

Meld. St. 25

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Framtidas forbrukar – grøn, smart og digital





DET KONGELEGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Meld. St. 25

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Framtidas forbrukar – grøn, smart og digital

Innhold

Del I	Innleiing og utviklingstrekk	9	4.3.3	Fremje forbrukarinteresser	25
			4.3.4	Forsking, undersøkingar og kartlegging	26
1	Innleiing	11	4.3.5	Forbrukarinformasjon og marknadsportalar	26
1.1	Føremåla med forbrukarpolitikken	12	4.3.6	Mekling og klagehandsaming	27
1.2	Kvífor ei stortingsmelding om forbrukarpolitikk?	12	4.4	Forbrukarapparatet i dei andre nordiske landa	27
2	Samandrag	14	4.4.1	Danmark	27
			4.4.2	Sverige	28
3	Utviklingstrekk i forbruket.....	16	4.4.3	Finland	28
3.1	Innleiing	16	4.5	Evalueringar av forbrukarapparatet og sentrale utviklings-trekk	29
3.2	Kunnskapsgrunnlag	16		NOU 1995: 21 Organisering av forbrukerapparatet	29
3.3	Forbruksutgiftene aukar jamt	17		St.meld. nr. 40 (1998–99) Om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet	29
3.3.1	Den største delen av forbruket går til bustad og transport	17	4.5.1	NOU 2010: 11 Nemndsbehandling av forbrukertvister	30
3.3.2	Ein mindre del av forbruket går til mat og klede	18	4.5.2	Rettsakter om handsaming av forbrukarklager	30
3.3.3	Vi bruker meir på reiser, utan-landshandel og underhaldning	18	4.5.3	Gjennomgang av det statlege forbrukarapparatet i 2015	30
3.3.4	Gjeldsbelastinga til hushalda har auka	18	4.5.4	Framtidig handsaming av forbrukarklager	32
3.4	Meir av forbruket skjer digitalt	18	4.5.5	Innleiing	32
3.4.1	Vi kjøper «smarte» produkt til hus og helse	19		Om handsaminga av forbrukarklager	32
3.4.2	Digitale plattformer og delings-økonomi	19		Særleg om Forbrukar Europa	34
3.4.3	Innsamling og bruk av persondata	20	4.6.1	Ny saksgang	34
			4.6.2	Lokalisering	34
Del II	Eit framtidsretta forbrukarapparat og ein internasjonal forbrukarpolitikk	21	4.6.3	Ansvaret for forsking og analyse i sektoren	35
4	Eit framtidsretta forbrukarapparat	23	4.6.4	Samarbeid mellom bransje-nemnder	35
4.1	Innleiing	23	4.6.5	Regeringa vil	36
4.2	Forbrukarapparatet	24	4.7		
4.2.1	Forbrukarrådet	24	4.8		
4.2.2	Forbrukartilsynet	24	4.9		
4.2.3	Forbrukarklageutvalet, Marknadsrådet og Sekretariatet for Marknadsrådet og Forbrukarklageutvalet	24	5		
			5.1	Ein internasjonal forbrukar-politikk.....	37
4.2.4	Stiftinga Miljømerking	24	5.2	Innleiing	37
4.2.5	Forbruksforskinsinstituttet SIFO ved OsloMet	25	5.2.1	Europeisk samarbeid	38
4.3	Oppgåver og verkemiddel i forbrukarpolitikken	25	5.2.2	Utvikling av felles forbrukarvern-reglar	38
4.3.1	Innleiing	25	5.3	Utvikling av forbrukarpolitikk gjennom forbrukarprogrammet til EU	40
4.3.2	Lovregulering og tilsyn	25	5.4	Internasjonalt samarbeid	40
				Regeringa vil	41

Del III	Den digitale kvardagen til forbrukarane	43	7.3.1	Marknadsføring i sosiale medium	61
			7.3.2	Særleg om kroppspress i sosiale medium	63
6	Forbrukarrettar, personvern og konkurranse i den digitale økonomien	45	7.3.3	Kjøpepress i digitale spel	64
6.1	Innleiing	45	7.4	Regjeringa vil	64
6.2	Datadriven innovasjon og personvern til forbrukarane	46			
6.3	Forbrukarrettar i den digitale økonomien	47			
6.3.1	Kompliserte og ubalanserte avtalevilkår	47	8.1	Digital kompetanse, deltaking og tilgang.....	65
6.3.2	Internasjonalt samarbeid om forbrukervernreglar i ein digital kvardag	48	8.2	Innleiing	65
6.3.3	Handheving av digitale forbrukarrettar	49	8.2.1	Status for digital kompetanse og deltaking i Noreg	65
6.3.4	Strategi for å verne om digitale forbrukarrettar	49	8.2.2	Digidel-programmet	66
6.4	Personvern i digitale tenester og produkt	50	8.2.3	Digihjelpen	66
6.4.1	Personvernforordninga	50	8.2.4	Andre tiltak og initiativ	67
6.4.2	Større rett til informasjon og innsyn	51	8.3	Digital kompetanse som er særskild viktig for forbrukarar	67
6.4.3	Skjerpte krav til samtykke ved inngåing av forbrukaravtaler	51	8.3.1	Tilgang til og universell utforming av IKT	67
6.4.4	Forbrukaren skal enkelt kunne flytte opplysingane sine	52	8.3.2	Universell utforming av IKT	68
6.4.5	Merkeordning for personvern	53	9	Produktutvikling og brukarstøtte for å inkludere ei aldrande befolkning	69
6.4.6	Vegen vidare for å styrkje personvern til forbrukarane	53	9.1	Helse- og velferdsteknologi	69
6.5	IKT-tryggleik i tilkopla produkt	54	9.2	Regjeringa vil	70
6.5.1	Moglegeite ved tilkopla forbrukarprodukt	54	9.3		
6.5.2	Tryggleiksutfordringar	54	9.4		
6.5.3	Regelverk og handheving	56	9.5		
6.5.4	Vegen vidare for å styrkje IKT-tryggleiken	56	9.5.1	Netthandel og digital forbrukarinformasjon	71
6.6	Konkurranse i digitale marknader	57	9.5.2	Innleiing	71
6.6.1	Digitale plattformer og marknadskonsentrasjon	57	9.6	Forbrukarrettar	72
6.6.2	Asymmetrisk informasjon	57	10	Villeiande brukaromtaler	73
6.6.3	Forbrukarmobilitet	57	10.1	Nettsvindel og abonnementsfeller	73
6.7	Samordning av innsatsen styresmaktene gjer på området	58	10.2	Digital forbrukarinformasjon	74
6.8	Regjeringa vil	58	10.3	Private samanlikningstenester	74
			10.4	Offentlege marknadsportalar	75
			10.5	Regjeringa vil	76
			10.6		
				Del IV Prioriterte forbrukarområde ...	83
7	Den digitale kvardagen til barn og unge.....	59	11	Forbrukarutfordringar på kredittmarknaden	85
7.1	Innleiing	59	11.1	Innleiing	85
7.2	Barn og unge som sårbarer forbrukarar på nettet	59	11.2	Utviklingstrekk	86
7.3	Marknadsføringspress mot barn og unge	60	11.2.1	Gjeldssituasjonen i norske hushald	86
			11.2.2	Utvikling i gjeldsproblem	86

11.2.3	Regulering av kredittavtaler i ny finansavtalelov	87	13.5.3	Strategi for sirkulær økonomi	108
11.3	Utfordringar og tiltak	88	13.5.4	Opplæring i berekraftig forbruk ..	108
11.3.1	Stort omfang av kreditmarknadsføring	88	13.6	Berekraft i matkjeda	110
11.3.2	Hyppig bruk av forenkla kredittvurderingar	89	14	Bransjeavtale om matsvinn	110
11.3.3	Svakheiter i forbrukarvernet ved misleghald	90	14.1	Regeringa vil	111
11.3.4	Press på offentlege hjelpetenester	91	14.2		
11.3.5	Kunnskap om personleg økonomi er viktig	93	14.3	Forbrukarutfordringar på daglegvaremarknaden	112
11.4	Regeringa vil	94	14.4	Innleiing	112
12	Forbrukarutfordringar på bustadmarknaden	95	14.5	Utviklinga og konkuransen på daglegvaremarknaden	112
12.1	Innleiing	95	14.6	Fordelsprogramma til kjedene	113
12.2	Butilhøva til norske forbrukarar ...	96	14.6.1	Nye marknadspllassar – nye høve for forbrukarane	114
12.3	Prisutviklinga i bustadmarknaden	96	14.6.2	Forbrukarinformasjon på daglegvaremarknaden	115
12.4	Kostnader ved å eige og leige bustad	96	14.7	Merking av matvarer	116
12.5	Utfordringar med prisnivå, gjeldsoppbygging og risiko	98	14.7.1	Haldbarheitsmerking	117
12.6	Marknadsføring av bustader	98	14.7.2	Nye reglar for merking av alkoholhaldige drikkevarer	117
12.7	Høge transaksjonskostnader	99	14.7.3	Merkeordningar på daglegvaremarknaden	118
12.8	Den tekniske tilstanden til bustaden	99	14.7.4	Nøkkelholet	118
12.9	Utfordringar for leidgetakrar	100	14.8	Merkeordningar for norsk mat	119
12.10	Handverkartenester på bustad	101		Merkeordning for økologiske produkt (Ø-merket)	119
12.11	Regeringa vil	101		Korleis forbrukarane opplever merkemangfaldet	119
13	Berekraftig forbruk	102		Marknadsføring av usunn mat og drikke til barn	120
13.1	Innleiing	102		Regeringa vil	121
13.2	Norsk forbruk i eit berekraftperspektiv	103	15	Forbrukarar og arbeidslivskriminalitet	122
13.3	Internasjonale plikter	104	15.1	Innleiing	122
13.3.1	FN og 2030-agendaen	104	15.2	Regeringsstrategien mot arbeidslivskriminalitet	123
13.3.2	EU og EØS-avtalen	104	15.3	Arbeidslivskriminalitet på forbrukarmarknader	123
13.3.3	Nordisk ministerråd	105	15.3.1	Byggjenæringa	124
13.3.4	Produktkontroll og kjemikaliepolitikk krev internasjonale løysingar	105	15.3.2	Reinhaldsbransjen	125
13.4	Døme på viktige nasjonale rammer	105	15.3.3	Bilbransjen	126
13.4.1	Miljøinformasjonslova og produktkontrollova	105	15.4	Det må vere enkelt å handle kvitt tilgang til opplysingar om tilbydarar (eBevis)	126
13.5	Leggje til rette for eit meir berekraftig forbruk	106	15.4.1	Forenkla løysing for innrapportering av lønt arbeid i heimen	127
13.5.1	Samarbeidsforum for berekraftig forbruk	106	15.4.2	Regeringa vil	127
13.5.2	Merkeordningar	106	15.5		
			16	Økonometiske og administrative konsekvensar	128



DET KONGELEGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Meld. St. 25

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Framtidas forbrukar – grøn, smart og digital

*Tilråding frå Barne- og familidepartementet 7. juni 2019,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Solberg)*

Del I
Innleiing og utviklingstrekk

1 Innleiing



Figur 1.1

Foto: Johnér

I 1962 heldt president John F. Kennedy ein historisk tale om forbrukarane sine rettar for den amerikanske kongressen. Kennedy framheva at vi alle er forbrukarar, og at vi som forbrukarar utgjer den største økonomiske gruppa i marknaden. Samstundes påpeikte Kennedy ein grunnleggjande mangel i måten økonomien var organisert på. Sjølv om dei var størst, var forbrukarane den einaste gruppa som ikkje var organisert på ein skikkeleg måte. Derfor blei forbrukarane sine interesser ofte haldne utanfor viktige politiske og økonomiske avgjerder. I talen slo Kennedy fast at forbrukarane hadde visse grunnleggjande rettar:

- Retten til tryggleik – vern mot produkt som kan utgjere ein helsefare.

- Retten til å bli informerte – vern mot falsk, bedragersk eller misvisande informasjon og reklame, og rett til tilstrekkelege opplysingar til å kunne gjere informerte val.
- Retten til å velje – tilgang til eit utval av produkt og tenester til konkurransedyktige prisar, og ein garanti for tilfredsstillande kvalitet og service til rimelege prisar.
- Retten til å bli hørde – å vere trygg på at forbrukarinteressene også blir tekne omsyn til når ein skal utforme ny politikk.

