

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartement
Postboks 8036 DEP

0030 OSLO

BARNE- INKLUDERINGS- DEPARTEMENTET	
Arkivnr:	672.2
Dato:	07.03.11
Saknr:	2011/00409-006

Deres ref.

Vår ref.

Sak nr: 11/324-2

Saksbehandler: Sverre Åril

Dir.tlf: 45 49 00 58

Dato:

04.03.2011

Høring fra Europakommisjonen om alternative tvisteløsninger

Det vises til høringsbrev fra Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet av 02.02.11 vedrørende Europakommisjonens konsultasjonsdokument om alternative tvisteløsninger.

Forbrukerombudet støtter EU-kommisjonen i at forbrukernes tillit til markedet er avgjørende for å kunne oppnå et velfungerende indre marked. I Forbrukerombudets høringsinnspill til både forbrukerrettighetsdirektivet og til grønnboken om løsningsmodeller for en europeisk kontraktsrett har dette standpunktet blitt redegjort for. Det har i den forbindelse også blitt pekt på at det er mange andre grunner enn forskjeller i medlemsstatenes kontraktsrett som gjør at man i dag ikke benytter det fulle potensialet i det indre marked. Jeg er derfor positiv til at EU-kommisjonen nå ser på hvordan man effektivt kan redusere hindringer på andre viktige områder for forbrukerne.

Som kommisjonen peker på i sitt høringsdokument, møter mange forbruker utfordringer i praksis når de ønsker å forfølge sine rettslige krav ovenfor næringsdrivende. Mangel på effektive tvisteløsningsmekanismer, særlig i saker av mindre økonomisk betydning for den enkelte forbruker, er et problem. Svært mange forbrukere velger å gi opp dersom alternativet er å bringe kravet inn for de ordinære domstolene. At forbrukerne sikres tilgang til effektive tvisteløsningsmekanismer vil derfor bidra til å fremme forbrukernes tillit til markedet. Som utgangspunkt er det derfor svært positivt at Europakommisjonen ser på tiltak for å redusere hindringer ved bruk av alternative tvisteløsningsmekanismer på felleskapsområdet.

1. Hvordan takle dagens problemer?

På nasjonalt nivå har dette vært en gjenstand for diskusjon i utvalget bak NOU 2010:11 – Nemndsbehandling av forbrukertvister, der blant annet Forbrukerombudet har vært representert. Anbefalingene i utredningen er gitt på bakgrunn av inngående kjennskap til det norske systemet, herunder til hvordan de ulike systemene for alternativ tvisteløsning fungerer i Norge og til hvordan ulike bransjer i Norge forholder seg til allerede fungerende alternative tvisteløsningsmekanismer.

Det er ikke nødvendigvis slik at løsninger som fungerer godt i et land fungerer like bra i et annet. Etter Forbrukerombudets oppfatning vil dette være et område der subsidiaritetsprinsippet i sterk grad vil gjøre seg gjeldende og der medlemslandene selv vil være nærmest til å avgjøre hvilke mekanismer som vil være hensiktsmessig å benytte på de ulike områdene. Dette vil imidlertid ikke nødvendigvis være til hinder for at man arbeider for at det etableres effektive alternative tvisteløsningsmekanismer i medlemslandene, for eksempel i form av at det stilles opp visse minimums standarder, at man vurderer om det skal stilles krav om alternative tvisteløsninger når bransjer reguleres og at man styrker samarbeidet og bruken av ECC-nettverket.

Når man skal se på hvordan man kan takle utfordringene forbrukerne i dag møter på dette området, må utgangspunktet være at forbrukere som har et problem skal kunne få løst dette på en så effektiv og lite byrdefull måte som mulig, og at forbrukerne i praksis skal få de rettighetene man har krav på, enten man handler fra en næringsdrivende i Norge eller i et annet EØS-land.

I det følgende vil spørsmålene i Europakommisjonens konsultasjonsdokument om hvordan man kan takle problemene man i dag ser på dette området (spørsmål 1-16) bli besvart.

