

Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet
Felles postmottak
postmottak@bld.dep.no

Saksbehandlere:	Vår dato:	Vår referanse:	Deres dato:	Deres referanse:
Gyrid Giæver og Toril Melander Stene	8. desember 2014	14/6729	8. oktober 2014	14/2625

MERKNADER TIL FORSLAG TIL NY LOV OM KLAGEORGANER FOR FORBRUKERSAKER

Innhold

1. Innledning	2
2. Det utenrettslige klagebehandlingstilbudet på forbrukerområdet og Forbrukerrådets involvering	4
3. Direktivets virkeområde, definisjoner og begreper i forslaget	6
3.1 Direktivets virkeområde	6
3.2 Definisjoner	7
4. Godkjenningsordningen	7
4.1 Generelt	7
4.2 Særlig om litispendensvirkning og foreldelsesavbrytelse	8
4.3 Overgangsordning	9
5. Generelle krav til klageorganer som søker offentlig godkjenning	10
5.1 Generelt	10
5.2 Stiftelsesgrunnlag – Forbrukerrådets rolle som avtalepart	10
5.3 Klageadgangen – særskilt om klageadgangen til Forbrukerrådet	11
5.4 Frist for å klage inn til klageorganet	11
5.5 Gebyr	11

5.6 Nøytralitetskrav	11
5.7 Avvisning.....	12
5.8 Saksbehandlingsfristen på 90 dager	13
5.9 Supplerende saksbehandlingsregler - gjenåpning	13
5.10 Informasjon på klageorganets nettside og årsrapport.....	14
6. Forbrukerrådet som meklingsorgan og forholdet til Forbrukertvistutvalget.....	15
7. Tilleggskrav til nemnder	16
7.1 Krav til nemndenes organisering – krav om sekretariat og styre.....	16
7.2 Krav til nemndenes sammensetning – krav til leder for nemnda.....	18
7.3 Partenes rett til å trekke seg.....	18
7.4 Saksbehandling i nemnd – rettskraftige vedtak	18
8. Notifisering og de notifiserte organenes informasjonsplikt	19
9. ODR-kontaktpunkt.....	19
10. Øvrige merknader	20

1. Innledning

Forbrukerrådet viser til høringsbrev av 8. oktober 2014, vedlagt høringsnotat og forslag til ny lov om klageorganer for forbrukersaker, heretter også omtalt som godkjenningsloven.

Forbrukerrådet er positiv til lovforslaget. Hvis forslaget blir vedtatt i Stortinget vil det bli etablert et utvidet og forbedret klagebehandlingstilbud på forbrukerområdet. I dag tilbyr Forbrukerrådet meklingsordning i enkelte saker, med mulighet for videre behandling i Forbrukertvistutvalget. I tillegg finnes det en rekke bransjefinansierte klagenemnder innen ulike sektorer. Svakheten ved dagens tilbud er at det ikke dekker alle saksområder. For eksempel eksisterer det ikke noe klagebehandlingstilbud på områdene buss, bane, ferge, taxi, tv-tjenester, reisetjenester som hotell, restaurant og guiding, helse/velvære og privatskoler. Enkelte av de bransjefinansierte klagenemndene behandler heller ikke klager mot alle aktører i bransjen, men kun mot bedrifter som er tilsluttet klageordningen, eksempelvis Parkeringsklagenemnda og Boligtvistnemnda.

Lovforslaget innebærer at klagebehandlingstilbudet blir *heldekkende* ved at Forbrukerrådet skal tilby meklingsordning mellom partene i alle typer forbrukersaker, med noen unntak, hvor det ikke er opprettet et annet særskilt tilbud. Klagebehandlingstilbudet blir også forbedret ved at det innføres en offentlig godkjenningsordning for klageorganer som følger opp mange av forslagene til utvalget i NOU 2010:11 Nemndsbehandling av forbrukertvister (heretter også omtalt som Utvalget og/eller forbrukertvistlov). Utvalget tok utgangspunkt i det den gang eksisterende nemndssystemet og Utvalgets forslag går på en del områder lengre enn de minimumskravene som følger av direktiv 2013/11/EU (heretter omtalt som direktivet).

Forbrukerrådet er svært fornøyd med at lov om klageorganer for forbrukersaker oppstiller krav som går utover direktivets minstekrav.

Høringsnotatets problemstillinger vil stort sett bli kommentert i den rekkefølge de er fremsatt. Våre merknader kan innledningsvis oppsummeres som følger:

- Storparten av saken som behandles i nemd avsluttes i nemndenes sekretariater. Av totalt 11 663 avsluttede saker i 2013, ble 9442 (81 %) avsluttet i sekretariat og 2621 (19 %) i nemnd. På grunn av den store andelen saker som avsluttes i nemndenes sekretariater er Forbrukerrådet av den oppfatning at det bør stilles særskilte krav til sekretariatenes nøytralitet og uavhengighet, samt oppstilles krav om at nemnder skal ha et styre. Kravet til nøytralitet kan oppfylles ved at nemnder etablerer felles sekretariat og styre etter modell av Finansklagenemnda. En optimal organisering vil etter Forbrukerrådets syn være et fåtalls sektorbaserte «paraplynemnder» under samme tak (et «nemndenes hus»).
- Etter vårt syn fremstår dagens nemndssystem med 18 bransjevis nemnder som uoversiktlig for forbrukerne. En utvikling i retning av et fåtalls sektorbaserte nemnder lokalisert under samme tak er derfor også en ønsket utvikling for å gjøre nemndstilbudet mer tilgjengelig.
- Klagebehandlingstilbud som er opprettet i eller i medhold av lov (lovpålagt) skal i henhold til det fremlagte forslaget ikke godkjennes, men rapporteres og notifiseres. For at disse tilbudene skal kunne notifiseres må de være i tråd med direktivets minstekrav. De lovbaserte nemndene har allerede vedtekter som går lenger enn direktivets krav og Forbrukerrådet tar for gitt at kravene til disse nemndene ikke vil bli svekket i forbindelse med gjennomføringen av direktivet.
- Forbrukerrådet er enig i at det bør inntas en overgangsordning for de avtalebaserte nemndene som er offentlig godkjent etter dagens system og foreslår at sluttdatoen settes til ett år etter at godkjenningsloven har trådt i kraft. Forbrukerrådet vil ikke komme til å delta i og engasjere seg i nemnder som ikke tar sikte på å bli notifisert etter den forslåtte ordningen med unntak av nemnder som er faller utenfor godkjenningslovens virkeområde og er offentlig godkjent etter dagens system (Inkassoklagenemnda).
- Dagens utenrettslige tvisteløsningssystem er et resultat av Forbrukerrådets innsats og sentrale rolle. Forbrukerrådet bør derfor gis en fortrinnsrett til å være avtalepart på områder der det fremover opprettes nye avtalebaserte klagenemnder. Det betyr at Forbrukerrådet må få anledning til å gå inn som avtalepart, og at dersom Forbrukerrådet velger å ikke bidra til nemndsetableringen, kan en annen organisasjon gå inn som avtalepart.
- Forbrukerrådet er av den oppfatning at foreldelsesfristavbrytelse og litispendensvirkning bør inntre for saker som bringes inn for Forbrukerrådet når disse faller utenfor forbrukertvistlovens virkeområde.

Innledningsvis vil vi redegjøre nærmere for dagens klagebehandlingstilbud på forbrukerområdet og Forbrukerrådets involvering.

2. Det utenrettslige klagebehandlingstilbudet på forbrukerområdet og Forbrukerrådets involvering

Det utenrettslige klagebehandlingstilbudet på forbrukerområdet består av Forbrukertvistutvalget og en rekke bransjevisse klagenemnder.

Forbrukertvistutvalget behandler tvister mellom forbrukere og næringsdrivende om forbrukerkjøp, håndverkertjenester og avtaler etter angrerettloven, og tvister i forbindelse med kjøp av varer mellom privatpersoner. Forbrukerrådet mekler i forbrukertvister i saker som faller inn under forbrukertvistlovens virkeområde og er saksforberedende organ for Forbrukertvistutvalget. Forbrukerrådets rolle er i dag forankret i lov om forbrukertvister.

Forbrukerrådet er involvert i 18 klagenemnder. Alle nemdene har vedtekter og sekretariat. Noen av nemndene har egne saksbehandlingsregler¹, og en stor andel av nemndene er ledet av et styre². Forbrukerrådet deltar i nemndssystemet gjennom å inngå avtaler med næringen om opprettelse av nemnder (avtalepart), ved å bemanne nemndene og nemndenes styrer og ved å samarbeide med næringen om vedtekter for nemndene. Nemndene ledes av en nøytral jurist og består for øvrig av like mange representanter fra næringen og forbrukersiden (representantene fra forbrukersiden bemannes av Forbrukerrådet). Forbrukerrådets deltakelse bidrar til å sikre et enhetlig system ved opprettelse og drift av nemnder.

