

Barne- og familiedepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo
Leveret digitalt

Saksbehandler: Thomas Iversen
Epost: thomas.iversen@forbrukerradet.no

Dato: 29.08.2023
Ref. Sak 23/176

Høringssvar til endring av forbrukerklageforskriften – gebyr og verdigrenser

Forbrukerrådet viser til høring om endring av forbrukerklageforskriften. Forslaget gjelder innføring av saksbehandlingsgebyr og verdigrenser for tvister som behandles av Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget.

Forbrukerrådet anerkjenner at lang saksbehandlingstid i tvisteløsningsapparatet er et problem. Vi er enige i at departementets forslag til gebyr og verdigrense vil medføre lavere inngang av saker til tvisteløsning og Forbrukerklageutvalget og at forslagene slik er egnet for å redusere saksbehandlingstiden. Dette vil imidlertid skje ved en betydelig innskrenking av dagens forbrukervern. Forbrukerrådet kan derfor ikke stille seg bak departementets forslag.

Oppsummert mener Forbrukerrådet følgende om forslaget som nå er på høring:

- Saksbehandlingsgebyr vil etter vårt syn kun ha en svak selvregulerende effekt på tilfanget av tvistesaker. Administrative og praktiske hensyn taler imot innføringen av et slikt gebyr.
- Sammen med verdigrenser vil gebyrer føre til at forbrukernes tilgang til tvisteløsning blir vesentlig begrenset, og at forslagene dermed kan bli i strid med våre EØS-rettslige forpliktelser.
- Forslaget svekker reklamasjonsretten for produkter under verdigrensene. I et bærekraftperspektiv er det klart uheldig at flere produkter kastes fremfor å repareres.
- Saksbehandlingsgebyr for næringsdrivende bør utredes. Et slikt gebyr vil øke forliksviljen, bidra til finansiering samt ha en preventiv effekt.
- Departementet bør utrede om utvalgte saksområder kan flyttes fra Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget til en egen bransjenemnd.



Dette kan typisk være forbrukerkjøp av kjøretøy og håndverkertjenester.

Overordnet mener vi også at å innføre både gebyr og verdigrense på samme tid gjør det umulig å isolere effekten av tiltakene hver for seg ved en fremtidig evaluering.

Dersom departementet konkluderer med å innføre både saksbehandlingsgebyr og verdigrense, er vår klare anbefaling at dette gjøres med minst ett års mellomrom, og at man starter med saksbehandlingsgebyr. Mellom innføringen av saksbehandlingsgebyr og verdigrense bør det også være en evaluering med en ny høringsrunde.

Vi kan ikke se at departementet har gjort en samfunnsøkonomisk konsekvensutredning som tar høyde for negative ringvirkninger av forslagene. Slike ringvirkninger inkluderer blant annet økt pågang hos forliksrådene og hos Forbrukerrådets veiledningstjeneste, samt velferdstap hos befolkningen som følge av mindre tilgang på utenrettslig tvisteløsning.

I det følgende behandler vi de forskjellige delene av høringen systematisk. Avslutningsvis knytter vi noen bemerkninger til behovet for å utrede saksbehandlingsgebyr betalt av de næringsdrivende.

1 Verdigrenser

Bruken av verdigrenser reiser flere utfordringer enn saksbehandlingsgebyr, siden grensene avskjærer klagemuligheten for kravene det gjelder. Det er tre fremtredende konsekvenser en verdigrense:

1. Varer med kjøpesum under verdigrensen vil i praksis ikke ha rett til utenrettslig tvisteløsning.
2. Varer med høyere kjøpesum enn verdigrensen kan bare klages inn hvis kravet er over verdigrensen.
3. Den avskrekkende virkningen av en lavterskel forbrukerdomstol vil bli svært begrenset.

