

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

postmottak@fin.dep.no

Jnr. 2021/134

Hørings svar om NOU 2021:4 Norge mot 2025

Forbrukerrådet viser til departementets brev av den 26. mars d.å. der det bes om høringsinstansenes syn på vurderingene og tilrådingene i NOU 2021:4 Norge mot 2025 (Om grunnlaget for verdiskaping, produksjon, sysselsetting og velferd etter pandemien). Høringsfristen er satt til den 25. juni.

Forbrukerrådet oversender med dette sitt hørings svar.

1. Forbrukernes rolle i økonomien mot 2025

Utvalget omtaler en rekke utfordringer i myndighetenes arbeid for å sikre grunnlaget for verdiskaping mv. etter pandemien. Arbeidsgivernes og produsentenes behov for å sikre tilgang til arbeidskraft og markeder er viet stor oppmerksomhet i utredningen. Forbrukerperspektivet er imidlertid viet liten oppmerksomhet, selv om forbrukernes rolle vil være avgjørende for å sikre etterspørselen i forbrukermarkedene etter pandemien.

En rekke utfordringer og troverdige utviklingstrekk som utvalget beskriver med myndigheters og arbeidsgiveres øyne, har et motstykke i utfordringer for forbrukerne. Blant annet peker utvalget på følgende forhold:

- Noen trekk ved samfunnet under pandemihåndteringen vil kunne vise seg å bli varige, som redusert etterspørsel etter kollektivtransport og reiseliv, økt handel over nett, herunder formidling av helsetjenester, samt bruk av hjemmekontor.
- Forskere i IPBES (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) har nylig advart mot at verden kan være i ferd med å oppleve en økt hyppighet av pandemier. At deler av verden vil bli hengende etter i vaksineringsen øker blant annet faren for nye mutasjoner. Konsekvensen kan være mindre handel og vedvarende høyere helserisiko.



- Netthandelen i Norge hadde en vekst på 28,4 prosent fra 2019 til 2020, og trenden vil trolig fortsette også etter pandemien. Mye handel foregår gjennom store formidlere – såkalte netthandelsplattformer – som Hotels.com, Uber, Amazon.com, Finn.no, med flere.
- Kunstig intelligens kan erstatte eller redusere bruk av personer i produksjonen av en rekke tjenester, eksempelvis helsetjenester og juridisk arbeid.
- Husholdningenes gjeld har økt raskere enn inntektene fra slutten av 1990-tallet. Høy gjeld relativt til inntekt gjør husholdningene sårbare overfor inntektsbortfall og renteoppgang.
- Den reduserte økonomiske aktiviteten under koronakrisen førte umiddelbart til en reduksjon i globale klimagassutslipp, og varige atferds- og normendringer som følge av pandemien vil kunne forsterke effekten av pandemien på klimagassutslippene fremover.
- At forbrukere i økende grad etterspør produkter forbundet med lave utslipp og miljøpåvirkning, vil være avgjørende for å øke sirkulariteten i økonomien. Prisen på de fleste varer reflekterer ikke de reelle kostnadene for samfunnet ved produksjon, bruk og kast, herunder kostnader for miljøet. Hvis priser i større grad hadde reflektert miljøkostnaden, ville sirkulariteten i økonomien økt.

Forbrukerrådet vil understreke at dersom forbrukerne skal kunne bidra til økonomisk aktivitet, herunder en mer sirkulær økonomi, på best mulig måte, må nødvendigvis følgende sentrale utfordringer sikres:

- Forbrukerne må i størst mulig grad ha tilgang til markedene, slik at de kan benytte seg av produsentenes tilbud, og
- Forbrukerne må ha tilstrekkelig tillit til markedene til at de konsumerer.

Forbrukerrettighetene vil dermed være sentrale virkemidler for å sikre grunnlaget for verdiskaping i årene fremover. At rettighetene sikres og etterleves er nødvendige forutsetninger for velfungerende markeder.

Kapittel 2 i vårt høringssvar nedenfor er derfor viet til en gjennomgang av de grunnleggende forbrukerrettighetene, vedtatt av FNs generalforsamling i resolusjon 70/186 av 22. desember 2015. I gjennomgangen redegjør vi videre for områder hvor det er tydelig at forbrukerrettighetene vil bli utfordret som følge av den antatte samfunnsutviklingen som fremkommer av utvalgets utredning. Der vi kan foreslår derfor Forbrukerrådet konkrete tiltak for å sikre forbrukerrettighetene.

Utvalgets forslag om avvikling av taxfree-ordningen er omtalt i kapittel 3 i høringssvaret.



2. Forbrukernes rettigheter og utfordringer

I det følgende vil vi gjennomgå de grunnleggende forbrukerrettighetene og utfordringene knyttet til dem som følge av utviklingen i forbrukermarkedene frem mot 2025. FN har fastslått at rettighetene også gjelder for varer og tjenester som leveres av offentlige virksomheter.

2.1 Forbrukere får tilgang til viktige varer og tjenester

Forbrukernes rett til tilgang til essensielle varer og tjenester tilsier at man må sørge for at flest mulig forbrukere har adkomst til markedene, både under og etter pandemien. Behovet for å sikre økonomisk aktivitet i samfunnet, som er utgangspunktet for utvalgets arbeid, trekker i samme retning.

2.1.1 Utbygging av høyhastighetsbredbånd (fra 100 Mbit/s til 1 Gbit/s)

Utvalget anbefaler et digitalt infrastrukturløft med et ambisiøst mål for bredbåndstilgang i hele landet. Hele kapittel 9 i NOU 2021:4 er viet til temaet digitalisering.

Regjeringens langsiktige mål om at alle husstander og næringsdrivende skal ha tilgang til bredbånd på minimum 100 Mbit/s er i tråd med EU-kommisjonens mål. Sverige har imidlertid satt et mer ambisiøst mål om at hele 98 prosent av befolkningen innen 2025 bør ha et tilbud på minst 1 Gbit/s.

De siste dekningsundersøkelsene viser ifølge utvalget at om lag 250 000 husstander, hovedsakelig i spredt bebygde strøk, mangler høyhastighetsbredbånd på 100 Mbit/s.

Utvalget foreslår at man setter et nærmere bestemt mål om nivå på husstands- og virksomhetsdekning for 1 Gbit/s og når dette skal nås. Et konkret mål bør understøttes av en samfunnsøkonomisk analyse av kostnader og gevinster. Et slikt mål vil kunne bety at myndighetene må bistå mer i forbindelse med utbygging av digital infrastruktur.

Viktigheten av tilgang til godt bredbånd har blitt tydeliggjort under koronaepidemien, og det er fortsatt altfor mange husstander som ikke har et godt tilbud. Regjeringens målsetting om 100 Mbit/s-nett til alle norske husstander innen 2025 er derfor et viktig mål, men fremtidens husholdninger, skoler og utdanningsinstitusjoner, næringsliv og velferdstjenester forutsetter ytterligere kapasitet. Innen 2025 vil imidlertid brorparten av norske husstander – de som i dag har tilbud om bredbånd over fiber eller via kabel TV-nett – trolig



ha tilbud om Gbit-hastigheter. Det er derfor viktig å sikre at nett som bygges med offentlig støtte kan oppgraderes til høyere bredbåndshastigheter.

2.1.2 Netthandel og digital tilgang til å gjennomføre kjøp

Under pandemien har vi sett en akselerasjon av trenden med at fysiske utsalgssteder og markeds plasser erstattes av digitale plattformer, og forbrukerne må kjøpe varer og tjenester innenfor en digital infrastruktur. Det er derfor avgjørende de neste årene at så mange forbrukere som mulig er i stand til å gjennomføre kjøp digitalt i praksis.

