

Barne- og familiedepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Vår dato: 30.03.2022
Vår referanse: 22/3235 - 1
Saksbehandler: Linn Hogner Jahr
Telefon: 94027160
Epost: lhj@forbrukertilsynet.no

Deres dato:
Deres referanse:

Forslag til gebyr og verdigrenser

1. Bakgrunn og mandat

Forbrukertilsynet ble i tildelingsbrevet for 2022 bedt om å vurdere og foreslå ulike modeller for å begrense saksinngangen. Mandatet var:

«BDF gir Forbrukertilsynet i oppdrag å vurdere og foreslå ulike modeller og nivåer for gebyr og/eller verdigrenser for behandling av klager i Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget. Vurderingen skal omfatte konsekvenser for forbrukervernet, for saksinngang og administrasjonen av de ulike mulige modellene. Forbrukertilsynet skal gi BDF sine anbefalinger innen 1. april 2022.»

Forbrukertilsynet har et lavterskeltilbud for at forbrukere skal kunne få løst sine konflikter gjennom vårt meklingsstilbud, og eventuelt få mulighet til å få saken avgjort med et vedtak i Forbrukerklageutvalget. Per i dag er ventetiden for lang. Vi ønsker å settes i stand til å levere et godt og relevant tilbud, og ser derfor behov for å regulere saksinngangen uten at dette går for mye ut over forbrukervernet.

2. Rammeverk

Både meklingsstilbudet og behandlingen i utvalget er regulert i Lov om behandling av forbrukerklager i Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget (forbrukerklageloven).

Forbrukertilsynets meklingsstilbud er omfattet av direktiv 2013/11/EU og forordning nr. 524/2013, og er en ADR (Alternative Dispute Resolution).

Av Prop.32 L (2015–2016) Lov om klageorganer for forbrukersaker (gjennomføring av direktiv 2013/11/EU og forordning nr. 524/2013) og endringer i enkelte andre lover er det gitt hjemmel for at det kan settes grenser for hvilke saker som tas til behandling, herunder både øvre og nedre verdigrenser. Det er videre fastsatt at klageorganet kan kreve saksbehandlingsgebyr av begge parter., men at et eventuelt gebyr for forbruker kan kun utgjøre et mindre beløp. I henhold til direktivet, kan et eventuelt saksbehandlingsgebyr kun utgjøre et symbolsk beløp for forbrukeren. I forarbeidene Prop.32 L (2015-2016), er det til § 7 blir uttalt at «Departementet antar at gebyret ikke bør overstige 100-200 kroner».

Forbrukerklageutvalget er ikke godkjent som en ADR, og er derfor ikke omfattet av de samme begrensningene i direktivet.

3. Viktige hensyn

Formålet med tvisteløsningsordningen er at forbrukere skal gis et lavterskeltilbud for løsning av forbrukertvister. Tvisteløsningstilbudet skal avlaste de ordinære domstolene og bidra til at saker løses på et lavest mulig nivå. Forbrukertilsynet behandler årlig omtrent 9 000 saker, og i 2021 løste vi konflikter knyttet til over 190 millioner kroner.

Forbrukerklageutvalget har i et normalår kapasitet til å behandle omtrent 1 300 saker. Erfaringsmessig vil mellom 10-20 % av sakene som går til meklings, gå videre til behandling i utvalget. Andelen øker desto lavere ventetiden for behandling er. Det er viktig å sikre at de riktige sakene går videre, slik at utvalgets kapasitet brukes på en god måte. Forbrukertilsynet er kjent med at enkelte velger å forsøke å ta saken videre, uten god dokumentasjon, fordi tilbudet er gratis og man ikke vil ha noe å tape på å forsøke. Etter vår oppfatning kan ikke lavterskeltilbudet settes så lavt at det nærmest ikke er noen terskel for å ta saken videre.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv er det viktig å se på hvilke saker som bør ha et alternativt tvisteløsningstilbud. For noen saker kan det være mer hensiktsmessig å bruke andre virkemidler for å ivareta forbrukervernet. Hensynet til forbrukervernet vil være svært tungtveiende ved vurderingen av et forslag om å innføre gebyr og/eller verdigrenser. For at forbrukervernet skal være ivaretatt er det viktig å ha en kvalitativt god, men også effektiv ordning.