1.1 EØS-rettslige betenkeligheter

Forbrukertilsynets meklingsstilbud er omfattet av direktiv om alternativ tvisteløsning i forbrukersaker 2013/11/EU (ATF-direktivet) og forordning nr. 524/2013. Meklingsoppgavene gjør Forbrukertilsynet til et et såkalt ATF-



organ. Direktivet er rettslig bindende for Norge. Behandlingen i FKU er imidlertid ikke omfattet av vår direktivforpliktelse.

Etter artikkel 5 nr. 4 bokstav d i ATF-direktivet kan ATF-organer opprettholde og innføre saksbehandlingsregler som gjør det mulig for dem å avslå å behandle en bestemt tvist med den begrunnelse at klagens verdi ligger under eller over en forhåndsfastsatt beløpsgrense.

Denne bestemmelsen må suppleres med artikkel 5 nr. 4 siste ledd som sier at verdigrenser ikke i vesentlig grad skal hindre forbrukernes tilgang til tvisteløsningsorganer. Vurderingen av hindring skal ta hensyn til forbrukere i hele forbudsområdet.

Departementet skriver i høringsnotatet at en «grense på 1500 kroner vil ikke ha betydning for en stor andel av sakene.»

Verdigrensen for FKU kommer i tillegg. Selv om kun verdigrensen på kr 1 500 for meklingen er relevant opp mot vår EØS-rettslige forpliktelse, vil muligheten for videre behandling utgjøre en demotiverende faktor.

Forbrukerrådet har utfordringer med å se hvordan departementet kan harmonisere ønsket om reduksjonen av saksinngang slik at det monner, uten å samtidig vesentlig redusere tilgangen til tvisteløsningen og slik komme i konflikt med Norges EØS-forpliktelser. Vi viser i denne sammenheng også til at Danmark har innført ulike verdigrenser for forskjellige produktkategorier, noe departementet ikke legger opp til.

1.2 Konsekvenser basert på kjøpesum

Ved bruk av verdigrenser vil departementets forslag hindre produkter og tjenester med kjøpesum under grensen fra hhv. meklingstilbud og/eller FKU-behandling. Vi behandler først i hvilken grad forslaget vil påvirke tilgangen på tvisteløsning

Vi noterer oss at Forbrukertilsynet i sitt hørings svar mener både kjøpesummen og det reelle kravet må være over grenseverdiene. Det betyr at erstatning og forsinkelsesrente ikke vil kunne bidra til å bringe saken over verdigrensen. Forbrukerrådet er kritiske til en slik presisering, da både erstatning og forsinkelsesrente er åpenbare deler av kravet det tvistes om.

Av de ca. 14 000¹ sakene Forbrukertilsynet til sammen avsluttet i 2021 og 2022 hadde 1972 saker en tvistesum under 1500 kr, tilsvarende ca. 14 prosent av totalt antall saker. Disse sakene ville ikke bli tatt til mekling med departementets forslag.

¹ Saker som kan bringes inn for Forbrukerklageutvalget, kategorisert som FKU.



Med en verdigrense på 5 000 kroner for videre behandling ville 4553 saker mistet muligheten for behandling i Forbrukerklageutvalget, ca. 32 prosent av totalt antall saker. Forbrukertilsynet har opplyst i høringsnotatet at erfaringsmessig går mellom 10 og 20 prosent av sakene i mekling videre til behandling i Forbrukerklageutvalget.

Videre har Forbrukerrådet hentet ut data fra Forbrukertilsynets tvisteløsningsavdeling.

Basert på vår gjennomgang ville 14 og 25 prosent av sakene inn for mekling i 2021 og 2022 falt bort med forslaget, saker som kun mekles er i prosent. Totalt 32 (50) prosent ville ikke fått umiddelbar rett til behandling i Forbrukerklageutvalget.

Forbrukerrådet viser til at vesentlighetsvurderingen i ATF-direktivet ikke bare knytter seg til en reduksjon i faktisk saksinngang, men i hvilken grad tilgangen til tvisteløsningen blir redusert.

Eksemplene under viser hvordan en vesentlig del av store forbrukermarkeder vil miste retten til mekling. I tillegg vil en stor andel av de sakene som gjenstår miste muligheten for behandling i Forbrukerklageutvalget med de grensene departementet foreslår.