De 18 klagenemndene kan deles inn i fire sektorer; finans, transport- og reiseliv, bolig, digital og infrastruktur og øvrige nemnder.

Innenfor *finansområdet* finner vi Finansklagenemnda som består av et sekretariat og fire nemnder; Finansklagenemnda Bank, Finansklagenemnda Person, Finansklagenemnda Skade og Finansklagenemnda Eierskifte. Finansklagenemnda er opprettet på grunnlag av avtale mellom finansnæringens bransjeorganisasjoner og Forbrukerrådet. Inkassoklagenemnda hører også til innen finansområdet og den er etablert på grunnlag av avtale mellom bransjeforeningen Norske Inkassobyråers Forening og Forbrukerrådet³.

På *transportområdet* er det i skrivende stund fem nemnder der forbruker kan få sine tvister behandlet; Transportklagenemnda Fly, Transportklagenemnda Jernbane, Pakkereisenemnda, Parkeringsklagenemnda og Bilutleienemnda.

Transportklagenemnda Fly og Transportklagenemnda Jernbane er opprettet i henhold til forskrift til luftfartsloven og forskrift til jernbaneloven. Reklamasjonsnemnda for pakkereiser (Pakkereisenemnda) har sitt juridiske grunnlag i avtale mellom Forbrukerrådet, Norsk Reiselivsforum og øvrige medlemmer av Reisegarantiordningen, mens dagens nemnd på parkeringsområdet er etablert på grunnlag av avtale mellom bransjeforeningen for norske parkeringsselskaper (Norpark) og Forbrukerrådet. Ny parkeringsklagenemnd vil bli opprettet i henhold til lov/forskrift innen godkjenningsloven trer i kraft. Avtalen om Bilutleienemnda er sagt opp av Norges Bilutleieforbund og nemnda vil bli lagt ned med virkning fra 1. januar 2015.

På *boligområdet* finnes det tre klagenemnder; Boligtvistnemnda, Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester (Eiendomsmeglernemnda) og Reklamasjonsnemnda for takstmenn (Takstklagenemnda). Boligtvistnemnda er etablert på grunnlag av avtale mellom tre bransjeforeninger (Boligprodusentenes forening, Byggmesterforbundet og Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg) og Forbrukerrådet. Eiendomsmeglernemnda er opprettet av Norges Eiendomsmeglerforbund, Den norske Advokatforening, Eiendomsmeglerforetakenes Forening (nå Eiendom Norge) og Forbrukerrådet. Takstklagenemnda er etablert på grunnlag av avtale mellom bransjeforeningene NITO Takst og Norges Takseringsforbund og Forbrukerrådet.

¹ F.eks. Finansklagenemnda, se <http://www.finansklagenemnda.no/dllvis5.asp?id=1728>

² Samtlige klagenemnder unntatt Inkassoklagenemnda, Reklamasjonsnemnda for takstmenn, Klagenemnda for vask og rens, Klagenemnda for gravferdstjenester og Reklamasjonsnemnda for fotografiarbeider.

³ Inkasso faller ikke inn under direktivets/godkjenningslovens virkeområde og Inkassoklagenemnda vil dermed ikke kunne søke offentlig godkjenning etter lov om klageorganer for forbrukersaker.

Innenfor området *digital – og infrastruktur* finner vi Brukerklagenemnda for elektronisk kommunikasjon (Brukerklagenemnda), som har sitt grunnlag i ekomloven § 11-5 og behandler klager på ekomtjenester og Elklagenemnda som er opprettet på grunnlag av avtale mellom bransjeforeningen EnergiNorge og Forbrukerrådet. Samferdselsdepartementet ser på muligheten for å utvide Brukerklagenemndas mandat til å omfatte klager vedrørende TV-tjenester.

I gruppen *øvrige nemnder* finner vi Klagenemnda for vask og rens, som er opprettet av Norsk Renseri- & Vaskeriforening (NRV) i samarbeid med Forbrukerrådet; Klagenemnda for gravferdstjenester, som er opprettet med grunnlag i avtale mellom bransjen og Forbrukerrådet og Reklamasjonsnemnda for fotografiarbeider som er opprettet i samarbeid med Forbrukerrådet og Norges Fotografiforbund.

Nemndene har ulikt stiftelsesgrunnlag. En kan skille mellom (i) nemnder som er opprettet i eller i medhold av lov (i høringsnotatet punkt 1.3.3 omtalt som *lovbaserte eller lovregulerte nemnder*⁴), (ii) *avtalebaserte nemnder med en viss forankring i lov* og (iii) *rent avtalebaserte nemnder*. For avtalebaserte nemnder med lovforankring (gruppe ii) følger det ikke av de enkelte sektorlover at slike nemnder skal opprettes. Dersom det opprettes nemnd gjennom avtale mellom næringen på den ene side, og Forbrukerrådet eller organisasjoner som representerer forbrukersiden på den andre, og nemndens vedtekter er godkjent av Kongen, får nemndens avgjørelser visse rettsvirkninger⁵. Slik forankring i lov har følgende avtalebaserte nemnder: Finansklagenemnda Bank, Finansklagenemnda Person, Finansklagenemnda Skade, Finansklagenemnda Eierskifte, Inkassoklagenemnda, Pakkereisenemnda, Boligtvistnemnda, Eiendomsmeglingsnemnda og Elklagenemnda.

Transportklagenemnda Fly, Transportklagenemnda Jernbane og Brukerklagenemnda er lovregulerte/lovbaserte nemnder, dvs. at nemnda er opprettet i eller i medhold av lov (jf. høringsnotatet punkt 1.3.3). Parkeringsklagenemnda, Bilutleienemnda, Takstklagenemnda, Klagenemnda for vask og rens, Klagenemnda for gravferdstjenester og Reklamasjonsnemnda for fotografiarbeider er rent avtalebaserte nemnder. Den nye parkeringsklagenemnda vil bli opprettet som en lovregulert nemnd.

De lovregulerte nemndene og avtalebaserte nemndene med lovforankring har vedtekter som enten er regulert i lov/forskrift eller vedtatt av respektivt departement. Disse nemndene, totalt 11, er med andre ord enten lovregulerte eller *offentlige godkjente nemnder* etter dagens system. Disse nemndene må enten rapporteres og notifiseres eller søke om godkjenning etter ny ordning, se punkt 4.1 nedenfor.

De 18 nemndene mottok totalt 10 876 klager i 2013, mot 10 435 klager i 2012. Til sammenligning mottok Forbrukerrådet totalt 5 698 klager i 2013.

Antall saker som fører til et resultat helt eller delvis i favør av forbruker i nemnd varierer betydelig. I åtte av nemndene er andelen som gis medhold 40 prosent eller mer i 2013 (Gravferdstjenester, Vask og rens, Takstklagenemnda, Eiendomsmeglingsnemnda, Pakkereisenemnda, Transport Jernbane, Inkassoklagenemnda og Finansklagenemnda Eierskifte). I noen av nemndene er medholdprosenten særlig lav, det gjelder Finansklagenemnda Bank, Elklagenemnda og Brukerklagenemnda der den er henholdsvis 10, 22 og 28 prosent.

Mange av nemndene har et sekretariat som tar hånd om saksforberedelsen og som er gitt kompetanse til å avvise og avgjøre saker⁶. Storparten av sakene som behandles i disse

⁴ I høringsnotatet omtales disse nemndene også som «lovpålagte» nemnder.

⁵ F.eks. litispensvirkninger mv.

⁶ Se for eksempel Finansklagenemnda, vedtekter § 3-4 jf. saksbehandlingsregler punkt 5.

nemndene avsluttes i nemndenes sekretariater. Av totalt 11 663 avsluttede saker i 2013, ble 9442 (81 %) avsluttet i sekretariat og 2621 (19 %) i nemnd. På grunn av den store andelen saker som avsluttes i nemndenes sekretariater er Forbrukerrådet opptatt av at det stilles særskilte krav til sekretariatenes nøytralitet og uavhengighet, se nedenfor under punkt 5.6.

Nøytralitetskravet kan enkelt oppfylles ved at nemnder etablerer felles sekretariat og styre etter modell av Finansklagenemnda. Forbrukerrådets målsetting er at det etableres *ett* nøytralt og uavhengig sekretariat for nemndene innen hver sektor (finans, transport- og reiseliv, bolig, digital og infrastruktur). En optimal organisering vil etter Forbrukerrådets syn være å samle samtlige bransjefinansierte nemnder under samme tak (et nemndenes hus).