Som følge av krav til sikkerhet i EUs betalingstjenestedirektiv, er det i de aller fleste «norske» nettbutikker fra den 1. januar 2021 innført krav om Bank-ID for å gjennomføre transaksjoner. Det er imidlertid en forutsetning for å motta Bank-ID at kunden har en norsk bankforbindelse som har ønsket å tilby vedkommende Bank-ID etter en risikobasert vurdering.

Både flyktninger og arbeidsinnvandrere i påvente av D-nummer, og derfor uten norsk bankforbindelse og/eller Bank-ID, stenges dermed ute fra de digitale markeds plassene.

Fra 24. mars i år meldes det om at Skatteetaten oppretter «skattekontor på grensen» på teststasjonene på grenseovergangene, for å tildele D-nummer til utenlandske arbeidstakere som har krav på det. Dersom ordningen opprettholdes, antas antallet forbrukere i landet uten D-nummer å være betydelig redusert, mens bankenes krav for opprettelse av Bank-ID mv. er uendret.

2.1.3 Medisinmangel og informasjon om lagerstatus

En undersøkelse gjennomført av Forbrukerrådet i april 2020 viste at 12 prosent ikke fikk tak i medisinen de skulle ha på apoteket etter koronakrisens start. Det var en lik fordeling mellom reseptbelagte og reseptfrie medisiner. Tidligere undersøkelser viser at slike hendelser fører til engstelse, stress og uro, i tillegg til eventuelt redusert helse som følge av manglende medisiner. I slike situasjoner er det viktig at forbrukeren får god informasjon om hvor det er mulig å få tak i nødvendig medisin - uavhengig av apotekkjede.

I de fleste av tilfellene hvor det foreligger mangel på medisiner klarer apotekene i samråd med lege å tilby pasientene lignende medisiner. Det kan likevel i fremtiden oppstå situasjoner hvor heller ikke erstatninger er tilgjengelige, og hvor rasjonering av enkelte medisiner blir mer vanlig.



I apotekbransjens egne standarder oppfordres apotekansatte til å sjekke tilgjengeligheten på tvers av apotekkjeder, men hverken apotekets ansatte eller forbrukerne har tilgang til denne informasjonen samlet på et sted. I dag ligger informasjonen på hver enkelt apotekkjedes nettside. Dette er informasjon Forbrukerrådet mener apotekene må bli pliktige til å dele på en felles nettside. En slik løsning vil avhjelpe situasjoner med medisinmangel ved at den medisinen vi har i landet lettere blir tilgjengelig for dem som trenger den.

2.1.4 Matvaresikkerhet

Utbruddet av pandemien i Norge utløste hamstring og tomme butikkhyller. Dette var heldigvis et forbigående fenomen. Det kan imidlertid komme nye kriser som setter matvaresikkerheten på mer alvorlige prøver.

Norge er overforsynt med fisk og selvforsynt med kjøtt. Den plantebaserte matproduksjonen er imidlertid fallende, og det dyrkbare landbruksarealet krymper. Det skal også nevnes at vi er avhengige av fôrimport til både kjøtt- og fiskeoppdrettsnæringen.

Tiltak som for eksempel beredskapslagre for korn eller strengere jordvern kan derfor være nyttige ordninger. Det kan redusere befolkningens hamstringsreflekser ved å redusere bekymringen for matvaremangel og redusere virkningene av eventuelle eksportforbud i land vi importerer mat fra. Under pandemien har vi erfart at nasjonale beredskapshensyn trumfet internasjonal solidaritet innen både smittevern og vaksiner. I en annen krise kan det være matvarer som blir den knappe faktoren.

Forbrukerrådet anbefaler derfor myndighetene å vurdere tiltak som vil gjøre den nasjonale matvaresikkerheten bedre.

2.1.5 Forbrukerrådets anbefalinger

- Det er nødvendig å øke ambisjonene når det gjelder bredbåndsutbygging, og minst 95 prosent av alle norske husstander bør ha tilbud om minst 1 Gbit/s innen 2025. Dette er et ambisiøst mål som krever at det i årene fremover settes av et høyere beløp gjennom tilskuddsordningen for utbygging av bredbånd i de årlige statsbudsjettene.
- Myndighetene bør være på vakt mot mekanismer som kan føre til at forbrukere på varig basis utestenges fra digitale og fysiske markedsplasser.
- Apotekene bør gis plikt til å dele informasjon om lagerstatus for medisiner på en felles nettside som også er tilgjengelig for forbrukerne
- Vurdere tiltak som vil forbedre den nasjonale matvaresikkerheten.



2.2 Beskyttelse av sårbare og vanskeligstilte forbrukere

Forbrukerrettigheten angir rammer som konkurransen skal virke innenfor. Markedsaktører skal ikke kunne utnytte sårbare og vanskeligstilte forbrukere.

2.2.1 Husholdningenes gjeld

Gjeldsbelastningen til norske husholdninger er høy i internasjonal sammenheng, og i Europa er det bare danske husholdninger som har høyere gjeldsbelastning (total gjeld/disponibel inntekt).

Forbrukerrådet er bekymret for at mange husholdninger befinner seg i en situasjon hvor de både har høy gjeld og begrensede finansielle buffere til å kunne håndtere et generelt høyere rentenivå, eller situasjoner med inntektsbortfall, for eksempel som følge av arbeidsledighet eller sykdom.

Gjeldende utlånsforskrifter bidrar til å dempe appetitten på kreditt i markedet, og må derfor videreføres.

Forbrukerrådet vil peke på at den nye finansavtaleloven vil gi norske forbrukere et bedre vern enn det de har i dag, og mener blant annet det er bra at eksisterende frarådingsplikt nå blir erstattet med en avslagsplikt i situasjoner hvor kredittvurderinger viser at evnen til å betjene et lån er for lav.

2.2.2 Boligmarkedet

Boligprisene har økt betydelig de siste årene, blant annet som følge av det historisk lave rentenivået.

Førstegangskjøpere og yngre låntakere har høyest gjeld i forhold til inntekt og høyest belåningsgrad på egen bolig. Dette er grupper som også er særlig sårbare for renteøkninger og inntektsbortfall.

Det norske boligmarkedet er også i stor grad todelt, med leietakere på den ene siden og boligeiere på den andre. I underkant av 80 prosent av innbyggerne i Norge bor i eiet bolig (selveierboliger eller andels-/aksjeboliger), mens litt i overkant av 20 prosent leier bolig. De siste årene har andelen som bor i leiet bolig økt noe.

Forbrukerrådet vil peke på at det eksisterer en rekke forbrukerutfordringer i det norske leiemarkedet, og mener det er nødvendig å styrke leietakernes rettigheter etter husleieloven.



2.2.3 Gjeldsordningsloven

Å forhindre at mennesker pådrar seg mer gjeld enn de makter å betjene, og ender opp i en livslang fattigdomsfelle, er først og fremst viktig for husholdningene det gjelder. I tillegg er det samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Forbrukerrådet mener det er behov for å etablere et nettbasert selvhjelpsverktøy for forbrukere med tiltagende betalingsvansker, men som ikke nødvendigvis kan sies å ha betalingsproblemer. Behovet for et slikt verktøy illustreres av at antallet forbrukere med høy forbruksgjeld er betydelig. Tall fra gjeldsregisteret.com høsten 2019 viste følgende fordeling av usikret gjeld blant norske forbrukere:

Antall låntakere	Skylder til sammen	Gjennomsnitt per skyldner
3 200 000	169 100 mill. kr.	53 000 kr.
206 873	86 900 mill. kr.	420 000 kr.
29 203	27 570 mill. kr.	944 000 kr.
3 168	5 070 mill. kr.	1 600 000 kr.

