

Barne- og familiedepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Saksbehandler:
Linn Hogner Jahr
Epost:
linn.hogner.jahr@forbrukerradet.no

Vår dato:
30.09.2019

Vår referanse:
19/2904 - 6

Deres dato:

Deres referanse:

Høringsuttalelse: Behandling av forbrukerklager i Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget

Forbrukerrådet viser til at Barne- og familiedepartementet sendte forslag til ny forbrukerklagelov på høring 27. juni 2019.

Forbrukerrådet er av den oppfatning at det ville det vært hensiktsmessig med en større gjennomgang av lovverket, slik at blant annet utvidelse av saksområdet, minstebeløp og gebyr ble grundig gjennomgått. Slik vi ser det ville det vært naturlig med en mer omfattende revisjon av saksområdet, særlig på bakgrunn av at forbruket har endret seg i favør av kjøp av flere tjenester, at varer og tjenester blir koplet sammen til et helhetlig produkt og at vi også gjennom plattformøkonomi får en helt annen tilgang til tjenester.

Vi har nedenfor kommentert departementets forslag punktvis, og kort oppsummert er vi positive til følgende forslag:

- At 90-dagersfristen skal gjelde kun for meklingen i Forbrukertilsynet
- At et organisatorisk skille mellom tilsynsvirksomheten og behandlingen av forbrukerklager i det utvidede Forbrukertilsynet ikke lovfestes
- At meklings- og vedtaksprosessen opererer under eget navn, tilsvarende ordningen i Danmark
- At saksområdet til det utvidede Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget reguleres i forskrift istedenfor i lov
- At det gis en frist på én måned for å begjære saken inn for Forbrukerklageutvalget
- At kravet om å sette sluttbemerkningsfrist ikke videreføres
- At et dokument likevel skal regnes som forkynt dersom det er sannsynliggjort at motparten har mottatt dokumentet, for eksempel ved bekreftelse på telefon, e-post eller lignende, dersom det ikke er grunn til å tvile på at vedkommende er rett person
- At domstollovens regler om fristberegning gis anvendelse på søksmålsfristen
- At det gis hjemmel til å forskriftsfeste en adgang til å fastsette gebyr på et senere tidspunkt



- At det gis hjemmel til å forskriftsfeste en adgang til å fastsette minstebeløpsgrense på et senere tidspunkt

I tillegg har vi pekt på følgende:

- Det er viktig å tydeliggjøre at meklingen er en lovpålagt forløper i prosessen fram til et eventuelt vedtak
- Forbrukerrådet mener at departementet bør gjøre en endring i forslag til lovteksten hvor det åpnes for at saker etter angrerettloven kan behandles av Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget, uavhengig av hvor selger er etablert.
- Vi ønsker at departementet presiserer hvorvidt tilfeller der posten kommer i retur fra innklagede i forbindelse med meklingen, skal kunne bringes inn til Forbrukerklageutvalget.

Vi har også foreslått at det nye Forbrukertilsynet får avisningshjemmel for:

- **Klage fra forbruker som ikke har et reelt behov for å få avgjort kravet mot den næringsdrivende**
- *Saker som faller utenfor saksområdet*

Kommentarer til «6. Saksbehandlingsfrister, herunder en eller to prosesser»

Departementet foreslår at 90-dagersfristen skal gjelde kun meklingen i Forbrukertilsynet. Forbrukerrådet støtter dette forslaget.

Etter vår vurdering er det uhensiktsmessig å ha én lovbestemt frist for hele prosessen, da det under prosessen vil være forhold saksbehandler ikke kan påvirke. Spesielt gjelder dette i forhold til innsending av begjæringsskjema og forkynnelser. Vi ser heller ikke behov for at fristen på 90 dager for behandling i Forbrukerklageutvalget opprettholdes som en egen frist. Det er likevel viktig å ha et stort fokus på at saksbehandlingen skal gjennomføres innen så kort tid at tilbudet oppleves relevant for brukerne. Vi er derfor positive til å ha styringsparametere knyttet til totaltiden fra saken sendes inn til vedtak er fattet. For eksempel kan det gis føringer for gjennomsnittlig saksbehandlingstid i tildelingsbrev, eller man kan forskriftsfeste en maksimal saksbehandlingstid.