Forbrukerrådet har hentet inn noen eksempler fra store aktører i forbrukermarkedet:²

Elektrovarekjeden Power AS har totalt 18 021 varer på Prisjakt.no. Av disse vil 9 391 falle under grensen på 1500 kr (52 prosent). Tilsvarende tall for grensen på 5 000 kr er 13 584 varer (75 prosent).

Elektrovarekjeden Elkjøp har 47 072 varer på Prisjakt.no. Av disse vil 37 323 varer falle under grensen på 1500 kr (79 prosent). Tilsvarende tall for grensen på 5 000 kroner er 42 220 varer (90 prosent).

Elektrovarekjeden med fokus på datautstyr, Komplett.no har 7 718 varer på Prisjakt.no. Av disse vil 4 078 varer falle under grensen på 1500 kr (53 prosent). Tilsvarende tall for grensen på 5 000 kroner er 6 106 varer (79 prosent).

Klesbutikken Zalando har 314 700 varer ute for salg i nettbutikken sin. Totalt vil 256 675 varer falle under grensen på 1500 kr (82 prosent). Tilsvarende tall for grensen på 5 000 kroner er 310 347 varer (99 prosent).

² Data hentet fra prisjakt.no og bedriftenes hjemmesider og nettbutikker



Sportsvarehuset XXL har 5 706 varer på Prisjakt.no. Av disse vil 4 339 varer falle under grensen på 1500 kr (76 prosent). Tilsvarende tall for grensen på 5 000 kroner er 5 475 varer (96 prosent).

Jernvarekjeden Jernia har 3 298 varer på Prisjakt.no. Av disse vil 2 928 varer falle under grensen på 1500 kr (89 prosent). Tilsvarende tall for grensen på 5 000 kroner er 3 298 varer (98 prosent).

Varehuskjeden Clas Ohlson har 3 949 varer på Prisjakt.no. Av disse vil 3 336 varer falle under grensen på 1500 kr (84 prosent). Tilsvarende tall for grensen på 5 000 kroner er 3 880 varer (98 prosent).

Byggevarekjeden Maxbo har 5 168 varer på Prisjakt.no. Av disse vil 3 509 varer falle under grensen på 1500 kr (68 prosent). Tilsvarende tall for grensen på 5 000 kroner er 4 322 varer (84 prosent).

Barnebutikken Banas Hus har 525 varer på Prisjakt.no. Av disse vil 376 varer falle under grensen på 1500 kr (72 prosent). Tilsvarende tall for grensen på 5 000 kroner er 495 varer (94 prosent).

Tallene viser at en vesentlig andel av produkter forsvinner med 1500-kronersgrensen. Vi viser i denne sammenhengen til oppblomstringen av selskaper som driver med såkalt "drop-shipping". Dette er selskaper som selger billige produkter med tvilsom kvalitet. Svært mange av disse varene koster under 1500 kroner, noe som med departementets forslag medfører at selger ikke løper noen risiko dersom kvaliteten viser seg å ikke holde mål, ettersom forbrukerne vil være avskåret fra tvisteløsning.

Verdigrensene vil slik redusere reklamasjonsrettens virkning for produkter med en pris under verditersklene. Det kan for deler av næringslivet fremstå som risikofritt å selge varer med svært dårlig kvalitet og ikke respektere forbrukernes rett til reparasjon. Departementets forslag kan slik svekke arbeidet med å styrke reparerbarheten av produkter og slik også det samlede bærekraftsarbeidet. Forbrukerrådet mener dette ikke er tilstrekkelig vurdert i høringsnotatet.

Vi nevner også at markedet for digitale ytelser solgt etter digitalytelsesloven omfatter strømmetjenester, programvare som en tjeneste, kjøp av digitale spill, film, musikk og lignende samt andre heldigitale kjøp. Mer eller mindre samtlige av disse kjøpene vil være under grensen på kr 1 500, og dermed verken kunne mekles, eller behandles i Forbrukerklageutvalget - selv om spørsmålet i saken er prinsipielt. Dette vil føre til at det ikke vil bli utviklet praksis av betydning for digitalytelsesloven.