3. Direktivets virkeområde, definisjoner og begreper i forslaget

3.1 Direktivets virkeområde

Direktivet og forordning om nettbasert klagebehandling i forbindelse med tvister på forbrukerområdet (forordning nr 524/2013 av 21. mai 2013) gir forbrukere et klage tilbud både for nasjonale og grenseoverskridende tvister på de fleste saksområder.

Virkeområdet til direktivet fremgår av artikkel 2 og det er gjennomført i godkjenningsloven § 2.

Departementet legger til grunn at direktivet omfatter 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. Forbrukerrådet oppfatter direktivet tilsvarende og vil kommentere begreper og definisjoner i direktivet nærmere i punkt 3.2.

Departementet tar opp spørsmålet om leie av bolig omfattes av direktivet, jf. at direktivet omfatter alle «service contracts». Departementet opplyser at Kommisjonens «Implementation Guidelines» som kommer før nyttår forventes å gi føringer her og at dette vil bli hensyntatt i det videre lovarbeidet. Husleietvistutvalget er ikke landsdekkende i dag, og en utvidelse av geografisk virkeområde krever endringer i husleieloven. Forbrukerrådet er positiv til å påta seg oppgaven med å mekle i tvister mellom profesjonelle utleiery og forbruker som leietaker dersom det skulle bli behov. Forbrukerrådets servicetelefon 03737 mottar årlig mange spørsmål om husleie, og i 2013 var i overkant 5000 henvendelser husleierelaterte spørsmål. Årlig utarbeides det en statistikk med oversikt over de ti temaene forbrukere henvender seg oftest om, og her er husleie på tredje plass i 2013.

I direktivet artikkel 2 bokstav a til i, fremgår noen unntak fra virkeområdet, blant annet ikke økonomiske tjenester av allmenn interesse, bransjeinterne/selskapsinterne klageordninger, rettsmekling og direkte forhandlinger mellom den næringsdrivende og forbruker. Departementet har ikke funnet det nødvendig å ha tilsvarende bestemmelse i den norske loven, ettersom unntakene forutsetningsvis fremgår av kapittel 1 i loven. Vi tillater oss likevel å bemerke at kompleksiteten i å fastsette hvilke tjenester som faller inn under begrepet «ikke økonomiske tjenester av allmenn interesse» kan tilsi at det er hensiktsmessig å klargjøre dette noe mer i det videre lovarbeidet om mulig.

3.2 Definisjoner

Direktivet har en rekke definisjoner som knytter seg til den nye utenrettslige ordningen for tvisteløsning og disse finner vi i artikkel 4 nr 1 bokstav a til g. Godkjenningsloven begrenser seg til å ta inn forbruker og klageorgan. I tillegg er begrepet nemnd og meklingsorgan definert.

Innledningsvis i lovforslaget § 1 finner vi også en definisjon av «forbrukersaker». Forbrukerrådet forstår det slik at begrepet «saker» i andre setning er å forstå synonymt med tvister. Forbrukersaker er således tvister mellom forbruker og næringsdrivende, der tvisten har sitt utspring i en vare- og/eller tjenestekontrakt mellom disse. På grunn av Forbrukerrådets rolle som meklingsorgan foreslår vi at begrepet «forbrukersaker» presiseres i lovteksten til også å omfatte tvister i forbindelse med kjøp av varer mellom privatpersoner innenfor forbrukertvistlovens virkeområde.

Kapittel 1.4 i høringsnotatet gir en oppstilling av begreper som brukes i høringsdokumentene. Etter Forbrukerrådets oppfatning kan flere av disse begrepene gis en forklaring i loven fordi de er nye med direktivet og sentrale i modellen for utenrettslig tvisteløsning. Når begreper forklares og introduseres i loven blir den også mer tilgjengelig for brukerne.

På denne bakgrunn tillater vi oss å foreslå at begrepene «notifisert klageorgan» og «kvalifisert klageorgan» tas inn i loven. Begrepet notifikasjon introduseres i § 29 uten en tilhørende forklaring. Begrepet notifikasjon benyttes i markedsføringsloven § 10 a, og siden bestemmelsen viser til godkjenningsloven er det hensiktsmessig at godkjenningsloven forklarer begrepet. I høringsnotatet benyttes begrepet kvalifisert klageorgan for å forklare hvilke klageorgan som skal medtas i rapportering til EU-kommisjonen og det kan derfor være naturlig å ta det inn i loven også.

4. Godkjenningsordningen

4.1 Generelt

Som nevnt i punkt 2 ovenfor er mange av dagens klagenemnder allerede lovregulerte eller offentlig godkjente. Forslaget til godkjenningslov innebærer at klageorganer som allerede er offentlige godkjente må søke om offentlig godkjenning på ny.

Etter direktivet skal medlemsstatene oppnevne en eller flere kompetente myndigheter som skal vurdere om klageorganene oppfyller direktivets krav. Dersom medlemsstaten oppnevner mer enn én kompetent myndighet, skal én av disse oppnevnes som medlemsstatenes kontaktpunkt.

Departementet foreslår at kompetent myndighet, i form av godkjennings- og tilsynsmyndighet, legges til Kongen, og at myndigheten deretter delegeres til et eller flere departement(er) i henhold til hva som vil være den mest hensiktsmessige ordningen. Departementet foreslår videre at Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet oppnevnes som kontaktpunkt.

Forbrukerrådet støtter departementets forslag til oppnevning av kompetent myndighet og kontaktpunkt i Norge.

Det legges opp til at kompetent myndighet skal vurdere om det utenrettslige klageorganet som søker godkjenning oppfyller direktives krav og de nasjonale bestemmelser som går utover direktivets krav. Det fremgår av høringsnotatet punkt 8.3.1 at frivillige bransjenemnder kan søke om godkjenning, også nemnder hvor deltakelse for næringsdrivende er *lovpliktig*, for eksempel Pakkereisenemnda. Det presiseres i punkt 1.3.3 og i departementets oversendelsesbrev at klagebehandlingstilbud som er opprettet i eller i medhold av lov (lovpålagt), ikke skal godkjennes. Det legges imidlertid opp til at også disse nemndene skal kunne notifiseres til EU-kommisjonen og føres på en offentlig liste over kvalifiserte klageorganer innen EØS-området. Det fremgår videre av punkt 1.3.3 at disse tilbudene, for å kunne notifiseres, må være i tråd med direktivets minstekrav. Det er ikke nærmere begrunnet i høringsnotatet hvorfor de lovpålagte nemnder, for å kunne notifiseres, kun behøver å oppfylle direktivets minstekrav. De lovbaserte nemndene har allerede vedtekter som går lenger enn direktivets krav og Forbrukerrådet tar for gitt at kravene til disse nemndene ikke vil bli svekket i forbindelse med gjennomføringen av direktivet. Når det gjelder Brukerklagenemnda fremgår det uttrykkelig av den beskrivelsen som gis av pågående og planlagte prosesser for lovbaserte nemnder i høringsnotatet punkt 1.3.3 at «Brukerklagenemnda skal oppfylle kravene som følger av forslag til lov om klageorganer for forbrukersaker».

I punkt 2 over er det redegjort for inndeling av nemndene etter stiftelsesgrunnlag. En kan skille mellom (i) nemnder som er opprettet i eller i medhold av lov, (ii) avtalebaserte nemnder med en viss forankring i lov og (iii) rent avtalebaserte nemnder. På grunnlag av det fremlagte forslaget (høringsnotatet punkt 1.3.2 og 1.3.3) legger vi til grunn at nemndene som faller i gruppe (i) dvs. Transportklagenemnda Fly, Transportklagenemnda Jernbane⁷, Brukerklagenemnda⁸ og den nye parkeringsklagenemnda ikke skal søke godkjenning etter den nye loven, men skal rapporteres til kontaktpunktet som besørger notifisering. Så vidt vi forstår må disse nemndene formelt kun oppfylle direktivets minstekrav. Vi forstår det slik at nemnder som faller i gruppe (ii) og (iii) kan søke om godkjenning og må oppfylle lovens krav for å bli godkjent.

Det presiseres i høringsnotatet at klageorganer som ikke notifiseres, kan videreføres, og at dette innebærer at det kan oppstå parallelle klageklager på enkelte områder. Forbrukerrådet anser ikke dette som noe stort praktisk problem, men vi reiser spørsmål om det er hensiktsmessig ut fra samfunnsøkonomiske betraktninger. Det eksisterer også i dag parallelle klageklager på enkelte områder, for eksempel vask og rens – hvor forbruker både kan bringe klage inn for Klagenemnda for vask og rens og for Forbrukerrådet/Forbrukertvistutvalget.