Per i dag er det fire måneders ventetid for å få en sak meklet i Forbrukertilsynet og nær to års ventetid før man får et vedtak i Forbrukerklageutvalget. For at ordningen skal fungere på sikt er det nødvendig å regulere saksinngangen på en langsiktig og bærekraftig måte. Innføring av gebyr og/eller verdigrenser vil kunne bidra til å sikre at de riktige sakene kommer inn til meklings og eventuelt videre til vedtak i Forbrukerklageutvalget. På denne måten kan forbrukervernet styrkes. På den annen side vil gebyr og/eller verdigrenser føre til at noen saker ikke kan behandles i

Forbrukertilsynet eller utvalget. For disse sakene er det viktig å se på hvordan forbrukervernet kan ivaretas, gjennom for eksempel andre markedsreguleringer, opplæring av forbrukere og næringsdrivende osv.

For forbrukerne er det viktig at tilbudet er brukervennlig og enkelt. Eventuell innføring av gebyr og/eller verdigrenser må ta hensyn til dette.

Administrative hensyn må også ivaretas. Det er viktig at vi ikke får løsninger som er så omfattende å administrere at ressursene som spares under saksbehandlingen går med til å administrere ordningen.

4. Ulike modeller

Det finnes mange mulige kombinasjoner av gebyrer og øvre/nedre grense for tvistesum. Det er også mulig å ha ulike nivåer på gebyrer for forbrukere og næringsdrivende.

Vi har sett på fordelene og ulempene ved alle scenarioer. I tillegg har det blitt vurdert hva slags verdigrenser og gebyrer som kan være aktuelt.

Den første måten å regulere saksinngangen på er å sette et gebyr for å få sak behandlet i Forbrukertilsynet og/eller Forbrukerklageutvalget.

Saksbehandlingsgebyr for mekling i Forbrukertilsynet

I forarbeidene Prop.32 L (2015-2016), er det til § 7 blir uttalt at «Departementet antar at gebyret ikke bør overstige 100-200 kroner» hvis det skal være et saksbehandlingsgebyr for mekling i Forbrukertilsynet. Forbrukertilsynet tror at et slikt gebyr vil ha liten innvirkning for saksinngangen, selv om det skulle ligge i det øvre sjiktet. Den gjennomsnittlige tvistesummen for meklingssaker hos Forbrukertilsynet er omtrent 40 000 kr. I den sammenheng blir 200 kr nærmest ubetydelig.

Gebyret vil måtte kreves inn før Forbrukertilsynet har anledning til å gi konkret veiledning om saken, og dette vil gi administrative utfordringer ved eventuell tilbakebetaling. Vi viser i den sammenheng til at 25 % av sakene som kom inn til Forbrukertilsynet i 2021 ble avbrutt uten at meklingen ble gjennomført, blant annet fordi saken var feilsendt, selger var gått konkurs, saken ble avvist eller lignende. En løsning hvor gebyret ikke refunderes i slike tilfeller, vil kunne fremstå som lite forbrukervennlig.

Forbrukertilsynet mener det er viktig å ivareta mulighetene for et godt meklingsklima i sakene. Et gebyr vil kunne gjøre det vanskeligere å oppnå minnelig løsninger. Dette fordi partene antageligvis vil inkludere gebyret som en prinsipiell del av konflikten. Hensynet til forbrukervernet tilsier at et eventuelt gebyr ikke må være til hinder for at saker skal løse seg gjennom mekling. Per i dag er det kun rundt 10 % av sakene som går videre til behandling i Forbrukerklageutvalget. Dette betyr at svært mange saker finner sin avslutning under meklingen.

Forbrukertilsynet ønsker ikke å foreslå innføring av gebyr for meklingssaker.

Saksbehandlingsgebyr for saker til Forbrukerklageutvalget

Forbrukertilsynet mener at et saksbehandlingsgebyr for behandling av saker i Forbrukerklageutvalget vil ha betydning for saksinngangen til utvalget.

Vi ser at for mange saker er for dårlig opplyst og har for dårlig dokumentasjon, til tross for rådgivning fra Forbrukertilsynet knyttet til bevisbyrdereglene. Partene vil ofte være klar over at det er lav sannsynlighet for å nå frem med kravet sitt. Vår erfaring tilsier at for mange saker tas videre til Forbrukerklageutvalget under henvisning til at tilbudet er gratis og at det er verdt å prøve. Vi tror at et gebyr vil kunne føre til at partene i større grad fremskaffer nødvendig dokumentasjon. Bedre opplyste saker vil kunne føre til at flere forbrukere vinner frem og at forbrukervernet dermed blir styrket.

