

Kommittédirektiv



Hantering av konsumenttvister utanför domstol

**Dir.
2013:23**

Beslut vid regeringssammanträde den 28 februari 2013

Sammanfattning

På senare tid har det skett förändringar i samhället som ställer högre krav på systemet för hantering av konsumenttvister utanför domstol. Dessutom kommer EU-lagstiftning att tillkomma som kommer att påverka systemets utformning.

En särskild utredare ska därför föreslå lämpliga åtgärder för att säkerställa att konsumenter har tillgång till ett smidigt och kostnadseffektivt tvistlösningsförfarande utanför domstol.

I uppdraget, som framför allt berör Allmänna reklamationsnämnden (ARN), ingår också att föreslå åtgärder för att få fler näringsidkare att följa de rekommendationer som ARN lämnar.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2014.

Dagens system för tvistlösning utanför domstol

En viktig del av konsumentskyddet är att konsumenter har tillgång till ett effektivt tvistlösningsförfarande utanför domstol. Ett sådant system förenklar också för näringsidkare. Att den här typen av tvistlösningsförfarande finns innebär även fördelar för samhället i stort, inte minst genom att de allmänna domstolarna avlastas.

I Sverige har konsumenter sedan 1968 tillgång till tvistlösning utanför domstol genom ARN:s verksamhet. Verksamheten, som är kostnadsfri för konsumenter och

näringsidkare, startade som en försöksverksamhet och permanentades 1981 när nämnden blev en egen myndighet. ARN:s verksamhet regleras i förordningen (2007:1041) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden. ARN:s organisation och verksamhet har tidigare bl.a. behandlats i betänkandet Tvistlösning på konsumentområdet (SOU 1978:40) och propositionen 1979/80:114 om verksamheten vid allmänna reklamationsnämnden.

ARN:s avgöranden är inte bindande utan nämnden lämnar rekommendationer till parterna om hur tvisten bör lösas. Förfarandet är skriftligt och ärendena ska enligt huvudregeln avgöras efter föredragning. Beslut fattas av en nämnd som består av en ordförande med domarerfarenhet och fyra ledamöter som representerar konsumenters och näringsidkares intressen. Beslut av enklare beskaffenhet kan fattas av ordföranden eller vice ordföranden på kansliet. När tvisten är av principiell betydelse kan ARN fatta beslut i plenum eller i s.k. utökad sammansättning. ARN prövar inte alla typer av konsumenttvister och det finns också begränsningar i form av beloppsgränser och tidsfrister.

Vid sidan av ARN finns det ett antal privata tvistlösningsorgan, bl.a. på försäkringsområdet och inom värmepumpsbranschen.

Uppdraget att föreslå åtgärder för effektiv tvistlösning utanför domstol

Alltsedan ARN inrättades har arbetet i stort sett bedrivits på samma sätt. Det har dock, särskilt på senare tid, skett förändringar i samhället som ställer högre krav på verksamheten. Nya typer av produkter och försäljningsmetoder har utvecklats och de gränsöverskridande tvisterna har ökat. Detta har medfört att de ärenden nämnden prövar allt oftare är mer komplicerade och tidskrävande än tidigare. Att kommunikationen med och mellan parterna numera främst sker på elektronisk väg ställer också nya krav på ARN:s verksamhet. Dessutom har antalet ärenden hos ARN ökat de senaste åren. Under 2012 ökade ärendetillströmningen med 23 procent, vilket

sannolikt hänger samman med att ARN infört en möjlighet för konsumenter att anmäla tvister via nämndens webbplats.

Enligt ett EU-direktiv om alternativ tvistlösning som snart kommer att antas¹ ska medlemsstaterna säkerställa att konsumenter har tillgång till tvistlösning utanför domstol. Att delta i tvistlösningsförfarandet får enbart medföra ytterst begränsade kostnader för konsumenterna. De tvistlösningsorgan som medlemsstaterna utser måste uppfylla ett antal minimikriterier när det gäller öppenhet, oberoende, sakkunskap och rättssäkerhet. Det ställs höga krav på effektivitet när det gäller handläggningstiderna. Ärenden ska enligt huvudregeln vara avgjorda inom 90 dagar efter avslutad skriftväxling. Direktivet gäller med några få undantag för alla typer av kontraktsrättsliga tvister mellan konsumenter och näringsidkare, men det ges vissa möjligheter att begränsa antalet ärenden genom beloppsgränser och tidsfrister.

En likaså snart antagen EU-förordning om tvistlösning online² innebär en möjlighet för konsumenter att via en EU-plattform lämna in klagomål på näringsidkare. EU-plattformen ska vidarebefordra ärendet till ett behörigt tvistlösningsorgan i den medlemsstat där näringsidkaren är etablerad. Det är de nationella tvistlösningsorgan som bedöms uppfylla kraven i direktivet om alternativ tvistlösning som ska kopplas upp mot EU-plattformen. Syftet är att öka konsumenternas tillgång till tvistlösning utanför domstol vid gränsöverskridande handel.