Kommentar til «7. Organisasjon og uavhengighet mv.»

Ad 7.3.1 Organisasjon

Etter departementets vurdering er det verken nødvendig eller ønskelig å lovfeste et organisatorisk skille mellom tilsynsvirksomheten og behandlingen av forbrukerklager i det utvidede Forbrukertilsynet.

Forbrukerrådet er enig i departementets vurdering om at et slikt skille ikke bør lovfestes, og støtter departementets uttalelse om at et eventuelt organisatorisk skille bør opprettes av tilsynet etter de føringer departementet gir i tildelingsbrev og øvrig styringsdialog.

Forbrukerrådet er enig i at organisatoriske skiller i det nye Forbrukertilsynet ikke bør nedfelles i lov. Det er likevel viktig at skillet mellom tilsynsoppgavene i dagens Forbrukertilsynet og meklings- og vedtaksoppgavene i dagens Tvisteløsningsavdeling og Forbrukerklageutvalget opprettholdes. Dette kan



synliggjøres ved at meklings- og vedtaksprosessen opererer under eget navn tilsvarende ordningen i Danmark.

Det nye Forbrukertilsynets meklings og vedtaksfunksjon skal være nøytral. Erfaringene fra dagens organisering i Forbrukerrådet, er at Tvisteløsningsfunksjonen i noen tilfeller blir oppfattet å være forbrukernes representant. Det er viktig at ny organisering understøtter meklings- og vedtaksfunksjonens nøytrale rolle vis a vis både forbrukere og næringsdrivende.

I punkt 32 i fortalen til EU-direktivet om alternativ tvisteløsning i forbrukersaker (2013/11/EU) er det uttalt at uavhengigheten og integriteten til de alternative tvisteløsningsenhetene er avgjørende for borgernes tillit til at de vil få en rettferdig og uavhengig behandling.

Det er grunn til å tro at løsningen som er valgt i Danmark også vil kunne lykkes i Norge. Dersom meklings- og vedtaksprosessen skal opptre med eget navn og logo bør også navnet i seg selv være nøytralt.

Særlig om klagebegrepet

Det er viktig å tydeliggjøre at meklingsprosessen er en lovpålagt forløper i prosessen fram til et eventuelt vedtak. Språket i lovforslaget må gjenspeile hvor i prosessen saken er, slik at man for eksempel snakker om meklings- eller saksforberedelse til vedtak.

Meklingen er en offentlig styrt forhandlingsprosess. Meklingsprosessens formål er å bidra til at partene finner minnelige løsninger. Dette må synliggjøres i lovteksten, slik at partene får riktige forventninger til denne delen av prosessen. Begreper som «klager» og «klagebehandling» kan gi misvisende forestillinger hos partene.

Kommentarer til «8. Utvidelse av saksområdet»

Departementet foreslår at virkeområdet, herunder hvorvidt saksområdet skal utvides, reguleres i forskrift.

Etter Forbrukerrådets oppfatning, bør Forbrukerklageutvalget ha kompetanse til å behandle samtlige forbrukersaker som ikke kan bringes inn til en godkjent klagenemnd. Slik ordningen er i dag, behandles saker etter forbrukerkjøpsloven, håndverkertjenesteloven, angrerettloven og kjøpsloven. Andre forbrukersaker (jf. pkt. 8.2.2 under) vil bare kunne behandles av Forbrukerklageutvalget dersom de er prinsipielle. Dersom saken ikke er prinsipiell, må den i utgangspunktet bringes inn for forlikrådet dersom man ønsker en rettslig avgjørelse.

Vi mener en utvidelse av saksområdet til Forbrukerklageutvalget vil gi et bedre og mer helhetlig tilbud til forbrukerne og at det vil være hensiktsmessig å forskriftsregulere dette. Se nærmere om dette under.

