

Høringsnotat

Utkast til ny lov om klageorganer for forbrukersaker

1	Innledning.....	6
1.1	Etablering av et nytt og forbedret klagebehandlingstilbud på forbrukerområdet	6
1.2	Nærmere om bakgrunnen for lovforslaget.....	8
1.3	Planlagte lovforslag og forskriftsendringer	10
1.3.1	Lov om klageorganer for forbrukersaker, med tilhørende forskrift, som behandles i dette høringsnotatet.	10
1.3.2	Avtalebaserte nemnder.....	10
1.3.3	Lovbaserte og lovregulerte nemnder	11
1.4	Gjennomgående begreper i forslaget.....	13
1.5	Sammenfatning av forslaget	14
1.6	Høringsnotatets videre oppbygning.....	15
2	Hovedinnholdet i EU-rettsaktene og NOU 2010:11 Nemndsbehandling av forbrukertvister	16
2.1	EU-rettsaktene	16
2.1.1	Direktivet	16
2.1.2	Forordningen.....	16
2.2	NOU 2010: 11 Nemndsbehandling av forbrukertvister	17
3	Det utenrettslige klagebehandlingstilbudet på forbrukerområdet i Norge	18
4	Oversikt over systemer for utenrettslig klagebehandling i andre nordiske land ...	19
4.1	Sverige	19
4.1.1	ARN	19
4.1.1.1	Organisasjon	19
4.1.1.2	Saksbehandlingen	20
4.1.1.3	Nemndas uttalelser.....	20
4.1.2	Private bransjenemnder.....	20
4.1.3	Gjennomføringen av direktivet.....	21

4.2	Danmark	21
4.2.1	Det danske forbrukerklagesystemet	21
4.2.2	FKNs kompetanse	21
4.2.2.1	FKNs sammensetning og saksbehandling	22
4.2.2.2	Vedtakets form og virkning - tvangsfullbyrdelse	22
4.2.3	Godkjente private klagenemnder	23
4.3	Finland	24
4.3.1	Den statlige konsumentrådgivningen	24
4.3.2	Konsumenttvistenämnden	24
4.3.3	Försäkrings- och finansrådgivningen och finansnämnderna FINE	24
4.4	Island	24
5	Prosessen frem mot høring	25
6	Særskilte spørsmål til høringsinstansene	26
7	Direktivets virkeområde, harmoniseringsnivå og definisjoner, m.v.	26
7.1	Direktivets virkeområde	26
7.2	Forholdet til andre EU-rettsakter	27
7.3	Unntak fra direktivets virkeområde	28
7.3.1	Utenrettslige klagebehandlingsprosedyrer der lønn mottas utelukkende fra en enkelt næringsdrivende	28
7.3.2	Interne klageordninger	28
7.3.3	Ikke-økonomiske tjenester av allmenn interesse	28
7.3.4	Twister mellom næringsdrivende	29
7.3.5	Direkte forhandlinger mellom den næringsdrivende og forbruker	29
7.3.6	Domstolenes klagebehandling	29
7.3.7	Prosedyrer initiert av den næringsdrivende mot forbruker	30
7.3.8	Helsetjenester som tilbys av helsepersonell til pasienter	30
7.3.9	Offentlige tilbydere av videregående eller høyere utdanning	30
7.4	Adgang til å innføre strengere krav	30
7.5	Definisjoner	30
7.5.1	Forbruker	31
7.5.2	Næringsdrivende	31
7.5.3	Kjøpsavtale	32
7.5.4	Tjenesteavtale	32
7.5.5	Innenlands og grenseoverskridende tvist	33
7.5.6	Godkjente utenrettslige klagebehandlingsprosedyrer	33

7.5.7	Godkjente utenrettslige klageorgan	33
7.5.8	Kompetent myndighet.....	34
8	Godkjenningsordningen	34
8.1	Kompetent myndighet og kontaktpunkt	34
8.2	Oppnevning av kompetent myndighet og kontaktpunkt i Norge	35
8.3	Krav om informasjon fra klageorganet.....	35
8.3.1	Informasjon ved søknad	35
8.3.2	Informasjon ved forespørsel fra tilsynsmyndigheten.....	36
8.4	Endring i vilkårene for godkjenning – virkning for godkjente utenrettslige klageorganer	37
8.5	Melding om endrede forhold	37
8.6	Sanksjon mot notifiserte klageorganer som ikke lenger oppfyller kravene ...	37
8.7	Litispensvirkning og foreldelsesfristavbrytelse	37
8.7.1	Direktivet og NOU 2010:11.....	37
8.7.2	Gjeldende rett og departementets vurdering	38
8.7.2.1	Litispensvirkning for tvister som innbringes til nemnder	38
8.7.2.2	Foreldelsesfristavbrytelser for tvister som innbringes til nemnder..	38
8.7.2.3	Litispensvirkning og foreldelsesfristavbrytelse for tvister som innbringes til et meklingsorgan.....	39
8.7.2.4	Særskilt om foreldelsesfristavbrytelse for saker som bringes inn for meklings ved Forbrukerrådet.....	40
9	Forbrukerrådet som meklingsorgan og forholdet til Forbrukertvistutvalget.....	41
9.1	Innledning.....	41
9.2	Forslaget	41
9.3	Virkningen av forslaget	42
10	Generelle krav til klageorganer som søker offentlig godkjenning.....	42
10.1	Stiftelsesgrunnlag.....	42
10.2	Saklig kompetanse	43
10.3	Klagen	43
10.3.1	Klageadgangen.....	43
10.3.1.1	Særskilt om klageadgang til Forbrukerrådet.....	44
10.3.2	Krav om skriftlig klage	45
10.3.3	Bistand til å sette opp klage	45
10.3.4	Mottak av klager og utveksling av dokumenter.....	46
10.3.5	Frist for å klage inn til klageorganet	47
10.3.6	Informasjon til partene om at saken blir tatt til behandling	47

10.4	Tvistebeløp.....	47
10.5	Gebyr.....	47
10.6	Bistand fra tredjeperson	48
10.7	Nøytralitetskrav.....	48
10.8	Habilitetskrav	49
10.9	Avvisning.....	49
10.9.1	Tillatte avisningsgrunner	49
10.9.1.1	Departementets vurdering.....	50
10.9.2	Krav til klageorganets avvisning	51
10.9.3	Hvem som skal ha avvisningskompetanse.....	51
10.9.4	Klage på avvisning.....	52
10.10	Saksbehandlingsfrist og vilkår til begrunnelse av saksutfall	52
10.10.1	Saksbehandlingsfristen	52
10.10.2	Krav til begrunnelse av saksutfall.....	53
10.11	Supplerende saksbehandlingsregler	53
10.12	Informasjon på klageorganers nettside	53
10.13	Årsrapport	55
11	Tilleggskrav til meklingsorganer	55
11.1	Kompetanse- og habilitetskrav til meklingsorganets leder og meklere ...	55
11.1.1	Departementets vurdering og forslag.....	56
11.1.1.1	Krav om leder og nestleder eller varaleder	56
11.1.1.2	Kompetansekrav til meklingsorganets leder og meklere	56
11.1.1.3	Ansettelses- og oppnevningstid for meklingsorganets leder og meklere	57
11.1.1.4	Forbud mot instruks	58
11.1.1.5	Godtgjørelse uavhengig av sakens utfall	58
11.1.1.6	Opplysningskrav for meklingsorganets leder og meklere	58
11.2	Meklingsorganets informasjonsformidling og partenes rett til å uttale seg	58
11.3	Partenes betenkningstid	59
12	Tilleggskrav til nemnder	59
12.1	Krav til nemndas organisering.....	59
12.1.1	Departementets vurdering og forslag.....	60
12.1.1.1	Krav om sekretariat.....	60
12.1.1.2	Krav om styre.....	61
12.1.1.3	Departementets forslag	61

12.2	Krav til nemndas sammensetning	61
12.2.1	Krav til leder for nemnda	62
12.3	Krav til nemndas leder og dets medlemmer	62
12.3.1	Direktivet	62
12.3.2	Departementets vurdering og forslag	63
12.3.2.1	Kompetansekraft til nemndleder og øvrige medlemmer	63
12.3.2.2	Ansettelses- og oppnevningstid for leder og for nemndmedlemmer	64
12.3.2.3	Forbud mot instruks	64
12.3.2.4	Godtgjørelse uavhengig av tvistenes utfall	65
12.3.2.5	Opplysningskrav for nemndleder og øvrige nemndmedlemmer	65
12.4	Saksforberedelse i nemnd	65
12.4.1	Kontradiksjonskrav	65
12.4.2	Innhenting av informasjon og sakkyndige uttalelser	66
12.4.3	Partenes rett til å trekke seg	66
12.5	Saksbehandling i nemnd	67
12.5.1	Krav til skriftlighet	67
12.5.2	Saksbehandling – ikke møterett for partene	67
12.5.3	Nemndas beslutningsgrunnlag	67
12.5.4	Nemndas beslutningsdyktighet	67
12.5.5	Delegering av vedtaksmyndighet	68
12.5.6	Opplysningsplikt før aksept av rådgivende uttalelse	68
12.5.7	Rettskraftige vedtak	68
13	Administrative bestemmelser	69
13.1	Nasjonal liste over notifikerte klageorganer	69
13.2	Rapport til EU-kommisjonen hvert fjerde år	70
14	Samarbeidet mellom notifikerte klageorganer på tvers av landegrensene	70
15	Samarbeid mellom notifikerte klageorganer og nasjonale myndigheter som håndhever EU-rettsakter om forbrukervern	71
16	Meddelelses- og gjennomføringsfrist for ADR-direktivet	71
16.1	Informasjon til EU-kommisjonen	71
16.2	Gjennomføringsfrist for ADR-direktivet	72
17	Gjennomføring av ODR-forordningen	72
17.1	Innledning	72
17.2	ODR-kontaktpunkt	73
18	Næringsdrivendes informasjonsplikt	73

18.1	Innledning	73
18.2	Direktivet artikkel 13	73
18.2.1	Hvilken informasjon skal gis, og på hvilken måte.....	73
18.2.2	Hvem skal plikten gjelde for.....	74
18.2.3	Gjennomføring i norsk rett.....	75
18.3	Forordningen artikkel 14.....	75
18.3.1	Hvilken informasjon skal gis, og av hvem.....	75
18.3.2	Gjennomføring i norsk rett.....	76
18.4	Sanksjoner overfor næringsdrivende	77
19	Endringer i andre EU-rettsakter	77
20	Endringer i andre lover	78
20.1	Markedsføringsloven	78
20.2	Endringer i øvrige lover	78
21	Økonomiske og administrative konsekvenser	78
21.1	Konsekvenser for det offentlige.....	78
21.2	Konsekvenser for klageorganer	78
21.3	Konsekvenser for næringsdrivende.....	82
21.4	Konsekvenser for forbruker	83
21.5	Samfunnsmessige konsekvenser.....	84

1 Innledning

1.1 Etablering av et nytt og forbedret klagebehandlingstilbud på forbrukerområdet

Dette forslaget er et av flere tiltak for å etablere et system som skal sikre at forbrukerne, uten å måtte gå til domstolene, får god og uavhengig bistand til å løse tvister med næringsdrivende.

Dagens system for utenrettslig klagebehandling for forbrukersaker, består av Forbrukertvistutvalget - med forutgående mekling i Forbrukerrådet -, en rekke frivillige bransjenemnder og enkelte offentlige klagenemnder. Dette tilbudet gjelder imidlertid bare for enkelte sektorer og de ulike nemndene er i stor grad uensartede både i organisering og i virke.

Det er et viktig forbrukerpolitisk mål å gi forbrukerne tilgang til god og effektiv klagebehandling. Forbrukertvister handler ofte om mindre beløp, som gjør domstolsbehandling til et dyrt og uforholdsmessig ressurskrevende alternativ. Dette har resultert i at det på flere områder er etablert systemer utenfor det ordinære rettsapparatet, som for eksempel nemndsløsninger som Pakkereisenemnda, Finansklagenemndene, Eiendomsmeklingsnemnda, som alle avsier rådgivende uttalelser. Offentlige tilbud som

Husleietvistutvalget og Forbrukertvistutvalget regnes også som en del av det utenrettslige tilbudet, men som til forskjell fra nemndene fatter vedtak som kan få virkning som dom. Forbrukertvistutvalget behandler saker som først har vært meklet i Forbrukerrådet. Dette er alle lavterskeltilbud som er gratis eller rimelig for forbruker, og som normalt behandler saker etter skriftlige prosedyrer.

Det nasjonale utenrettslige tilbudet var gjenstand for evaluering av et offentlig utvalg, som avga sin utredning gjennom NOU 2010:11 Nemndsbehandling av forbrukertvister. Utvalget mente at tilbudet i hovedsak fungerte godt, og viste til at etterlevelsen av uttalelser og vedtak jevnt over var høy. Samtidig ble det pekt på ulike forhold som kunne forbedres. Utvalget foreslo en ny lov med blant annet standardiserte krav til nemndene og en offentlig godkjenningsordning for disse. Lovforslaget omhandlet også Forbrukertvistutvalget, og det ble foreslått at gjeldende forbrukertvistlov oppheves. Utredningen var på høring i perioden 2. februar til 2. mai 2011.

Europeiske forbrukere handler i økende grad over landegrensene, både over Internett og i forbindelse med reiser. Som ledd i å høyne forbrukervernet ved nasjonal og grenseoverskridende handel, vedtok EU i 2013 to rettsakter (ADR-direktivet og ODR-forordningen)¹. Rettsaktene har til formål å etablere et system for utenrettslig klagebehandling av god kvalitet for de fleste forbrukerkontrakter. Rettsaktene anses EØS-relevante og akseptable, og dette er meddelt EFTA-sekretariatet. Det forventes at rettsaktene innlemmes i EØS-avtalen tidlig i 2015. Oppfølgingen av NOU 2010:11 har avventet disse rettsaktene.

Det norske systemet oppfyller ikke fullt ut kravene etter rettsaktene. Tilbudet dekker ikke alle saksområdene som direktivet regulerer, og klageorganene oppfyller i varierende grad kvalitetskravene som følger av EU-rettsaktene.

Som en konsekvens av at EU-rettsaktene om klagebehandling pålegger myndighetene å tilby forbrukere utenrettslig klagebehandling på de fleste områder², foreslår departementet i høringsnotatet at mekling i Forbrukerrådet trer inn som tilbud på alle områder hvor det ikke foreligger et annet notifisert tilbud³. Dette vil i første omgang gjelde i tvister på områder hvor det ikke foreligger noe annet etablert tilbud som oppfyller direktivets krav. I tillegg må mekling inntre som tilbud i perioder inntil nødvendig regelverk kommer på plass for klageorgan som skal notifiseres⁴. Det er imidlertid ønskelig at etablerte, og eventuelt fremtidige, nemnder søker å inngå i et notifisert tilbud. Til tross for at tilbud om mekling i Forbrukerrådet vil være et fullgodt tilbud i henhold til ADR-direktivet, vil det for partene i tvisten ofte være å foretrekke at saken kan drøftes og behandles av et kollegialt organ som avgir en uttalelse eller fatter vedtak.

Fremtidens tilbud til forbrukerne vil således etter forslaget bestå av:

- Mekling i Forbrukerrådet, som blir notifisert til EU-kommisjonen, hvor saksområdet er negativt avgrenset til saker som ikke behandles av annet notifisert tilbud.

¹ Europa- Parlamentets og Rådets direktiv 2013/11/EU av 21. mai 2013 om alternativ klagebehandling i forbindelse med tvister på forbrukerområdet og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) Nr. 524/2013 av 21. mai 2013 om nettbasert klagebehandling i forbindelse med tvister på forbrukerområdet

² Se unntak fra virkeområde i pkt. 7.3.

³ Jf. høringsnotatet punkt 9

⁴ Om notifisering, se høringsnotat punkt 1.4.

- Klageorganer som har søkt og oppnådd godkjenning etter ny lov, og som er notifisert til EU-kommisjonen. Etter gjeldende system vil dette kunne være aktuelt både for avtalebaserte nemnder uten offentlig godkjenning, som Reklamasjonsnemnda for takstmenn, og for nemnder som er offentlig godkjente og gitt rettsvirkninger, som for eksempel El-klagenemnda. I tillegg vil det være aktuelt for tilbud som utvikles etter hvert, men som ikke er pålagt ved eller i henhold til lov. Dette kan være både nye nemnder og meklingsorganer.
- Klageorganer som blir rapportert til kontaktpunktet å være i tråd med direktivets minstekrav, og som blir notifisert til EU-kommisjonen på denne bakgrunn. Etter gjeldende system vil dette være aktuelt for lovpålagte klageorgan, som for eksempel Transportklagenemnda.

Notifiserte klageorganer vil inngå i et samarbeid på EØS-nivå om erfaringer og beste praksis knyttet til både grenseoverskridende og nasjonale tvister innen de ulike områdene. EU-kommisjonen vil legge til rette for slikt samarbeid, og det legges til grunn at dette vil bidra til å høyne nivået på klagebehandlingstilbudet.

Nemnder som ikke søker eller ikke oppnår godkjenning vil fortsatt kunne bestå og virke som tidligere, eventuelt uten rettsvirkninger.

Rettsaktene stiller krav til at myndighetene oppnevner en eller flere kompetente myndigheter som skal påse at klageorganene oppfyller direktivets krav, samt notifisere til EU-kommisjonen om kvalifiserte klageorganer, m.m. Dersom flere kompetente myndigheter oppnevnes, skal et kontaktpunkt oppnevnes som skal ha ansvar for koordineringen av de kvalifiserte klageorganene som de kompetente myndigheter godkjenner eller regulerer. Departementet foreslår at kompetent myndighet, i form av godkjennings- og tilsynsmyndighet, legges til Kongen. Myndigheten kan deretter delegeres til departementer i henhold hva som vil være mest hensiktsmessig. Departementet foreslår at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) oppnevnes som kontaktpunkt⁵.

For å oppfylle rettsaktenes kvalitetskrav, og gjennomføre forslag fra NOU 2010: 11, foreslås ulike krav til klageorganene som skal notifiseres, innført i ny lov om klageorganer for forbrukersaker, og i forskrift. Dette er krav knyttet til saksbehandlingen, sammensetningen, kompetanse blant leder og medlemmer, rapportering til myndighetene, m.m. Kravene gjelder i hovedsak for alle klageorganer, men slik at enkelte krav foreslås kun for nemnd, mens andre kun for meklingsorganer.

Det vil i løpet av 2015 bli foreslått forskriftsendringer og legges frem lovforslag for Stortinget. Samlet sett vil dette gi et heldekkende klagebehandlingstilbud på forbrukerområdet, jf. høringsnotatet punkt 1.3.

1.2 Nærmere om bakgrunnen for lovforslaget

Våren 2013 vedtok EU to rettsakter om utenrettslig tvisteløsning på forbrukerområdet; Europaparlaments- og rådsdirektiv 2013/11/EU av 21. mai 2013 om alternativ tvisteløsning i forbrukersaker og om endring av forordning (EF) nr. 2006/2004 og direktiv 2009/22/EF (ADR-direktivet), og Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 524/2013 av 21. mai 2013 om et online system for tvisteløsning i forbrukersaker og om endring av forordning (EF) nr. 2006/2004 og direktiv 2009/22/EF (ODR-forordningen).

⁵ Høringsnotat punkt 8.1- 8.2

Bakgrunnen for rettsaktene var at EU-institusjonene over lengre tid hadde sett behov for å få på plass et system for utenrettslig klagebehandling av god kvalitet, basert på harmoniserte minstestandarder. Allerede i 1998 hadde EU-kommisjonen vedtatt en anbefaling om prinsipper for de organer som er ansvarlig for utenrettslig behandling av forbrukertvister i de enkelte land (98/257/EF). Anbefalingen inneholdt et sett av minimumskriterier for å sikre uavhengighet, åpenhet, kontradiksjon, effektivitet, legalitet, frivillighet og representasjon. Kriteriene skulle ivareta forbrukerens rettssikkerhet ved utenrettslig klagebehandling. En tilsvarende anbefaling om prinsipper for utenrettslige organer som mekler i forbrukertvister (2001/310/EF) ble vedtatt den 4. april 2001.

Til tross for de klare anbefalingene fra EU-kommisjonen, viste studier at disse ikke har blitt korrekt iverksatt i alle medlemsstatene, og ikke fungerer tilfredsstillende. Forbrukere og næringsdrivende har lite kjennskap til de eksisterende utenrettslige klagebehandlingstilbudene, og kun en liten del av befolkningen i EU vet hvordan de skal klage på en vare eller tjeneste. I tillegg er det stor forskjell på kvaliteten på de utenrettslige klageorganene i medlemsstatene, og behandlinger av grenseoverskridende tvister er ofte lite effektive. Medlemsstatenes sektordekning varierer også.

EU-kommisjonen konkluderte med at svakhetene i eksisterende tilbud medfører at forbrukere avstår fra å handle over landegrenser, og at de mangler tillit til at utenrettslige klageorganer enkelt, raskt og rimelig kan løse potensielle tvister mellom dem og næringsdrivende. Av samme grunn kan dette føre til at næringsdrivende avstår fra å selge varer og tjenester til forbrukere i medlemsstater der det ikke finnes tilstrekkelig tilgang til utenrettslig klagebehandlingstilbud av god kvalitet. Næringsdrivende etablert i en medlemsstat med et dårlig tilbud stiller seg også konkurransemessig svakere enn næringsdrivende etablert i medlemsstat med et godt tilbud, da sistnevnte kan få løst potensielle forbrukertvister raskere og rimeligere. Dette bidrar til å svekke det indre markedet.

På denne bakgrunn presenterte EU-kommisjonen den 29. oktober 2011 sitt forslag til ny regulering på området, et direktivforslag (COM 2011 793/2), og et forordningsforslag (COM 2011 794/2). Formålene med rettsaktene er å sikre forbrukerne klagebehandling av god kvalitet, og å gi næringsdrivende like konkurransevilkår og dermed sikre velfungerende markeder.

Etter direktivet plikter myndighetene å sørge for at heldekkende klagebehandlingstilbud. Det vil si at forbrukere skal kunne klage inn næringsdrivende til et klageorgan nærmest uansett hvilke vare eller tjeneste tvister gjelder, og uavhengig av om avtalen har blitt inngått innenfor fast forretningssted (for eksempel i butikk) eller utenfor fast forretningssted (for eksempel dørsalg, messe, gatesalg, home-party) eller ved fjernsalg (for eksempel Internett, telefon, TV-shop). Direktivet stiller minstekrav til klageorganene som er en del av det nasjonale klagebehandlingstilbudet, bl.a. til klageorganets sammensetning, kompetanse, saksbehandling og informasjon. Direktivet stiller krav til at de nasjonale klageorganene skal behandle klager fra forbrukere bosatt i samme land, og fra forbrukere som er bosatt i et annet EØS-land. Det kan for eksempel være turister som kjøper en vare i Norge, og som oppdager en feil ved varen når de er tilbake i hjemlandet sitt⁶.

Forordningen regulerer særskilt klagebehandling ved netthandel. Det legges opp til at forbrukere som vil klage på en næringsdrivende etter netthandel, skal kunne benytte seg av en nettbasert klageportal. Alle notifiserte klageorganer i EØS-området skal kobles opp mot denne klageportalen. Forbrukere skal uansett hvor de befinner seg i EØS-området, og uansett hvor næringsdrivende de klager inn er etablert, kunne sende inn en klage mot en

⁶ Se høringsnotatet punkt 2.1.1

næringsdrivende til et klageorgan som skal behandle klagen. EU-kommisjonen har ansvar for etablering og driften av klageportalen⁷.

Fristen for gjennomføring av direktivet og forordningen i nasjonal rett er henholdsvis 9. juli 2015 og 9. januar 2016. Prosess for innlemmelse av rettsaktene i EØS-avtalen er startet.

Direktivet er et minimumsdirektiv, som betyr at medlemsstatene kan supplere med tilleggskrav så lenge disse ikke strider mot direktivets innhold og formål. Enkelte krav i lovforslaget går videre enn direktivet, blant annet på bakgrunn av forslag i NOU 2010:11 Nemndsbehandling av forbrukertvister. Utvalget så på tilbudet for utenrettslig klagebehandling på forbrukerområdet i Norge, og foreslo endringer for å forbedre og effektivisere tilbudet⁸. Departementets oppfølging av utredningen har vært utsatt i påvente av EUs arbeid. Hvilke deler av lovforslaget i lovforslaget som tar sikte på å gjennomføre direktivet eller forslag fra NOU 2010:11, vil bli presisert underveis i høringsnotatet.

1.3 Planlagte lovforslag og forskriftsendringer

Det vil i løpet av 2015 legges frem for Stortinget lovforslag, og foreslås forskriftsendringer. Samlet sett vil dette gi et heldekkende klagebehandlingstilbud på forbrukerområdet i tråd med EU-kravene. Prosessene blir i korte trekk følgende:

1.3.1 Lov om klageorganer for forbrukersaker, med tilhørende forskrift, som behandles i dette høringsnotatet.

Forslagene er en del av gjennomføringen de to EU-rettsaktene om utenrettslig tvisteløsning, og oppfølging av enkelte av forslagene i NOU 2010:11. Et sentralt element i forslaget er å styrke Forbrukerrådets meklingsfunksjon. Forbrukerrådet skal tilby meklingsordning i de saker hvor det ikke foreligger et annet tilfredsstillende tilbud, for eksempel i en klagenemnd. Et annet hovedelement i forslaget er å innføre en offentlig godkjenningsordning for klageorganer som oppfyller kvalitetskravene etter loven og forskriften. Godkjenningsordningen vil gjelde både for nemnder og for meklingsorganer.

1.3.2 Avtalebaserte nemnder

Noen avtalebaserte nemnder er allerede offentlig godkjent etter sektorlovgivning. For et mer enhetlig godkjenningssystem av klageorganer, må det gjøres endringer og tilpasninger i denne lovgivningen. Dette gjelder lovgivning for følgende nemnder: *Pakkereisenemnda*, *Boligtvistnemnda*, *Eiendomsmeglernemnda*, *Finansklagenemndene* og *El-klagenemnda*. Arbeidet med lovendringer er i gang, og vil bli sendt på høring med sikte på ikrafttredelse 1. juli 2015. Lovendringene vil i hovedsak være knyttet til godkjenningsordning og rettsvirkninger for godkjenning. Nemndene er ut over dette regulert gjennom egne avtaler og/eller vedtekter, som eventuelt må endres for å tilpasses de nye kravene.

For å unngå flere parallelle offentlige godkjenningsordninger for klageorganer, bør det etableres en overgangsordning mellom godkjenningen som allerede er gitt, og ny offentlig godkjenning, slik at gjeldende godkjenning består inntil det er søkt og oppnådd godkjenning etter ny lovgivning.

Det kan i tilknytning til en slik ordning også vurderes en overgangsperiode med en sluttdato. En slik sluttdato vil kunne bidra til en mer effektiv overgang mellom godkjenningsordningene, og gi større grad av forutsigbarhet for når nemndene blir godkjente

⁷ Se høringsnotatet punkt 2.1.2

⁸ Se høringsnotatet punkt 2.2

etter nytt regelverk og dermed klare for notifikering. En slik løsning vil også være i samsvar med forslaget i NOU 2010:11 om nemndsbehandling av forbrukertvister.

Det legges til grunn at de nemnder som søker om godkjenning etter ny lov foretar nødvendige endringer i avtaler og eller vedtekter for å kunne oppnå godkjenning. Ved en eventuell sluttdato vil det være en naturlig konsekvens at rettsvirkninger etter tidligere godkjenning faller bort. Nemnder som ikke søker og eller oppnår godkjenning innen denne datoen vil derfor kunne videreføres, men uten rettsvirkninger.

Dersom det ikke settes en sluttdato, vil gjeldende godkjenning virke inntil videre, med rettsvirkninger, for de tilfeller at nemnder ikke søker eller ikke oppnår godkjenning etter ny lov. Gjeldende godkjenninger kan være gitt for en tidsbegrenset periode eller uten tidsbegrensning. Hvor det ikke er gitt tidsbegrensning, er praksis slik departementet erfarer, at nemnda søker ny godkjenning når vedtektene eller nemndsavtalen endres. På grunn av varierende gyldighetsperioder for godkjenning blant de ulike nemndene, vil utfasingen av gjeldende godkjenninger skje over en ubestemt periode.

Det bes om høringsinstansenes synspunkter på disse vurderingene, herunder om det bør settes en sluttdato og eventuelt når denne bør settes. Det er også ønskelig med innspill på andre måter å legge opp en overgangsordning mellom gjeldende og ny godkjenning på.

1.3.3 Lovbaserte og lovregulerte nemnder

Klagebehandlingstilbud som er opprettet i eller i medhold av lov (lovpålagt) skal ikke godkjennes etter lov om klageorganer for forbrukersaker. Dette gjelder per i dag *Transportklagenemnda Fly og Jernbane, Brukerklagenemnda for elektronisk kommunikasjon, Domeneklagenemnda og de offentlige nemndene Husleietvistutvalget og Forbrukertvistutvalget*. For at disse tilbudene også skal kunne notifikeres til EU-kommisjonen som kvalifiserte tilbud, må imidlertid den aktuelle reguleringen være i tråd med ADR-direktivets minstekrav. Slik tilpasning kan gjøres ved at kravene fullt ut tas inn i sektorlovgivningen, eventuelt gjennom at det i sektorlovgivningen helt eller delvis henvises til lov om klageorganer for forbrukersaker. Pågående og planlagte prosesser for lovbaserte nemnder er:

1. Nye regler om Forbrukertvistutvalget. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet planlegger å sende på høring et forslag til ny lov om Forbrukertvistutvalget, som skal erstatte gjeldende forbrukertvistlov. Forslagene i NOU 2010:11 om organiseringen av og saksbehandlingen i Forbrukertvistutvalget vil vurderes, samtidig som kravene i ADR-direktivet og ODR-forordningen legger rammer også for dette arbeidet. Høringsperioden for disse forslagene er foreløpig ikke avklart.
2. Samferdselsdepartementet har nylig hatt på høring forslag til endringer i vegtrafikkloven for etablering av ny lovbasert parkeringsklagenemnd, som skal fatte rettskraftige avgjørelser. Det fremgår av forslaget at reguleringen av nemnda er i samsvar med ADR-direktivets minstekrav.
3. Samferdselsdepartementet vil ved endring av E-komforskriften, foreslå å utvide Brukerklagenemndas virkeområde til også å omfatte tvister vedrørende TV-tjenester. Samtidig vil det foreslås at Brukerklagenemnda skal oppfylle kravene som følger av

forslag til lov om klageorganer for forbrukersaker. Arbeidet med forskriftsendringene vil bli sendt på høring med sikte på ikrafttredelse innen 1. juli 2015.

4. Samferdselsdepartementet vil ved endring av Domeneforskriften foreslå at Domeneklagenemnda skal oppfylle kravene som følger av forslag til lov om klageorganer for forbrukersaker. Arbeidet med forskriftsendringen vil bli sendt på høring med sikte på ikrafttredelse innen 1. juli 2015.
5. Transportklagenemnda skal utvides til å behandle saker om passasjerrettigheter innenfor flere områder enn dagens fly og jernbane:
 - a. Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 181/2011 om busspassasjerer og om endring av rådsforordning (EF) nr. 2006/2004 etablerer rettigheter for busspassasjerer. Forordningen stiller blant annet krav om at det skal etableres et nasjonalt klageorgan som skal løse eventuelle tvister mellom passasjerene og transportørene. Lov 29. august 2014 nr. 63 om endringer i yrkestransportlova (gjennomføring av EØS-reglar om busspassasjerar) gir hjemmel til å gjennomføre forordningen i norsk rett gjennom forskrift. Denne loven har ennå ikke trådt i kraft. Gjennomføringen av forordningen har vært omtalt i Prop. 85 L (2013-2014). Det legges opp til at Klagenemnda for fly- og jernbanepassasjerer (Transportklagenemnda) skal utvides til å omfatte klager fra busspassasjerer. Forordningen er ennå ikke innlemmet i EØS-avtalen.
 - b. På bakgrunn av annet EU-regelverk planlegges også utvidelse av Transportklagenemnda til å kunne behandle klager på brudd på båtpassasjerers rettigheter. Forordning 1177/2010 oppstiller rettigheter for båtpassasjerer til sjøs og på innenlandske vannveier. Passasjerenes rettigheter inkluderer et sett med minimumsbestemmelser om informasjon til alle passasjerer forut for og i løpet av reisen, assistanse og kompensasjon dersom reisen blir forstyrret, tiltak i tilfelle forsinkelser og spesifikk assistanse for personer med redusert bevegelighet. Etter forordningen skal det etableres et nasjonalt klageorgan som skal løse eventuelle tvister mellom selskapene og passasjerene. Forordningen er ennå ikke innlemmet i EØS-avtalen. Spørsmålet om gjennomføringen av forordningen i norsk rett har vært på høring med høringsfrist 1. juni 2012, jf. Justis- og beredskapsdepartementets brev 15. mars 2012.
 - c. Det har blitt besluttet at Transportklagenemndas ansvarsområde skal utvides til også å gjelde klager på brudd på transportvilkår for sporvogn, tunnelbane og forstadsbane. Bakgrunnen for beslutningen er de integrerte transportsystemene som finnes i de større byene, og ved inkludering av klager som gjelder buss er det behov for å sikre lik behandling av passasjerklager uavhengig av transportmiddel. Det planlegges endringer i transportklagenemndforskriften som utvider virkeområdet til også å gjelde klager på brudd på transportvilkår for sporvogn, tunnelbane og forstadsbane.
 - d. Samferdselsdepartementet legger opp til at tilpasning til ADR-direktivet vil inkluderes i forskriftsarbeidet for implementering av busspassasjerrettighetsforordningen. Dette arbeidet er påbegynt med sikte på iverksetting i løpet av 2015.