Den saksregulerende effekten av et eventuelt gebyr vil avhenge av størrelsen på gebyret. Det er viktig å finne riktig nivå for å sikre at forbrukervernet ivaretas i henhold til formålet med tilbudet. Hvis gebyrets størrelse settes til et hensiktsmessig nivå, er det grunn til å tro at dette ikke vil hindre at «riktige» saker går videre.

Gebyr for behandling i Forbrukerklageutvalget vil påløpe etter meklingsprosessen er gjennomført. Innbetaling av gebyr vil skje ved innsending av klage til Forbrukerklageutvalget. Det vil være lite administrasjon knytte til en slik ordning, og betalingsløsningen vil være brukervennlig.

Noen saker blir avvist fra behandling i utvalget. I 2021 utgjorde det 6 % av de innsendte sakene. På samme måte som for meklingssakene vil det være administrativt krevende å betale tilbake gebyr i slike saker. Sammenlignet med meklingssakene er det færre betenkeligheter med at gebyret ikke tilbakebetales ved en eventuell avvisning i Forbrukerklageutvalget. Dette er begrunnet med at partene på dette stadiet vil ha mottatt råd og veiledning om bevisbyrde, hva man bør innhente av dokumentasjon, og vilkår for avvisning. Partene har dermed bedre muligheter for å ta et opplyst valg.

Forbrukerklageutvalget er som tidligere nevnt ikke et godkjent klageorgan for forbrukersaker, og er derfor ikke underlagt direktivets begrensninger for saksbehandlingsgebyrets størrelse. Som nevnt ovenfor er det likevel andre hensyn som bør vektlegges ved vurderingen av størrelsen på et eventuelt gebyr.

Det er viktig at gebyret settes høyt nok til å ha en faktisk saksregulerende effekt, samtidig som forbrukervernet ivaretas. Til sammenligning er gebyret i forliksrådet satt til 1,1 rettsgebyr.

Det er naturlig at gebyret settes lavere enn gebyret hos forliksrådet. Samtidig må gebyret være høyere enn en symbolsk sum på 100-200 kroner for å ha den ønskede effekten.

Tvisteløsningstilbudet i Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget skal være et lavterskeltilbud som skal avlaste de ordinære domstolene. De fleste sakene finner sin løsning gjennom meklingstilbudet. Behandlingen i Forbrukerklageutvalget er et lavterskeltilbud i dag fordi det er gratis, men også fordi det er skriftlig, og partene blir gitt juridisk veiledning i forkant av prosessen. Det er ikke behov for advokatbistand og man risikerer ikke å bli holdt ansvarlig for motpartens utgifter til rettshjelp.

Medlemmene i Forbrukerklageutvalget er dessuten spesialister på forbrukerrettens område, og vedtakene vil derfor være av faglig god kvalitet, noe som i seg selv har stor betydning for forbrukervernet.

Forbrukertilsynet foreslår å sette gebyret til mellom 0,5-1 rettsgebyr. Det fremstår som mest hensiktsmessig å knytte eventuelle gebyrer opp mot rettsgebyret, slik gebyret i størst mulig grad skal holde seg aktuelt uten at det er behov for forskriftsendringer.

Forbrukertilsynet foreslår at gebyret inntas som en del av tvisten mellom partene, slik at det ikke blir refundert om man vinner frem, men at det oppfordres til å kreve gebyret fra motparten via alminnelige erstatningsregler. Det kan legges til rette for at dette kan krysses av for ved innsending av klageskjemaet.

Den andre måten å regulere saksinngangen på er å sette en øvre eller nedre verdigrense for sakene til Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget.

Øvre verdigrense

En øvre verdigrense vil i svært liten grad bidra til å redusere saksmengden hos Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget. Det er et lavt antall saker som har en tvistesum på mer enn 250 000 kroner. I 2021 utgjorde disse litt i overkant av 3 % av meklings sakene og 7 % av sakene for Forbrukerklageutvalget.

