. Samkomulagið tekur til allra skuldaábyrgða hverju nafni sem þær nefnast, þar með talið úttektir með greiðslukortum og þegar veitt er veðleyfi í fasteign einstaklings til tryggingar skuldum annarra. Samkvæmt samkomulaginu er fjármálafyrirtækjum skylt að dreifa efni um ábyrgðir og hvað felist í ábyrgðinni, auk þess sem ábyrgðarmaður á að eiga kost á því að gert sé greiðslumat fyrir aðalskuldara og á honum að vera kleift að kynna sér niðurstöðu slíks greiðslumats áður en hann gengst undir ábyrgðina. Til kynna á ábyrgðarmanni um hver áramót um þær kröfur sem hann er í ábyrgð fyrir auk þess sem til kynna ber ábyrgðarmanni um greiðslufall aðalskuldara. Þá hefur einstaklingur sem er í ábyrgð fyrir yfirdráttarláni eða greiðslukorti rétt til að segja upp ábyrgð sinni með skriflegum hætti. Þá kemur sú regla fram í samkomulaginu að almennt eigi ábyrgðarmenn ekki að vera yngri en 20 ára, en í fyrra samkomulagi frá árinu 1998 kom jafnframt fram sú regla að ábyrgðarmenn ættu ekki að vera eldri en 70 ára. Er nú hvergi að finna reglur um hámarksaldur ábyrgðarmanna.

Á fyrrgreint samkomulag hefur reynt bæði fyrir úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki og fyrir dómstólum. Hafa einstaklingar þar borið fyrir sig í ógildingarmálum að reglur samkomulagsins hafi verið brotnar við gerð samnings um ábyrgð. Í dómi Hæstaréttar frá 17. janúar 2007 í máli nr. 16/2007 var ógildingarkrafa neytanda byggð á fyrrgreindu samkomulagi, en í dómi Hæstaréttar var tekið fram að ekki væri unnt með vísan til samkomulagsins að ógilda ábyrgðarskuldbindingar og var kröfunni því hafnað.<sup>190</sup> Í dómi Hæstaréttar frá 17. maí 2005 í máli nr. 163/2005 var fallist á að ógilda ábyrgðarskuldbindingu á grundvelli 36. gr. laga nr. 7/1936 um samningsgerð og ógilda löggerninga, en ekki var fallist á að reglur fyrrgreinds samkomulags gætu verið grundvöllur ógildingar. Verður þó ekki annað ráðið af dóminum en að við mat þess hvort beita ætti 36. gr. samningalaga hafi verið litið til þess að ekki var fylgt fyrrgreindu samkomulagi við gerð samnings um ábyrgð.

188 Sjá skýrslu um notkun ábyrgða hér á landi frá desember 1995, <http://www2.stjr.is/ivr/upplýsingar/utgafur/abyrgd/index.html>.

189 Áður hafði verið í gildi samkomulag frá 27. janúar 1998.

190 Sjá einnig dóm Hæstaréttar frá 26. október 2006 í máli nr. 174/2006 þar sem fram kom að samkomulagið tæki ekki til þeirra tilvika þegar lausafé er sett að handveði til tryggingar skuldum annars manns.

Það er niðurstaða skýrsluhöfunda að rétt sé að huga að því að setja í lög helstu reglur fyrrgreinds samkomulags auk annarra reglna um ábyrgð. Það er álit skýrsluhöfunda að þótt fyrrgreint samkomulag hafi ótvírætt gildi, bæti það ekki réttarstöðu ábyrgðarmanna með sama hætti og almenn löggjöf. Myndi slík löggjöf treysta enn frekar réttarstöðu ábyrgðarmanna gagnvart fjármálastofnunum, auk þess sem byggja mætti rétt á slíkum reglum fyrir dómstólum.

### *8.1.2.6 Annað*

Skýrsluhöfundar telja enn fremur rétt að víkja aðeins að þeim viðskiptaháttum þegar við kaup á vöru eða samsettri vöru og þjónustu er krafist innborgunar á væntanlegt kaupverð. Var afstaða Neytendasamtakanna til þessa atriðis könnuð sérstaklega og upplýstu fulltrúar þeirra að slíkir viðskiptahættir væru nokkuð tíðkaðir hér á landi og að fyrir kæmi að leitað væri til samtakanna í slíkum tilvikum.

Almenna reglan í kröfurétti er að hönd selur hendi og þegar um gagnkvæmar skyldur er að ræða hefur annar samningsaðila almennt rétt til að halda að sér höndum með efndir af sinni hálfu þar til afhending söluhlutar hefur farið fram. Neytandi á því almennt ekki að þurfa að borga fyrirfram inn á vöru eða samsetta vöru eða þjónustu. Þó er ekkert sem hindrar slíka samninga, enda ríkir almennt frelsi um efni samninga hér á landi. Í flestum tilvikum verður neytandi ekki fyrir öðru tjóni en hugsanlegu vaxtatjóni þar sem hann hefur ekki getað ávaxtað fé sitt fram til þess að söluhlutur er afhentur. Komi hins vegar til gjaldþrota viðsejanda er krafa neytandans almenn krafa við gjaldþrotaskipti samkvæmt 113. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991. Hefur neytandi því almennt enga sérstaka kröfu á að fá hlutinn afhentan við gjaldþrotaskiptin á grundvelli 109. gr. laga nr. 21/1991, og verður því að setta sig við að lýsa kröfu við gjaldþrotaskiptin og biða úthlutunar. Í þeim tilvikum þar sem rekstur verslunar heldur áfram (með nýrri kennitölu) hefur neytandi því ekki rétt til að fá söluhlutinn afhentan að frádreginni innborgun enda um nýjan viðsejanda að ræða.

Samkvæmt upplýsingum Neytendasamtakanna finnast þess dæmi að neytendur hafi greitt fyrirfram á aðra milljón króna við gerð slíkra samninga. Það er því álit skýrsluhöfunda að rétt sé að ráðuneytið taki það til sérstakrar skoðunar hvort ekki sé rétt að setja reglur sem takmarki slíkar innborganir í neytendakaupum, eða setji þeim eftir atvikum eitthvert skynsamlegt hámark. Ekki er ljóst hvort slíkar reglur eru í gildi á öðrum Norðurlöndum, en þær væru til þess fallnar að styrkja rétt neytenda hér á landi.

Í umfjöllun um efnisrétt á sviði neytendaréttar hér að framan var vikið að efni nýrra laga um váttryggingarsamninga nr. 30/2004. Minnst var m.a. á að þar sé að finna nokkrar reglur um réttarstöðu neytenda, m.a. takmarkanir á uppsögn váttryggingarsamninga. Þegar um uppsögn er að ræða á váttryggingartímabilinu er mælt fyrir um það í 17. gr. laganna að þá skuli váttryggingartaki fá endurgreitt iðgjald fyrir þann tíma sem hann hefur greitt og váttryggingin er ekki í gildi, þótt sú regla eigi ekki við um svokallað altjón, þ.e. þegar váttrygging fellur niður vegna þess að andvirði váttryggðs munar er greitt út. Í slíkum tilvikum telst váttryggjandi hafa fullnægt váttryggingarsamningi sínum og skiptir þá ekki máli hvenær á samningstímanum váttryggingarbæturnar eru greiddar út. Ef til tjóns kemur hefur váttryggingarfélagið jafnframt sérstaka skuldajöfnunarheimild í 49. gr. laganna þar sem félagið hefur rétt til að skuldajafna vangoldnu iðgjaldi vegna þeirrar váttryggingar sem um ræðir eða annarra sem hann hefur hjá félaginu gegn bótum sem því ber að greiða. Hins vegar er ekki mælt um endurgreiðslu iðgjaldsins fyrir það tímabil sem til fellur eftir váttryggingaratburðinn vegna þess tíma sem tryggingin nýtist ekki váttryggingartaka. Er það álit skýrsluhöfunda að rétt sé að kanna hvort leiða eigi í lög slíka reglu hér á landi.

## 8.1.3 Reglur á sviði opinbers réttar

### *8.1.3.1 Óréttmætir viðskiptahættir*

Eins og áður hefur verið getið liggur nú fyrir frumvarp til laga um breytingu á lögum um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins nr. 57/2005, en með frumvarpinu eru innleidd ákvæði tilskipunar 2005/29/EB. Það er skoðun skýrsluhöfunda að til viðbótar þeim breytingum sem felast í frumvarpinu beri að huga að eftirfarandi breytingum á þeim ákvæðum laganna sem fjalla um óréttmæta viðskiptahætti:



