



NOTAT

23. marts 2006
Sag 102/1-113/tma

Undersøgelse af omfanget af oprettede godkendte, private ankenævn mv. i medfør af lov om forbrugerklager, jf. aftale af 19. maj 2003 indgået mellem Folketingets partier i forbindelse med lovens vedtagelse

1. Indledning

Regeringen iværksatte i 2002 en omfattende reform af klagenævnsoområdet. Baggrunden for reformen var, at der gennem flere år havde kunnet konstateres en stadig stigning i antallet af klager ved Forbrugerklagenævnet og en øget sagsbehandlingstid. Med reformen blev der lagt op til, at de erhvervsdrivende skulle tage et større medansvar for at skabe et velfungerende marked ved bl.a. at varetage en effektiv behandling af klager på eget område. Hensigten var både at nedbringe antallet af klager ved Forbrugerklagenævnet og antallet af klager generelt. Lov om forbrugerklager er en udmøntning af denne reform. Loven blev vedtaget den 10. juni 2003 og trådte i kraft den 1. januar 2004.

Med loven blev der indført en række nye tiltag, herunder en ny finansieringsstruktur, der bl.a. havde til formål at forbedre konkurrencevilkårene mellem erhvervsdrivende i forhold til finansiering af omkostningerne ved behandlingen af forbrugerklager. Lovforslaget blev bl.a. på den baggrund udvalgt til lovovervågning, og evalueringen af loven skal ifølge lovforslagets bemærkninger ske når loven har virket i 3 år.

I forbindelse med vedtagelsen af loven blev der den 19. maj 2003 indgået en aftale mellem Folketingets partier, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

”Forbrugerklagenævnet som residualnævn. Private klagenævne skal være branchedækkende for at blive godkendt, jf. lovbemærkningerne til forslag til lov om forbrugerklager. To år efter lovens ikrafttræden vil det blive undersøgt i hvilket omfang, der er oprettet godkendte, private klagenævne, og hvilke brancher disse dækker. I den forbindelse skal det undersøges, hvorledes Forbrugerklagenævnet kan bidrage til at sikre behandling af klager over de virksomheder, der ikke hører under et privat klagenævn. I forbindelse med lovens evaluering om 3 år vil loven som helhed blive vurderet.”

Denne undersøgelse omfatter alene spørgsmålet om omfanget af oprettede godkendte private ankenævne mv. som følge af ovenfor nævnte aftale, mens loven som helhed i overensstemmelse med lovens bemærkninger vil blive evalueret, når loven har virket i 3 år.

2. Lovens formål

Lovens overordnede formål er at sikre forbrugerne flere og bedre klagemuligheder. Udgangspunktet er, at det offentlige ikke skal involveres i konflikter, som parterne kan klare selv. Samtidig forventes det, at et privat ankenævn vil gøre branchen bedre til at opsamle den erfaring, som klagerne giver, og at branchen vil udnytte denne viden til en styrket indsats for at forebygge fremtidige klager. Klager skal derfor som udgangspunkt behandles ved et godkendt, privat ankenævn, og antallet af branchefinansierede ankenævne øges. Ifølge lovens bemærkninger er det målet, at der inden udgangen af 2006 er oprettet yderligere 5 godkendte, private ankenævne.

3. Oprettede godkendte, private ankenævne og indsatsområder

Siden lovforslagets fremsættelse i marts 2003 er der oprettet 5 godkendte, private ankenævne; to dog inden for det samme område. Teleankenævnet blev oprettet den 25. juli 2003, Ankenævnet for Fondsmæglerselskaber blev oprettet den 1. april 2004, Ankenævnet på Energiområdet blev oprettet den 1. november 2004, og to ankenævne på byggeriets område - Byggeriets Ankenævn og Håndværkets Ankenævn – blev godkendt i 2005. Det bemærkes dog i den forbindelse, at Byggeriets Ankenævn oprindeligt blev oprettet i 1996, men at godkendelsen blev tilbagekaldt i 2004. Nævnet blev atter godkendt i 2005 og udgør sammen med Håndværkets Ankenævn en del af en samlet løsning for klageadgang på byggeriets område. Et ankenævn for vvs- og el-installationer skal udgøre den sidste del af den samlede løsning på byggeriets område, og brancheorganisationen bag nævnet forhandler p.t. med Forbrugerrådet om spørgsmålet om forbrugerrepræsentationen som det eneste udestående. Det forventes, at nævnet kan godkendes inden for de næste par måneder. Der er dermed tale om en væsentlig udvidelse af klageadgangen på dette område.