FN vedtok retningslinjer for forbrukarvern i 1985, mellom anna med utgangspunkt i rettane som Kennedy framheva. Desse har seinare blitt reviserte to gonger, i 1999 og 2015, og dei omfattar no

fleire prinsipp for forbrukarvern enn dei Kennedy fyrst gjekk inn på i talen sin.¹ Mellom anna inneber prinsippa retten til å klage, retten til forbrukarutdanning, retten til eit sunt miljø, retten til eit digitalt forbrukarvern, retten til privatliv og vern av sårbare forbrukarar. Prinsippa i FN sine retningslinjer ligg til grunn for forbrukarpolitikk i heile verda.

FN sine retningslinjer for forbrukarvern slår fast at forbrukarrettane handlar om langt meir enn retten til å byte ei vare. Det handlar om å kunne verne seg mot svindel på nettet. Det handlar om retten til vern mot helseskadelege produkt. Det handlar om at forbrukarane skal kunne forstå vilkåra for eit kredittkort, og ha kontroll over dei digitale spora dei legg frå seg i nettbutikken. Forbrukarspørsmål dreier seg ikkje om luksusproblem. Dei gjeld tryggleik, kunnskap og retten til å ta del i økonomien og gjere medvitne val for korleis ein vil påverke samfunnet rundt seg med lommeboka.

1.1 Føremåla med forbrukarpolitikken

Forbrukarpolitikken skal hjelpe til med å styrke forbrukarane si stilling som den svakare parten i marknaden. I marknaden står forbrukaren som oftast overfor ein profesjonell, kommersiell aktør som har betre informasjon og kunnskap om produktet, avtalevilkår, prissettjing og andre marknadstilhøve. Eitt av hovudføremåla med forbrukarpolitikken er å vege opp for denne ubalanseen. Ein godt fungerande marknad for forbrukarane får vi mellom anna ved å

- gi forbrukarane gode rammevilkår og rettar
- sikre at forbrukarane sine rettar blir handheva
- gi forbrukarane tilgang på informasjon og hjelpemiddel til å gjere gode val
- sikre trygge produkt som ikkje er til skade for helse og miljø
- leggje til rette for god og effektiv løysing av forbrukartvistar

Ein inkluderande forbrukarpolitikk tek også høgde for at forbrukarane av ulike årsaker kan vere sårbare og ha utfordringar med å meistre forbrukarolla. Sårbarheita kan ha bakgrunn i både sosiodemografiske kjenneteikn (som alder, inntekt eller utdanning), åfferdmessige eigenskapar (som rekneferdigheiter eller impulsivitet), personleg situasjon (som arbeid, helse eller økonomi) eller marknadsmiljø (som kompleks marknads-

føring eller utsydeleg informasjon). Nokre forbrukargrupper, som barn og unge, kan vere meir sårbare enn andre. Samstundes kan alle forbrukarar vere sårbare under visse tilhøve og i visse situasjoner.

Forbrukarpolitikken har samstundes ein normativ dimensjon. Dette handlar om å støtte opp om forbruk som kan vere positivt for samfunnet. Forbrukarane kan til dømes velje å handle varer som er miljømerka, for å støtte opp under ei berekraftig utvikling.

Forbrukarpolitikken er sektorovergripande. Dette inneber at ansvaret for politikkområde og verkemiddel som har innverknad på forbrukarane, er fordelt på fleire departement og offentlege organ. Forbrukarane sine rettar er dermed til ein viss grad definerte i regelverk som har andre hovudmål enn forbrukarvern. Døme på dette er regelverk på område som finans, bustad og transport.

Barne- og familidepartementet (BFD) har eit hovudansvar for å koordinere, utforme og fremje regjeringa sin forbrukarpolitikk. Departementet har ansvar for fleire forbrukarlover, mellom anna angrerettlova, marknadsføringslova og gjeldsordningslova. Departementet har også ansvar for å medverke til ein europeisk forbrukarpolitikk ved å fremje norske synspunkt på nye lover og innføre nye direktiv og forordningar frå EU i norsk lovging.

BFD har vidare ansvar for dei relaterte verksamhetene Forbrukarrådet, Forbrukartilsynet og Sekretariatet for Marknadsrådet og Forbrukarklageutvalet. I tillegg gir departementet eit årleg tilskot til Stiftinga Miljømerking, som forvaltar det nordiske miljømerket, Svana, og det europeiske miljømerket, EU Ecolabel. BFD skal også sikre at forbrukarpolitikken har eit forskingsbasert kunnsapsgrunnlag, og bestiller årleg forsking frå Forbruksforskningsinstituttet SIFO, som ligg under OsloMet – storbyuniversitetet.

1.2 Kvifor ei stortingsmelding om forbrukarpolitikk?

Det er 20 år sidan den førre stortingsmeldinga om forbrukarpolitikk blei lagd fram.² Sidan den gong har det skjedd store endringar i samfunnet, og forbrukarolla har også endra seg. Regjeringa bygger forbrukarpolitikken sin på at gode forbrukarrettar er avgjeraande for ein tillitsbasert marknads-

¹ United Nations, *Guidelines for Consumer Protection*, 2016.

² St.meld. nr. 40 (1998–99) *Om forbrukerpoltikk og organisering av forbrukerapparatet*.

økonomi. Regjeringa sitt hovudmål i forbrukapolitikken er derfor å styrke forbrukarane si stilling på område der det er særlege utfordringar. Regjeringa ønskjer med denne meldinga å leggje rammen for ein framtidsretta forbrukapolitikk der ein tek vare på kunnskapen, rettane og interessene til forbrukarane i den digitale kvardagen.

Noreg er eit av dei rikaste landa i verda, også målt i kjøpekraft. Dei siste tiåra har kjøpekrafta i befolkninga auka, og nordmenn sine forbruksutgifter har vakse. Norske forbrukarar har tilgang på eit stort og mangfaldig tilbod av varer og tenester frå heile verda, og har eit sterkt forbrukarvern. Samstundes gjer fleire trekk i samfunnsutviklinga at det no er naturleg å gå gjennom og drøfte forbrukapolitikken:

- EU sitt arbeid med ein felles europeisk marknad
- digitalisering og nye forretningsmodellar
- stor merksemd rundt miljø og berekraft
- enkel tilgang til kostbar kredit
- høgt konfliktnivå i bustadmarknaden
- utfordringar med arbeidslivskriminalitet i forbrukarmarknader

Digitaliseringa av samfunnet dei siste 20 åra er eit særleg viktig utviklingstrekk. Nye digitale tenester og produkt driv fram ei lang rekke valmoglegeheiter for forbrukarane. Samstundes blir forbrukarrettane og personvernet utfordra på nye måtar. Sosiale medium og bloggar gir forbrukarane nye kjelder til informasjon og kommunikasjon. Den omfattande marknadsføringa som følgjer med, kan vere ei utfordring, spesielt for barn og unge. For eldre eller personar med funksjonsnedsetjingar kan det vere vanskeleg fordi mange manglar grunnleggjande kunnskap eller ferdigheiter for å henge med på og utnytte moglegheitene i den digitale økonomien. Digitaliseringa har ført med seg store endringar i kvardagen til forbrukarane, og digitalisering er derfor eit hovudtema for denne meldinga.

Forbrukarane har fått langt fleire valmoglegeheiter, men mange marknader er også komplekse og krevjande for forbrukarar å skaffe seg oversikt over. Enkel tilgang på kredit er eit gode for dei fleste, men tilboden av raske og dyre lån kan fort bli ei utfordring dersom ein tek opp for høge lån, særleg dersom ein allereie er i ein sårbar livssituasjon. Å eige framfor å leige har vist seg som ein suksess for mange, men bustadmarknaden er også prega av eit høgt konfliktnivå.

Forbrukarane er dessutan i stor grad eksponerte for internasjonale marknader. I tråd med dette har også forbrukapolitikken utvikla seg og blitt meir internasjonal. Retningslinjer i OECD set rammer for forbrukarreglar internasjonalt, noko som mellom anna er viktig i møtet med multinasjonale selskap. I FN sine berekraftsmål fra 2015, som Noreg er forplikta av, står det at styresmaktene skal sikre berekraftige forbruks- og produksjonsmønster. EU fører ein offensiv forbrukapolitikk for den felleseuropiske indre marknaden, som set rammer og gir rettar til norske forbrukarar på fleire område enn før. I 2018 blei til dømes den felleseuropiske personvernforordninga teken inn i norsk lovsgiving, noko som gav norske forbrukarar styrkte personvernrettar i møte med digitale tenester.

Kunnskapsgrunnlaget for forbrukapolitikken er også i endring. Åferdsvitskap har fått ein større plass i forståinga av korleis forbrukarar oppfattar informasjon, insentiv og valalternativ i ulike situasjonar. Oppdatert kunnskap om nye forbrukstrendar og forbrukarroller er viktig for å lage gode rammeverk for politikken.

Regjeringa ønskjer å løfte forbrukapolitikken og føreslå tiltak som kan styrke forbrukarane si stilling på område med særlege utfordringar. Regjeringa legg særleg vekt på å styrke rettane og personvernet til forbrukarane i den digitale økonomien, i tillegg til å styrke kunnskapen, interessene og rettane til forbrukarane knytt til berekraftig forbruk, marknadsføring, bustadhandel, gjeld og kredit.

2 Samandrag



Figur 2.1

Foto: Johnér

Stortingsmeldinga er delt inn i fire delar. I *del I* ser vi nærmere på sentrale utviklingstrekk ved forbruket i Noreg. Kunnskap om forbruk er viktig for å peike ut innsatsområde for forbrukarpolitikken.

Del II omhandlar verkemiddel i forbrukarpolitikken, organisering av forbrukarapparatet i Noreg og internasjonale føringar for norsk forbrukarpolitikk. Det meste av forbrukarlovsgivinga kjem frå EU, og regjeringa prioriterer derfor å medverke aktivt til ein felleseuropéisk forbrukarpolitikk. Dei norske verksemndene på forbrukarområdet, Forbrukarrådet og Forbrukartilsynet, arbeider også internasjonalt for å støtte opp under eit sterkt forbrukarvern.

Regjeringa vil ta visse grep for å samle oppgåver knytt til handsaming av forbrukarklager og til-

syn i Forbrukartilsynet, og samstundes reindyrke den interessepolitiske rolla til Forbrukarrådet. Dette blir nærmere omtalt i kapittel 4.

I *del III* tek vi opp ulike sider ved digitale forbrukarspørsmål. Nye digitale tenester og produkt skaper fleire valmoglegheiter for forbrukarane, men utfordrar også forbrukarrettane og personvernnet på nye måtar. Utfordringar knytt til forbrukarane sin digitale kvardag blir omtalte over fem kapittel.

Personvern og forbrukarrettar heng tett saman i den digitale økonomien. I kapittel 6 gjer vi greie for regjeringa sitt arbeid med å vareta forbrukarinteresser knytte til desse temaa. Kva personvernlovsgivinga har å seie for forbrukarvern,

og betre samordning av tilsyn på digitalområdet er viktige tema.

Barn og unge er storforbrukarar av digitale verktøy og tenester, og dei er i mange samanhengar svært kompetente på digitale arenaer. Like fullt er barn og unge særleg utsette for kommersielt press og aggressiv marknadsføring i sosiale medium og andre digitale kanalar. I kapittel 7 går vi inn på rolla barn og unge har som digitale forbrukarar.

Digital kompetanse og tilgang til digitale tenester er tema som vedkjem alle forbrukarar. Arbeidet med å styrkje den digitale deltakinga og kompetansen i befolkninga blir omtalt i kapittel 8.

I dei to siste kapitla i del III, kapittel 9 og 10, ser vi nærmare på forbrukarutfordringar ved nett-handel og forbrukarane sin tilgang til infrastruktur som er naudsynt for å kunne ta del i den digitale økonomien. Innanfor desse temaa står valmoglegheiter og informasjon til å gjere gjennomtenkte val sentralt.

I del IV tek vi for oss andre område i forbrukar-politikken som har stor praktisk og økonomisk innverknad på forbrukarane, og der det har skjedd til dels store endringar dei siste åra.

Marknaden for forbrukslån og kredittkort er i sterke vekst. Slik kreditt blir marknadsført i stort omfang og blir ofte innvilga utan ei grundig vurdering av betalingsevna til låntakaren. Regjeringa

arbeider med tiltak for å sørge for at færre skal hamne i gjeldsproblem, og omtaler dette i kapittel 11.

Bustad har stor verdi for mange nordmenn, og dei fleste eig bustaden dei bur i. Bustaden utgjer ein stor del av gjelda og formuen for svært mange. I kapittel 12 blir regjeringa sitt arbeid for å sikre trygg bustadhandel omtalt.