4.2 Særlig om litispendensvirkning og foreldelsesavbrytelse

Forbrukerrådet er enig i at nemndsbehandling bør utløse litispendensvirkninger og at foreldelsesfristen bør avbrytes ved innbringelse til en nemnd slik det er foreslått i loven § 28. Forbrukerrådet er også enig i departementets vurdering om at foreldelsesfristen avbrytes etter foreldelsesloven § 16 nr. 2 ved innbringelse til nemnd som er notifisert etter lov om klageorganer for forbrukersaker. Det bør dermed ikke være behov for gjøre endringer i foreldelsesloven på dette punkt.

⁷ På bakgrunn av EU-regelverk legges det opp til at Transportklagenemnda utvides til å kunne behandle klager fra buss- og båtpassasjerer. Det er også besluttet at Transportklagenemndas ansvarsområde utvides til å også å gjelde sporvogn og bane

⁸ Det fremgår av høringsnotatets punkt 1.3.3 at «Brukerklagenemnda skal oppfylle kravene som følger av forslag til lov om klageorganer for forbrukersaker».

Departementet ber særlig om synspunkter på foreldelsesfristavbrytelse for saker som bringes inn for mekling ved Forbrukerrådet. For saker som bringes inn etter dagens organisering (saker innenfor Forbrukertvistutvalgets virkeområde) avbrytes foreldelsesfristen når en sak bringes inn til Forbrukerrådet i og med at saken kan bringes videre til Forbrukertvistutvalget, jf. foreldelsesloven § 16 nr. 1. På de nye saksområdene hvor det foreslås at Forbrukerrådet skal mekle (saker som ikke dekkes av et annet notifisert klageorgan) fremgår det av høringsnotatet at saker som hovedregel *ikke* skal kunne bringes videre til Forbrukertvistutvalget. Foreldelsesfristen vil dermed ikke avbrytes i disse sakene ved innbringelse til Forbrukerrådet. Forbrukerrådet mener dette er en uheldig løsning.

Formålet med det fremlagte lovforslag er å etablere et ensartet utenrettslig tvisteløsningstilbud av god kvalitet. Reglene for klageorganene bør etter Forbrukerrådets syn derfor være ensartet så langt det er mulig. Ulike regler for ett og samme klageorgan avhengig av saksområdet bør av samme grunn unngås. Forbrukerrådet foreslår derfor at departementet, i forbindelse med det videre lovarbeidet, utreder muligheten for å endre foreldelsesloven slik at foreldelsesfristavbrytelse også inntreffer for saker som bringes inn for Forbrukerrådet når disse faller utenfor forbrukertvistlovens virkeområde.

Litispensvirkning bør sees i sammenheng med foreldelsesfristavbrytelse. Forbrukerrådet foreslår derfor at godkjenningsloven endres slik at ved innbringelse av en sak til Forbrukerrådet utløses litispensvirkning (godkjenningsloven § 27), eventuelt at loven endres slik at det innføres litispensvirkning (og foreldelsesfristavbrytelse) for saker som bringes inn til meklingsorgan (godkjenningsloven § 28).

4.3 Overgangsordning

Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på overgangsordningen beskrevet i punkt 1.1.

Departementet foreslår at mekling i Forbrukerrådet trer inn som tilbud på alle områder hvor det ikke foreligger et annet notifisert tilbud på det tidspunkt hvor loven trer i kraft. Loven er foreslått å gjelde fra 1. juli 2015. Departementet foreslår også at mekling i Forbrukerrådet trer inn som et midlertidig tilbud inntil regelverk kommer på plass for klageorgan som skal notifiseres. De avtalebaserte bransjenemndene av en viss størrelse oppfyller allerede i dag i stor grad de krav som følger av godkjenningsloven, og Forbrukerrådet antar at nødvendig regelverk (vedtekter og endring i sektorlovningen) vil komme på plass innen ikrafttredelsestidspunktet for disse nemndene. Forbrukerrådet antar også at kompetente myndigheter vil sørge for at de lovregulerte/lovbaserte nemndene vil bli rapportert og besørget notifisert innen tidspunktet for ikrafttredelse. På enkelte områder hvor det per i dag ikke foreligger noe nemndstilbud kan det bli etablert et tilbud som ikke vil være notifisert innen ikrafttredelsestidspunktet for loven (for eksempel taxi). Forbrukerrådet er innstilt på å mekle på disse områdene inntil tilbudene er notifisert.

Departementet foreslår at det etableres en overgangsordning for de avtalebaserte nemndene som er offentlig godkjent og at det i tilknytning til en slik ordning også vurderes en overgangsperiode med sluttdato. Forbrukerrådet støtter forslaget. Sluttdatoen for en slik overgangsordning kan for eksempel settes til ett år etter at godkjenningsloven har trådt i kraft. Forbrukerrådet forutsetter at bransjenemnder som er godkjent i dag og faller utenfor lovens virkeområde, kan opprettholde dagens forankring i lov. Etter det vi kan se vil dette per

i dag bare gjelde Inkassoklagenemnda. På dette området er det viktig å opprettholde et nemndstilbud for forbruker, og Forbrukerrådet vil arbeide for at nemnda oppfyller kravene i godkjenningsloven selv om nemnda ikke kan notifiseres etter den foreslåtte ordningen.

Forbrukerrådet vil ikke komme til å delta i og engasjere seg i nemnder som ikke tar sikte på bli notifisert etter den foreslåtte ordningen (med unntak av nemnder som faller utenfor lovens virkeområde og er offentlig godkjent etter dagens system, dvs. Inkassoklagenemnda).

5. Generelle krav til klageorganer som søker offentlig godkjenning

5.1 Generelt

De generelle kravene til klageorganer som søker offentlig godkjenning er stort sett i overensstemmelse med direktivets krav, men går på enkelte områder noe lenger enn direktivet ved at enkelte av Utvalgets forslag i NOU 2010:11 tas inn. Forbrukerrådet har kommentarer til noen av de generelle kravene.

5.2 Stiftelsesgrunnlag – Forbrukerrådets rolle som avtalepart

Det er positivt at departementet tar inn Utvalgets forslaget fra NOU 2010:11 om at alle klageorgan skal ha vedtekter, jf. § 8. Vedtekter gir det enkelte klageorgan mulighet for skreddersøm og gode rammer for drift.

Departementet foreslår ikke å lovfeste Utvalgets forslag om at andre organisasjoner som representerer forbrukerne på et spesielt område kun kan bli avtalepart der Forbrukerrådet velger å ikke inngå avtale om nemnd på det aktuelle området. Departementet ber om høringsinstansenes syn på dette.

Forbrukerrådet er enig i Utvalgets synspunkt fra 2010 om at det primært er Forbrukerrådet som skal være avtalepart i en godkjent nemnd. Slik Forbrukerrådet forstår drøftelsen i NOU 2010:11 på dette punktet, mener Utvalget at Forbrukerrådet er nærmest til å fylle rollen som avtalepart på langt de fleste områder, men utelukker ikke fullstendig at et annet representativt organ for forbrukerne kan gis en tilsvarende oppgave⁹. Utvalget viser også til at Forbrukerrådet er en helt avgjørende pådriver og premissleverandør for opprettelsen og driften av nemndene, og at Forbrukerrådets deltakelse sikrer et enhetlig system. Utvalget mener derfor at det kun vil være aktuelt med andre organisasjoner som avtaleparter, dersom Forbrukerrådet skulle velge å ikke gå inn som avtalepart.

I SIFO-rapporten fra 2007¹⁰ ble det også fremhevet at det er «Forbrukerrådets innsats som gjør at vi i det hele tatt kan snakke om et tvisteløsningssystem og ikke bare en rekke av ulike bransjevisse tvisteløsningsordninger». Forbrukerrådet mener at denne observasjonen fortsatt er gyldig og kan ikke se at rollen som avtalepart blir mindre viktig ved innføring av en offentlig godkjenningsordning. Forbrukerrådet slutter seg til Utvalgets uttalelse om at andre organisasjoner enn Forbrukerrådet også kan representere forbrukerinteressene på enkelte livsområder. Forbrukerrådet mener likevel at Forbrukerrådet bør gis en fortrinnsrett til å være avtalepart på områder der det fremover opprettes nye avtalebaserte klagenemnder. Det betyr at Forbrukerrådet må få anledning til å gå inn som avtalepart, og at dersom

⁹ NOU 2010:11, kapittel 8.3.2

¹⁰ http://www.sifo.no/files/file69972_oppdagsrapport_2007-4_aa_faa_rett_-_naar_du_har_rett_-_web.pdf

Forbrukerrådet velger å ikke bidra til nemndsetableringen, kan en annen organisasjon gå inn som avtalepart.