Derudover har bedemandsbranchen sammen med Forbrugerrådet ansøgt om godkendelse af et privat ankenævn på området, og forhandlingerne er stort set på plads. Da der er tale om en relativt lille branche, har branchen ønsket at lade Forbrugerstyrelsen fungere som sekretariat for nævnet efter bestemmelserne herom i lov om forbrugerklager. Branchen afholder således udgifterne for sekretariatsbetjeningen, der drives som indtægtsdækket virksomhed. Det vil være første gang, at Forbrugerstyrelsen fungerer som sekretariat for et godkendt, privat ankenævn. Det forventes, at nævnet vil kunne godkendes inden udgangen af april måned.

De områder, som der derudover har været særligt fokus på med henblik på at oprette godkendte, private ankenævne, er auto- og IT-områderne, som har tegnet sig for en væsentlig del af antallet af klagesager ved Forbrugerklagenævnet.

4. Finansiering af nævnene, herunder sagsomkostninger

De enkelte ankenævne finansierer driften på forskellig vis. Loven giver mulighed for, at de erhvervsdrivende kan pålægges at betale et omkostningsbeløb, hvis forbrugeren får medhold i klagen, eller hvis sagen forliges til forbrugers fordel. Beløbet kan differentieres således, at de erhvervsdrivende, der ikke bidrager til ankenævnets løbende

drift, betaler et højere beløb. Det er frivilligt, om ankenævnene vil opkræve sagsomkostninger, og enkelte nævn har fravalgt denne mulighed.

Typisk sker finansieringen af nævnet både ved betaling af medlemsbidrag og ved opkrævning af et omkostningsbeløb. Derudover opkræver alle nævn et klagegebyr, som tilbagebetales, hvis forbrugeren får medhold, eller hvis sagen afvises som uegnet til behandling.

Det bærende princip for beregningen af omkostningsbeløbets størrelse er, at det maksimalt må modsvare de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger, der er forbundet med sagsbehandlingen. Det samme princip ligger til grund for omkostningsbeløbene for behandling af sager ved Forbrugerklagenævnet.

Et eksempel på, hvorledes finansiering kan ske, er Teleankenævnet, hvor finansieringen sker ved en kombination af medlemsopkrævning fordelt efter markedsandel og opkrævning af sagsomkostninger. Derudover opkræves der sagsomkostninger fra de teleudbydere, der ikke er tilsluttet nævnet. Sagsomkostningerne udgør 14.700 kr., og 9.500 kr., hvis sagen forliges. Betalingsniveauet er i overensstemmelse med de beløb, der opkræves hos tilsluttede udbydere. Årsresultatet bliver nulstillet hvert år, hvor et eventuelt over/underskud afregnes over for de tilsluttede erhvervsdrivende, således at der ikke overføres gæld eller overskud fra år til år.

På visse områder vedrører klagerne typisk store beløb, og udgifterne til sagkyndig erklæring er høje. Enkelte ankenævn har som følge heraf fået godkendt, at forbrugeren kan pålægges omkostninger, såfremt der har været afholdt syn og skøn, og forbrugeren ikke har fået medhold. Dette gælder således Ankenævnet for Huseftersyn, Ankenævnet for Hulrumsisolering, Byggeriets Ankenævn og Håndværkets Ankenævn. Beløbet er i en størrelsesorden på op til 3.000-3.500 kr.