- 1) 12. og 13. gr. Það er álit skýrsluhöfunda að þessi ákvæði beri að fella úr lögum og flytja í önnur lög og undir annan eftirlitsaðila en Neytendastofu. Ástæður þessa eru einkum tvennar. Í fyrsta lagi eru þetta þau ákvæði sem fjærst standa beinum hagsmunum neytenda enda eru ákvæðin í grunninn samkeppnisréttarlegs eðlis og þær deilur sem um ákvæðið snúast varða neytendur yfirleitt með mjög takmörkuðum hætti – t.d. deilur tveggja fyrirtækja um hvort annað þeirra megi nota tiltekið lén, um það hvort tiltekið auðkenni annars sé of líkt auðkenni hins o.s.frv. Í öðru lagi eru þetta þau ákvæði sem langfyrirferðarmest eru í ákvörðunum Neytendastofu og úrskurðum áfrýjunarnefndar neytendamála. Um það vísast til fyrri umfjöllunar, sem og fylgiskjala með skýrslunni, sem bera það með sér að yfirgnæfandi hluti ákvarðana Neytendastofu varða 12. gr. laganna og kvörtun eins fyrirtækis vegna meints brots annars fyrirtækis á greininni, á meðan mjög lítill hluti ákvarðana stofnunarinnar er til kominn vegna kvörtunar eða ábendingar frá neytendum. Það hlýtur að teljast óheppilegt að svo verulegur hluti af störfum eftirlitsstofnunarinnar á sviði neytendamála fari í úrlausn samkeppnisréttarlegra álitaefna sem varða neytendur einungis með mjög óverulegum hætti. Mælast skýrsluhöfundar því til þess að Neytendastofa verði losuð undan eftirliti með 12. og 13. gr. þannig að stofnuninni gefist aukið ráðrúm til að sinna eftirliti með því að beinir hagsmunir neytendur séu tryggðir. Skýrsluhöfundar hafa ekki ákveðnar skoðanir á því undir hvaða stofnun umrædd ákvæði ættu að flytjast, en hugsa má sér bæði Samkeppniseftirlitið, Hlutafélagaskrá eða Einkaleyfastofuna í því samhengi.
- 2) Börn og auglýsingar. Skýrsluhöfundar telja vel koma til álita að styrkja að nokkru marki þá vernd sem börnum er veitt gegn auglýsingum í 8. gr. laganna. Við umræðu á Alþingi um fyrirliggjandi frumvarp þann 11. febrúar sl. virtist nokkur samhljómur meðal þingmanna um að rétt væri að huga að slíku. Þá ber hér að nefna að talsmaður neytanda og umboðsmaður barna hafa frá árinu 2005 unnið að því að setja frekari mörk við markaðssókn barna. Sem dæmi um ákvæði sem setja mætti inn í lögina er bann við því að auglýsing feli í sér beina hvatningu til barna um að kaupa auglýsta vöru eða telja foreldra þeirra eða aðra fullorðna á að kaupa vöruna handa þeim. Slíkar auglýsingar eru sérstaklega nefndar í tölulið 28 í I. viðauka við tilskipun 2005/29/EB sem ein tegund viðskiptahátta sem í öllum tilvikum teljist óréttmætir. Eins mætti hugsa sér að lögfesta það skilyrði sem tíðkast hefur í framkvæmd, og er að finna í norrænum stefnumarkandi reglum um þetta efni, að þegar börn eru sýnd í auglýsingum verði þau að vera eðlilegur þáttur í því umhverfi sem sýnt er. Þá mætti hugsa sér ýmis fleiri atriði enda virðist mega greina almenna samstöðu um að rétt sé að huga frekar að vernd barna gagnvart auglýsingum. Hér er þó að þrennu að hyggja. Í fyrsta lagi má slík reglusetning ekki fara í bága við tilskipun 2005/29/EB, en þótt hún viðurkenni sérstöðu barna og mæli raunar sérstaklega fyrir um tiltekna vernd þeirra, þá setur hún löggjafarmöguleikum aðildaríkjanna varðandi auglýsingar tiltekna skorður. Í öðru lagi kann að vera álitamál hvað rétt sé að setja inn í lögina sjálf, og hvað í reglugerð, en hugsa má sér að frekari fyrirmæli um börn og auglýsingar verði einfaldlega settar í reglugerð. Í þriðja lagi telja sumir æskilegra að leita samkomulags við markaðinn um mörk við slíkum auglýsingum, í stað einhliða reglusetningar ríkisins, en áður nefnt verkefni talsmanns neytanda og umboðsmanns neytanda virðist einmitt frekar stefna að slíku samkomulagi. Hér er því að mörgu að hyggja sem ekki er unnt að gera fullnægjandi skil í almennri skýrslu sem þessari sem nær til neytendalöggjafarinnar í heild. Það er hins vegar tillaga skýrsluhöfunda að tekið verði til sérstakrar athugunar á vegum ráðuneytisins hvort ekki sé rétt að styrkja gildandi lagaákvæði um börn og auglýsingar með ofangreind sjónarmið í huga.
- 3) Bein markaðssókn. Að undanförunu hefur töluverð umræða farið fram um svonefnda beina markaðssókn gagnvart neytendum, svo sem um hið mikla magn markpósts sem berst inn um lúgur landsmanna, þau símtöl og tölvubréf sem beint er til neytenda o.s.frv. Takmarkanir á beinni markaðssókn er að finna í tilteknum lögum á sviði einkaréttar, þ.e. í lögum um húsgöngu- og fjarsölusamninga nr. 46/2000 (sbr. kafla 2.11.5 hér að framan) og lögum um fjarsölu á fjármálaþjónustu nr. 33/2005 (sbr. kafla 2.16.5 hér að framan), en þau taka eðli málsins samkvæmt einungis til tiltekinna viðskipta. Þá má benda á það samkomulag um fjölpóst og friðlöð sem Póst- og fjarskiptastofnun hefur

undanfarið leitast við að koma á meðal hagsmunaaðila. Skýrsluhöfundar telja rétt að ráðherra og ráðuneytið taki til athugunar hvort rétt kunni að vera að taka upp í lög nr. 57/2005 skýrari ákvæði um takmarkanir á beinni markaðssókn gagnvart neytendum. Þannig mætti t.d. taka beint upp í lögina það bann sem felst í tölulíni 26 í I. viðauka við tilskipun 2005/29/EB, þ.e. bann við því að viðhafa þrálát og óæskileg tilmæli í síma, bréfasíma, tölvupósti eða með öðrum fjarskiptamiðlum. Þá mætti einnig ímynda sér frekari ákvæði til að gera skýrari þau mörk sem beinni markaðssókn er sett, auk þess sem upptaka ákvæða um þetta efni í fleiri sérlægum kæmi til greina. Hér verður sem endranær að hafa í huga að reglusetningin rúmist innan þeirra marka sem EES-samningurinn setur. Í ljósi hins vaxandi umfangs beinnar markaðssóknar og þeirrar óvissu sem kann að ríkja um þær skorður sem henni eru settar telja skýrsluhöfundar a.m.k. rétt að kostir og gallar þess að setja skýrari ákvæði um þessi atriði í lög verði teknir til athugunar.

### 8.1.3.2 Gagnsæi markaðarins

- 1) Verðmerkingar. Fyrirliggjandi frumvarp til breytinga á lögum nr. 57/2005 lýtur ekki að breytingum á III. kafla laganna, sem fjallar um gagnsæi markaðarins, enda varðar sú tilskipun sem verið er að innleiða hann ekki. Skýrsluhöfundar telja hins vegar fulla ástæðu til að einnig verði hugað að endurskoðun þessa kafla og/eða eftir atvikum þeirra reglna sem settar hafa verið með stöð í kaflanum eða samsvarandi ákvæðum eldri laga. Eins og hin mikla almenna umræða um neytendamál síðastliðið haust bar með sér eru ýmis álitamál uppi varðandi verðmerkingar og tengd atriði, sem skapast m.a. af nýrri tækni, eins og rafrænum verðmerkingum í búðum, svo og tíðari verðbreytingum. Ákvæði III. kafla um verðmerkingar eru mjög fáorð og hinar almennu stjórnvaldsreglur sem settar hafa verið um verðmerkingar eru einnig farnar að eldast nokkuð. Það er skoðun skýrsluhöfunda að rétt sé að ráðherra og ráðuneytið taki sérstaklega til athugunar hvort ekki sé rétt að endurskoða ákvæði III. kafla laganna um verðmerkingar í ljósi breyttra viðskiptahátta og nýrrar tækni með það fyrir augum að auka gagnsæi og vernd neytenda. Það skal tekið fram að meðal þeirra tilskipana sem Evrópusambandið er nú að endurskoða er tilskipun 98/6/EB um neytendavernd að því er varðar upplýsingar um verð á vöru sem boðin er neytendum. Það er hins vegar óvíst hvenær þeirri endurskoðun lýkur og skýrsluhöfundur telja rétt að huga strax að því hvort ekki þurfi að bregðast við breyttu umhverfi og skýra gildandi reglur.
- 2) Verðkannanir. Sú almenna umræða sem varð um neytendamál haustið 2007 snerist ekki síst um verðkannanir, framkvæmd þeirra og meintar villandi aðferðir söluaðila til að bæta stöðu sína í verðkönnunum. Óhætt er að segja að verðkannanir hafi skipað mjög stóran sess í umræðu og starfsemi á sviði neytendamála hér á landi. Löggjöfin fjallar hins vegar að engu leyti um verðkannanir eða framkvæmd þeirra og ekki stjórnvaldsfyrirmæli heldur, að undanskildu því að til eru leiðbeinandi reglur um verðkannanir til opinberrar birtingar sem samþykktar voru í samkeppnisráði 4. desember 2000. Þá gerðu ASÍ og SVP á sínum tíma samkomulag um verklagsreglur við verðkannanir, en aðilar virðast deila um það hvort samkomulagið sé enn í gildi. Hinar leiðbeinandi reglur sem samkeppnisráð samþykkti árið 2000 lúta ekki síst að meðferð þeirra upplýsinga sem aflað er með verðkönnunum en gera lítið til að leysa úr álitafnum sem áberandi voru á haustmánuðum, svo sem um rétt félaga og samtaka til að gera verðkannanir, hvernig beri að velja þær vörur sem verðkönnunin nær til o.s.frv. Í ljósi þess mikla vægis sem verðkannanir hafa í íslenskri neytendumræðu og þeirra deilna sem uppi hafa verið um verðkannanir leggja skýrsluhöfundar til að ráðherra og ráðuneytið hugi að því að settar verði skýrari reglur um verðkannanir, annaðhvort í kafla laga nr. 57/2005 um gagnsæi markaðarins eða í stjórnslufyrirmælum. A.m.k. verði leitað eftir samkomulagi við fulltrúa neytenda og markaðarins um réttinn til að gera verðkannanir og nánari framkvæmd og birtingar þeirra. Í ljósi vægis verðkannana hér á landi væri einnig æskilegt að hlutverki hins opinbera við framkvæmd slíkra kannana yrði markaður skýrari rammi. Neytendastofa hefur samkvæmt núgildandi 19. gr. heimild til að afla upplýsinga um verð, verðmyndun og önnur viðskiptakjör. Ekki verður þó séð að mikið hafi kveðið að verðkönnunum af hálfu stofnunarinnar, heldur virðast verðkannanir fyrst og

fremst hafa verið framkvæmdar af félagasamtökum og Neytendasamtökunum. Ný tækni, svo sem möguleikinn á rafrænum verðkönnunum, kann vissulega að skapa sóknarfæri á sviði verðkannana fyrir neytendur. Skýrsluhöfundar taka undir hugmyndir um slíkar verðkannanir, sem jafnt ráðherra og forstjóri Neytendastofu hafa lýst, en leggja áherslu á nauðsyn þess að settar verði skýrar reglur um slíkar kannanir, annaðhvort í lögum sjálfum eða í stjórnsýslufyrirmælum. Þá er sem fyrr segir æskilegt að hlutverki hins opinbera við verðkannanir verði markaður skýrari rammi en er að finna í gildandi regluverki.