Forbrukerrådet mener at en verdigrense basert på kjøpesum i vesentlig grad vil begrense forbrukerens tilgang til tvisteløsning. Forslaget har i tillegg negativ effekt på arbeidet med bærekraft.



1.3 Konsekvenser basert på tvistesum som grense

For varer og tjenester med kjøpesum over verdigrensene er det kun mulighet for meklings og avgjørelse hvis kravet, dvs. den summen tvisten gjelder, også overstiger grenseverdien. Dette vil effektivt avskjære et større utvalg av saker fra både meklings og utvalgsbehandlingen.

Medianprisen på vaskemaskiner er mellom 8000-9000 kroner³. En fabrikkfeil ved maskinen som viser seg i løpet av de første fem årene vil føre til at selgeren har rett og plikt til å reparere maskinen for forbrukeren. Selv omfattende feil vil ikke alltid overstige 5 000 kroner.

Et enkelt eksempel som dette viser hvordan tvistesum som målestokk kan føre til klart uheldige utslag. Det bærende hensynet i det europeiske forbrukervernet er et høyt nivå av forbrukerbeskyttelse. En uttalelse som dette går igjen i samtlige direktiver og forordninger utformet de siste 30 årene. Det å ikke få behandlet et krav bryter skarpt med dette formålet.

I tillegg vil en verdigrense, også basert på tvistesum, slå usosialt ut ved at de som har minst vil bli mest berørt. Folk som har midler og mulighet til å erstatte eller reparere et defekt produkt for selvkost, og kreve pengene i ettertid, vil komme vesentlig bedre ut av det.

Videre ønsker Forbrukerrådet å være tydeligere på ytterligere to momenter knyttet til dette.

For det første mener vi at forbrukere som får sin sak avvist med bakgrunn i tvistesum får en helt klar oppfordring til å øke kravet sitt. Dette kan bidra til vidløftiggjøring og gjøre saken vanskeligere å forlike hvis den til sist slipper inn til behandling.

For det andre vil både Forbrukertilsynet, Forbrukerklageutvalget og Forbrukerrådet måtte regne med et økt tilfang med misfornøyde forbrukere som ønsker å klage på avvisningen. En forbruker som har en god sak, men som ikke får behandlet saken som følge av verdigrensene vil vende seg til Forbrukerrådet for veiledning. Forslaget kan slik flytte henvendelser fra Forbrukertilsynet til Forbrukerrådet.

³ Prisjakt.no



Forbrukerrådet mener at en verdigrense basert på tvistesum vil slå ut på en usosial måte, være vanskelig å administrere og kunne stimulere til et mindre bærekraftig forbruk.

1.4 Oppsummering om verdigrenser

Gjennomgangen over viser at verdigrenser kan føre til at forbrukerne etter vårt syn vil miste tilgang til tvisteløsning i vesentlig grad, og dermed kan bli i strid med våre EØS-rettslige forpliktelser.

På dette grunnlaget stiller Forbrukerrådet spørsmål ved om en innføring av verdigrensene, både separat og sammen med saksbehandlingsgebyr, medfører en risiko for at praksisen er i strid med ATF-direktivet artikkel 5 nr. 4 bokstav d, jf. artikkel 5 nr. 4 siste ledd.

Avslutningsvis viser vi til at ATF-direktivet skal gi tvisteløsning for EU/EØS-borgere. Det fremgår av fortalen til ATF-direktivet punkt 25 at det ved fastsettelsen av verdigrenser må tas hensyn til at den virkelige verdien av en tvist kan variere mellom medlemsstater. En verdigrense bør altså hensynta kostnadsnivået i andre EU/EØS-stater for å unngå at verdigrensen blir uforholdsmessig høy og dermed egnet til å vesentlig svekke tilgangen til tvisteløsning for forbrukere fra andre medlemsstater.