Kilde: www.gjeldsregisteret.com

Gjeldsordningsloven skal sikre at mennesker med alvorlige gjeldsproblemer gjenvinner kontrollen over sin egen økonomi, men i dag fungerer ikke loven godt nok etter hensikten. Det er grunn til å anta at mange som har behov for gjeldsordning ikke mottar slik bistand. Mens antallet utleggsforretninger de siste årene har vært svært høyt, har antallet nye gjeldsordninger vært svært lavt. I 2020 ble det åpnet 2 559 gjeldsordningssaker hos namsmyndighetene, mens antallet tinglyste utleggsforretninger ifølge SSB utgjorde 71 342 saker.

Forbrukerrådet vil be om at regjeringen i forbindelse med arbeidet med å revidere gjeldsordningsloven også vurderer hvorvidt namsmyndighetene er satt opp med tilstrekkelig kapasitet til å kunne håndtere søknader om gjeldsordninger på en tilfredsstillende måte. Kapasitetsproblemer hos namsmyndighetene må uansett ikke forsinke mulighetene skyldnere har til å bli kvitt uhåndterlig gjeld.

2.2.4 Inkasso

Ifølge Finanstilsynet utgjør krav overfor husholdninger hovedvekten av sakene som inkassoforetakene inndriver. Per den 30. juni 2020 skyldte norske husholdninger i alt 64,5 milliarder i inkasso, som utgjorde 92 prosent av alle inkassosaker under utførelse. Inkassosaker knyttet til forbruksgjeld utgjorde i alt 687 600 saker ved utgangen av første halvår 2020, og over 50 prosent av husholdningenes misligholdte beløp.



I forbindelse med regjeringens arbeid med ny inkassolov mener Forbrukerrådet det er nødvendig å fastsette ytterligere og betydelige reduksjoner i gebyrene og salærene ved inndriving av krav. Selv etter de reduksjoner som regjeringen foretok i 2020, er de norske inkassogebyrene fremdeles fra to til 56 ganger høyere enn i Sverige. Forskjellene er mindre sammenlignet med gebyrnivåene i Finland, men også her befinner Norge seg på et helt annet nivå. Norske skyldnere belastes med fra 60 til 1 300 prosent mer enn våre finske naboer. Det norske honorarnivået er så høyt at det skaper en kunstig og skadelig høy etterspørsel etter inkassotjenester. For å unngå dette bør det ikke være mer lønnsomt for fordringshavere å sende krav til inkasso, enn å få betalt ved forfall.

Forbrukerrådet mener at gebyrene bør settes så lavt at de ikke dekker kostnadene ved innfordring fullt ut. Det vil tvinge fordringshaverne til selv å betale en andel av innfordringskostnadene. Det vil også sette en stopper for det som i dag fremstår som gratis, eller til og med lønnsomme, inkassotjenester for fordringshaverne, med insentiver til slepphendte kredittvurderinger og unødvendig nidkjær inndriving.

I dag bruker både vanskeligstilte forbrukere - og deres hjelpere - uforholdsmessig mye tid på å kartlegge status i inkassosaker når det skal utformes helhetlige tilbakebetalingsplaner. Det er derfor behov for et nasjonalt inkassoregister som i sanntid kan gi privatpersoner en komplett oversikt over samlede inkassokrav. Basert på erfaringene med gjeldsregistrene vil inkassoregistrene kunne forvaltes av både offentlige og private aktører. Det er likevel en offentlig oppgave å utforme et regulatorisk rammeverk for inkassoregistrene som både ivaretar personvernet og som sikrer innrapportering til registrene fra de ulike inkassobyråene.

2.2.5 Forbrukerrådets anbefalinger

- Utlånsforskriftene må stille strenge krav til bankenes utlånsvirksomhet, og bidra til å bremse gjeldsveksten til norske husholdninger.
- Det er nødvendig å styrke leietakernes rettigheter i husleieloven for å sikre en bedre balanse mellom eier og leier i boligmarkedet.
- Det bør etableres et nettbasert selvhjelpsverktøy for forbrukere med tiltagende betalingsvansker, som kan bidra til å forhindre langvarige gjeldsfeller.
- Namsmyndighetene må settes opp med tilstrekkelig kapasitet til å kunne håndtere søknader om gjeldsordninger på en tilfredsstillende måte.



- Innføring av ny inkassolov bør blant annet føre til at inkassogebyrer og -salærer reduseres betydelig og til et så lavt nivå at det ikke lenger skal lønne seg for fordringshaverne at en kunde betaler for sent fremfor at kunden betaler i tide.
- Det bør etableres et inkassoregister som kan gi skyldnere en fullstendig sanntidsoversikt over utestående krav.

2.3 Beskyttelse av forbrukere mot fare for deres helse og sikkerhet

Rettigheten angir rammer som markedet forutsettes å virke innenfor, og omfatter blant annet retten til produksjonsstandarder som sikrer trygge produkter.

2.3.1 Globale salgsplattformer

Europeiske forbrukerundersøkelser viser at handel på netthandelsplattformer utenfor EU/EØS medfører alvorlige risikoer for forbrukernes helse og sikkerhet. Forbrukerrådet gjorde selv en undersøkelse i november 2020 som viste at produkter som er ulovlige på det europeiske markedet, og meldt til Rapex/Safety Gate, ble markedsført og solgt til europeiske forbrukere på globale plattformer.¹ Forbrukere over hele Europa handler i økende grad på disse plattformene. Nærmere om dette problemet og forslag til tiltak er omtalt i nedenstående punkt (j) om forbrukerrettighetene ved digital handel.

2.3.2 Et trygt helsevesen krever økt digitalisering

For å avlaste helsevesenet og opprettholde tilgang til gode helsetjenester vil det være nødvendig å benytte seg av nye løsninger. Et mer pasientsentrert helsevesen legger også opp til at pasienten tar et større ansvar for egen helse.²

Digitalisering vil blant annet kunne lette oppfølgingen ved kroniske sykdommer og kontakten med pasientgrupper som har utfordringer med fysisk oppmøte. For at digitaliserte behandlingstjenester skal være trygge, er det avgjørende at myndighetene stiller klare kvalitetskrav til de digitale løsningene som benyttes, herunder ivaretagelse av personvern og universell utforming, brukervennlighet mv.

¹ <https://www.forbrukerradet.no/siste-nytt/ikke-kjop-livsfarlige-gaver-pa-nett/>

² <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1395666/FULLTEXT01.pdf>



Covid-19 situasjonen har vist hvor viktig det er med videokonsultasjoner for å kunne tilby forsvarlige helsetjenester. En mer digital fastlegetjeneste skaper økt tilgjengelighet og gir brukerne, både pasient og behandleren, flere valgmuligheter. Flere alternativer gir et hardt rammet helsevesen og pasienter flere bein å stå på. Et utdatert helsevesen er ikke trygt – hverken for legene eller pasientene.