5.3 Klageadgangen – særskilt om klageadgangen til Forbrukerrådet

Departementet foreslår i tråd med direktivet å lovfeste et krav om at klageorganene skal behandle klager fra forbrukere mot næringsdrivende. Hvorvidt klageorganet skal behandle klager fra næringsdrivende mot en forbruker, og fra næringsdrivende mot en annen næringsdrivende, er overlatt til klageorganets avtaleparter å avgjøre, eventuelt i særlovgiving. Forbrukerrådet støtter forslaget. Forbrukerrådet er enig med departementet i at det enkelte klageorgan vil være nærmest til å vurdere om det er et behov for behandle klager fra næringsdrivende på sitt område.

Departementet reiser spørsmål om næringsdrivende bør kunne bringe saker inn til Forbrukerrådet for mekling og ber særskilt om innspill fra høringsinstansene på dette. Forbrukerrådet har ikke registrert noe behov fra næringssiden for klageadgang og støtter departementets forslag om at kun forbruker kan bringe en sak inn til Forbrukerrådet for mekling.

5.4 Frist for å klage inn til klageorganet

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. Forbrukerrådet støtter forslaget. Enkelte bransjenemnder opererer med kortere frister enn direktivets minstekrav på ett år, bl.a. oppstiller transportklagenemndforskriften krav om at «klager som skal behandles i nemnda må sendes inn senest fire uker etter at klageren har mottatt endelig svar på sin skriftlige reklamasjon til tjenesteyteren», jf. forskriftens § 5-2. Denne fristen må endres for at Transportklagenemnda skal kunne oppfylle direktivets minstekrav.

5.5 Gebyr

Det følger av direktivet av at det utenrettslige klagebehandlingstilbudet skal være gratis eller til en symbolsk sum for forbruker. Direktivets krav er foreslått gjennomført i godkjenningsloven § 12 hvor det fremgår at gebyret bare kan utgjøre «et mindre beløp». Forbrukerrådet er av den oppfatning at «en symbolsk sum» er et mer presist begrep enn «et mindre beløp» og foreslår at departementet endrer ordlyden i overensstemmelse med ordlyden i direktivets danske versjon.

Direktivet er ikke til hinder for at klageorganene kan kreve gebyr av den næringsdrivende. Nemndene er i hovedsak bransjefinansiert, og aktørene må i mange nemnder yte en grunnfinansiering i tillegg til å betale et saksbehandlingsgebyr. Forbrukerrådet er positive til at departementet foreslår å innføre en forskriftshjemmel som åpner opp for at næringsdrivende kan pålegges å betale gebyr ved mekling av tvister i Forbrukerrådet (godkjenningsloven § 27), se punkt 6 nedenfor.

5.6 Nøytralitetskrav

Direktivet stiller krav til at klageorganet skal være nøytralt og uavhengig fra bransjen og forbrukersiden, jf. artikkel 6 om krav til klageorganets ansvarlige personer, og departementet foreslår et generelt krav om at klageorganer skal opptre nøytralt og uhildet (godkjenningsloven § 14). For å sikre forsvarlig saksbehandling foreslår Forbrukerrådet at

det også oppstilles krav i forskriften om klageorganet må utarbeide saksbehandlingsregler, se punkt 5.9 nedenfor.

Det følger av forslaget til forskrift at godkjent nemnd skal ha et sekretariat (§ 7). Etter Forbrukerrådets syn bør denne bestemmelsen også inneholde et særskilt krav om nemndas sekretariat skal opptre nøytralt og uhildet under saksbehandlingen, jf. forslag til forbrukertvistlov § 14. Forbrukerrådets erfaring er at det er sekretariatets eventuelle tilknytning til bransjen som særlig er egnet til å svekke nemndas tillit utad og det er derfor viktig at loven adresserer denne problemstillingen særskilt. Det er svært viktig at sekretariatet opptre nøytralt og uavhengig i og med at mer en 81 prosent av sakene som bringes inn for nemnd avsluttes i sekretariatene, se punkt 2 ovenfor.

Utvalget påpekte i NOU 2010:11 at det er store forskjeller hva gjelder størrelse, stiftelsesgrunnlag og saksbehandlingsregler for nemndene. Utvalget trakk særlig frem størrelsen på nemndene, da dette har konsekvenser for deres økonomi, som igjen kan være med på å påvirke graden av profesjonalitet i sekretariatene og hvordan nemndene fremstår utad og uttalte:

Små nemnder vil ha små sekretariat. Enkelte har kanskje bare én ansatt eller engasjert på deltid med ansvar for saksforberedelsen i nemnda. Dette vil kunne ha en innvirkning på sekretariatets kompetanse. Videre vil små sekretariat gjerne være nært tilknyttet den enkelte bransjeorganisasjon ved at den eller de som arbeider i sekretariatet, har samme lokalisering og mottar lønn direkte fra den aktuelle bransjeorganisasjonen. For små nemnder er det også vanlig at de som fungerer i sekretariatet, også har oppgaver i nemnda og for bransjeorganisasjonen. Dette kan skape en for tett kontakt mellom nemnda og bransjen som kan være egnet til å svekke nemndas nøytralitet og tillit utad. Større nemnder vil tilsvarende ha store og profesjonelle sekretariat som fremstår som mer uavhengige og selvstendige.

Etter Forbrukerrådets oppfatning er denne beskrivelsen fortsatt dekkende for de små nemndene med små sekretariater.

Forbrukerrådet mottar jevnlig spørsmål fra forbrukerne om nemndene er nøytrale. Vi mener at en utvikling i retning av større selvstendighet og profesjonalisering av sekretariatene er nødvendig for å sikre forbrukernes tillit til nemndssystemet. Forbrukerrådet mener at tilliten best kan ivaretas gjennom å opprette større sekretariater hvor flere nemnder samles etter mønster av Finansklagenemnda. Forbrukerrådet ser det som ønskelig at flere nemnder utvikler seg i samme retning og foreslår derfor at oppstilles tilleggskrav for nemnder om at nemndas sekretariat må være fysisk adskilt fra bransjen. Forskriften § 7 bør også endres slik at det reguleres uttrykkelig at ansatte i sekretariatene ikke kan delta i diskusjonen i nemndsmøtet eller utarbeide utkast til avgjørelse/begrunnelse.

5.7 Avvisning

Direktivet lister opp seks tillatte avvisningsgrunner og disse gjennomføres i godkjenningsloven § 11. Etter bokstav f) kan et klageorgan avvise en sak dersom behandling av den i alvorlig grad vil hindre et klageorgan i å fungere effektivt. At en sak er for kompleks er ifølge departementet eksempel på en sak som kan tenkes avvist etter denne bestemmelsen. Forbrukerrådet er tilfreds med at departementet bemerker at terskelen for å anvende avvisningsgrunnlaget i bokstav f) er høy. Forbrukerrådet er nemlig bekymret for at innføringen av saksbehandlingsfrist på 90 dager (godkjenningsloven § 17), jf. nedenfor, kan føre til at nemndene i større omfang enn nå vil avvise saker som nemnda anser for komplekse.

Forbrukerrådet er tilfreds med at departementet foreslår at klageorganene kan organisere avvisningsprosedyren etter egen vurdering. Det er praktisk viktig for mange nemnder å kunne delegere avvisningskompetansen til sekretariatet.

Forbrukerrådet merker seg at ordlyden som er valgt i § 11 bokstav b) fremstår som noe fremmed i norsk rett. Et viktig argument i denne sammenhengen er at ved avvisning av saker, vil en måtte henvise til grunnlaget for avvisning, og dagens ordlyd vil da kunne oppleves som problematisk hos mottaker. Etter det vi forstår setter ikke direktivet skranker for å kunne tilpasse ordlyden til egen rettstradisjon, og vi foreslår at ordlyden endres noe, for eksempel til *grunnløs*.

5.8 Saksbehandlingsfristen på 90 dager

Lovforslaget § 17 gjennomfører direktivets krav til saksbehandlingsfrist. Det følger av bestemmelsen at «sakens utfall skal gjøres tilgjengelig innen 90 dager fra det tidspunktet klageorganet mottok klagen samt relevante og nødvendige saksdokumenter fra begge parter». Det følger av annet ledd at fristen kan forlenges i «svært komplekse» saker. Departementet påpeker at terskelen for å forlenge fristen er høy og «at en sektor i seg selv i ikke kan vurderes å være av vesentlig kompleksitet, men at hver enkelt sak må vurderes konkret». Forbrukerrådet er enig i dette. Forbrukerrådet antar at kravet til vesentlig kompleksitet først og fremst vil være oppfylt i saker hvor faktum er omfattende eller komplisert eller hvor saken reiser særlig prinsipielle spørsmål. Etter vår oppfatning bør departementet klargjør nærmere hva som ligger i begrepet «svært komplekse» saker.