2. Kjennskap til klagenemnder og alternative former for tvisteløsning

1. Forbrukerombudet vil for det første vise til at man i forbindelse med lovfesting av klagenemnder har pålagt næringsdrivende som er tilknyttet nemndene å opplyse om klageadgangen ved utsendelse av faktura til kundene eller der kundene får endelig avslag på en klage til selskapet. Dette må antas å være et effektivt virkemiddel for å øke bevisstheten både hos forbrukere og næringsdrivende rundt eksistensen av klagenemnder.

I bransjer der nemndstilknytning ikke er lovregulert burde de involverte partene oppfordres til frivillig å vedta den samme ordningen med opplysning på faktura eller ved endelig avslag på klage for å informere forbrukere om adgangen til å henvende seg til en klagenemnd.

I tillegg til informasjon på faktura og ved avslag på klager, kan et hensiktsmessig tiltak for å øke kjennskapet til alternative former for tvisteløsning være å opprette et nettsted med samlet informasjon om dette til forbrukere og næringsdrivende. Et slikt tiltak vil være særlig viktig i land hvor det ikke foreligger et sentralisert eller enhetlig system for utenrettslig behandling av tvister.

2. Statlige myndigheter bør ha en viktig rolle i å gjøre alternative former for tvisteløsning bedre kjent ved å støtte opp under informasjonsarbeid og bidra til gode rammebetingelser for aktører som ønsker å tilby klagenemndsbehandling av høy kvalitet. European Consumer Centres bør fortsette arbeidet som er påbegynt med å gjøre seg kjent som et bistandsalternativ ved grenseoverskridende klager innen Europa. Både nasjonale myndigheter og kommisjonen bør bidra til å intensivere informasjonsarbeidet til ECC-kontorene. ECC er et viktig supplement til de nasjonale ordningene for alternativ tvisteløsning. Dersom gode nasjonale løsninger ikke er på plass, vil imidlertid effekten av ECC-initiativet være begrenset.

3. Med henvisning til det som er sagt over, er det ingen tvil om at næringsdrivende som er underlagt en klagenemnd bør pålegges om å informere om dette. Direkte informasjon, for eksempel i form av påskrift på faktura, er en god løsning.

4. Informasjon fra klagenemnder bør for det første skje via nettet. Et problem i land som mangler et sentralisert nemndssystem, er at kvaliteten på nettsidene til nemndene kan variere. Her bør man nasjonalt ta initiativ for å heve kvaliteten, for eksempel ved å stille opp et sett med minimumskrav til utforming av nettsidene, evt. å tildele en aktør rollen som koordinator i dette arbeidet.

5. Bruk av alternative former for tvisteløsning har for det første en økonomisk side som er viktig for begge parter, ikke minst forbrukeren. Fra et forbrukerperspektiv er det derfor viktig at kostnadene ved bruk av klagenemnder holdes så lave som mulig.

I tillegg er det viktig at forbruker får bistand til å klargjøre og vurdere kravet sitt i en tidlig fase, da forbrukere ikke kan forventes å ha inngående innsikt i rettsreglene på området en tvist gjelder. Dette hensynet kan ivaretas av nøytrale sekretariater som utreder og forbereder sakene.

Det kanskje aller viktigste aspektet for å få både næringsdrivende og forbrukere til å benytte utenrettslige tvisteløsningsmekanismer er at man har tillit til at det blir foretatt en god og riktig behandling av sakene som bringes inn. Kvaliteten på arbeidet i nemndene må derfor være høy, noe som kan være en utfordring dersom finansieringen ikke er god nok. Dette kan for eksempel være et problem dersom en bransje ikke er villig til å bidra med tilstrekkelige midler for å få til en nemndsløsning med god kvalitet. I slike tilfelle bør nasjonale myndigheter vurdere å gå inn med lovregulering av nemndsbehandlingen på det aktuelle området.

Til sist må det også nevnes at godt nemndsarbeid lett vil miste sin positive effekt dersom de næringsdrivende ikke aksepterer avgjørelsene, og forbrukere i liten grad går til rettsystemet på grunn av høye kostnader. I slike tilfelle bør også myndighetene vurdere grep i lovgivningen for å motvirke de negative konsekvensene.