På mange område er det krevjande å skaffe seg oversikt over kva for kvalitet, pris og miljøpåverknad eit produkt har. Regjeringa støttar opp om FN sine berekraftsmål frå 2015 og arbeider for å leggje til rette for at forbrukarane skal gjere berekraftige forbruksval. Dette er tema i kapittel 13.

God tilgang på mat- og daglegvarer, og god merking av desse varene, er viktig for alle. I kapittel 14 er det regjeringa sitt arbeid for å sikre god konkurranse i daglegvaremarknaden, og behovet for korrekt og påliteleg merking av mat- og daglegvarer, som blir omtalt.

Marknaden for forbrukarane er attraktiv for kriminelle aktørar, og tilbodet av «svarte tenester» er betydeleg i enkelte bransjar. Til slutt, i kapittel 15, blir regjeringa sitt arbeid for å gjere det enklare for forbrukarane å velje bort useriøse og kriminelle aktørar omtalt.

3 Utviklingstrekk i forbruket



Figur 3.1

Foto: Johnér

3.1 Innleiing

I dette kapittelet blir viktige utviklingstrekk ved forbruket i Noreg dei siste tiåra omtalte. Kunnskap om forbruk og forbrukarutfordringar skal gi eit solid grunnlag for å peike ut innsatsområde i forbrukarpolitikken.

Nordmenn sine forbruksutgifter har auka i takt med kjøpekrafta. Den største delen av forbruksutgiftene går til bustad- og transportrelaterte kostnader. Fordelinga av forbruksutgiftene har vore relativt stabil over tid. Dei siste tiåra har tendensen vore at ein mindre del av forbruksutgiftene går til basisvarer som mat og klede, og at ein større del går til reiser, utanlandskonsum og

underhaldning. Samstundes har gjeldsbelastinga i hushalda auka kraftig dei siste tiåra.

Til slutt i kapittelet blir nye digitale marknads-plassar og deira implikasjonar for forbruket omtalt i korte trekk.

3.2 Kunnskapsgrunnlag

Dei viktigaste kjeldene til kunnskap om forbruk og forbrukarutfordringar er Forbruksforskningsinstituttet SIFO, dei norske forbrukarverksemndene (Forbrukarrådet og Forbrukartilsynet), EU-kommisjonen og Statistisk sentralbyrå (SSB). SIFO samlar årleg inn store mengder data om ulike sider ved forbruket og forbrukarane sin situasjon i

marknaden, mellom anna gjennom SIFO-surveyen.¹ SIFO blei tilknytt OsloMet – storbyuniversitetet i 2015 og får eit årleg forskingsoppdrag frå Barne- og familidepartementet. Forskinsoppdraget er knytt til forbrukarstyresmaktene sitt behov for å drive effektiv politikkutvikling, tilsyn og handheving av forbrukarvernet.

Forbrukarrådet og Forbrukartilsynet er også med på å styrke kunnskapsgrunnlaget gjennom undersøkingar, produkttestar og statistikk. Klagestatistikken på forbrukarområdet er eit døme. Klogene gir ein peikepinn på kvar skoen trykkjer for forbrukarane.

I tillegg speler undersøkingar i EU-regi ei viktig rolle for kunnskapsgrunnlaget til den norske forbrukarpolitikken. EU-kommisjonen gjennomfører mellom anna to store undersøkingar – Consumer Markets Scoreboard og Consumer Conditions Scoreboard – annakvart år. Gjennom å ta del i det europeiske forbrukarprogrammet er Noreg inkludert i desse undersøkingane som kartlegg forbrukarane si stilling i mange slike marknader i Europa.

3.3 Forbruksutgiftene aukar jamt

Noreg er eit av dei rikaste landa i verda, også målt i kjøpekraft. Dei siste tiåra har kjøpekrafta i

¹ SIFO-surveyen er ein reiskap for å overvake forbrukarane sin situasjon og praksis på følgjande område: forbrukarøkonomi, forbrukarkompetanse, forbrukarmakt og konsekvensane av forbruket. Undersøkinga blir gjennomført kvart år.

befolkinga auka, og nordmenn sine forbruksutgifter har vokse i takt med dette. SSB sine tal frå nasjonalrekneskapen viser at norske hushald konsumerte for 1391,6 milliardar kroner i 2017. Justert for prisstiginga var dei samla forbruksutgiftene 176 prosent høgare i 2017 enn i 1980, og 64 prosent høgare enn i år 2000.²

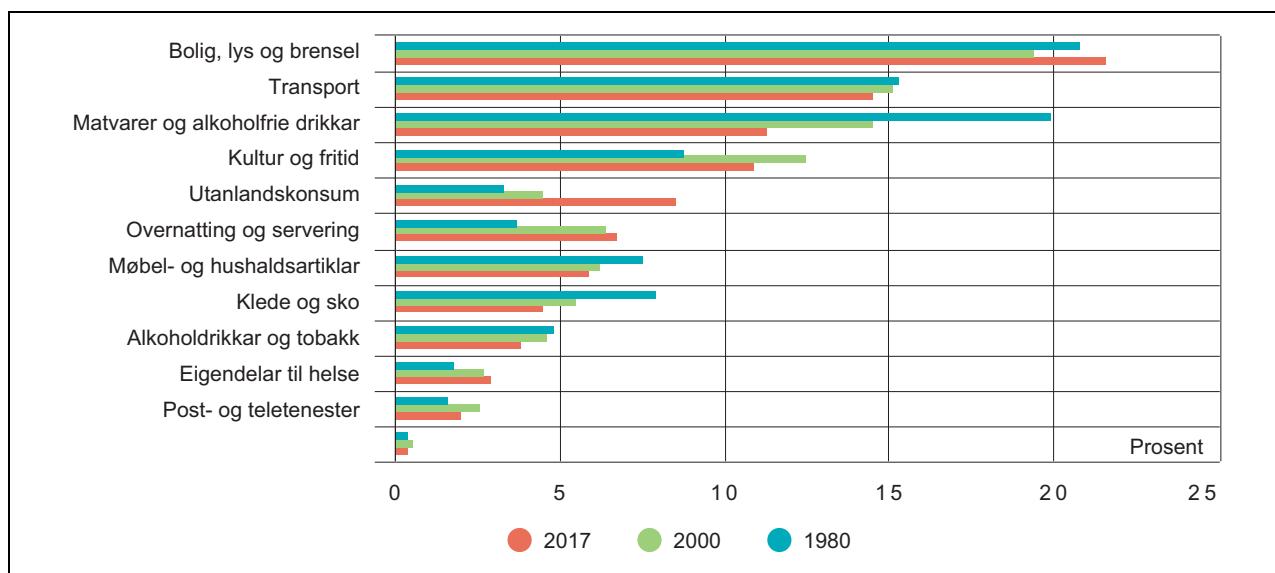
Samansetjinga av forbruket har endra seg dei siste tiåra. Figur 3.2 viser korleis forbruket er sett saman i dag, sammenlikna med samansetjinga i 1980 og 2000.

3.3.1 Den største delen av forbruket går til bustad og transport

For dei fleste forbrukarar er den største enkeltinvesterings i livet bustadkjøp. Derfor er det ikkje overraskande at den største delen av hushalda sine samla utgifter går til å dekkje kostnader knytt til bustad. Utgiftsdelen har lege på rundt 20 prosent sidan 1980, men har auka noko dei siste åra.³ Med bustadprisveksten dei seinare åra og dei rekordhøge bustadprisane skulle ein kanskje tru at bustadutgiftene i dag ville stått for ein enno større del av det samla forbruket. Éi forklaring på at dette ikkje er tilfellet, er det låge rentenivået. Hushalda sine renteutgifter er mindre i dag enn i 1990. Rundt 1990 var det gjennomsnittleg vel 30

² SSB, *Dette bruker nordmenn penger på*, 2018.

³ Tala frå SSB si forbruksundersøking viser ein litt større auke i bustadutgiftene sidan år 2000 enn tala frå nasjonalrekneskapen. Dette skuldast at forbruksundersøkinga er basert på ein annan metodikk. SSB si forbruksundersøking blei sist gjennomført i 2012.



Figur 3.2 Forbrukets samansetjing. Utgiftsdeler i 1980, 2000 og 2017

Kjelde: Statistisk sentralbyrå.

prosent av hushalda som hadde renteutgifter som utgjorde over 15 prosent av inntekta. Seinare har talet på hushald med renteutgifter over 15 prosent gått ned, og utgjer i dag rundt 10 prosent.⁴

Den nest største utgiftsposten for hushalda er transport. Utgiftsdelen ligg på rundt 15 prosent i 2017. Også denne delen har vore relativt stabil sidan 1980. Utgiftene til bil utgjer ein stor del av transportutgiftene. Det som også gjer at vi bruker så mykje på transport, er at vi flyr meir enn før.⁵

3.3.2 Ein mindre del av forbruket går til mat og klede

Den delen av hushalda sine forbruksutgifter som går til mat, har gått gradvis nedover, frå 20 prosent i 1980 til 11 prosent i 2017. Nedgangen i delen som blir brukt på mat, er eit uttrykk for velstandsutviklinga til hushalda i den same perioden. Sjølv om mat utgjer ein mindre del av det samla forbruket, kjøper vi likevel meir mat no enn tidlegare, målt i volum. Norske forbrukarar har også blitt meir opptekne av matvarereprisane.⁶

Delen av dei samla forbruksutgiftene som går til klede og sko, har også gått gradvis ned, frå 8 prosent i 1980 til 6 prosent i 2000 og 5 prosent i 2017. Samstundes er dette den forbrukskategorien som har hatt størst volumvekst mellom 2000 og 2017. Forbrukskategorien «klede og sko» har vokse med heile 160 prosent per person i perioden. Dette har samanheng med utviklinga i prisane på klede. I perioden frå 1980 og fram til i dag har ein sett ein auke i importen av billegare produksjon frå lågkostland. Auken i slik import har samanheng med at prisane på klede i Noreg har falle sidan starten av 1990-talet og no er på nivå med prisane tidleg på 1980-talet.⁷

3.3.3 Vi bruker meir på reiser, utanlandshandel og underholdning

Varer og tenester knytt til reising, kultur og fritid står for ein stadig større del av dei samla forbruksutgiftene som nordmenn har. Spesielt har delen som går til reiser og utanlandskonsum, vokse mykje: frå 3 prosent i 1980 og 5 prosent i år 2000, til 9 prosent i 2017. Utgiftene til utanlandskonsum er ein av utgiftspostane som har hatt størst volumendring per person, med 144 prosent i perioden 2000–2017. Det heng saman med at vi reiser meir

til utlandet på ferie, og at vi bruker meir per reise. I tillegg har vi hatt ein auke i grensehandelen. Totalt brukte vi 118 milliardar, 22 535 kroner per person, i utlandet i 2017. Delen som går til kultur og fritid, auka frå 9 til 11 prosent i den same perioden.

3.3.4 Gjeldsbelastinga til hushalda har auka

Gjelda til dei norske hushalda har lenge vokse raskeare enn inntektene, og er som del av disponibel inntekt meir enn dobla sidan starten av 1980-talet. I dag har norske hushald i gjennomsnitt gjeld som motsvarer meir enn to gonger den disponibele inntekta deira. Det er høgt både historisk og sammenlikna med andre land.

Særleg yngre hushald har høg gjeld sett opp mot inntekt. Hushalda der personen med høgast inntekt var mellom 25 og 34 år gammal, hadde i gjennomsnitt den høgaste gjeldsbelastinga i 2016, med om lag 300 prosent.⁸ Det har også vore ein auke over tid i talet på hushald med gjeld på meir enn fem gonger inntekta. Gjeldsveksten i hushalda har nær samanheng med utviklinga i bustadprisane. Ifølgje Noregs Bank er 85 prosent av hushalda si gjeld gitt med pant i bustad.

Veksten i usikra forbrukskredit har også vore kraftig. Etter ein topp på 17 prosent vekst i første kvartal 2017, har veksten minka noko. I andre kvartal 2018 var veksten på 11 prosent. Innbyggjarane sin usikra forbrukskredit utgjer no meir enn 100 milliardar kroner, og kredittkortgjelda svarer til rundt halvparten av dette.