1.4 Gjennomgående begreper i forslaget

Til støtte for lesingen av høringsdokumentene gis i det følgende en forenklet forklaring over de mest sentrale og gjennomgående begrepene:

- *Utenrettslig klagebehandling*; et organisert tilbud for løsning av en tvist mellom forbruker og næringsdrivende på annen måte enn ved ordinær domstolsbehandling, og ved bistand fra utenforstående tredjepart eller organ.
- *Nemnd*; samlebetegnelse på kollegiale organer som behandler tvister mellom forbruker og næringsdrivende normalt ved skriftlig prosedyre, og avgir enten rådgivende uttalelser eller treffer vedtak. Betegnelsen brukes uavhengig av organets rettslige forankring og finansiering.
- *Meklingsorgan*; nøytral tredjepart eller organ som bringer partene sammen med det formål å foreslå løsninger på en tvist som partene kan enes om.
- *Godkjent klageorgan*; et klageorgan, herunder nemnd eller meklingsorgan, som oppfyller nasjonale regler som gjennomfører direktivets krav, og som godkjennes etter forslag til lov om klageorganer for forbrukersaker, se høringsnotatet punkt 7.5.7.
- *Rapportert klageorgan*; et lovpålagt klageorgan, herunder nemnd eller meklingsorgan, som har blitt rapportert til det norske kontaktpunktet å oppfylle EUs minstekrav.
- *Kvalifisert klageorgan*; et klageorgan som tilfredsstiller direktivets krav og som kan notifiseres. Dette begrepet brukes i tilknytning til gjennomgang av kravene som skal legges til grunn for vurdering av om organer kan notifiseres. Dette omfatter både organer som har søkt og oppnådd godkjenning etter forslag til lov om klageorganer for forbrukersaker, og organer som er opprettet ved og detaljert regulert i lov og forskrift (for eksempel Forbrukertvistutvalget og Transportklagenemndene).
- *Notifisert klageorgan*; et kvalifisert klageorgan som blitt notifisert til EU-kommisjonen av kompetent myndighet, eventuelt kontaktpunkt. Disse settes på en offisiell liste i regi av EU-kommisjonen, over notifiserte klageorganer i EØS-området. Notifisering utløser plikt for klageorganene til å rapportere jevnlig til kompetente myndigheter. Notifiseringen kan anses som en offisiell garanti for at klageorganene oppfyller minstekravene i direktivet.
- *Kompetent myndighet*; oppnevnt godkjennings- og tilsynsmyndighet for klageorganene, se høringsnotatet punkt 7.5.8 og 8.1.
- *Kontaktpunkt*; koordinerende organ for notifisering og rapportering til EU-kommisjonen, som etableres dersom flere kompetente myndigheter oppnevnes, se høringsnotatet punkt 8.1.

1.5 Sammenfatning av forslaget

- Formålet med loven er å etablere et rimelig utenrettslig klagebehandlingstilbud av god kvalitet for tvister ved forbrukerkjøp av de fleste varer og tjenester. Det foreslås også en forskrift med utfyllende saksbehandlingsregler mv.
- Det foreslås at Forbrukerrådet får en lovpålagt oppgave å tilby mekling mellom forbruker og næringsdrivende i forbrukertvister, med mindre tvisten kan behandles av annet notifisert klageorgan. Det foreslås forskriftshjemmel for nærmere regler om meklingen, dens virkeområde og pålegg om gebyr for næringsdrivende.
- Ved offentlig godkjenning vil klageorganet bli satt på en liste som notifiseres til EU-kommisjonen, og organet blir offisielt en del av det nasjonale og europeiske klagebehandlingstilbudet på forbrukerområdet, som oppfyller nasjonale krav som gjennomfører direktivet.
- Det foreslås at Kongen gis myndighet til å godkjenne klageorganer og til å føre tilsyn/etterkontroll med disse. Der flere godkjennings- og tilsynsmyndigheter oppnevntes, skal det også oppnevnes et felles kontaktpunkt for disse, blant annet i kommunikasjonen med EU-kommisjonen. Det foreslås at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet oppnevnes som kontaktpunkt.
- Kontaktpunktet koordinerer godkjenningen og utarbeider en offentlig liste over kvalifiserte utenrettslige klageorganer på forbrukerområdet, og er ansvarlig for notifiseringen av listen til EU-kommisjonen. Klageorganer som ikke følger opp kravene blir fjernet fra listen.
- Lovforslaget inneholder generelle krav til klageorganer, herunder krav til stiftelsesgrunnlag, saklig kompetanse, klageadgang, mottak av klage, gebyr, saksbehandlingsfrist, m.m. Lovforslaget inneholder videre tilleggskrav til henholdsvis meklingsorganer, som for eksempel kompetanse- og habilitetskrav til meklingsorganets leder og meklere, og til nemnder, herunder krav til organisering og sammensetning, og krav til saksforberedelse og saksbehandling i nemnda, m.m. Det foreslås også informasjonskrav for nemnder og meklingsorganer, og til kompetente myndigheter som skal føre kontroll med klageorganene.
- Det foreslås videre at Forbruker Europa, som administrativt er en del av Forbrukerrådet, pålegges funksjonen som ODR-kontaktpunkt, som på tvers av landegrenser skal bistå forbruker ved bruk av plattformen for nettbasert klagebehandling ved tvist om varer og tjenester kjøpt på Internett. Se nærmere om gjennomføringen av ODR-forordningen i kapittel 17.
- Direktivet inneholder også enkelte informasjonsplikter for næringsdrivende. Det skal blant annet gis informasjon til forbrukerne om de notifiserte klageorganene, og for næringsdrivende som driver netthandel skal det også gis informasjon om å lenkes til den elektroniske plattformen for nettbasert klagebehandling. Næringsdrivendes informasjonsplikter er omhandlet i kapittel 18.
- I høringsnotatet vurderes hva som skal være virkningen ved å bringe en sak inn for nemnd og inn til mekling. I punkt 8.7 diskuteres det om litispendsvirkning og

avbrytelse av foreldelse skal gjelde kun ved innbringelse til nemnd eller om dette også skal gjelde ved innbringelse til meklingsorgan. Det blir også et spørsmål om disse virkningene skal falle bort for nemnder som er godkjent i dag, men som ikke søker eller ikke får godkjenning etter ny lov.

1.6 Høringsnotatets videre oppbygning

Høringsnotatet inneholder i de videre kapitlene følgende:

Kapittel 2 Hovedinnholdet i EU-rettsaktene og NOU 2010:11 Nemndsbehandling av forbrukertvister

Kapittel 3 Det utenrettslige klagebehandlingstilbudet på forbrukerområdet i Norge – kapittelet gir en kort oversikt over de ulike elementer i det eksisterende utenrettslige klagebehandlingstilbudet i Norge.

Kapittel 4 Oversikt over systemer for utenrettslig klagebehandling i andre nordiske land – Om det utenrettslige klagebehandlingstilbudet på forbrukerområdet i de øvrige nordiske land; Sverige, Danmark, Finland og Island.

Kapittel 5 Prosessen frem mot høring - Om hvordan departementet har arbeidet under lovprosessen, herunder hvilke aktører som har vært involvert.

Kapittel 6 Særskilte spørsmål til høringsinstansene – Konkrete spørsmål til høringsinstansene knyttet til enkeltheter i lovforslaget.

Kapittel 7 Direktivets virkeområde, harmoniseringsnivå og definisjoner (m.v) – Om direktivets virkeområde og om forholdet til andre EU-rettsakter, om direktivets harmoniseringskrav, herunder adgangen til å innføre strengere krav, og om direktivets definisjoner.

Kapittel 8 Godkjenningsordningen – Om hvordan et utenrettslig klageorgan kan bli offentlig godkjent, og om hvilken kompetent myndighet som skal behandle søknader om offentlig godkjenning.

Kapittel 9 Forbrukerrådet som meklingsorgan og forholdet til Forbrukertvistutvalget

Kapittel 10 Generelle til klageorganer som søker offentlig godkjenning – Om de minstekrav både meklingsorganer og nemnder må oppfylle, herunder krav til mottak av klager, gebyr, avvisning av tvister, saksbehandlingsfrist, og informasjonskrav, m.m.

Kapittel 11 Tilleggskrav til meklingsorganer – Om minstekrav, i tillegg til generelle krav, som skal gjelde for godkjente meklingsorganer.

Kapittel 12 Tilleggskrav til nemnder – Om minstekrav, i tillegg til generelle krav, som gjelder for godkjente nemnder, herunder krav til nemndas organisering, sammensetning og kompetanse, krav til sekretariatets saksforberedelse og til nemndas saksbehandling, og krav til hvilken informasjon som skal gis til forbruker og næringsdrivende, m.m.

Kapittel 13 Administrative bestemmelser

Kapittel 14 Samarbeid mellom notifikerte klageorganer på tvers av landegrensar

Kapittel 15 Samarbeidet mellom notifikerte klageorganer og nasjonale myndigheter som håndhever EU-rettsakter om forbrukervern

Kapittel 16 Meddelelles- og gjennomføringsfrist for ADR-direktivet

Kapittel 17 Gjennomføringen ODR-forordning – Om gjennomføringen av ODR-forordningen og om Forbruker Europas rolle som ODR-kontaktpunkt.

Kapittel 18 Næringsdrivendes informasjonsplikt

Kapittel 19 Endringer i andre EU-rettsakter

Kapittel 20 Endringer i andre lover

Kapittel 21 Økonomiske og administrative konsekvenser

2 Hovedinnholdet i EU-rettsaktene og NOU 2010:11 Nemndsbehandling av forbrukertvister

2.1 EU-rettsaktene

2.1.1 Direktivet

Etter ADR-direktivet skal myndighetene sørge for utenrettslig klagebehandlingstilbud for alle typer forbrukertvister, med enkelte unntak. Det stilles også kvalitative krav til klageorganene, bl.a. med hensyn til tilgjengelighet, nøytralitet, kompetanse, at klagebehandlingen skal være gratis eller til en symbolsk pris for forbruker, og at tvister som hovedregel skal være løst innen 90 dager. Direktivet inneholder videre kontradiksjonskrav, og krav om informasjon til forbruker om klagebehandlingstilbudet. Klageorganene skal også behandle grenseoverskridende tvister, og medlemsstatene skal utpeke en eller flere kompetente myndigheter, som skal ha kontroll med organenes virksomhet og oppfyllelse av direktivets krav, og rapportere om disse forhold til EU-kommisjonen. Dersom det oppnevnes flere kompetente myndigheter, skal det oppnevnes et koordinerende kontaktpunkt for kommunikasjon med EU-kommisjonen.

Det er opp til medlemslandene å organisere tilbudet i tråd med nasjonale tradisjoner og forutsetninger. Direktivet legger likevel opp til tre hovedmodeller for utenrettslig klagebehandling:

- 1) Mekling
- 2) Nemnd med bindende avgjørelse
- 3) Nemnd med rådgivende uttalelse

Direktivet inneholder felles krav til de ulike modellene, i tillegg til noen særskilte krav for hver enkelt av dem.

Direktivet legger opp til at klageorganer i tråd med direktivets minstekrav, blir en del av et offentlig nasjonalt og europeisk klagebehandlingstilbud på forbrukerområdet. Klageorganene blir satt både på en nasjonal og en europeisk liste, og skal fjernes fra listene dersom direktivets krav ikke lenger er oppfylt. Klageorganene skal rapportere til en kompetent myndighet annet hvert år om sin virksomhet og oppfyllelsen av godkjenningsskravene. Eventuelle endringer i klageorganets tilbud skal også meldes fortløpende.

2.1.2 Forordningen

Forordningen regulerer at EU-kommisjonen skal etablere en plattform for en nettbasert løsning av forbrukertvister knyttet til grenseoverskridende netthandel. Begrunnelsen for dette

verktøyet er å legge bedre til rette for en enkel klagebehandling for forbrukerne i disse sakene. Dette skal bidra til å skape vekst gjennom å øke forbrukernes tillit ved netthandel over landegrensene. EU-kommisjonen har ansvar for utvikling og drift av plattformen, som skal være gratis å bruke, jf. artikkel 5.

Næringsdrivende som driver nettbasert handel med forbrukere skal opplyse om plattformen, blant annet på sine nettsider, jf. artikkel 14. Forbrukerne skal via nettportalen «Ditt Europa» få tilgang til ODR-plattformen. Klageren skal gi opplysninger som følger av et elektronisk klageformular, jf. artikkel 8, på plattformen. De opplysninger som skal fylles ut, følger av vedlegg til forordningen, og omfatter kontaktopplysninger om begge parter, angivelse av språk og detaljer om tvisten og tvistegenstanden. Plattformen vil identifisere riktig klageorgan som oppfyller kravene i ADR-direktivet i det aktuelle landet, og brukes til kommunikasjonen mellom forbruker, næringsdrivende og klageorganet gjennom hele prosessen fram til avslutning av saken. Plattformen vil automatisk overføre saken til relevant ADR-organ.

ADR-organene skal gis tilgang til plattformen, og saksbehandlingssystemet som skal brukes ved grenseoverskridende saker, via nettbasert løsning og logger seg på med bruker og passord.

Partene må, innen 30 dager fra klagetidspunktet, bli enige om hvilket ADR-organ som skal behandle saken. I motsatt fall, og hvis organet avviser saken, vil ikke saken kunne behandles via plattformen, og klageren skal få opplysninger om eventuelt andre muligheter for klagebehandling, jf. artikkel 9 nr. 7.

Saksbehandlingsfristen for klageorganet er den sammen som i ADR-direktivet, slik at tvisten skal være løst innen 90 dager, med mulighet for å forlenge fristen i særlig kompliserte saker, jf. artikkel 10.

Det skal etableres nasjonale kontaktpunkter for plattformen (minst 2 personer i hvert land) som skal bistå med veiledning og bistand der det oppstår problemer ved bruken av plattformen. Kontaktpunktenes plikter er kun knyttet til grenseoverskridende saker. Kontaktpunktene skal anses som registeransvarlige ved behandlingen av personopplysninger i saksbehandlingen, og er ansvarlig for at behandlingen av opplysningene er i overensstemmelse med nasjonal rett.

2.2 NOU 2010: 11 Nemndsbehandling av forbrukertvister

Et offentlig utvalg ble ved kongelig resolusjon av 27. november 2009 oppnevnt for å se på ulike sider ved det nasjonale utenrettslige klagebehandlingstilbudet, heretter omtalt som Utvalget. Bakgrunnen var at dette tilbudet hadde vokst frem over en trettiårsperiode uten en helhetlig plan. En rapport fra Statens institutt for forbruksforskning fra 2007⁹ indikerte at det var forbedringspunkter i systemet. Blant annet ble det pekt på at nemndene var til dels ulikt organisert, og at det fremsto som tilfeldig hvilket klagebehandlingstilbud som gjaldt innenfor de ulike vare- og tjenesteområdene. Det ble også i rapporten reist spørsmål ved arbeidsfordelingen mellom Forbrukertvistutvalget og Forbrukerrådet ved saksbehandlingen etter forbrukertvistloven.

Den 29. november 2010 ble utredningen «Nemndsbehandling av forbrukertvister» (NOU 2010:11) lagt frem for departementet. Utvalget foreslo enkelte endringer for å forbedre og effektivisere tilbudet. Hovedforslagene var at:

⁹ SIFO-rapport 4-2007 *Å få rett når du har rett*

- Det fastsettes ett felles standard regelverk for nemndenes organisering, saksforberedelse og avgjørelser.
- Det innføres et generelt krav om offentlig godkjenning av nemndenes vedtekter.
- Det bør jobbes for å utvide klagebehandlingstilbudet til andre saksområder.
- All saksforberedelse flyttes fra Forbrukerrådet til sekretariatet i Forbrukertvistutvalget (FTU) i saker etter forbrukertvistloven.
- Forbrukerrådet får oppgave som Forbrukerportal inn til klagebehandlingstilbudet i nemndene og til FTU.
- Gjeldende forbrukertvistlov erstattes av en ny lov om nemndsbehandling av forbrukertvister, som skulle omhandle både FTU og en godkjenningsordning for nemndene.

Utredningen var på høring i perioden 2. februar 2011 til 2. mai 2011.

Enkelte av forslagene i utredningen følges opp i lovforslaget som behandles i denne høringen, mens andre sider av utredningens forslag vil behandles i den planlagte høringen om ny lov om Forbrukertvistutvalget.

3 Det utenrettslige klagebehandlingstilbudet på forbrukerområdet i Norge

Vi har god og lang erfaring med utenrettslig klagebehandling i Norge. Tilbudet på forbrukerområdet baserer seg i hovedsak på en modell bestående av Forbrukertvistutvalget (FTU) og bransjevisse klagenemnder. Tilbudet er ikke dekkende for alle varer og tjenester hvor det inngås kontrakt mellom forbruker og næringsdrivende.

FTU er et statlig forvaltningsorgan, etablert gjennom lov om behandling av forbrukertvister av 28. april nr. 18 1978 (forbrukertvistloven). Dens oppgave er å behandle tvister mellom næringsdrivende og forbruker om forbrukerkjøp, håndverkertjenester og avtaler etter angrerettloven, og tvister i forbindelse med kjøp av varer mellom privatpersoner.

Forbrukerrådet har også lovpålagte oppgaver i forbindelse med saksforberedelse etter forbrukertvistloven. Sakene som behandles av FTU skal først bringes inn for Forbrukerrådet som skal mekle mellom partene med sikte på en minnelig løsning. Forbrukerrådet mekler årlig ca. 5000 saker, og det oppnås minnelig løsning i om lag 75 % av sakene. Saker som ikke løses ved mekling kan av begge parter bringes inn til FTU for videre behandling.

Behandlingen i Forbrukerrådet og i FTU er gratis for partene. I saker som faller utenfor FTUs saklige myndighetsområde, gir Forbrukerrådet informasjon og rådgivning til forbrukere som kontakter dem.

Videre omfattet tilbudet de bransjevisse nemndene som er opprettet ved avtale mellom Forbrukerrådet og de respektive bransjeorganisasjonene, eller har sitt grunnlag i lov eller i medhold av lov. Det er per i dag 18 nemnder som favner om et vidt spekter, særlig av tjenesteområder (for eksempel bank, forsikring, parkering, selskapsreiser, bilutleie og eiendomsmegling). Det vises her også til punkt 1.3.2 og 1.3.3.

Behandlingen er gratis for forbrukerne i FTU og i de fleste nemndene. Både FTU og nemndene er partssammensatte med et likt antall representanter for næringsinteresser og forbrukerinteresser, og med en nøytral jurist som leder. Vedtakene fra FTU blir rettslige

bindende dersom de ikke bringes inn for domstolen, mens nemndenes avgjørelser som hovedregel kun er rådgivende for partene. Det er en betydelig variasjon mellom nemndenes sakstall, organisering, sekretariatsstørrelsen, saksbehandlingstiden og etterlevelsen av avgjørelsene.

Det finnes også andre typer nemnder som behandler klager fra forbrukere, herunder statlige (for eksempel Husleietvistutvalget) og rene bransjenemnder uten medvirkning fra forbrukerorganisasjonene (for eksempel innen tannlegebehandling). Videre deltar Norge også med Forbruker Europa i Kommisjonens ECC-Net, et nettverk av forbrukerkontorer som gir råd og bidrar til klagebehandling i forbindelse med handel over grensene.

Direktivets krav til utenrettslige klageorganer er på mange måter inspirert av de nordiske modellene, med krav som i stor grad oppfylles av Forbrukertvistutvalget, Forbrukerrådet og eksisterende nemnder. Direktivets krav er likevel noe mer omfattende på enkelte punkter. De største utfordringene ser ut til å være i) direktivets krav om full sektordekning (ikke alle sektorer dekkes av dagens tilbud), ii) uorganiserte næringsdrivende faller utenfor mange bransjenemnder (de fleste nemnder behandler kun klager mot organiserte næringsdrivende), og iii) saksbehandlingsfristen på 90 dager. Direktivet inneholder videre ulike krav til informasjon, som mange organer i dag ikke oppfyller, men som departementet antar at kan løses med relativt små ressurser.

4 Oversikt over systemer for utenrettslig klagebehandling i andre nordiske land

4.1 Sverige

4.1.1 ARN

Det svenske statlige klagebehandlingsorganet *Allmänna reklamationsnämnden* (ARN) håndterer de fleste typer forbrukertvister, men det finnes en del sektorer som er unntatt fra ARN kompetanseområde. For et fåtall av disse unntatte sektorene er det mulig for forbrukere å henvende seg til bransjespesifikke nemnder som drives av næringslivet. For øvrige unntatte sektorer finnes det i dag ikke et alternativt system for utenrettslig klagebehandling.

ARN skal, på forespørsel fra forbrukere, i følge mandatet som styrer nemndas virksomhet, prøve tvister mellom forbrukere og næringsdrivende som gjelder varer, tjenester eller annet som tilbys av en næringsdrivende, hovedsakelig til private¹⁰. ARN får også under visse forutsetninger prøve tvister mellom en gruppe forbrukere og en næringsdrivende, såkalte gruppesøksmål (grupptalan). ARNs behandling er gratis for partene. ARN gir ikke råd til enkeltforbrukere, og mekler heller ikke mellom parter i forbrukertvister.

4.1.1.1 Organisasjon

ARN styres av en heltidsansatt leder som har ansvar for nemndas ledelse og økonomi. Kjernevirksomhetene ved nemnda ledes av en nestleder som er ansvarlig for forberedelse av sakene. Leder og nestlederen av nemnda utnevnes av regjeringen og skal være jurister med dommererfaring. Nemnda tar også i bruk eksterne ressurser. Regjeringen utnevner et visst antall jurister med erfaring som dommere som leder nemndene (nämdsammanträderna).

¹⁰ Förordning (2007:1041) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden

4.1.1.2 Saksbehandlingen

ARN er oppdelt i tretten avdelinger som prøver tvister avhengig av hva saken gjelder. Som eksempler kan nevnes bank-, bosteds-, båt-, forsikrings-, motor- og reiseavdelingene. Varer og tjenester som ikke kan behandles i en av disse avdelingene behandles av Almännas avdelingen. Saksbehandlingen ved ARN er utelukkende skriftlig.

De tvister som ikke prøves av ARN fremgår av ARNs regelverk/instruksjon og forskrifter¹¹. Det handler blant annet om saker der verdien av det omtvistede beløpet ikke overstiger visse terskelbeløp, tvister angående utleie av fast eiendom mv. og varmepumper, samt visse forsikringsspørsmål og tvister angående advokatvirksomhet.

Ved avgjørelse av tvister består nemnda normalt av en leder og fire interesserepresentanter, hvorav halvparten representerer forbrukerinteressene og halvparten representerer næringslivssiden. Om en sak er av enkel karakter, eller om den næringsdrivende ikke har ytret seg i saken, kan saken avgjøres av nemndas leder eller nestleder, eller av en annen tjenestemann ved kontoret uten andre representanter til stede. Det er også mulig å avgjøre saker i en såkalt mindre nemnd, dvs. bestående av en leder eller to representanter. ARN kan også avgjøre tvister av særskilt betydning i en større nemnd, d.v.s. med tre ledere og fire representanter eller i plenum.

4.1.1.3 Nemndas uttalelser

ARN gir utelukkende en anbefaling til partene om å løse tvisten på en bestemt måte. Partene er altså ikke bundet av ARNs beslutninger, og det finnes ingen muligheter til å tvangsgjennomføre vedtak.

Det er heller ikke mulig å klage på nemndas vedtak, men de kan likevel under visse forhold overprøves/omgjøres. Overprøving kan for eksempel skje om vedtaket er åpenbart uriktig på grunn av klare forbigåelser eller om det framkommer nye bevis i saken. Overprøving må skje senest to måneder etter at tvisten er avgjort.

Mange næringsdrivende retter seg etter ARNs vedtak. I 2012 fulgte ca. 76 % av de næringsdrivende nemndas vedtak. Magasinet *Råd och Rön*, som gis ut av Sveriges Konsumenter, publiserer navnene på de næringsdrivende som ikke følger ARNs vedtak på en egen «svarteliste».

4.1.2 Private bransjenemnder

Det foreligger i dag tre private bransjenemnder, som behandler tvister som ikke håndteres av ARN.

Nämnden för rättsskyddsfrågor och Personförsäkringsnämnden drives av bransjeorganisasjonen *Svensk Försäkring*, og behandler visse forsikringsspørsmål, som ikke behandles av ARN. Virksomheten styres etter vedtekter. Forsikringsnemndenes behandling av saker ligner i stor utstrekning på den som skjer ved ARN. Nemndenes behandling er gratis og saksbehandlingen er skriftlig. Behandlingen baseres på de dokumentene partene legger fram i saken, og begge parter skal gis mulighet til å ytre seg om motpartens dokumenter. Ved avgjørelse av sakene deltar representanter for både forbruker- og næringslivssiden. Nemndenes avgjørelser er bare rådgivende for næringslivssiden, og det finnes ingen sanksjonsmuligheter knyttet til vedtaket. Kostnadene for nemndenes virksomheter fordeles mellom forsikringsselskapene som deltar i virksomhetene i forhold til antallet innkomne saker fra respektive selskap.

¹¹ Allmänna reklamationsnämndens forskrifter om forbrukertvister som ikke behandles av nemnda (KOVFS 2009:1).

Värmpumpsbranschens reklamationsnämnd (VPN) administreres og finansieres av bransjeorganisasjonene *Svenska Värmepumpföreningen* og *VVS-Installatörerna*. VPN behandler tvister angående kjøp og installasjon av varmepumper. Saksbehandlingen er skriftlig og foregår på omtrent samme måte som i ARN og forsikringsnemndene. En forskjell mellom VPN og de andre reklamasjonsnemndene er at forbrukerinteressene ikke er representert i VPN. Videre er det knyttet en engangskostnad for klageren å få en tvist behandlet av VPN. Det koster 1500 svenske kroner for fysiske personer og 2500 svenske kroner for juridiske personer. VPNs vedtak innebærer en anbefaling om hvordan tvisten bør løses, og er ikke bindende for partene.

4.1.3 Gjennomføringen av direktivet

Sverige har allerede et velfungerende system for behandling av utenrettslig klagebehandling, først og fremst gjennom ARNs virksomhet. Utgangspunktet ved gjennomføringen av ADR-direktivet er derfor at ARNs kompetanseområde kommer til å utvides til å omfatte flertallet av de typer tvister som på det nåværende tidspunkt er unntatt fra nemndas kompetanseområder, men som omfattes av direktivets anvendelsesområde.

Mulighetene for å beholde og eventuelt nyinnrette private bransjeorganisasjoner som lever opp til direktivets kvalitetskrav til å behandle tvister i særskilte sektorer er også aktuelt å vurdere. Et utvalg ble oppnevnt av den svenske regjering for å se på det utenrettslige klagebehandlingssystemet i Sverige, og hvordan ADR-direktivet og ODR-forordningen bør gjennomføres. Utvalgets utredning ble offentliggjort den 27. juni 2014¹².

4.2 Danmark

4.2.1 Det danske forbrukerklagesystemet

Det danske klagebehandlingssystemet for forbrukere består av det sentrale offentlige Forbrukerklagenævn, som er regulert i *lov om forbrugerklager*¹³ med tilhørende *bekendtgørelse om forbrugerklager*¹⁴ og *bekendtgørelse om gebyrer og omkostninger ved Forbrukerklagenævnet (FKN)*¹⁵, og av 19 private bransjefinansierte klagenemnder, som er godkjent av *Økonomi og erhvervsministeren* etter *lov om forbrugerklager*. I tillegg kommer *Advokatnævnet*, forskjellige sektorspesifikke råd eller nemnder, som ikke er omfattet av lov om forbrukerklager. I tillegg kommer også en rekke private klagenemnder som ikke er lovregulert.

4.2.2 FKNs kompetanse

Utgangspunktet for Forbrukerklagenævnets virksomhet er at nemnda behandler klager fra forbrukere på varer, arbeids- eller tjenester, som kommer fra privat virksomhet, *med mindre* det er en klageadgang til en godkjent, privat klage- eller ankenemnd, *eller* det uttrykkelig er unntatt nemndas kompetanseområde, *eller* det i lovgivningen er foreskrevet en særlig klagemulighet.

En rekke områder faller utenfor kompetanse, uten at det er snakk om en uttømmende liste over varer og tjenesteytelser som ikke kan behandles. Det beror på en konkret vurdering av

¹² <http://www.regeringen.se/sb/d/18314/a/243178>

¹³ Lovbekendtgørelse nr.1095 af 8. september 2010

¹⁴ Bekendtgørelse nr.460 af 20. april 2010

¹⁵ Bekendtgørelse nr. 191 af 13. marts 2008 som ændret ved BEK nr. 1114 af 10. september 2010

om en gitt vare eller tjeneste faller innenfor de hovedgrupper som kan behandles av Forbrukerklagenævnet.

For at en klage kan behandles, skal tvistesummen utgjøre minst 800 danske kroner, og maksimum 100 000 kroner. For klager på sko og tekstiler er vederlaget minst 500 kroner og for motorsykler eller lignende minst 10000 danske kroner.

Forbrukerklagenævnets kompetanse omfatter områder som: Husholdningsapparater og jernvare, datamaskiner m. v., annen elektronikk, tekstiler og skinn til klær og bolig, møbler og interiør, mindre husdyr, barnevogner, sykler, mopeder, sports- og fritidsutstyr, foto, klokker, optikk, smykker, leie og leasing av biler, transport og flytting, musikkinstrumenter, konserter.

4.2.2.1 FKNs sammensetning og saksbehandling

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (KFST) ivaretar sekretariatsfunksjonen for Forbrukerklagenævnet¹⁶. Funksjonen er forankret i Center for forbrugerrettigheter. Forbrukerklagenævnet består av en leder med dommerkompetanse, og to forbruker- og næringslivsrepresentanter¹⁷.

Saksbehandlingen ved nemnda er kun skriftlig, og det derfor ikke alle saker som er egnet til behandling i nemnda.

Sekretariatet sørger for at saken blir belyst, fastsetter nødvendige frister for partene til å komme med uttalelser. Saksbehandlingen er kjennetegnet ved at forbrukerens krav og partenes opplysninger legger rammene for saken, men forhandlingsprinsippet gjelder ikke absolutt¹⁸. Sekretariatet påser bl.a. om den ufravikelige lovgivningen er oppfylt.

Det innhentes sakkyndige uttalelser i det omfang det ansees som viktig for å opplyse saken. Sekretariatet utarbeider i den forbindelse et skjønnskjema som den sakkyndige besvarer. Sekretariatet er blant annet oppmerksom på om det kan finnes habilitetsproblemer. Gjør en part gjeldende innsigelser og inhabilitet, vil innsigelsen bli forelagt nemnda til avgjørelse/vedtak.

Sekretariatet har kompetanse til å avvise saker. Dette gjelder blant annet saker som ikke vurderes egnet til behandling i nemnda, eller hvor det må anses for åpenbart at forbrukeren ikke kan få medhold i sine krav.

Den næringsdrivende skal betale et beløp til KFST for styrelsens utgifter til å behandle en sak ved nemnda når forbrukeren får medhold i sin klage, eller når saken avgjøres ved forlik.

4.2.2.2 Vedtakets form og virkning - tvangsfullbyrdelse

Vedtak fattet i nemnda kan bringes inn for domstolene av begge parter. Et vedtak i nemnda pålegger aldri en forbruker en positiv forpliktelse - på samme måte som vedtaket ikke er bindende for forbrukeren. Vedtaket vil slik enten konkludere med at forbrukeren får helt eller delvis medhold i klagen, eller at forbrukeren ikke kan gis medhold i klagen. Hvis den næringsdrivende taper saken, vil vedtaket derimot vanligvis pålegge den næringsdrivende en

¹⁶ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ut over dette en egen avdeling som ivaretar sekretariatsfunksjonen for tre godkjente, private klagenemnder: Ankenævnet på Energiområdet, Ankenævnet for bedemandsbranchen og Ankenævn for Dyrklæger. Sekretariatsbetjeningen skjer i form av inntektsdekket virksomhet.

¹⁷ Tilsvarende gjelder for godkjente, private klagenemnder.

¹⁸ Forhandlingsprinsippet gjelder ved rettspleien, og angir at partene er forpliktet til å legge fram saksinformasjonen. Retten treffer så en avgjørelse på grunnlag av partenes fremsatte krav og opplysninger, og har i normalt ikke adgang til selv å innhente ytterligere informasjon.

positiv forpliktelse, for eksempel at den næringsdrivende skal betale forbrukeren 8000 kroner. Den næringsdrivendes adgang til å bringe saken inn for domstolene er underlagt visse begrensninger.

Hvis den næringsdrivende ikke vil være bundet av vedtaket, skal han eller hun meddele det skriftlig til KFST innen en frist på 30 dager. Forholder den næringsdrivende seg passiv, kan vedtaket etter fristens utløp tvangsfullbyrdes.

Meddeler den næringsdrivende at han eller hun ikke vil være bundet av vedtaket innen fristen, må forbrukeren i så fall bringe saken inn for domstolene. For å sikre at forbrukeren i dette tilfellet ikke av økonomiske årsaker avholder seg fra å føre en retts sak mot den næringsdrivende, er det innført hjemmel til at KFST kan dekke forbrukerens utgifter i forbindelse med rettsaken.

Dekning av omkostninger skjer etter søknad til KFST, og en eventuell dekning etter forbrukerens rettshjelpsforsikring skal først utnyttes. Reglene om tvangsfullbyrdelse om dekning av omkostninger gjelder både for Forbrukerklagenævnet og de private klagenemndenes vedtak.

4.2.3 Godkjente private klagenemnder

De private klagenemndene er opprettet frivillig og godkjennes etter prinsippene i lov om forbrukerklager. Nemndene er regulert ved hjelp av nemndspesifikke vedtekter, som fastsetter kompetanseområder, gebyrstruktur mv., og som sikrer at nemndenes sammensetning, saksbehandling, habilitet m.v. er betryggende både for den næringsdrivende og for forbrukeren. Det er i utgangspunktet de samme regler/krav som gjelder for de private klagenemndene og Forbrukerklagenævnet. For eksempel må lederen for nemnda være dommer og det er knyttet uavhengige sekretariater til nemndene, som selv sørger for å få informasjon om sakene, m. v. Det er en forutsetning for godkjennelse at nemnda behandler klager på alle næringsdrivende innen den gjeldende bransje, eller – område. Dette gjelder også klager på næringsdrivende som ikke er medlem av den bransjeorganisasjon som står bak nemnda. Nemndene er normalt opprettet av en eller flere bransjeforeninger eller representanter for bransjen sammen med Forbrugerrådet.

Det er i dag 19 godkjente private klagenemnder. Nemndene dekker blant annet den finansielle sektor¹⁹, transportsektoren²⁰, private foretak²¹, håndverkstjenester²², o.a. tjenesteytelser m.v.²³. Konkurrence- og Forbrukerstyrelsen (KFST) fører på ministerens vegne et alminnelig tilsyn med nemndene med tanke på å sikre at de i sin saksbehandling etterlever godkjente vedtekter, Nemndene er uavhengige og ministeren/KFST kan derfor ikke gå inn i en konkret vurdering av nemndas avgjørelse av en sak.

Begge parter kan som utgangspunkt alltid bringe saken inn for domstolene når nemnda har truffet en avgjørelse i saken²⁴.

¹⁹ Pengeinstitutankenævnet, Realkreditinstitutankenævnet, Ankenævnet for investeringsforeninger, Ankenævnet for fondsmæglerselskaber og Ankenævnet for forsikring.