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 og ber om høringsinstansenes syn på dette. Forbrukerrådet er av den oppfatning at loven ikke bør inneholde en absolutt frist, men at det overlates til det enkelte klageorgan å fastsette en slik frist.

Saksbehandlingsfristen regnes fra det tidspunkt klageorganet mottar klagen samt relevant dokumentasjon, og sakens utfall skal gjøres tilgjengelig innen 90 dager fra nevnte tidspunkt. Nemndene består av både et sekretariat og en nemnd, men anses som ett og samme klageorgan. Så vidt vi forstår vil 90-dagers fristen derfor fortsette å løpe når saken avsluttes i sekretariatet og deretter bringes inn for nemnd. I slike tilfeller vil det imidlertid være aktuelt å forlenge fristen. Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget er derimot to selvstendige klageorganer. Når en sak avsluttes i Forbrukerrådet og deretter bringes inn for Forbrukertvistutvalget regnes så vidt vi forstår fristen i Forbrukertvistutvalget fra det tidspunkt Forbrukertvistutvalget mottok klagen samt relevant dokumentasjon. Forbrukerrådet foreslår at departementet klargjør i forarbeidene til loven hvordan fristen beregnes for alle klageorganene.

5.9 Supplerende saksbehandlingsregler - gjenåpning

Departementet foreslår at godkjenningsloven hjemler supplerende regler for saksbehandlingen gjennom generelle henvisninger til tvisteloven og forvaltningsloven (godkjenningsloven § 19). Forbrukerrådet er enig i at det er en fordel om klageorganer har felles regler på noen sentrale områder. Det kan bidra til å styrke forutsigbarhet for den enkelte som ønsker å benytte seg av en klageadgang og gi grunnlag for mer ensartet praksis. Etter Forbrukerrådets oppfatning vil formålet best oppnås ved at det oppstilles krav i loven om at klageorganet må utarbeide saksbehandlingsregler. Samtidig bør det inntas en

bestemmelse i forskriften hvor man etter mønster av forskriften §§ 1 til 3 angir det minimum av elementer som saksbehandlingsreglene må inneholde. Det kan hentes inspirasjon til innhold basert på eksisterende saksbehandlingsregler i nemnd, eksempelvis Finansklagenemnda, hvor en har regulert når det er adgang til å stanse en sak, når det er adgang til å trekke en sak, detaljerte regler om hvordan saksbehandlingen foregår i sekretariat og nemnd, håndtering av ikke-aksepterte nemndsuttalelser og adgangen til å begjære gjenopptagelse. Det kan også hentes inspirasjon i forbrukertvistloven hvor det med hensyn til gjenopptagelse er uttrykkelig regulert i § 12 at tvistelovens regler om gjenåpning gjelder i den utstrekning de passer. Forbrukerrådet foreslår alternativt at det inntas en bestemmelse i godkjenningsloven kapittel 8 tilsvarende den en finner forbrukertvistloven § 12.

5.10 Informasjon på klageorganets nettside og årsrapport

En stor andel av nemndene gir informasjon på sine nettsider og disse oppfyller i stor grad de krav som stilles i forskriften § 3. På to områder vil informasjonskravet i forskriften trolig før til en endring av dagens praksis. Nemndene vil i større utstrekning enn nå informere om gjennomsnittlig saksbehandlingstid (bokstav n). Kravet om å informere om partenes rett til å trekke seg fra sak under saksbehandling (bokstav n) er også nytt.

Mange av nemndene utarbeider allerede årsrapporter og disse årsrapportene oppfyller også i stor grad de krav som følger av forskriften § 2. Kravet om rapportering vil trolig føre til en forbedring av dagens praksis på enkelte områder, for eksempel krav om rapportering av opplysninger om systematiske eller signifikante problemer som regelmessig fører til tvister, samt eventuelle forslag til hvordan slike tvister kan unngås eller løses (bokstav b), etterlevelseshandel (bokstav f)¹¹ og evaluering av tvisteløsningsorganets effektivitet, samt mulig forslag til forbedring (bokstav i).

Mange av nemndene fører ikke statistikk over antall muntlige henvendelser¹². Ingen av nemndene fører statistikk over tvistegjenstandens verdi. For å øke kjennskapen til nemndenes betydning som alternative tvisteløsere, foreslår Forbrukerrådet at klageorganene også pålegges å føre statistikk over antall muntlige henvendelser og tvistegjenstandens økonomiske verdi.

Forbrukerrådet foreslår også at rapporteringsplikten til nemnda gjenspeiler en eventuell delegert rett for sekretariatet til å fatte avgjørelser. Rapporteringsplikten pålegger blant annet at *nemnda* skal rapportere på antall avviste saker (herunder opp mot avvisningsgrunnlag), og henlagte saker (med begrunnelse), se forskriften § 2 bokstav c) og d). Det er samtidig åpnet for å delegere en viss avgjørelsesmyndighet til sekretariatet, jf. forskriften § 14.

I de tilfeller et nemndssekretariat er delegert myndighet til å fatte avgjørelser, er det naturlig å knytte en rapporteringsplikt opp mot denne, slik at totalbildet for hvor mange saker som avvises/henlegges, gis medhold mv. i sekretariat synliggjøres sammen med tilsvarende tall for selve nemnda.

Etter Forbrukerrådet oppfatning er det særlig viktig at sekretariatets plikt til å registrere og rapportere saker fremgår klart av forskriften. Det er Forbrukerrådet erfaring at registreringspraksis varierer mellom nemndenes sekretariater, slik at noen registrerer (og

¹¹ Følgende nemnder rapporterer ikke etterlevelseshandel i dag: Pakkereisenemnda, Boligtvistnemnda og Reklamasjonsnemnda for takstmenn.

¹² Det gjelder Finansklagenemndene, Inkassoklagenemnda, Transportklagenemndene utenom Bilutleienemnda.

følgelig har statistikk) på alle typer henvendelser og klager, mens andre avstår fra å registrere saker som avvises eller avsluttes i sekretariatet og følgelig kun har statistikk som viser antall klager avvist eller avsluttet i nemnd.

6. Forbrukerrådet som meklingsorgan og forholdet til Forbrukertvistutvalget

Direktivet krever at forbruker gis et klagebehandlingstilbud på alle områder. Departementet foreslår at Forbrukerrådet får et ansvar for å mekle på nye områder for å tilfredsstille direktivets krav til meklingsstilbud på områder der det ikke er etablert et nemndstilbud. Det betyr at Forbrukerrådet mekler både i tvister som faller innenfor og utenfor Forbrukertvistutvalgets kompetanse med mål om å nå minnelige løsninger mellom partene.

Forbrukerrådet er tilfreds med at departementet foreslår å bygge på eksisterende meklingskompetanse ved utvidelse av tilbudet om utenrettslig tvisteløsning.

Det fremgår av høringsnotatet punkt 9.2 at Forbrukerrådet i sin meklings skal «søke å finne en løsning innenfor rammen av gjeldende rett». Andre steder i høringsnotatet og i forslaget til lovtekst benyttes begrepet «minnelig løsning» (for eksempel i lovforslaget §§ 3 bokstav d), 21 og 23). Ordet «minnelig» vil etter Forbrukerrådets oppfatning i samsvar med alminnelig språkbruk kunne forstås som synonymt med «kompromiss» eller «mellomvei». Fordi Forbrukerrådet i sin meklings forsøker å klargjøre gjeldende rett og foreslår en løsning innenfor rammen av gjeldende rett, vil løsningsforslagene ikke alltid gi assosiasjoner til et kompromiss eller mellomløsning. I mange tilfeller vil den rettslig riktige løsningen på tvisten være at forbruker eller den næringsdrivende gis medhold i sin helhet. For å unngå uklarheter rundt hva som er formålet med meklings foreslår Forbrukerrådet at uttrykket «minnelig løsning» erstattes med «en løsning på tvisten» eller lignende, og at man erstatter «formål å oppnå minnelig løsning i tvister» med «formål å finne en løsning på tvister» eller «formål å få forbruker og næringsdrivende til å komme til enighet» eller lignende.

Departementet løfter avslutningsvis i punkt 9.2 i høringsnotatet frem spørsmålet om den næringsdrivende skal betale gebyr ved meklings av tvister i Forbrukerrådet. Departementet uttaler at gebyr for den næringsdrivende er aktuelt for tvister der en nemnd ikke behandler tvister for andre enn næringsdrivende som er tilsluttet/organisert hos en avtalepart. Forbrukerrådet forstår det slik at gebyr omfatter saker både innenfor og utenfor forbrukertvistlovens virkeområde for å ivareta hensynet bak en gebyrordning. Departementet legger opp til en grundig drøfting av spørsmålet i tilknytning til høring av forskriften om Forbrukerrådets meklings, og vi vil gi våre merknader da.