## 8.2 Aðgengi neytenda að úrskurðaraðilum

Almennt eru fjárhagslegir hagsmunir neytenda í ágreiningsmálum þeirra ekki miklir. Þrátt fyrir það geta slík mál verið mikilvæg og þá geta heildarhagsmunir neytenda verið með þeim hætti að rétt er að láta reyna á slíkar kröfur fyrir dómi eða öðrum úrskurðaraðilum. Fyrr í þessari skýrslu hefur verið vikið að þeim úrræðum sem hafa bæst við að undanfögnu á sviði neytendaréttar, þ.e. ýmsar úrskurðar- og kvörtunarnefndir sem starfa ýmist samkvæmt sérstöku samkomulagi eða samkvæmt lögum. Hefur verið stofnað til þeirra m.a. vegna þess að dómsmál eru oft kostnaðarsöm og tímafrek og hefur sú leið að fara með slíkan ágreining fyrir úrskurðarnefndir þá orðið að raunhæfum valkosti. Ekki verður heldur fram hjá því litið að dómsmál neytenda á hendur seljendum eru tiltölulega fá hér á landi auk þess sem ekki eru mörg mál sem fara til fyrrgreindra úrskurðarnefnda, þótt vart hafi orðið við aukningu í málum hjá kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa á liðnu ári. Sem dæmi má nefna að í könnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands taldi einungis 1 af 499 svarendum að hann myndi leita til dómstóla með ágreining vegna kaupa á vöru. Enginn svarenda nefndi að hægt væri að leita til sjálfstæðra kvörtunarnefnda eða úrskurðaraðila. Hafa skýrsluhöfundar því litið sérstaklega til þess hvort hægt væri að einfalda og bæta aðgengi neytenda að úrskurðaraðilum eða að dómstólum.

### 8.2.1 Sérstakar reglur um meðferð smámála

Hér á landi eru engar sérreglur í lögum um meðferð einkamála nr. 91/1991 um málsmeðferð fyrir dómstólum þegar um er að ræða mál þar sem ágreiningur snýst ekki um háar fjárhæðir. Skýrsluhöfundar tóku því til skoðunar hvort rétt væri að leiða í lög sérreglur um málsmeðferð slíkra mála. Ástæða þess var sú að nýlega hafa verið settar slíkar reglur í dönsk réttarfarslög,<sup>191</sup> á grundvelli tillagna dönsku réttarfarsnefndarinnar.<sup>192</sup> Megingrundvöllur breytinganna var sá að þegar um væri að ræða ágreining þar sem kröfufjárhæðir væru lágar og þar sem krafan hefði ekki þýðingu umfram þetta tiltekna mál, gæti það leitt til misræmis á milli mikilvægis máls annars vegar og kostnaðar við að fara með slíkt mál fyrir dómstóla hins vegar. Því væri lögð þar til þessi leið til þess að færa í senn einstaklingum og félögum í slíkum tilvikum þann möguleika að fá úrlausn dómstóla með auðveldari og ódýrari hætti.

Í stuttu máli felast fyrrgreindar breytingar í fyrsta lagi í því að dómstóllinn aðstoðar við undirbúning málsins og í öðru lagi eru gerðar strangari kröfur til þess að fyrirhuguð sönnunarfærsla varði málið eða sé nauðsynleg við úrlausn þess og er slík sönnunarfærsla þá háð samþykki dómsins. Í þriðja lagi útbýr dómari spurningar sem lagðar eru fyrir sérfróða matsmenn sé þeirra þörf. Í fjórða lagi voru málsmeðferðarreglur einfaldaðar og á aðalmeðferð máls til að mynda yfirleitt ekki að vara lengur en tvær klukkustundir, auk þess sem dómur á að vera kveðinn upp innan fjórtán daga frá aðalmeðferð. Að auki voru settar sérstakar reglur um kostnað af meðferð slíkra mála og takmarkaðar heimildir dómsins til að dæma annan aðilann til greiðslu málskostnaðar. Þá voru í fimmta lagi settar einfaldari reglur um áfrýjun slíkra mála til Landsréttar. Gildissvið nýju reglnanna miðast við dómkröfur sem eru að fjárhæð 50.000 dkr. eða lægri eða þegar aðilar hafa samið sig undir þessar reglur. Hins vegar getur dómstóllinn ákveðið að fara með málið eftir venjulegum málsmeðferðarreglum telji hann ástæðu til þess, og getur það gerst hvenær sem er undir meðferð málsins.

191 Með lögum nr. 538 frá 8. júní 2006 sem tóku gildi 1. febrúar 2008. Sjá einnig betænkning nr. 1341/1997.

192 Skýrsla dönsku réttarfarsnefndarinnar nr. 1436/2004, „Retsplejerådets betænkning om reform af den civile retspleje III (Adgang til domstolene)“.

Fyrrgreindar reglur tóku gildi 1. janúar 2008 og er því komin takmörkuð reynsla af þessu úrræði þar í landi. Skýrsluhöfundar telja að rétt sé að fylgjast með þessu úrræði og kanna hvernig því vindur fram í Danmörku. Hins vegar er ljóst að með fyrrgreindum reglum er sönnunarfærsla fyrir dómi takmörkuð auk þess sem hlutverk dómara er þar aukið á kostnað málsforræðisreglu aðila samkvæmt meginreglum einkamálaréttarfars. Það er því álit skýrsluhöfunda að ekki sé rétt að leiða þetta úrræði í lög hér á landi að sinni.

### 8.2.2 Hópmálsóknir

Við undirbúning og gerð skýrslunnar var kannað hvort rétt væri að leiða í lög hér á landi svokallaða „hópmálsókn“, þ.e. heimild til handa hópi neytenda eða hagsmunasamtökum til að fara í mál fyrir hönd hópsins. Í hópmálsókn felst að dómsniðurstaðan hefur gildi fyrir allan þann hóp sem á aðild að málinu eða sem brot beinist gegn. Hefur talsmaður neytenda haldið fram nauðsyn slíks úrræðis og hefur hann bent á að tvær leiðir væru færar til að leiða úrræðið í lög. Annars vegar þannig að neytendur myndu þurfa að samþykka aðild að slíkri málsókn (samþykkisleið) eða að neytendur þurfi að tilkynna sérstaklega vilji þeir ekki vera aðilar að slíkri málsmeðferð (afþökkunarleið).<sup>193</sup>

Hér á landi hefur framkvæmdin einkum verið með þeim hætti að höfðuð eru svokölluð „prófmál“ þar sem höfðuð er mál fyrir einn tiltekinn neytanda og beðið með málhöfðun fyrir aðra neytendur, sem hafa sömu eða svipaðra hagsmuna að gæta, þar til niðurstaða fæst í málinu. Þar sem málsmeðferð fyrir dómi getur oft tekið langan tíma, geta kröfur annarra neytenda hæglega fyrnst haldi þeir ekki fram rétti sínum meðan beðið er niðurstöðu prófmálsins. Í flestum framangreindra tilvika hefur verið um það að ræða að Neytendasamtökin, eða eftir atvikum einstaka lögmannsstofur, hafi tekið að sér slíka málhöfðun og jafnvel ábyrgst greiðslu alls kostnaðar við málhöfðunina.<sup>194</sup> Dæmi um slíkt mál sem kostuð hafa verið af Neytendasamtökunum eru bótamál vegna ólögsmæts samráðs olíufélaganna og endurkröfumál sem höfðuð var eftir ákvörðun Neytendastofu um ólögsmæti svokallaðs „umsýslugjalds“ sem kaupendur fasteigna voru krafðir um af hálfu fasteignasala.