Formålet med de godkendte, private ankenævn er bl.a., at de skal udgøre et reelt alternativ til en domstolsbehandling, hvorved forbrugeren sikres en hurtig og billig sagsbehandling. Ved indførelse af for høje gebyrer samt mulighed for at pålægge forbrugeren delvise sagsomkostninger, risikeres formålet med nævnsbehandlingen at forfejles, idet et billigere alternativ vil være at indbringe sagen for domstolene med dækning via en retshjælpsforsikring eller fri proces.

5.1. Særlige problemer i relation til spørgsmålet om branchedækning

Udgangspunktet i dag er, at et godkendt, privat ankenævn på linie med Forbrugerklagenævnet skal omfatte alle erhvervsdrivende inden for det pågældende område. Der er med loven åbnet for, at der kan lempes lidt på kravet om branchedækning således, at en bred, men ikke fuldstændig dækning, accepteres. Der er ikke indtil nu godkendt ankenævn, der ikke dækker alle erhvervsdrivende inden for det pågældende område.

Samtidig har udgangspunktet hidtil været, at oprettelse af godkendte, private klagenævn skal ske ad frivillighedens vej. De brancher, der har oprettet et eget klagenævn, har primært gjort det, fordi der er en vilje i branchen til at vise, at man har en høj branchebevidsthed og ønsker at tage ansvar. Enkelte ankenævn er dog oprettet efter et

vist politisk pres mod branchen; dette gælder således Teleankenævnet og Ankenævnet på Energiområdet. Derudover blev Ankenævnet for Fondsmæglerselskaber oprettet på baggrund af et EU-direktiv, i henhold til hvilket medlemsstaterne var forpligtet til at sikre, at der var en let klageadgang for forbrugerne på området. Nævnet har hidtil ikke behandlet nogen klagesager.

Erfaringerne har vist, at der er en nær sammenhæng mellem organisationsgraden inden for et givent område og branchens ønske om at medvirke til oprettelse af et godkendt, privat ankenævn. En høj organisationsgrad øger typisk branchens interesse for selv at varetage behandlingen af egne klager og letter samtidig finansieringen heraf.

Kravet om branchedækning er derfor ofte problematisk i forhold til brancher, hvor organisationsgraden enten er lav, eller hvor der er et indbyrdes konkurrenceforhold mellem flere brancheorganisationer, som ikke ønsker at samarbejde om ét nævn. Det sidstnævnte har bl.a. vist sig at udgøre et problem på byggeriets område, hvor det har været af stor betydning for de respektive brancheorganisationer på området selv at behandle klager over deres egne medlemmer. Der er derfor oprettet to ankenævne, der supplerer hinanden og sammen udgør en del af en samlet løsning på byggeriets område, jf. ovenfor.

Auto-branchen, som der har været forhandlet med gennem længere tid, er kendetegnet ved, at aktørerne opererer inden for meget forskellige virksomhedsområder, og ved at der er mange mindre brancheorganisationer og mange ikke-organiserede. Brancheorganisationerne er oftest af den opfattelse, at eventuelle problemer i branchen kan tilskrives de ikke-organiserede, men har til trods herfor været positivt indstillet over for oprettelsen af et nævn på området. Branchen har dog hidtil afvist at finansiere behandlingen af klager over erhvervsdrivende, der ikke er medlem af en brancheorganisation, eller klager, hvor forbrugeren taber sagen. Dette forhold har således været af væsentlig betydning for resultatet af forhandlingerne med branchen.

På autoområdet har brancheorganisationerne i samarbejde med FDM imidlertid arbejdet videre med en model til et godkendt, privat autoankenævn og har den 20. marts 2006 indsendt et forslag til ministeren. Forslaget omfatter klager over bilreparationer og køb af biler til over 100.000 kr. Forbrugerklagenævnet behandler ikke klager over køb af motorkøretøjer, der har kostet over 100.000 kr., og der vil derfor i givet fald være tale om en udvidelse af klageadgangen på området. Forbrugerstyrelsen er i øjeblikket ved at gennemgå forslaget nærmere med henblik på en vurdering af, om ankenævnet kan godkendes i medfør af lov om forbrugerklager.