²⁰ Pakkerejseankenævnet og Ankenævnet for bus, tog og metro.

²¹ Ankenævn for Dyr læger, Ankenævnet for Køreundervisning og Klagenævnet for Ejendomsformidling.

²² Byggeriets Ankenævn, Håndværkets Ankenævn og Ankenævnet for Tekniske Installationer.

²³ Ankenævnet for Bedemandsbranchen, Ankenævnet for Hotel, Restaurant og Turisme samt Ankenævn for Biler.

²⁴ Den næringsdrivende kan gjennom å være medlem av en bransjeforening være forpliktet til å etterleve et nemndsvedtak.

4.3 Finland

Det eksisterende utenrettslige systemet i Finland inkluderer:

- Konsumenttvistenämnden (KRIL)
- Försäkrings- och finansrådgivningen och finansnämnderna (FINE)

4.3.1 Den statlige konsumentrådgivningen

Forbrukerne kan søke råd hos den statlige konsumentrådgivningen. Denne instansen gir også meklingshjelp i tvister mellom forbrukere og næringsdrivende. Rådgivningen og meklingshjelpen er gratis. Hvis tvisten ikke kan løses ved hjelp av konsumentrådgivningen, kan forbrukerne gå til Konsumenttvistenämnden. Behandling hos rådgivningstjenesten er ikke et vilkår for å bringe saken inn nemnden.

4.3.2 Konsumenttvistenämnden

Konsumenttvistenämnden (KRIL) er det statlige sentrale klageorganet for forbrukertvister i Finland. Nemnda har et bredt kompetanseområde og fører de fleste typer tvister mellom forbrukere og næringsdrivende. De eneste unntakene fra Konsumenttvistenämndens virksomhetsområde er tvister angående verdipapirer og lovfestet forsikring. Nemnda behandler også tvister mellom privatpersoner i enkelte spørsmål knyttet til bolig. KRILs beslutninger er rådgivende.

KRIL finansieres gjennom statsbudsjettet, og det er gratis for partene å få prøvd en sak ved nemnda. De siste årene har Konsumenttvistenämnden behandlet 2500 – 2800 saker.

Når KRIL behandler tvister er den normalt sammensatt av en leder og fire representanter, hvorav to representerer forbrukerinteresser og to representerer næringsinteresser. Mindre saker kan avgjøres av nemndas sekretariat.

KRILs saksbehandling er skriftlig og behandlingen baseres på opplysninger og dokumentasjon som partene leverer. Nemnda kan også ved behov innhente sakkyndige uttalelser.

4.3.3 Försäkrings- och finansrådgivningen och finansnämnderna FINE

Försäkrings- och finansrådgivningen och finansnämnderna (FINE) er en privat enhet og er finansiert av fagforeningene. Den gir råd til forbrukere og mindre bedrifter i tvister som gjelder bank, forsikrings- og trygghetssektorene (securities).

FINE ble grunnlagt av Konsumentverket, Finansinspektionen og Finansbranchens Centralförbund. FINE finansieres av Finansbranchens Centralförbund, men er likevel upartisk og uavhengig. Försäkrings- och finansrådgivningen gir råd til forsikrings-, bank, og verdipapirkunder i problemsituasjoner og utreder kundenes klager. I tilknytning til Försäkrings- och finansrådgivningen arbeider også Försäkringsnämnden, Banknämnden og Värdepappersnämnden, som på anmodning fra forbrukere gir uttalelser av rådgivende karakter. Når disse nemndene behandler saker, er de normalt sammensatt av en ordstyrer/leder, vanligvis en professor i jus eller en pensjonert dommer, og minst fire andre representanter, som oftest er jurister. Saksbehandlingen ved nemndene er skriftlig.

4.4 Island

Island har ingen sentral statlig klagebehandlingsorgan. Det finnes imidlertid unntaksvis lovpålagte krav om at forbruker skal tilbys utenrettslig klagebehandling innenfor enkelte sektorer. Dette gjelder eksempelvis den islandske forbrukerkjøps- og

håndverkertjenesteloven, og forbrukerkredittloven. Tilsvarende bestemmelser hjemler krav om utenrettslig klagebehandling for forsikringsavtaler.

I tillegg finnes det nemnder som er frivillig etablerte av bransjen, herunder klagenemnd for reiseliv, vask- og renseritjenester, tannlegetjenester og byggentreprenøransvar.

Næringsdrivendes deltakelse i nemnda er frivillig og bygger på en avtale mellom relevante bransjeforeninger, departementer, og forbrukerorganisasjonen.

Avgjørelsene i de frivillige og lovpålagte nemndene er rådgivende. Unntaket er avgjørelser truffet av finans- og forsikringsnemnda. Disse er bindende med mindre saken ankes til domstolen. Partene kan i alle nemndene ta saken videre til domstolen.

Det varierer hvem som utfører sekretariatsoppgaver for nemndene. Som hovedregel ligger sekretariatet i en offentlig tilsynsmyndighet for den enkelte sektor. I noen tilfeller ligger sekretariatet hos bransjeorganisasjonen, frivillige organisasjoner, eller hos departementet med sektoransvar.

5 Prosessen frem mot høring

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sendte på høring EU-kommisjonens forslag til direktiv (COM 2011 793/2) og til forordning (COM 2011 794/2) i perioden 5. desember 2011 til 5. februar 2012. Det ble i tillegg avholdt høringsmøte den 24. januar 2012. Blant annet på bakgrunn av innspillene fra høringsrunden, ble det gitt norsk innspill til en felles EFTA-uttalelse om forslagene, som ble vedtatt den 24. mai 2012. Hovedessensen i denne uttalelsen var at: 1) Et klagebehandlingstilbud for tilnærmet alle forbrukerkontrakter for varer og tjenester, sammenholdt med minimumskrav til klageorganene syntes for ambisiøst og ressurskrevende. Det ble påpekt at det burde være en åpning for å godkjenne allerede etablerte velfungerende systemer som ikke oppfyller alle kravene, så fremt muligheten for videre domstolsprøving er ivaretatt; 2) Myndighetenes forpliktelser til å etablere klagebehandlingstilbud bør være forbeholdt tvister initiert av forbrukerne; 3) At saksbehandlingsfristen på 90 dager fra klageorganet mottar klagen til resultat foreligger, er for kort, og at fristeberegning heller bør starte fra saken er tilstrekkelig opplyst for behandling; 4) Krav om at næringen skal opplyse forbrukerne om muligheten for utenrettslig klagebehandling støttes. Samtidig ble det påpekt at kravene må være adekvate, og bør gjelde i de situasjoner forbrukers klage til næringsaktøren ikke etterkommes. Det ble videre foreslått å ta inn et krav til myndighetene om å opplyse både næringen og forbrukerne om klagebehandlingstilbudet; 5) Viktigheten av samarbeid og utveksling av beste praksis mellom landene ble fremhevet, og 6) Virkeområdet for ODR-forordningen bør være begrenset til saker over landegrensene.

Direktivet i sin endelige utforming er i stor utstrekning i overensstemmelse med det som ble spilt inn i EFTA-uttalelsen. Innspill 1) om virkeområdet er ikke gjenspeilet i direktivet, men i forhold til forslaget er det tilføyet enkelte unntak, som helsetjenester, offentlige tjenester av ikke-økonomisk interesse og offentlig tilbud om høyere utdanning. Innspill 6) om ODR-forordningens virkeområde er heller ikke etterkommet, slik at denne gjelder for alle avtaler inngått ved netthandel hvor både forbruker og næringsdrivende er tilhørende i en EØS-stat. For øvrig ble det gjort endringer når det gjelder ODR kontaktpunktenes oppgaver, slik at disse er forpliktet til å bistå partene kun i grenseoverskridende saker.

Videre har departementet i forberedelsen av dette høringsnotatet hatt jevnlig kontakt med representanter for Sverige, Danmark, Island og Finland. Det er blitt avholdt to nordiske møter om implementeringen av rettsaktene, henholdsvis den 27. november 2013 i Danmark og den

5. mai 2014 i Norge. På begge møtene ble problemstillinger knyttet til tolkning av rettsaktene diskutert. Det ble også utvekslet erfaringer fra utenrettslig klagebehandling på forbrukerområdet, samt ideer til hvordan oppfylle rettsaktenes krav.

Departementet avholdte den 10. april og den 9. mai 2014 fellesmøter med Forbrukerrådet, Forbrukerombudet, Forbrukertvistutvalget, og med bransjens representanter, herunder NHO og VIRKE. Møtene omhandlet departementets forslag til ny lov klageorganer for forbrukersaker, og tilhørende forskrift. Minstekravene etter direktivet, og Utvalgets forslag til krav i NOU 2010:11, ble diskutert, og departementet fikk tilbakemeldinger som har blitt brukt i arbeidet med lov- og forskriftsforslaget.

Departementet har videre hatt kontakt med enkelte nemnder om kravene i EU-rettsaktene, og sommeren 2013 innhentet departementet selvevalueringer fra Forbrukertvistutvalget og nemndene for å kartlegge i hvor stor grad disse allerede oppfyller minstekravene etter direktivet.

EU-kommisjonen har arrangert ekspertmøter om gjennomføringen av rettsaktene, henholdsvis den 25. juni 2013, den 20. september 2013, og den 12. desember 2013. Departementet har vært representert på samtlige møter.

6 Særskilte spørsmål til høringsinstansene

For enkelte punkter i høringsnotatet er det særskilt ønskelig at instansene foretar en vurdering. Dette gjelder for følgende punkter:

- 1) Det bes om innspill på innretning av overgangsordning mellom gjeldende offentlig godkjenning og godkjenningsordning etter ny lov, jf. punkt. 1.1.
- 2) Departementet ber høringsinstansene om særskilte uttalelser på hvorvidt Utvalgets forslag (NOU 2010:11) om at en annen organisasjon som representerer forbrukerne på et bestemt område, kun kan bli avtalepart der Forbrukerrådet velger å ikke inngå avtale om nemnd på dette område, bør gjennomføres i lov om klageorganer for forbrukersaker. Se høringsnotat punkt 10.1.
- 3) Departementet ber høringsinstansene om å kommentere om det bør stilles som vilkår for godkjenning at en nemnd har et sekretariat og et styre. Se høringsnotat punkt 12.1.1.1 og 12.1.1.2.
- 4) Departementet ber høringsinstansene om særskilte uttalelser på hvorvidt det bør innføres litispendensvirkning og foreldelsesfristavbrytelse ved innbringelse av saker til meklingsorganer og til Forbrukerrådet når tvisten ikke kan tas videre til FTU. Se høringsnotat punkt 8.7.

7 Direktivets virkeområde, harmoniseringsnivå og definisjoner, m.v.

7.1 Direktivets virkeområde

Etter direktivet artikkel 2 nr. 1 får direktivet anvendelse på utenrettslige klagebehandlingsprosedyrer for nasjonale og grenseoverskridende tvister om

kontraktsrettslige forpliktelser «concerning obligations stemming from sales contracts or service contracts», altså som følge av avtaler om kjøp av vare eller tjeneste, mellom en næringsdrivende som er etablert i EU, og en forbruker som er bosatt i EU. Direktivet regulerer videre utenrettslige klageorganer som enten «proposes or imposes a solution or brings the parties together with the aim of facilitating an amicable solution», altså som enten foreslår eller pålegger en løsning, eller fører partene sammen med det formål å komme til en minnelig løsning.

I utgangspunktet gjelder dette, etter departementets vurdering, alle utenrettslige klageorganer som gir rådgivende eller bindende vedtak (nemnder), eller som tilbyr mekling (meklingsorganer), i tvister mellom næringsdrivende og forbruker om kjøp av varer og tjenester.

Etter direktivet artikkel 4 nr. 1 bokstav c dekker «sales contracts» enhver avtale der den næringsdrivende overfører eller påtar seg å overføre eiendomsretten til «goods», altså varen, til forbrukeren, og forbrukeren betaler eller påtar seg å betale. Direktivet definerer ikke hva som faller inn under «goods». Forbrukerrettighetsdirektivet definerer imidlertid «goods» som «tangible movable items», altså løsøre²⁵. Departementet vurderer det derfor slik at «sales contracts» dekker kjøp av løsere. Det vil eksempelvis si, etter departementets vurdering, at kjøp av bolig faller utenfor direktivets virkeområde.

Etter direktivet artikkel 4 nr. 1 bokstav d dekker «service contract» enhver avtale, bortsett fra en kjøpsavtale («sales contract»), der den næringsdrivende yter eller påtar seg å yte en tjeneste til forbrukeren og forbrukeren betaler eller påtar seg å betale. Direktivet omfatter alle tjenesteavtaler mellom næringsdrivende og forbruker, som det ikke er gjort eksplisitt unntatt for i direktivet artikkel 2 nr. 2, jf. punkt 7.3. Etter departementets vurdering innebærer dette som et utgangspunkt at også avtaler mellom næringsdrivende og forbruker om boligoppføring, og leie av bolig omfattes. Det gjøres for øvrig oppmerksom på at spørsmålet om hvorvidt kontrakter knyttet til leie av bolig skal omfattes av direktivet var oppe til diskusjon ved forhandlingene av direktivet, men slik at det ikke ble tatt inn et unntak for dette. I etterkant av vedtakelsen av direktivet har enkelte medlemsland på nytt tatt dette spørsmålet opp med EU-kommisjonen. En avklaring fra Kommisjonen er forespeilet i «Implementation Guidelines», som kan forventes å foreligge i løpet av 2014. Det vil bli sett hen til disse i det videre lovarbeidet. For det tilfellet at leie av bolig omfattes, vil Husleietvistutvalgets virkeområde måtte utvides, da tilbudet ikke er landsdekkende i dag. Dette vil i så tilfelle forutsette endringer i husleieloven.

7.2 Forholdet til andre EU-rettsakter

Artikkel 3 regulerer direktivets forhold til andre EU-rettsakter. I henhold til bestemmelsen og fortalen punkt 19 skal direktivets bestemmelser ha forrang foran motstridende EU-regelverk, inkludert sektorforpliktelser om utenrettslig klagebehandling, med mindre direktivet eksplisitt sier annet. Begrunnelsen for dette er å sikre rettssikkerheten for forbrukerne.

Generelle krav i andre rettsakter om forbrukernes tilgang på utenrettslig klagebehandling vil etter dette ikke gjelde i den grad de er i strid med ADR-direktivet. Dette kan for eksempel gjelde bestemmelser om tillatte beløpsgrenser, høye gebyr for forbruker eller andre avvisningsgrunner. Andre EU-rettsakter som inneholder bestemmelser om utenrettslig klagebehandling på forbrukerområdet finnes for eksempel på finans- og forsikringsområdet,

²⁵ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2011/83/EU av 25. oktober 2011 om forbrukerrettigheter.

e-handel, flypassasjerrettigheter og telekommunikasjon. Etter det departementet kjenner til, foreligger det ikke motstrid mellom vedtatte EU-rettsakter og ADR-direktivet.

Konsekvensen av dette er at gjennomføringen av ADR-direktivet vil omfatte alle utenrettslige klageorganer som behandler tvister mellom næringsdrivende og forbruker om avtaler om kjøp av vare og tjenester, selv om disse også er regulert av bestemmelser som gjennomfører andre EU-rettsakter, med mindre ADR-direktivet eksplisitt sier noe annet.

I henhold til artikkel 3 punkt 2 skal ADR-direktivet ikke få innvirkning på direktiv 2008/52/EF (meglingsdirektivet).

7.3 Unntak fra direktivets virkeområde

Direktivet artikkel 2 nr. 2 bokstav a – i regulerer unntak fra hovedregelen, dvs. hvilke varer, tjenester og klagebehandlingsprosedyrer som faller utenfor direktivets virkeområde.

7.3.1 Utenrettslige klagebehandlingsprosedyrer der lønn mottas utelukkende fra en enkelt næringsdrivende

Etter direktivet artikkel 2 nr. 2 bokstav a faller utenrettslige klagebehandlingstilbud der personen ansvarlig for klagebehandlingen er ansatt eller godtgjort utelukkende av en enkelt næringsdrivende, utenfor direktivets virkeområde. Ifølge fortalen punkt 22 åpner slike prosedyrer opp for interessekonflikter, og bør i prinsippet unntas fra direktivets virkeområde. Det fremkommer imidlertid i bokstav a at slike klagebehandlingstilbud kan tillates under direktivets regi dersom kravene i direktivet kapittel 2, inkludert de spesifikke kravene om uavhengighet og gjennomsiktighet i artikkel 6 nr. 3, er oppfylt.

Etter departementets vurdering er klageorganets nøytralitet sentralt for å sikre at avgjørelser baseres på objektive vurderinger, og for å skape tillit til det offentlige klagebehandlingssystemet. Det er også etter departementets vurdering hensiktsmessig og ønskelig å i størst mulig grad ha et ensartet system. Etter det departementet er kjent med, foreligger det ikke slike tilbud i Norge i dag. På bakgrunn av nevnte hensyn, mener departementet at det heller ikke bør legges opp til klageorganer med denne finansieringsformen skal kunne omfattes av det offentlige godkjenningssystemet.

7.3.2 Interne klageordninger

Det følger av direktivet artikkel 2 nr. 2 bokstav b at direktivets virkeområde ikke dekker prosedyrer som er en del av klageordninger internt hos de ulike næringsaktørene.

7.3.3 Ikke-økonomiske tjenester av allmenn interesse

Etter direktivet artikkel 2 nr. 2 bokstav c faller ikke-økonomiske tjenester av allmenn interesse, utenfor direktivets virkeområde. Etter fortalen punkt 13 er ikke-økonomiske tjenester, tjenester som ikke har et økonomisk formål, og som utføres av staten eller på vegne av staten uten godtgjørelse. Slike tjenester bør etter fortalen punkt 13, uavhengig av rettsgrunnlaget for tjenesteytelsen, ikke omfattes av direktivet.

Det er etter professor dr. juris Erling Hjelmengs notat til Nærings- og handelsdepartementet den 22. februar 2008²⁶, om skillet mellom «tjenester av allmenn interesse» og «tjenester av allmenn økonomisk interesse» i tjenstedirektivet (2006/123/EF), umulig å kategorisere ulike typer tjenester som økonomiske eller ikke-økonomiske bare ved å se på tjenestens art. I

²⁶Professor dr. juris Erling Hjemeng 2008 : 6

http://www.regjeringen.no/upload/NHD/Vedlegg/Rapporter_2008/Tjenstedirektivet_080303_oekonomiske%20tjenester.pdf

henhold til nevnte notat er det heller ikke mulig å gi en «uttømmende abstrakt definisjon av ikke-økonomiske tjenester». Han tar imidlertid undervisning som ligger innenfor det ordinære nasjonale utdannelsessystemet, og visse obligatoriske sosiale sikringsordninger, som eksempel på tjenester som etter hans vurdering, faller utenfor Traktatens definisjon av økonomiske tjenester²⁷. Undervisningstjenester som tilbys av private, og som finansieres av private midler gjennom gebyr dekket av studentene, og som drives som en virksomhet, vil imidlertid typisk falle innenfor²⁸. Det samme gjelder «typiske sosiale tjenester som ytes direkte til brukere, som eldreomsorg, fritidstilbud til barn og unge, rusrehabilitering mv.»²⁹.

Når det gjelder betydningen av om en tjeneste utføres av private eller av det offentlig, uttaler han at man ikke automatisk kan konkludere med at tjenesten er økonomisk bare fordi den utføres av private. Han uttaler at det må vurderes ut fra «hvordan tjenesten er organisert og finansiert», og tar som eksempel private skoler som i det vesentlige finansieres av det offentlige, ikke anses å yte økonomiske tjenester. Det samme gjelder der private «har fått delegert oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse»³⁰.

Han uttaler også at «[m]åten tjenesten er organisert og finansiert på i det enkelte medlemslandet vil også spille inn, hvilket innebærer at i utgangspunktet innholdsmessig identiske tjenester vil kunne bedømmes ulikt fra land til land».

7.3.4 Twister mellom næringsdrivende

Etter direktivet artikkel 2 nr. 2 bokstav d, omfatter direktivet ikke tvister mellom næringsdrivende.

Departementets forslag innebærer at det ikke skal stilles krav om at klageorganer skal behandle tvister mellom næringsdrivende. Dette vil imidlertid ikke stenge for at det for det enkelte klageorgan kan vedta at klageorganet også skal behandler tvister mellom næringsdrivende, se høringsnotatet punkt 10.3.1. Det vil imidlertid kun være klageorganets behandling av tvister mellom næringsdrivende og forbruker, som vil bli regulert av lov om klageorganer for forbrukersaker, og notifisert til EU-kommisjonen.

7.3.5 Direkte forhandlinger mellom den næringsdrivende og forbruker

Ifølge direktivet artikkel 2 nr. 2 bokstav e faller direkte forhandlinger mellom den næringsdrivende og forbruker utenfor direktivets virkeområde. Det følger av fortalen punkt 16 at dette ikke utelukker at medlemsstater oppretter eller opprettholder bestemmelser om prosedyrer for utenrettslig klagebehandling for slike tvister.

Etter departementets oppfatning, gjelder unntaket for direkte forhandlinger mellom næringsdrivende og forbruker, dvs. når en forbruker klager direkte til næringsdrivende, og hvor de uten bistand fra en tredjeperson, som for eksempel et meklingsorgan, forsøker å komme til enighet om en løsning. Etter direktivet artikkel 5 nr. 4 bokstav a, kan et klageorgan avvise klager fra forbruker, dersom forbruker ikke har forsøkt på egenhånd å kontakte den næringsdrivende om klagen for å komme til enighet, jf. høringsnotatet punkt 10.9.1.

7.3.6 Domstolenes klagebehandling

Etter direktivet artikkel 2 nr. 2 bokstav f faller domstolenes klagebehandling utenfor direktivets virkeområde.

²⁷ *Id.* 8 og 13

²⁸ *Id.* 10-11

²⁹ *Id.* 13

³⁰ *Id.* 8

7.3.7 Prosedyrer initiert av den næringsdrivende mot forbruker

Etter direktivet artikkel 2 nr. 2 bokstav g faller prosedyrer initiert av den næringsdrivende mot forbruker, utenfor direktivets virkeområde. Etter fortalen punkt 16 utelukker unntaket ikke at medlemsstater oppretter eller opprettholder bestemmelser om prosedyrer for utenrettslig klagebehandling for slike tvister.

Departementet foreslår ikke et krav om at klageorganer skal ta imot klager fra næringsdrivende mot forbruker, men stenger heller ikke for at det for det enkelte klageorgan etter en konkret vurdering kan åpne for at klager fra næringsdrivende kan behandles, jf. høringsnotat punkt 10.3.1.

7.3.8 Helsetjenester som tilbys av helsepersonell til pasienter

Etter direktivet artikkel 2 nr. 2 bokstav h faller helsetjenester som tilbys av helsepersonell til pasienter for å vurdere, bevare eller gjenopprette deres helsetilstand, herunder resepter, fritak og levering av legemidler og medisinsk utstyr, utenfor direktivets virkeområde. Etter fortalen punkt 15 bør dette direktiv ikke anvendes på helsetjenester som defineres i artikkel 3 litra a i direktiv 2011/24/EU av 9. mars 2011 om pasientrettigheter i forbindelse med grenseoverskridende helsetjenester.

Slik departementet forstår unntaket, vil alternative behandlingstilbud omfattes av direktivets virkeområde, jf. direktiv 2011/24/EU definisjon av helsepersonell etter artikkel 3 bokstav f, jf. direktiv 2005/36/EC artikkel 3 nr. 1 bokstav a, jf. lov om helsepersonell m.v. § 3 første ledd og §§ 48 og 49.

7.3.9 Offentlige tilbydere av videregående eller høyere utdanning

Det følger av direktivet artikkel 2 nr. 2 bokstav i at offentlige tilbydere av videregående eller høyere utdanning, faller utenfor direktivets virkeområde.

Offentlig tilbud av høyere utdanning omfatter etter Kunnskapsdepartementets vurdering, «alle nasjonale universiteter og høyskoler som er fullfinansiert av departementet, samt fagskoler som finansieres gjennom fylkeskommuner eller departementer», jf. brev til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet den 05.05.14. Ifølge Kunnskapsdepartementet finnes en rekke private tilbud om høyere utdanning og fagskoler, som vil falle inn under direktivets virkeområde. Kunnskapsdepartementet påpeker også at utvekslingsorganisasjoner for elever på videregående skole som reiser på utveksling, etter departementets vurdering vil falle innenfor direktivets virkeområde. Klager mot slike organisasjoner vil eksempelvis kunne gjelde avtaler mellom elev/foreldre og utvekslingsorganisasjonen, herunder om vertsfamilien og/eller manglende oppfølging.

7.4 Adgang til å innføre strengere krav

I direktivet artikkel 2 nr. 3 fastslås det at direktivets kvalitetskrav og saksbehandlingsregler for utenrettslige klageorganer er minstekrav; «Member States may maintain or introduce rules that go beyond those laid down by this Directive, in order to ensure a higher level of consumer protection». Dette innebærer at direktivet ikke er til hinder for at medlemsstatene i nasjonal lovgivning går lenger enn direktivet i å sikre et høyt forbrukervernnivå.

Departementets forslag til krav utover direktivet krav vil bli diskutert i høringsnotatet under ulike kapitler.

7.5 Definisjoner

Direktivet artikkel 4 definerer en rekke begreper anvendt i direktivet.

7.5.1 Forbruker

Direktivet artikkel 4 nr. 1 bokstav a definerer «forbruker» som enhver fysisk person som handler for formål som ikke er knyttet til vedkommendes forretnings-, industri-, håndverks- eller yrkesvirksomhet. Det presiseres i direktivets fortale punkt 18 at i tilfeller der avtaler har dobbelt formål, dvs. at avtalen inngås dels som ledd i, og dels ikke som ledd i, den aktuelle personens næringsvirksomhet, og det næringsmessige formål er så begrenset at det ikke er dominerende i forbindelse med avtalen, bør denne personen også betraktes som en forbruker.

Forbrukerkjøpsdirektivet (direktiv 1999/44/EF), betalingstjenstedirektivet (direktiv 2007/64/EF), forbrukerkredittdirektivet (direktiv 2008/48/EF) og forbrukerrettighetsdirektivet (direktiv 2011/83/EU) definerer forbruker på tilsvarende måte som ADR-direktivet.

I forbrukerkjøpsloven § 1 tredje ledd defineres en forbruker som «en fysisk person som ikke hovedsakelig handler som ledd i næringsvirksomhet». Tilsvarende definisjoner finnes i angrerettloven § 5 bokstav a, avtaleloven § 37 annet ledd, håndverkertjenesteloven § 1 annet ledd, avhendingsloven § 1-2 tredje ledd og bustadoppføringslova § 2 første ledd.

Finansavtaleloven benytter formuleringen «en fysisk person når avtalens formål for denne ikke hovedsakelig er knyttet til næringsvirksomhet», jf. finansavtaleloven § 2 første ledd annet punktum.

Definisjonen av forbruker som gjennomgående er benyttet i norsk kontraktslovgivning, er etter dette begrenset til fysiske personer. Definisjonen omfatter imidlertid både tilfeller der en person handler fullt ut privat (utenfor næringsvirksomhet), og tilfeller der en person handler dels privat, dels som ledd i næringsvirksomhet (delt formål), såfremt næringsformålet ikke utgjør det hovedsakelige formålet for handelen. For en gjennomgåelse og drøftelse av forbrukerbegrepet i norsk kontraktslovgivning vises det til Ot.prp. nr. 44 (2001-2002) Om lov om forbrukerkjøp punkt 3.3.

Når det gjelder spørsmålet knyttet til avtaler med delt formål, er dette løst ved presiseringen inntatt i direktivets fortale punkt 18. Det fremgår her at visse avtaler med delt formål omfattes av forbrukerdefinisjonen. Avgrensningskriteriet for hvilke slike avtaler som faller innenfor og utenfor forbrukerdefinisjonen, er knyttet til hvorvidt det næringsmessige formålet er dominerende for avtalen som helhet. Slik departementet ser det, er dette avgrensningskriteriet sammenfallende med det hovedsakelighetskriteriet som er inntatt i de norske forbrukerdefinisjonene. Departementet antar etter dette at den norske forbrukerdefinisjonen er forenlig med ADR-direktivets forbrukerdefinisjon. Departementet foreslår at definisjon av forbruker inntas i loven, og at hovedsakelighetskriteriet fra fortalen synliggjøres i lovteksten.

Se lovforslaget § 3 bokstav a.

7.5.2 Næringsdrivende

Direktivet artikkel 4 nr. 1 bokstav b definerer «næringsdrivende» som enhver fysisk eller juridisk person, uavhengig av om denne er offentlig eller privat eid, som handler, herunder via en annen person som opptrer i vedkommendes navn eller på vedkommendes vegne, som ledd i sin forretnings-, industri-, håndverks- eller yrkesvirksomhet.

Markedsføringsloven § 5 bokstav b definerer næringsdrivende som en fysisk eller juridisk person som utøver næringsvirksomhet, og enhver som handler i vedkommendes navn eller på vedkommendes vegne. Norsk kontraktslovgivning oppstiller heller ikke en definisjon av «næringsdrivende» som sådan, men henviser til selgerens, tjenesteyterens og entreprenørens næringsvirksomhet, jf. blant annet forbrukerkjøpsloven § 1 første ledd og annet ledd, håndverkertjenesteloven § 1 første ledd og tredje ledd, avhendingsloven § 1-2 annet ledd første punktum, boligoppføringsloven § 2 annet ledd, avtaleloven § 38 a annet ledd.

Så langt departementet kan se er de relevante norske lovers henvisninger til selgerens, tjenesteyterens og entreprenørens næringsvirksomhet, innholdsmessig sammenfallende med direktivets definisjon av næringsdrivende.

Forbrukerrettighetsdirektivets (2011/83/EU) definisjon sammenfaller med ADR- direktivets definisjon av næringsdrivende. Ved gjennomføringen av forbrukerrettighetsdirektivet i norsk rett (Prop. 64 L (2013-2014)) kunne ikke departementet se at det var nødvendig med en særskilt definisjon av «næringsdrivende». Departementet ser heller ikke en slik nødvendighet ved gjennomføring av ADR-direktivet.

7.5.3 Kjøpsavtale

Direktivet artikkel 4 nr. 1 bokstav c definerer «kjøpsavtale» som enhver avtale der den næringsdrivende overfører eller påtar seg å overføre eiendomsretten til varen til forbrukeren, og forbrukeren betaler eller påtar seg å betale prisen for denne, herunder avtaler som omfatter både varer og tjenester.

I norsk rett oppstilles ingen uttrykkelig definisjon av «kjøpsavtale». Forbrukerkjøpsloven definerer imidlertid forbrukerkjøp som «*salg* av ting til en forbruker når selgeren eller selgerens representant opptrer i næringsvirksomhet», jf. § 1 annet ledd. En naturlig språklig forståelse av salgsbegrepet forutsetter at eiendomsretten til tingen overdras fra næringsseieren til forbrukeren, mot at forbrukeren betaler et vederlag.

For kombinerte avtaler, avtaler som inneholder både et kjøps- og et tjenesteelement, følger det av forbrukerkjøpsloven § 1, sammenholdt med § 2 annet ledd bokstav d, at disse reguleres av forbrukerkjøpsloven, med mindre tjenesten utgjør den «overveiende del» av de samlede forpliktelsene.

Forbrukerrettighetsdirektivet inneholder en tilsvarende definisjon av kjøpsavtale (salgsavtale) som ADR-direktivet, dvs. at kombinerte avtaler ikke er uttrykkelig nevnt. I EU-kommisjonens retningslinjer til forbrukerrettighetsdirektivet av 13. juni 2014 fremgår det at dersom kontraktens hovedhensikt (main purpose) er overførsel av eiendomsrett til varer, bør kontrakten anses som kjøpskontrakt (salgskontrakt).

Ved gjennomføringen av forbrukerrettighetsdirektivet ble det ikke ansett nødvendig å lovfeste en særskilt definisjon av «kjøpsavtale». Departementet kan heller ikke se at det er nødvendig å definere «kjøpsavtale» i lov om klageorganer for forbrukersaker.

7.5.4 Tjenesteavtale

Direktivet artikkel 4 nr. 1 bokstav d definerer en «tjenesteavtale» som enhver avtale, bortsett fra en kjøpsavtale, der den næringsdrivende yter eller påtar seg å yte en tjeneste til forbrukeren og forbrukeren betaler eller påtar seg å betale prisen for denne.

Definisjonen er avstemt mot direktivets definisjon av kjøpsavtaler. Kombinert avtale, dvs. avtale med både et kjøps- og et tjenesteelement, anses som tjenesteavtale, såfremt tjenesteelementet er hovedformålet med avtalen, jf. forrige punkt.

Norsk rett har ingen generell definisjon av «tjenesteavtale». I norsk rett vil forbrukertjenestekontrakter etter omstendighetene reguleres av ulike lover eller av alminnelig, ulovfestet avtale- og kontraktsrett. Praktisk viktige tjenester i forbrukerforhold er eksempelvis definert i håndverkertjenesteloven som regulerer avtaler og oppdrag om bestemte tjenester (reparasjoner, vedlikehold, installasjoner, ombygning m.m.) i form av arbeid på ting og arbeid på fast eiendom med enkelte unntak, jf. § 1 første og fjerde ledd, og i boligoppføringsloven som regulerer avtaler om oppføring av nye bolig- og fritidshus som nærmere beskrevet i § 1.

Forbrukerrettighetsdirektivets definisjon av «tjenesteavtale» er identisk med ADR-direktivets definisjon. Ved gjennomføringen av forbrukerrettighetsdirektivet i norsk rett ble det ikke ansett nødvendig med en særskilt definisjon av «tjenesteavtale». Departementet kan heller ikke se at det er nødvendig med en særskilt definisjon av «tjenesteavtale» i lov om godkjenning.

7.5.5 Innenlands og grenseoverskridende tvist

Direktivet artikkel 4 nr. 1 bokstav e definerer «innenlands tvist» som enhver avtalerettslig tvist som oppstår i forbindelse med en kjøps- eller tjenesteavtale, og hvor forbrukeren, på det tidspunkt vedkommende bestiller varen eller tjenesteytelsen tvisten gjelder, er bosatt i samme medlemsstat som der den næringsdrivende er etablert. Ved grenseoverskridende tvist er forbrukeren derimot bosatt i en annen medlemsstat enn der den næringsdrivende er etablert, jf. direktivet artikkel 4 nr. 1 bokstav f.