Í öðrum norrænum ríkjum hefur mikið verið fjallað um hvort leiða ætti í lög heimild til hópmálsóknar. Einkum hafa verið efasemdir um það fyrirkomulag þar sem hætta væri á að málsóknir gætu orðið atvinnulífi til skaða, t.d. ef þær væru ekki nægilega ígrundaðar. Á hinn bóginn hefur verið talið að slík heimild gæti verið þjóðhagslega hagkvæm auk þess sem þau opinberu stjórnsýsluúrræði sem til staðar eru leysi yfirleitt ekki úr einkaréttarlegum kröfum neytenda. Þannig geti slík heimild í sumum tilvikum verið til fyllingar samkeppnislegu eftirliti, eins og bent hefur verið á af umboðsmönnum neytenda á Norðurlöndum og hinum íslenska talsmanni neytenda.<sup>195</sup> Hafa slíkar heimildir verið lögfestar í öðrum norrænum ríkjum, en þó með ýmsum hætti.<sup>196</sup>

Í Svíþjóð hefur slík heimild verið fyrir hendi frá árinu 2003. Þar eru engar hömlur á því hver hafi heimild til hópmálsöfnunar, en dómsniðurstaða bindur einungis þá sem hafa tilkynnt um þátttöku í dómsmálinu (samþykkisleið). Í Noregi og Danmörku er heimildin ný af nálinni og tók gildi í byrjun árs 2008. Þar er úrræðið með nokkrum öðrum hætti en í Svíþjóð. Í Danmörku er þannig ráð fyrir því gert, til viðbótar við heimild neytenda til að standa saman að málsókn (samþykkisleið), að tilteknir opinberir aðilar (viðurkenndir aðilar), sem ekki hafi fjárhagslegra hagsmuna að gæta af málsókninni, geti farið í mál fyrir hönd tiltekins hóps neytenda (afþökkunarleið). Í slíkum tilvikum er því hægt að fara í mál fyrir ótilgreindan hóp neytenda án þess að þeir tilkynni um þátttöku í dómsmálinu, en þó aðeins þegar um tiltölulegar lágar fjárhæðir krafna er að ræða eða þegar um mikinn fjölda neytenda er að ræða. Þá eru hópmálsóknir í Danmörku háðar því skilyrði að þær hafi áður hlotið samþykki dómstóls.

.....  
<sup>193</sup> Sjá umfjöllun á vefsíðu talsmanns neytenda, <http://www.tn.is/Pages/57?NewsID=606>. Rétt er í þessu sambandi að geta þess að talsmaður neytenda hefur ennfremur vakið athygli á sáttamiðlun sem farið getur fram hjá sýslumönnum hér á landi án þess að lögum sé breytt

<sup>194</sup> Sjá einnig Hrd. 2000, bls. 789 (mál nr. 48/2000) þar sem um var að ræða framsal á kröfum aðildarféлага til Samtaka atvinnulífsins sem beindust að tveimur stéttarfélagum og nokkrum einstaklingum.

<sup>195</sup> <http://talsmadur.is/Pages/274?NewsID=18>.

<sup>196</sup> Sjá hér til samanburðarskýrslu dönsku réttarfarsnefndarinnar nr. 1468/2005. „Reform af den civile retspleje IV, Gruppesøgsmål mv.“, Sjá vefsíðuna <http://jm.schultzboghandel.dk/upload/microsites/jm/ebooks/bet1468/bet/hele.html>. Málið er einnig á dagskrá innan Evrópusambandsins, sbr. [http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/collective\\_redress\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm).

Hér á landi eru til staðar takmarkaðar heimildir neytenda til að standa saman að málsókn. Í lögum um meðferð einkamála nr. 91/1991 kemur fram að aðilar til sóknar geti verið með svokallaða samaðild samkvæmt 18. gr. laganna, en það á við um þau tilvik þegar fleiri en einn aðili á óskipt réttindi eða ber óskipt skylda. Eiga þeir í slíkum tilvikum óskipta aðild. Samkvæmt 19. gr. laganna, þ.e. þegar átt er við svokallaða samlagsaðild, er aðilum gert heimilt að sækja mál í félagi ef dómkröfur þeirra eiga rætur að rekja til sama atviks, aðstöðu eða löggernings. Má þá sækja fyrir dómi einn eða fleiri aðila. Þá er heimilt að sækja í einu máli allar kröfur á hendur sama aðila sem eru samkynja eða eiga rætur að rekja til sama atviks, aðstöðu eða löggernings, samkvæmt 27. gr. laganna. Í 3. mgr. 25. gr. laga um meðferð einkamála er jafnframt tekið fram að félag eða samtök manna geti í eigin nafni rekið mál til viðurkenningar á tilteknum réttindum félagsmanna eða lausnar undan tilteknum skyldum þeirra, enda samrýmist það tilgangi félagsins eða samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem dómkrafan tekur til. Þrátt fyrir að í þessum reglum felist ótvírætt réttarfarslegt hagræði verður að telja að ekki felist í núgildandi lögum almenn heimild til handa hagsmunasamtökum að fara almennt með hagsmuni félagsmanna sinna, eins og fram kom reyndar í bréfi réttarfarsnefndar dags. 16. desember 1999 sem fjallað var um í kafla 3.6 hér að framan.

Að mati skýrsluhöfunda getur hópmálsókn verið ágætur valkostur og gæti slík heimild styrkt verulega einkaréttarleg úrræði neytenda hér á landi. Ekki verður fram hjá því litið að málsmeðferð fyrir sjálfstæðum kær- og kvörtunarnefndum er alltaf háð þeim annmarka að möguleikar nefndarinnar til að tryggja vandaða sönnunarfærslu líkt og gert er fyrir almennum dómstólum eru takmarkaðir. Eins og fram kom í samantektinni hér að framan er yfirleitt gert ráð fyrir því að sönnun sé skrifleg, aðilar koma ekki fyrir nefndirnar, auk þess sem dæmi eru um að málum hafi verið vísað frá nefndunum þegar um er að ræða flókna sönnunarfærslu. Í hópmálsókn gætu því falist mikil varnaðaráhrif og úrræðið auðveldað aðgengi neytenda að dómstólum með kröfur sínar, án þess að slakað væri á kröfum um sönnunarfærslu og málsmeðferðarreglum fyrir dómi.

Hins vegar er slíkt úrræði mjög vandmeðfarið auk þess sem komin er takmörkuð reynsla á það á öðrum Norðurlöndum. Kostnaðarsamt getur verið fyrir atvinnurekendur að verjast slíkum málsóknum auk þess sem þær gætu valdið miklu tjóni séu þær ekki nægilega ígrundaðar. Skýrsluhöfundar telja hins vegar rétt að hugað verði að lögleiðingu slíkrar heimildar í íslensk lög og væri í því sambandi unnt að hafa hliðsjón af dönsku reglunum, m.a. reglum um samþykki dómstóla.

### 8.2.3 Samræming á kæruleiðum neytenda

Í 7. kafla hér að framan var fjallað um þau úrræði sem neytendur hafa til að koma á framfæri kvörtun þegar brotið er á þeim. Var þar fjallað um þær úrskurðarnefndir sem komið hefur verið á fót með lögum og svo þær sem stofnað hefur verið til með sérstöku samkomulagi. Jafnframt hefur áður verið vikið að hinu svokallaða „rafræna leiðarkerfi neytenda“ sem unnið hefur verið að af hálfu talsmanns neytenda auk „rafrænnar Neytendastofu“.

Það er álit skýrsluhöfunda að rétt sé að huga að því að setja í lög heildarreglur um kæruleiðir neytenda að einkarétti. Í Danmörku hafa nýlega verið sett lög þar sem fjallað er um kæruleiðir neytenda.<sup>197</sup> Var með þeim ætlað að fjölga einstökum kvörtunarnefndum og tryggja neytendum með því fljótlega og örugga kæruleið.<sup>198</sup> Jafnframt var það markmið með setningu laganna að færa kostnað vegna þeirra út til samfélagsins og til fagfélaga atvinnurekenda. Þannig getur neytendakærunefndin hin danska<sup>199</sup> nú úrskurðað að atvinnurekandi sem tapar máli fyrir nefndinni greiði kostnað af málsmeðferðinni, eftir nánar tilgreindum reglum. Að auki er gert ráð fyrir því í lögnum að stjórnvöld geti að tilteknum skilyrðum uppfylltum viðurkennt tilteknar kær- og kvörtunarnefndir.

Að mati skýrsluhöfunda væri ákjósanlegt að fylgja fyrrgreindu fordæmi. Til greina kæmi að setja ein heildarlög þar sem mælt væri fyrir um tilteknar lágmarkskröfur til málsmeðferðar og til hlutleysis viðkomandi nefndar. Í því sambandi mætti huga að því að setja slík ákvæði inn í almenn lög á sviði neytendaréttar sem

197 Lög nr. 456 frá 10. júní 2003 sem tóku gildi 1. janúar 2004.

198 Sonny Kristoffersen: *Retshåndhævelse ved forbrugerklager. Kaupmannahöfn 2005, bls. 17.*

199 Nefndin er að nokkru sambærileg við hina íslensku kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa.

fjallað var um hér að framan í kafla 8.1.1.1. Til greina kæmi að í slíkum lögum væri kveðið á um hvar slíkar nefndir væru vistaðar, en skýrsluhöfundar leggja þó ekkert til í slíkum efnum, þótt ákjósanlegt sé að slíkar nefndir séu ekki of dreifðar. Með því væri neytendum almennt ljóst hvert þær gætu leitað með ágreining sinn við atvinnurekendur auk þess sem neytendum væri tryggð skjót úrlausn mála sinna.