I dag har den norske helsesektoren en kompleks og fragmentert organisering. Pasienter, pårørende og innbyggere kjenner på kroppen konsekvensen av dagens manglende samhandling, mangelfull informasjonsflyt og sammenhenger i tjenester og behandlingsforløp. For helsepersonell medfører det mye ekstraarbeid og utrygghet at ulik informasjon må hentes på ulike steder. For pasient, pårørende og innbygger er dette en trussel mot liv og helse.

Ifølge OECD ligger helsesektoren 10 til 15 år etter i digitaliseringen sammenliknet med andre samfunnssektorer[2].³ Norge kan gå foran som et godt eksempel. Teknologien er i stor grad på plass, men det er regulatoriske barrierer og kompetansemangel som i stor grad begrenser bruken av denne.

2.3.3 Forbrukerrådets anbefalinger

- Det må stilles statlige kvalitetskrav til digitale løsninger som benyttes i produksjonen av helsetjenester.
- Informasjonsflyten må forbedres mellom ulike områder i helsevesenet, for eksempel overgangen mellom sykehus til kommunale helsetjenester.

2.4 Fremme og beskyttelse av forbrukernes økonomiske interesser

Rettigheten innebærer at forbrukernes økonomiske interesser skal beskyttes, både gjennom hensiktsmessige regulatoriske bestemmelser og ved at det sørges for konkurranse og velfungerende markeder.

2.4.1 Reisegarantier

Umiddelbart etter nedstengningen av samfunnet den 12. mars 2020 oppstod det en bølge av avlysninger, kanselleringer og utsettelse av flyreiser. Mange hadde kjøpt reiser og ferieopphold, billetter til ulike arrangementer, og hadde løpende avtaler eller medlemskap som ble påvirket.

³ <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/e3b23f8e-en.pdf?expires=1592206558&id=id&accname=guest&checksum=552BFD23404F4BFEA8B9BDE1918232A8>



Gjeldende rett for forbrukere som har opplevd at flyreisen har blitt kansellert, er at billettutgiftene skal refunderes senest syv dager etter at man har bedt om refusjon. Dette er hjemlet i forskrift om flypassasjerers rettigheter ved nektet ombordstigning og innstilt eller vesentlig forsinket flyging. En rekke flyselskaper hadde frem til slutten av 2020 likevel fortsatt restanser i form av ubetalte refusjoner. Det mest graverende ved denne situasjonen var manglende oppfølging og sanksjonering. I praksis har flyselskapene kunnet drifte på kundenes penger ved at refusjoner ikke har vært utbetalt rettidig, og i lang tid uten reelle sanksjoner fra myndighetene.

Også når det gjelder pakkereiser opplevde mange forbrukere å havne i en krevende økonomisk situasjon som følge av Covid-19 pandemien. Det europeiske pakkereisedirektivet gir forbrukere rett til refusjon ved avlyste pakkereiser innen 14 dager. Dette er også regulert i Lov om pakkereiser og reisegaranti mv. (pakkereiseloven). Etter nedstengningen i mars i fjor ble imidlertid denne fristen forlenget fra 14 til 90 dager. Myndighetene fastsatte en midlertidig forskrift om pakkereisearrangørers utsatte tilbakebetalingsplikt til reisende for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av Covid-19. Den forlengede tilbakebetalingsfristen ble også gjort gjeldende for allerede forfalte krav. Ved å utsette tilbakebetalingsfristen ble forbrukerne i praksis tvunget til å yte gratis kreditt til pakkereiseselskapene i inntil 90 dager. Dette representerte et grovt brudd på forbrukerrettighetene.

For mange forbrukere var manglende refusjoner fra flyselskaper og den utvidede fristen for refusjon fra pakkereiseselskapene svært krevende økonomisk, og har åpenbart påvirket tilliten mange forbrukere har til etablerte forbrukerrettigheter. Forbrukerrådet mener derfor det er behov for en radikal endring av strukturen knyttet til reisegarantifondet, og mer i retning av hvordan bankenes sikringsfond for innskudd er organisert og fungerer. Regelverket knyttet til reiser må endres og forbedres for å sikre forbrukere bedre økonomisk mot avlysninger, kanselleringer og utsettelse av reiser. Det vil kunne innebære at reisелеverandørene må skyte inn midler i fondet i tillegg til at mandatet til reisegarantifondet utvides slik at det også kan ta opp lån på innskudd.

2.4.2 Prisnivået på ekom-tjenester

Ekom-tjenester i Norge er priset høyere enn i de fleste land det er naturlig å sammenligne oss med. I Melding til Stortinget 28 (2020-2021) om «Vår felles digitale grunnmur – mobil-, bredbånds- og internettjenester» fremholder regjeringen at de ønsker å legge til rette for virksom konkurranse som reduserer prisdifferansen til andre nordiske land for både mobil- og bredbåndstjenester. Ifølge regjeringen betaler norske sluttbrukere i gjennomsnitt 2 til 5 ganger mer



per GB data sammenliknet med svenske, danske og finske sluttbrukere, etter at ulikheter i kjøpekraft er hensyntatt. Regjeringen vil også at ekom-myndigheten skal være særlig oppmerksom på prisnivået i de deler av landet hvor det er færre tilbydere å velge mellom.

Forbrukerrådet mener det er behov for å overvåke konkurransesituasjonen i markedet for ekom-tjenester særlig nøye, og vurdere tiltak som bedrer forbrukernes stilling i markedet. Behovet for dette styrkes ytterligere når husholdningene i stadig stigende grad vil være avhengige av ekomtjenester for å kunne delta i økonomien i rollen som forbrukere.

2.4.3 Forbrukerrådets anbefalinger

- Regelverket knyttet til garantier og refusjoner i forbindelse med reiser må gjennomgås med sikte på å styrke forbrukernes rettigheter og vern.
- Prisdifferansene i Norden for brukere av mobil- og bredbåndstjenester bør reduseres, slik at norske forbrukere ikke skal behøve å betale vesentlig mer enn sluttbrukere i Sverige, Danmark og Finland.

2.5 Tilgang for forbrukerne til tilstrekkelig informasjon for at de skal kunne ta informerte valg i henhold til individuelle ønsker og behov

Forbrukernes rett til pris-, vilkårs- og produktinformasjon som er transparent, fullstendig og presis, er en forutsetning for velfungerende markeder, men temaet er i liten grad berørt i utredningen. For at forbrukere skal kunne gjøre opplyste valg, er det avgjørende at forbrukerne også har tilgang til informasjon om ulike varer og tjenester.

2.5.1 Digitale sammenligningstjenester og salgsplattformer

Utsalgsstedene for både varer og tjenester er i stigende grad på nett. I utgangspunktet har virksomhetene plikt etter Prisopplysningsforskriften til å oppgi pris-, vilkårs- og produktinformasjon som er transparent, fullstendig og presis, også når salg skjer på digitale plattformer. Det er imidlertid helt avgjørende at det avsettes tilstrekkelige ressurser til å ivareta nødvendige kontroll- og tilsynsoppgaver i det nettbaserte forbrukermarkedet.

Med fremveksten av utsalgssteder på nett, har det også skjedd en sterk vekst av digitale markedsplasser som tilbyr produkt- og prissammenligninger i forbrukermarkedene. Det ligger betydelige muligheter for fordreid markedsinformasjon i slike tjenester.



EU-kommisjonen har lagt ned en betydelig innsats i å utrede mulighetene for å sikre transparens og korrekthet i såkalte «Comparison tools», og dokumenterte blant annet i 2014 at tre av fire forbrukere bruker dem og at bruken i betydelig grad fører til kjøp. En stor andel av de over 1000 digitale sammenlikningstjenestene som ble undersøkt inneholdt imidlertid feil, misvisende og/eller ufullstendig informasjon. Kommisjonens konklusjon er i all hovedsak at eksisterende lovverk må sikres håndhevet, dersom en skal oppnå tilfredsstillende informasjonskvalitet til forbrukerne på digitale sammenlikningstjenester.