De krav som ställs i EU-lagstiftningen och de förändringar som skett i samhället medför att det behövs åtgärder för att ytterligare effektivisera det svenska systemet för hantering av konsumenttvister utanför domstol.

Utredaren ska därför

- bedöma om befintliga organ för tvistlösning utanför domstol uppfyller kraven i direktivet om alternativ tvistlösning och ta reda på om konsumenter saknar

¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om alternativ tvistlösning vid konsumenttvister och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 och direktiv 2009/22/EG (KOM (2011) 793 slutlig)

² Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tvistlösning online vid konsumenttvister (KOM (2011) 794 slutlig)

tillgång till denna typ av tvistlösningsförfarande inom något område som omfattas av direktivet,

- analysera hur dagens system för hantering av konsumenttvister utanför domstol fungerar för konsumenter, näringsidkare och samhället i stort,
- bedöma i vilken utsträckning förväntade förändringar på konsumentmarknaderna och i samhället i övrigt kan komma att ställa förändrade krav på verksamheten framöver,
- föreslå hur systemet för hantering av konsumenttvister utanför domstol, i synnerhet ARN:s verksamhet, bör utformas för att säkerställa att verksamheten är effektiv, att konsumenter har tillgång till ett smidigt tvistlösningsförfarande som inte är förenat med några höga kostnader och att kraven i den nya EU-lagstiftningen uppfylls och
- utarbeta de författningsförslag som behövs för att genomföra och komplettera de aktuella EU-rättsakterna eller som annars bedöms lämpliga.

Utredaren ska inte föreslå någon ny myndighet.

Uppdraget att föreslå åtgärder för att få fler näringsidkare att följa ARN:s rekommendationer

ARN:s avgöranden utgörs av en rekommendation om hur en tvist bör lösas. Flertalet näringsidkare följer nämndens beslut, men det finns de som väljer att inte göra det. Statistik från ARN visar att mellan 71 och 76 procent av nämndens rekommendationer har följts de senaste åren. Följsamheten varierar mellan olika branscher. En hög följsamhet krävs för att konsumentskyddslagstiftningen ska få avsedd effekt. Om följsamheten blir för låg finns det risk för att allmänhetens förtroende för ARN minskar och därmed också konsumenters vilja att lösa tvister på detta sätt.

Näringsidkare som inte följer ARN:s beslut publiceras på en s.k. svart lista som upprättas av tidskriften Råd & Rön. I Norge

och Danmark har det inrättats tvistlösningssystem utanför domstol där besluten under vissa förutsättningar är verkställbara.

Frågan om huruvida verkställbara beslut borde meddelas i stället för rekommendationer har tidigare behandlats i betänkandet Tvistlösning på konsumentområdet (SOU 1978:40) och i propositionen 1979/80:114 om verksamheten vid allmänna reklamationsnämnden. Ett system med verkställbara beslut föreslogs inte, främst med hänvisning till att ett sådant system i hög grad skulle likna ett domstolsförfarande. Det skulle bl.a. behövas ett formellt delgivningsförfarande. Att ha två likartade system för tvistlösning av konsumenttvister ansågs inte ändamålsenligt. I det sammanhanget framfördes också att den formalisering som oundvikligen följer om besluten görs verkställbara till viss del förtar styrkan i förfarandet, såsom att ARN kan vara friare i sin prövning av tvisterna, liksom att förfarandet är enkelt och smidigt. Det ansågs inte heller vara lämpligt att införa ett förfarande där ett avgörande blir bindande om parterna inom viss tid inte överklagar till domstol. Detta bedömdes kunna innebära att konsumenter mot sin vilja tvingades att delta i ett domstolsförfarande med eventuella kostnader som följd.

Utredaren ska

- ta reda på i vilken utsträckning rekommendationer som lämnas av tvistlösningsorgan utanför domstol i andra EU-länder med liknande system följs av näringsidkare,
- analysera för- och nackdelar med att införa ett system som innebär att ARN meddelar verkställbara beslut i stället för att lämna rekommendationer och
- överväga och föreslå lämpliga åtgärder för att få fler näringsidkare att följa ARN:s rekommendationer.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren

föreslå hur dessa ska finansieras. I det sammanhanget bör utredaren även överväga om det är lämpligt med någon form av avgiftsfinansiering. Utredaren ska i sin konsekvensanalys beakta hur utredningens förslag påverkar små och större företag med avseende på eventuella kostnader och administrativ börda.

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14-15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den mån det bedöms lämpligt hämta information och synpunkter från de myndigheter och organisationer som påverkas av utredarens förslag.

Utredaren ska beakta det arbete som bedrivs av Utredningen om konsumentskydd vid finansiell rådgivning (Ju 2012:14) och då särskilt det arbete som rör tvistlösning utanför domstol.

Utredaren ska om så anses lämpligt också hämta inspiration från andra EU-länders system för tvistlösning av konsumenttvister utanför domstol.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2014.

(Justitiedepartementet)