Etter artikkel 4 nr. 2 er en næringsdrivende etablert

- i) der en fysisk person har sitt forretningssted,
- ii) der et selskap eller en annen juridisk person eller en sammenslutning av fysiske eller juridiske personer, har sitt vedtektsmessige hjemsted, hovedkontor, eller forretningssted, herunder en filial, et kontor eller en annen virksomhet.

Ved de fleste tvister som oppstår i Norge mellom forbruker og næringsdrivende, er begge parter norske. Etter hvert som handelen over landegrensene øker, særlig ved netthandel, vil stadig flere tvister være «grenseoverskridende». Selv om den næringsdrivende har sitt hovedsete i ett land, kan vedkommende anses som etablert også i et annet land. I slike tilfeller er tvisten en innenlands tvist. Etter departementets syn er det likevel ikke nødvendig at dette klargjøres i loven. Etter det departementet kan se, stiller direktivet samme krav til behandling av innenlandske som grenseoverskridende tvister. Klageorganer, se nedenfor, skal kunne håndtere begge typer tvister. Departementet foreslår derfor at verken «innenlands tvist» eller «grenseoverskridende tvist» defineres i lov om klageorganer for forbrukersaker.

7.5.6 Godkjente utenrettslige klagebehandlingsprosedyrer

Direktivet artikkel 4 nr. 1 bokstav g definerer «godkjent utenrettslig klagebehandlingsprosedyre» som en prosedyre som omhandles i artikkel 2, som oppfyller kravene i direktivet og som gjennomføres av et godkjent utenrettslig klageorgan. Artikkel 2 gjelder direktivets virkeområde, derunder en oppregning av tilfeller hvor direktivet ikke får anvendelse.

Også i dag har forskjellige klageorganer prosedyrer for sin saksbehandling, uten at det er nedfelt i lov. Departementet kan ikke se at det er nødvendig eller ønskelig å definere prosedyrebegrepet ved gjennomføring av direktivet.

7.5.7 Godkjente utenrettslige klageorgan

Direktivet artikkel 4 nr. 1 bokstav h definerer «godkjent utenrettslig klageorgan» som enhver instans, uansett hvordan den betegnes, eller hvordan det henvises til den, som er etablert på varig grunnlag og tilbyr klagebehandling gjennom en godkjent klagebehandlingsprosedyre, og som er oppført på en liste i henhold til direktivet artikkel 20 annet ledd.

Som følge av at systemet med godkjenning av utenrettslige klageorganer blir etablert ved gjennomføring av direktivet, eksisterer det ikke en dekkende definisjon i gjeldende rett.

Utenrettslig klageorgan vil typisk være en nemnd eller et meklingsorgan. En nemnd i denne sammenheng vil typisk være et organ etablert ved lov eller avtale mellom en eller flere bransjeorganisasjoner og Forbrukerrådet eller en annen organisasjon som representerer forbrukerne på et bestemt saksområde, og som gir rådgivende uttalelse eller treffer bindende vedtak i tvister. Et meklingsorgan vil være et organ som bringer forbruker og næringsdrivende sammen, med det formål å oppnå minnelig løsning i en tvist.

Etter departementets syn er det ikke nødvendig å definere begrepet «godkjente utenrettslige klageorganer» i loven. Departementet foreslår derimot at lovens begreper «klageorgan», «nemnd» og «meklingsorgan» defineres. Formålet er å tydeliggjøre at klageorgan er en fellesbetegnelse for nemnd og meklingsorgan, og at det er forskjell på en nemnd og et meklingsorgan.

Se lovforslaget § 3 bokstav b-d.

7.5.8 Kompetent myndighet

Direktivet artikkel 4 nr. 1 bokstav i definerer «kompetent myndighet» som enhver offentlig myndighet som er oppnevnt av en medlemsstat i forbindelse med direktivet og er etablert på et nasjonalt, regionalt eller lokalt plan.

Den kompetente myndighet skal etter direktivet utføre godkjennings- og tilsynsoppgaver. Etter departementets vurdering er det ikke nødvendig med en særskilt definisjon av denne myndigheten. Det følger av utkast til § 5 i lov om klageorganer for forbrukersaker at Kongen er både godkjenningsmyndighet og skal føre tilsyn med at bestemmelsene i loven overholdes. At Kongen kan oppnevne organer som får oppgaver i forbindelse med loven, er ikke nødvendig å nedfelle i lov. Det gjøres oppmerksom på at begrepet «godkjennings- og tilsynsmyndighet» brukes i loven istedenfor direktivets begrep «kompetent myndighet».

8 Godkjenningsordningen

8.1 Kompetent myndighet og kontaktpunkt

Etter direktivet artikkel 18 nr. 1 skal medlemsstatene oppnevne en eller flere kompetente myndigheter. De kompetente myndighetene skal vurdere om de utenrettslige klageorganene som søker offentlig godkjenning, oppfyller direktivets minstekrav, og eventuelle supplerende minstekrav etter nasjonal rett, jf. artikkel 19 og 20.

Etter direktivet artikkel 20 nr. 1 vil vurderingen av klageorganets oppfyllelse av direktivets krav, i stor grad kunne vurderes opp mot informasjonen de kompetente myndighetene skal motta etter artikkel 19 fra det utenrettslige klageorganet som søker om godkjenning. Se høringsnotat punkt 8.3.

Den kompetente myndighet skal notifikere til EU-kommisjonen en liste over kvalifiserte utenrettslige klageorganer på forbrukerområdet, jf. artikkel 20 nr. 2. Dersom medlemsstaten peker ut mer enn én kompetent myndighet, skal én av disse oppnevnes som medlemsstatens kontaktpunkt, som skal være ansvarlig for notifikeringen av listen til EU-kommisjonen, samt eventuelle endringer i etterkant, jf. artikkel 20 nr. 3. En liste over godkjente klageorganer skal også publiseres på de kompetente myndigheters nettside, og på varig medium, med en link til EU-kommisjonens nettside med oversikt over alle godkjente klageorganer i EØS-området, jf. artikkel 20 nr. 5, jf. nr. 4.

Den kompetente myndighet, eller kontaktpunktet, skal også notifikere eventuelle endringer i notifikerte klageorganer, som i henhold til artikkel 19 punkt 1 annet ledd skal rapporteres til myndigheten.

Dersom et notifisert klageorgan ikke lenger oppfyller direktivets krav, skal den kompetente myndighet gi advarsel om at godkjenningen trekkes tilbake dersom klageorganet ikke gjør nødvendige endringer innen 3 måneder for å oppfylle kravene, jf. artikkel 19 nr. 2 fjerde ledd. Den nasjonale listen over godkjente utenrettslige klageorganer skal ajourføres uten unødig forsinkelse, og relevante opplysninger skal meddeles EU-kommisjonen, jf. artikkel 19 nr. 2 fjerde ledd tredje punktum.

Ifølge artikkel 20 nr. 6 skal den kompetente myndighet, eller kontaktpunktet, senest den 9. juli 2018, og deretter hvert fjerde år, offentliggjøre en rapport om de notifikerte klageorganenes utvikling og virkeområde. Rapporten skal også sendes til EU-kommisjonen. Etter artikkel 20 nr. 6 bokstav a – c, skal rapporten inneholde informasjon om de godkjente utenrettslige klageorganenes «best practices», mangler som hindrer klageorganene å fungere etter hensikten i forbindelse med både nasjonale og grenseoverskridende tvister (med statistikk om underbyggende materiale), og eventuelle forslag om hvordan klageorganene kan forbedres for å fungere effektivt og hensiktsmessig.

Etter direktivet artikkel 18 nr. 2 skal EU-kommisjonen lage en oversikt over de oppnevnte kompetente myndighetene, samt eventuelle kontaktpunkter, som skal publiseres i *The Official Journal of the European Union*.

8.2 Oppnevning av kompetent myndighet og kontaktpunkt i Norge

Direktivet åpner opp for at flere kompetente myndigheter kan oppnevnes. I så tilfelle skal det også oppnevnes et koordinerende kontaktpunkt mellom myndighetene. Departementet foreslår at kompetent myndighet, i form av godkjennings- og tilsynsmyndighet, legges til Kongen. Myndigheten kan deretter delegeres til et eller flere departement(er) i henhold hva som vil være den mest hensiktsmessige ordningen.

Blant annet på bakgrunn av at det kan være aktuelt at flere av de lovpålagte nemndene skal notifikeres, antar departementet at det vil være hensiktsmessig at det oppnevnes et koordinerende kontaktpunkt som disse nemndene kan rapporteres til. Det foreslås at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet oppnevnes som kontaktpunkt, da departementet er ansvarlig for implementeringen av ADR- direktivet og ODR- forordningen.

Se lovforslaget § 4 annet og femte ledd.

8.3 Krav om informasjon fra klageorganet

8.3.1 Informasjon ved søknad

Departementet legger opp til at nemnder og meklingsorganer som behandler forbrukertvister, kan søke om godkjenning for å bli del av det offentlige klagebehandlingstilbudet på forbrukerområdet. Det kan være frivillige bransjenemnder som er etablert etter avtale mellom bransjen og for eksempel Forbrukerrådet, som Eiendomsmeglernemnda, Boligtvistnemnda og Klagenemnda for gravferdstjenester, m.m. Det kan også være klageorganer hvor deltakelse for næringsdrivende er lovpliktig, for eksempel Pakkereisenemnda.

Det er i utgangspunktet ikke naturlig for lovpålagte klageorganer å søke om godkjenning etter lov om klageorganer for forbrukersaker da disse er opprettet og regulert i spesiallovgivning.

Det vises for øvrig til punkt 1.3.3 i dette høringsnotat, om disse klageorganene. Departement med forvaltningsansvaret for den aktuelle reguleringen av nemnda, skal besørge at regelverket er i samsvar med ADR-direktivets minstekrav og rapportere klageorganet til kontaktpunktet som besørger notifikasjon til EU-kommisjonen.

Klageorganer som ikke notifiseres, kan videreføres, jf. høringsnotatet punkt 1.1. Det er imidlertid kun notifiserte organer som blir en del av det nasjonale og europeiske utenrettslige klagebehandlingssystemet på forbrukerområdet. På grunn av plikter etter EU-rettsaktene, må myndighetene sørge for et kvalifisert tilbud også innen sektorer hvor det er etablert et tilbud som ikke er kvalifisert for notifikasjon. Dette innebærer at det kan oppstå parallelle klagebehandlingstilbud på enkelte områder.

Hver kompetent myndighet skal vurdere om utenrettslige klageorganer som søker godkjenning, faller inn under direktivets virkeområde, og om disse oppfyller kravene etter direktivets kapittel 2 og de nasjonale gjennomføringsbestemmelsene, jf. artikkel 20 nr. 1. Myndighetene skal også vurdere nasjonale bestemmelser som går utover direktivets krav. Vurderingen skal gjøres særlig på bakgrunn av den informasjon de kompetente myndigheter får etter direktivet artikkel 19 nr. 1.

Etter artikkel 19 nr. 1 skal utenrettslige klageorganer som søker godkjenning, gi den kompetente myndighet informasjon om:

- a) Navn, kontaktdetaljer og nettside.
- b) Organets organisering og finansiering, inkludert informasjon om personene ansvarlige for klagebehandling, deres godtgjørelse, ansettelsesvilkår og hvem som har ansatt personene.
- c) Saksbehandlingsreglene
- d) Eventuelle saksbehandlingsgebyr
- e) Klageorganets gjennomsnittlige saksbehandlingstid
- f) Hvilket språk klagen kan sendes på, og hvilke språk som blir benyttet under klagebehandlingen
- g) Hvilke typer tvister klageorganet behandler
- h) Avvisningsgrunnene klageorganet tillater
- i) Hvorvidt klageorganet oppfyller (direktivets) lovens krav, inkludert forklaringer på hvordan kravene oppfylles.

Se lovforslaget § 4 første ledd tredje punktum, jf. forskrift § 1.

8.3.2 Informasjon ved forespørsel fra tilsynsmyndigheten

Godkjennings- og tilsynsmyndigheten får tilgang på informasjon fra klageorganene ved søknad jf. forslag til lov § 4 jf. forskrift § 1, og deretter hvert annet år fra godkjente organer, jf. forslag til lov § 5 jf. forskrift § 2. For øvrig regulerer direktivet ikke tilsynsmyndighetenes tilgang på opplysninger fra klageorganene.

Etter departementets vurdering er det av hensyn til et effektivt tilsyn være nødvendig at tilsynsmyndigheten kan innhente informasjon til enhver tid fra klageorganene, for slik å løpende kunne vurdere organenes oppfyllelse av lovens krav. Det legges til grunn at myndigheten er underlagt forvaltningslovens regler om taushetsplikt ved utførelse av tilsynsoppgaven.

Se lovforslag § 4 fjerde ledd.

8.4 Endring i vilkårene for godkjenning – virkning for godkjente utenrettslige klageorganer

Departementet foreslår at dersom det gjøres endringer i vilkår som ligger til grunn for godkjenningen, vil endringene også gjelde for nemnder og meklingsorganer som allerede er notifisert. En særskilt hjemmel foreslås i lovutkastet § 6. Det foreslås at de kompetente myndigheter kan innhente dokumentasjon på at nye vilkår er oppfylt.

Se lovforslaget § 6.

8.5 Melding om endrede forhold

Det følger av direktivet artikkel 19 nr. 1 annet ledd at dersom det oppstår endringer i de opplysningene som er gitt i henhold til bokstav a) – h), jf. høringsnotatet punkt 8.3, skal klageorganet uten ugrunnet opphold gi melding til den kompetente myndighet om disse forhold.

Se lovforslaget § 6, jf. forskrift § 2 tredje ledd.

8.6 Sanksjon mot notifiserte klageorganer som ikke lenger oppfyller kravene

Dersom et notifisert klageorgan ikke lenger oppfyller kravene etter artikkel 20 nr. 1, skal kompetent myndighet informere det aktuelle klageorgan om hvilke krav de ikke oppfyller, med en anmodning om å foreta endringer for å oppfylle kravet umiddelbart («immediately»), jf. direktivet artikkel 20 nr. 2 fjerde ledd. Dersom klageorganet fortsatt ikke oppfyller kravet tre måneder etter anmodningen, skal den kompetente myndighet fjerne organet fra listen etter artikkel 20 nr. 2 første ledd. Listen skal oppdateres «without undue delay», altså uten ugrunnet opphold, og relevant informasjon skal notifiseres til EU-kommisjonen, jf. direktivet artikkel 20 nr. 2 fjerde ledd.

Det følger av artikkel 20 nr. 3 at dersom en medlemsstat har oppnevnt mer enn én kompetent myndighet, skal kontaktpunktet notifisere listen og eventuelle oppdateringer etter artikkel 20 nr. 2 til EU-kommisjonen. Det vises til høringsnotatpunkt 8.1 og 8.2. Listen og eventuelle oppdateringer skal omfatte alle de notifiserte utenrettslige klageorganer i medlemsstaten.

8.7 Litispendensvirkning og foreldelsesfristavbrytelse

8.7.1 Direktivet og NOU 2010:11

Direktivet stiller ikke krav til litispendensvirkning eller foreldelsesfristavbrytelse ved innbringelse av en tvist til et utenrettslig klageorgan. Med litispendensvirkning menes at saken ikke kan bringes inn for domstolene så lenge den er til behandling i klageorganet.

I NOU 2010:11 foreslo Utvalget at rettsvirkningene av offentlig godkjenning skal innebære at behandling i nemnd har litispendensvirkning og at foreldelsesfristen for kravet avbrytes³¹.

Utvalget foreslo endringer i foreldelsesloven § 16 nr. 2 bokstav a for å hjemle fristavbrytelse for tvister som bringes inn for Forbrukertvistutvalget eller en klagenemnd som er godkjent etter forbrukertvistloven, og tvister om krav som skyldneren godtar blir brakt inn for en

³¹ NOU 2010: 11 punkt 8.3.3.

klage- eller reklamasjonsnemnd. Utvalget foreslo også et nytt fjerde ledd i tvisteloven § 18-2 for å hjemle at når en sak er til behandling i Forbrukertvistutvalget eller en nemnd som er godkjent etter forbrukertvistloven, kan søksmål likevel anlegges hvis nemnda ikke har avgjort saken innen seks måneder uten at det kan bebreides sakssøkeren. I så fall skulle behandlingen i nemnda innstilles.

Utvalget drøftet ikke litispendensvirkning og foreldelsesfristavbrytelse når en tvist bringes inn for et meklingsorgan.

8.7.2 Gjeldende rett og departementets vurdering

8.7.2.1 Litispendensvirkning for tvister som innbringes til nemnder

Under høringen av NOU 2010:11 hadde Justis- og politidepartementet ikke innvendinger mot at behandling i godkjente nemnder skulle ha litispendensvirkning slik Utvalget foreslo. De argumenterte imidlertid for at bestemmelsene om litispendens i særlovene, ikke bør oppheves, da dette ville føre til hull i reguleringen. De mente at tvistelovens bestemmelser ikke er dekkende for reguleringen av litispendens i denne sammenheng. Litispendensvirkning av behandling i nemndene reguleres i særlovgivningen.

Departementet foreslår at Utvalgets forslag om litispendensvirkning gjennomføres. Dersom en tvist bringes inn for en nemnd, kan ikke saken bringes inn for domstolene mens behandlingen pågår i nemnda. Departementet foreslår i tråd med Justis- og politidepartementets uttalelse, at bestemmelser om litispendensvirkning i særlovgivningen, opprettholdes.

Se lovforslag § 28.

8.7.2.2 Foreldelsesfristavbrytelser for tvister som innbringes til nemnder

Etter departementets vurdering, bør foreldelsesfristen avbrytes ved innbringelse til en nemnd, særlig på grunn av litispendensvirkningen som foreslås. En lang saksbehandling bør ikke gå utover forbruker som må avvente nemndas rådgivende uttalelse før vedkommende eventuelt kan bringe saken til domstolen. Departementet er imidlertid i tvil om det er nødvendig med endringer i foreldelsesloven slik Utvalget foreslår. Etter departementets vurdering avbrytes foreldelsesfristen etter foreldelsesloven § 16 nr. 2 ved innbringelse til en nemnd som er notifisert etter lov om klageorganer for forbrukersaker.

Etter foreldelsesloven § 16 nr. 2 bokstav a avbrytes foreldelsesfristen dersom en tvist om krav bringes inn for en klage- eller reklamasjonsnemnd som er opprettet av skyldneren eller bransjeorganisasjon han er tilsluttet eller under deres medvirkning. Etter kommentarutgaven til foreldelsesloven, omfatter dette for eksempel Boligtvistnemnda, Bruerklagenemnda, Elklagenemnda, m.m. Bestemmelsen stiller imidlertid krav til nemndstilknytning³². Dette vil etter departementets forståelse gjelde de næringsdrivende som er en del av en bransjeorganisasjon som er avtalepart i nemnda. Innbringelsen av tvister mot uorganiserte vil etter en slik forståelse ikke avbryte foreldelsesfristen etter 16. nr. 2 bokstav a første punktum, men vil etter departementets vurdering avbrytes av § 16 nr. 2 bokstav a annet punktum ved innbringelse av tvister mot uorganiserte.

³² Røed 2010 *Foreldelse av fordringer. Kommentarer til lov av 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer og utvalgte foreldelsesbestemmelser i spesiallovgivningen s.556*

Etter foreldelsesloven § 16 nr. 2 bokstav a annet punktum avbrytes fristen dersom vedtektene for nemnda er offentlig godkjent etter særskilt lovbestemmelse eller hvis skyldneren godtar at tvist om kravet bringes inn for en opprettet klage- eller reklamasjonsnemnd. Ifølge Røed var bakgrunnen for at bestemmelsen ble tatt inn i bestemmelsen i 1997, «at lovgiver har villet åpne for at foreldelsesfristen kan avbrytes også i de tilfeller nemnda har kompetanse til å behandle tvister overfor skyldnere som ikke er medlemmer i en organisasjon som har inngått avtale om nemndsbehandling med Forbrukerrådet»³³. Røed uttaler videre at ettersom «skyldneren i slike tilfeller ikke har noen nemndstilknytning, er det stilt krav om at vedtektene i nemnda er godkjent etter særlig lovbestemmelse»³⁴.

Departementet er derfor av den oppfatning at § 16 nr. 2 regulerer avbrytelsen av foreldelsesfristen der forbruker klager en organisert eller en uorganisert næringsdrivende inn til en bransjenemnd³⁵.

Justis- og politidepartementet uttalte under den alminnelige høring for NOU 2010: 11, at de ikke anså det å være nødvendig eller hensiktsmessig å endre foreldelsesloven § 16 nr. 2 bokstav a.

Departementet foreslår ikke endring på dette punkt.

8.7.2.3 Litispendensvirkning og foreldelsesfristavbrytelse for tvister som innbringes til et meklingsorgan

Etter foreldelsesloven § 16 nr. 2 bokstav a gjelder § 16 nr. 1 tilsvarende for tvist om krav som bringes inn for en «klage- eller reklamasjonsnemnd». Ifølge spesialmerknadene til bestemmelsen, skal henvisningen til nr.1 tilsi at å bringe en sak for en reklamasjonsnemnd eller Sivilombudsmannen «for å få et fråseg», har samme foreldelsesavbrytelsesvirkning som om en sak hadde blitt brakt inn til et forvaltningsorgan etter nr. 1, jf. Ot.prp.nr.38 (2003-2004). Etter § 16 nr. 1 avbrytes foreldelsesfristen når tvist om et krav bringes «inn til avgjørelse» ved et forvaltningsorgan som har særskilt myndighet til å avklare slik tvist. Etter departementets forståelse gjelder fristavbrytelsen når en tvist bringes inn til et organ som har myndighet til å treffe en avgjørelse. Et organ som skal mekle uten myndighet til å treffe en avgjørelse, faller etter departementets tolkning utenfor bestemmelsens virkeområde³⁶.

Spørsmålet er om det kan være hensiktsmessig å innføre litispendensvirkning og foreldelsesfristavbrytelse for tvister som bringes inn til et meklingsorgan.

Når det gjelder litispendensvirkning, er det et vanlig argument at man ikke vil tillate at den samme saken skal behandles av flere organer på en gang, med risiko for at man vil kunne få motstridende utfall. Hensynet til samfunnets og motpartens omkostninger og ulempe tilsier også at det bør innføres litispendensvirkning. Argumentene gjør seg imidlertid etter departementets vurdering mer gjeldende for nemnder som treffer avgjørelser, enn meklingsorganer som skal forsøke å få partene til å bli enige om en løsning på tvisten.

Hvorvidt foreldelsesfristavbrytelse skal innføres, vil etter departementets vurdering bero på om innbringelse av tvisten til meklingsorganer utløser litispendensvirkning. Dersom partene

³³ *Id.* 553.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Dette forutsetter at nemnda behandler tvister mot en uorganisert.

³⁶ Det kan stilles spørsmålsteget om det har vært hensikten å utelate meklingsorganer, eller om man ikke tenkte på meklingsorganer siden de ikke er så utbredt.

ikke kan ta tvisten til domstolen når den er til behandling hos et meklingsorgan, bør man etter departementets vurdering sikre at foreldelsesfristen ikke løper ut slik at partene risikerer å ikke kunne ta tvisten inn til domstolen dersom de ikke kommer frem til en minnelig løsning. Avbrytelse av foreldelsesfristen vil således kunne sikre at en lang mekling uten resultat ikke går utover forbrukeren, enten det skyldes den næringsdrivende eller ikke. I den forstand gjør samme hensyn seg gjeldende for foreldelsesfristavbrytelse for meklingsorganer som for nemnder. På den annen side er partene direkte involvert når saken er til mekling, og har mulighet til å vurdere saksutviklingen. Dersom de vurderer at meklingen ikke vil føre frem, kan de velge å avslutte meklingen og gå til domstolen. Dette skiller meklingsorganer fra nemnder, da partene må avvente nemndas rådgivende uttalelse før de kan vurdere å ta saken til domstolen. Nemndbehandlingen kan i større grad sammenlignes med domstolslignende saksbehandlingen enn hva meklingsorgan kan, som tilsier at samme hensyn ikke gjør seg gjeldende for litispendensvirkning og foreldelsesfristavbrytelse i meklingsorganer som for nemnder. Departementet presiserer at dersom man velger å ikke ha litispendensvirkning og foreldelsesfristavbrytelse, hindrer det ikke at dette hjemles i særlovgivning der det anses hensiktsmessig for et meklingsorgan.

Det foreslås ikke litispendensvirkning eller foreldelsesfristavbrudd for meklingsorgan.

Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på dette punkt.

8.7.2.4 Særskilt om foreldelsesfristavbrytelse for saker som bringes inn for mekling ved Forbrukerrådet

Etter foreldelsesloven § 16 nr. 1 avbrytes foreldelsesfristen når tvist om krav bringes inn til avgjørelse ved et «forvaltningsorgan» som har «særskilt myndighet» til å avgjøre slik tvist. Det følger videre av bestemmelsen at dette gjelder selv om vedtaket kan overprøves av andre organer eller bringes inn for domstolene. Dersom saken blir forberedt av et annet organ, er det tilstrekkelig at kravet er brakt inn til dette organ for å få det avgjort. Etter dagens organisering avbrytes foreldelsesfristen dermed når en sak bringes inn til Forbrukerrådet, idet saken kan bringes videre til Forbrukertvistutvalget, jf. Forbrukerrådets rolle som forberedende organ etter forbrukertvistloven § 4³⁷.

Etter forslaget i høringsnotatet skal Forbrukerrådet mekle i alle forbrukertvister om varer og tjenester som ikke dekkes av et annet notifisert klageorgan. Hvilke av sakene blant de nye saksområdene som skal kunne bringes videre inn for Forbrukertvistutvalget, vil behandles i forbindelse med forslag til ny lov om Forbrukertvistutvalget. Dette vil i alle tilfelle gjelde et fåtall saker. Utgangspunktet vil bli at saker innenfor den utvidede meklingsfunksjonen ikke skal kunne bringes videre til Forbrukertvistutvalget. Foreldelsesfristen vil dermed ikke avbrytes i saker hos Forbrukerrådet som faller utenfor Forbrukertvistutvalgets virkeområde.

Spørsmålet er om innbringelse av tvist til Forbrukerrådet også bør avbryte fristen når tvisten faller utenfor Forbrukertvistutvalgets virkeområde. Etter departementets vurdering vil de samme argumentene for og mot gjøre seg gjeldende for Forbrukerrådets meklingstilbud som for et annet meklingsorgan, jf. høringsnotatet punkt 8.7.2.3. Departementet foreslår derfor ikke at foreldelsesfristen avbrytes i saker som bringes inn til Forbrukerrådet når disse faller utenfor Forbrukertvistutvalgets virkeområde.

Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på dette punkt.

³⁷ Røed 2010 *Foreldelse av fordringer. Kommentarer til lov av 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer og utvalgte foreldelsesbestemmelser i spesiallovgivningen*, s 546, 551.

9 Forbrukerrådet som meklingsorgan og forholdet til Forbrukertvistutvalget

9.1 Innledning

For å tilfredsstille direktivets krav om et klagebehandlingstilbud for så godt som alle forbrukersaker, er det behov for å utvide dagens tilbud. Som omhandlet innledningsvis, pågår ulike prosesser for å etablere nye klagebehandlingstilbud. En rekke fagområder vil uansett falle utenfor det etablerte, og planlagte, tilbudet. Dette er hovedsakelig innenfor tjenesteområdet, og gjelder blant annet taxi, reiseliv, helse og velvære, alternativ behandling, kulturbegivenheter, veterinærtjenester med mer.

For å oppfylle kravet i direktivet om full dekning, foreslås det at tvister på disse områdene ivaretas gjennom utvidelse av Forbrukerrådets meklingskompetanse.

Forbrukerrådet mekler og saksforbereder i dag saker som faller inn under forbrukertvistloven (dvs. saker om forbrukerkjøp, håndverkertjenester og angrerett). Til sammen utgjør dette ca. 5000 saker per år. Forbrukerrådet løser om lag 75 % av sakene ved mekling, og resterende kan gå til videre behandling i Forbrukertvistutvalget (FTU).

I NOU 2010:11 om nemndsbehandling av forbrukersaker, ble det gjort en vurdering av hvordan organiseringen av oppgavefordelingen mellom Forbrukerrådet og FTU kan gjøres mer effektivt. Utvalget anerkjente mekling som klagebehandlingsmekanisme, og poengterte at Forbrukerrådet løser en vesentlig andel saker med lave kostnader. Men for å unngå dobbeltbehandling foreslo Utvalget at all saksforberedelse, herunder mekling, skal gjøres i FTU. Det ble foreslått at Forbrukerrådet skal være førstelinjetjeneste og gi råd og veiledning før klagesaker kanaliseres til videre behandling i FTU eller i nemndene. I høringen var FTU positive til forslaget, mens Forbrukerrådet mente at meklingen burde beholdes i Forbrukerrådet. Enkelte fra næringssiden, bl.a. NHO, NAF, og Norges Bilbransjeforbund, støttet forslaget om at saksforberedelse og mekling flyttes til FTU, først og fremst fordi Forbrukerrådet kan oppfattes som «forbrukers advokat» og ikke som en nøytral instans.

I etterkant av at utredningen ble fremlagt har Forbrukerrådet arbeidet med å få meklingen så effektiv som mulig, og har bl.a. redusert saksbehandlingstiden fra 120 dager til 75 dager (omfatter tidsbruk til både mekling og øvrig saksforberedelse til FTU). Videre er meklingen profesjonalisert gjennom utarbeidelse av opplæringsprogram om mekling i forbrukersaker (MELS). Nøytralitet inngår i programmet. Forbrukerrådet opplyser at oppfølging av saksbehandlere som utfører mekling er satt i system, og at det er etablert en egen juridisk enhet som «kvalitetssikrer» behandlingen.

Et alternativ til mekling i Forbrukerrådet, kan være etablering av et nytt meklingsorgan for saker som ikke behandles av annet tilfredsstillende tilbud. Ved en slik løsning kan det etableres et system helt tilpasset direktivets ulike krav, herunder krav til uavhengighet og nøytralitet. I NOU 2010:11 ble en slik meklingsinstans ikke nærmere vurdert, da Utvalget antok at dette ville innebære uforholdsmessige kostnader.

9.2 Forslaget

Etter departementets vurdering vil den mest kostnadseffektive og hensiktsmessige løsningen være å bygge på Forbrukerrådets mekling, fremfor etablering av en ny instans. Forbrukerrådet har over lang tid opparbeidet seg meklingskompetanse, og viser til gode

resultater. Forbrukerrådet er i dag gjennom forbrukertvistloven pålagt å opptre nøytralt i rollen som mekler, og Forbrukerrådet opplyser overfor departementet at det er høy bevissthet om dette også i praksis.

Departementet foreslår å lovfeste Forbrukerrådets meklingsplikt i loven, hvor det inntas et krav om nøytralitet. I nøytralitetskravet ligger at Forbrukerrådet i sin mekling ikke skal opptre som en parts representant, og alltid skal søke å finne en løsning innenfor rammen av gjeldende rett. Forbrukerrådet skal forholde seg til de generelle kravene som følger av loven og de regler som gis i medhold av denne. Ut over dette anser departementet at det kan bli behov for å gi særskilte regler om Forbrukerrådets mekling, og foreslår at det tas inn en forskriftshjemmel for regulering av dette. Det kan også bli aktuelt å gjøre justeringer i virkeområdet for meklingen, for eksempel i saker mellom andre parter enn forbruker og næringsdrivende, og det foreslås at også dette kan fastsettes nærmere ved forskrift.

Det foreslås videre at det ved forskrift kan reguleres at næringsdrivende kan pålegges å betale gebyr for meklingen i Forbrukerrådet. Forbrukerrådet skal mekle i saker hvor det ellers ikke finnes et notifisert klagebehandlingstilbud. Dette omfatter også tvister på områder hvor det er et notifisert tilbud, men hvor organet kun behandler klager mot næringsdrivende som er tilsluttet/ organisert hos en av avtalepartene for tilbudet. Innføring av et slikt gebyr kan være aktuelt for å unngå en situasjon der klagebehandlingstilbudet innenfor en sektor delvis finansieres av bransjen, og delvis finansieres av det offentlige. Nærmere drøftinger knyttet til etablering av en slik gebyrordning avventes til høringen av forskriften.

9.3 Virkningen av forslaget

Etter forslaget vil det nye tilbudet bestå av mekling uten mulighet for videre behandling hos Forbrukertvistutvalget. Dette innebærer at dersom det ikke oppnås et meklingsresultat innen fristen, vil partene eventuelt måtte bringe saken inn for ordinær domstolsbehandling for å få en rettslig avgjørelse. Dette innebærer at Forbrukerrådet dels skal mekle i saker etter forbrukertvistloven, med mulighet for partene til å bringe saken inn for Forbrukertvistutvalget, og dels i saker hvor mekling er eneste tilbud.

I og med at Forbrukerrådets meklingsfunksjon foreslås utvidet til å gjelde mange flere saksområder, vil det bli et særskilt spørsmål om Forbrukertvistutvalgets virkeområde også skal utvides. En nærmere vurdering av dette spørsmålet må avventes til den forestående høringen av forslag til ny lov om Forbrukertvistutvalget. Dette vil uansett kun være aktuelt ved et mindre antall saker.

Se lovforslaget § 27.

10 Generelle krav til klageorganer som søker offentlig godkjenning

10.1 Stiftelsesgrunnlag

Direktivet stiller ikke krav til klageorganers stiftelsesgrunnlag. Det blir imidlertid foreslått av Utvalget i NOU 2010:11 et krav om at nemnder for å bli godkjent, skal ha vedtekter. Vedtektene skal fremgå av stiftelsesavtale mellom en eller flere bransjer og Forbrukerrådet, eller en annen organisasjon som representerer forbrukerne på et bestemt saksområde, dersom Forbrukerrådet velger å ikke inngå avtale om nemnd på dette område, jf. forslag om forbrukertvistlov § 10 første ledd, jf. § 9.

Departementet foreslår at Utvalgets forslag om at nemnder skal ha vedtekter gjennomføres. Kravet bør også etter departementets vurdering stilles til meklingsorganer. Kravet til stiftelsesgrunnlag bør også kunne oppfylles med vedtekter vedtatt ved lov, ettersom lov om klageorganer for forbrukersaker gjelder både for avtale- og lovpålagte nemnder.

Departementet foreslår imidlertid ikke at en annen organisasjon som representerer forbrukerne på et bestemt område, kun kan bli avtalepart der Forbrukerrådet velger å ikke inngå avtale om nemnd på dette område. Etter departementets vurdering mangler Utvalgets forslag en nærmere begrunnelse. Vi ber særlig om høringsinstansenes syn på hvorvidt et slikt vilkår bør gjennomføres.