2.5.2 Grønnvasking

Norske forbrukere er opptatt av å ta miljøvennlige valg. Forbrukerrådets befolkningsundersøkelse om sirkulærøkonomi fra 2019 viste at ni av ti er helt eller delvis enig i at det er viktig å være miljøvennlig. Den europeiske Consumer Conditions Scoreboard viser også at over halvparten av europeiske forbrukere påvirkes av markedsføring som fremhever at et produkt er «grønt».

Merkeordninger kan være en viktig kilde til informasjon om opprinnelse, produksjon og bærekraft knyttet til ulike varer og produkter. Det store antall merkeordninger med varierende kvalitet i enkelte forbrukermarkeder er imidlertid en utfordring.

Forbrukerrådet mener at dagens regler som skal forhindre grønnvasking og grønne påstander må strammes inn. Her pågår det for tiden et viktig arbeid i EU (herunder knyttet til taksonomien), men en nasjonal diskusjon i Norge om tilnærmingen til temaet grønnvasking vil også være både viktig og nødvendig.

2.5.3 Forbrukerrådets anbefalinger

- Det må sikres at Forbrukertilsynet disponerer tilstrekkelige ressurser til å føre tilsyn med pris- og produktinformasjonen på digitale «markedsplasser», herunder utsalgssteder og digitale sammenlikningstjenester.
- Grønnvasking må forebygges ved at påstander om etiske og/eller miljømessige fortrinn må dokumenteres og produktet/tjenesten må være bedre enn en vesentlig andel av tilsvarende produkter/tjenester i markedet.
- Påstander om «grønne» egenskaper må være relevante og ikke fremheve uvesentlige sider av den totale miljøbelastningen til spesifikke produkter/tjenester.



2.6 Forbrukerutdanning, inkludert utdanning om de miljømessige, sosiale og økonomiske konsekvensene av forbrukernes valg

Forbrukerrettigheten er i samsvar med en viktig forutsetning for velfungerende konkurranse. Kunnskap og informasjon, herunder gjennom ulike merkeordninger, fremmer forbrukermakt og gjør det mulig for forbrukerne å ta opplyste valg.

2.6.1 Etisk bevisste forbrukere

En rekke undersøkelser de senere årene har vist at flertallet av norske forbrukere er opptatt av etikk og bærekraft. Mange forbrukere er også generelt opptatt av å leve mer bærekraftig enn de gjør i dag, og etterlyser tydeligere merking av produkter og støtter i stor grad tiltak som vil gjøre det billigere å reparere fremfor å kjøpe nytt. Mange forbrukere støtter i tillegg innføring av strengere reguleringer dersom dette kan bidra til en mer bærekraftig utvikling.

Det må bli enklere for forbrukere å ta gode miljøvalg. Det er imidlertid ofte svært vanskelig for forbrukere å vite om en vare er produsert på en etisk forsvarlig måte. En hovedutfordring er at mange varer som tilbys til forbrukere er produsert i stater der grunnleggende menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter ikke blir respektert og ivaretatt. Gode og troverdige merkeordninger kan i så måte bidra til å gjøre forbrukerne mer trygge på at varene de kjøper tilfredsstillende viktige krav om bærekraft eller etisk produksjon.

Regjeringens forslag til en åpenhetslov om etikkinformasjon representerer et betydelig skritt fremover i arbeidet for ansvarlige globale leverandørkjeder og for forbrukeres muligheter til å ta mer etiske og informerte valg, og vil være en god «tvilling» til den allerede eksisterende Miljøinformasjonsloven. Mens formålet med miljøinformasjonsloven er å sikre allmennheten tilgang til miljøinformasjon og derved gjøre det lettere for den enkelte å bidra til vern av miljøet, verne seg selv mot helse- og miljøskade; så vil åpenhetsloven om etikkinformasjon sikre kunnskap om grunnleggende menneskerettigheter og arbeidsforhold i virksomheter og i leverandørkjeder, og slik bidra til å fremme respekt for slike rettigheter. Bedrifter og leverandører som over tid har arbeidet systematisk med etikk og bærekraft vil dermed kunne få et konkurransefortrinn.

Utfordringen fremover blir imidlertid å sikre at rekkevidden til åpenhetsloven om etikkinformasjon utvides, slik at den også vil gjelde for alle virksomheter



som tilbyr varer og tjenester i Norge, og også for utenlandske nettbutikker og digitale netthandelsplattformer som ikke er registreringspliktige i Norge.

2.6.2 Kontaktpunkt om sirkulær økonomi

Norge har et av de høyeste forbruk per innbygger i verden, samtidig som 97,6 prosent av materialene vi forbruker hvert år ikke blir ført tilbake til kretsløpet. Vår økonomi er kun 2,4 prosent sirkulær.⁴ Forbrukerrådet mener det er avgjørende at vi legger om fra en sirkulær økonomi basert på «bruk og kast» til en sirkulær økonomi basert på gjenbruk og ombruk.

Regjeringen la i midten av juni 2021 frem «Nasjonal strategi for ein grønn, sirkulær økonomi», hvor ambisjonen er at Norge skal være et foregangsland i utviklingen av en sirkulær økonomi som utnytter ressursene bedre. I strategien ønsker regjeringen å gi forbrukerne sterkere rettigheter og muligheter for sirkulærøkonomisk forbruk, og vil styrke tilgangen til produkter som har lengre levetid og andre bærekraftsegenskaper, samtidig som forbrukerinformasjonen skal bli bedre. I strategien pekes det også på at varehandelen og tjenesteytende næringer har en særlig viktig rolle i å legge til rette for bærekraftige produkter og forbruk, gjennom sin kontakt med vanlige forbrukere.

Ett av tiltakene i strategien er å opprette et kontaktpunkt for forbrukermakt i det grønne skiftet. Kontaktpunktet skal bidra til informasjon og inspirasjon, og skal samle kunnskap, ideer, erfaringer og fremme sirkulær praksis gjennom å spre gode eksempler og metoder, formidle kontakter, fremme initiativ, mv.

Forbrukerrådet støtter at det opprettes et kontaktpunkt om sirkulær økonomi i Norge. Det skal være enkelt for forbrukere å gjøre bærekraftige valg i hverdagen.

2.6.3 Forbrukerrådets anbefalinger

- Forbrukerrådet støtter innføringen av åpenhetsloven om etikkinformasjon, som vil gjøre det mulig for forbrukere og andre å etterspørre informasjon, og vil bidra til at flere næringsdrivende i større grad undersøker forholdene i leverandørkjedene sine og stiller krav om anstendige arbeidsforhold.
- Rekkevidden til åpenhetsloven om etikkinformasjon bør imidlertid økes slik at den også omfatter utenlandske nettbutikker og digitale salgsplattformer

⁴ <https://www.forbrukerradet.no/siste-nytt/ny-rapport-viser-at-norsk-okonomi-kun-er-24-prosent-sirkulaer/>



som ikke er registreringspliktige i Norge, men som tilbyr varer og tjenester i Norge til norske forbrukere.

- Forbrukerrådet støtter at det opprettes et kontaktpunkt om sirkulær økonomi i Norge som kan bidra til at forbrukerne kan gjøre bærekraftige valg i hverdagen.