Til greina kæmi jafnframt að leiða í lög að niðurstöður slíkra kæruneftnda sem hlotið hefðu staðfestingu eða samþykki stjórnvalda væru bindandi, t.d. ef niðurstaða úrskurðarneftndarinnar væri á þá leið að atvinnurekanda bæri að greiða fjárhæð sem væri undir tilteknum mörkum, til að mynda undir 100.000 kr. Væri ávinningur af slíku fyrirkomulagi einkum sá að með því væru almenn og sérstök varnaðaráhrif mikil, þar sem fyrir lægi að úrlausnir nefndanna væru almennt bindandi. Væru slík almenn áhrif enn meiri ef úrlausnir nefndanna væru birtar með samræmdum hætti, t.d. á miðlægri vefsíðu þar sem nöfn aðila kæmu fram líkt og gert er á vefsvæðum Hæstaréttar<sup>200</sup> og héraðsdómstólanna.<sup>201</sup>

### 8.3 Yfirstjórn neytendamála

Aðeins tæp þrjú ár eru liðin frá stofnun Neytendastofu og embættis talsmanns neytanda og því í raun komin takmörkuð reynsla á starfsemi þeirra. Það er þó álit skýrsluhöfunda að tilteknir gallar séu á uppbyggingu yfirstjórnar neytendamála hérlendis. Hér að neðan eru því lagðar til breytingar sem við teljum til þess fallnar að sníða helstu vankantana af núgildandi fyrirkomulagi og efla eftirlit með neytendavernd hér á landi. Með nokkurri einföldun má segja að kjarni tillagnanna felist í sameiningu núverandi neytendaréttarsviðs Neytendastofu og embættis talsmanns neytenda í nýja stofnun sem eingöngu fari með málefni á sviði neytendaréttar. Verður nú nánari grein gerð fyrir þessum hugmyndum og ástæðum þeirra.

#### 8.3.1 Ný (og sameinuð) stofnun á sviði neytendamála

Þrátt fyrir heiti Neytendastofu, þá er stofnunin í reynd að miklum hluta að sinna öðrum þáttum en þeim sem snúa með beinum hætti að neytendum. Af heimasíðu stofnunarinnar má t.d. ráða að af 22 starfsmönnum stofnunarinnar starfi einungis 3 á neytendaréttarsviði.<sup>202</sup> Þó þau verkefni sem mælifræðisvið og öryggisvið stofnunarinnar sinna skipti neytendur auðvitað máli, þá varða þau neytendur ekki með beinni hætti en ýmislegt annað af verkefnum hins opinbera, sbr. t.d. eftirlit Samkeppniseftirlitsins með verðsamráði, eftirlit Umhverfisstofnunar með öryggi neytenda o.s.frv. Þegar við þetta óverulega umfang neytendaréttarsviðsins bætist að flest úrlausnarefni sviðsins varða 12. gr. laga nr. 57/2005, sem er í grunninn samkeppnisréttarlegs en ekki neytendaréttarlegs eðlis, er sá þáttur stofnunarinnar sem sinnir opinberu eftirliti á sviði neytendaréttar orðinn rýr. Þessu er að mati skýrsluhöfunda afar mikilvægt að breyta og tryggja aukið umfang opinbers eftirlits á sviði neytendaréttar. Þetta telja skýrsluhöfundar hægt að gera með stofnun nýrrar stofnunar á sviði neytendaréttar, sem myndi yfirtaka þá starfsemi sem neytendaréttarsvið Neytendastofu fer nú með. Þessu til viðbótar yrði eftirlit með 12. og 13. gr. laga nr. 57/2005, sem eru í grunninn samkeppnisréttarlegs eðlis, flutt annað (sbr. tillögu þess efnis í kafla 8.1.2.3 hér að framan). Á móti má hugsa sér að sú neytendaréttarlöggjöf sem Fjármálaeftirlitið hefur nú eftirlit með, sbr. lög um fjarsölu á fjármálabjónustu nr. 33/2005, yrði flutt undir hina nýju stofnun. Í því sambandi skal tekið fram að í bréfi Fjármálaeftirlitsins til skýrsluhöfunda er sérstaklega tekið fram að heppilegasta leiðin til þess að skapa öflugan neytendavernd sé að ein stofnun sjái alfarið um mál er snúa að neytendum, bæði hvað varðar leiðbeiningar, upplýsingar og ákvarðanatöku.

Hugmyndin með framangreindri tillögu er að skapa nýja og sterka stofnun sem yrði óskipt í því að sinna eftirliti með hinni eiginlegu neytendaréttarlöggjöf. Telja skýrsluhöfundar ýmsa möguleika ónýtta í opinberu eftirliti á þessu sviði, enda hefur ráðrúm Neytendastofu til eftirlits verið takmörkuð, sbr. það sem að framan greinir. Flestar birtar ákvarðanir Neytendastofu virðast hafa byggt á kvörtunum frá fyrirtækjum, þar sem sá sem kvartar og sá sem kvartað er yfir er veitt eins konar aðilastaða, og fyrirkomulagið því að mörgu leyti

.....  
200 Sjá <http://www.haestirettur.is>.

201 Sjá <http://www.domstolar.is>.

202 Sjá <http://www.neytendastofa.is/pages/33>.

áþekkt og hjá kærunefndum. Hugsa mætti sér mun virkara beint eftirlit með því að aðilar á markaði virði þær kröfur sem settar eru fram í neytendalöggjöfni. Mikill hluti þessarar löggjafar er þess eðlis að það ætti í raun að vera hægur vandi að kanna, t.d. með vettvangsgöngum og öðrum sjálfstæðum athugunum, hvort kröfum hennar sé mætt – t.d. hvort verðmerkingar í búðum og hjá þjónustuaðilum séu í samræmi við lög nr. 57/2005, hvort auglýsingar sem birtast séu villandi gagnvart neytendum, hvort upplýsingagjöf aðila á markaði sé í samræmi við lög o.s.frv. Raunar má segja að opinbert eftirlit með neytendamálum sé að mörgu leyti auðveldara en ýmislegt annað eftirlit með markaðinum vegna þess að í mörgum tilvikum er hægt að sannreyna með tiltölulega einföldum hætti þá háttsemi sem fylgst er með. Til viðbótar slíku auknu beinu eftirliti mætti hugsa sér mun veigameira hlutverk slíkrar stofnunar á sviði verðkannana, en ný tækni kann t.d. að opna ýmsa möguleika fyrir hið opinbera til að tryggja neytendum góðar upplýsingar um verð.

Af framangreindri tillögu leiðir eðlilega að huga þyrfti að þeim þáttum sem nú tilheyrta Neytendastofu en færu ekki til hinnar nýju stofnunar. Í því sambandi mætti t.d. hugsa sér að stofnunin héldi að öðru leyti óbreytt áfram með nýju nafni eða að horft yrði til þess að sameina markaðseftirlit með öryggi vöru í eina stofnun (sbr. til hliðsjónar Sikkerhedsstyrelsen í Danmörku), en þetta eftirlit dreifist á mismunandi stofnanir núna. Hinni nýju neytendastofnun þyrfti að finna nýtt og lýsandi nafn, hugsanlega Neytendaeftirlitið, til samræmis við Samkeppniseftirlitið og Fjármálaeftirlitið. Ákvörðunum stofnunarinnar yrði hægt að skjóta til áfrýjunarnefndar neytendamála, líkt og ákvörðunum Neytendastofu nú.

Það er álit skýrsluhöfunda að eftir framangreinda stjórnisýslubreytingu væri ekki heppilegt að reka annars vegar hina nýju stofnun og hins vegar sérstakt embætti talsmanns neytenda, heldur sé rétt að stefna að því að við slíka breytingu rynnu núverandi neytendaréttarsvið Neytendastofu og embætti talsmanns neytenda í raun saman í eitt, þ.e. í hina nýju stofnun. Núverandi fyrirkomulag – að hið opinbera haldi annars vegar úti Neytendastofu og hins vegar embætti talsmanns neytanda – er til þess fallið að skapa nokkurn rugling, bæði meðal neytanda um það hvert skuli leita, svo og um aðgreiningu verkswiðs hvorrar stofnunar fyrir sig. Með hliðsjón af því, svo og stærð lands og þjóðar, virðist skynsamlegra að stefna að því að reka eina og sterka opinbera stofnun á sviði neytendamála.

Við ofangreinda endurskipulagningu reynir auðvitað á ýmis álitamál sem ekki er unnt að gera á fullnægjandi hátt grein fyrir hér. Það skal hins vegar tekið fram að við endurskipulagninguna verður að hafa í huga að staða stofnunarinnar sem þess stjórnvalds sem tekur stjórnvaldsákvæðanir setur störfum hennar um leið tiltekna skorður. Hér má t.d. til samanburðar vísa til nýlegs dómsmáls um meint vanhæfi forstjóra Samkeppniseftirlitsins til meðferðar tiltekins máls vegna almennra ummæla sem hann viðhafði á opnum fundum, í blaðaviðtölum og á fundi með aðilum málsins. Í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 18. október 2007 í máli nr. E-5079/2007, var niðurstaðan sú að forstjórinn teldist vanhæfur vegna tiltekinna ummæla á fundi með aðilum máls. Í dómi Hæstaréttar frá 10. apríl 2008 í máli nr. 558/2007 var þessari niðurstöðu snúið við og komist að þeirri niðurstöðu að forstjórinn teldist ekki vanhæfur. Engu að síður ber málið með sér að huga verður að því að hinni nýju stofnun og starfsmönnum hennar verði ekki ætluð hlutverk sem leitt geta til vanhæfis við meðferð stjórnisýslumála. Stofnunin þarf að vera með öflugt og sjálfstætt eftirlit með neytendalöggjöfni, auk þess sem hún sinnir rannsóknum sem varða neytendamarkaðinn, en þarf að gæta sín í yfirlýsingum og öðru því sem leitt getur til vanhæfis. Það kemur hins vegar fyrst og fremst í hlut Neytendasamtakanna og annarra frjálsra félagasamtaka að vera í hlutverki „lobbýstans“ fyrir hönd neytenda, auk þess að sinna hagsmunagæslu fyrir þeirra hönd í deilum um neytendamál í samfélaginu. Þó vandasamt geti verið að draga mörkin í einstaka tilvikum, þá þurfa meginhlutverkin að skiptast með þessum hætti. Auk þess að koma í veg fyrir vanhæfi verður slíkt að teljast í samræmi við almennar hugmyndir um verkaskiptingu hins opinbera og frjálsra félagasamtaka, en meðal þeirra athugasemda sem Neytendasamtökin settu fram á fundi með skýrsluhöfundum var að óeðlilegt væri að ríkið héldi úti sérstökum talsmanni neytanda þar sem hann færi með hlutverk sem ættu frekar heima hjá frjálsum félagasamtökum.