Se lovforslaget § 8.

10.2 Saklig kompetanse

Direktivet krever at alle forbrukeravtaler om varer og tjenester, med noen unntak, dekkes av et tilbud om utenrettslig klagebehandling. Direktivet stiller imidlertid ingen konkrete krav til den enkelte nemnds saklige kompetanse. I NOU 2010: 11 foreslår Utvalget at en nemnd skal ha et klart definert saksområde som utgjør nemndas saklige kompetanse. Den saklige kompetansen fastsettes i vedtektene for den enkelte nemnd, jf. Utvalgets forslag til forbrukertvistlov § 11. Nemnda skal etter forslaget behandle klager som omfattes av saksområdet.

Utvalget utdyper i spesialmerknadene at den enkelte nemnds saklige virkeområde er helt sentralt for nemndas arbeid. Bestemmelsen krever derfor at den enkelte nemnd gjennom sine vedtekter må definere nemndas saklige kompetanse. Det er etter Utvalgets vurdering viktig at dette saksområdet er klart avgrenset og at det ikke er tvilsomt hvilke saker som behandles innenfor dette virkeområdet. Virkeområdet må etter Utvalgets forslag defineres før nemnda kan få sin godkjenning. Utvalget uttrykker videre at nemndas virkeområde innebærer indirekte også en definisjon av hvem som har klagerett i den enkelte sak. Klager må omfattes av virkeområdet, og den som klager, må ha rettslig klageinteresse. Klager som ikke omfattes av nemndas kompetanse, kan ikke tas til behandling, og må avvises. Dette må også bli løsningen selv om partene i tvisten er enige om at nemnda har kompetanse. Dette er etter Utvalget en vurdering som ligger til nemnda og som nemnda avgjør av eget tiltak.

Departementet stiller seg bak Utvalgets forslag, og foreslår at forslaget gjennomføres i loven. Utvalgets forslag omhandler nemnder, og ikke meklingsorganer. Departementet ser i utgangspunktet ikke grunn for å skille mellom nemnd og meklingsorgan på dette punkt, og foreslår dette som et generelt krav. For øvrig vil Forbrukerrådets virkeområde skille seg ut i denne sammenheng, da Forbrukerrådet skal forestå mekling på alle saksområder innenfor direktivets virkeområde som ikke dekkes av annet notifisert tilbud. Denne negative avgrensningen gjør det nødvendig å gjøre unntak for dette kravet for Forbrukerrådets mekling.

Se lovforslaget §§ 9 og 27.

10.3 Klagen

10.3.1 Klageadgangen

Det følger av direktivet artikkel 1 at formålet med direktivet er å sikre at «consumers can, on a voluntary basis, submit complaints against trader». I direktivet artikkel 2 om direktivets virkeområde, følger det av bestemmelsens nr. 2, henholdsvis bokstav d og g, at direktivet «shall not» anvendes på tvister mellom næringsdrivende, eller på prosedyrer initiert av

næringsdrivende mot forbruker. Dette presiseres også i fortalen punkt 16, som sier at direktivet bør anvendes på klager sendt inn av forbruker mot næringsdrivende, og at direktivet ikke bør anvendes på klager sendt inn av næringsdrivende mot forbruker eller tvister mellom næringsdrivende. Fortalen punkt 16 fastsetter imidlertid i siste punktum at dette hindrer ikke medlemsstatene fra å vedta eller opprettholde bestemmelser om utenrettslig klagebehandling av slike tvister.

Direktivet stiller krav til at et klageorgan skal behandle klager fra forbruker mot næringsdrivende, mens det ikke stilles krav til at de skal behandle klager innsendt av næringsdrivende mot forbruker, eller fra en næringsdrivende mot en annen næringsdrivende. Dette stenger imidlertid ikke for at medlemsstatene krever eller tillater at organene behandler også slike saker. Det betyr at klageorganene i sine vedtekter kan regulere en videre klageadgang eller at dette kan følge av særlovgivning for lovpålagte nemnder.

I NOU 2010:11 foreslår Utvalget at en nemnd, for å bli godkjent, skal behandle klage fra en forbruker eller en næringsdrivende som er part i en tvist.

I dette ligger at klageorganet skal behandle klager fra forbruker eller næringsdrivende som vurderes å være «part» i en sak. Etter departementets vurdering er dette et minstekrav. Det betyr at klageorganene i sine vedtekter, kan regulere en videre adgang for å klage inn til organet, for eksempel ved å stille krav til at klageadgangen knyttes opp mot et kriterium om rettslig eller saklig interesse. Dette kan eventuelt reguleres i særlovgivning³⁸.

Departementet savner imidlertid en begrunnelse for Utvalgets forslag om at næringsdrivende skal kunne klage inn forbruker. I de fleste av nemndene er det i dag kun forbruker som har rett til å klage inn en tvist. Spørsmålet er om Utvalgets forslag skal gjennomføres slik at klageorganene også skal ta imot klager fra næringsdrivende mot forbruker.

Departementet er i standardiseringen av klagebehandlingstilbudene opptatt av at klageorganene også skal ha mulighet til å fatte beslutninger om sin virksomhet basert på en konkret vurdering av klageorganets behov og ressurser. Dette er vesentlig for å ivareta dagens lave terskel for etablering og drift av utenrettslig klagebehandlingstilbud. Etter departementets vurdering vil det være hensiktsmessig at organet selv tar stilling til om hvorvidt det ønsker å behandle klager fra næringsdrivende mot en forbruker, og fra næringsdrivende mot en annen næringsdrivende. Etter departementets vurdering vil dette bero på en konkret vurdering av behovet for behandlingen av slike klager, og en vurdering av ressurser, mv.

Departementet foreslår krav om at klageorganene skal behandle klager fra forbruker som er part i saken mot næringsdrivende. Hvorvidt klageorganet skal behandle klager fra næringsdrivende mot forbruker, eller fra en næringsdrivende mot en annen næringsdrivende, vil være opp til klageorganets avtaleparter å avgjøre, eventuelt i særlovgivning.

Se lovforslaget § 10 første ledd første punktum.

10.3.1.1 Særskilt om klageadgang til Forbrukerrådet

Etter gjeldende rett skal Forbrukerrådet behandle saker som er fremmet av forbruker som er part i tvisten, jf. forbrukertvistloven § 4 første ledd. Næringsdrivende har ikke klageadgang til Forbrukerrådet. Begge parter kan bringe en sak videre fra mekling i Forbrukerrådet til behandling i FTU.

³⁸ Gjelder lovpålagte klageorganer.

Utvalget foreslo at all saksbehandling, herunder mekling, skulle overføres til Forbrukertvistutvalget. I den anledning ble det foreslått at både forbruker og næringsdrivende skulle kunne bringe saker inn for behandling, jf. Utvalgets forslag til forbrukertvistlov § 1.

Begrunnelsen for forslaget var at hensynet til forbrukeren taler for at tvisten bør avgjøres i Forbrukertvistutvalget, som er gratis for forbruker, fremfor i domstolene. For det andre, kan den næringsdrivende ha et legitimt behov for å få avklart en komplisert juridisk tvist på et så lavt nivå som mulig. Det vil da være en fordel at den næringsdrivende kan bringe tvisten inn for Forbrukertvistutvalget i stedet for forliksrådet, som kan vegre seg for å ta stilling til kompliserte juridiske spørsmål.

I motsetning til Utvalgets forslag, følger det av departementets forslag at Forbrukerrådet skal mekle i forbrukersaker som ikke kan behandles av annet klageorgan. Dette forslaget innebærer at det ikke gjøres en organisatorisk endring i saksbehandlingen, slik Utvalget gikk inn for.

Utvalgets forslag åpner imidlertid for at det bør vurderes om også næringsdrivende bør kunne bringe saker inn til Forbrukerrådet for mekling. Departementet har så langt i lovprosessen ikke blitt gjort kjent med et behov fra nærings siden for klageadgang, og i lovforslaget § 4 videreføres dagens system ved at kun forbruker kan bringe en sak inn til Forbrukerrådet for mekling.

Det bes særskilt om innspill fra høringsinstansene på dette.

10.3.2 Krav om skriftlig klage

Direktivet stiller ikke formkrav til klage fra forbruker. Det kommer frem i direktivet artikkel 5 nr. 2, henholdsvis bokstav a og c, at et utenrettslig klageorgan skal kunne motta klager fra forbruker via Internett og per post. Etter departementets vurdering er dette ikke et krav om at klageorganet kun skal behandle etter en skriftlig klage fra en forbruker.

Utvalget foreslår imidlertid i NOU 2010:11 et krav om at nemnder skal behandle tvister etter skriftlig klage fra en forbruker, jf. foreslått forbrukertvistlov § 12 første punktum. Utvalget presiserer i spesialmerknadene at kravet om skriftlig klage, ikke er til hinder for at klageren benytter elektronisk kommunikasjon til å sende inn klagen eller at nemnda har et elektronisk saksbehandlingssystem som krever at skriftlige klager skannes. Utover kravet til skriftlighet foreslår ikke Utvalget detaljerte regler for innholdet til klagen. Det kan likevel etter utvalgets syn være naturlig å stille krav om at det i tillegg til navn på partene skal oppgis adresser, jf. NOU 2010:11 punkt 8.3.2. Utvalget sier videre at det også kan være aktuelt å kreve at klagen skal gi en beskrivelse av kravet som tvisten gjelder, og en oversikt over de bevis som anføres i tillegg til en påstand. Utvalget mener imidlertid at slike krav må fremgå av den enkelte nemnds vedtekter.

Departementet stiller seg bak Utvalgets forslag. Etter departementets vurdering gjør de samme hensyn seg gjeldende for å kreve skriftlig klage både for nemnder og meklingsorganer. Departementet foreslår et krav om at klageorganene skal behandle tvister etter skriftlig klage fra forbruker.

Se lovforslaget § 10 første ledd første punktum.

10.3.3 Bistand til å sette opp klage

Direktivet omtaler ikke hvem som skal bistå forbruker med å sette opp klage.

Utvalget i NOU 2010:11 foreslår imidlertid et krav om at klageren kan få hjelp av Forbrukerrådet eller sekretariatet i nemndene med å sette opp klagen, jf. forbrukertvistloven § 12 siste punktum. Det presiseres i spesialmerknadene at klageren etter forslaget skal få hjelp til å sette opp klagen, enten av sekretariatet eller av Forbrukerrådet, som har lang erfaring med slik bistand til klagere.

Departementet viser til høringsnotatets punkt 12.1.1.1 om departementets forslag til sekretariatets rolle. Etter departementets forslag skal sekretariatet veilede, mekle og utføre saksforberedelse for nemnd. Departementet stiller seg bak utvalgets forslag om at sekretariatet også bør bistå med å sette opp klage. Vanskeligheter med å sette opp en klage bør etter departementets vurdering ikke representere et hinder eller utestenge forbruker fra å klage næringsdrivende inn til en nemnd.

Departementet foreslår imidlertid ikke at klageren skal kunne få hjelp av Forbrukerrådet, annet enn i saker som skal mekles av Forbrukerrådet. Etter departementets vurdering er sekretariatet bedre egnet til å veilede forbrukere på deres representative saksområde, og derfor også til å sette opp klager på nemndas saksområde. I tillegg er det etter departementets vurdering viktig at Forbrukerrådet ikke bistår forbruker med å sette opp klage som skal til nemnd der Forbrukerrådet sitter som forbrukerrepresentant, da dette kan rokke ved kravet til Forbrukerrådets nøytralitet i behandling av klager, se høringsnotat punkt 10.7.

Etter departementets vurdering tilsier samme hensyn at meklingsorganene bistår forbruker med å sette opp klage som skal inn til meklingsorganet.

Departementet foreslår at klageorganene etter anmodning skal bistå forbruker med å sette opp klage innenfor deres saklige kompetanse.

Se lovforslaget § 10 første ledd annet punktum.

10.3.4 Mottak av klager og utveksling av dokumenter

Det følger av direktivet artikkel 5 nr. 2 bokstav a at klageorganet skal gi forbruker mulighet til å sende inn klage og nødvendige dokumenter elektronisk. Dersom det er relevant for klageorganet, skal det også sørge for at forbruker kan sende inn klagen per postsending, jf. direktivet artikkel 5 nr. 2 bokstav c. Klageorganet skal også gi partene mulighet til å utveksle informasjon elektronisk, eller der det er relevant, per postsending, jf. bokstav d.

Etter departementets vurdering vil informasjon om klageorganets e-post, eller organets eventuelle elektroniske saksbehandlingssystem, kunne oppfylle kravet om elektronisk klageadgang. Informasjon til partene om forbrukerens og næringsdrivendes e-postadresse, eller mulighet til å benytte seg av et elektronisk klagesystem, vil etter departementets vurdering oppfylle direktivets krav om at partene skal kunne utveksle informasjon elektronisk.

Informasjon om klageorganets e-postadresse vil etter departementets vurdering kun kunne kreves der det er aktuelt, jf. «where applicable». Det samme gjelder krav om at partene skal kunne utveksle informasjon per postsending. Departementet antar det vil gjøres gjeldende i tilfeller der partene for eksempel ikke har e-postadresse eller ikke tilgang til Internett.

Departementet foreslår at direktivets krav gjennomføres i ny lov, men at elektronisk klage og klage per postsending likestilles. Det samme gjelder krav om at organet skal legge til rette for at partene skal kunne utveksle informasjon elektronisk og per postsending.

Se utkast til lov § 10 annet ledd.

10.3.5 Frist for å klage inn til klageorganet

Det følger av direktivet artikkel 5 nr. 4 bokstav e at klageorganet kan avvise saker der forbruker ikke har sendt inn klagen til klageorganet innen en forhåndsbestemt frist. Det følger videre av bestemmelsen at fristen ikke kan fastsettes mindre enn ett år etter den dato forbrukeren sendte inn klagen til den næringsdrivende. Se høringsnotatet punkt 10.9.1.

Direktivets frist for å klage til et klageorgan er etter departementets oppfatning ikke den samme som den alminnelige foreldelsesfristen.

Departementet foreslår at direktivets minstekrav på ett år gjennomføres i loven.

Klageorganene har deretter selv mulighet til å innføre lengre klagefrister på sine respektive områder.

Departementet ber særskilt om høringsinstansenes synspunkter på dette.

Se lovforslaget § 10 tredje ledd.

10.3.6 Informasjon til partene om at saken blir tatt til behandling

Når klage og nødvendige saksdokumenter knyttet til klagen er mottatt, skal klageorganet etter direktivet artikkel 8 bokstav d, uten unødig opphold informere partene om at saken blir tatt til behandling.

Etter departementets vurdering gjelder informasjonskravet fra når klageorganet har mottatt klagen og nødvendige saksdokumenter fra forbruker. Dette er ut fra tolkning av direktivets ordlyd «the complaint», altså klagen.

Se lovforslaget § 21, jf. forskrift § 5 (mekling), og § 24, jf. forskrift § 9 (nemnd).

10.4 Tvistebeløp

Klageorganet kan forhåndsbestemme nedre og øvre tvistebeløpsgrense for hvilke saker de tar inn til behandling, jf. artikkel nr. 4 bokstav d. Etter fortalen punkt 25 skal medlemsstater ta hensyn til at det faktiske tvistebeløp kan variere mellom medlemsstatene, og at en uforholdsmessig høy terskel i en medlemsstat kan skape et hinder for forbrukere fra en annen medlemsstat for å kunne benytte seg av et notifisert klageorgan.

Direktivet krever at en tvistebeløpsgrense er forhåndsbestemt. Et tvistebeløp krever etter departementets vurdering enten hjemmel i lov eller forskrift, eventuelt at det følger av klageorganets vedtekter.

Se lovforslaget § 9 tredje ledd.

10.5 Gebyr

Det følger av direktivet artikkel 8 bokstav c at det utenrettslige klagebehandlingstilbudet skal være gratis eller til en symbolsk sum for forbruker. I fortale punkt 41 fremkommer det at tilbudet helst skal være gratis for forbruker. Dersom klageorganet innfører et gebyr, skal klagebehandlingstilbudet likevel være tilgjengelig, attraktivt og rimelig for forbruker. Et gebyr bør etter fortalen punkt 41 ikke overstige en «nominal fee», eller «et symbolsk gebyr», jf. direktivets danske versjon.

EU-kommisjonen har i ekspertmøter uttrykt at gebyret ikke bør overstige 8 euro, altså ca. 65 NOK. Kravet om gratis tilbud eller kun til en symbolsk sum, har blitt begrunnet med at klageorganene skal ta imot forbrukerklager fra alle øvrige EØS-land. Man må derfor ta hensyn til prisforskjeller i de ulike landene, særlig til forbrukere i land med lavere lønns- og kostnadsnivå. For eksempel, der 100 NOK vil være relativt rimelig for en norsk forbruker, vil

et slikt gebyr kunne hindre forbruker fra et annet land fra å sende inn en klage. Et slikt hinder ville vært i strid med direktivets formål om å sikre et rimelig utenrettslig klagebehandlingstilbud for forbruker, jf. fortalen punkt 4 og 5.

Etter departementets vurdering omfatter ikke kravet eventuelle kostnader tilknyttet bistand fra tredjeperson, jf. høringsnotat pkt 10.6, eller eventuelle kostnader tilknyttet sakkyndige. Departementet er videre av den oppfatning at kravet kun gjelder for forbruker. Klageorganet kan kreve gebyr av den næringsdrivende.

Departementet foreslår at direktivets krav gjennomføres i lov.

Se lovforslaget § 12.

Det vises i denne forbindelse også til forslaget om å innføre en hjemmel for at departementet kan regulere i forskrift at Forbrukerrådet kan kreve gebyr av næringsdrivende for saker som skal mekles, jf. lovforslaget § 27..

10.6 Bistand fra tredjeperson

Det følger av direktivet artikkel 8 bokstav b at partene skal ha adgang til det utenrettslige klagebehandlingstilbudet uten krav til bruk av advokat eller en juridisk rådgiver. Partene skal likevel ikke fratas retten til uavhengig rådgivning eller til å la seg bli representert eller bistått av en tredjemann under behandling av klagen.

Departementet foreslår at direktivets krav gjennomføres i lov.

Se lovforslaget § 13.

10.7 Nøytralitetskrav

Både direktivet og Utvalget i NOU 2010:11 legger vekt på viktigheten av klageorganenes nøytralitet under behandling av en forbrukertvist. Direktivet stiller krav til at klageorganet skal være nøytral og uavhengig fra bransjen og forbrukersiden, jf. direktivets formålsbestemmelse artikkel 1 og artikkel 6 om krav til klageorganets ansvarlige personer. Utvalget foreslår et krav om at nemndas sekretariat under saksforberedelsen skal opptre nøytralt og uhildet, jf. Utvalgets forslag til ny forbrukertvistlov § 14 første ledd. Ifølge spesialmerknadene til § 14 første ledd er det en forutsetning for nemndas legitimitet at nemnda opptrer som en nøytral instans under saksbehandlingen. Det følger videre at for at et sekretariat skal kunne opptre mest mulig nøytralt og ikke være bundet av forholdet til bransjen, vil det være en fordel om nemndas sekretariat har en stor grad av selvstendighet, gjerne gjennom en fysisk plassering som ikke er i tilknytning til bransjen. Det er også en fordel at de som er ansatt i sekretariatet er mest mulig fristilt. Utvalget presiserer imidlertid at i praksis vil den enkelte nemnds ressursituasjon kunne begrense de faktiske muligheter til slik selvstendighet. Da påligger det nemndas sekretariat å være ryddige når de opptrer på vegne av nemnda og når de utfører oppgaver for bransjen som sådan.

Det følger videre av spesialmerknadene til § 14 at selv om sekretariatet skal opptre nøytralt og uhildet, er ikke denne nøytraliteten til hinder for at nemndas sekretariat er aktiv i sin saksforberedelse. Behovet for veiledning er et sentralt element i saksforberedelsen, samt hensynet til mekling og muligheten til å finne minnelig løsning mellom partene.

Departementet støtter direktivets og Utvalgets forslag, da nøytralitet etter departementets oppfatning er essensielt for at klagebehandlingssystemet skal fungere godt og etter sin hensikt. Departementet foreslår et generelt krav om at klageorganer skal opptre nøytralt og uhildet. Nøytralitetskravet vil dermed ikke begrenses til kun noen av klageorganenes

oppgaver. Det betyr at klageorganene skal sikre at de opptrer nøytralt og uhildet gjennom hele klagebehandlingsprosessen, enten om en tvist er til behandling hos sekretariatet for en nemnd, hos selve nemnda, eller hos en mekler.

Se lovforslaget § 14.

10.8 Habilitetskrav

Det følger av direktivet artikkel 6 nr. 1 bokstav e at ansvarlige personer uten unødig opphold skal opplyse klageorganet om ethvert forhold som kan, eller som utad kan virke slik, at forholdet påvirker deres uavhengighet eller nøytralitet eller som medfører en interessekonflikt mellom noen av partene i en konkret tvist de skal behandle. Det følger videre at opplysningsplikten om slike forhold er kontinuerlig gjennom hele klagebehandlingsprosedyren. Opplysningskravet kommer ikke til anvendelse der klageorganet består av kun én person.

Departementet foreslår at direktivet artikkel 6 nr. 1 bokstav e gjennomføres i lov.

Direktivet artikkel 6 nr. 2 bokstav a - c inneholder videre regler for hvordan inhabilitet skal løses. EU-kommisjonen har uttalt på et av ekspertmøtene at bokstav a – c ikke er ment hierarkisk i forhold til hverandre. Etter bokstav a skal den inhabile personen erstattes av en annen person som skal ta over den videre behandlingen av saken. Etter bokstav b skal den inhabile personen ikke behandle saken, og dersom mulig, skal klageorganet foreslå for partene å sende tvisten til et annet notifisert klageorgan som kan behandle tvisten. Etter bokstav c skal klageorganet opplyse partene om inhabiliteten, og den inhabile kan behandle saken kun dersom partene ikke har protestert etter å ha blitt informert om inhabiliteten og om deres rett til å protestere.

Etter departementets vurdering er direktivet artikkel 6 nr. 2 bokstav a – c i tråd med gjeldende rett, jf. forvaltningsloven § 6.

Se lovforslaget § 15.

10.9 Avvisning

10.9.1 Tillatte avvisningsgrunner

Direktivet artikkel 5 nr. 4 første ledd lister opp tillatte avvisningsgrunner et klageorgan kan anvende:

Bokstav a – en klage kan avvises dersom forbruker ikke har forsøkt å ta kontakt med den aktuelle næringsdrivende for å drøfte klagen og forsøkt å løse tvisten direkte med den næringsdrivende.

Bokstav b – en klage kan avvises dersom saken er useriøs eller sjikanøs/unødig.

Bokstav c – en klage kan avvises dersom saken er under behandling eller har blitt behandlet av et annet notifisert utenrettslig klageorgan eller domstolsapparatet.

Bokstav d – en klage kan avvises dersom verdien som ligger til grunn for saken (tvistebeløp) er under eller over en forhåndsbestemt verditerskel.

Bokstav e – en klage kan avvises dersom forbrukeren ikke har sendt inn klagen til nemnda innen en forhåndsbestemt frist. Fristen skal ikke være mindre enn ett år fra den dato forbrukeren sendte klage til den næringsdrivende.

Bokstav f – en klage kan avvises dersom behandlingen av saken i vesentlig grad vil hindre klageorganet effektivitet.

Etter direktivet artikkel 5 nr. 4 tredje ledd skal avvisningsgrunnene ikke medføre et vesentlig hinder for forbrukers adgang til et utenrettslig klagebehandlingstilbud. Dette gjelder også for grenseoverskridende saker.

10.9.1.1 *Departementets vurdering*

Direktivets liste over tillatte avvisningsgrunner er uttømmende, og andre avvisningsgrunner kan ikke tillates etter lovforslaget. Nedenfor følger en gjennomgang av avvisningsgrunnene.

For oversiktens del vises det til at vilkår for klageadgang til klageorganene virker også som skranker for behandling, men er ikke avvisningsgrunner, og gir ikke samme virkning. En vurdering av om en tvist skal avvises blir først aktuell når en klage er fremmet i henhold til vilkårene i § 10, altså klaget inn fra rette parter og innenfor organets saklige virkeområde.

Bokstav a: Forbruker har ikke forsøkt å kontakte den næringsdrivende om klagen

Etter bokstav a kan en klage avvises dersom forbruker ikke har forsøkt å ta kontakt med den aktuelle næringsdrivende for å drøfte vedkommendes klage, og i første omgang forsøke å løse tvisten direkte med den næringsdrivende.

Se lovforslaget § 11 første ledd bokstav a.

Bokstav b: Saken er useriøs eller unødig/sjikanøs

Etter bokstav b kan et klageorgan avvise en sak dersom den er «frivolous or vexatious».

Etter departementets vurdering vil det beror på en konkret vurdering av hvorvidt en sak er useriøs eller unødig/sjikanøs.

Se lovforslaget § 11 første ledd bokstav b.

Bokstav c: Saken er til behandling eller har tidligere blitt behandlet av et annet notifisert utenrettslig klageorgan eller domstolsapparatet

Etter bokstav c kan et klageorgan avvise en sak som er til behandling eller tidligere har blitt behandlet av et annet notifisert utenrettslig klageorgan eller domstolsapparatet. Dette avvisningsgrunnlaget vil sikre at saker ikke blir dobbeltbehandlet, og at forbruker dermed ikke kan «shoppe» etter ønskelig saksutfall.

Se lovforslaget § 11 første ledd bokstav c.

Bokstav d: Verdien som saken omhandler (tvistebeløpet) ligger under eller over en forhåndsbestemt beløpsgrense

Etter bokstav d kan et klageorgan avvise saker dersom «the value of the claim», altså tvistebeløpet, ligger under eller over en forhåndsbestemt beløpsgrense. Etter departementets vurdering åpner dette for det første for at et klageorgan kan ha en nedre og øvre verdterskel for saker som klageorganet behandler, jf. høringsnotatet punkt 10.4. For det andre vurderer departementet kravet om at verdterskelen skal være forhåndsbestemt slik at avvisning på grunnlag av verdterskel må kunne hjemles i enten lov eller forskrift, eventuelt følge av klageorganets vedtekter, som det kan vise til.

Se lovforslaget § 11 første ledd bokstav d.

Bokstav e: Forbrukeren har ikke klaget inn til klageorganet innen en forhåndsbestemt frist

Etter bokstav e kan et klageorgan avvise en sak der forbrukeren ikke har klaget inn til klageorganet innen en forhåndsbestemt frist. Fristen kan ikke fastsettes til mindre enn ett år etter den dato forbrukeren sendte inn klage til den næringsdrivende. Om forhåndsbestemt frist, se høringsnotatets punkt 10.3.5.

Se lovforslaget § 11 første ledd bokstav e.

Bokstav f: Der behandling av saken i alvorlig grad vil hindre klageorganet i å fungere effektivt

Etter bokstav f kan et klageorgan avvise en sak dersom behandling av denne i alvorlig grad vil hindre klageorganet i å fungere effektivt. I fortalen punkt 25 annet punktum står det at for å sikre at klageorganene virker effektivt, bør de ha muligheten til å opprettholde eller innføre saksbehandlingsregler, som gjør det mulig for klageorganene under særlige omstendigheter, å avvise saker fra å bli behandlet. Et eksempel er når en sak er for kompleks, og den derfor er mer egnet for behandling i det ordinære rettsapparatet. Det forutsettes at saksbehandlingsreglene er i tråd med nasjonal lovgivning. Det kommer imidlertid frem i fortalen punkt 25 tredje punktum at saksbehandlingsregler som gir klageorganer mulighet til å avvising, ikke bør forhindre forbrukers adgang til klagebehandlingstilbudet.

Departementet bemerker at terskelen for å anvende avvisningsgrunnlaget i bokstav f er høy, jf. at behandlingen av en slik sak kan «seriously impair» klageorganets effektivitet. Etter departementets vurdering åpner avvisningsgrunnlaget i bokstav f for ulike grunner til å avvise, herunder der klagen åpenbart ikke kan tas til følge, enten på grunn av et klart og uomtvistet rettsbilde eller fordi det foreligger en klar presedens, eller fordi klageorganet ikke anser tvisten å være egnet for deres behandling, for eksempel på grunn av bevissspørsmål. Hvorvidt en klage kan avvises på grunn av klageorganets effektivitetshensyn, vil etter departementets syn bero på en avveining av hensynet til klageorganets effektivitet, og forbrukers mulighet til å få sin klage behandlet av et notifisert klageorgan.

Se lovforslaget § 11 første ledd bokstav f.

10.9.2 Krav til klageorganets avvisning

Det følger av direktivet artikkel 5 nr. 4 annet ledd at begge partene innen tre uker etter at et klageorgan mottok «the complaint file», skal informeres om at klagen avvises. Partene skal med avvisningen få en begrunnelse for hvorfor klagen avvises.

Etter departementets vurdering omfatter «the complaint file» både klagen og relevante saksdokumenter. Saksdokumenter fra motparten faller etter departementets vurdering utenfor ordlyden, jf. høringsnotat punkt 10.10.1.

Blant annet på bakgrunn av drøftinger om artikkel 5 i nordiske møter, er departementet av den oppfatning at treukersfristen innebærer at klageorganet må behandle tvister som ikke har blitt avvist innen fristen. Konklusjonen i vedtaket eller i uttalelsen kan likevel være at saken avvises.

Se lovforslaget § 11 annet ledd.

10.9.3 Hvem som skal ha avvisningskompetanse

Ifølge direktivet artikkel 5 nr. 4, kan medlemsstatene etter eget skjønn tillate klageorganene å opprettholde eller innføre saksbehandlingsregler som gjør det mulig å avvise tvister.

Departementets vurdering er at direktivet ikke stiller krav til hvem i klageorganene som skal ha avvisningskompetanse.

Departementet er opptatt av at dagens praksis i størst mulig grad skal kunne videreføres, og at saksbehandlingsreglene også gir klageorganene tilstrekkelig fleksibilitet til å kunne vurdere hva som er en hensiktsmessig løsning for det enkelte klageorgan.

Departementet foreslår at klageorganene organiserer avvisningsprosedyrene etter egen vurdering, slik at eksempelvis nemndene kan delegere avvisningskompetanse til sekretariatet der det anses hensiktsmessig. Delegering av avvisningskompetanse fra nemnda til sekretariatet må etter departementets forslag fastsettes i vedtekter, eventuelt i lov der nemnda er lovpålagt.

Se lovforslag § 11 tredje ledd første punktum.

10.9.4 Klage på avvisning

Departementet foreslår at avvisning besluttet av sekretariatet skal kunne påklages til nemnda. Avvisningsvedtaket skal inneholde informasjon om adgangen til å påklage avgjørelsen.

Se lovforslaget § 11 tredje ledd.

10.10 Saksbehandlingsfrist og vilkår til begrunnelse av saksutfall

10.10.1 Saksbehandlingsfristen

Det følger av direktivet artikkel 8 bokstav e at sakens utfall skal gjøres tilgjengelig for partene innen 90 dager fra den dato klageorganet mottok «the complete complaint file», altså den fullstendige klagesaken. I saker av særlig kompleksitet («highly complex») kan klageorganene etter egen skønnsvurdering forlenge 90 dagers fristen. Partene skal informeres om eventuelle forlengelser av fristen og om forventet saksbehandlingstid for tvisten.

Etter departementets vurdering dekker kriteriet «the complete complaint file» klagen og saksdokumenter fra forbruker, og fra den næringsdrivende. Grunnen til at både saksdokumenter fra forbruker og næringsdrivende skal være mottatt, er ordlyden «complete», som eksempelvis ikke brukes i direktivet artikkel 5 nr. 4 annet ledd, hvor avvisningsfristen er på tre uker etter at klageorganet mottok «the complaint file», som etter departementets vurdering omfatter kun klage og saksdokumenter fra forbruker.

I fortalen punkt 40 kommer det frem at fristen gjelder fra mottak av den fullstendige klagesaken, inkludert «all relevant documentation» knyttet til klagen. Klageorganer mottar ofte saksdokumenter fra partene under hele saksbehandlingen. Det kan derfor være utfordrende å slå fast et tidspunkt for når all relevant dokumentasjon er mottatt.

Etter departementets vurdering ville det gått lang tid før saksbehandlingsfristen ville ha startet, dersom man hadde tolket direktivet bokstavelig. En såpass lang saksbehandlingsfrist kan ikke sies å være forenlig med direktivets formål i artikkel 1 om å ha et effektivt utenrettslig klagebehandlingstilbud på forbrukerområdet. Hensynene bak saksbehandlingsfristen tilsier at alle relevante og nødvendige saksdokumenter fra partene, som vil gjøre det mulig for klageorganet å starte saksbehandlingen, vil være tilstrekkelig. Dette understøttes av fortalen punkt 40, som sier at klageorganet skal gi melding til partene etter å ha mottatt «all documents necessary to carry out the ADR procedure».

For å sikre at partene sender inn alle nødvendige saksdokumenter så raskt så mulig, vil klageorganene etter egen vurdering kunne sette en preklusiv frist. Det er imidlertid viktig at slike frister ikke går på bekostning av god saksbehandling, herunder at klageorganet, særlig nemnder som treffer rådgivende uttalelser eller bindende vedtak, har god nok dokumentasjon for å kunne treffe gode avgjørelser.

Direktivet åpner opp for at fristen kan forlenges dersom tvisten er «highly complex», altså særlig kompleks. Terskelen skal etter dette være høy for å kunne forlenge saksbehandlingsfristen. EU-kommisjonen har i forbindelse med et ekspertmøte uttalt at en sektor i seg selv ikke kan vurderes å være av vesentlig kompleksitet, men at hver enkelt sak må vurderes konkret. Etter fortalen punkt 40 gjelder kriteriet også for tilfeller der en av partene har berettiget grunn til ikke å delta i prosedyren. Etter departementets vurdering vil dette i praksis ha betydning der partene av ulike grunner ikke evner å bistå nemnda med nødvendige opplysninger for behandling av saken, for eksempel grunnet sykdom.

Direktivet regulerer ikke hvor mye fristen kan forlenges. Departementet stiller spørsmål ved hvorvidt loven bør inneholde en absolutt frist, for å sikre effektivitet også i saker av særlig kompleksitet, eller om fristen i slike saker bør legges til hvert enkelt klageorgan. Vi ber særlig om høringsinstansenes syn på dette.

Se lovforslaget § 17 første ledd.

10.10.2 Krav til begrunnelse av saksutfall

Direktivet artikkel 9 nr. 1 bokstav c sier at partene skal informeres om sakens utfall skriftlig eller på varig medium, og at partene skal gis en begrunnelse for sakens utfall.