2.7 Tilgjengelighet av effektiv tvisteløsning og oppreisning for forbrukere

FNs retningslinjer omfatter medlemsstatenes plikt til å utvikle rettferdige, effektive transparente og upartiske mekanismer, også ved grensekryssende handel. Forbrukere har ikke bare rett til trygge varer og tjenester, men også til trygghet om rettigheter.

2.7.1 Krav om pliktig tilslutning til tvisteløsningsordning for foretak som selger finansielle produkter til norske forbrukere

Det eksisterer en betydelig informasjons- og kunnskapsasymmetri mellom forbrukere og ikke-profesjonelle investorer og tilbydere av finansielle tjenester. Tilbud og kontrakter kan være utformet på en lite forståelig måte, og for enkelte produkter praktiseres det også en viss grad av pristilsløring. Dette kan få alvorlige konsekvenser ettersom dårlige valg i finanssektoren kan føre til store økonomiske tap for forbrukere.

For forbrukere kan det være vanskelig å skille mellom norske foretak, foretak som driver grensekryssende virksomhet og filialer av utenlandske foretak. Dette kan ikke minst være krevende i en tid hvor en rekke kontrakter og avtaler inngås på nett, og det er derfor viktig at alle norske kunder har samme rett til å få en utenrettslig vurdering av sin klage.

Innføring av en plikt for finansforetak som selger finansielle produkter og tjenester til norske forbrukere om å være tilsluttet en klageordning vil også bidra til mer like konkurransebetingelser for norske finansielle foretak og finansielle virksomheter basert i utlandet.

2.7.2 Forbrukerrådets anbefaling

- Forbrukerrådet mener det må innføres en plikt både for innenlandske og utenlandske finansforetak om å være tilsluttet en utenrettslig klageordning i Norge dersom de ønsker å tilby finansielle produkter og tjenester til norske forbrukere.



2.8 Frihet til å danne forbruker- og andre relevante grupper eller organisasjoner og muligheten for slike organisasjoner til å presentere sine synspunkter i beslutningsprosesser som berører dem

Denne grunnleggende forbrukerrettigheten er godt sikret i Norge og er heller ikke berørt av utvalgets utredning, men nevnes her for fullstendighetens skyld.

2.9 Fremme bærekraftige forbruksmønstre

Utvalget vier hele kapittel 8 til det grønne skiftet, med vekt på sirkulær økonomi, bærekraft, miljø og klima, og beskriver i hovedtrekk både utfordringer og løsninger på en grundig måte.

Mellom 60 og 80 prosent av miljøpåvirkningene på planeten vår kommer fra husholdningenes forbruk. Om lag 80 prosent av karbonutslippene fra husholdningenes forbruk er miljøeffekter fra produksjon av varer som vi kjøper. Hvis vi endrer forbruksvanene våre og etterspør varer som er produsert på en mer bærekraftig måte, vil det ha en stor og positiv effekt på klima og miljø.

Det er også behov for en omlegging fra en lineær økonomi til en sirkulær økonomi, som innebærer at vi beveger oss bort fra «bruk og kast» og over til økt fokus på gjenbruk og ombruk.

2.9.1 Miljøavgifter og prising

Naturinngrep og miljøskadelige utslipp har en kostnad for samfunnet som bedrifter eller privatpersoner i utgangspunktet ikke tar inn over seg, men som kan bakes inn i prisene til forbrukerne, slik at produksjons- og forbruksmønstre endres. Det vi vil ha mer av bør bli billigere, mens det vi vil ha mindre av bør bli dyrere.

Forbrukerrådet mener i utgangspunktet at skatter og avgifter i større grad må tas i bruk for å korrigere markedsvikt og fremme en mer effektiv ressursbruk. Samtidig bør skatter og avgifter også brukes til å fremme holdbarhet og reparasjon, og til å motvirke omsetning av produkter med kort levetid som ikke kan repareres.

Differensierte skatte- og avgiftssatser vil kunne være viktige verktøy for å støtte opp under en mer sirkulær økonomi og for å ivareta viktige miljø- og folkehelsehensyn.



2.9.2 Endringer i mva-systemet

Fritak for merverdiavgift på reparasjoner og reservedeler vil gjøre det mer lønnsomt å reparere det man allerede har fremfor å kjøpe nytt, mens fritak for merverdiavgift på utleie kan gjøre det mer lønnsomt å leie fremfor å eie. Begge deler vil være bra for miljøet, og vil også kunne gjøre det mer attraktivt å starte ny virksomhet som baserer seg på utleievirksomhet eller reparasjonstjenester.

Sverige har allerede innført mva-reduksjon for enkelte reparasjoner. Forbrukerrådet mener Norge bør følge etter Sverige og gå enda litt lenger gjennom å innføre fullt fritak for merverdiavgift for slike reparasjoner. Et fritak bør innebære at reparatører ikke legger mva på sine tjenester, og at de fortsatt beholder mva-fradraget for sine kostnader.

Forbrukerrådet er dermed uenig med utvalget i at mva-systemet kun bør baseres på én sats. I lys av de store miljøproblemene vi står overfor kan vi ikke innrette samfunnet slik at vi belønnes for å bruke og kaste, mens det skal være dyrt og vanskelig å ta vare på det vi allerede har.

Forbrukerrådet mener dagens merverdiavgiftssystem, som består av tre satser samt nullsats, bør erstattes av et system som består av to satser samt nullsats. Merverdiavgiftssystemet bør således utformes med én alminnelig sats (20-25 %), én redusert sats/mellomsats (10-12,5 %) og én nullsats. Vi viser i denne forbindelse til vårt høringsvar av den 28. august 2019 til NOU 2019:11 om «Enklere merverdiavgift med én sats».

2.9.3 Folkehelse og kosthold

Det er bekymringsfullt at de sosiale forskjellene i helseadferd ser ut til å ha økt under pandemien. Resultater fra Folkehelseinstituttets nasjonale folkehelseundersøkelse 2020, som ble lansert den 29. april i år, viser at det er et stort forbedringspotensiale i deler av befolkningen når det kommer til kosthold, men også knyttet til annen helseadferd. Det er ikke tilstrekkelig med informasjon og holdningsskapende arbeid for å løse folkehelseutfordringene. Flere tiltak på systemnivå, som også inkluderer bruk av reguleringer, avgifter og insentiver, er nødvendig.

Forbrukere har ikke blitt mindre opptatt av bærekraft under pandemien. Også innenfor matområdet ønsker forbrukerne at det skal bli enklere å velge bærekraftig, dvs. at man kjøper mat som både er bra for helsen og bra for miljøet. At matproduksjon og verdikjedene har lavest mulig klimaavtrykk og foregår innenfor naturens tåleevne, er også i forbrukernes interesse.



Forbrukersårbarheten er likevel potensielt stor for forbrukerne i møte med et komplekst matvaremarked.

Mange av målene som Norge har forpliktet seg til innenfor klima, bærekraft og helse er knyttet til mat og matproduksjon, og for å nå målene er det behov for en helhetlig tilnærming. Mange aktører er klar over og ønsker å jobbe for at det norske matsystemet går gjennom en transformasjon som sikrer en mer bærekraftig matproduksjon, bidrar til forutsigbarhet og støtter opp om forbrukernes ønske om å spise mest mulig sunt og miljøvennlig.