3.4 Meir av forbruket skjer digitalt

Dei aller fleste nordmenn bruker i dag nettet regelmessig. Sidan midten av 1990-talet har delen som bruker internett dagleg, auka frå under 10 prosent til rundt 90 prosent. I gjennomsnitt bruker vi 2 timer og 20 minutt på nettet dagleg, og det er dei i alderen 16–24 år som er dei mest aktive brukarane, med fire timer per døgn. Tal frå SSB viser også at farten på breiband som er tilgjengeleg i privatmarknaden, har auka raskt dei siste åra.

Tilgangen til internett viser seg att i innbyggjarane sine forbruksvanar. Tal frå SSB viser at talet på nordmenn som handlar på nett, har vore relativt stabilt dei siste åra, men at omsetninga til nettbutikkane aukar. Kjøp av reiser og innkvartering er mest populært. 54 prosent i aldersgruppa 16–79 år brukte internett til dette i 2016. Mange beta-

⁴ SSB, *Dette er Norge 2018 – Tall som forteller*, 2018.

⁵ SSB, *Vi kjøper mer av det meste*, 2015.

⁶ SSB, *Dette er Norge 2018 – Tall som forteller*, 2018.

⁷ Finansdepartementet, *Perspektivmeldingen 2017*, 2017.

⁸ Noregs Bank, *Finansiell stabilitet 2018*, 2018.

ler også digitalt for varer og tenester. I 2017 hadde 91 prosent av innbyggjarane brukt nettbank i løpet av dei siste 3 månadene.

Noreg har ei kompetent befolkning som ligg på verdstoppen i bruk av internett og ny teknologi.⁹ Dette er med på å gjere den gjennomsnittlege norske forbrukaren godt rusta til å utnytte moglegitetene i den digitale økonomien.

3.4.1 Vi kjøper «smarte» produkt til hus og helse

Omgrepet «tinga sitt internett» skildrar ei utvikling der gjenstandar som bilar, kjøleskåp, låsar og straumbrytarar blir kopla til internett. Tinga blir utstyrt med sensorar, og ein kan ofte styre dei gjennom smarttelefonen. Ei SIFO-undersøking frå våren 2017 viste at 68 prosent hadde minst éin netttilkopla «ting» i husstanden. OECD forventar at ein gjennomsnittleg husstand vil ha om lag 50 tilkopla einingar i 2022.¹⁰ Ein estimerer at om få år vil det totale talet på netttilkopla produkt ligge på mellom 20 og 50 milliardar einingar globalt.

Når dei daglegdagse tinga vi omgir oss med, blir «smarte» og kan kommunisere med brukarane og kvarandre, opnar det store moglegitetene for forbrukarane. Ny teknologi for sjølvtesting, eigenmålingar og informasjon gir forbrukarane høve til å ta større kontroll over eiga helse. Forbrukarane kan kjøpe eit mangfald av digitale hjelpemiddel og helsetenester til privat bruk. Desse gjer det mellom anna mogleg å overvake eiga helse og styre medisinering. Det skjer ei rask teknologisk utvikling på dette feltet.

Ipsos undersøkte i 2017 kor mange som kjenner til eller bruker digitale hjelpemiddel. Undersøkinga viser at elektroniske stegteljarar og puls-klokker er dei hjelpemidla som flest har høyrt om og brukta. 42 prosent har brukta elektronisk stegteljar, og 31 prosent har brukta pulsklokke. 18 prosent har brukta hjarte- og blodtrykksmålarar.¹¹

3.4.2 Digitale plattformer og delingsøkonomi

Store digitale plattformer som Amazon, Facebook, eBay, Google, Airbnb, Uber, Netflix og Spotify har på kort tid utfordra tradisjonelle forretningsmodellar og verdikjeder i bransjar som finans,

musikk og film, overnatting og varehandel.¹² Dette har ført til at forbrukarane har fått tilgang til ei rekke nye varer og tenester.

Digitale plattformer gir forbrukarane nye moglegitetar. Plattformene legg til rette for enkel kontakt mellom seljar og kjøpar av varer og tenester. Dei fungerer dermed som inngangsportar for forbrukarane til informasjon og tilgang til varer og tenester frå heile verda. Tilbydarane får på si side tilgang til ein stor kundemasse, og kan tilby noko som det elles kanskje ikkje ville vore mogleg å omsetje utan ei stor digital kontaktflate mot forbrukarane.

Ein del av desse plattformene inngår i det som ofte blir omtala som «delingsøkonomien».¹³ Det finst ingen heilskapleg definisjon av delingsøkonomi, men i kjernen av omgrepet finn ein ifølgje SIFO:

«[...] digitale plattformer eller applikasjoner som gjennom internett muliggjør at ting og tjenester blir tilgjengelig for å gis bort, leies ut eller selges, og som derfor potensielt kan annonseres ut til store forbrukergrupper.»¹⁴

Uber og Airbnb er kjende døme på plattformer i delingsøkonomien. Desse formidlar høvesvis transporttenester og overnatting. I Noreg er Finn.no og Nabobil.no døme på delingsplattformer.

Kartleggingar av forbrukarane sine erfaringar med delingsøkonomien i perioden 2015–2017 viser at stadig fleire kjenner til og bruker delingstenester. I 2017 sa over 80 prosent at dei kjende til éi eller fleire delingstenester, og 32 prosent at dei har brukta éi eller fleire delingstenester.¹⁵

Nokre av hovudårsakene til at forbrukarar bruker delingstenester, er at dei kan spare pengar, at det er spanande å prøve nye tenester, miljøomsyn, tilgang til kvalitetsvarer ein ikkje vil eller kan kjøpe, og det sosiale aspektet i utvekslinga av tenester/varer med «likemenn».¹⁶ Delingstenester kan også vere med på å betre ressursbruken i

¹² NOU 2017: 4 *Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer*.

¹³ Bruken av ordet «delingsøkonomi» er mykje diskutert fordi mange av aktivitetane er forretningsmessig motiverte.

¹⁴ SIFO, *Delingsøkonomi – et kvalitativt øyeblikksbilde fra Norge*, 2016.

¹⁵ SIFO, *Delingsøkonomien i Norge – forbrukere og tilbyderes vurderinger av markeder i vekst*, 2017.

¹⁶ NOU 2017: 4 *Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer*.

⁹ Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge*.

¹⁰ SIFO, *Kunnskapsoppsummering – Forbrukernes digitale hverdag*, 2018.

¹¹ Forbrukarrådet, *Forbrukertrender 2018, del 1 – Digital helseverdag*.

eit samfunnsperspektiv, ved at utnytta ressursar blir tekne i bruk.

Delingsøkonomiutvalet presenterte i 2017 si utgreiing om moglegheiter og utfordringar i delingsøkonomien. Utvalet understreka at framveksten av delingstenester representerte ei positiv utvikling for forbrukarane. Det fann lite empirisk bevis for utbreidde forbrukarproblem ved bruk av delingstenester.

3.4.3 Innsamling og bruk av persondata

Mange av dei digitale plattformene har ein data-driven forretningsmodell. I staden for at forbrukarane må betale for å bruke plattforma, får dei tilgang i byte mot persondata. Persondata omfattar til dømes kontaktar/venner, preferansar, helse og geografisk posisjon. Plattforma genererer inntekter av analyse og vidarebruk av opplysingane gjennom å tilpasse sine eigne tenester eller å bruke informasjonen om brukarane til å selje målretta reklame i samarbeid med annonsørar. Persondata har høg verdi, noko som gir digitale plattformer insentiv til å samle inn så mykje data som mogleg.¹⁷

Innsamla data blir delte inn i grupper og gjorde om til store datasett. Desse blir gjerne kalla «big data» eller «stordata». Dei digitale aktørane gjer bruk av stordata gjennom nye tek-

nikkar og verktøy for innhenting, handtering og analyse. Opplysingane blir analyserte og brukte mellom anna til å utvikle produkt/tenester og marknadsføring, og til å føreseie forbrukaråtferd. Algoritmar og maskinlæring er med på å automatisere handteringa av stordata, og utgjer kjernen i verksemda til selskap som Google, Facebook og Amazon.¹⁸ Dei store internasjonale selskapa har dei beste vilkåra for å leie utviklinga av nye analysemetodar og bruksområde for stordata, då utvikling av nye algoritmar gjerne krev store ressursar. Samstundes har også mange norske aktørar i mellom anna medie-, daglegvare- og finansbransjen bygd opp kompetanse på stordata-analyse dei siste åra.¹⁹

Når forbrukarar betaler for digitale tenester med personopplysingane sine, kjem det ikkje direkte til uttrykk som ein økonomisk storleik på lik linje med utgifter til bustadlån, transport, mat og klede. Det er likevel ein transaksjon som både inneber ein ny type kostnad for forbrukarane og ei inntektskjelde for mange næringsdrivande i den digitale økonomien. Ein framtdsretta forbrukarpolitikk må derfor også sikre forbrukarane sine rettar i eit personvernoperspektiv. Dette vert omtalt nærare i kap. 6.

¹⁷ Forbrukarrådet, *Deceived by design – how tech companies use dark patterns to discourage us from exercising our rights to privacy*, 2018.

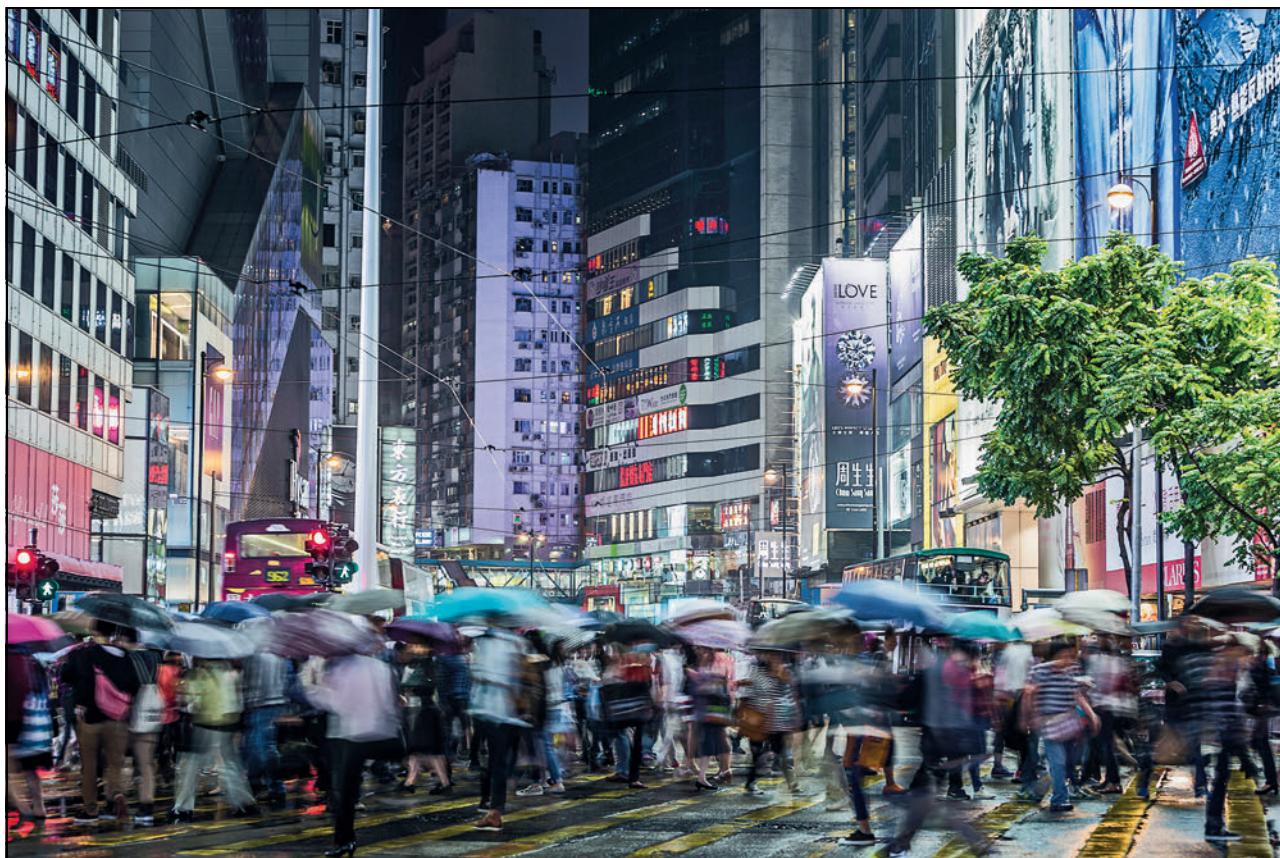
¹⁸ SIFO, *Kunnskapsoppsummering – Forbrukernes digitale hverdag*, 2018.