### 8.3.2 Neytendasamtökin o.fl.

Það er mikilvægt fyrir neytendavernd að til staðar sé öflugt þrýstiafl fyrir hönd neytenda. Neytendasamtökin vinna þýðingarmikil störf í þágu neytenda sem hinu opinbera er ekki unnt að sinna, sbr. m.a. það sem að framan greinir. Starfsemi samtakanna er orðin rótgróin og almenningi kunn. Þannig töldu um 92% svarenda í könnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands að þeir ættu að leita til Neytendasamtakanna ef þeir teldu rétt á sér brotinn við kaup á vöru og um 41% við kaup á þjónustu.

Neytendasamtökin telja skort á starfsmönnum/fjármunum sitt helsta vandamál og hafa krafist aukinna framlaga af hálfu ríkisins. Á vefsíðu samtakanna segir m.a.:

Neytendasamtökin hafa fengið 15–20% rekstrarkostnaðar síns í formi framlaga frá ríki og einstaka sveitarfélögum. Þetta er lítið miðað við neytendasamtök í nágrannalöndum. Þar hafa stjórnvöld styrkt neytendastarf myndarlega. Forsendan er m.a. sú að til þess að staða neytenda, framleiðenda og seljenda geti verið sem jöfnust verði að koma til framlag hins opinbera.<sup>203</sup>

Til samanburðar er því haldið fram að í nágrannalöndunum sé rekstur sambærilegra neytendasamtaka að mestu leyti kostaður af opinberum aðilum. Þannig greiði stjórnvöld í Danmörku og Noregi um 80% af rekstrarkostnaði neytendasamtaka þar og finnsk stjórnvöld um 90%. Að auki reki hið opinbera samhliða öflugar neytendastofnanir í þessum löndum.

Skýrsluhöfundum er ekki fyllilega kunnugt um hvernig fjárveitingum til neytendasamtaka er háttað á hinum Norðurlöndunum. Þeir telja hins vegar rétt í ljósi ofangreinds að ráðuneytið og ráðherra hugi að því að auka framlög til Neytendasamtakanna. Er slíkt raunar mjög æskilegur liður í þeim breytingum á stjórnarfyrikomulagi neytendamála sem lagðar eru til hér að framan. Í þessu sambandi þarf einnig að huga að hugsanlegum öðrum félagasamtökum sem sinna neytendamálum.

Að endingu skal nefnt að til að tryggja umræðu, samráð og framþróun á sviði neytendamála má hugsa sér að koma á fót einhvers konar ráðgjafarráði sem í sætu fulltrúar helstu aðilanna sem sinna neytendamálum. Hlutverk slíks ráðs yrði þá að vera ráðherra til ráðgjafar um neytendamál og gæti t.d. komið saman á hálfis árs fresti.

Slíkt ráðgefandi ráð er að finna í ýmsum öðrum málaflökkum hér á landi og sem dæmi úr norrænum rétti má benda á hið danska Forbrugerforum, sbr. lov om Forbrugerforum nr. 455/2003. Sá ókostur fylgir hins vegar þessari hugmynd að hún kann að nokkru leyti að ganga gegn þeim sjónarmiðum sem að framan eru nefnd um nauðsyn einföldunar á núverandi fyrikomulagi, þó hlutverk ráðsins yrði vissulega einungis að verða samráðsvettvangur á þessu sviði. Skýrsluhöfundar eru ekki að mælast til þess að slíku ráði verði komið að fót, en telja rétt að vekja athygli á þessum möguleika sem ráðherra og ráðuneytið taka þá afstöðu til.

### 8.3.3 Kærunefndir á sviði neytendamála

Eins og rakið var í kafla 8.2 leggja skýrsluhöfundar að lokum til að komið verði á einu heildarskipulagi kvörtunarnefnda. Lagt er til að sett verði í heildarlög almennar reglur um kær- og kvörtunarnefndir, og jafnframt að neytendur verði upplýstir með einföldum og skýrum hætti um hvert þeir eigi að beina kæru sinni. Þá er jafnframt lagt til að úrskurðir slíkra nefnda verði bindandi fyrir aðila, þó innan ákveðinna marka, eins og fjallað var um hér að framan.

.....

203 Sjá vefsíðu samtakanna, [http://www.ns.is/neytendasamtokin/innra\\_starf/markmid\\_og\\_oskir](http://www.ns.is/neytendasamtokin/innra_starf/markmid_og_oskir).



## HEIMILDASKRÁ

### *Alþingistiðindi.*

- Áslaug Árnadóttir, Stefán Már Stefánsson og Þorgeir Örlygsson: Kauparéttur. Skýringar á lögum um lausafjárkaup og lögum um neytendakaup. Reykjavík, 2006.
- Betænkning nr. 1341/1997 (Danmörk).
- Commission of the European Communities: GREEN PAPER on the Review of the Consumer Acquis. Brussel, 2007. Sjá [http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/acquis/green-paper\\_cons\\_acquis\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/acquis/green-paper_cons_acquis_en.pdf).
- Commission of the European Communities: EU Consumer Policy Strategy 2007-2013. Brussel, 2007. Aðgengilegt hér – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0099:FIN:EN:PDF>.
- Eyvindur G. Gunnarsson: „Lagaskil á sviði samningaréttar.“ Tímarit lögfræðinga, 2. hefti 2003, bls. 137–198.
- Eyvindur G. Gunnarsson: „Varnarþingsreglur Lúganósamningsins.“ Tímarit lögfræðinga, 4. hefti 1999, bls. 317–370.
- Gomard, Bernhard: Almindelig kontraktsret. Kaupmannahöfn, 1988.
- Gunnar Thoroddsen og Skúli Magnússon: Rafræn viðskipti. Umfjöllun um íslensk lög. Reykjavík, 1999.
- Hrafnkell Óskarsson. „Ný lög um þjónustukaup.“ Rannsóknir í félagsvísindum IV. Lagadeild. Reykjavík, 2003, bls. 203–212.
- Kristoffersen, Sonny og Gravesen, Klavs V.: Forbrugerretten. Civil- og markedsføringsretlige aspekter. Kaupmannahöfn, 2001.
- Kristoffersen, Sonny: Retshåndhævelse ved forbrugerklager. Kaupmannahöfn, 2005.
- Lynge Andersen, Lennart: Lov om kreditaftaler med kommentarer. Kaupmannahöfn, 1995.
- Madsen, Palle Bo og Bruun Nielsen, Anne-Dorte: Dansk Forbrugerret. Kaupmannahöfn, 1986.
- Markús Sigurbjörnsson: Einkamálaréttarfar. Handrit til kennslu. Reykjavík, 1993.
- Neytendastofa. Vefslóð: <http://www.neytendastofa.is>.
- Páll Sigurðsson. „Neytendalán og lánsviðskipti.“ Lagabættir III. Reykjavík, 1994, bls. 351–358.
- Retsplejerådets betænkning om reform af den civile retspleje III (Adgang til domstolene), nr. 1436/2004.
- Retsplejerådets betænkning om reform af den civile retspleje IV, Gruppesøgsmål mv., nr. 1468/2005.
- Skýrsla starfshóps á vegum viðskiptaráðherra um heimildir fjármálafyrirtækja til gjaldtöku o.fl. Desember, 2007.
- Viðar Már Matthíasson. „Gallahugtak laga um fasteignakaup, nr. 40/2002.“ Lögborg. Rit Lagastofnunar Háskóla Íslands. Reykjavík, 2003, bls. 741–794.
- Viðar Már Matthíasson: Skaðabótaréttur. Reykjavík, 2005.

## LAGASKRÁ

### **Íslensk lög**

- Lög um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga nr. 7/1936.
- Lög nr. 11/1986 um breytingu á lögnum.
  - Lög nr. 14/1995 um breytingu á lögnum.
- Lög um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti nr. 56/1978.
- Læknalög nr. 53/1988.
- Lög um gjaldprotaskipti o.fl. nr. 21/1991.
- Lög um skaðsemisábyrgð nr. 25/1991.
- Lög um meðferð einkamála nr. 91/1991.
- Lög um húsgöngu- og fjarsölu nr. 96/1992.
- Lög nr. 8/1993. Samkeppnislög.
- Lög um neytendalán nr. 30/1993.
- Lög nr. 101/1994 um breytingu á lögnum.
- Lög um húsaleigu nr. 36/1994.
- Lög um alferðir nr. 80/1994.
- Lög um neytendalán nr. 121/1994.

- Lög nr. 179/2000 um breytingu á lögnum.
- Lög nr. 34/2007 um breytingu á lögnum.

Lög um Lúganósamninginn um dómsvald og fullnustu dóma í einkamálum nr. 68/1995.  
 Lög um réttaraðstoð við einstaklinga sem leita nauðasamninga nr. 65/1996.  
 Lög um endurskoðendur nr. 18/1997.  
 Lög um gerð samninga um hlutdeild í afnotarétti orlofshúsnæðis nr. 23/1997.  
 Lög um lögmenn nr. 77/1998.  
 Lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998.  
 Lög um þjónustukaup nr. 42/2000.  
 Lög um lagaskil á sviði samningaréttar nr. 43/2000.  
 Lög um húsgöngu- og fjarsölusamninga nr. 46/2000.  
 Lög um lausafjárkaup nr. 50/2000.  
 Lög um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu nr. 30/2002.  
 Lög um fasteignakaup nr. 40/2002.  
 Lög um neytendakaup nr. 48/2003.  
 Lög um váttryggingarsamninga nr. 30/2004.  
 Lög um sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa nr. 99/2004.  
 Lög um fjarsölu á fjármálaþjónustu nr. 33/2005.  
 Lög nr. 44/2005. Samkeppnislög.  
 Lög um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins nr. 57/2005.  
 Lög um Neytendastofu og talsmann neytenda nr. 62/2005.  
 Lög um verðbréfiðskipti nr. 108/2007.