6. Å knytte seg til en nemndsordning bør være obligatorisk i bransjer som er regulerte gjennom eksempelvis konsesjons- eller godkjenningsordninger. I slike tilfelle kan det stilles som vilkår for å få konsesjon/godkjenning at man knytter seg til nemndsordningen.

For næringsdrivende i bransjer som i mindre grad er regulert, er tvungen tilknytning til nemndsordninger vanskeligere å gjennomføre, men Forbrukerombudet er av den oppfatning at det må finnes en "sikkerhetsventil" i tvisteløsningssystemet som, ut fra hensynet til forbrukerbeskyttelse, gjør det mulig for myndighetene å beslutte at det skal tilbys et utenrettslig alternativ for behandling av tvister.

7. Der det finnes en nemnd, bør nemndsbehandling være obligatorisk før saken går til domstolene. Unntak bør kun gjøres dersom saken ikke egner seg for skriftlig saksbehandling, slik hovedregelen er i nemndene.

8. Avgjørelser fra nemnder som er godkjent av det offentlige bør i utgangspunktet ha retts- og tvangskraft for partene. Har man å gjøre med rent "private" nemnder, bør ikke avgjørelsene ha retts- og tvangskraft.

3. Utstrekningen av alternative tvisteløsningsmekanismer

9. Når man skal se på hvilke områder alternative tvisteløsningsmekanismer bør omfatte, bør utgangspunktet være at forbrukere som har et problem skal kunne få løst

dette på en tilfredsstillende måte og at forbrukerne i praksis skal få de rettighetene de har krav på. Det bør derfor være mulighet for utenrettslige tvisteløsninger på de rettsområder som er av størst betydning for forbrukerne, herunder spørsmål som er av stor økonomisk betydning for forbrukerne eller der man ser at det er mange som opplever problemer. Det er i tillegg viktig at et slikt system tar høyde for at forbrukerproblemer kan oppstå i forhold til nye produkter og tjenester som kommer, og at forbrukerne også skal kunne få behandlet sine saker i forhold til slike nye produkter og tjenester.

Når det gjelder i hvilken grad det bør være mulig å ha en alternativ tvisteløsningsmekanisme som er åpen for forbrukere så vel som for små og mellomstore næringsdrivende, syntes de største utfordringene i dag å ligge i at forbrukerne ikke har tilgang til slike effektive tvisteløsningsmekanismer. Hovedfokuset bør derfor være å tilrettelegge for et system som ivaretar forbrukernes interesser i denne sammenheng. På flere områder kan man imidlertid se tilfeller der små og mellomstore bedrifter opplever problemer som har tydelige fellestrekk med forbrukerproblemer, og der behovet for effektiv beskyttelse nærmest ville være det samme som hos en forbruker. Eksempler på dette er aggressivt telefonsalg til selvstendig næringsdrivende, negativt salg av katalogoppføringer og lignende problemstillinger. Gode grunner kan derfor tale for at man i noen tilfeller tillater adgang til alternative tvisteløsningsmekanismer også for denne gruppen. På enkelte områder, som for eksempel i dagens flyklagenemnd, vil saken behandles uavhengig om klager er forbruker eller næringsdrivende. Dette er altså et velfungerende tilbud til passasjerer helt uavhengig av om de har kjøpt sin billett som privatperson eller som ledd i næringsvirksomhet. Vanskeligheter vil imidlertid kunne oppstå der regelverket er ulikt avhengig av om det er en forbruker eller en næringsdrivende som søker å få løst sin sak.

Det viktigste vil etter Forbrukerombudets oppfatning derfor være at man i første rekke tilrettelegger for at slike mekanismer forhindrer de problemene man ser for forbrukere på dette området i dag.