Ad 8.2.2 Saker som mekles i Forbrukerrådet, men ikke behandles av Forbrukerklageutvalget

Forbrukerrådet har tradisjonelt meklet i saker etter forbrukerkjøpsloven, håndverkertjenesteloven, angrerettloven og kjøpsloven. Ved lov om godkjenning av klageorgan av 17. juni 2016 fikk Forbrukerrådet utvidet myndighet til også å mekle i øvrige forbrukersaker som ikke er omfattet av annet innmeldt klageorgans saksområde. Dette dreier seg om alt fra kjøp av nyoppført bolig eller bolig under oppføring, privatskoler og leasing av bil til drosje, hotell og personlig pleie samt trenings- og underholdningstjenester.

Forbrukerklageutvalget har imidlertid en begrenset adgang til å behandle disse sakene.

Forbrukerklageutvalget kan bare avsi en avgjørelse, dersom en sak er av «*prinsipiell karakter*», jf. gjeldende lov om Forbrukerklageutvalget § 1 tredje ledd. Ved bedømmelsen av om en sak er prinsipiell, skal det



vektlegges om den «reiser spørsmål som gjelder mange forbrukere eller spørsmål der det er særlig behov for rettslig avklaring.»

Lov om klageorgan trådte i kraft den 1. juli 2016. Forbrukerrådet har etter dette tidspunktet meklet i 2.044 saker som ikke var omfattet av forbrukerlovgivning. Dette utgjør 7 % av vårt totale antall saker. Av disse sakene var det 1.124 saker som ikke fant sin løsning hos oss.

Forbrukerklageutvalget har totalt behandlet 4 saker som prinsipielle. Dette betyr at i 1.120 saker har partene vært nødt til å bringe saken til det øvrige rettsapparatet for å kunne få en rettsavgjørelse. Dersom Forbrukerklageutvalgets myndighet utvides, vil dette styrke forbrukerrettighetene ved at partene kan få en rettskraftig avgjørelse uten å gå via de ordinære domstolene.

Departementet foreslår at det skal reguleres i forskrift hvilke saker som skal behandles av Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget. Forslaget til ny forskrift viderefører imidlertid Forbrukerklageutvalgets begrensede myndighet til å treffe avgjørelser i enkelte sakstyper.

Forbrukerrådet er enig i at det er hensiktsmessig å forskriftsregulere hvilke sakstyper Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget kan behandle. Dette sikrer en større fleksibilitet ved at endringer i saksområdet kan gjennomføres raskt, og i takt med behov som viser seg gjennom den øvrige samfunnsutviklingen.

Ad 8.2.3 Fast eiendom

Det oppstår mange rettslige tvister i forbindelse med kjøp og salg av fast eiendom. Slike saker behandles verken av Forbrukerrådet eller Forbrukerklageutvalget. Dette er saker av stor betydning for partene som står i konflikten, både følelsesmessig og økonomisk. I en del saker er det tvist om beløp som vil oppleves som ganske høye for partene, selv om det ikke vil være regningsvarende å ta saken inn for domstolene hvis det ikke oppnås forlik i forlikrådet. Slike saker bør ha et utenrettslig behandlingssalternativ. Forbrukerrådet mekler per i dag i saker etter bustadoppføringsloven hvor næringsdrivende ikke er medlem av Boligtvistnemnda. Det antas at en del av de juridiske og faktiske spørsmålene vil være sammenfallende for tvister knyttet til avhendingsloven og bustadoppføringslova. Partsforholdene vil likevel kunne være noe annerledes, da det ofte vil være to private parter i konflikter knyttet til salg av bolig. Forbrukerrådet har utstrakt erfaring med privatpersoner i konflikt, da vi i dag behandler et stort antall saker etter kjøpsloven.

Et helhetlig tilbud om mekling og rettskraftig avgjørelse innenfor et stort område av saker, anses som et effektivt og samfunnsøkonomisk godt alternativ for avlastning av domstolene.