Utvalget foreslår i NOU 2010: 11 et krav om at avgjørelsen, sammen med mindretallets syn, skal være begrunnet. Etter forslaget skal avgjørelsen opplyse om den er enstemmig og hvilke medlemmer som eventuelt er uenig i avgjørelsen, jf. forslag til ny forbrukertvistlov § 15 sjette ledd.

Departementet stiller seg bak Utvalgets forslag.

Se lovforslaget § 17 annet ledd.

10.11 Supplerende saksbehandlingsregler

Det følger av direktivet artikkel 5 nr. 2 bokstav f at et klageorgan skal ved behandling av tvist, ta nødvendig grep for å sikre at bruken av personopplysninger er i tråd med reglene etter den nasjonale implementeringen av direktiv 95/46/EC i medlemslandene der hvor nemnda er etablert.

Etter departementets vurdering gjelder personopplysningsloven personopplysninger som et utenrettslig klageorgan behandler. Det foreslås derfor ikke særskilt regulering av dette i loven.

Utvalget foreslår i NOU 2010:11 at forbrukertvistloven § 17 hjemler supplerende regler for saksbehandling, herunder at tvisteloven skal gjelde for saksbehandlingen i notifikerte nemnder så langt det passer og annet ikke følger av bestemmelsene i forbrukertvistloven eller den enkelte nemnds vedtekter. Utvalget foreslår også at domstolloven kapittel 6 om inhabilitet og § 63 a om taushetsplikt skal gjelde tilsvarende. Også forskrift om postforkynning § 4 annet ledd og § 6 a foreslås å få anvendelse.

Departementet stiller seg bak Utvalgets forslag.

Se lovforslaget § 19.

10.12 Informasjon på klageorganers nettside

Klageorganene skal etter direktivet artikkel 7 nr. 1 ha på sine nettsider, og på varig medium etter anmodning, eller på en annen passende måte, klar og lett forståelig informasjon om:

Bokstav a - sentrale kontaktopplysninger,

Bokstav b - at de er ført på et offentlig register over notifikerte utenrettslige klageorganer for forbrukersaker, jfr. § 29.

Bokstav c - klageorganets leder, og fremgangsmåten for ansettelse eller utnevnelse og lengden på ansettelsen eller utnevnesperioden,

Bokstav d - kompetanse, nøytralitet og uavhengighet til ansvarlige personer, og om disse er ansatt eller lønnet utelukkende av næringsdrivende,

Bokstav e - eventuell deltakelse i nettverk for notifikerte klageorganer som legger til rette behandling av grenseoverskridende tvister,

Bokstav f - hvilke type tvister klageorganet har kompetanse til å behandle, inkludert om det foreligger terskler for behandling,

Bokstav g - klageorganets saksbehandlingsregler, og om klageorganets adgang til å avvise en sak,

Bokstav h - hvilke språk klagen og saksdokumentene kan sendes på, og på hvilket språk saksbehandlingen foregår,

Bokstav i - vurderings og avgjørelsesgrunnlag (rettsgrunnlag),

Bokstav j - partenes plikter før en tvist tas opp til behandling,

Bokstav k - partenes rett til å trekke seg fra sak under behandling,

Bokstav l - eventuelle saksbehandlingskostnader, og regler for beregning av saksomkostninger,

Bokstav m - gjennomsnittlig saksbehandlingstid,

Bokstav n - hvorvidt avgjørelsen har retts- og tvangskraft, og informasjon om eventuelle sanksjoner ved ikke-etterlevelse.

Departementet legger til grunn at artikkel 7 nr. 1 bokstav k om partenes rett til å trekke seg ikke være aktuell for meklingsorganer, da det forutsettes at begge parter aktivt deltar for at meklingsorganet kan gjennomføres.

Klageorganene skal også etter direktivet artikkel 7 nr. 2 publisere på sine nettsider, informasjon om klageorganets årsrapport, og etter direktivet artikkel 5 nr. 2 bokstav a informasjon om organets utenrettslige klagebehandlingsprosedyre. Disse skal også på sine nettsider offentliggjøre listen over notifikerte utenrettslige klageorganer, med link til EU-kommisjonens nettside, jf. direktivet artikkel 15 nr. 1. Hvor det er mulig skal listen også fremgå på varig medium i klageorganets lokaler.

I NOU 2010:11 foreslår Utvalget at godkjente nemnder oppretter en oversikt over sin praksis som er tilgjengelig for allmennheten, jf. forslag i forbrukertvistlov § 15 sjette ledd annet punktum. I spesialmerknadene uttaler Utvalget at en enkel måte å lage en slik oversikt på, er å utforme en samlet fremstilling av nemndas avgjørelser på nemndas nettsider.

Departementet foreslår at Utvalgets forslag gjennomføres for både nemnder og meklingsorganer.

Departementet foreslår også krav om at klageorganene, herunder både nemnder og meklingsorganer, på sine nettsider, eller på varig medium etter forespørsel, informerer om sine vedtekter.

Se lovforslaget § 18, jf. forskrift § 3.

10.13 Årsrapport

Notifiserte klageorganer skal offentliggjøre på sine nettsider, og på annen måte de anser hensiktsmessig, en årsrapport, jf. direktivet artikkel 7 nr. 2. Årsrapporten skal inneholde følgende om både nasjonale og grenseoverskridende tvister:

- a) Antall tvister mottatt og hva disse omhandler
- b) Opplysninger om systematiske eller signifikante problemer som regelmessig fører til tvister, samt eventuelle forslag til hvordan slike tvister kan unngås eller løses
- c) Antall tvister klageorganet har avvist, samt prosentandel i forhold til hvert avvisningsgrunnlag
- d) Dersom klagebehandling etter artikkel 2 nr. 2 godkjennes, prosentvis andel av rådgivende uttalelser eller bindende vedtak i favør av forbruker og i favør av næringsdrivende, og av tvister som avsluttes med minnelig løsning.
- e) Antall avsluttende saker, og begrunnelsene for disse
- f) Gjennomsnittlig saksbehandlingstid
- g) Etterlevelsesandel
- h) Informasjon om eventuelt deltakelse i nettverk som arbeider med grenseoverskridende tvister
- i) Informasjon om eventuelt opplæring

Etter direktivet artikkel 19 nr. 3 skal informasjonen etter bestemmelsen formidles til kompetent myndighet. Departementet vurderer informasjonskravene etter artikkel 7 nr. 2 å være i samsvar med informasjonskravene etter artikkel 19 nr. 2. Det betyr at årsrapporten skal formidles til kompetent myndighet annet hvert år.

Se lovforslaget § 18, jf. forskrift § 2.

11 Tilleggskrav til meklingsorganer

11.1 Kompetanse- og habilitetskrav til meklingsorganets leder og meklere

Direktivet artikkel 6 nr. 1 stiller krav i bokstav a – e om kompetanse, uavhengighet og nøytralitet til «natural persons in charge of ADR».

Bokstav a stiller krav til at personene skal ha nødvendig kunnskap og nødvendig kompetanse innenfor utenrettslig eller rettslig klagebehandling av forbrukertvister, og ha en generell juridisk forståelse. Det følger av direktivet artikkel 6 nr. 6 at «for the purpose of point (a) of paragraph 1, Member States shall encourage ADR entities to provide training for natural persons in charge of ADR». Det følger videre at dersom slik opplæring er gitt, skal kompetente myndigheter føre tilsyn med opplæringen etablert av klageorganet. Dette skal gjøres ut fra informasjon formidlet til den kompetente myndighet etter artikkel 19 nr. 3 bokstav g. Se høringsnotatet punkt 10.13.

Bokstav b stiller krav til at personene skal velges for tilstrekkelig tidsperiode til at deres uavhengighet sikres, og at de ikke kan bli avsatt uten gyldig grunn.

Bokstav c stiller krav til at personene ikke mottar instruksjer fra noen av partene eller deres representanter. Etter fortalen punkt 33 kan personene kun anses som uavhengige dersom de ikke kan utsettes for press som kan påvirke deres holdning til tvisten, og at dette kan sikres ved å utpeke dem for tilstrekkelig lang tid og å påse at de ikke mottar instruksjer fra noen av partene eller deres representanter.

Bokstav d stiller krav om at personene må godtgjøres uten tilknytning til klageorganets saksutfall.

Bokstav e stiller krav om at personene uten ugrunnet opphold skal opplyse klageorganet om ethvert forhold som kan påvirke eller som kan oppfattes å påvirke deres uavhengighet og nøytralitet eller som kan føre til interessekonflikt mellom partene i en tvist de skal behandle. Det følger videre i bokstav e at forpliktelsen til å opplyse om slike forhold er en vedvarende plikt under hele klagebehandlingen.

11.1.1 Departementets vurdering og forslag

Etter departementets vurdering omfatter «the natural persons in charge of ADR», leder, en eventuell nestleder eller en varaleder for meklingsorganet. Dette er fordi disse har overordnet ansvar for at meklingen skjer forsvarlig. Etter departementets vurdering vil også meklere være omfattet av ordlyden. Meklingen skjer hovedsakelig med én mekler som skal kommunisere med partene, og forsøke å få partene til å enes i saken. Meklere vil dermed også være ansvarlig for prosedyren. Hensynene bak direktivets krav gjør seg derfor også gjeldende for meklere.

Kravene i direktivet artikkel 6 nr. 1 bokstav a – e må ses i lys av artikkel 6 nr. 1 første ledd, der det kommer frem at medlemsstatene skal sikre at de fysiske personer som er ansvarlige for den utenrettslige klagebehandlingen er i besittelse av nødvendig saks kunnskap, og at de er uavhengige og nøytrale. Dette skal sikres gjennom kravene i bokstav a – e.

11.1.1.1 *Krav om leder og nestleder eller varaleder*

Departementet foreslår et krav om at en leder utnevnes for meklingsorganet. Departementet foreslår ikke et krav om at det skal utnevnes en varaleder for meklingsorganet eller en nestleder. Hvorvidt en nestleder eller en varaleder også bør utnevnes, vil være opp til meklingsorganet å vurdere ut fra sin virksomhet og sitt behov. Departementet antar at behovet for en nestleder eller en varaleder vil bero på organiseringen innad i meklingsorganet. Dersom alle saker for eksempel skal gjennom meklingsleder for kvalitetssikring eller godkjenning, vil det etter departementets vurdering være hensiktsmessig med en varaleder eller en nestleder som kan tre inn i leders oppgaver for å sikre en kontinuitet i meklingen.

Dersom en nestleder eller en varaleder oppnevnes, vil minstekravene for kompetanse som drøftes i høringsnotatet punkt 11.1.1.2, gjøres gjeldende, samt krav til habilitet, ansettelses- og oppnevningstid, m.m., jf. høringsnotatet punkt 11.1.1.3 – 11.1.1.6.

11.1.1.2 *Kompetansekrav til meklingsorganets leder og meklere*

Etter direktiv artikkel 6 nr. 1 bokstav a skal ansvarlige personer ha nødvendig kunnskap og kompetanse innen utenrettslig klagebehandling eller forbrukerrettigheter, og ha generell juridisk forståelse.

Det legges til grunn at kravet «general understanding of law» ikke innebærer at personer ansvarlig for den utenrettslige klagebehandling har juridisk embetseksamen eller master i

rettsvitenskap. De skal likevel ha en viss juridisk forståelse. Departementet antar at eksempelvis tidligere arbeidserfaring med juridiske oppgaver vil, kunne oppfylle direktivets krav. Hvorvidt en person har en generell juridisk forståelse må vurderes konkret.

Etter direktivet artikkel 6 nr. 6 oppfordres de utenrettslige klageorganene til å ha et opplæringsprogram. Etter departementets vurdering vil opplæring i klageorganets rettsområde kunne oppfylle direktivets krav om generell juridisk forståelse. Om opplæring, se høringsnotatet punkt 11.1.

Direktivets krav innebærer videre at ansvarige personer skal ha nødvendig kunnskap og nødvendig kompetanse innenfor utenrettslig eller rettslig klagebehandling av forbrukertvister. Etter departementets syn vil oppfyllelsen av dette krav også bero på en konkret vurdering.

I NOU 2010:11 foreslår Utvalget at nemndsleder skal ha juridisk embetseksamen eller master i rettsvitenskap, og for øvrig ha særlig innsikt i den enkelte nemnds saksområde, jf. forslag om forbrukertvistlov § 10 tredje ledd tredje punktum. I spesialmerknadene til forslaget argumenterer Utvalget for at det er avgjørende at nemndsleder har en høy faglig kompetanse som er med på å legitimere nemndas virksomhet. Etter Utvalgets vurdering vil det være et vilkår for å kunne gi gode faktiske og juridiske avgjørelser at lederen er jurist og har gode kvalifikasjoner og erfaringer.

Departementet er av den oppfatning at kravene etter Utvalgets forslag ikke er like nødvendige og hensiktsmessige for personer som tilbyr mekling av tvister. Departementet vektlegger særlig at meklere ikke skal treffe avgjørelser, i motsetning til nemnder som Utvalgets forslag var knyttet til. I tillegg skal meklingstilbudet være et lavere terskeltilbud for næringsdrivende og forbruker. Det skal ikke være unødvendig ressurskrevende å etablere og tilby mekling. Etter departementets vurdering bør krav til høyere kompetanse bero på meklingsorganets egne vurderinger.

Se lovforslaget § 20, jf. forskrift § 4 første ledd.

11.1.1.3 *Ansettelses- og oppnevningstid for meklingsorganets leder og meklere*

Det følger av direktivet artikkel 6 nr. 1 bokstav b at personer ansvarlig for den utenrettslige klagebehandling skal velges for «sufficient duration», altså tilstrekkelig tidsperiode, til at deres uavhengighet sikres.

Det fremkommer ikke av direktivet hvor lang tid som er «sufficient duration». Kravet er imidlertid sammenlignbart med forslaget i NOU 2010:1. Det er her krav om at leder og medlemmene velges for minst to år av gangen, jf. forslag til forbrukertvistlov § 10 tredje ledd annet og fjerde punktum. Etter departementets vurdering vil hensynet til toårsfristen for nemnder ikke gjøre seg gjeldende for meklingsorganer da disse ikke treffer avgjørelser. Departementet foreslår derfor ikke et krav om to års tidsperiode for meklingsorganets leder og meklere, men at oppnevningstiden overlates til det enkelte meklingsorgan å fastsette på bakgrunn av kravet i direktivet.

Direktivet stiller videre i bokstav b krav om at ansvarlige personer ikke kan sies opp uten gyldig grunn. Etter departementets vurdering vil dette krav dekkes av gjeldende rett, jf. arbeidsmiljøloven § 15-7 og tjenestemannsloven § 15.

Se lovforslaget § 20, jf. forskrift § 4 første ledd annet punktum.

11.1.1.4 *Forbud mot instruks*

Direktivet artikkel 6 nr. 1 bokstav c stiller krav til at ansvarlige personer ikke mottar instruks fra noen av partene eller deres representanter. Kravet skal etter departementets vurdering bidra til at ansvarlige personer for klagebehandlingen er uavhengige og nøytrale, jf. artikkel 6 nr. 1 om bestemmelsens formål.

En ren ordlydsfortolkning av «instruks» tilsier en ordre. Et sterkt press fra noen som vil påvirke deres holdning til tvisten, vil imidlertid også etter departementets vurdering falle inn under ordlyden, jf. fortalens punkt 33. Det fremkommer her at personene kun kan anses som uavhengige dersom de ikke kan utsettes for press som kan påvirke deres holdning til tvisten. Kravet er etter departementets vurdering rettet mot press i konkrete saker, jf. ordlyden «the dispute» i fortalens punkt 32.

Departementet foreslår at direktivets krav gjennomføres delvis som et generelt oppnevnelles- og ansettelseskrav, og delvis som et saksbehandlingskrav.

Se lovforslaget § 20 jf. forskriften § 4, og lovforslaget § 15.

11.1.1.5 *Godtgjørelse uavhengig av sakens utfall*

Direktivet artikkel 6 nr. 1 bokstav d stiller krav om at ansvarlige personer godtgjøres uten tilknytning til klageorganet saksutfall. Dette kravet stilles etter departementets vurdering for å sikre nøytralitet.

Departementet foreslår at direktivets krav i bokstav d gjennomføres i ny lov.

Se lovforslaget § 20, jf. forskrift § 4 annet ledd tredje punktum.

11.1.1.6 *Opplysningskrav for meklingsorganets leder og meklere*

Direktivet artikkel 6 nr. 1 bokstav e stiller krav om ansvarlige personer uten ugrunnet opphold opplyser klageorganet om ethvert forhold som kan påvirke eller som kan oppfattes å påvirke deres uavhengighet og nøytralitet, eller som kan føre til en interessekonflikt mellom partene i en tvist disse skal behandle. Ifølge bokstav e er forpliktelsen om å opplyse om slike forhold, en vedvarende plikt under hele klagebehandlingsprosessen.

Etter departementets vurdering omfatter bokstav e to ulike opplysningsplikter. For det første forstår departementet kravet til å være en plikt til opplyse om ethvert forhold på generell basis som kan gjøre dem inhabile, særlig knyttet opp til ansettelse og oppnevning. For det andre er kravet en opplysningsplikt om inhabilitet i konkrete tvister, altså et saksbehandlingskrav.

Se lovforslaget § 20, jf. forskrift § 4 annet ledd første punktum.

11.2 Meklingsorganets informasjonsformidling og partenes rett til å uttale seg

Etter artikkel 9 nr. 1 bokstav a skal partene innen «a reasonable period of time», altså innen rimelig tid, gis innsyn i, og mulighet til å uttale seg om argumenter, bevis, dokumenter og uttalelser fremsatt av motparten, og enhver uttalelse og meninger fremsatt av sakkyndige.

Et lignende krav blir foreslått i NOU 2010: 11 ved klagebehandling i nemnd. Utvalget foreslår at klagen gjøres kjent for motparten før klagen behandles av nemnda, og at motparten skal få adgang til å uttale seg, jf. foreslått forbrukertvistlov § 13 første punktum. Det

fremkommer videre av § 13 at sekretariatet skal sette en rimelig frist for slik uttalelse. Dersom det kommer en uttalelse fra motparten, skal denne oversendes til klageren som skal gis en frist for å komme med merknader. Ytterligere merknader kan også gis fra motparten. Sekretariatet skal etter foreslaget sette en frist for sluttbemerkninger.

Utvalget foreslår også at nemndas sekretariat kan be partene om ytterligere informasjon, anmode om at sakkyndige uttalelser blir innhentet eller på en annen måte opplyse saken for nemnda, jf. lovforslagets § 14 annet ledd. Dersom det innhentes ny informasjon, skal denne etter forslaget gjøres kjent for begge parter, som også skal gis anledning til å uttale seg.

Departementet foreslår at Utvalgets forslag etter forbrukertvistloven §§ 13 og 14 annet ledd gjennomføres for meklingsorganer så langt det passer. Dette vil etter departementets vurdering oppfylle direktivets krav.

Se lovforslaget § 21, jf. forskrift § 5.

11.3 Partenes betenkningstid

Etter artikkel 9 nr. 2 bokstav d skal partene, før de aksepterer en minnelig løsning, få rimelig betenkningstid, jf. «a reasonable period of time to reflect». Hva som ligger i rimelig betenkningstid beror etter departementets vurdering, på sakens kompleksitet m.m. Dette må meklingsorganet vurdere konkret for hver sak.

Se lovforslaget § 21, jf. forskrift § 6.

12 Tilleggskrav til nemnder

12.1 Krav til nemndas organisering

Direktivet stiller ikke krav til hvordan en nemnd skal organiseres for å bli godkjent, herunder hvorvidt en nemnd for eksempel skal ha et styre eller et sekretariat. Ettersom direktivets er et minimumsdirektiv, dvs. at medlemsstatene kan innføre krav som går utover direktivets krav, er det opp til medlemsstatene om det skal stilles krav til nemndas organisering. Eventuelt kan nemndene ut fra konkrete behov selv bestemme sin organisering. Uavhengig av om organiseringen av nemndene reguleres i godkjenningsregelverket eller i nemndas vedtekter, eventuelt i lov for lovpålagte nemnder, forutsettes det at organiseringen er i tråd med direktivets øvrige krav.

Utvalgets forslag i NOU 2010:11 inneholder krav til nemndas organisering. Etter forslaget til forbrukertvistlov § 10 annet ledd skal nemnda ledes av et styre som skal ha ansvaret for at nemnda og sekretariatet utfører sine oppgaver og at nemnda drives i samsvar med vedtatt budsjett. Styret har også etter forslaget ansvar for å etablere et sekretariat for nemnda, jf. foreslått forbrukertvistlov § 10 fjerde ledd. Sekretariatet skal etter § 10 fjerde ledd utføre saksforberedelse for nemnda. Dette innebærer innhenting av informasjon fra partene eller sakkyndige, sørge for at partene får uttalt seg om saken og om eventuelle uttalelser fra motparten eller sakkyndige. Etter forslaget skal sekretariatet også veilede partene og bidra til å finne en minnelig løsning i samsvar med gjeldende rett og nemndas praksis, jf. henholdsvis foreslått forbrukertvistlov §§ 14 og 13. Sekretariatet skal under saksforberedelsen opptre nøytralt og uhildet, jf. forslaget § 14 første ledd. Det foreslås videre at sekretariatet kan gis kompetanse til å avvise saker, og til å treffe vedtak i enkelte saker, jf. § 14 fjerde ledd.

Et felles standard regelverk for nemndenes organisering, saksforberedelse og avgjørelser, vil være et sentralt element i en styrking av de frivillige nemndene, jf. NOU 2010 punkt 8.3.2.

Utvalget argumenterer for at nemndene på den måten kan sikres nøytralitet, uavhengighet og en forsvarlig saksbehandling. Standardiserte krav til saksbehandlingen vil innebære at nemndsbehandlingen blir mer enhetlig. Det kan på denne måten være lettere for en forbruker å orientere seg i hvordan saksbehandlingen fungerer i de ulike nemndene.

12.1.1 Departementets vurdering og forslag

Det har etter departementets kjennskap ikke skjedd vesentlige endringer i organiseringen av de ulike nemndene etter Utvalgets utredning i 2010. Flere av nemndene består av et styre, sekretariat og nemnd, og mange av vedtektene bygger på et standardisert oppsett fra Forbrukerrådet som er avtalepart i 18 nemnder. Nemndene skiller seg likevel fra hverandre på flere punkter. Det er ikke ett felles standardisert regelverk.

12.1.1.1 *Krav om sekretariat*

Departementet foreslår et krav om at nemnda skal ha et sekretariat som skal utføre saksforberedelse. Departementet stiller seg bak Utvalgets vurdering og forslag om at en nemnd for å bli godkjent, skal ha et sekretariat som utfører saksforberedelse for nemnda. Departementet er enig med Utvalget om at ett felles standard regelverk for nemndenes organisering, saksforberedelse og avgjørelser vil kunne sikre nemndenes nøytralitet, uavhengighet og en forsvarlig saksbehandling, og at dette igjen vil føre til et mer enhetlig utenrettslig klagebehandlingstilbud på forbrukerområdet. Et felles standardisert regelverk vil gjøre det lettere for forbruker å orientere seg i hvordan saksbehandlingen fungerer i de ulike nemndene.

I tillegg til å utføre saksforberedelser for nemnda, foreslår Utvalget også et krav om at sekretariatet skal veilede partene og bidra til å finne en minnelig løsning i samsvar med gjeldende rett og nemndas praksis, og gi en vurdering av saken på bakgrunn av tidligere vedtak om tilsvarende saker. Forslaget begrunnes med at en tvist ofte vil kunne oppstå fordi partene ikke har god nok kunnskap om hvordan tilsvarende tvister er løst gjennom rettspraksis. Sekretariatet skal bidra til denne opplysningen og gjennom slik veiledning forsøke å løse tvistene før de bringes inn til nemnda jf. NOU 2010:11 spesialmerknader til foreslått forbrukertvistlov § 14 tredje ledd.

Departementet deler Utvalgets oppfatning om at en del tvister kan løses gjennom veiledning og gjennom bistand til minnelig løsning, særlig for å avklare rettspraksis og rydde opp i misforståelser som har bidratt til at en tvist har oppstått. Det kan være misforståelser av rettslig og faktisk karakter, som stammer fra forbruker eller næringsdrivende. Sekretariatet har en spisskompetanse, og vil være best egnet til å veilede og bidra til minnelig løsning innenfor saker på sitt fagfelt. Dette vil være viktig for å kunne raskt løse tvister mellom forbruker og næringsdrivende, som igjen vil være positivt for nemndas arbeidsbelastning. Å legge disse oppgavene til sekretariatet, istedenfor for eksempel til Forbrukerrådet, vil også hindre utviklingen av parallell praksis hos nemnda og hos Forbrukerrådet på de respektive saksområdene. Det vil også hindre partene i å forholde seg til ulike utenrettslige klagebehandlingstilbud for samme sak.

Departementet foreslår at nemndenes sekretariat skal veilede, gi bistand til å komme frem til minnelig løsning og gi en vurdering av saken ut fra tidligere praksis, i tillegg til å utføre saksforberedelse for nemnda. Departementet ber særskilt om høringsinstansenes synspunkter på dette.

12.1.1.2 *Krav om styre*

Etter departementets vurdering vil Utvalgets forslag om at nemndene for godkjenning skal ha et styre, også bidra til en standardisering av nemndene. Departementet stiller seg imidlertid tvilende til om et slikt krav er nødvendig for å sikre en enhetlig behandling av tvister på forbrukerområdet. Det vesentlige for både forbruker og næringsdrivende er at de forstår saksgangen når de enten sender en klage inn til nemnda, eller blir klaget inn. Dette vil være sikret gjennom departementets forslag om krav til etableringen av sekretariater som skal veilede, bidra til minnelig løsning og utføre saksforberedelse for nemnda, og at nemnda deretter skal utføre saksbehandling og fatte rådgivende uttalelse eller bindende vedtak. Departementet foreslår enkelte krav til sekretariatets saksforberedelser, og krav til nemndas saksbehandling og avgjørelser. Disse krav vil etter departementet vurdering bidra til et ytterligere enhetlig klagebehandlingssystem på forbrukerområdet.

Det er et viktig forbrukerpolitisk mål å beholde den lave terskelen for etableringen av avtalebaserte nemnder der bransjen og forbrukersiden ser et slikt behov. Det vil derfor være viktig at forslag til eventuelle lovkrav som skal sikre en standardisering av nemndene, ses opp mot nemndenes behov og mulighet til selv å regulere sin virksomhet på en hensiktsmessig måte ut fra konkrete vurderinger. Etter departementets vurdering vil det være hensiktsmessig at nemndas behov for et styre avgjøres konkret av nemndas avtalepartnere, eventuelt av departementet ansvarlig for lovpålagt nemnd. Departementet foreslår etter dette ikke et krav om at nemnder skal ha et styre.

Departementet ber særskilt om høringsinstansenes synspunkter på dette.

12.1.1.3 *Departementets forslag*

Departementet foreslår et krav om at nemnda skal ha et sekretariat. Sekretariatet skal veilede og bidra til minnelig løsning mellom partene, gi en vurdering av saken ut fra nemndas tidligere praksis, og utføre saksforberedelse for nemnda.

Se lovforslaget § 22 første ledd, jf. forskrift § 7 annet ledd.

12.2 Krav til nemndas sammensetning

Det følger av direktivet artikkel 6 nr. 5 at medlemsstatene skal sikre at der klageorganet består av «collegial body», altså et kollegialt organ, skal det være like mange representanter fra forbruker- og næringsdrivendes side.

Departementets tolkning av ordlyden «collegial body» tilsier at kravet gjelder for sammensetningen av nemndsmedlemmer.

Direktivets krav samsvarer med forslaget i NOU 2010: 11 om at en godkjent nemnd «skal ha et likt antall medlemmer fra næringen og fra Forbrukerrådet eller medlemmer oppnevnt av Forbrukerrådet eller en annen organisasjon som representerer forbrukerne på et bestemt saksområde», jf. lovforslaget forbrukertvistlov § 10 tredje ledd første punktum.

Etter Utvalgets vurdering er nemndas sammensetning helt avgjørende for nemndas fungering og partenes tillit til nemndas arbeid. En nemnd bør derfor i størst mulig grad fremstå som nøytral samtidig som den bør være sammensatt av representanter for bransjen og forbrukerne. Utvalget argumenterer for at gjennom bransjerepresentasjon tilføres nemnda nødvendig kompetanse og fagkunnskap på de saksområder som faller inn under nemndas myndighetsområder. Samtidig bør også nemnda være representert av Forbrukerrådet eller representanter oppnevnt av Forbrukerrådet som bidrar til balanse og bredde i

sammensetningen. Det er vanlig at en nemnd har like mange representanter fra næringen og fra Forbrukerrådets side, jf. NOU 2010:11 punkt 8.3.2.

Departementet er enig i Utvalgets vurderinger, men vil ikke begrense representasjonen fra forbrukersiden til Forbrukerrådet eller en representant oppnevnt av Forbrukerrådet, slik Utvalget foreslår. På denne bakgrunn foreslås at nemnda skal bestå av like mange representanter fra næringen og fra forbrukersiden.

Se lovforslaget § 22 første ledd, jf. forskrift § 7 første ledd.

12.2.1 Krav til leder for nemnda

Departementet foreslår et krav om at det utnevnes en leder for nemnda. Lederen skal utnevnes i tillegg til representanter for nærings- og forbrukersiden, jf. høringsnotatet punkt 12.2. Det er etter departementets vurdering viktig at leder er nøytral, og ikke tilhører nærings- eller forbrukersiden. Departementet foreslår derfor et krav om at leder skal være nøytral.

Departementet foreslår ikke et krav om at nemnda skal utnevne en nestleder eller en vara leder. Etter departementets vurdering vil det være naturlig at den enkelte nemnd vurderer dette ut fra sin virksomhet og sitt behov. Departementet antar imidlertid at det kan være hensiktsmessig for nemnder å utnevne en nestleder eller en vara leder for å sikre en kontinuitet i saksbehandlingen, for eksempel ved lengre fraværperioder hos leder. Dersom en nestleder eller vara leder oppnevnes, vil minstekravene for kompetanse, habilitet, m.m. som drøftes i høringsnotatet punkt 12.3 gjøres gjeldende.

Se lovforslag § 22 første ledd, jf. forskrift § 8 første ledd.

12.3 Krav til nemndas leder og dets medlemmer

12.3.1 Direktivet

Direktivet artikkel 6 nr. 1 stiller krav i bokstav a – e om kompetanse, uavhengighet og nøytralitet til «natural persons in charge of ADR». Etter fortalen punkt 32 gjelder kravet «natural persons», altså fysiske personer, eller «collegial body», altså kollegialt organ, med ansvar for klagebehandlingen.

Bokstav a stiller krav til at personene skal ha nødvendig kunnskap og nødvendig kompetanse innenfor utenrettslig eller rettslig klagebehandling av forbrukertvister, og ha en generell juridisk forståelse. Det følger av direktivet artikkel 6 nr. 6 at «for the purpose of point (a) of paragraph 1, Member States shall encourage ADR entites to provide training for natural persons in charge of ADR». Det følger videre at dersom slik opplæring er gitt, skal kompetente myndigheter føre tilsyn med opplæringen etablert av klageorganet. Dette skal gjøres ut fra informasjon formidlet til den kompetente myndighet etter artikkel 19 nr. 3 bokstav g.

Bokstav b stiller krav til at personene skal være utpekt for en tilstrekkelig tidsperiode for å sikre at de handler uavhengig, og at de ikke kan bli avsatt uten gyldig grunn.

Bokstav c stiller krav til at personene ikke mottar instruks fra noen av partene eller deres representanter. Etter fortalen punkt 33 kan personene kun anses som uavhengige dersom de ikke kan utsettes for press som kan påvirke deres holdning til tvisten, og at dette kan sikres ved utpeke dem for en tilstrekkelig lang tid, og å påse at de ikke mottar instruks fra noen av partene eller deres representanter.

Bokstav d stiller krav om at personene må godtgjøres uten tilknytning til saksutfallene i klageorganet.

Bokstav e stiller krav om at personene uten ugrunnet opphold skal opplyse klageorganet om ethvert forhold som kan påvirke eller som kan oppfattes å påvirke deres uavhengighet og nøytralitet eller som kan føre til interessekonflikt mellom partene i en tvist de skal behandle. Det følger videre i bokstav e at forpliktelsen til å opplyse om slike forhold er en vedvarende plikt under hele klagebehandlingsprosedyren.

12.3.2 Departementets vurdering og forslag

Etter departementets vurdering omfatter «the natural persons in charge of ADR» nemndsleder og øvrige nemndmedlemmer, jf. fysiske personer og kollegialt organ med ansvar for klagebehandlingen, samt eventuell nestleder eller vara leder. Selv om en nemndsleder har ansvar for nemndas saksbehandling, har nemndleder sammen med øvrige nemndmedlemmer ansvar for vedtakene. Nemndene er kollegiale organer der medlemmenes stemmer teller likt for saksutfallet (med unntak for nemndsleders dobbelstemme i enkelte tilfeller). Kravene gjelder derfor alle nemndas medlemmer.

Kravene i direktivet artikkel 6 nr. 1 bokstav a – e må ses i lys av artikkel 6 nr. 1 første ledd, der det kommer frem at medlemsstatene skal sikre at de fysiske personer som er ansvarlige for klagebehandlingen er i besittelse av nødvendig sakskunnskap, og at de er uavhengige og nøytrale. Dette skal sikres gjennom kravene i bokstav a – e.

12.3.2.1 *Kompetansekrav til nemndleder og øvrige medlemmer*

Direktivet artikkel 6 nr. 1 bokstav a stiller krav til at personer ansvarlig for klagebehandlingen skal ha nødvendig kunnskap og kompetansene innenfor utenrettslig eller rettslig klagebehandling av forbrukertvister, og ha en generell juridisk forståelse.

Etter departementets vurdering innebærer kravet «general understanding of law» for det første at det ikke kreves at nemndleder og øvrige nemndsmedlemmer har juridisk embetseksamen eller master i rettsvitenskap. Det kreves likevel en viss juridisk forståelse. Etter departementets vurdering vil eksempelvis tidligere arbeidserfaring med juridiske oppgaver, kunne oppfylle direktivets krav. Hvorvidt en person har en «general understanding of law» må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Direktivet oppfordrer i artikkel 6 nr. 6 klageorganene å ha et opplæringsprogram. Etter departementets vurdering vil slik opplæringen i nemndas rettsområde kunne oppfylle direktivets kompetansekrav.