¹⁹ SIFO, *Når stordata blir big business*, 2018.

Del II

*Eit framtidsretta forbrukarapparat
og ein internasjonal forbrukarpolitikk*

4 Eit framtidsretta forbrukarapparat



Figur 4.1

Foto: Johnér

4.1 Innleiing

Hovudmålet i forbrukarpolitikken er å sikre forbrukarane ei sterk stilling i marknaden. For å få til dette må ein sjå ulike sektorar og politikkområde i samanheng. Barne- og familidepartementet (BFD) koordinerer forbrukarpolitikken til regjeringa, men fleire departement har ansvar for område som er svært viktige for forbrukarane. Det er også offentlege verksemder under andre departement som tek hand om viktige forbrukaromsyn – deriblant Finanstilsynet, Konkurranse-tilsynet, Datatilsynet, Miljødirektoratet, Direktora-

tet for samfunnstryggleik og beredskap og Mattilsynet.

I dette kapittelet ser vi først på dagens organisering av forbrukarapparatet og dei forbrukarpolitiske verkemidla og oppgåvene som apparatet handterer. Deretter ser vi på sentrale evalueringar og justeringar som er gjennomførte dei siste tiåra. Vi greier også ut om dei endringane i dagens organisering som regjeringa offentleggjorde 10. januar 2019, og grunngjevinga for desse. Til slutt drøftar vi enkelte særskilde spørsmål knytte til forbrukarapparatet som har vore oppe til diskusjon dei seinare åra.

4.2 Forbrukarapparatet

BFD har delegert ei rekke oppgåver i utøvinga av forbrukapolitikken til offentlege verksemder som administrativt og/eller økonomisk hører inn under departementet. Eit mykje brukt samleomgrep på desse organa er «forbrukarapparatet». Dette inkluderer Forbrukarrådet, Forbrukartilsynet, Marknadsrådet, Forbrukarklageutvalet, Sekretariatet for Marknadsrådet og Forbrukarklageutvalet og Stiftinga Miljømerking.

4.2.1 Forbrukarrådet

Forbrukarrådet har om lag 130 tilsette og er organisert som eit forvaltingsorgan med særskilde fullmakter. Forbrukarrådet har hovudkontor i Oslo, men har også kontor i Tromsø / på Svalbard, i Stavanger og i Skien. Forbrukarrådet er vertslagorganisasjon for Forbrukar Europa, som er det norske kontoret i det europeiske nettverket av forbrukarkontor.

Forbrukarrådet har tre hovudoppgåver som følgjer av vedtekten til rådet:

- Drive interessepolitisk arbeid overfor styresmakter, organisasjonar og næringsdrivande, og setje forbrukarspørsmål på dagsordenen i samfunnsdebatten.
- Hjelpe og utdanne forbrukarar gjennom å gi informasjon, råd og rettleiing om rettar, plikter og andre relevante forbrukarspørsmål.
- Mekle i klagesaker mellom forbrukarar og næringsdrivande og mellom forbrukarar etter lov om godkjenning av klageorgan for forbrukarsaker og tilhøyrande forskrifter.

Forbrukarrådet har ulike roller i dei ulike oppgåvene. Ytterpunktta er den nøytrale klagesakshandlinga på område som fell inn under angrerettlova, kjøpslova, forbrukarkjøpslova eller handverkartenestelova på den eine sida, og reindyrka interessepolitiske oppgåver på den andre sida.

Forbrukarrådet er medlem av og arbeider saman med internasjonale organisasjonar som The European Consumer Organisation (BEUC), The European Consumer Consultative Group (ECCG), Trans Atlantic Consumer Dialogue (TACD) og The European Consumer Voice in Standardisation (ANEC).

4.2.2 Forbrukartilsynet

Forbrukartilsynet har om lag 35 tilsette og fører kontroll med at næringsdrivande følger forbrukarvernreglane i marknadsføringslova og ei rek-

kje andre lover og forskrifter. Som ledd i dette arbeidet utarbeider tilsynet retningslinjer om korleis ein skal forstå regelverket, forhandlar med enkeltaktørar eller heile bransjar og treff vedtak.

I samband med namneendringa frå Forbrukartilsynet til Forbrukartilsynet i 2018, fekk tilsynet kompetanse til å gjere vedtak om forbod og gebyr i fleire saker. I tillegg fekk tilsynet styrkt retten det har til å krevje informasjon.

Ei ny forordning om forbrukarvern trer i kraft i januar 2020. Forordninga inneber ei ytterlegare styrking av kontrollen med ei rekke ulike forbrukarvernreglar. Etter dei nye reglane skal mellom anna Forbrukartilsynet, anten sjølv eller via domstolane, kunne stengje nettsider som bryt EU-reglar som vernar forbrukarane. Tilsynet skal også kunne forhandle om kompensasjon til grupper av forbrukarar.

4.2.3 Forbrukarklageutvalet, Marknadsrådet og Sekretariatet for Marknadsrådet og Forbrukarklageutvalet

Forbrukarklageutvalet er eit domstollknande forvaltingsorgan som gjer rettsleg bindande vedtak i forbrukarsaker. Utvalet har totalt nitten medlemmar. Kvar sak blir handsama av tre medlemmar: ein leiar med høg juridisk kompetanse, ein medlem med særleg innsikt i forbrukarane sine interesser og ein medlem med særleg innsikt i næringsdrivande sine interesser.

Marknadsrådet handsamar i hovudsak klager på vedtak av Forbrukartilsynet i saker om brot på marknadsføringslova og andre forbrukarvernreglar. Rådet har totalt seks medlemmar, og kvar sak blir som regel avgjord av tre medlemmar.

Sakene til Forbrukarklageutvalet og Marknadsrådet blir førebudde av Sekretariatet for Marknadsrådet og Forbrukarklageutvalet. Sekretariatet har 12 tilsette. I tillegg til å fastsetje tidspunkt for møte, klarlegg sekretariatet faktum i saka og gjer rettslege vurderingar. I saker for Forbrukarklageutvalet skriv sekretariatet også utkast til vedtak.

4.2.4 Stiftinga Miljømerking

Stiftinga Miljømerking blei oppretta i 1989 for å forvalte den fellesnordiske ordninga med frivillig positiv miljømerking (Svana). Stiftinga har 26 tilsette og forvaltar i dag begge dei offisielle miljømerka i Noreg, Svanemerket og EU Ecolabel. Stiftinga blir finansiert av avgifter for bruk av desse miljømerka, men får også driftstilskot over stats-

budsjettet. Stiftinga sikrar at produkt og tenester som nyttar Svana og EU Ecolabel, har vore gjennom ei objektiv miljøvurdering.¹

Organisasjonsforma stifting medfører ei særskild uavhengig stilling knytt til stillingsrammer og budsjett disponering.

4.2.5 Forbruksforskinsinstituttet SIFO ved OsloMet

Forbruksforskinsinstituttet SIFO var fram til 2015 eit forvaltingsorgan underlagt BFD, men er no eit av fleire forskingsinstitutt under OsloMet – storbyuniversitetet. Forskinga til SIFO skal hjelpe til med å kaste lys over og forstå kva for rolle og innverknad forbruket og forbrukarane har i samfunnet. Forskinga skal også vere med på å styrke kunnskapsgrunnlaget for forbrukarpolitikken i Noreg. SIFO har 40 tilsette og blir finansiert dels over statsbudsjettet og dels gjennom prosjekt frå Noregs forskingsråd og EU.

4.3 Oppgåver og verkemiddel i forbrukarpolitikken

4.3.1 Innleiing

Det finst ei rekke verkemiddel og oppgåver som skal vere med på å vareta forbrukarane sine interesser i marknaden. Dei viktigaste er lovregulering, tilsyn med forbrukarvernreglane, klagehandsaming, forbrukarinformasjon og forsking. I tillegg kjem det interessepolitiske arbeidet som går ut på å påverke styresmakter, organisasjonar og næringsdrivande i forbrukarvennleg retning og å setje forbrukarspørsmål på dagsordenen i samfunnsdebatten.

Verksemndene på forbrukarområdet har ei sentral rolle i å gjennomføre forbrukarpolitikken. Styring av, og samspel med, verksemndene er derfor også eit sentralt verkemiddel i forbrukarpolitikken. Under følgjer ei kort utgreiing av dei viktigaste verkemidla og oppgåvene i forbrukarpolitikken.

4.3.2 Lovregulering og tilsyn

Lovregulering er eit sentral verkemiddel i arbeidet med å sikre gode rettar for forbrukarane. Forbrukarane sine rettar er sikra både i regelverk der hovudføremålet er å vareta forbrukaromsyn (t.d. angrerettlova), og i sektorregelverk som har

andre hovudføremål (t.d. finansavtalelova). Ein stor del av forbrukarlovsgivinga i Noreg er i dag basert på EU-direktiv, men Noreg har også særeigen nasjonal lovsgiving på nokre område (m.a. gjeldsområdet), som gir norske forbrukarar sterke vern enn forbrukarane i mange andre europeiske land. Generelt sett har Noreg eit godt lovfesta forbrukarvern.

Effektivt tilsyn med forbrukarvernreglane er viktig for å sikre at forbrukarane sine rettar blir varetekne i praksis. Tilsyn med reglane inneber å overvake ulike marknader, førebyggje og stoppe villeiande marknadsføring, urimelege vilkår og andre former for ulovleg handelspraksis retta mot forbrukarane. Forbrukartilsynet har hovedansvar for tilsyn med forbrukarvernreglane i Noreg. Dei viktigaste verkemidla tilsynet har overfor næringsdrivande, er rettleiing, forhandlingar og ulike administrative reaksjonar, til dømes gebyr for brot på lovverket.

Det finst også andre tilsynsorgan som fører tilsyn med reglar som vernar viktige forbrukarinteresser. Dette omfattar mellom anna Finanstilsynet, Konkurransetilsynet, Datatilsynet, Miljødirektoratet, Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap og Mattilsynet.

4.3.3 Fremje forbrukarinteresser

I alle dei nordiske landa legg styresmaktene til rette for organisering av forbrukarinteressene og finansierer interessepolitisk verksemd. Føremålet er å sikre at forbrukarane sine interesser blir fremja i relevante prosessar og overfor styresmakter, organisasjonar og næringsdrivande.² Dette blir gjerne kalla ei «pådrivarrolle». Pådrivarrolla er ikkje ei ordinær statleg forvaltingsoppgåve, men det finst likevel fleire statlege organ som har eit ansvar for å fremje interessene til særskilde grupper. Dette gjeld til dømes Barneombodet og Likestillings- og diskrimineringsombodet. På forbrukarområdet er det i all hovudsak Forbrukarrådet som har denne oppgåva. På same måte som dei to nemnde omboda, er Forbrukarrådet uavhengig av forvaltinga og politiske styresmakter i utforminga av faglege eller politiske standpunkt. Rådet driv påverknadsarbeid mot andre organisasjonar og avgjerdstakrar.

Forbrukarrådet har ei fri og uavhengig stilling i arbeidet med å definere og fremje interessepolitiske saker. Den interessepolitiske verksemda er omtalt i det årlege tildelingsbrevet frå BFD. I tilde-

¹ Sjå elles kapittel 13.5.2 for meir informasjon om arbeidet med miljømerking.

² Sjå avsnitt 4.4 «Forbrukarapparatet i dei andre nordiske landa».

lingsbrevet frå departementet til Forbrukarrådet for 2019 er følgjande interessepolitiske oppgåver vektagde:

- Forbrukarrådet si politiske verksemd skal skje gjennom medverknads- og haldningsarbeid i samarbeid med media, forskingsmiljø, næringsliv, bransjeorganisasjonar, tilsyn, politiske miljø og interesseorganisasjonar. Forbrukarrådet skal også vere med på å sikre at forbrukarane sine interesser blir varetekne overfor internasjonale avgjerdstakrar, ikkje minst i EU-systemet.
- Forbrukarrådet skal arbeide for å auke kjennskapen til forbrukarane sine rettar og kjennskapen til rettspraksis, inkludert EU/EØS-rett, blant forbrukarar, advokatar, dommarar og andre rettsbrukarar.
- Forbrukarrådet skal drifte eit digitalt verktøy for dialog og innspel frå eit utval forbrukarar. Verktøyet skal vere med på å sikre at forbrukarane blir lytta til i utforminga av Forbrukarrådet sin interessepolitikk.
- Forbrukarrådet skal arbeide for god nemndeskning og for at nemndene supplerer og reflekterer forbrukarane sitt behov for tvisteløysing.