Ad 8.2.4 Klage over landegrensene

Departementet foreslår at Forbrukertilsynets og Forbrukerklageutvalgets behandling av klager over landegrensar fortsatt reguleres i lov uten språklige endringer. Departementet har også særskilt bedt om høringsinstansenes syn på dagens praksis ved behandling av saker over landegrensene og hvorvidt lovteksten bør endres på dette punktet. Det vises til at dagens praksis avviker fra praksis etter forbrukertvistloven av 1978.

Forbrukerrådet mener at departementet bør gjøre en endring i forslag til lovteksten hvor det åpnes for at saker etter angrerettloven kan behandles av Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget, uavhengig av hvor selger er etablert.

Forbrukerrådet erfarer at praksisen etter forbrukertvistloven av 1978 ga et sterkere forbrukervern for norske forbrukere, enn dagens praksis etter lov om godkjenning av klageorganer for forbrukersaker. Dette gjelder særlig i tvister om angrerett.



Netthandel er en økende forbrukertrend, og næringsdrivende retter seg ofte direkte mot et norsk publikum. I slike tilfeller vil det kunne være vanskelig for en alminnelig forbruker å forstå at man handler med en utenlandsk selger, og opplysningen om dette vil ofte først komme frem ved kontakt med Forbrukerrådet.

Næringsdrivende som er etablert i utlandet, men som spesifikt retter seg mot et norsk publikum må følge norsk lov. Dette sikres best ved at sakene også kan behandles av norske klageorgan.

Kommentarer til «9. Andre endringsforslag»

Ad 9.2 Frist for å klage til Forbrukerklageutvalget

Departementet foreslår at Forbrukerklageutvalget ikke lenger skal meldes inn som et klageorgan som overholder kravene i direktivet om alternativ tvisteløsning. Dette medfører at man ikke er bundet av ettårsfristen i direktivet. Departementet foreslår at det gis en frist på én måned for å begjære saken inn for Forbrukerklageutvalget. Forbrukerrådet støtter dette forslaget.

Hensynet til en effektiv saksbehandling, slik at partene kan få en avslutning på saken, taler for at denne fristen settes vesentlig kortere enn ett år. En frist på én måned antas tilstrekkelig for at partene kan omrø seg.

Vår erfaring er at ettårsfristen også har gitt bevismessige utfordringer, da den skal regnes fra forbruker klaget første gang. Det kan være vanskelig for partene å forholde seg til en frist som det oppleves uklart når begynner å løpe. Det synes derfor hensiktsmessig at ettårsfristen ikke videreføres.

Ad 9.3 Sluttbemerkningsfrist og opplysninger til partene

Departementet foreslår at kravet om å sette sluttbemerkningsfrist ikke videreføres. Forbrukerrådet støtter dette forslaget. Reglene om at Forbrukertilsynet skal sette rimelige frister for uttalelser fra partene synes tilstrekkelig til å sikre kontradiksjon.

Ad 9.4 Forkynning

I flere saker som er til behandling hos Forbrukerklageutvalget, sender ikke partene inn mottakskvittering som påkrevd. I slike tilfeller benyttes stevnevitne og dette gjør forkynningsprosessen mer krevende og saksbehandlingstiden betydelig lenger.

Departementets foreslår at et dokument likevel skal regnes som forkynt dersom det er sannsynliggjort at motparten har mottatt dokumentet, for eksempel ved bekreftelse på telefon, e-post eller lignende, og det ikke er grunn til å tvile på at vedkommende er rett person.

Forbrukerrådet støtter endringsforslaget og har tro på at dette vil bidra til at forkynningsprosessen vil bli lettere – uten at dette går på bekostning av tryggheten for at dokumentene har nådd frem til partene.

For å lette forkynnelsesprosessen ytterligere kunne man ha sendt ut vanlig brev eller e-post uten mottakskvittering, slik som forliksrådet gjør. I motsetning til prosessen hos forliksrådet, må man ha gjennomført mekling før vedtak kan fattes i Forbrukerklageutvalget. Når mekling og vedtaksprosessen slås i sammen, vil man ha fått avklart om adressene til partene er korrekt. Dette taler for at man bør legge seg på samme nivå som hos Forliksrådet.