## Íslensk stjórnvaldsfyrirmæli

Reglugerð um auglýsingar í útvarpi nr. 611/1989.  
 Reglugerð um neytendalán nr. 377/1993.

- Reglugerð nr. 491/1993 um breytingu á reglugerðinni.
- Reglugerð nr. 236/2000 um breytingu á reglugerðinni.

Reglur um birtingu og auglýsingar á aðgöngumiðaverði kvikmyndahúsa nr. 577/1994.  
 Reglur um birtingu verðskráa hárgreiðslu- og rakarastofa nr. 580/1994.  
 Reglur um verðupplýsingar í auglýsingum nr. 21/1995.  
 Reglugerð um alferðir nr. 156/1995.  
 Reglur um verðupplýsingar veitingahúsa nr. 512/1996.  
 Reglur um verðmerkingar nr. 580/1998.  
 Reglur um mælieiningarverð nr. 184/2000.  
 Leiðbeinandi reglur um verðkannanir til opinberrar birtingar sem samþykktar voru í samkeppnisráði 4. desember 2000.  
 Verklagsreglur um skilarétt, gjafabréf og inneignarnótur frá 9. desember 2000 (gefnar út af viðskiptaráðuneytinu en seljendum er frjálst hvort þeir undirgangast þær eða ekki).  
 Reglugerð um útvarpsstarfsemi nr. 50/2002.  
 Auglýsing nr. 190/2005 um samþykktir úrskurðarnefndar í váttryggingamálum frá 21. nóvember 2005.  
 Reglugerð nr. 596/2005 um eftirlitsnefnd Félags fasteignasala.  
 Reglugerð um kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa nr. 766/2006.  
 Reglur um verðupplýsingar á þjónustu tannlækna nr. 383/2007.  
 Reglur um sundurliðun á verði lyfja sem seld eru gegn lyfseðli nr. 384/2007.  
 Reglur um verðmerkingar á bifreiðaeldsneyti nr. 385/2007.  
 Reglur um útsölur og aðra sölu þar sem selt er á lækkuð verði nr. 366/2008.

## Evrópuréttur

Tilskipun nr. 84/450/EBE um samræmingu á lögum og stjórnsýslufyrirmælum aðildarríkjanna um villandi auglýsingar.  
 Tilskipun nr. 85/577/EBE um að vernda neytendur þegar samningar eru gerðir utan fastra starfsstöðva.  
 Tilskipun nr. 87/102/EBE um samræmingu á lögum og stjórnsýslufyrirmælum aðildarríkjanna varðandi neytendalán.

– Tilskipun nr. 90/88/EBE um breytingu á tilskipuninni.  
Tilskipun nr. 89/552/EBE frá 3. október 1989 um samræmingu tiltekinna ákvæða í lögum og stjórnáskilum um aðildarríkjunum um sjónvarpsrekstur.  
Tilskipun nr. 90/314/EBE um ferðapakka, orlofspakka og skoðunarferðapakka.  
Tilskipun nr. 92/28/EBE frá 31. mars 1992 um auglýsingu lyfja sem ætluð eru mönnum.  
Tilskipun nr. 93/13/EBE um óréttmæta skilmála í neytendasamningum.  
Tilskipun nr. 94/47/EB um verndun kaupenda vegna tiltekinna þátta í samningum um kaup á réttindum til að nýta fasteignir á skiptileigugrunni.  
Tilskipun nr. 97/7/EB um neytendavernd að því er varðar fjarsölusamninga.  
Tilskipun 98/6/EB um neytendavernd að því er varðar upplýsingar um verð á vöru sem er boðin neytendum.  
Tilskipun ESB nr. 99/44/EB um tiltekna þætti í sölu neysluvara og ábyrgð þar að lútandi.  
Tilskipun nr. 2000/31/EB um tiltekna lagalega þætti þjónustu, einkum rafrænna viðskipta, í tengslum við upplýsingasamfélagið á innri markaðnum („tilskipun um rafræn viðskipti“).  
Tilskipun nr. 2002/65/EB frá 23. september 2002 um fjarsölu á fjármálaþjónustu fyrir neytendur og breytingu á tilskipun ráðsins 90/619/EBE og á tilskipunum 97/7/EB og 98/27/EB.  
Tilskipun nr. 2004/39/EB frá 21. apríl 2004 um markaði fyrir fjármálagerninga.

## Norræn lög

Lov om håndverktjenester m.m for forbrugere nr. 63/1989 (Noregur).  
Lov om forbrukerkjøp nr. 34/2002 (Noregur).  
Lov om Forbrugerforum nr. 455/2003 (Danmörk).  
Konsumenttjänstlag, 1985:716 (Svíþjóð).  
Lov om ændring af retsplejeloven om særlig småsagsproces for behandling af tvistige sager om mindre beløb nr. 538/2006 (Danmörk).  
Lov om gruppesøgsmål nr. 456/2004 (Danmörk).

## Alþjóðasamningar

Brusselsamningurinn frá 27. september 1968.  
Rómarsamningurinn frá 19. júní 1980.  
Sáttmáli Sameinuðu þjóðanna frá 1980 um samninga um sölu á milli ríkja, The United Convention for the International Sale of Goods.  
Lúganósamningurinn um dómsvald og fullnustu dóma í einkamálum frá 16. september 1988.  
Samningurinn frá 2. maí 1992 um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningurinn).  
Sameiginlegar stefnumarkandi reglur um sjónvarpsauglýsingar frá 2002 (samþykktar af Verðlagsstofnun og umboðsmönnum neytenda á Norðurlöndum).

## DÓMASKRÁ

### Íslenskir hæstaréttardómar

Hrd. 1967, bls. 960.  
Hrd. 1974, bls. 977.  
Hrd. 1993, bls. 2400.  
Hrd. 1996, bls. 1812.  
Hrd. 1997, bls. 3510.  
Hrd. 1999, bls. 3910 (mál nr. 189/1999).  
Hrd. 2000, bls. 789 (mál nr. 48/2000).  
Hrd. 2002, bls. 1148 (mál nr. 384/2001).  
Hrd. 2003, bls. 899 (mál nr. 408/2002).  
Hrd. 2003, bls. 1532 (mál nr. 426/2002).  
Hrd. 2003, bls. 4332 (mál nr. 136/2003).  
Hrd. 2003, bls. 4674 (mál nr. 297/2003).

Hrd. 2005, bls. 960 (mál nr. 380/2004).  
Hrd. 2005, bls. 2302 (mál nr. 202/2005).  
Dómur Hæstaréttar frá 17. maí 2005, í máli nr. 163/2005.  
Dómur Hæstaréttar frá 17. nóvember 2005 í máli nr. 244/2005.  
Dómur Hæstaréttar frá 16. mars 2006 í máli nr. 360/2005.  
Dómur Hæstaréttar frá 30. mars 2006 í máli nr. 453/2005.  
Dómur Hæstaréttar frá 11. september 2006 í máli nr. 486/2006.  
Dómur Hæstaréttar frá 26. október 2006 í máli nr. 174/2006.  
Dómur Hæstaréttar frá 9. nóvember 2006 í máli nr. 225/2006.  
Dómur Hæstaréttar frá 7. desember 2006 í máli nr. 290/2006.  
Dómur Hæstaréttar frá 14. desember 2006 í máli nr. 323/2006.  
Dómur Hæstaréttar frá 22. febrúar 2007 í máli nr. 406/2006.  
Dómur Hæstaréttar frá 26. apríl 2007 í máli nr. 517/2006.  
Dómur Hæstaréttar frá 18. mars 2008 í máli nr. 207/2007.  
Dómur Hæstaréttar frá 10. apríl 2008 í máli nr. 558/2007.

## **Íslenskir héraðsdómar**

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur frá 10. mars 2006 í máli nr. E-1067/2005.  
Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur frá 7. apríl 2006 í máli nr. E-5032/2005.  
Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur frá 11. apríl 2006 í máli nr. E-7765/2005.  
Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur frá 5. maí 2006 í máli nr. E-3396/2005.  
Dómur Héraðsdóms Norðurlands vestra frá 14. júní 2006 í máli nr. E-189/2004.  
Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur frá 9. október 2006 í máli nr. E-1555/2006.  
Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur frá 24. nóvember 2006 í máli nr. E-388/2005.  
Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur frá 6. desember 2006 í máli nr. E-7819/2005.  
Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur frá 2. febrúar 2007 í máli nr. E-1348/2006.  
Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur frá 12. febrúar 2007 í máli nr. E-2311/2005.  
Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur frá 23. febrúar 2007 í máli nr. E-3193/2006.  
Dómur Héraðsdóms Reykjaness frá 14. maí 2007 í máli nr. E-1569/2006.  
Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur frá 16. maí 2007 í máli nr. 6826/2006.  
Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur frá 2. október 2007 í máli nr. E-528/2005.  
Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur frá 5. október 2007 í máli nr. E-2153/2007.  
Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur frá 5. október 2007 í máli nr. E-3047/2007.  
Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur frá 19. desember 2007 í máli nr. E-3206/2007.