Direktivets krav innebærer videre at nemndsleder og øvrige nemndsmedlemmer har nødvendig kunnskap og nødvendig kompetanse innenfor utenrettslig eller rettslig klagebehandlings av forbrukertvister. Etter departementets syn vil dette krav også bero på en konkret vurdering av hver enkel person.

I NOU 2010: 11 foreslår Utvalget at nemndleder skal ha juridisk embetseksamen eller master i rettsvitenskap og for øvrig ha særlig innsikt i den enkelte nemnds saksområde, jf. Utvalgets forslag om forbrukertvistlov § 10 tredje ledd tredje punktum. I spesialmerknadene til forslaget argumenterer Utvalget for at det er avgjørende at nemndleder har en høy faglig kompetanse som er med på å legitimere nemndas virksomhet. Et krav er at lederen er jurist og for øvrig har kvalifikasjoner og erfaring, nødvendig for å gi gode faktiske og juridiske avgjørelser. Hvilke kvalifikasjoner som er nødvendig for den enkelte nemnd, må etter Utvalget vurderes konkret.

Ettersom direktivet er et minimumsdirektiv, dvs. medlemsstatene kan velge å ha krav som går utover direktivets krav, kan det stilles strengere krav. Departementet stiller seg bak Utvalgets forslag til krav til nemndleder, om at vedkommende skal ha juridisk embetseksamen eller master i rettsvitenskap, samt særskilt innsikt i den enkelte nemnds saksområde. Spørsmålet er om samme krav bør stilles til vararepresentant for leder eller nestleder dersom en nemnd velger å oppnevne en. Det kan argumenteres for at nemndene bør gis handlingsrom til selv å vurdere hvilke kvalifikasjoner de anser nødvendig for deres nestleder eller for varaleder. Departementet er imidlertid av den oppfatning at nestleder og varaleder skal kunne opptre på lederens vegne dersom det blir nødvendig, for eksempel ved sykdom eller lignende, uansett varighet. Departementet foreslår derfor at samme krav stilles til en eventuell nestleder eller varaleder. For øvrige nemndsmedlemmer foreslår departementet at direktivets minstekrav om juridisk forståelse gjennomføres.

Se lovforslaget § 22 annet ledd, jf. forskrift § 8 første ledd.

12.3.2.2 *Ansettelses- og oppnevningstid for leder og for nemndsmedlemmer*

Det følger av direktivet artikkel 6 nr. 1 bokstav b at personer ansvarlig for klagebehandlingen skal velges for «sufficient duration», altså tilstrekkelig tidsperiode, til at deres uavhengighet sikres.

Direktivet presiserer ikke hvor lang tid som er nok for å oppfylle kravet om tilstrekkelig varighet. Kravet er imidlertid sammenlignbart med Utvalgets forslag til krav om at leder og medlemmene velges for minst to år av gangen, jf. Utvalgets forslag til forbrukertvistlov § 10 tredje ledd annet og fjerde punktum. Etter departementets vurdering er Utvalgets forslag om en grense på minst to år, tilstrekkelig til å sikre at de handler uavhengig, og dermed i tråd med direktivets krav. Departementet foreslår derfor et krav om at nemndleder og øvrige medlemmer, og eventuell nestleder eller varaleder, velges for minst to år av gangen.

Direktivet stiller videre i bokstav b krav om at nemndleder og øvrige medlemmer ikke kan sies opp uten gyldig grunn. Etter departementets vurdering vil dette krav dekkes av gjeldende rett, jf. arbeidsmiljøloven § 15-7 og tjenestemannsloven § 15.

Se lovforslaget § 22 annet ledd, jf. forskrift 8 første ledd tredje punktum.

12.3.2.3 *Forbud mot instruks*

Direktivet artikkel 6 nr. 1 bokstav c stiller krav til at ansvarlige personer ikke mottar instruks fra noen av partene eller deres representanter. Kravet skal etter departementets vurdering bidra til at ansvarlige personer er uavhengige og nøytrale, jf. artikkel 6 nr. 1 om bestemmelsens formål.

En ren ordlydsfortolkning av ordlyden «instruks» tilsier en ordre. Et sterkt press fra noen som vil påvirke deres holdning til tvisten, vil imidlertid også etter departementets vurdering falle inn under ordlyden, jf. fortalens punkt 33 om at personene kun kan anses som uavhengige dersom de ikke kan utsettes for press som kan påvirke deres holdning til tvisten. Kravet er etter departementets vurdering rettet mot press i konkrete saker, jf. ordlyden «the dispute» i fortalens punkt 32. At nemndsmedlemmer eksempelvis er representanter fra bransjen eller forbrukersiden, vil etter departementet ikke stride med direktivets krav i bokstav c.

Se lovforslaget § 22 annet ledd, jf. forskrift § 8 annet ledd første punktum.

12.3.2.4 Godtgjørelse uavhengig av tvistenes utfall

Direktivet artikkel 6 nr. 1 bokstav d stiller krav om at ansvarlige personer godtgjøres uten tilknytning til klageorganet saksutfall. Dette kravet stilles etter departementets vurdering for å sikre nøytralitet.

Se lovforslaget § 22 annet ledd, jf. forskrift § 8 annet ledd annet punktum.

12.3.2.5 Opplysningskrav for nemndleder og øvrige nemndmedlemmer

Direktivet artikkel 6 nr. 1 bokstav e stiller krav om ansvarlige personer uten ugrunnet opphold opplyser klageorganet om ethvert forhold som kan påvirke eller som kan oppfattes å påvirke deres uavhengighet og nøytralitet, eller som kan føre til en interessekonflikt mellom partene i en tvist disse skal behandle. Ifølge bokstav e) er forpliktelsen om å opplyse om slike forhold, en vedvarende plikt under hele klagebehandlingen.

Etter departementets vurdering omfatter bokstav e) to ulike opplysningsplikter. For det første forstår departementet kravet til å være en plikt til opplyse om ethvert forhold på generell basis som kan gjøre dem inhabile, særlig knyttet opp til ansettelsen. For det andre innebærer kravet en opplysningsplikt om inhabilitet i forhold til konkrete tvister, altså et saksbehandlingskrav.

Departementet foreslår at direktivets krav gjennomføres delvis i bestemmelse om ansettelse av nemndleder og øvrige nemndmedlemmer, og eventuell nestleder eller varaleder, og delvis i bestemmelse om nemndas saksbehandling.

Se lovforslaget § 22 annet ledd, jf. forskrift § 7 annet ledd første punktum (ved ansettelse), og lovforslaget § 15 (ved saksbehandling).

12.4 Saksforberedelse i nemnd

12.4.1 Kontradiksjonskrav

Det følger av direktivet artikkel 9 nr. 1 bokstav a at partene skal innen «a reasonable periode of time», altså rimelig tid, gis innsyn i, og mulighet til å uttale seg om motpartens argumenter, bevisføring, dokumenter og fakta, og enhver formening og uttalelse fra en sakkyndig.

Utvalg i NOU 2010: 11 foreslår også krav knyttet til partenes kontradiksjonsrett. Etter foreslått forbrukertvistlov § 13 første punktum skal klagen gjøres kjent for motparten før klagen behandles av nemnda, som skal få adgang til å uttale seg. Det fremkommer videre av § 13 at sekretariatet skal sette en rimelig frist for slik uttalelse. Dersom det kommer en uttalelse fra motparten, skal denne oversendes til klageren som skal gis en frist for å komme med merknader. Ytterligere merknader kan også gis fra motparten. Sekretariatet setter en frist for sluttbemerkninger.

Utvalget foreslår også at sekretariatet kan be partene om ytterligere informasjon i anledning saken, anmode om at sakkyndige uttalelser blir innhentet eller på en annen måte opplyse saken for nemnda, jf. Utvalgets forslag etter forbrukertvistloven § 14 annet ledd. Dersom det innhentes ny informasjon, skal denne etter Utvalgets forslag gjøres kjent for begge parter, som også skal gis anledning til å uttale seg.

Departementet bemerker at dette krav må ses opp mot nemndas rett til å behandle en sak på grunnlag av saksfremstillingen i klagen dersom motparten ikke har kommet med uttalelser i saken, jf. høringsnotatets punkt 10.3.

Se lovforslaget § 24, jf. forskrift § 9 annet ledd.

12.4.2 Innhenting av informasjon og sakkyndige uttalelser

Direktivet regulerer ikke nemndas innhenting av informasjon og sakkyndige uttalelser med annet enn et kontradiksjonskrav, jf. høringsnotatet punkt 12.4.1 Det ble imidlertid foreslått i NOU 2010:11 å ha en bestemmelse i forbrukertvistloven § 14 annet ledd som sier at sekretariatet kan be partene om ytterligere informasjon i anledning saken, anmode om at sakkyndige uttalelser blir innhentet eller på en annen måte opplyse saken for nemnda. Nemnda kan utsette saken for å innhente ytterligere informasjon.

Det følger av spesialmerknadene at selv om det i utgangspunktet er partene selv om har ansvaret for å opplyse saken gjennom klagen og tilsvaret, kan sekretariatet også av eget tiltak, i den utstrekning det er nødvendig for å treffe riktige vedtak, opplyse saken. Det kan gjøres ved å be partene om ytterligere, konkret informasjon. Sekretariatet kan også innhente sakkyndige uttalelser. Slik informasjonsinnhenting vil ofte bli initiert av nemnda eller nemndas leder, men sekretariatet kan også av eget tiltak be om informasjon som sekretariatet ser er nødvendig for nemndas vurdering og avgjørelse.

Departementet foreslår at Utvalgets forslag gjennomføres.

Se lovforslaget § 24, jf. forskrift § 9 annet ledd.

12.4.3 Partenes rett til å trekke seg

Det følger av direktivet artikkel 9 nr. 2 bokstav a at der klageorganet fatter rådgivende uttalelser, skal partene på ethvert tidspunkt av saksbehandlingen ha mulighet til å trekke seg fra prosedyren. Forutsetningen er at de er «dissatisfied with the performance or the operation of the procedure», altså er misfornøyde med hvordan saksbehandlingen er lagt opp eller gjennomføres. Partene skal informeres om deres rett til å trekke seg før klagebehandlingen starter. Det følger av bestemmelsens siste punktum at retten til å trekke seg gjelder kun for forbruker, og ikke for næringsdrivende, dersom «national rules provide for mandatory participation by the trader in the ADR procedure», altså der næringsdrivende har en rettslig plikt til å delta i klageorganet.

Kravet gjelder etter departementets vurdering kun for nemnder som gir rådgivende uttalelser.

Etter departementets vurdering åpner vilkåret om at partene må være «dissatisfied with the performance or the operation of the procedure» for at partene i realiteten kan trekke seg fra nemndas behandling av klagen uten å måtte grunngi dette.

Etter departementets vurdering gjelder unntaket for næringsdrivende dersom den etter lov har en plikt til å delta i nemnd, jf. «national rules provide for mandatory participation by the trader in the ADR procedure».

Dagens nemndsprosesser bygger på frivillig deltakelse fra begge parter, inkludert næringsdrivendes etterlevelse av nemndas rådgivende uttalelse. Departementet vurderer direktivets krav slik at dersom en av partene velger å trekke seg, kan nemnda likevel fortsette saksbehandling, idet partene etter at nemnda har fattet rådgivende uttalelse, kan velge om de ønsker å følge uttalelsen. Det kan være at nemnda velger å fortsette saksbehandlingen, for eksempel dersom den innklagde næringsdrivende har mottatt mange klager mot seg, eller det gjelder en sak av prinsipiell betydning.

Ut over en lovforankring av det som allerede følger av dagens nemndspraksis, innebærer forslaget at partene skal, i forkant av sekretariatets saksforberedelse og nemndas saksbehandling, informeres om retten til å kunne trekke seg, men at nemnda likevel kan behandle tvisten.

Se lovforslaget § 23.

12.5 Saksbehandling i nemnd

12.5.1 Krav til skriftlighet

Direktivet omtaler ikke hvorvidt saksbehandlingen skal være skriftlig. Det ble imidlertid foreslått i NOU 2010:11 et krav til skriftlighet under saksbehandling, jf. forslag til forbrukertvistlov § 15 annet ledd første punktum. Utvalget mener det er uhensiktsmessig om en nemnd tilbyr muntlig forhandling. Begrunnelsen er at dette ikke vil stå i forhold til et forsvarlig kostnadsnivå for nemndsløsning av forbrukertvister. Det vil i tillegg favorisere parter som har kort vei til nemndas lokaler. Utvalget mener derfor at saker som ikke kan løses ved skriftlig behandling, som hovedregel bør overlates til de alminnelige domstoler, herunder Forliksrådet. Utvalget påpeker imidlertid at mange saker vil kunne klargjøres for skriftlig nemndsbehandling gjennom et supplement til partenes klage og tilsvare. På samme måte vil uklarheter som det eventuelt kunne vært behov for å utdype gjennom en muntlig forhandling, avklares under saksforberedelsen³⁹.

Departementet stiller seg bak Utvalgets forslag.

Se lovforslaget § 25, jf. forskrift § 11 første punktum.

12.5.2 Saksbehandling – ikke møterett for partene

Direktivet stiller ikke krav til «lukket» saksbehandling. Det foreslås imidlertid i NOU 2010:11 at sakene skal behandles for lukkede dører, og at partene ikke skal ha møterett med mindre nemndas vedtekter fastsetter noe annet. Det presiseres i forslagets spesialmerknader at selv om partene ikke har møterett, kan nemndas vedtekter fastsette at de skal gis slik rett. Det vil antakelig kun være unntaksvis at det bør åpnes for adgang til muntlige forhandlinger med partene i nemnda.

Departementet stiller seg bak Utvalgets forslag.

Se lovforslaget § 25, jf. forskrift § 11 annet punktum.

12.5.3 Nemndas beslutningsgrunnlag

Direktivet omhandler ikke nemndas beslutningsgrunnlag. I NOU 2010:11 foreslås et krav om at nemnda skal behandle saken på grunnlag av de opplysninger som er fremkommet under saksforberedelsen, jf. foreslått forbrukertvistlov § 15 tredje ledd. Det fremgår videre at dersom motparten ikke har kommet med uttalelse i saken, kan nemnda avgjøre saken på grunnlag av saksfremstillingen i klagen.

Departementet bemerker at dette må ses opp mot kontradiksjonskravet, se punkt 12.4.1, der departementet foreslår en bestemmelse som gjennomfører direktivets krav om at partene skal få mulighet til å uttale seg om saken, herunder bevisføring, dokumenter, m.m.

Departementet stiller seg bak Utvalgets forslag.

Se lovforslaget § 25, jf. forskrift § 12.

12.5.4 Nemndas beslutningsdyktighet

Direktivet regulerer ikke nemndas beslutningsdyktighet. I NOU 2010:11 foreslås imidlertid en bestemmelse om at nemnda skal ha minst tre medlemmer for å være beslutningsdyktig, jf.

³⁹ NOU 2010:11 Nemndsbehandling av forbrukertvister punkt 8.3.2.

forslag til forbrukertvistlov § 15 fjerde ledd. Videre skal nemnda treffe sine vedtak med alminnelig flertall. Ved stemmelikhet skal nemndas leder ha dobbelstemme.

Etter spesialmerknadene vil det på denne måten bli god balanse mellom de ulike interessegrupper i nemnda ved en representant for bransjen, en fra forbrukersiden og en nøytral leder. Begrunnelsen er at nemnda skal ha en slik sammensetning at saksbehandlingen og avgjørelsesmyndigheten er forsvarlig. Dersom nemnda bare består av tre medlemmer og ett medlem får forfall til møtet, må nemnda settes med et varamedlem eller møtet må avlyses. Videre foreslås det at nemnda treffer sine avgjørelser med alminnelig flertall.

Departementet foreslår at Utvalgets forslag gjennomføres i loven.

Se lovforslaget § 25, jf. forskrift § 13.

12.5.5 Delegering av vedtaksmyndighet

Direktivet omtaler ikke delegering av vedtaksmyndighet. Det foreslås imidlertid i NOU 2010: 11 en bestemmelse om at sekretariatet i vedtekter kan gis myndighet til å treffe vedtak i saker der det foreligger en fast nemndspraksis eller et vedtak av prinsipiell betydning i tilsvarende sak, jf. forslag for forbrukertvistlov § 14 fjerde ledd annet punktum.

I spesialmerknadene begrunnes dette med at det er viktig for nemndas arbeidsbelastning og effektivitet at sekretariatet får selvstendig kompetanse i slike saker.

Departementet stiller seg bak Utvalgets forslag.

Se lovforslaget § 25, jf. forskrift § 14.

12.5.6 Opplysningsplikt før aksept av rådgivende uttalelse

Det følger av direktivet artikkel 9 bokstav nr. 2 at før partene aksepterer eller følger en rådgivende uttalelse, skal klageorganet informere dem om:

- At de har valget om å akseptere eller ikke akseptere den rådgivende uttalelsen, jf. bokstav b litra i,
- At de ikke fraskriver seg muligheten for å søke erstatning gjennom domstolsapparatet, jf. bokstav b litra ii,
- At den rådgivende uttalelsen kan være forskjellig fra en avgjørelse i en domstol, jf. bokstav b litra iii,
- Rettsvirkningen av å akseptere eller følge en slik rådgivende uttalelse, jf. bokstav c.

Partene skal etter artikkel 9 nr. 2 bokstav d få en «reasonable periode of time to reflect», altså rimelig betenkningstid, før de avgir sin aksept eller ikke-aksept.

Etter departementets vurdering gjelder kravene for nemnder som treffer rådgivende uttalelser, og ikke de som treffer bindende vedtak.

Se lovforslaget § 25, jf. forskrift § 15.

12.5.7 Rettskraftige vedtak

Direktivet legger opp til at nemnder enten kan treffe rådgivende uttalelser eller bindende vedtak. Direktivet omtaler imidlertid ikke hvilke nemnder som skal eller bør treffe

rådgivende uttalelser og hvilke som skal og bør treffe bindende vedtak, og omtaler ikke om en nemnd skal få myndighet til å treffe bindende vedtak.

Det foreslås i NOU 2010:11 en bestemmelse om at nemndas vedtekter kan fastsette at nemndas vedtak skal ha samme virkning som en rettskraftig dom og skal kunne fullbyrdes etter reglene for dommer, jf. forslaget til forbrukertvistlov § 16 første ledd første punktum. Klagen skal i så fall forkynnes for motparten som gis adgang til å uttale seg innen en rimelig frist, jf. § 16 første ledd, jf. § 5 første ledd. Vedtaket skal forkynnes for partene som samtidig gjøres kjent med vedtakets virkning og adgangen til å bringe saken inn for tingretten, jf. § 16 første ledd, jf. § 7 fjerde ledd. Videre kan vedtak som avgjør sakens realitet, overprøves ved søksmål for tingretten etter reglene i tvisteloven kapittel 9 og 10, jf. § 16, jf. § 8. Fristen for å inngi stevning er en måned etter vedtaket er forkynt for parten. Det kan gis oppfriskning for oversittelse av fristen etter tvisteloven kapittel 16. Etter § 8 annet ledd skal vedtak som ikke blir brakt inn for tingretten, få virkning som en rettskraftig dom, og kan fullbyrdes etter reglene for dommer. Reglene om gjenåpning i tvisteloven kapittel 31 gjelder tilsvarende så langt de passer, jf. § 8 tredje ledd.

En nemnd som treffer retts- og tvangskraftig vedtak, kan ikke behandle klager som gjelder pengekrav der kravet er erkjent av motparten, jf. § 16 annet ledd. Begrunnelsen, som fremgår i spesialmerknadene, er at nemndene ikke skal fungere som ledd i inkassovirksomhet, men at slike saker bør overlates til de alminnelige domstolene.

Departementet følger ikke opp Utvalgets forslag om at nemndene kan regulere i vedtektene om de skal treffe rettskraftige vedtak. Etter departementets vurdering vil det være hensiktsmessig å se an hvilken virkning det nye regelverket vil få for nemndenes utvikling, og etterlevelsen av nemndenes rådgivende uttalelser, før det på et senere tidspunkt kan vurderes om det er nødvendig å gjennomføre en lovhjemmel for rettskraftige vedtak. Etter hva departementet er kjent med, er etterlevelsen av nemndenes rådgivende uttalelser jevnt over høy også i dag.

Der hvor det er aktuelt, kan en nemnds adgang til å avsi rettskraftige vedtak eventuelt reguleres gjennom spesiallovgivningen. Det vises til Samferdselsdepartementets alminnelige høring fra sommeren 2014 om endringer i vegtrafikkloven for etablering av en ny parkeringsklageordning, hvor det foreslås at nemnda skal kunne treffe rettskraftige avgjørelser.

13 Administrative bestemmelser

13.1 Nasjonal liste over notifikerte klageorganer

Etter direktivet artikkel 20 nr. 2 skal hver kompetent myndighet utarbeide en liste over alle notifikerte klageorganer. Listen skal inneholde følgende:

- a) Navn, kontaktinformasjon og nettsiden til de klageorganene etter artikkel 20 nr. 1
- b) Klageorganets gebyr dersom de tar gebyr for behandling av tvister
- c) På hvilke språk klager kan sendes på, og på hvilke språk behandlingen av tvistene behandles på
- d) Hvilke typer tvister som omfattes av klagebehandlingen
- e) Hvilke sektorer og typer tvister som dekkes av hvert enkelt klageorgan

- f) Behovet for at partene eller deres representanter fysisk er til stede, med en erklæring fra klageorganet om hvorvidt klagebehandlingsprosedyren skal gjøres muntlig eller skriftlig
- g) Om klagebehandlingsresultatet er rådgivende eller bindende
- h) Hvilke avvisningsgrunner klageorganet benytter

Etter direktivet artikkel 20 nr. 2 tredje ledd skal hver kompetent myndighet notifikere listen til EU-kommisjonen. Dersom noen endringer blir rapportert til en kompetent myndighet etter direktivet artikkel 19 nr. 1 annet ledd, skal listen oppdateres uten unødig opphold. Videre skal relevant informasjon formidles til EU-kommisjonen.

Hver kompetent myndighet skal offentliggjøre den konsoliderte liste over notifikerte klageorganer på deres nettside med en link til EU-kommisjonens relevante nettside, jf. artikkel 20 nr. 4 og 5. Informasjonen skal også gjøres offentlig tilgjengelig på varig medium, jf. artikkel 20 nr. 4 annet punktum.

EU-kommisjonen skal etter artikkel 20 nr. 4 etablere en liste over klageorganer som er notifikert etter artikkel 20 nr. 2, og oppdatere listen når forandringer er notifikert til EU-kommisjonen. EU-kommisjonen skal offentliggjøre listen og oppdateringene på deres nettside og på varig medium. EU-kommisjonen skal videre formidle listen og oppdateringen til de kompetente myndigheter. Dersom en medlemsstat har oppnevnt et ADR-kontaktpunkt, skal EU-kommisjonen formidle listen og oppdateringene til ADR-kontaktpunktet.

13.2 Rapport til EU-kommisjonen hvert fjerde år

Etter artikkel 20 nr. 6 skal hver kompetent myndighet innen 9. juli 2018, og hvert fjerde år deretter, offentliggjøre og sende til EU-kommisjonen en rapport om utviklingen og driften av notifikerte klageorganer. Rapporten skal særlig:

- a) Avdekke beste praksis hos klageorganene
- b) Påpeke mangler, med statistiske data, som forhindrer klageorganene i å fungere etter hensikten i forbindelse med nasjonale og grenseoverskridende tvister
- c) Fremsette eventuelle forslag til hvordan man målrettet og effektivt kan forbedre måten klageorganene fungerer på.

Dersom medlemsstaten har oppnevnt mer enn én kompetent myndighet etter artikkel 18 nr. 1, skal rapporten etter artikkel 20 nr. 6 offentliggjøres av ADR-kontaktpunktet etter artikkel 18 nr. 1. Rapporten skal omfatte alle notifikerte klageorganer etablert i medlemsstaten, jf. artikkel 20 nr. 7 annet punktum.

14 Samarbeidet mellom notifikerte klageorganer på tvers av landegrenser

Etter direktivet artikkel 16 nr. 1 skal klageorganene samarbeide i behandlingen av grenseoverskridende tvister, og gjennomføre regelmessige utvekslinger av beste praksis med hensyn til av grenseoverskridende og nasjonale tvister.

EU-kommisjonen skal etter artikkel 16 nr. 2 støtte og tilrettelegge for nettverkssamarbeidet mellom de nasjonale klageorganene, samt utvekslingen og formidlingen av best praksis og erfaringer.

Dersom det finnes et sektorspesifikt nettverk for notifikerte klageorganer i unionen, som tilrettelegger for grenseoverskridende klagebehandling, skal medlemsstatene oppmuntre klageorganene som behandler tvister på området, til å bli medlem av nettverket, jf. artikkel 16 nr. 3.

EU-kommisjonen skal offentliggjøre en liste med navn og kontaktinformasjon av nettverkene etter artikkel 16 nr. 3, jf. artikkel 16 nr. 4. EU-kommisjonen skal, når det er nødvendig, oppdatere listen.

15 Samarbeid mellom notifikerte klageorganer og nasjonale myndigheter som håndhever EU-rettsakter om forbrukervern

Det følger av direktivet artikkel 17 nr. 1 at notifikerte klageorganer og nasjonale myndigheter med ansvar for håndhevelsen av EU-rettsakter om forbrukervern, skal samarbeide. I Norge vil dette for eksempel gjelde samarbeid mellom Forbrukertvistutvalget og Forbrukerombudet.

Samarbeidet skal særlig omfatte gjensidig utveksling av informasjon om praksis på spesifikke forretningsområder, som forbrukere gjentatte ganger har klaget over, jf. artikkel 17 nr. 2 første punktum. Samarbeidet skal også omfatte levering av teknisk vurdering og tekniske opplysninger fra de nasjonale myndigheter til klageorganene, når en slik vurdering eller slike opplysninger er nødvendige for behandlingen av enkelte tvister, og som allerede er tilgjengelig, jf. artikkel 17 nr. 2 annet punktum. Det antas at dette blant annet vil kunne gjelde den informasjonen håndhevingsmyndigheter oppnevnt etter forordning EF nr. 2006/2004 (forordning om forbrukervernsamarbeid) får tilgang til i forbindelse med håndhevingen av forbrukerregelverket på tvers av landegrenser. Forordningen artikkel 6 pålegger håndhevingsmyndighetene å utveksle alle relevante opplysninger for å kunne avgjøre om det har funnet sted en overtredelse av regelverket. Klageorganene kan for eksempel ha nytte av informasjon fra tekniske rapporter eller ekspertuttalelser som håndhevingsmyndighetene har innhentet i sitt arbeid, til støtte for sin vurdering av den foreliggende tvist.

Etter artikkel 17 nr. 3 skal samarbeidet og den gjensidige informasjonsutvekslingen gjøres i tråd med personvernregler etter direktiv 95/46/EC (personvernordningen).

Artikkel 17 berører ikke de regler om taushetsplikt som gjelder for de nasjonale myndigheter som håndhever EU-rettsakter om forbrukervern, jf. artikkel 17 nr. 4 første punktum. Klageorganer er omfattet av regler om taushetsplikt, eller andre tilsvarende fortrolighetskrav i lovgivningen i de medlemsstater hvor de er etablert, jf. artikkel 17 nr. 4 annet punktum.

16 Meddelelser- og gjennomføringsfrist for ADR-direktivet

16.1 Informasjon til EU-kommisjonen

Etter direktivet artikkel 24 skal medlemsstatene innen den 9. juli 2015 meddele EU-kommisjonen følgende opplysninger om:

- a) navn og kontaktinformasjon til de klageorganer som er utpekt etter direktivet artikkel 14 nr. 2, altså ODR-kontaktpunkt.
- b) de kompetente myndigheter, herunder, dersom det er relevant, ADR-kontaktpunktet, som er utpekt etter direktivet artikkel 18 nr. 1.

Medlemsstatene skal informere EU-kommisjonen om eventuelle endringer i disse opplysningene, jf. artikkel 24 nr. 1 annet ledd.

Det følger videre av artikkel 24 nr. 2 at medlemsstatene innen 9. januar 2016 skal underrette EU-kommisjonen den første liste etter artikkel 20 nr. 2, altså informasjon om notifiserte klageorganer.

16.2 Gjennomføringsfrist for ADR-direktivet

Medlemsstatene skal sette de nødvendige lover og administrative bestemmelser i kraft for å gjennomføre ADR-direktivet senest den 9. juli 2015. Medlemsstatene skal meddele EU-kommisjonen teksten til lover og bestemmelser.

Lover og bestemmelser skal ved vedtakelsen inneholde en henvisning til ADR-direktivet, eller skal ved offentliggjørelsen følges av en slik henvisning. De nærmere regler for henvisning fastsettes av medlemsstatene.

Medlemsstatene skal meddele EU-kommisjonen teksten til de viktigste nasjonale bestemmelser som vedtas på området dekket av direktivet.

17 Gjennomføring av ODR-forordningen

17.1 Innledning

Departementet foreslår at forordningen blir gjennomført i forslag til ny lov om klageorganer for forbrukersaker. Inkorporeringsbestemmelsen er foreslått tatt inn i § 28 første ledd, og forordningen skal inntas som vedlegg til loven.

Myndighetene skal utpeke et kontaktpunkt som skal yte bistand i bruken av ODR-plattformen, jf. forordningen artikkel nr. 7. Utpekingen foreslås gjort i loven, jf. § 28 annet ledd. For å tydeliggjøre pliktene til kontaktpunktet, foreslås disse tatt inn i lovbestemmelsen, jf. forslag til § 28 fjerde ledd. Se nærmere om kontaktpunktets rolle i punkt 17.2.

Forordningen pålegger næringsdrivende som driver netthandel med forbrukere å informere om ODR-plattformen. Informasjonsbestemmelsen foreslås tatt inn i markedsføringsloven, alternativt i angrerettloven. Se nærmere om dette i høringsnotatet punkt 18.2.

Det følger av ADR-direktivet artikkel 14 nr. 1 at medlemsstatene skal sørge for at i tvister fra grenseoverskridende kjøps- eller tjenestekontrakt, kan forbruker få bistand til å få adgang til et notifisert klageorgan i en annen medlemsstat som har kompetanse til å behandle deres grenseoverskridende tvist. Etter artikkel 14 nr. 2 skal medlemsstatene gi ansvaret for oppgaven etter artikkel 14 nr.1 til et av deres sentre i Det europeiske nettverket av forbrukerkontorer, til en forbrukerorganisasjon, eller til et annet organ. Myndighetenes ansvar for utpeking av kontaktpunkt følger også av forordningens artikkel 7 nr. 1.

17.2 ODR-kontaktpunkt

Etter departementets vurdering er det naturlig at Forbruker Europa utpekes som kontaktpunkt. Forbruker Europa er det norske kontoret i nettverket av europeiske forbrukerkontorer (ECC-net). Forbrukerrådet er vertsorganisasjon og både administrerer og delfinansierer Forbruker Europa. Utpekingen rettes derfor formelt til Forbrukerrådet.

Utpekingen av Forbruker Europa vil være i tråd med forordningens føringer, hvor det fremgår av fortalen punkt 25 at nettverket av ODR kontaktpunkter bør kunne nyttiggjøre seg den erfaring som ECC-nettverket har opparbeidet seg om grenseoverskridende forbrukertvister.

De oppgavene som skal legges til ODR-kontaktpunktet følger av forordningen artikkel 7 nr. 2. Kontaktpunktet skal være en støttefunksjon for partene i bruk av ODR-plattformen, gjennom å yte bistand i forbindelse med inngivelse av klage, opplyse om plattformens funksjon og hvordan den virker. En viktig funksjon, som også er i tråd med de oppgaver ECC-nettverket har i dag, er å gi opplysninger om rettsregler i det landet hvor den aktuelle tvisten skal behandles, og hvilke saksbehandlingsregler det aktuelle klageorganet anvender.

Forordningens krav til kontaktpunktene gjelder kun ved grenseoverskridende saker, og medlemslandene står fritt til å regulere om kontaktpunktet også skal bistå partene i bruk av ODR-plattformen ved innenlands saker. Det foreslås ikke at Forbruker Europa skal bistå i slike saker. Det antas at klageorganene i liten grad vil ta i bruk plattformen ved innenlands saker, selv om dette blir en mulighet. I de tilfeller dette gjøres, vil partene kunne forholde seg til sekretariatene ved eventuelle spørsmål.

Etter ADR-direktivet artikkel 15 nr. 1 skal sentrene i Det europeiske nettverket av forbrukerkontorer (ECC-nettverket), utpekt etter direktivet artikkel 14 nr. 2, ha en link til EU-kommisjonens nettside hvor en liste over notifikerte klageorganer fremgår. Hvor det er mulig skal listen også fremgå på varig medium i klageorganets lokaler.

Se lovforslaget § 26 annet til fjerde ledd.

Det følger videre av forordningen artikkel 7 nr. 2 bokstav b at kontaktpunktene hvert annet år skal avgi aktivitetsrapport til myndighetene og til EU-kommisjonen.

18 Næringsdrivendes informasjonsplikt

18.1 Innledning

ADR-direktivet og ODR-forordningen inneholder hovedsakelig bestemmelser om krav til klageorganene, og krav til medlemsstatene og EU-kommisjonen for tilsyn og oppfølging av kravene. I tillegg kreves det at myndighetene skal sørge for å pålegge næringsdrivende krav om å gi informasjon om klagebehandlingstilbudet. Dette følger av direktivet artikkel 13 og forordningen artikkel 14 nr.1, 2 og 3.

Departementet foreslår at informasjonskravene i direktivet gjennomføres i markedsføringsloven, og at kravene etter forordningen gjennomføres i markedsføringsloven, alternativt i angrerettloven.

18.2 Direktivet artikkel 13

18.2.1 Hvilken informasjon skal gis, og på hvilken måte

Etter artikkel 13 punkt 1 og 2 fremgår det at næringsdrivende som er forpliktet, eller som forplikter seg, til behandling i et notifisert klageorgan, skal informere forbruker om hvilket

klageorgan, eller klageorganer, som er aktuelle for å behandle en eventuell tvist mellom partene. Også adressen til klageorganet skal fremgå av informasjonen. Informasjonen skal gis på en klar, forståelig og lett tilgjengelig måte. Dersom den næringsdrivende har en nettside, skal informasjonen om klageorganet fremgå der. I de tilfeller hvor det er aktuelt, skal informasjonen også fremgå av de generelle betingelsene som gjelder for kjøps- og tjenesteavtaler mellom den næringsdrivende og forbruker.