Ad 9.5 Beregning av frister

Dersom partene er uenige i vedtaket fra Forbrukerklageutvalget, må vedtaket bringes inn for tingretten innen én måned etter at vedtaket er forkynt for partene. Forbrukerklageloven regulerer ikke den nærmere beregningen av denne fristen.

Fristberegningen følger etter gjeldende rett ikke domstollovens regler. Departementet foreslår at domstollovens regler om fristberegning gis anvendelse på søksmålsfristen. Forbrukerrådet støtter dette forslaget. Det synes riktig og fornuftig at fristberegningen harmoniseres med domstollovens regler.

De samme hensyn gjør seg også gjeldende for fristen for å sende klage til Forbrukerklageutvalget etter at mekling er avsluttet. Det har også vært mye uklarhet om hvorvidt domstolslovens regler om fristberegning gjelder i denne sammenhengen. Vi vil derfor foreslå at dette presiseres på samme måte for fristen i lovforslaget § 13 annet ledd.

Øvrige innspill til lovforslaget

Til § 2 Om Forbrukertilsynet og § 12 Mekling og saksbehandlingsfrist mv.

I henhold til praksis hos Forbrukerrådet og Forbrukerklageutvalget, får en klager ikke anledning til å få sin sak behandlet av Forbrukerklageutvalget, dersom all post fra Forbrukerrådet til innklagende kommer i retur, og vi heller ikke har oppnådd kontakt pr. e-post. Denne praksisen har sitt opphav i et vedtak fra Forbrukerklageutvalget - FTU-2014-1447, som viser til tidligere Lov om behandling av forbrukertvister (nå opphevet). Begrunnelsen for å avvise saken var at Forbrukertvistutvalget (tidligere navn på Forbrukerklageutvalget) mente innklagde ikke hadde fått «*adgang til å uttale seg*» i meklingen, jf. lovens § 5, 2. ledd, ettersom brev til innklagde var kommet i retur. Det er ikke fattet vedtak etter lov om Forbrukerklageutvalget av 17. februar 2017.

Forbrukerrådet mener at det er uheldig at en klager skal bli avskåret fra å få en avgjørelse i Forbrukerklageutvalget, fordi post til innklagde kommer i retur i meklingsfasen slik at vi ikke får meklet i saken. Det forutsettes at folkeregistrert adresse har vært benyttet (eventuelt at adressen i Brønnøysundregisteret har vært benyttet dersom et foretak er motpart).

Forbrukerrådet ønsker å bemerke at vi behandler et økende antall svindelsaker med lav tvistesum. I slike tilfeller vil alternativet til behandling i Forbrukerklageutvalget være å ta saken til forliksrådet – hvor det må betales et gebyr som ofte overstiger tvistesummen. Dette medfører at flere parter ikke går videre med saken grunnet risikoen for å lide ytterligere økonomisk tap.

Forbrukerrådet mener at innklagdes rettsvern er tilstrekkelig ivaretatt før en rettslig avgjørelse treffes på bakgrunn av foreslått regelverk om forkynnelse.

Forbrukerrådet ber om at departementet presiserer hvorvidt tilfeller der posten kommer i retur fra innklagde i forbindelse med meklingen, som i nevnte avvisningssak for Forbrukerklageutvalget, skal kunne bringes inn til Forbrukerklageutvalget.



Til § 4 Forbrukertilsynets og Forbrukerklageutvalgets saksområde

Minstesum

I forslag til § 4 gis det adgang til å forskriftsfeste at krav må overstige en viss sum for å kunne få saken behandlet i Forbrukertilsynet og i Forbrukerklageutvalget. En mulig minstesum kan imidlertid ikke settes så høyt at den i vesentlig grad svekker forbrukernes adgang til å få klagen behandlet. Sistnevnte begrensning følger av EU regulering. Adgangen til å fastsette en minstebeløpsgrense er en videreføring av gjeldende lovgivning.