## **Dómar Evrópudómstólsins**

Dómur Evrópudómstólsins frá 14. mars 1991 í máli nr. C-361/89.  
Dómur Evrópudómstólsins frá 14. júlí 1994 í máli nr. C-269/95.  
Dómur Evrópudómstólsins frá 3. júlí 1997, í máli nr. C-269/95.

## **Ákvörðanir Neytendastofu**

Ákvörðun Neytendastofu frá 8. nóvember 2005 í máli nr. 2/2005.  
Ákvörðun Neytendastofu frá 28. júlí 2006 í máli nr. 9/2006.  
Ákvörðun Neytendastofu frá 25. október 2006 í máli nr. 12/2006.  
Ákvörðun Neytendastofu frá 1. nóvember 2006 í máli nr. 13/2006.  
Ákvörðun Neytendastofu frá 29. júní 2007 í máli nr. 15/2007.  
Ákvörðun Neytendastofu frá 26. nóvember 2007 í máli nr. 22/2007.

## **Úrskurðir áfrýjunarnefndar neytendamála**

Úrskurður áfrýjunarnefndar neytendamála frá 4. maí 2006 í máli nr. 1/2006.  
Úrskurður áfrýjunarnefndar neytendamála frá 7. júlí 2006 í máli nr. 2/2006.  
Úrskurður áfrýjunarnefndar neytendamála frá 9. nóvember 2006 í máli nr. 5/2006.  
Úrskurður áfrýjunarnefndar neytendamála frá 26. október 2007 í máli nr. 8/2007.

Úrskurður áfrýjunarnefndar neytendamála frá 6. september 2007 í máli nr. 6/2007.

## **Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa**

Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa í máli nr. 1/2004 (ódagsett frávísun).  
Álit kærunefndar lausafjár og þjónustukaupa í máli nr. 4/2004 (ódagsett frávísun).  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 23. september 2005 í máli nr. 6/2004.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 23. september 2005 í máli nr. 7/2004.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 2. febrúar 2006 í máli nr. 1/2005.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 15. febrúar 2006 í máli nr. 4/2005.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 18. maí 2006 í máli nr. 9/2005.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 21. nóvember 2006 í máli nr. 1/2006.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 7. desember 2006 í máli nr. 2/2006.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 21. nóvember 2006 í máli nr. 5/2006.  
Álit kærunefndar lausafjár og þjónustukaupa frá 20. desember 2006 í máli nr. 11/2006.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 25. janúar 2007 í máli nr. 9/2006.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 25. janúar 2007 í máli nr. 12/2006.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 15. febrúar 2007 í máli nr. 3/2007.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 15. febrúar 2007 í máli nr. 4/2007.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 16. febrúar 2007 í máli nr. 7/2006.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 30. mars 2007 í máli nr. 15/2006.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 30. mars 2007 í máli nr. 6/2007.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 2. maí 2007 í máli nr. 8/2007.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 2. maí 2007 í máli nr. 10/2007.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 2. maí 2007 í máli nr. 11/2007.  
Álit kærunefndar lausafjár og þjónustukaupa frá 2. maí 2007 í máli nr. 12/2007.  
Álit kærunefndar lausafjár og þjónustukaupa frá 19. júní 2007 í máli nr. 13/2007.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 21. júní 2007 í máli nr. 14/2007.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 29. ágúst 2007 í máli nr. 24/2007.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 29. ágúst 2007 í máli nr. 25/2007.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 17. september 2007 í máli nr. 18/2007.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 17. september 2007 í máli nr. 23/2007.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 17. september 2007 í máli nr. 29/2007.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 17. september 2007 í máli nr. 30/2007.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 13. desember 2007 í máli nr. 31/2007.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 13. desember 2007 í máli nr. 35/2007.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 13. desember 2007 í máli nr. 37/2007.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 17. desember 2007 í máli nr. 33/2007.  
Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa frá 27. desember 2007 í máli nr. 36/2007.

## **Aðrar úrlausnir íslenskra stjórnvalda**

Ákvörðun samkeppnisráðs frá 13. mars 1997 í máli nr. 5/1997.  
Úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála frá 2. maí 1997 í máli nr. 5/1997.  
Ákvörðun samkeppnisráðs frá 30. október 1997 í máli nr. 40/1997.  
Ákvörðun samkeppnisráðs frá 17. september 1998 í máli nr. 33/1998.  
Ákvörðun samkeppnisráðs frá 26. október 1998 í máli nr. 38/1998.  
Úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála frá 10. nóvember 1998 í máli nr. 15/1998.  
Ákvörðun Samkeppnisstofnunar frá 29. janúar 2002 í máli nr. 1/2002.  
Ákvörðun samkeppnisráðs frá 10. mars 2004 í máli nr. 3/2004.  
Ákvörðun samkeppnisráðs frá 10. mars 2004 í máli nr. 4/2004.  
Ákvörðun samkeppnisráðs frá 1. apríl 2004 í máli nr. 11/2004.  
Ákvörðun samkeppnisráðs frá 3. desember 2004 í máli nr. 27/2004.  
Ákvörðun samkeppnisráðs frá 3. desember 2004 í máli nr. 28/2004.  
Úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála frá 14. febrúar 2005 í máli nr. 4/2004.

Ákvörðun samkeppnisráðs frá 24. maí 2005 í máli nr. 15/2005.

Ákvörðun samkeppnisráðs frá 7. júní 2005 í máli nr. 19/2005.

Úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála frá 6. október 2005 í máli nr. 11/2005.

Úrskurður samgönguráðuneytisins frá 2. ágúst 2007 í máli nr. 11/2007.

### **Norskir hæstaréttardómar**

Rt. 2006, bls. 179.

Rt. 2007, bls. 1274.

### **Danskir landsréttar- og hæstaréttardómar**

Ufr. 1988, bls. 415 V.

Ufr. 1988, bls. 945 V.

Ufr. 1992, bls. 806 Ö.

Ufr. 1995, bls. 432 H.

Ufr. 1996, bls. 187 Ö.

Ufr. 1998, bls. 47 H.

UfR. 2000, bls. 577 H.

### **Aðrar úrlausnir erlendra úrskurðaraðila**

Forbrukertvistudvalget frá 19. júní 1984 í máli nr. 138/1983 (Noregur).

Juridisk Årbog 1999, bls. 232 (Danmörk).

SHD frá 17. júní 1993 (Danmörk).

## Fylgiskjal I

Yfirlit yfir birtar ákvarðanir Neytendastofu frá 1. júlí 2005 til 31. desember 2007. Samkvæmt birtum upplýsingum á vef Neytendastofu eru formlegar ákvarðanir stofnunarinnar á framangreindu árabili með eftirfarandi hætti:

<b>Árið 2007</b>				
<b>Númer</b>	<b>Eðli kvörtunar</b>	<b>Lög</b>	<b>Upphaf máls</b>	<b>Hver kvartar</b>
1/2007	Notkun firmaheitis	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
2/2007	Notkun firmaheitis á vefsíðu	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
3/2007	Notkun firmaheitis	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
4/2007	Ummæli um keppinaut	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
5/2007	Ummæli um keppinaut	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
6/2007	Notkun firmaheitis á vefsíðu	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
7/2007	Notkun firmaheitis á vefsíðu	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
8/2007	Villandi umbúðir ginseng	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
9/2007	Notkun vörumerkis	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
10/2007	Notkun firmaheitis	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
11/2007	Sala á kaffi, viðskiptahættir	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
12/2007	Villandi auglýsingar	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
13/2007	Villandi auglýsingar	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
14/2007	Líkar vörur (karm.dýr)	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
15/2007	Ósanngjarnar auglýsingar	57/2005	kvörtun	Neytendasamt.
16/2007	Firmaheiti, auglýsingar	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
17/2007	Notkun firmaheitis	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
18/2007	Notkun firmaheitis	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
19/2007	Notkun firmaheitis	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
21/2007	Notkun á vefsíðuheiti	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
22/2007	Auglýsingar á vatni	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
<b>Árið 2006</b>				
<b>Númer</b>	<b>Eðli kvörtunar</b>	<b>Lög</b>	<b>Upphaf máls</b>	<b>Hver kvartar</b>
1/2006	Samanburðarauglýsingar	57/2005	kvörtun	Neytendasamt.
2/2006	Samanburðarauglýsingar	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
3/2006	Notkun vörumerkis	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
4/2006	Notkun firmaheitis á vefsíðu	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
5/2006	Notkun firmaheitis á vefsíðu	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
6/2006	Notkun firmaheitis á vefsíðu	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
7/2006	Notkun firmaheitis á vefsíðu	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
8/2006	Notkun firmaheitis á vefsíðu	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
9/2006	Hækkun á pakkaferð	80/1994	kvörtun	neytandi
10/2006	Notkun trúnaðarupplýsinga	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
11/2006	Notkun trúnaðarupplýsinga	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
12/2006	Innheimta umsýslugjalds	57/2005	kvörtun	neytendur
13/2006	Fullyrðingar í auglýsingu	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi

14/2006	Orðnotkun í samkeppni	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
15/2006	Notkun firmaheitis	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
16/2006	Samanburðarauglýsingar	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
17/2006	Notkun firmaheitis	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
18/2006	Notkun firmaheitis	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
19/2006	Notkun firmaheitis	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
<b>Árið 2005</b>				
<b>Númer</b>	<b>Eðli kvörtunar</b>	<b>Lög</b>	<b>Upphaf máls</b>	<b>Hver kvartar</b>
1/2005	Notkun firmaheitis á vefsíðu	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi
2/2005	Samanburðarauglýsing	57/2005	kvörtun	atvinnurekandi