2.9.4 Elbilfordeler bør videreføres

Norge skiller seg ikke ut fra land det er naturlig å sammenligne seg med gjennom kraftige subsidier av nullutslippsbiler, men gjennom avgifter på alternativet, som i stor grad består av personbiler med forbrenningsmotor. Det er først og fremst ved å frita el- og hydrogenbilene fra disse avgiftene at vi har skapt sterke insitamenter til kjøp av utslippsfrie biler. Etter hvert som antallet utslippsfrie biler øker forventes det imidlertid innstramning av lokale fordeler som fritak for bompengavgifter og fri parkering på kommunale p-plasser.

Dersom Stortingets ambisjon om tilnærmet 100 prosent fossilfritt nybilsalg skal nås i 2025, mener Forbrukerrådet det er avgjørende å beholde effektive statlige virkemidler som redusert merverdiavgift på elektriske kjøretøy. De mest sentrale elbilinsentivene bør beholdes i en god del år fremover for å unngå at det sås tvil om fordelene ved å velge nullutslippsbiler fremfor forurensende fossilbiler. I tillegg vil det være behov for statlige bidrag for å sikre utbygging av en landsdekkende ladeinfrastruktur.

Transportøkonomisk Institutt (TØI) har beregnet at dersom det innføres merverdiavgift på elbiler, så vil salget av elbiler stupe med mer enn 70 prosent.⁵ TØIs beregninger viser samtidig at mens elbilsalget vil reduseres kraftig som følge av en innføring av moms på utslippsfrie biler, så vil salget av biler med forbrenningsmotor som dieslbiler, bensinbiler og ladbare hybrider øke sine markedsandeler betydelig. Dette vil i så tilfelle være en utvikling som går i stikk motsatt retning av det som bør være målet, nemlig overgang fra fossilt til fornybart.

2.9.5 Fordelingseffekter

Utvalget peker på at en rettferdig fordeling av kostnadene knyttet til grønn omstilling vil være viktig for at omstillingen skal få tilstrekkelig støtte og

⁵ Transportøkonomisk institutt (TØI): «Etterspørselen etter nye personbiler», TØI-rapport 1665/2018, side 18 og 32.



oppslutning i befolkningen. Det gjelder både fordelingsvirkninger på tvers av inntektsgrupper og geografisk.

Forbrukerrådet er enig i dette, og vil i tillegg påpeke at hvis man skal lykkes med det grønne skiftet, så må alle forbrukere inviteres med i dugnaden. Dersom store grupper i befolkningen føler at de taper på viktige omlegginger, risikerer man motstand som kan føre til at helt nødvendige reformer i verste fall ender med å bli omgjort.

Forbrukerrådet mener i tillegg det er vesentlig at skatter og avgifter utformes på en måte som både bidrar til at det er enkelt, oversiktlig, ubyråkratisk og forståelig både for næringsaktører og forbrukere, samtidig som systemet må bidra til å nå viktige mål, herunder vridning av produksjon og forbruk i en mer miljøvennlig retning.

2.9.6 Grønn og bærekraftig finans

Innføring av et eget regelverk om bærekraftig finans må bidra til at bærekraftige virksomheter og prosjekter lettere kan finansieres for slik å bremse temperaturstigninger og klimagassutslipp i tråd med Parisavtalen, redusere klimarisiko og oppnå samfunnsmessige gevinster.

To EU-forordninger om bærekraftig finans, henholdsvis offentliggjøring av bærekraftsrelatert informasjon i finanssektoren og innføring av et rammeverk for et klassifiseringssystem for bærekraftig økonomisk aktivitet (taxonomy), ligger an til å bli tatt inn i norsk lov i løpet av kort tid.

Innlemming av EU-forordningene i norsk lov vil bidra til å svare ut en reell etterspørsel blant mange forbrukere etter merking som tydeligere synliggjør hvilke investeringer som faktisk er bærekraftige.

Det er samtidig viktig å sikre at merkeordningen implementeres på en slik måte at den ikke gir muligheter for grønnvasking.

2.9.7 Forbrukerrådets anbefalinger

- At det gjøres enklere for forbrukerne å ta klima- og miljøvennlige valg må være en integrert del av strategien for en sirkulær økonomi.
- Ettersom en stor andel av varene som forbrukes i Norge er produsert i utlandet er det viktig med en klimapolitikk som også innbefatter utslipp som følger av forbruk av importvarer.



- Avgifter må innrettes slik at det lønner seg å velge miljøvennlig, og avgiftene bør reduseres på produksjon og adferd som støtter opp under det grønne skiftet.
- Merverdiavgiften bør senkes på reparasjoner av bl.a. elektronikk, sykler, klær og sko. Det bør i tillegg innføres skattefradrag for reparasjoner av kjøleskap, vaskemaskiner og andre produkter, som gjennomføres hjemme.
- Folkehelsehensyn tilsier at det etableres prisinsentiver til kjøp av sunne matvarer fremfor usunne matvarer, blant annet gjennom lavere mva-satser for sunne matvarer.
- Avgiftsfordeler for nullutslippsbiler bør videreføres dersom det skal være mulig å nå målet om tilnærmet 100 prosent fossilfritt nybilsalg i 2025.
- Finansielle investerings- og spareprodukter må merkes på en måte som ivaretar forbrukernes behov for bærekraftsinformasjon.

2.10 Et beskyttelsesnivå for forbrukere som bruker elektronisk handel som ikke er mindre enn det som gis i andre former for handel

Hvordan Europa skal forholde seg til veksten i de globale netthandelsplattformene diskuteres nå på mange plan i EUs organer og i EU-landene.

2.10.1 Netthandel skal være trygt for forbrukere

Etter dagens regelverk behandles netthandelsplattformer, som f.eks. Amazon, AliExpress og Wish, som markedsplasser og ikke som aktive selgere. Ved å definere seg som passive markedsplasser og ved å unngå å ha fysisk tilstedeværelse og representanter i europeiske land, blant annet Norge, kan plattformsselskaper unndra seg ansvar for varer som selges på plattformene, herunder også ansvar for at produktene som selges er lovlige i henhold til krav om helse, miljø og sikkerhet og ansvar for at forbrukernes rettigheter overholdes. Det gir plattformaktører og eventuelt selgere som bruker plattformene konkurransefordeler om disse slipper å etterleve lovkrav som andre aktører overholder. Det er derfor viktig å fjerne smutthull i regelverket som gjør at plattformer kan unndra seg lovkrav. Dette arbeidet foregår på EU-nivå i forbindelse med reguleringspakken for digitale plattformer (Digital Services Act), og andre prosesser i EU knyttet til Produktsikkerhetsdirektivet og forbrukerrettigheter i den digitale økonomien (New Consumer Agenda).

Varer som selges til norske forbrukere skal være i henhold til lovkrav og standarder for helse, miljø og sikkerhet, og de skal selges i tråd med regler for



markedsføring og forbrukerrettigheter. Dette håndheves av blant annet Miljødirektoratet, DSB og Forbrukertilsynet overfor handelsaktører i Norge, men mer overfor den fysiske handelen enn overfor netthandelen, og i liten grad overfor netthandelsaktører og salgsplattformer utenfor Norge, selv om slike selskapers markedsandeler er økende.

Det er viktig å håndheve regler likt i alle salgskanaler til forbrukerne, inkludert plattformer utenfor EU/EØS. Dette krever økt kompetanse og økte ressurser til tilsynsmyndigheter.