Vi mener det er viktig med et alternativt behandlingstilbud i saker med tvistesum over denne summen. Slike saker må normalt gå direkte til tingretten. Ordinær domstolsbehandling medfører en økt risiko for kostnader, særlig utgifter til advokat. Dette er en risiko mange parter ikke har mulighet til å ta. Forbrukertilsynets og Forbrukerklageutvalgets behandling gir forbrukerne god mulighet til å få løst en slik konflikt. Saker med høy tvistesum vil ofte ha større betydning for forbrukerne, og er viktige å få løst. Videre er slike saker ofte godt egnet for skriftlig behandling.

En behandling i rettssystemet vil være en større belastning for det offentlige, enn behandling i Forbrukerklageutvalget. Samfunnsøkonomiske hensyn tilsier derfor at tilbudet bør opprettholdes for saker med høy tvistesum.

Nedre verdigrense

Forbrukertilsynet mener at en nedre verdigrense vil regulere saksinngangen på en mer hensiktsmessig måte enn en øvre grense.

I 2021 hadde 12% av meklings sakene i Forbrukertilsynet en tvistesum på under kr 1 000. Dette utgjorde 911 saker. Generelt sett kan man si at saker med såpass lavt beløp, ofte vil være av mindre betydning for forbrukerne. Forbrukervernet vil derfor ikke bli betydelig svekket, selv om disse sakene ikke omfattes av tvisteløsningstilbudet.

Behandling i Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget innebærer at partene får mange timer med juridisk bistand. Det koster samfunnet uforholdsmessig mye, sett opp mot verdien og betydningen av saken.

Det er viktig at den nedre verdigrensen ikke settes for høyt. Når tvistesummen er over 1 000 kroner, vil de ofte ha større betydning for partene å få løst konflikten. Gjennom meklingen i Forbrukertilsynet løses 75 % av sakene med tvistesum opp mot 5 000 kroner. Dette utgjør også omtrent 40 % av sakene som meldes inn til mekling. Formålet med det alternative tvisteløsningstilbudet er at man skal få løst saker enkelt, på lavest mulig nivå. Vi ser at saker mellom 1 000 og 5 000 kroner i all hovedsak løses gjennom meklingen, og svarer således ut formålet med ordningen og dekker et behov i folks hverdagsliv.

Forbrukertilsynet foreslår derfor en nedre verdigrense for tvistesum på 1 000 kroner for meklingssakene i Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget. Det syns ikke hensiktsmessig å differensiere verdigrensen mellom mekling og vedtaksfunksjonen.

5. Oppsummering av forslaget

Forbrukertilsynets hovedfokus har vært å finne en løsning som vil bidra til å regulere saksinngangen på en god og hensiktsmessig måte, uten at det skal gå for mye utover forbrukervernet. Vi har også vært opptatt av at løsningen ikke skal være konfliktøkende.

Vårt forslag er derfor at det innføres en nedre verdigrense på 1 000 kroner for å få en sak behandlet i Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget og at det i tillegg settes et gebyr på 0,5-1 rettsgebyr for behandling i Forbrukerklageutvalget. Forbrukertilsynet vil ikke anbefale at det innføres gebyr for meklingssaker.

6. Avsluttende bemerkninger

Forbrukertilsynets forslag er ment som en permanent løsning, og det er ikke foreslått midlertidige forskriftsendringer. Vi ønsker å legge til rette for en langsiktig og bærekraftig regulering av saksinngangen, da vi antar at dette vil være bedre for tilbudet. Forbrukertilsynet har tidligere foreslått midlertidige tiltak, som for eksempel økt bemanning og inntaksstopp i en periode, og henviser til det vi har skrevet i brev datert 19. januar 2022.

Dersom forslaget om en nedre verdigrense er aktuelt, mener vi det er viktig at det gis bedre veiledning til forbrukere i forkant av kjøp. Ved en eventuell forskriftsendring, vil vi være klare til å gi ut informasjon via vår hjemmeside, og vi vil også ta initiativ til et samarbeid med Forbrukerveiledning om dette. Mange konflikter kunne vært unngått dersom forbrukere var flinkere til å foreta relativt enkle undersøkelser i forkant av kjøp. Salgsplattformer vil også kunne oppfordres til å verifisere brukere i langt større grad enn i dag, slik at salget gjennomføres på en tryggere måte.

7. Vedlegg

- Tvistesum i saker hos Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget

Vennlig hilsen
FORBRUKERTILSYNET

Trond Rønningen

Direktør

Siv Hvidsten

avdelingsdirektør

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.