I denne forbindelse er det verdt å peke på at netto medianinntekt for alle over 18 år var 6 282 NOK pr mnd. i Ungarn og 39 148 NOK pr. mnd. i Norge i 2020. Nettoinntekten i Norge er altså ca. 6,2 ganger høyere enn i Ungarn.⁴

2 Saksbehandlingsgebyr

Forbrukerrådet mener at innføring av saksbehandlingsgebyrer er mindre inngripende enn verdigrenser, og er enklere å forsvare uten for store konsekvenser for forbrukervernet.

Mindre gebyrer er også bedre fundert i økonomisk teori knyttet til offentlig tjenesteproduksjon. Forbrukerrådet er enige i at gebyrer kan ha en viss selvregulerende effekt på etterspørselen.

Forbrukerrådet kan ikke se noen avgjørende hensyn for å innføre saksbehandlingsgebyr for forbrukere for mekling, men kan støtte innføring av et symbolsk saksbehandlingsgebyr for behandlingen i Forbrukerklageutvalget.

⁴ Eurostat Statistics | Eurostat (europa.eu)



Dette er likevel under forutsetning av at gebyret blir refundert ved avvisning og at disse saksomkostningene kan tilkjennes forbrukeren ved medhold.

Forbrukerrådet er kritiske til at gebyret etter departementets forslag ikke skal refunderes ved avvisning, at den næringsdrivende ikke må dekke forbrukerens gebyr hvis forbrukeren vinner saken og at det ikke blir foreslått noe tilsvarende gebyr for innklagede.

Vi merker oss også at Forbrukertilsynet i sitt faglige notat vedlagt høringen ikke anbefalte et gebyr for meklingen, men synes å ha snudd i sitt senere innsendte høringssvar.

Det er uansett viktig å påse at en eventuell gjennomføring av den faktiske betalingen av gebyret ikke utgjør et praktisk hinder for å klage. Betalingsløsningen må være universelt utformet og ta hensyn til at tjenestetilbudet skal brukes av forbrukere som ikke er digitale samt av forbrukere som ikke bor i Norge.

Forbrukerrådet mener videre at gebyret for behandlingen bør være lavere enn for behandling i forliksrådet. For å redusere risikoen for at forbrukersakene blir brakt inn til forliksrådet, bør de samlede kostandene for å få saken sin behandlet i Forbrukerklageutvalget ligge under ett rettsgebyr.

Vi mener med bakgrunn i dette at gebyr for behandling i Forbrukerklageutvalget maksimalt bør settes til 0,2 rettsgebyr. Et eventuelt gebyr for forbruker bør erstattes som saksomkostnader dersom forbrukeren helt eller delvis får medhold i kravet sitt i FKU. Gebyret bør også refunderes dersom saken forlikkes før saken blir avgjort av utvalget.

2.1 Gebyr for næringsdrivende

Departementet har ikke utredet en mulighet for en gebyrløsning som rammer de næringsdrivende.

For bransjeklagenemndene er det bransjen selv som finansierer klagebehandlingen. Dette er innført i for eksempel Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester der foretaket må betale gebyr på kr 2000 dersom en sak tas til behandling. Dersom foretaket taper ilegges de i tillegg et gebyr på kr 6000. Det samme gjelder i Elklagenemnda, der foretakene ilegges såkalt behandlingsgebyr på kr 5 500. Gebyret dobles ved tap. Gebyrene skal bidra til å finansiere nemndas utgifter og gi incentiver for å finne minnelige løsninger i mindre saker.

Som departementet skriver i høringssnotatet, er det kun unntaksvis det kreves gebyr av forbruker i bransjeklagenemndene. For de aller fleste nemdene er



behandlingen gratis. Nemndene er for det meste organisert slik at de har mulighet til å øke bransjens bidrag om saksinngangen tilsier det.

Forbrukerrådet mener det fremstår som urimelig at bransjer uten egne klagenemnder kan nyte fordelene av at Forbrukertilsynets mekling og behandling i Forbrukerklageutvalget i sin helhet er finansiert av det offentlige.