10. Tvister på grunn av grenseoverskridende handel på internett vil kunne være av svært ulik karakter og ha holdepunkter i ulikt regelverk avhengig av hva slags avtale man har inngått og hva slags problemer som oppstår. Slike tvister vil også kunne løses innenfor allerede eksisterende alternative tvisteløsningsmekanismer. En tvist som følger av en mangel på en vare kjøpt over internett vil for eksempel kunne behandles i forbrukertvistutvalget eller i den foreslåtte forbrukerklagenemnden. I utredningen om nemndsbehandling av forbrukertvister har man heller ikke lagt opp til at måten man handler sine varer og tjenester skal ha betydning for hva slags tvisteløsningsinstrument forbrukerne er henvist til å benytte seg av.

I forhold til grenseoverskridende handel vil det kunne oppstå problemer i forhold til hvilket tvisteløsningsorgan som er kompetent til å behandle saken. Normalt vil de felleseuropeiske lovvalgsreglene i Rom I og II her kunne bidra til avklaring. Et særnorsk problem er imidlertid at Norge, i motsetning til de fleste andre europeiske land, ikke har ratifisert og implementert disse reglene.

Forbrukerombudet anser imidlertid et sentralisert on-line tvisteløsningsorgan for grenseoverskridende e-handelstvister som lite hensiktsmessig, dersom det er det EU-kommisjonen her ser for seg. Et sentralisert organ vil, så vidt Forbrukerombudet kan forstå, også forutsette et harmonisert regelverk tvister skal løses etter, da det ikke vil

være mulig for et slikt organ å forholde seg til alle de nasjonale releverkene innenfor EØS. Forbrukerombudet har i tidligere høringsinnspill til både forbrukerrettighetsdirektivet og til grønnboken om løsningsmodeller for en europeisk kontraktsrett redegjort for vår skepsis for en totalharmonisering av forbrukerkontraktsretten i EU/EØS.

11. En felles inngangsport der forbrukere kan henvende seg for å få veiledning om sine rettigheter og muligheter for alternativ tvisteløsning vil være positivt for forbrukerne. Ofte vil forbrukerne ikke være klar over hva slags rettigheter man har og hva slags muligheter man har for få sin sak løst ved alternativ tvisteløsning. Det kan i dag oppfattes som litt tilfeldig hvilke områder man har anledning til å benytte seg av alternativ tvisteløsning og i hvilke tilfeller man er henvist til det alminnelige domstolsapparatet. I enkelte tilfeller forekommer det også overlapping av de ulike utenrettslige tvisteløsningsalternativ. Det vil derfor være svært nyttig for forbrukerne å ha en felles inngangsport der man kan henvende seg for informasjon, veiledning og bistand i sin konkrete sak. Det er viktig at forbrukerne i sitt første møte med et slikt organ opplever å få informasjon om regelverk som er relevant for deres tvist og hjelp til å vurdere hvordan man bør forholde seg videre i sin konkrete sak. Dersom forbrukerne gis slik hjelp, og ikke bare henvises til relevant utenrettslig tvisteløsningsorgan, vil det også bidra til å redusere unødig pågang i saker der det er åpenbart at forbrukerne ikke ville få medhold.

Når det gjelder spørsmålet om et slikt organ kun skal gi informasjon eller om organet også skal kunne behandle saker der det ikke finnes noe alternativ tvisteløsningsmodell, må utgangspunktet igjen være at forbrukere som har et problem skal kunne få løst dette på en så effektiv og lite byrdefull måte som mulig og at forbrukerne i praksis skal få de rettighetene man på papiret har krav på. På områder der det ikke finnes alternative tvisteløsningsmekanismer vil det være til liten hjelp for forbrukerne kun å motta informasjon om at slike mekanismer ikke finnes. Det bør ideelt sett derfor også legges til rette for at et slikt organ kan søke å løse tvister i tilfeller der utenrettslige tvisteløsningsmekanismer ikke eksisterer.