Etter direktivet artikkel 6 nr. 1 bokstav a til e oppstilles tilleggskrav til meklingsorgan knyttet til kompetanse og habilitet. Disse er nærmere omtalt i høringsnotatet punkt 11.1. Direktivet regulerer ikke organisering og struktur hverken for meklingsorgan eller nemnder.

Forbrukerrådet tilfredsstiller kravene til kompetanse og habilitet slik disse fremgår av forslaget til lov og forskrift. I dag mekler Forbrukerservice med sine regionkontorer i tvister som faller innenfor forbrukertvistloven. Det enkelte regionkontor har en leder som er ansvarlig for daglig drift og direktør Forbrukerservice har et overordnet ansvar.

Lovforslaget § 21 samt forskriften §§ 5 og 6 omhandler videreformidling av opplysninger fra meklingsorganet og betenkningstid før aksept av løsning. Dette er omtalt i høringsnotatet under punkt 11.2 og 11.3. Forbrukerrådet ønsker her å understreke at mekling er langt mer enn informasjonsutvekslingen slik den er beskrevet i høringsnotatet under punkt 11.2. Det er en dynamisk prosess med aktiv deltakelse fra partene i hele veien under hensyntagen til grunnleggende rettssikkerhetshensyn og forvaltningsrettslige prinsipper, herunder kontradiksjon som omtalt. Under meklingen skal partene i meklingen bl.a. gis innsyn i, og mulighet til å uttale seg om argumenter, bevis, dokumenter og uttalelser fremsatt av motparten, og uttalelser og meninger fremsatt av sakkyndige. Forbrukerrådet foreslår at departementet omtaler meklingsprosessen noe mer i forarbeidene til loven.

Forbrukerrådet har i dag et lovpålagt skriftlighetskrav knyttet til meklingen. Dagens mekling innebærer at det utarbeides en skriftlig vurdering med løsningsforslag. Etter ny ordning vil det også være behov for noe skriftlighet og særlig i tilknytning til at partene får seg forelagt et løsningsforslag der de etter godkjenningsloven § 21 skal gis betenkningstid.

7. Tilleggskrav til nemnder

7.1 Krav til nemndenes organisering – krav om sekretariat og styre

Departementet foreslår at nemnda skal ha et likt antall medlemmer fra nærings- og forbrukersiden (forskriften § 7 første ledd) og at nemnda skal ha et sekretariat (forskriften § 7 annet ledd). Departementet foreslår ikke at nemnda skal ha et styre. I høringsnotatet ber departementet om synspunkter på om det bør stilles som vilkår for godkjenning at en nemnd har et sekretariat og et styre.

Forbrukerrådet støtte forslaget om at en nemnd må ha et sekretariat for å kunne godkjennes, se punkt 5.6 ovenfor. Etter Forbrukerrådets oppfatning bør det også oppstilles krav om at nemnder skal ha et styre. En stor andel av de 18 klagenemndene ledes av et styre¹³ som skal påse at nemnda og sekretariatet utfører sine oppgaver i henhold til forskrift/vedtekter og som vedtar nemndas budsjett og godtgjøring.

Nemndas styre skal ha det overordnede ansvaret for nemndas virksomhet og sørge for en forsvarlig organisering av sekretariat og nemnd. Styret skal ansette leder av sekretariatet og velge nemndas leder/nestleder. Styret bidrar dermed til å sikre nøytralitet og uavhengighet og en forsvarlig saksbehandling både i sekretariat og nemnd. Styret skal også påse at virksomheten og regnskapet er under betryggende kontroll og føre tilsyn med den daglige ledelse og sekretariatets virksomhet for øvrig. Styret kan om nødvendig også fastsette retningslinjer for nemndas sekretariat.

I de lovbaserte nemndene har styret også en viktig funksjon som bindeledd mellom avtalepartene og sekretariatet. Avtalepartene er formelt sett de enkelte parter ved deres daglig leder/direktør, og det er derfor hensiktsmessig at avtalepartene utpeker en representant for parten som kan ha oppgaven som bindeledd mellom avtalepartene og sekretariatet.

¹³ Samtlige klagenemnder unntatt Inkassoklagenemnda, Reklamasjonsnemnda for takstmenn, Klagenemnda for vask og rens, Klagenemnda for gravferdstjenester og Reklamasjonsnemnda for fotografiarbeider

Krav om styre vil etter Forbrukerrådets oppfatning også kunne bidra til at flere nemnder velger å organisere seg som «paraplynemnder» med felles sekretariat og styre etter mønster av Finansklagenemnda. Dette er en ønsket utvikling. Etter vårt syn fremstår dagens system med 18 bransjevisse nemnder som uoversiktlig for forbrukeren. En utvikling i retning av et fåtalls sektorbaserte nemnder vil bidra til å gjøre nemndstilbudet mer tilgjengelig. Forbrukerrådet foreslår at det oppstilles krav om styre tilsvarende Utvalgets forslag til forbrukertvistlov § 10 første ledd. Det bør også presiseres at styret skal påse at det blir utarbeidet saksbehandlingsregler for nemnda og sekretariatet, se vår utheving. Forslaget lyder slik:

En godkjent nemnd skal ledes av et styre. Styret skal bestå av representanter fra næringen og Forbrukerrådet eller en annen organisasjon som er avtalepart etter § 9 annet punktum eller medlemmer oppnevnt av Forbrukerrådet eller av denne organisasjonen. Styremedlemmene velges for minst to år av gangen. Styret velges med trefjerdedels flertall en styreleder for minst to år av gangen. Styret har ansvaret for at nemnda og sekretariatet utfører sine oppgaver og at nemnda drives i samsvar med vedtatt budsjett. Styret skal påse at det utarbeides saksbehandlingsregler for nemnda og sekretariatet.

Forbrukerrådet er enig med departementet i at et felles regelverk for nemndenes organisering, saksforberedelse og avgjørelser vil føre til et mer enhetlig utenrettslig klagebehandlingstilbud på forbrukerområdet. Et felles standardisert regelverk vil som påpekt av departementet gjøre det lettere for forbrukere å orientere seg i hvordan saksbehandlingen fungerer i de ulike nemndene. For å sikre nemndas tillit utad foreslår vi som nevnt i punkt 5.6 ovenfor også at det oppstilles krav om at nemnda skal opptre nøytralt og uholdt i saksbehandlingen og at sekretariat må være fysisk adskilt fra bransjen, samt at de ansatte i sekretariatene ikke kan delta i diskusjonen i nemndsmøtet eller utarbeide utkast til avgjørelse/begrunnelse.

Departementet foreslår at nemndenes sekretariat skal veilede og gi bistand til å komme frem til minnelig løsning (forskriften § 7 tredje ledd første punktum). Forbrukerrådet er positive til dette forslaget. Mange saker vil trolig kunne løses raskt og enkelt ved at sekretariatet tilbyr veiledning og bistand med sikte på å komme frem til en minnelig løsning.

Veiledningsplikten til sekretariatet omfatter bistand til å sette opp klage til nemnda jf. høringsnotat punkt 10.3.3 og loven § 10 første ledd annet punktum. Forbrukerrådets rolle overfor forbrukere som ønsker bistand til å sette opp klage til nemnd, må således begrense seg til å gi generell veiledning for hvordan det kan klages til nemnd av hensyn til nøytralitet. Forbrukerrådet antar at utarbeidelse av standard klagebrev til felles bruk for forbrukere som vil klage til en nemnd på samme eller lignende forhold er å anse som generell veiledning.

Departementet foreslår videre at sekretariatet kan gi en «vurdering» av saken ut fra tidligere praksis (forskriften § 7 tredje ledd annet punktum). Sekretariatene kan også, hvis det er fastsatt i lov eller vedtekter, gis myndighet til å treffe realitetsavgjørelser ut fra tidligere praksis, jf. forskriften § 14, se punkt 7.4 nedenfor. Det fremgår dessuten av § 14 annet ledd at avgjørelser etter første ledd kan påklages til nemnda. Etter Forbrukerrådets oppfatning er det viktig at nemndas sekretariat presiserer skriftlig i avgjørelsen/oversendelsesbrevet at vurderingen er sekretariatets vurdering og samtidig informerer klager om at saken kan bringes inn for nemnda dersom klager er uenig i sekretariatets vurdering. Mange forbrukere er etter Forbrukerrådets erfaring ikke klar over at de kan påklage sekretariatets avgjørelse. . Forbrukerrådet foreslår at det oppstilles et krav i § 14 annet ledd om at sekretariatet skal informere partene om at avgjørelsen kan påklages til nemnda.