Denne urimeligheten vil forsterkes dersom de offentlig finansierte klage tilbudene blir de som i størst grad tar betalt av forbruker og som samtidig har verditerskler – begrunnet i behovet for å avvise et større antall saker.

Vi legger til grunn at dette kan ha en smitteeffekt, og at en effekt av å innføre gebyrer og verditerskler for tvisteløsning og FKU vil være at de øvrige nemndene gjør det samme. Dette vil i så fall ha klart negativ virkning for det samlede forbrukervernet i Norge.

Gebyrer for næringsdrivende for mekling og behandling i FKU gir et insentiv til å forlike saker med lavt tvistebeløp.

På forbrukerrettens område er det relativt sjelden sakene får rettsavklaringer i domstolene. Det er sjelden regningssvarende å ta en sak til domstolene, fordi kravene er lave. Ofte vil småkravsprosessen sette grenser for hvor langt saken kan gå. Dette synliggjør også viktigheten av å hindre ulovlig praksis, bidra til en sunn konkurranse og sikre tillit i markedet. Dette er klageforebyggende arbeid.

Det er særlig to åpenbare fordeler ved å innføre gebyrer for næringslivet for tvisteløsning i Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget.

For det første vil gebyrsatser i seg selv virke motiverende med tanke på de næringsdrivendes kundebehandling. Dette vil etter vår vurdering kunne ha en direkte effekt på sakstilfanget. Videre vil useriøse næringsdrivende, som raskt bygger seg et stort antall klager, opparbeide seg høye beløp i behandlingsgebyr. Også dette vil virke dempende på saksinngangen.

For det andre vil dynamikken i mekling bli endret ved at den næringsdrivende får et større insentiv til å komme på banen med løsninger. Dette vil også kunne redusere saksbehandlingstiden.

Vi mener departementet burde vurdert nærmere den danske modellen, der den næringsdrivende må betale et gebyr på 6000 DKK dersom forbrukeren får medhold i sin klage. Dersom saken forlikes i det vesentligste i forbrukerens favør, må den næringsdrivende betale 1000 DKK i gebyr.

Salg av biler og andre kjøretøy representerte 30 prosent av sakene i tvisteløsning i 2022. For FKU var tilsvarende tall 46 prosent. Forbrukerrådet er kjent med at disse tallene også inkluderer salg mellom private. Uansett viser tallene at salg av bil i særdeleshet utmerker seg som et problemområde.



Bransjen pålegger slik det offentlige store kostnader ved å ikke selv finansiere en egen klagenemnd. Forbrukerrådet mener det bør tas initiativ for å klarlegge mulighetene for å etablere en egen bransjeklagenemnd for salg av bil fra profesjonelle. Dette ville frigjort store ressurser fra Forbrukertilsynet.

Forbrukerrådet mener at gebyr for næringslivet bør utredes og innføres.

3 Avsluttende bemerkninger

Forbrukerrådet mener at forslaget som foreligger vil føre til en betydelig innskrenking av dagens forbrukervern, og kan derfor ikke stille seg bak departementets forslag.

Verdигrensene skaper tilfeldige utslag av dårlig forbrukerbeskyttelse, og vil ramme de som har minst. Vi mener at gebyr rettet mot næringsdrivende er noe som burde vært utredet og innført i stedet for verdigrenser og gebyrer for forbrukere.

Hvis departementet har behov for å redusere sakstilfanget til Forbrukertilsynet og Forbrukerklageutvalget kan det også vurderes om enkeltmarkeder kan skilles ut i egne bransjenemnder.

En forutsetning er da at nemndene gjennom forskrift gis rettskraftige vedtak dersom sakene ikke løser seg i sekretariatet. Aktuelle markeder for dette er forbrukerkjøp av kjøretøy eller håndverkertjenester.

Vennlig hilsen

Forbrukerrådet

Inger Lise Blyverket
Direktør

Tone Molvær Berset
Juridisk direktør