2.10.2 Forbrukerrådets anbefaling

- Forbrukerrådet etterlyser en mer aktiv politikk fra norsk side overfor norske forbrukeres utfordringer med global netthandel. Vi ber om at norske myndigheter tar aktivt del i prosesser i EU knyttet til både Digital Services Act og Produktsikkerhetsdirektivet. Utfallet av disse prosessene vil være avgjørende for om vi har et regelverk som både gir beskyttelse for norske forbrukere og konkurransedyktige betingelser for norske handelsaktører.

2.11 Beskyttelse av forbrukernes personvern og den globale frie informasjonsflyten

På tross av strengere regler og sanksjonsmuligheter for å beskytte forbrukeres personvern, er den digitale forbrukerhverdagen preget av omfattende kommersiell overvåkning. Det skaper utfordringer knyttet til personvern, tillit, sikkerhet og ytringsfrihet, og skaper en situasjon hvor alle forbrukere må kunne anses som sårbare.

2.11.1 Overvåkningsbasert markedsføring og personvern

Den dominerende forretningsmodellen på internett i dag er finansiering gjennom overvåkningsbasert markedsføring. Dette er markedsføring som baserer seg på innsamling av personopplysninger fra forbrukere, som igjen anvendes til å lage profiler som så brukes til å tilpasse annonser. Opplysninger deles også med en lang rekke tredjeparter, og det er få kontrollmekanismer som begrenser hva opplysningene brukes til. Dette skaper utfordringer knyttet til personvern, men kan også føre til diskriminering, ekskludering, manipulasjon, svindel og sikkerhetsbrudd. Forbrukerrådet har dokumentert omfanget av denne industrien i rapporten «Out of Control».⁶

⁶ <https://www.forbrukerradet.no/out-of-control/>



I Norge skal forbrukernes personvern beskyttes gjennom personopplysningsloven. Forbrukerrådet erfarer imidlertid at lovbrudd fortsatt forekommer i stor skala, hvor hver eneste forbruker utsettes for personvernbrudd på nær daglig basis, og det er betydelige utfordringer knyttet til internasjonal håndheving av regelverket.⁷

Brudd på personvernet er som regel teknisk komplekst, og skjer i det skjulte. Skadevirkninger av slike brudd er gjerne abstrakte, da de kan forekomme i fremtid, eller som et resultat av en rekke brudd. For eksempel kan diskriminering skje ved at enkeltindivider ekskluderes fra jobbannonser, eller ved at lånesøknader avslås på bakgrunn av en rekke datasett som har vært samlet inn over tid. Da skadevirkningene ikke er umiddelbart observerbare for den enkelte, blir det svært vanskelig for forbrukere å bruke forbrukermakt for å endre markedet. Myndighetene har derfor en viktig oppgave med å gripe inn regulatorisk for å beskytte individet, samtidig som det må utøves kompetent tilsyn.

Forbrukerrådet vil peke på at utviklingen skjer så raskt og «usynlig» at vi som forbrukere ofte ikke forstår endringene. Digitaliseringen medfører nye forretningsmodeller, bransjeglidninger og økt markedskompleksitet. Informasjon om forbrukere samles inn gjennom nettsider, smarttelefoner, tilkoblede produkter, offentlige WiFi-nettverk, kundeklubber, tilkoblede biler, og mye mer. Omfanget gjør at forbrukere ikke kan ha oversikt eller kontroll.

Et viktig trekk ved utviklingen er at personopplysninger samles inn av et utall tredjepartsaktører, og deles videre med tusenvis av aktører som forbruker ikke har et forhold til. Dette kan føre til personvernbrudd, manipulasjon, ekskludering, diskriminering, og svindel. Det utgjør også potensielt store sikkerhetstrusler.

Mange av skadevirkningene knyttet til overvåkningsøkonomien er komplekse og «usynlige» for forbrukere. Det gjør at man ikke kan benytte forbrukermakt – informasjons- og maktasymmetri fører dermed til en markedssvikt.

Et lite antall dominerende plattformer får enorm makt over hvordan vi handler, hvordan vi kommuniserer med hverandre, og hvilket innhold vi konsumerer. Fremveksten av monopoler fører til begrenset valgfrihet for forbrukere.

Forbrukerrådet vil også peke på at håndhevingen av eksisterende regelverk går sakte, og er preget av regulatoriske flaskehalsen i grensekryssende saker.

⁷ https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2020-074_two_years_of_the_gdpr_a_cross-border_data_protection_enforcement_case_from_a_consumer_perspective.pdf



Europeisk regelverk utfordres i tillegg av globale aktører, og av handelsavtaler som kan svekke beskyttelsen av norske og europeiske forbrukere.

2.11.2 Forbrukerrådets anbefalinger

- Tilsynsmyndigheter som Forbrukertilsynet, Datatilsynet og Konkurransetilsynet må ha kompetanse og midler til å håndheve sine respektive lover. Det innebærer også samarbeid på tvers av landegrensene.
- Norske myndigheter må bidra til å fremme personvernvennlige alternativer. Offentlig innkjøpskraft kan stimulere til konkurranse i digitale markeder preget av monopolister.
- Norske myndigheter må bidra aktivt i diskusjoner på europeisk nivå knyttet til regulering av digitale plattformer, kunstig intelligens og IKT-sikkerhet.
- Norske myndigheter bør oppfordre til et forbud mot overvåkningsbasert markedsføring gjennom EUs foreslåtte Digital Services Act.
- Norske myndigheter må jobbe for at internasjonale handelsavtaler ikke undergraver personvernstandardene vi har i Norge og EØS.

3. Taxfree-ordningen

Utvalget tilrår at taxfree-ordningen avvikles, og begrunner dette med at nedgangen i flytrafikken under pandemien har ført til sterkt reduserte inntekter for Avinor, som dermed har vært avhengige av store statlige tilskudd. Av utredningen går det ikke helt tydelig frem hva som tenkes avviklet. Det som betegnes som taxfree-ordningen kan i prinsippet både omfatte de toll- og avgiftsfrie kvotene for innførsel i tillegg til utsalgsstedene i regi av Avinor m.fl., samt at inntektene fra slikt salg bidrar til å finansiere driften av flyplassene.

3.1 Finansieringen av norske lufthavner må være robust

Forbrukerrådet mener at luftfart og annen kollektivtransport er essensielle tjenester som det offentlige plikter å legge til rette for, i likhet med bredbånd, vei og annen infrastruktur. Det er derfor lite hensiktsmessig at finansieringen av deler av vår kritiske infrastruktur er priggitt reisendes varierende innkjøp av alkohol, tobakk og sukkerholdige varer. Forbrukerrådet vil peke på at tilgangen til viktige varer og tjenester er blant de grunnleggende forbrukerrettighetene, jfr. punkt 2.1 ovenfor.

Forbrukerrådet støtter dermed at finansieringen av norske lufthavner ikke skal måtte basere seg på salg av avgiftsfrie varer på norske flyplasser, men isteden sikres stabil drift over statsbudsjettet. Dette vil ikke minst være viktig dersom pandemien medfører en varig reduksjon i utenlandstrafikken i årene fremover,



noe som dermed vil kunne innebære at dagens modell for finansiering av lufthavner ikke vil være økonomisk bærekraftig.

3.2 Forbrukerrådets anbefaling

- Forbrukerrådet støtter at det lages en ny finansieringsmodell for Avinor, som gir et mest mulig robust finansieringsgrunnlag for drift av lufthavner i Norge.

Oslo, den 22. juni 2021

Med vennlig hilsen
Forbrukerrådet

Inger Lise Blyverket (sign.)
Forbrukerdirektør

Gunstein Instefjord (sign.)
Leder for forbrukerpolitikk