Forbrukarrådet skal også vere med på å sikre forbrukarinteresser i standardiseringsarbeid nasjonalt og internasjonalt, mellom anna gjennom styrerepresentasjon i den europeiske standardiseringsorganisasjonen ANEC og Fagrådet for forbrukarsaker.

Forbrukarrådet står fritt til å velje kva for område dei vil prioritere i det interessepolitiske arbeidet. I strategiplanen deira for perioden 2015–2020 prioriterer dei følgjande område:

- bustadmarknaden
- digitalmarknaden
- finansmarknaden
- produkttryggleik, mat og handel
- offentlege og helserelaterte tenester

4.3.4 Forsking, undersøkingar og kartlegging

BFD har eit overordna ansvar for forsking og utvikling i forbrukarsektoren. Målet er å ha eit solid kunnskapsgrunnlag om utfordringane norske forbrukarar møter, som grunnlag for utforminga av politikken. BFD hentar inn kunnskap om forbruk og forbrukarforskningar frå fleire kjelder, deriblant Forbruksforskinsinstituttet SIFO, Forbrukarrådet, Forbrukartilsynet, EU-kommisjonen og SSB.

SIFO speler ei sentral rolle i forbruksforskingsa. BFD bestiller forsking frå SIFO gjennom eit årleg forskingsoppdrag. Denne forskinga blir brukt til å kaste lys over sentrale problemstillinger i prioriterte saker. Samstundes gir det høve til å setje nye tema på dagsordenen, spesielt på område der forbrukaromsyn ikkje har fått tilstrekkeleg merksemd.

Forbrukarrådet og Forbrukartilsynet er også med på å styrke kunnskapsgrunnlaget i sektoren gjennom undersøkingar, produkttestar og statistikk. Undersøkingar frå EU-kommisjonen speler òg ei viktig rolle i kunnskapsgrunnlaget til den norske forbrukarpolitikken. Gjennom å ta del i det europeiske forbrukarprogrammet er Noreg inkludert i desse undersøkingane som kartlegg forbrukarane si stilling i mange slike marknader i Europa.

4.3.5 Forbrukarinformasjon og marknadsportalar

Informasjon er eit sentralt verkemiddel i forbrukarpolitikken. Forbrukarretta informasjon handlar gjerne om kva for rettar ein har i marknaden, og korleis ein får gjennomslag for desse. Forbrukarinformasjon kan også handle om å rettleie forbrukaren gjennom til dømes merkeordningar, produkttestar eller samanlikningstenester. Det overordna målet er å utdanne forbrukarane, det vil seie å gjere forbrukarane i stand til å gjere gode og velinformerte val. Alle verksemduene i forbrukarsektoren har vanleg rettleiingsplikt. Forbrukarrådet har på si side eit særskilt ansvar for å gi forbrukarinformasjon. Rådet gjer dette hovudsakleg gjennom digitale informasjonsløysingar, telefonbasert rettleiing og medieutspel om rettar og tilrådingar til forbrukarane.

Ein stor del av forbrukarinformasjonen er blitt digital dei siste tiåra. Dette kjem klarast til uttrykk i utviklinga av offentlege, digitale marknadsportalar. Desse skal gi forbrukarane ei mest mogleg fullstendig oversikt over tilboda i utvalde marknader. Marknadsportalane er verkemiddel som skal vere med på å fremje både forbrukar- og konkurransopolitiske mål. Dei skal gi forbrukarane oppdatert, nøytral og samanliknbar informasjon om produkt og tenester. Ved å gjere det lettare å samanlikne varer eller tenester skal portalane også stimulere til auka kundemobilitet og konkurranse i marknaden. Dei skal også gi forbrukarane rettleiing for å treffenode gode val. Forbrukarrådet har ansvaret for utvikling og drift av portalane, og har i dag portalar for finansielle tenester, tannhelsetenester og straumtenester. Finansportalen.no, som

blei etablert i 2008, er den eldste og mest kjende og brukte av marknadsportalane. Forbrukarrådet har prøvd å etablere portalar også for daglegvaremarknaden og marknaden for handverkartenester, men desse har av ulike grunnar ikkje late seg realisere.

4.3.6 Mekling og klagehandsaming

Det er viktig at forbrukarane har eit klagertilbod dersom noko er gale med ei vare eller teneste dei har kjøpt. I Noreg har ein i dag eit godt utbygd og gratis tilgjengeleg klagehandsamingstilbod utanfor rettsapparatet, der Forbrukarrådet (med Forbrukar Europa), Forbrukarklageutvalet og dei ulike bransjenemndene speler ei sentral rolle. Denne typen utanrettsleg tvisteløysing er med på å spare kostnader både for forbrukarane, dei næringsdrivande og domstolane. Oppgåver knytt til klagehandsaming har auka dei seinare åra, særleg fordi EU har fastsett regelverk på området. Regelverket er innlemma i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett.

Forbrukarrådet gir rettleiing, tek imot klager og meklar i saker om kjøp av varer eller tenester. Rådet gjer ikkje vedtak, men prøver å få partane til å komme til ei minneleg løysing. Forbrukarrådet meklar i to typer saker: Saker som ein kan *klage inn for Forbrukarklageutvalet*, og forbrukarsaker som ikkje fell inn under verkeområdet til eit *innmeldt klageorgan*, jf. lov om godkjennning av klageorganer for forbrukarsaker (godkjenningslova) § 23.

Forbrukarklageutvalet handsamar klager på kjøp av ting og handverkartenester i tillegg til avtaler etter angrerettlova, jf. forbrukarklagelova § 1. Mens klager på handverkartenester og avtaler etter angrerettlova krev at forbrukaren har handla frå ein næringsdrivande, handsamar Forbrukarklageutvalet også klagesaker ved kjøp av ting mellom forbrukarar.

Eit *innmeldt klageorgan* er eit klageorgan som oppfyller krava i direktivet om alternativ twisteløysing, og som er meldt inn til EU-kommisjonen si liste over slike klageorgan. Det kan anten vere godkjent av departementet etter godkjenningslova § 3 eller oppretta med heimel i ei lov som oppfyller krava i direktivet.

For å falle inn under verkeområdet til eit innmeldt klageorgan må både sakstypen og den som blir klaga inn, vere omfatta av klageordninga. Klageorgan som er godkjende etter godkjenningslova, har grunnlaget sitt i ei avtale mellom representantar for næringssida og representantar for forbrukarsida, som regel Forbrukarrådet.

Boks 4.1 Bransjenemnder på forbrukarområdet

Bransjenemndene på forbrukarområdet er oppretta gjennom avtaler mellom bransjeorganisasjonar for næringsdrivande og representantar for forbrukarinteressene, som regel Forbrukarrådet. Nemndene er finansierte av bransjen og handsamar forbrukarklager på visse marknader, i hovudsak på tenesteområdet. Den største bransjenemnda er Finansklagenemnda, med om lag 40 tilsette. Med unntak av Parkeringslagenemnda gjer ikkje bransjenemndene rettsleg bindande vedtak. Avgjerder blir tekne av tre eller fem nemndsmedlemmar. Leiaren er nøytral og har høg juridisk kompetanse (som regel ein dommar eller ein professor), og forbrukar- og næringslivssida er likt representert. I tillegg til å vere avtalepart sit Forbrukarrådet i styret til nemndene og har éin eller to nemndsmedlemmar. Det finst i dag bransjenemnder på ei rekke ulike tenestemarknader, mellom anna bank og forsikring, inkasso, oppføring av bustader, telefoni og breiband, TV, eigedomsmekling, reise, straum og parkering. Forbrukarrådet meklar ikkje i saker på område der det er oppretta bransjenemnder som er godkjende etter lov om godkjennning av klageorganer for forbrukarsaker.

Næringsdrivande som ikkje er ein del av ei bransjeforeining, vil i mange tilfelle heller ikkje vere omfatta av verkeområdet til klageorganet.

Dersom forbrukartvisten har oppstått i samband med eit kjøp over landegrenser i EU/EØS-området, vil Forbrukar Europa gi informasjon og rettleiing om rettar og plikter. Dette kontoret samarbeider med nettverket av tilsvarande kontor i Europa for å få forbrukarklager handsama i det landet der den næringsdrivande har forretningsstad. Det kan også vere eit systerkontor om å ta kontakt med den næringsdrivande, eventuelt sende saka vidare til den aktuelle klagenemnda.

4.4 Forbrukarapparatet i dei andre nordiske landa

4.4.1 Danmark

Ansvaret for forbrukarpolitikken i Danmark ligg hos Erhvervsministeriet. På forbrukarområdet er

det tre sentrale statlege organ under Erhvervsmisteriet: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Nævnenes Hus og Finanstilsynet. I tillegg er Forbrugerombudsmanden ei uavhengig tilsynsstresmakt, mens Forbrugerrådet Tænk er ein uavhengig organisasjon som verner om generelle forbrukarinteresser. Det finst også ei rekke private bransjenemnder der forbrukarar kan klage på produkt dei har kjøpt frå næringsdrivande. Her er både nærings- og forbrukarsida representerte.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen blei oppretta etter ein fusjon mellom Konkurrencestyrelsen og Forbrugerstyrelsen i 2010 og har ei rekke ulike oppgåver på forbrukarområdet. Om lag 250 personar jobbar her. Styrelsen har tradisjonelle departementsoppgåver som det å førebu nye lover, vere sekretariat for den politiske leiinga og vere med på å utvikle ny politikk. I tillegg kjem styrelsen med analysar av marknadstilhøve og gir forbrukarinformasjon til forbrukarar og næringsdrivande. Samstundes er styrelsen sekretariat for Forbrugerombudsmanden, Forbruger Europa og enkelte private klagenumner.

Forbrugerombudsmanden fører tilsyn med at næringsdrivande følgjer marknadsføringslova og andre forbrukarvernreglar. Forbrugerombudsmanden utarbeider også rettleiingar og retningslinjer for korleis ein skal forstå forbrukarvernreglar på ulike område. Forbrugerombudsmanden er uavhengig av Erhvervsministeriet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, men alle som jobbar for ombudsmanden, er tilsette i Konkurrense- og Forbrugerstyrelsen.

Nævnenes Hus blei oppretta i 2017 og har sekretariatsfunksjon for ei rekke ulike nemnder som handsamar klager på forbrukarkjøp eller forvaltingsvedtak. På forbrukarområdet fungerer det som sekretariat for Forbrukerklagenævnet og klagenumndene for takstmenn og eigedomsmeklarar. Forbrukerklagenævnet handsamar klager på kjøp av dei aller fleste varer eller tenester. Før saka kan bli handsama av nemnda, skal Nævnenes Hus mekle mellom partane for å finne ei minneleg løysing. Det kostar forbrukaren 100 kroner å få meklingshjelp og 400 kroner å få ei nemndsavgjerd i saka.

Finanstilsynet fører kontroll med og gir informasjon om regelverket på finansområdet. Tilsynsverksemda skjer uavhengig av Erhvervsministeriet.

Forbrugerrådet Tænk er ein uavhengig interesseorganisasjon med 75 000 enkeltpersonar og 30 organisasjonar som medlemmar. Organisasjonen har om lag 125 tilsette og blir finansiert av medlemsavgifter, offentlege tilskot og prosjektfinsansi-

ering. Forbrugerrådet gir alle forbrukarar munnlege råd om forbrukarrettar, og som medlem får ein også hjelp til å skrive ei klage til den næringsdrivande. I tillegg sit rådet som forbrukarrepresentant i forbrukarklagenemndene, testar produkt og driv interessepolitisk verksemd.

4.4.2 Sverige

Ansvaret for forbrukarpolitikken i Sverige ligg hos Finansdepartementet. På forbrukarområdet har ein tre sentrale statlege organ: Konsumentverket, Allmänna reklamationsnämnden og Fastighetsmäklarinspektionen. Det finst også ein generell uavhengig interesseorganisasjon som verner om forbrukarinteressene: Sveriges Konsumenter. I tillegg finst det fleire uavhengige forbrukarrådgivingstenester i utvalde marknader og kommunale rettleiingstenester.

Konsumentverket har om lag 190 tilsette og utfører fleire oppgåver. Det fører tilsyn med forbrukarvernreglar, inkludert produkttryggleik, og gir informasjon og rettleiing i forbrukarsaker. Verket innhentar også informasjon om og analyserer ulike forbrukarmarknader og er sekretariat for Konsumentombudsmannen. Konsumentombudsmannen kan gjere vedtak om brot på forbrukarvernreglar som Konsumentverket fører tilsyn med, og kan ta saker til domstolane. Direktøren i Konsumentverket er også Konsumentombudsmann.