12. Fordelene ved at en organisasjon eller en sammenslutning av forbrukere kan gå til søksmål på vegne av en hel forbrukergruppe med identiske eller nær identiske problem er åpenbare. For det første er det prosessøkonomisk bedre for alle parter. For det andre vil det ha en oppdragende effekt på de næringsdrivende som vil skjerpe seg dersom han eller hun vet at det kan komme et samlet søksmål fra mange forbrukere. Et tredje poeng er at selv om saken har liten verdi for hver enkelt kan den ha stor betydning totalt. Det vil derfor helt klart ha sine fordeler om alternative tvisteløsningsmekanismer kan håndtere søksmål fra en hel forbrukergruppe med identiske eller nær identiske problem. Ideelt sett burde slike systemer være rustet til å behandle klager fra forbrukere etter et utmeldingsprinsipp, der forbrukere som ikke vil ta del i søksmålet aktivt på melde seg av. I mange saker vil denne typen søksmål være eneste reelle mulighet. Mange saker er for små til at den enkelte forbruker ser det som hensiktsmessig å forfølge saken, men for det samlede forbrukerkollektiv kan det dreie seg om store beløp.

13. Ved grenseoverskridende tvister vil forbrukerne kunne oppleve problemer i møte med et ukjent tvisteløsningsorgan som gjerne håndterer klagen på et fremmed språk. I mer standardiserte saker, som for eksempel krav om standardkompensasjon etter passasjerrettighetsforordningen 261/2004, er det hensiktsmessig at det utvikles gode standardiserte formularer som kan benyttes når forbrukerne melder sine krav. Ved

grenseoverskridende tvister mellom forbrukere og næringsdrivende vil som nevnt ECC nettverket spille en viktig rolle i forhold til å gi forbrukerne nødvendig informasjon, veiledning og bistand for å kunne forfølge sine krav.

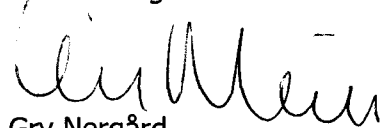
4. Finansiering

14. Når det gjelder finansieringen av alternative tvisteløsningsmekanismer har man på nasjonalt nivå, i utredningen om nemndsbehandling av forbrukertvister, lagt opp til en modell med en statlig finansiert forbrukerklagenemd. Samtidig er det lagt opp til at man på enkelte områder viderefører en del av dagens nemnder i offentlig godkjente avtalebaserte nemnder. Ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv syntes det rimelig at næringsdrivende selv finansierer og løser tvister som oppstår i kjølevannet av egen virksomhet. Når det gjelder de avtalebaserte nemndene er det vanlig at bransjen selv finansierer dette tilbudet.

15. For å sikre tilliten til de avgjørelsene som treffes er det viktig å sikre at også avtalebaserte nemnder har en fri og uavhengig stilling. En måte å sikre uavhengighet på er å ha en nemnd som er balansert sammensatt av representanter fra både nærings siden og forbrukersiden. Et annet forhold som kan sikre publikums tillit til nemnders uavhengighet er å unngå samlokalisering mellom bransjen og nemndenes sekretariat. Det er også anbefalt i SIFO-rapport nr. 4 – 2007 der en vurdering av de frivillige klagenemndene og Forbrukertvistutvalgets effektivitet, nøytralitet og legitimitet ble foretatt.

16. Forbrukerombudet er av den oppfatning at det normalt ikke bør koste noe for forbrukerne å få behandlet en sak i det utenrettslige tvisteløsningstilbudet. Adgangen for forbrukerne til å klage sin sak inn til avgjørelse i et slikt organ vil være viktig for å sikre kvaliteten av de næringsdrivendes klagebehandling. Innføringen av et klagegebyr vil kunne føre til at brukere som har god grunn til å klage ikke gjør dette av økonomiske årsaker. Det vil også kunne føre til at det spekuleres i dette ved klagebehandling i selskapet. Utgiftene ved det alternative tvisteløsningsmekanismene vil kunne pulveriseres på det store antall brukere gjennom å bake kostnadene inn i de normale driftskostnadene, og ikke ved å la kostnaden komme som et tillegg for den enkelte bruker som ser behov for å få prøvd sin sak i et uavhengig klageorgan.

Méd vennlig hilsen



Gry Nergård
forbrukerombud