Mange af de samme forhold gør sig også gældende for IT-området, der derudover er kendetegnet ved, at der er tale om meget forskelligartede produkter og differentierede udbydere. Dette vanskeliggør afgrænsningen af de produkter, som et nævn skal behandle, samtidig med at det kan være vanskeligt at identificere en egentlig branche. Brancheorganisationerne har tilkendegivet, at de ikke finder det hensigtsmæssigt, at der oprettes et privat nævn på området.

Imidlertid har Dansk Handel & Service som et alternativ foreslået at etablere en ordning, hvor de afsluttede Forbrugerklagenævnsager på IT-området mere systematisk gennemgås, med henblik på at indsamle og udnytte den opnåede viden til aktivt at styrke branchens håndtering af klager. Samtidig skal de verserende klagenævnsager gennemgås med henblik på en vurdering af, om sagerne eventuelt kan forliges. Endvidere foreslås det, at der laves en screening af indkomne sager for at se, om sagerne kan løses hurtigere.

Det er hensigten, at erfaringerne fra ordningen skal evalueres hvert halve år med særligt fokus på en vurdering af årsagerne til, at klagesager opstår på området. På baggrund heraf skal der ske en målrettet information til relevante virksomheder i branchen. Andre organisationer vil have mulighed for at deltage.

5. 2. Fravigelse af kravet om branchedækning

Udover at der er oprettet to nævn på byggeriets område, er der tillige etableret en særlig løsning for behandling af klager over erhvervsdrivende, der ikke er tilsluttet de omhandlede nævn. Klager på byggeriets område kan have en særlig indgribende betydning for forbrugeren, og der er derfor et særligt hensyn at tage til klageren. Hvis det er klart, at den erhvervsdrivende ikke vil deltage i nævnets behandling af sagen, kan klageren i stedet vælge at gå direkte til domstolene via sin retshjælpsforsikring og derved undgå en forlænget sagsbehandling.

Modellen er til dels begrundet i den ganske høje organisationsgrad inden for byggeriets område, og bør derfor ikke overføres til områder, hvor der er en lav organisationsgrad. Dette vil i givet fald medføre, at en stor del klager vil blive undtaget nævnsbehandlingen, og klagemulighederne vil blive væsentligt forringet.

Hvis kravet om branchedækning generelt fraviges, og der åbnes for oprettelse af flere nævn, der kun behandler klager over egne medlemmer, vil resultatet ligeledes blive en forringelse af klagemulighederne hos et stort antal forbrugere, der ikke kan få behandlet en sag, hvis varen er købt hos en uorganiseret.

En mulighed kunne være, at lade Forbrugerklagenævnet fungere som residualnævn for disse sager. Dette må imidlertid anses for mindre hensigtsmæssigt. Dels forfejles et af de tilsigtede formål med oprettelsen af et godkendt, privat ankenævn, som er at sikre en gennemskuelig klageadgang for forbrugeren. Dels er det af hensyn til en ensartet fortolkning og praksis mest hensigtsmæssigt, at klagesagsbehandlingen inden for et kompliceret område foregår ved ét nævn. Endelig må det antages, at man næppe vil opnå den branchesanerende effekt, som forventes ved oprettelse af et branchedækkende privat, godkendt ankenævn, og hvor branchen gennem nævnet bliver bedre til at udnytte den viden, som behandlingen af klagerne giver, til at forebygge fremtidige klager.

6. Konklusion

Siden lovforslagets fremsættelse i marts 2003 er der oprettet 5 godkendte, private ankenævn, og yderligere 2 nævn kan forventes godkendt inden for ganske kort tid. Målet ifølge lovens bemærkninger er således opfyldt.

Derudover har brancheorganisationerne på autoområdet den 20. marts 2006 indsendt et forslag til et autoankenævn, som Forbrugerstyrelsen i øjeblikket er ved at gennemgå nærmere.