Allmänna reklamationsnämnden er ei statleg styresmakt. Nemnda har om lag 45 tilsette og handsamar forbrukarklager på dei fleste varer og tenester. Nemnda meklar ikkje mellom partane, og handsaminga er gratis for partane.

Fastighetsmäklarinspektionen er ei statleg styresmakt med om lag 20 tilsette som fører tilsyn med eigedomsmeklarar.

Sveriges Konsumenter er ein uavhengig interesseorganisasjon som fremjar forbrukarinteresser. Organisasjonen er med i ei lang rekke ulike råd, grupper og nemnder, mellom anna i Allmänna reklamationsnämnden. Sveriges Konsumenter har 21 medlemsorganisasjonar og blir finansiert dels gjennom medlemsavgifter og dels gjennom offentlege tilskot og prosjektmidlar.

4.4.3 Finland

I Finland er det Arbets- och näringsministeriet som har hovudansvaret for forbrukarpolitikken, og dei sentrale statlege organa på forbrukarområdet er Konkurrence- og konsumentverket og Konsumentvistnämnden. Eit anna viktig organ er

Konsumentförbundet, som er forbrukarane sin interesseorganisasjon.

Konkurrence- og konsumentverket har om lag 200 tilsette og utfører fleire ulike oppgåver på forbrukarområdet. Verket tek initiativ til å vidareutvikle forbrukarpolitikken og forbrukarvernet, analyserer ulike forbrukarmarknader og gir forbrukarrettleiing. Rettleiinga går ut på å gi informasjon om forbrukarrettar og å mekle mellom forbrukarar og næringsdrivande. Verket er også sekretariat for Konsumentombudsmannen. Konsumentombudsmannen leiar forbrukardelen av Konkurrence- og konsumentverket og fører tilsyn med forbrukarvernreglar. Konsument Europa er også ei eining i Konsumentverket.

Konsumenttvistnämnden er eit forvaltingsorgan som kjem med rettleiande fråsegner i forbrukarsaker. Nemnda har om lag 40 tilsette og handsamar forbrukarklager på dei fleste varer og tenester. Nemnda meklar ikkje mellom partane, og handsaminga er gratis for partane.

Konsumentförbundet er ein uavhengig interesseorganisasjon med om lag 2000 enkeltpersonar, over 20 lokale forbrukarorganisasjonar og 17 andre organisasjonar som medlemmar. Organisasjonen har om lag 8 tilsette og blir i hovudsak finansiert av offentlege tilskot. Konsumentförbundet gir alle forbrukarar juridisk rettleiing i bustadsaker. I andre saker er det berre medlemmar som får juridisk rettleiing.

4.5 Evalueringar av forbrukarapparatet og sentrale utviklingstrekk

Sentrale spørsmål rundt organiseringa og innrettinga av forbrukarapparatet har vore diskuterte i fleire omgangar dei siste åra. Tema som særleg har vore oppe til diskusjon, er sjølvstendet til Forbrukarrådet og Forbrukartilsynet og nøytraliteten til Forbrukarrådet som meklar i saker mellom forbrukarar og næringsdrivande. Det har også vore påpeika at forbrukarapparatet er fragmentert, med mange små einingar som til dels har overlappende oppgåver. I det følgjande ser vi på dei viktigaste utgreiingane og evalueringane frå dei siste tiåra og kva for endringar dei har ført med seg.

4.5.1 NOU 1995: 21 Organisering av forbrukerapparatet

Mandatet til denne utgreiinga var mellom anna å undersøkje om organiseringa av forbrukarorgana

og tilknytinga deira til departementet var føremålstenleg. Utvalet, som blei leidd av Kjeld Rimberg, skulle skissere alternativ organisering, inkludert ei deling av oppgåvene mellom ein rein interesseorganisasjon, uavhengige faglege organ og eitt eller fleire forvaltingsorgan.

I konklusjonen meinte utvalet at det var naudsynt å sikre Forbrukarrådet og SIFO større sjølvstende. Utvalet var særleg oppteke av at Forbrukarrådet måtte vere tilstrekkeleg sjølvstendig frå staten, slik at rådet fritt kunne kritisere både regjeringa sin politikk på forbrukarområdet og den statlege næringsverksemda. For å sikre dette sjølvstendet føreslo utvalet å opprette eit styre som administrerer Forbrukarrådet, og å gjere om SIFO til ei stifting. Utvalet drøfta i avgrensa grad reindyrking av dei interessepolitiske oppgåvene eller opprettinga av eit direktorat, men tilrådde uansett ikkje desse tiltaka.

4.5.2 St.meld. nr. 40 (1998–99) Om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet

Den førre stortingsmeldinga om forbrukarpolitikk blei lagd fram sommaren 1999 av Kjell Magne Bondevik si fyrste regjering og statsråd Valgerd Svarstad Haugland (KrF). Meldinga hadde to hovuddelar. Den eine tok føre seg ulike forbrukarpolitiske tema som berekraftig forbruk, produkttryggleik, bustad og mat. Den andre delen tok føre seg organiseringa av forbrukarapparatet og tilrådingane frå Rimbergutvalet. Meldinga konkluderte med at det kunne ligge potensial for forbetringar og meir effektiv drift ved å samle store delar av forbrukarapparatet i eit direktorat. Samstundes blei det påpeika at den gjeldande modellen gjennomgåande har fungert tilfredsstillande og gitt gode resultat. Regjeringa ønskte derfor ei nærmare utgreiing av direktoratsmodellen og Rimbergutvalet sin reformmodell, og at desse modellane skulle vegast opp mot kvarandre, før det blei konkludert i saka.

Stortingsmeldinga blei følgd opp ved at Agenda Utredning & Utvikling AS fekk i oppdrag å sjå nærmare på reformmodellen og direktoratsmodellen. Departementet gjekk ikkje vidare med direktoratsmodellen. Prosessen førte til at Forbrukarrådet blei omdanna til eit forvaltingsorgan med særskilde fullmakter og eit eige styre, mellom anna for å markere sjølvstendet frå departementet.

4.5.3 NOU 2010: 11 Nemndsbehandling av forbrukertvister

Utalet, som blei leidd av Liv Synnøve Taraldsrud, skulle sjå nærmere på det utanrettslege twisteløysingstilbodet for forbrukarklager. I grove trekk skulle utvalet vurdere naudsynet for utanrettsleg twisteløysing på ulike marknader og effektivisering av sakshandsaminga i bransjenemndene, Forbrukarrådet og Sekretariatet for Forbrukarklageutvalet (som då heitte Forbrukartvitstutvalet). Utvalet skulle også vurdere om Sekretariatet for Marknadsrådet og Forbrukarklageutvalet burde ta over saksførebuinga til Forbrukarrådet. Utvalet var sett saman av representantar for mellom anna Forbrukarrådet, Forbrukartilsynet (som då heitte Forbrukarombodet), departementet og næringslivet.

Etter utvalet si vurdering var det naudsnt å utvide det utanrettslege twisteløysingssystemet slik at det også kunne handsame klager ved kjøp av bustad, persontransporttenester, private utdanningstilbod og tv-tenester. Vidare meinte utvalet at det var naudsnt med eit felles regelverk og ei offentleg godkjenningsordning for nemndene. Utvalet kom også til at mekling og førebuing av saker for nemndshandsaming burde liggje hos eitt og same organ. Dette for å unngå dobbelt-handsaming. Utvalet føreslo derfor at Sekretariatet for Marknadsrådet og Forbrukarklageutvalet burde ta over meklingsoppgåvene og den saksførebuande rolla til Forbrukarrådet. I grunngivinga si nemnde utvalet også at Forbrukarrådet si dobbeltrolle som interesseorganisasjon for forbrukarar og nøytralt saksførebuande organ for Forbrukarklageutvalet, blei oppfatta som problematisk. Utvalet viste i samanheng med dette til SIFO-rapport nr. 4 frå 2007: *Å få rett – når du har rett*.

4.5.4 Rettsakter om handsaming av forbrukarklager

I 2013 vedtok EU eit direktiv om alternativ tvisteløysing i forbrukarsaker (2013/11/EU). Direktivet påla alle EU/EØS-land å ha eit utanrettsleg twisteløysingstilbod på tilnærma alle forbrukarknader. Direktivet stilte ei rekke krav til organiseringa av klageorgana og sakshandsaminga, og påla medlemsstatane å føre tilsyn med at krava blei følgde. Direktivet kravde ikkje at desse organa måtte treffe ei avgjerd. For å oppfylle krava i direktivet var det nok at organa mekla mellom forbrukaren og den næringsdrivande.

Direktivet og Taraldsrudutvalet si utgreiing om direktivet om alternativ tvisteløysing blei følgd

opp i to lovproposisjonar: Prop. 32 L (2015–2016) lov om klageorganer for forbrukersaker og Prop. 145 L (2015–2015) lov om Forbrukerklageutvalget.

Forslaget til lov om klageorgan stilte krav til organiseringa av og sakshandsaminga til dei utanrettslege klagenemndene, og til Forbrukarrådet si klagehandsaming. Lovforslaget blei vedteke av Stortinget i 2016. Lova etablerte ei frivillig godkjenningsordning for dei private bransjenemndene. Gjennom denne lova fekk Forbrukarrådet også utvida meklingsplikta si, slik at rådet no må mekle på dei fleste område som ikkje er omfatta av ei offentleg godkjend bransjenemnd. Eit viktig unntak frå rådet si meklingsplikt er kjøp av fast eigedom. Desse avtalene er ikkje omfatta av Forbrukarrådet si meklingsplikt sjølv om dei i mange tilfelle heller ikkje er omfatta av ei bransjenemnd.

Den nye lova flyttar ikkje meklingsoppgåvene frå Forbrukarrådet til Sekretariatet for Forbrukarklageutvalet og Marknadsrådet, slik Taraldsrudutvalet føreslo. Grunngivinga for dette var dels den lange erfaringa og dei gode resultata Forbrukarrådet kunne vise til med mekling, og dels at ein hos Forbrukarrådet var godt kjend med krava til nøytralitet i meklinga.

Lov om Forbrukerklageutvalget førté vidare tidlegare lov om behandling av forbrukertvister, men med enkelte justeringar som følgje av direktivet om alternativ twisteløysing.

4.5.5 Gjennomgang av det statlege forbrukarapparatet i 2015

Fleirtalet i familie- og kulturkomiteen på Stortinget bad hausten 2013 regjeringa om å gjennomføre ein heilskapleg gjennomgang av forbrukarapparatet. Oppdraget blei gitt til Direktoratet for forvalting og ikt (Difi). Difi skulle mellom anna vurdere om det var føremålstenleg at Forbrukarrådet hadde forvaltingsoppgåver samstundes som det skulle vere eit uavhengig interesseorgan, om det var naudsnt med ei sterkare demokratisk forankring av den interessepolitiske verksemda, og om Forbrukarrådet sin struktur med fleire lokalkontor var kostnadseffektiv. Difi skulle også undersøke om det var ei overlapping i oppgåver og aktivitetar mellom Forbrukarrådet og Forbrukarombodet (som no heiter Forbrukartilsynet).

Rapporten konkluderte med at verksemndene kunne vise til gode resultat kvar for seg, men at forbrukarapparatet samla sett verka fragmentert og lite kostnadseffektivt. Vidare vurderte Difi at kombinasjonen av interessepolitiske og forvaltingsmessige oppgåver var uryddig og svekte legi-

timiteten til Forbrukarrådet. Det blei påpeika to primære grunnar til dette: For det fyrste skal den interessepolitiske verksemda vere uavhengig av politisk styring, mens meklinga er underlagd politisk kontroll. Det kan vere uklart kor langt det interessepolitiske sjølvstendet rekk, og dette kan gi ueheldige utslag dersom det politiske arbeidet til Forbrukarrådet får innverknad på forvaltingsoppgåvane. Den andre grunnen til at kombinasjonen av dei to rollene blei vurdert som problematisk, var at Forbrukarrådet skal fremje forbrukarinteresser og samstundes vere ein nøytral meklar i konfliktar mellom forbrukarar og næringsdrivande. Difi meinte derfor at rolla som interesseorgan burde skiljast frå meklingsoppgåvane.