Enkelte saker hos Forbrukerrådet og Forbrukerklageutvalget har en svært liten tvistesum, og reiser ingen prinsipielle problemstillinger eller gjelder flere forbrukere. Det kan reises spørsmål om det av rent samfunnsøkonomiske hensyn burde vært satt en i minstebeløpsgrense, for å unngå at Forbrukerrådet og Forbrukerklageutvalget ikke må bruke tid på denne typen saker.

Det er viktig for Forbrukerrådet å beholde et lavterskeltilbud for forbrukere, men vi er likevel enig i at det kan være hensiktsmessig å lovfeste en adgang til å fastsette en slik minstebeløpsgrense ved et eventuelt senere tidspunkt.

Reelt behov for å få avgjort kravet jf. lovforslagets § 14 d og lov om godkjenning av klageorgan for forbrukersaker § 6 femte ledd

I femte ledd av lov om godkjenning av klageorganer for forbrukersakers § 6 «Klageorganets saksområde. Beløpsgrense» fremgår det at

«Klageorganet skal behandle klage fra forbruker som har et reelt behov for å få avgjort kravet mot den næringsdrivende».

Av lovens forarbeid fremgår det at

Vilkåret om et «reelt behov» skal forstås på samme måte som etter tvisteloven § 1-3 annet ledd. I dette ligger først og fremst et krav om at klageren må ha en aktuell interesse i å få saken avgjort, i forhold til den næringsdrivende. Dette avgjøres ut fra en samlet vurdering av kravets aktualitet og partenes tilknytning til det.

Tilsvarende bestemmelse fremgår av lov om Forbrukerklageutvalget § 5 annet ledd bokstav d.

Bestemmelsen i lov om godkjenning av klageorganer for forbrukersakers § 6 femte ledd ser ikke ut til å være videreført i forslaget til lov om behandling av forbrukerklager i Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget eller tilhørende forskrift, mens bestemmelsen i forbrukerklageloven § 5 annet ledd er videreført i lovforslagets § 14 annet ledd bokstav d.

Forbrukerrådet mener verken Forbrukertilsynet eller Forbrukerklageutvalget bør behandle saker hvor partene ikke har et reelt behov for å få saken behandlet. Det bør være en tilsvarende avvisningshemmel for Forbrukertilsynet som for Forbrukerklageutvalget. Bestemmelsen bør eventuelt tas inn i ny lovs §§ 1 eller 4, eller den forslåtte forskrifts § 1.

Til § 8 Gebyr

I forslag til § 8 gis det hjemmel til å forskriftsfeste at klageren skal betale saksbehandlingsgebyr for å få saken behandlet av Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget. For forbrukere kan gebyret bare utgjøre et mindre beløp - hvilket er i tråd med EU regulering. Adgangen til å fastsette et gebyr er en videreføring av gjeldende lovgivning.



Forbrukerrådet mener at det i utgangspunktet er viktig å beholde et gratis tilbud om behandling av forbrukersaker. Det anses imidlertid å være fornuftig å gi hjemmel til å forskriftsfeste en adgang til å fastsette gebyr, da dette sikrer større fleksibilitet i tilfelle behovet for gebyr skulle være større på et senere tidspunkt.

Til § 10 Avvisning

I forslag til lov og forskriftsendringer, har departementet foreslått å videreføre avvisningsbestemmelsene, jf. foreslått Lov om behandling av forbrukerklager i Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget § 10. I forskriftsteksten § 1 tredje ledd er det foreslått at

Forbrukertilsynet avgjør med endelig virkning om en sak faller inn under tilsynets saksområde.

Etter forbrukerrådets oppfatning bør en slik avgjørelse av saker som faller utenfor saksområdet formaliseres ved en avvisning av saken. Forbrukerrådet foreslår derfor at det inntas en avvisningshjemmel for saker som faller utenfor lovens virkeområde. En slik avvisningshjemmel vil medføre at det nye Forbrukertilsynet på en effektiv og ryddig måte kan gi brukerne tilbakemelding om hvilke saker som ikke kan behandles.

Vennlig hilsen
FORBRUKERRÅDET

Inger Lise Blyverket
Direktør

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.

Dokumentet blir kun sendt pr. e-post