7.2 Krav til nemndenes sammensetning – krav til leder for nemnda

Departementet foreslår 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 område». Forslaget samsvarer med forslaget i NOU 2010:11 og bestemmelser i sektorlovgivningen.

Det fremlagte forslaget åpner opp for at en annen organisasjon enn Forbrukerrådet kan representere forbrukerne i nemnd. Forbrukerrådet har ingen innvendinger til dette forslaget forutsatt at Forbrukerrådets rolle som primær avtalepart endres slik vi foreslår ovenfor, se punkt 5.2. Dersom loven ikke endres på dette punkt forutsetter Forbrukerrådet at det ved spørsmål om bemanning av nemnda må foretas en konkret vurdering av om den aktuelle organisasjonen er representativ nok for et bredt spekter av forbrukerinteresser på gjeldende område.

Forbrukerrådet understreker at nemndsleder har en sentral funksjon, og at vedkommende ofte kan være avgjørende for hvor godt nemnda fungerer. Forbrukerrådet er enig det fremlagte forslaget om at nemndsleder og nestleder i godkjent nemnd skal ha juridisk embetseksamen eller master i rettsvitenskap og for øvrig skal ha særlig innsikt i den enkelte nemnds saksområde. Dette er viktig for at forbrukerne skal ha den nødvendige tilliten til nemnda. Det fremgår ikke av forslaget hvem som velger nemndsleder. I NOU 2010:11 er det foreslått at oppgaven legges til styret, jf. forslag til lov § 10. Forbrukerrådet mener også at styret bør utnevne nemndsleder, se punkt 7.1 ovenfor.

7.3 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 ha mulighet til å trekke seg fra prosedyren. Direktivets krav er gjennomført i godkjenningsloven § 22. Det fremgår av høringsnotatet at kravet, etter departementets vurdering, kun gjelder for nemnder som gir rådgivende uttalelse og det følger uttrykkelig av forskriften § 3 annet ledd at plikten til å informere om partenes rett til å trekke seg fra en sak under behandling (bokstav l) ikke gjelder for godkjent meklingsorgan.

Forbrukerrådet er tilfreds med at det fremgår uttrykkelig av lovteksten at «dersom næringsparten trekker saken, kan nemnda selv avgjøre om saken likevel skal behandles».

Retten til å trekke seg gjelder kun for forbruker, og ikke for næringsdrivende, der næringsdrivende er «rettslig forpliktet til å la tvisteløsningsorganet behandle klager mot seg». Forbrukerrådet forstår begrepet slik at det omfatter de ordningene som er lovpålagt (dvs. Transportklagenemnda og Brukerklagenemnda), men også nemnder hvor deltakelse for næringsdrivende er *lovpliktig*, for eksempel Pakkereisenemnda. Forbrukerrådet foreslår at departementet klargjør hva som ligger i dette begrepet.

7.4 Saksbehandling i nemnd – rettskraftige vedtak

Sekretariatene kan i lov eller vedtekter gis myndighet til å treffe realitetsvedtak ut fra fast nemndspraksis eller der nemnda har truffet et vedtak som er av prinsipiell art, jf. forskriften § 14. Det følger av § 14 annet ledd at avgjørelsen kan påklages til nemnda. Retten er ubetinget. Forbrukerrådet foreslår at det oppstilles et krav i § 14 annet ledd om at sekretariatet skal informere partene om at avgjørelsen kan påklages til nemnda, se punkt 7.1 ovenfor.

Departementet følger ikke opp forslaget i NOU 2010:11 om at nemndene kan regulere i vedtektene om de skal treffe rettskraftig vedtak. Etter departementets vurdering er det hensiktsmessig å se an virkningen av det nye regelverket før en eventuelt vurderer om det er nødvendig å gjennomføre en lovhjemmel for rettskraftige vedtak. Departementet uttaler videre at «[d]er hvor det er aktuelt, kan en nemnds adgang til å avsi rettskraftig vedtak eventuelt reguleres gjennom spesiallovgivningen». Slik hjemmel er blant foreslått i det nye parkeringsregelverket (Parkeringsklagenemnda).

Forbrukerrådet foreslår at det innføres retts- og tvangskraftvirkninger for vedtak i offentlig godkjente nemnder tilsvarende forslaget til forbrukertvistlov § 16. For å sikre et system for forkynning av klagen og avgjørelsen tilsvarende det som i dag gjelder for Forbruker-tvistutvalget (og som er foreslått for Parkeringsklagenemnda) foreslår Forbrukerrådet at postforkynningsforskriften gis anvendelse for alle godkjente nemnder.

8. Notifisering og de notifiserte organenes informasjonsplikt

Godkjente klageorgan notifiseres via kompetent myndighet (kontaktpunkt) som rapporterer til EU kommisjonen på grunnlag av opplysninger gitt til godkjennings- og tilsynsmyndigheter. I godkjenningsloven foreslås denne rapporterings- og opplysningsplikten gjennomført ved at godkjente klageorganer pålegges en generell opplysningsplikt overfor godkjennings- og tilsynsmyndigheten, jf. loven § 4. I tillegg kan departementet gi forskrift, jf. §§ 5 og 18. For klageorgan som søker godkjenning må søknaden inneholde opplysninger som angitt i forskriften § 1. Forskriften § 2 gir anvisning på at godkjente klageorganer årlig utarbeider en årsrapport som skal inneholde den samme informasjon som må rapporteres til tilsynsmyndigheten annethvert år.

Det er positivt med ensartet opplysnings- og rapporteringspraksis for klageorgan. Forbruker får tilgang til samme informasjon for alle klageorgan både nasjonalt og i øvrige EU/EØS-stater. Rapporteringskravene kan gi grunnlag for utvikling av egnede styringsverktøy for klageorganer som ikke har etablert det. I det større bildet vil rapporteringen åpne for å avdekke trender for det enkelte og for alle klageorgan på grunnlag av ensartede opplysnings- og rapporteringskrav. I tråd med direktivet er det lagt opp til rapportering overfor aktuell tilsynsmyndighet annethvert år. Opplysningskravene til årsrapporten kan i noen grad kompensere for frekvenskravet på rapportering, men etter Forbrukerrådets oppfatning er årlig rapportering til tilsynsmyndigheten å foretrekke av oppfølgingshensyn. Vi ser at klageorganene i såfall vil bli pålagt en ekstrabyrde, men det er neppe uoverkommelig siden dette er opplysninger som likevel må fremgå av årsrapport.

9. ODR-kontaktpunkt

Vi merker oss at Forbrukerrådet er oppnevnt som ODR-kontaktpunkt i godkjenningsloven § 26. Videre framgår det av høringsnotatet at Forbruker Europa er tiltenkt denne funksjonen i praksis. Forbrukerrådet mener det er naturlig og hensiktsmessig at Forbruker Europa pålegges rollen som kontaktpunkt. Forbruker Europa har langvarig og bred erfaring med behandling av grenseoverskridende tvister og har gjennom dette fått kunnskap om ulike klageorganer i EØS og deres saksbehandlingsregler. På denne bakgrunn støtter Forbrukerrådet departementets forslag om at Forbruker Europa skal fungere som ODR-kontaktpunkt.

For øvrig viser vi til høringsvar fra Forbruker Europa med særskilte merknader knyttet til rollen som ODR-kontaktpunkt.

10. Øvrige merknader

Departementet ber om synspunkter på gjennomføring av plikten den næringsdrivende har til å opplyse om klagebehandling, se omtale i høringsnotat i kapittel 18. Departementet foreslår at opplysningsplikten gjøres generell og gjennomføres i markedsføringsloven ved ny § 10 bokstav a). Forbrukerrådet støtter departementets forslag som medfører at informasjonskravene for næringsdrivende gjøres generelle og samles i en bestemmelse.

Vi tillater oss å gjøre departementet oppmerksom på at loven ikke fremstår som harmonisert med hensyn til bruk av begreper, idet vi ser at begrepet *næringspart* er benyttet i godkjenningsloven § 23 første ledd, mens *næringsdrivende* er brukt i andre ledd, og i loven og forskriften for øvrig. Vi er også noe usikre på om bruken av begrepet *næring* i forskriften § 7 er å oppfatte annerledes enn *bransje* som vi oppfatter mer beskrivende og derfor mer alminnelig brukt. Videre antar vi at forskriften § 3 gjelder for samtlige klageorgan og ikke bare klageorgan som skal søke godkjenning og at overskriften bør gjenspeile dette.

Vennlig hilsen
Forbrukerrådet

Randi Flesland
direktør

Toril Melander Stene
juridisk direktør