På IT-området har Dansk Handel & Service foreslået, at man i stedet for oprettelse af et ankenævn på IT-området arbejder mere struktureret og intensivt med at løse klagesagerne på et tidligt tidspunkt. Denne løsning vil der blive arbejdet videre med.

Det kan samtidig konstateres, at sagstilgangen til Forbrugerklagenævnet er faldende. Frem til 2004 steg tallet støt, hvorefter der skete et fald i antallet af indkomne sager. Således kom der 5.329 sager i 2003, mens der i 2004 kom 3.727 sager. En af årsagerne til faldet er oprettelsen af Teleankenævnet, der blev oprettet medio 2003. For første halvdel af 2003 blev der i Forbrugerklagenævnet således oprettet knap 1.100 telesager. Faldet i sagstilgangen er fortsat i 2005, hvor der indkom i alt 3.122 sager.

Dette må antages at skyldes, at reformen har virket, idet de erhvervsdrivende i større grad overvejer en klage fra en forbruger, inden den indbringes for Forbrugerklagenævnet. Tilsvarende tendens har vist sig i Teleankenævnet, hvor antallet af indkomne klager ligeledes er faldet. Det er også Teleankenævnets vurdering, at det faldende sagsantal skyldes, at de erhvervsdrivende på grund af omkostningsstrukturen nu tager klagerne fra forbrugerne mere alvorligt.

Antallet af klagesager inden for møbel- og renseribrancherne følges nøje, idet dette kunne være områder, hvor det kunne overvejes at oprette private klagenævne. Imidlertid er antallet af klager også på disse områder faldende.

Eventuelle overvejelser om oprettelse af flere godkendte, private ankenævne bør afvente effekten af det forslag, som Dansk Handel & Service er kommet med på IT-området samt resultatet af den gennemgang af autobranschens udspil til et ankenævn, som ministeriet pt. er i gang med.

Herudover ses ikke aktuelt at være områder, hvor det vil være nærliggende at oprette et godkendt, privat ankenævn.

Organisationsgraden inden for et givent område har vist sig at udgøre en væsentlig faktor i forbindelse med omfanget af branchens ønske om at medvirke til oprettelse af et godkendt, privat ankenævn, der dækker hele området. De nævne, der er oprettet siden tidspunktet for lovforslagets fremsættelse, er enten oprettet efter et stærkt politisk pres, på baggrund af et EU-direktiv eller efter ganske langvarige forhandlinger. For så vidt angår ankenævnene på byggeriets område, er kravet om branchedækning derudover i et vist omfang fraveget.

Det skal samtidig bemærkes, at det har vist sig, at omkostningerne for at drive et godkendt, privat nævn på visse områder er ganske betragtelige, hvilket afspejles i de sagsomkostninger, som de erhvervsdrivende kan pålægges, hvis forbrugeren får medhold.

Under hensyntagen hertil kan det overvejes, om en mere hensigtsmæssig løsning kan være at lade brancherne betale Forbrugerstyrelsen for at fungere som sekretariat for nye nævn på området, ligesom tilfældet er med bedemandsbranchen.

Herudover bør Justitsministeriets lovforslag om en domstolsreform tages i betragtning. Ifølge forslaget skal der bl.a. etableres en særlig småsagsproces ved byretterne til behandling af sager om mindre krav. Småsagsprocessen er en forenklet procesform, der tilsigter at sagen kan behandles hurtigt, og med stærkt reducerede sagsomkostninger. Småsagsprocessen vil også omfatte forbrugersager. Lykkes det at etablere en effektiv småsagsbehandling ved byretterne, vil det kunne være vanskeligt at forklare, hvorfor en erhvervsdrivende skal betale mere i sagsomkostninger ved et privat nævn, end ved domstolene.

I forbindelse med lovevalueringen af lov om forbrugerklager, som vil finde sted i begyndelsen af 2007, tre år efter lovens ikrafttræden, vil spørgsmålet om omfanget af oprettede godkendte, private klagenevne, blive taget op på ny.