Etter direktivet artikkel 13 nr. 3 skal det i tillegg innføres en informasjonsplikt som etter nr. 1 gjelder *alle* næringsdrivende hvor det oppstår tvist med en forbruker, uavhengig av om hvorvidt den næringsdrivende er forpliktet til behandling i et notifisert klageorgan. Direktivet sier ikke noe nærmere om når plikten inntreffer. Departementet legger til grunn at tvist anses oppstått i de tilfeller hvor det er klart at den næringsdrivende helt eller delvis ikke vil etterkomme forbrukerens krav, og hvor kravet er konkretisert.

I tilfelle tvist, skal informasjonen gis på et varig medium. Direktivet gir ikke nærmere angivelse av hva som menes med varig medium. Her kan det imidlertid søkes støtte i andre direktiv, for eksempel direktiv 2011/83/EF (forbrukerrettighetsdirektivet), hvor dette er definert i artikkel 2 punkt 10). Bestemmelsen er gjennomført i norsk rett i angrerettloven § 5 f), som lyder: enhver innretning som gjør forbrukerne eller den næringsdrivende i stand til å lagre opplysninger på en slik måte at opplysningene i fremtiden er tilgjengelig i uendret form.

Det fremgår videre i punkt 3 at den næringsdrivende skal informere om hvorvidt han vil benytte relevante notifiserte klageorganer for behandling av tvisten. Departementet vil her bemerke at et slikt krav ikke er forenlig med direktivets system, i den forstand at det legges opp til at det er forbruker som skal ha rett til å klage en tvist inn for klageorganet, og ikke den næringsdrivende. Mer riktig ordlyd ville her vært at den næringsdrivende skal opplyse om hvorvidt han eller hun vil medvirke til sakens opplysning ved behandling i klageorganet. Departementet vurderer det dit hen at en opplysning om at den næringsdrivende ikke vil medvirke, vil kunne være egnet til å villedde forbruker til å tro at klageorganet i slike tilfeller ikke vil kunne behandle saken, og på dette grunnlag unnlate å klage. Dette vil etter departementets vurdering ikke være i tråd med direktivets intensjon. På denne bakgrunn foreslås det ikke å pålegge en slik informasjonsplikt i norsk rett.

18.2.2 Hvem skal plikten gjelde for

Slik departementet tolker ordlyden i artikkel 13 punkt 1, rettes informasjonsplikten mot næringsdrivende som er forpliktet ved lov til behandling i notifisert klageorgan. Videre skal samme gjelde for næringsdrivende som «forplikter seg» til dette. Det kan stilles spørsmålsteget til hva som konkret ligger i å «forplikte seg». Anvendt på det gjeldende norske systemet, kan det være nærliggende at dette særlig vil gjelde for næringsdrivende som er organisert hos en avtalepart i en nemnd hvor det i vedtektene fremgår at medlemmer har plikt til å akseptere at tvister behandles i nemnda. Også andre former for tilslutning til nemnda kan tenkes, uten at departementet har oversikt over dette.

Departementet til grunn for sin tolkning av «forpliktelse» at dette gjelder selve nemndsbehandlingen, og ikke avgjørelsen, slik at informasjonsplikten er ment å gjelde uavhengig av om klageorganet avsier vedtak, rådgivende uttalelser eller tilbyr mekling.

Etter gjeldende norske forhold vil plikten etter dette rette seg mot næringsdrivende som omfattes av Husleietvistutvalget, Forbrukertvistutvalget, Transportklagenemnda, Pakkereisenemnda, Eiendomsmeklingsnemnda, Brukerklagenemnda, Finansklagenemnda, Boligklagenemnda og El-klagenemnda.

I henhold til forslaget om at forbruker skal tilbys mekling i Forbrukerrådet i alle forbrukertvister som ikke er gitt annet tilfredsstillende klagebehandlingstilbud, vil samme krav til informasjon måtte gjelde for næringsdrivende i disse tilfeller som hvor det foreligger en forpliktelse knyttet til behandling i en særskilt nemnd.

Det eksisterer flere klagebehandlingstilbud hvor det rettslige grunnlaget er basert kun på frivillig avtale mellom en forbrukerorganisasjon og en eller flere bransjeorganisasjoner. Dette gjelder blant annet Reklamasjonsnemnda for takstmenn og Klagenemnda for gravferdstjenester. For disse tilfellene, vil det etter ordlyden i direktivet, ikke være en plikt til å innføre et informasjonskrav overfor næringsdrivende.

I og med at direktivet er et minimumsdirektiv, står myndighetene fritt til å innføre strengere krav til næringsdrivende enn det som følger av direktivet. Spørsmålet i denne sammenheng er om informasjonskravene i artikkel 13 punkt 1 og 2 bør gjelde for alle næringsdrivende som tilbyr forbrukerkontrakter, uavhengig av om det påhviler en forpliktelse til behandling i notifisert klageorgan. Ved eventuell innføring av forslaget om en lovforankret meklingstjeneste i Forbrukerrådet på alle områder hvor det ikke foreligger annet notifisert klagebehandlingstilbud, vil det etter departementets vurdering kunne fremstå som tilfeldig, og til dels uklart, hvem informasjonsplikten skal gjelde og ikke. Gode grunner taler også for at forbruker skal få informasjon i disse tilfellene. Forbrukerrådets mekling er et viktig tilbud på alle områder som ikke er dekket av nemnder eller Forbrukertvistutvalget. I tillegg kommer at det kan være særlig behov for mekling i tvister med den uorganiserte delen av en bransje, som står utenfor nemnd.

Til dette kommer også at informasjonsplikten vil være knyttet kun til notifiserte klageorgan, noe som tilsier at informasjonen vil være oversiktlig og lett tilgjengelig for den næringsdrivende. Det vises i denne sammenheng til at listen over notifiserte klageorganer skal fastsettes i forskrift til loven, og skal fremgå på nettsidene til klageorganene, jf. forskriftsforslaget § 2 bokstav s. Det antas at det kun unntaksvis vil være uklart for den næringsdrivende hvilke(t) klageorgan som er relevant for den aktuelle tvisten og som det skal gis informasjon om.

På denne bakgrunn foreslår departementet en informasjonspliktbestemmelse som gjelder generelt. Departementet ber særskilt om høringsinstansenes synspunkter på dette.

Informasjonskravet etter artikkel 13 punkt 3 gjelder i alle tilfelle alle næringsdrivende, uavhengig av om det foreligger en forpliktelse til behandling i klageorgan eller ikke, men slik at kravet inntreffer når tvist har oppstått, jf. punkt 18.2.1.

18.2.3 Gjennomføring i norsk rett

Departementet foreslår at artikkel 13 gjennomføres i markedsføringsloven, jf. forslag til ny § 10 a). Markedsføringsloven oppstiller allerede enkelte informasjonskrav for næringsdrivende overfor forbruker, blant annet § 8 om villedende uttalelser og § 10 om prismerking. Det anses å være mer hensiktsmessig å plassere informasjonskravet om klagebehandling i tilknytning til disse bestemmelsene enn i lov om klageorganer for forbrukersaker, som retter seg mot klageorganer og kontaktpunkt for ODR-plattformen.

18.3 Forordningen artikkel 14

18.3.1 Hvilken informasjon skal gis, og av hvem

For å gjøre ODR-plattformen kjent blant forbrukerne, er det i forordningen tatt inn krav om at næringsdrivende som handler med forbrukerne via Internett skal informere om plattformen.

Etter forordningen artikkel 14 punkt 1 skal næringsdrivende som selger varer og tjenester til forbruker via Internett på sine nettsider ha en elektronisk lenke til den ODR- nettbaserte plattformen. Lenken skal være lett tilgjengelig for forbruker. Den næringsdrivende skal også opplyse om sin e-post adresse på sine nettsider.

Kravet om lenke til ODR-plattformen gjelder også for såkalte nettbaserte markedsplasser. I henhold til fortaleten punkt 30 menes med dette en plattform som er etablert for å gi de næringsdrivende en mulighet for å gjøre sine produkter og tjenester tilgjengelig for forbrukerne, og/eller for å lette nettbaserte transaksjoner mellom forbruker og næringsdrivende.

Det følger videre av forordningen artikkel 14 punkt 2 at næringsdrivende som driver netthandel med forbrukere, og som er forpliktet ved lov, eller som selv har forpliktet seg, til behandling i et notifisert klageorgan, skal på sine nettsider informere forbrukere om ODR-plattformen, og om muligheten for å benytte denne i klagebehandlingen. Dersom den næringsdrivende gir tilbud til forbruker via e-post, skal opplysningen fremkomme av e-posten. I de tilfeller hvor det er aktuelt, skal opplysningen også gis i de generelle betingelsene som gjelder for kjøps- og tjenesteavtaler mellom den næringsdrivende og forbruker.

Når det gjelder hvem plikten etter punkt 2 skal gjelde for, vises det til behandlingen av direktivet artikkel 13 punkt 1 og 2, jf. høringsnotatets punkt 18.2.2. Departementet antar at de samme hensyn vil gjøre seg gjeldende her, og foreslår på denne bakgrunn at informasjonskravet skal gjelde generelt også i disse tilfeller.

18.3.2 Gjennomføring i norsk rett

Kravene i artikkel 14 nr. 1 og 2 er til dels gjennomført i norsk rett i ny angrerettlov, som gjennomfører forbrukerrettighetsdirektivet. Etter angrerettloven § 8 første ledd bokstav p, skal den næringsdrivende der det er relevant, på en klar og forståelig måte gi forbrukeren opplysninger om utenrettslig klage- og erstatningsordning som den næringsdrivende er tilknyttet, samt fremgangsmåten for å få tilgang til denne. Opplysningsplikten gjelder før det blir inngått en avtale om fjernsalg eller avtale utenom faste forretningslokaler.

Forordningen oppstiller, som skissert over, mer spesifikke krav til hvilke opplysninger som skal gis enn det som følger av angrerettloven, og gjelder ikke kun ved prekontraktuelle forhold. Tilpasninger i lovverket kreves derfor.

Departementet vurderer det slik at gjennomføringen av informasjonskravene i forordningen kan gjøres ved endring av markedsføringsloven, jf. forslag til ny § 10 a) tredje ledd. Ved gjennomføring i denne bestemmelsen blir informasjonskravene for næringsdrivende om klagebehandling samlet i en bestemmelse, men slik at tredje ledd skal gjelde kun ved netthandel.

Et alternativ er at kravene etter forordningen gjennomføres ved endring i angrerettloven. Loven oppstiller blant annet opplysningskrav overfor næringsdrivende ved fjernsalg, herunder netthandel. For næringsdrivende som driver netthandel kan det fremstå som mer naturlig at informasjonskravene som gjelder denne salgsformen er samlet i en lov, fremfor både i angrerettloven og i markedsføringsloven. Departementet vurderer det som mest hensiktsmessig at reguleringen gjøres i markedsføringsloven. Lovens kapittel 2 gir generelle regler til næringsdrivendes handelspraksis uavhengig av avtaleinngåelse mellom partene, herunder ulike regler om opplysningsplikt. Angrerettlovens bestemmelser om opplysningsplikt er i hovedsak knyttet til prekontraktuelle forhold, og har snevrere anvendelsesområde enn forordningens krav. På denne bakgrunn foreslår departementet

gjennomføring i markedsføringsloven, men ber om at høringsinstansene gir innspill på begge løsningene.

Se forslag til markedsføringslov ny § 10 a) tredje ledd.

18.4 Sanksjoner overfor næringsdrivende

I henhold til ADR- direktivet artikkel 21 og ODR-forordningen artikkel 18 skal myndighetene fastsette effektive og forholdsmessige sanksjoner for overtredelse av bestemmelsene som gjennomfører i rettsaktene. I direktivet fremgår det at dette vil gjelde spesielt for gjennomføringen av artikkel 13, om plikter for næringsdrivende. Sanksjoner for klageorganenes manglende oppfyllelse av bestemmelsene er tilbakekall av godkjenningen, som er nærmere behandlet i punkt 8.6.

Etter departementets vurdering er det naturlig at sanksjonene i forordningen artikkel 18 knytter seg til overtredelse av næringsdrivendes informasjonsplikt etter artikkel 14. Øvrige bestemmelser i forordningen retter seg mot myndighetene og kontaktpunktet for den nettbaserte plattformen for klagebehandling. For det tilfellet at kontaktpunktet ikke oppfyller forpliktelsene i henhold til forordningen, vil dette måtte håndteres gjennom administrative tiltak.

Informasjonspliktene til næringsdrivende i rettsaktene foreslås gjennomført i markedsføringsloven ny § 10 a, som er plassert i lovens kapittel 2. Etter lovens system innebærer dette at Forbrukerombudet fører tilsyn med bestemmelsen. Etter lovens § 39 jf. § 34 kan både Forbrukerombudet og Markedsrådet, av hensyn til forbrukerne, fatte ulike typer enkeltvedtak ved brudd på bestemmelsen. Vedtak som kan fattes etter § 39 er forbud, påbud, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Der Forbrukerombudet fatter vedtak, kan dette klages inn for Markedsrådet, jf. § 38.

19 Endringer i andre EU-rettsakter

Det følger av henholdsvis direktivet artikkel 22 og 23 og forordningen artikkel 19 og 20 at informasjonsbestemmelsene som følger av direktivet artikkel 13 og forordningens artikkel 14 skal føres på tilleggslistene som følger til forordning (EF) nr. 2006/2004 om samarbeid mellom håndhevsmyndigheter og til direktiv 2009/22/EF (forbudsdirektivet).

Både samarbeidsforordningen og forbudsdirektivet er innlemmet i EØS-avtalen, og gjennomført i markedsføringsloven kapittel 8 om grenseoverskridende håndheving. I forskrift av 20.12.2001 nr. 1586 om forbrukernes kollektive interesser, som er hjemlet i markedsføringsloven § 44 fjerde ledd, følger lister over hvilke bestemmelser som til enhver tid beskytter forbrukernes kollektive interesser. Listen oppdateres etter hvert som nye EØS-relevante rettsakter om forbrukerbeskyttelse føres på listene til samarbeidsforordningen og forbudsdirektivet, og er gjennomført i norsk rett.

Forskriften vil endres i forbindelse med gjennomføringen av ADR-direktivet og ODR-forordningen ved tilføyelse av gjennomføringsbestemmelsene i norsk rett av direktiv 2013/11/EF artikkel 13 og forordning nr. 524/2013 artikkel 14. Departementet fastsetter endringene, jf markedsføringsloven § 44 fjerde ledd, og oppnevner kompetent myndighet for håndheving av reglene, jf markedsføringsloven § 47 annet ledd.

20 Endringer i andre lover

20.1 Markedsføringsloven

Etter EU-rettsaktene skal det innføres informasjonskrav overfor næringsdrivende om notifikerte klagebehandlingstilbud forbruker kan benytte seg av ved eventuell tvist. Kravene foreslås tatt inn i markedsføringsloven. Det vises for øvrig til høringsnotatets kapittel 18.

Se forslag til endringer i markedsføringsloven, jf. lovforslaget § 32.

20.2 Endringer i øvrige lover

Det foreslås ikke øvrige lovendringer i dette høringsnotatet, men det vises her til oversikten over pågående og planlagte lov- og forskriftsprosesser i punkt 1.1. flg.

21 Økonomiske og administrative konsekvenser

21.1 Konsekvenser for det offentlige

Det er svært vanskelig å forutse fremtidig klageomfang innenfor det foreslåtte klagebehandlingstilbudet. Foreløpige beregninger tilsier at etablering av et tilbud for nesten alle typer forbrukerkontrakter, vil medføre et omfang på om lag 9000 flere klagesaker årlig. Estimater for økningen er gjort på bakgrunn av samlet antall klagesaker i 2013 til Forbrukerrådet (meklingssaker) og i nemndene sett i forhold til antall tilbydere innenfor disse saksområdene. Denne beregningen gir en «klagefaktor» som ganges opp med antall tilbydere innenfor de nye saksområdene som skal dekkes etter forslaget.

Ut i fra de pågående prosesser med utvikling av nye og utvidelse av gjeldende nemndstilbud, legges det til grunn en forventning om at om lag 8000 av de nye klagesakene får tilbud om kun meklings i Forbrukerrådet. Dette vil gi en merkostnad. I tillegg innebærer kravene i forordningen økonomiske konsekvenser, herunder for opprettelse av nasjonale kontaktpunkter, og for oversettelse av saksdokumenter. Samlet beregnes kravene å kreve to - tre årsverk. Kontaktpunktene foreslås opprettet i Forbruker Europa, som er en del av Forbrukerrådet.

Eventuelle utvidelser av offentlige finansierte klagebehandlingstilbud vil ha administrative og budsjettmessige konsekvenser, som vil bli behandlet i de ordinære budsjettprosesser.

Det foreslås at næringsdrivendes brudd på informasjonspliktene skal sanksjoneres etter markedsføringsloven, som håndheves av Forbrukerombudet. Det legges til grunn at håndhevingen av de nye reglene kan gjøres innenfor gjeldende budsjett.

21.2 Konsekvenser for klageorganer

I det følgende gjøres en gjennomgang av kravene som foreslås gjennomført for klageorganer som skal notifikeres, og som kan innebære økonomiske og administrative konsekvenser for disse:

- a. Kompetansekrav i nemnd (forslag til lov § 22 jf. forslag § 8): Det foreslås et krav om at leder, og eventuelt dens stedfortreder, skal ha juridisk embetseksamen eller master i rettsvitenskap og for øvrig ha særlig innsikt i den enkelte nemnds saksområde eller utenrettslig klagebehandling. Det foreslås videre krav om at nemndsmedlemmene har

nødvendig kunnskap og kompetanse innen utenrettslig klagebehandling eller forbrukerrettigheter.

- b. Kontradiksjonskrav (forslag til § 26 jf. forskrift § 9): Det foreslås et krav om at sekretariatet i nemnda sørger for at partene får innsyn i saken, herunder i saksdokumenter og motpartens eller en tredjeparts uttalelser, og at partene har mulighet til å uttale seg.
- c. Innhenting av informasjon og sakkyndige uttalelser (forslag til lov § 26 jf. forskrift § 10): Det foreslås et krav om at sekretariatet i nemnda er aktive i saksforberedelsen ved å be partene om ytterligere informasjon i anledning saken, og anmode om at sakkyndige uttalelser blir innhentet eller på en annen måte opplyse saken for nemnda. Hvor mye dette kravet vil føre til økte kostnader for nemnda vil være avhengig av deres oppgaver i dag.

Etter det departementet er kjent med, oppfyller de aller fleste nemnder kravene som nevnt i a-c i dag, og det vil i liten grad føre til økte kostnader eller arbeidsbyrder for nemndene.

- d. Informasjonskrav på klageorganets nettside (forslag til lov § 19 jf forskrift § 3): Det foreslås et krav om at klageorganet informerer på sine nettsider om organet, leder, saksbehandlingen, m.m. Informasjonen skal også gis på varig medium ved forespørsel. Kravet innebærer at klageorganene skal ha nettside.

De fleste nemndene har egne nettsider, med varierende grad av den informasjonen som kreves. Det må påregnes noe ressursbruk for å imøtekomme informasjonskravene og for å holde informasjonen oppdatert til enhver tid.

- e. Behandling av grenseoverskridende tvister (foreslått godkjenningslov § 10 annet ledd): Det foreslås et krav om at klageorganene behandler innenlands og grenseoverskridende tvister mellom næringsdrivende etablert i Norge og forbrukere bosatt i Norge og i øvrige EØS-stater, inkludert tvister regulert etter forordning om nettbasert klagebehandling. Forbrukere i EØS-området skal når de handler, og når en tvist oppstår, i større grad informeres om deres klagemuligheter enn i dag. Det antas at dette vil føre til økt antall klager til norske klageorganer fra forbrukere bosatt utenfor Norge, særlig siden grenseoverskridende handel (eksempelvis på Internett) øker stadig i EØS-området.

Det vil naturligvis variere i hvor stor grad omfanget av slike tvistesaker øker for det enkelte klageorgan, avhengig av saksområde. For El-klagenemnda antas det at omfanget av slike saker blir lite, i og med at energimarkedet i hovedsak er nasjonalt. For eksempel Parkeringsklagenemnda, Klagenemnda for bilutleie og

Pakkereisenemnda, vil det måtte påregnes flere grenseoverskridende saker når klagebehandlingssystemet blir etablert og gjort kjent i EØS-området.

- f. Gratis saksbehandling eller til et mindre beløp for forbruker (forlag til lov § 13): Det foreslås at klageorganene ikke skal kunne kreve saksbehandlingsgebyr av forbruker utover et mindre beløp. De fleste nemndene krever ikke, eller krever kun et mindre, gebyr fra forbrukere, mens enkelte har innført gebyr for tvistebehandling: Husleietvistutvalget 1 rettsgebyr (860 NOK), Reklamasjonsnemnda for Eiendomsmeglingstjenester 500 NOK, og Domeneklagenemnda fire ganger rettsgebyret (3440 NOK)⁴⁰. Det må legges til grunn at dette er satser som er for høye i forhold til det nivået som det legges opp til i henhold til direktivet. Kravene vil imidlertid kun gjelde tvister mellom næringsdrivende og forbruker, ikke mellom næringsdrivende.

En reduksjon av gebyrsatsene vil representere tapte inntekter for klageorganene. Kravet om at klageadgangen skal være gratis eller til et mindre beløp for forbruker, vil også kunne føre til at flere velger å benytte seg av klagebehandlingstilbudet, noe som igjen kan medføre økte kostnader for klageorganene.

- g. Krav til veiledning og om å bidra til å finne en minnelig løsning i nemndssekretariatene (forslag til lov § 26 jf. forskrift § 7 annet ledd): Det foreslås et krav om at nemndene skal ha et sekretariat som skal veilede partene og å bidra til å finne en minnelig løsning i samsvar med gjeldende rett og nemndenes praksis, og til å utføre saksforberedelse for nemndene. Samtlige nemnder har per i dag et sekretariat. Sekretariatets oppgaver kan imidlertid variere. Det er eksempelvis ikke alle sekretariater som aktivt bidrar til å finne en minnelig løsning før saken eventuelt sendes til nemndsbehandling. Kravet kan for enkelte nemnder innebære et merarbeid.
- h. Saksbehandlingsfrist på 90 dager (forslag til lov § 18): Det foreslås et krav om at tvistens utfall skal gjøres tilgjengelig innen 90 dager fra det tidspunktet klageorganet mottok klagen samt relevante og nødvendige saksdokumenter fra begge parter. Fristen kan forlenges i svært komplekse saker. Hvorvidt effektivitetskravet vil føre til økte kostnader, vil bero på klageorganets saksbehandlingstid før kravet, og hvilke tiltak klageorganet anser nødvendig og ønskelig for å imøtekomme kravet. For enkelte klageorganer kan det være tilstrekkelig med omlegging av rutiner i større eller mindre grad, mens for andre kan det være behov for økte ressurser.

Saksbehandlingstiden i nemndene varierer i stor grad i dag. Etter det opplyste, er det flere av nemndene som har en gjennomsnittlig saksbehandlingstid som går ut over den foreslåtte fristen på 90 dager, mens enkelte andre er innenfor.

⁴⁰ Gebyret refunderes dersom klager vinner frem.

- i. Krav om årsrapport, rapportering og melding (forslag til lov § 5 jf. forskrift § 2): Det foreslås et krav om at klageorganene skal utarbeide en årsrapport, og krav til innhold. Flere av de etablerte nemndene har allerede rutiner for utarbeidelse av årsrapport for sin virksomhet, og publiserer disse på sine nettsider. Den informasjonen som skal følge i rapportene må anses som lett tilgjengelig, og at sammenstilling i en rapport, publisering og rapportering av denne innebære kun mindre administrative byrder/ressurser for klageorganene.

Det foreslås et krav om at klageorganene skal rapportere til myndighetene annet hvert år. Rapportens innholdskrav tilsvarer i stor grad kravene til årsrapporten, og det antas derfor at produksjonen av en rapport til myndigheten vil medføre kun mindre administrative byrder/ressurser for klageorganene.

Det foreslås et krav om at klageorganene melder fra til myndigheter dersom det gjøres visse endringer i vedtektene m.m. Kravet vil kun gjelde overfor klageorganer som godkjennes etter loven, og ikke lovregulerte klageorganer som notifiseres til myndighetene. Kostnader på grunn av meldingsplikten vil avhenge av hyppigheten av endringer klageorganene foretar. Dette kravet vil etter departementets vurdering kun innebære mindre administrative byrder for klageorganene.

- j. Krav til mottak av klage (forslag til lov § 11 annet ledd): Det foreslås et krav om at klageorganene skal legge til rette for elektronisk mottak av klage. Dette er ikke et krav om elektronisk saksbehandlingsverktøy, men kun et mottaksverktøy. Departementet legger til grunn at det er tilstrekkelig at organene har systemer for mottak av klage med vedlegg per epost.

Etter det departementet kjenner til, har de fleste nemndene i dag systemer for elektronisk klagemottak enten via web-basert klagesystem eller via epostmottak, slik at dette kravet i liten grad vil medføre ekstra kostnader for de etablerte klageorganene.

- k. Tilrettelegging for at partene skal kunne utveksle informasjon (forslag til lov § 17): Det foreslås et krav om at klageorganene skal legge til rette for at partene kan utveksle informasjon om saken. Dette kan eksempelvis gjøres ved å sørge for partene har hverandres e-postadresser eller postadresser, eller ved at de har adgang til et elektronisk saksbehandlingssystem der de kan legge ut informasjon om saken. Kostnadene for dette vil avhenge av hvilken løsning klageorganene velger.

Kravet vil i liten grad føre til økte kostnader dersom klageorganene velger en minimumsløsning der partene kun har hverandres e-post eller postadresse.

- l. Forbruker skal etter forslaget opplyses om klageorganene gjennom næringsdrivendes nettsider, i generelle avtalevilkår, og særskilt i de tilfeller det oppstår tvist mellom

partene. Også Forbruker Europa, i sin rolle som kontaktpunkt for ODR-plattformen, skal på sine nettsider gi informasjon om, og ha en lenke til EU-kommisjonens liste over notifikerte klageorganer. Som følge av økt informasjon til forbruker om klagebehandlingsmuligheter, kan dette bidra til økt sakstilgang i de klageorganene som notifiseres.

Klageorganer som ikke er offentlig finansierte, finansieres i hovedsak av næringsaktørene som er avtalepart i nemndene. Nødvendige tilpasninger for å møte nye krav, og eventuelle utvidelser av eksisterende nemnder, og opprettelse av nye, vil innebære både økonomiske og administrative konsekvenser for bransjen. Regelverket gir rom for at klageorganene kan legge opp til brukerfinansiering gjennom gebyrordninger overfor næringspartene, men kun i liten grad fra forbruker.

21.3 Konsekvenser for næringsdrivende

Enkelte av forslagene over vil kunne generere økte kostnader for næringsdrivende gjennom deres tilknytning til bransjeorganisasjoner og til klageorganer. Kostnadene vil variere etter klageorganenes finansieringsmodeller.

Ut over dette antas det at følgende elementer ved forslaget vil kunne føre til økte kostnader for næringsdrivende:

- a. Informasjonspliktbestemmelsene i forslag til markedsføringslov ny § 10a:
Næringsdrivende skal etter forslaget informere forbrukere om hvilket notifisert klageorgan de kan henvende seg til i tilfelle det oppstår en konflikt. Informasjonen skal fremgå på den næringsdrivendes nettside, hvor slik finnes, og i generelle avtalevilkår. I den grad avtalevilkårene kun fremgår på nettstedet, vil informasjonskravene kun innebære elektroniske opplysninger.

Bestemmelsene i markedsføringsloven skal etter forslaget gjelde generelt for alle tilbydere, slik at små og større næringsdrivende som inngår kontrakter med forbrukere belastes på samme måte. Dette kan innebære forholdsmessig større byrder for små aktører i forhold til store. Det kan for øvrig vises til EU-kommisjonens konsekvensanalyse i forbindelse med utarbeidelse av forslagene til rettsaktene, hvor det er gjort en beregning som tilsier en snittkostnad på cirka 254 euro per næringsdrivende for oppfyllelse av informasjonspliktene⁴¹. Totale snittkostnader for oppfyllelse av direktivets og forordningens krav er for den næringsdrivende beregnet til 726 euro det første året, og til 472 euro fra og med andre år. Det gjøres for ordens skyld oppmerksom på at beregningene var gjort på et noe annet grunnlag enn det som ble endelig vedtatt, herunder at informasjonskravene i forslaget var noe videre.

Når det gjelder næringsdrivende som er etablert i flere land i EØS-området, vil informasjonskravet innebære at det skal opplyses om relevant notifisert klageorgan for de enkelte landene. Informasjonskravene er imidlertid minimumskrav, og kan implementeres forskjellig i de ulike land. Det er derfor viktig at næringsdrivende som er etablert i flere EØS-land, gjør seg kjent med kravene og eventuelle sanksjoner som

⁴¹ SEC(2011) 1408 final

følger av de aktuelle nasjonale gjennomføringene.

- b. Foreslått informasjonskrav knyttet til nettbaserte klagebehandlingsplattform (ODR) retter seg kun mot næringsdrivende som selger sine varer eller tjenester på Internett. Plikten innebærer å gi lenke til og elektroniske opplysninger om plattformen (ODR) på sine nettsider, og eventuelt gi tilsvarende opplysninger per epost når tilbud til forbruker fremsettes på slik måte.

Det legges til grunn at det i liten grad vil føre til økte kostnader for næringsdrivende å oppfylle disse informasjonskravene.

- c. Det kan påregnes at de nye informasjonskravene som er rettet mot næringsdrivende, klageorganene og Forbruker Europa, vil føre til at flere forbrukere blir kjent med klagebehandlingstilbudet, og at dette gir flere klager. Dette kan medføre økte kostnader for næringsdrivende, særlig dersom disse er en del av et klageorgan som pålegger næringsdrivende et gebyr når de behandler en klage mot dem.
- d. Det foreslås en bestemmelse i lov om klageorganer for forbrukersaker som gir departementet hjemmel til å sette gebyr for næringsdrivende som blir klaget inn til mekling i Forbrukerrådet. Departementet vil komme tilbake til dette i forbindelse med forskriftsreguleringen. Det må imidlertid påregnes at dette vil føre til økte kostnader for næringsdrivende som klages inn til Forbrukerrådet dersom det fastsettes et slikt gebyr.

Som lagt til grunn også i mandatet for NOU 2010:11 Nemndsbehandling av forbrukertvister, er det ønskelig at de enkelte bransjer selv tar ansvar for utenrettslig behandling av tvister med forbruker, også økonomisk. Det må antas at involvering i et utenrettslig klagebehandlingstilbud gir positive virkninger for næringsaktørene. Blant annet har gode ordninger preventiv effekt og vil stimulere til å finne minnelige løsninger mellom partene på «lokalt» nivå. Gjennom klagebehandlingen får bransjen kjennskap til svakheter ved egne produkter og tjenester og får incitament til å forbedre disse.

21.4 Konsekvenser for forbruker

Et heldekkende klagebehandlingstilbud, og bedre informasjon om tilbudet, vil gi forbrukere bedre tilgang til klagebehandling utenfor domstolsapparatet for å løse tvister med næringsdrivende. Forbrukersaker handler ofte om mindre beløp, og domstolsbehandling kan være både tidkrevende og kostbart. Mange forbrukere vil derfor vegre seg for å gå til søksmål. Etter forslaget skal forbrukere, gratis eller til et mindre beløp, kunne henvende seg til et notifisert klageorgan uansett hvilken vare eller tjeneste tvisten gjelder⁴². Kravet til 90 dagers saksbehandlingsfrist vil også føre til at forbrukere raskt får en løsning på tvist med næringsdrivende.

⁴² Unntakene er helsetjenester, og videregående- og høyere utdanning, jf. ADR-direktivet art. 2 nr. 2 bokstav h og i.

Et større fokus på utenrettslig klagebehandling på alle forbrukerområder antas også i et lengre perspektiv å kunne gi et konkurransefortrinn for den «seriøse» delen av bransjen. Økt konkurranse antas å gi en positiv effekt for forbrukerne, blant annet gjennom at næringen utvikler en forbedret klagehåndtering.

I forslaget ligger at klageorganene, og næringsdrivende, i større grad skal gi opplysninger om ulike sider ved klagebehandlingstilbudet på sine nettsider, herunder oppdatert informasjon om praksis og sentrale avgjørelser. Informasjonen vil sette forbrukerne i bedre stand til å gjøre seg kjent med sine rettigheter og muligheter for å vurdere egen sak i forhold til gjeldende praksis.

For tvister om handel oppstått ved e-handel vil klagebehandlingstilbudet gjøres særlig tilgjengelig for forbruker via EU-kommisjonens plattform for nettbasert klagebehandling (ODR-plattformen).

Forslaget innebærer videre at norske forbrukere i større grad skal kunne forfølge sine rettigheter overfor næringsdrivende etablert i andre europeiske land. Fra og med sommeren 2015 skal forbrukerne ha mulighet til rimelig utenrettslig klagebehandling blant samtlige notifikerte klageorganer som følger av EU-kommisjonens liste. Listen skal gjøres tilgjengelig på samtlige notifikerte klageorganers nettsider.

21.5 Samfunnsmessige konsekvenser

I de markedene hvor det nå gis et utvidet tilbud om utenrettslig klagebehandling, vil forbruker og næringsdrivende få mer effektive mekanismer for konfliktløsning. Effektive mekanismer for konfliktløsning er en viktig funksjon i markedet, og utvidelsen av klagebehandlingssystemet vil trolig bidra til mer velfungerende markeder på sikt.

For forbruker, og for samfunnet, er det viktig at rettssikkerheten ivaretas gjennom effektive mekanismer for klagebehandling. Utenrettslig klagebehandling har den positive funksjonen at det kan være et middel til å oppnå materiell rett i saker som kanskje ellers ikke ville blitt løst fordi den av ulike årsaker ikke ville kommet for domstolene.

Et annet aspekt ved etablering av et godt og effektivt utenrettslig klagebehandlingstilbud er at det kan ha en positiv virkning på samfunnsøkonomien. Til en viss grad må det påregnes at næringsdrivende utvikler sine produkter og tjenester på bakgrunn av svakheter som kartlegges ved forbrukerklager. Dette vil bidra til positiv utvikling i ulike markeder, med produkter av bedre holdbarhet og tjenester av høyere kvalitet.

For samfunnet betyr utenrettslig klagebehandling også bedre utnyttning av begrensede domstolsressurser. Rettergang vil alltid være forbundet med kostnader både for det offentlige og for partene, og det er derfor viktig å begrense sakstilgangen og forbeholde domstolsbehandling til tvister som ikke kan løses på annen tilfredsstillende måte. Forslaget om utvidet og forbedret tilbud om utenrettslig klagebehandling på forbrukerområdet vil bidra til dette.