Etter Difi si oppfatning burde forvaltingsoppgåvane bli samla i eit felles organ under dåverande BLD. Dette for å få ei betre samordning av verkemiddel og oppgåver, noko som på sikt kan gi eit tyngre og meir slagkraftig apparat, basert på ein felles kunnskapsbase. Ei samling av oppgåver og funksjonar i færre einingar ville også gjere det mogleg å effektivisere administrative funksjonar og fellestener. Vidare påpeikte Difi at sett utanfrå, gav Forbrukarrådet og Forbrukarombodet inntrykk av å overlappe kvarandre relativt mykje, og at det var vanskeleg for aktørar både utanfor og innanfor apparatet å skilje mellom dei to verksemndene. Difi meinte at ei tydelegare tilsynsrolle for Forbrukarombodet kunne gi ei meir avklart oppgåvefordeling mellom ombodet og Forbrukarrådet.

Rapporten blei send på høyring i juni 2015. Difi si tilråding om å skilje Forbrukarrådet si forvaltingsverksemd frå den interessepolitiske verksemda fekk støtte frå eit fleirtal av høyringsinstansane. I tillegg til Forbrukarombodet og Norges Automobil-Forbund (NAF) var ei rekke forvaltingsorgan, departement og bransjeorganisasjonar positive til eit skilje. Som grunngiving for eit skilje blei det, særleg frå bransjeorganisasjonane si side, argumentert med at det var uehdlig å kombinere interessepolitiske oppgåver med mekling mellom forbrukarar og næringsdrivande.

Fleire høyringsinstansar var også einige med Difi om at forvaltingsoppgåvane burde samlast i eit felles organ under departementet. Det blei framheva at dette vil kunne gi ei rekke positive effektar i form av ei effektivisering av administrative funksjonar og fellestener, i tillegg til eit breiare og meir heilskapleg kunnskapsgrunnlag for politikkutforminga til dpartementet.

Forbrukarombodet føreslo ei alternativ løysing der twisteløysinga skulle bli lagt til Sekretariatet for Marknadsrådet og Forbrukartvistutvalet, og Forbrukarrådet sin forbrukarservice og Forbrukar Europa skulle bli lagde til Forbrukarombodet.

Høyringsinstansane som var negative til eit skilje, var mellom anna Forbrukarrådet, Blindeforbundet, Leieboerforeningen, enkelte bransjeorganisasjonar, tilsetteorganisasjonar og dei skandinaviske systerorganisasjonane til Forbrukarrådet. Forbrukarrådet grunngav dette med at gjennomslagskrafta ville bli redusert dersom ein delte rådsoppgåvane. Rådet argumenterte for at ein liten og frittståande interesseorganisasjon ikkje ville ha den same tyngda som dagens organisasjon. Ifølgje Forbrukarrådet ligg det omfattande synergieffektar og gjennomslagskraft i utvekslinga av kompetanse og kunnskap mellom forvaltingsoppgåvane og det interessepolitiske arbeidet. Forbrukarrådet påpeikte også at den noverande modellen fungerte bra i praksis, noko som både omdømme- og brukarundersøkingar underbygde.

Forbrukarrådet var samstundes tydeleg på at det kan vere naudsint med ei samordning eller samanslåing av oppgåver. For det fyrste føreslo rådet å opprette ein felles forbrukarportalen for alle nemnder, Forbrukartilsynet og Forbrukarrådet, og det ville at Forbrukarrådet skulle drive denne. For det andre blei det føreslått å samlokalisere sekretariata for husleigeutvala eller slå dei saman med lokalkontora til Forbrukarrådet. For det tredje var rådet samd med Difi i at ein burde reindyrke Forbrukarombodet si tilsynsrolle, og lanserte samstundes tanken om å slå ombodet saman med Konkurransetilsynet. Ifølgje Forbrukarrådet ville dette styrke kompetansen og auke forbrukarsatsinga.

Som ei direkte oppfølging av Difi sin gjennomgang, blei det i 2017 gjennomført organisatoriske endringar i Forbrukarrådet. Talet på lokalkontor blei redusert frå ti til tre, i høvesvis Tromsø, Stavanger og Skien, i tillegg til ei hospiteringsordning på Svalbard. Det blei også innført eit organisatorisk skilje i Forbrukarrådet ved at ein skulle drive med interessepolitikk frå hovudkontoret i Oslo, mens kontora i Tromsø, Stavanger og Skien skulle ha ansvar for meklingsoppgåvane. Forbrukarombodet si rolle som tilsynsorgan blei gjord tydeleg ved å endre namnet på verksemda frå ombod til tilsyn og ved å gi det nye tilsynet kompetanse til å gjere vedtak i alle saker.

4.6 Framtidig handsaming av forbrukarklager

4.6.1 Innleiing

Som gjennomgangen ovanfor viser, har det blitt føreslått ei rekke, til dels omfattande, endringar i forbrukarapparatet dei seinare åra. Dette har ført til fleire justeringar. I arbeidet med stortingsmeldinga om forbrukarpolitikk har det vore vurdert om ein bør gjere meir grunnleggjande organisatoriske endringar i forbrukarapparatet. Eit sentralt moment i denne vurderinga har vore om det er mogleg å lage eit meir effektivt forbrukarapparat som på ein betre måte kan verne om forbrukarinteressene i ein stadig meir kompleks og digital kvardag. Når regjeringa har vurdert organisatoriske endringar, har ein viktig føresetnad for det sterke norske forbrukarapparatet stått fast: nemleg solid og føreseieleg finansiering.

Som vist under punkt 4.1. er det særleg to utfordringar med dagens organisering: For det første er forvaltingsoppgåvene på forbrukarområdet fordelt mellom fleire verksemder. Dette kan føre til meir dobbeltarbeid og ei noko svakare samordning enn om oppgåvene hadde vore samla i eitt organ. For det andre har Forbrukarrådet ei uheldig dobbeltrolle: På den eine sida skal rådet vere talerør og interesseorganisasjon for forbrukarane, og på den andre sida skal det tilby nøytral mekling i klagesaker.

Regjeringa har vedteke å samle den offentlege handsaminga av forbrukarklager i Forbrukartilsynet. Dette vil gjøre handsaminga av forbrukarklager meir effektiv og brukarvennleg. Samstundes opnar det for å reindyrke Forbrukarrådet si rolle som interesseorganisasjon og utvikle Forbrukartilsynet si rolle som det sentrale forvaltingsorganet på forbrukarområdet.

Endringa inneber at handsaminga av forbrukarklager blir flytt frå Forbrukarrådet og Sekretariatet for Marknadsrådet og Forbrukarklageutvalet til Forbrukartilsynet. Forbrukarrådet har ei eiga avdeling som handsamar forbrukarklager etter kjøp over landegrensene i EØS-området, Forbrukar Europa, som også blir flytt til Forbrukartilsynet.

I det følgjande gir vi ei nærmare grunngiving for regjeringa si avgjerd om å samle forvaltingsoppgåvene. Deretter ser vi på nokre av konsekvensane som følgjer i kjølvatnet av denne avgjerdta, i tillegg til ei grunngiving for lokaliseringsa av det utvida tilsynet.

4.6.2 Om handsaminga av forbrukarklager

Forbrukarrådet har i dag tre hovudoppgåver: å fremje forbrukarane sine interesser, å mekle mellom forbrukarar og næringsdrivande, og å gi informasjon. Dei ulike oppgåvene kan stå i motsetnad til kvarandre, og dette kan skape utfordringar.

Ei av utfordringane er at Forbrukarrådet både skal fremje forbrukarinteresser og samstundes nøytralt mekle mellom forbrukarar og næringsdrivande i enkeltsaker. I høyringa av Difi-rapporten var det fleire høyringsinstansar som påpeikte at det er uheldig at same organ har begge desse rolle.

Det finst ingen haldepunkt for å hevde at Forbrukarrådet i dag ikkje reint faktisk er ein nøytral meklingsinstans. Før meklinga går i gang, får partane beskjed om at Forbrukarrådet er nøytralt i meklinga. Dette går også klart fram av interne retningslinjer og Forbrukarrådet si serviceerklæring. Etter departementet si vurdering er ein godt medviten i organisasjonen om kor viktig det er å vere nøytral. I dag er det eit klart organisatorisk skilje mellom den delen av Forbrukarrådet som driv påverknadsarbeid, og den delen som meklar mellom forbrukarar og næringsdrivande. Påverknadsarbeidet skjer i Oslo, mens meklinga skjer ved dei tre lokalkontora.

I tillegg til at meklaren skal vere nøytral, er det viktig at partane faktisk oppfattar meklaren som nøytral. Dersom meklaren ikkje blir oppfatta som nøytral, vil dette kunne gjøre det vanskelegare å komme fram til ei minneleg løysing. Forbrukarrådet bruker media aktivt for å påverke både private og offentlege verksemder til å gjøre meir forbrukarvennlege val. Dette er ein viktig del av rolla som forbrukarane sitt interesseorgan. Slike utspel utfordrar samstundes dei næringsdrivande si oppfatning av nøytraliteten til Forbrukarrådet. Dette gjeld særleg der det har vore interessepolitiske utspel i saker som Forbrukarrådet seinare må mekle i. Dersom Forbrukarrådet skulle ta meir omsyn til si nøytrale meklarrolle i påverknadsarbeidet, vil det på den andre sida kunne føre til at Forbrukarrådet ikkje varetok den forbrukarpolitiske rolla si som pådrivar for forbrukarinteresser i viktige samfunnsspørsmål.

Ei anna utfordring er kombinasjonen av rolla som forvaltingsorgan underlagt styringa til departementet, og rolla som ein uavhengig interesseorganisasjon. Difi trekker særleg fram dette perspektivet i konklusjonen om at påverknadsarbeidet bør skiljast frå klagehandsaminga. Difi meiner denne kombinasjonen er uryddig, og påpeikar at dette er særleg problematisk der Forbrukarrådet

sitt interessepolitiske arbeid fører til nye oppgåver for forvaltingsdelen av verksemda.

Som vist over, er det ikkje alltid eit klart skilje mellom kva som er interessepolitisk arbeid, og kva som er forvaltingsarbeid. Desse uklarleikane kan skape utfordringar, både ved at Forbrukarrådet ikkje er tilstrekkeleg uavhengig i det forbrukarpolitiske arbeidet, og ved at det blir for lite styring av forvaltingsdelen.

I høyringssvaret sitt til Difi-rapporten meinte Forbrukarrådet at ei deling av det interessepolitiske arbeidet og meklingsoppgåvene ville svekkje samfunnsoppdraget til forbrukarapparatet. Rådet grunngav dette med at eit samla Forbrukarråd gir tverrfagleg forankring og synergieffektar, og uttalte i den samanhengen:

«Forbrukerrådets tunge kompetanse på forbrukerjuss, og kunnskap om hvor skoen trykker ut fra de nær 100 000 årlige henvendelsene, gir påvirkningsdelen vesentlig sterkere faglig tyngde og seriøsitet for vurdering og agering i forhold til næringene.»

Poenget blei eksemplifisert ved å vise til tre konkrete saker: Røeggensaka (sak for Høgsterett om strukturerte spareprodukt), arbeidet med å redusere konfliktnivået ved bustadsal og finansportalen.no.

Forbrukarrådet meklar ikkje i saker om bustad eller finans. Desse sakene blir handsama av Finansklagenemnda. At Forbrukarrådet likevel har tatt ei aktiv rolle på desse saksfelta, viser at Forbrukarrådet kan gjøre viktig påverknadsarbeid uavhengig av om det har ansvaret for klagehandsaminga. Område som er omfatta av Forbrukarrådet sitt meklingsarbeid og toppar den årlege klagestatistikken, mellom anna bruktbilar og handverkartester, har Forbrukarrådet tradisjonelt brukt relativt sett mindre ressursar på i det interessepolitiske arbeidet.

Sjølv utan meklingsoppgåver vil Forbrukarrådet kunne ha god innsikt i ulike forbrukarutfordringar. Rådet vil framleis ha tilgang på statistikk over saker som blir tekne imot av det nye Forbrukartilsynet, og vil få informasjon i det interessepolitiske arbeidet, både gjennom kontakten med enkeltforbrukarar og i rolla det har i ulike bransjenemnder. Ettersom Forbrukarrådet har styre- og nemndsmedlemmar i desse nemndene, har det god innsikt i kva for utfordringar forbrukarane møter på ei rekke ulike marknader.

Etter BFD si vurdering er det synergieffektar og effektivitetsgevinstar ved å samle klagehandsa-

minga i Forbrukartilsynet. Det er fleire grunnar til dette.

Å samle tilsynsverksemda og handsaminga av forbrukarklager i eitt organ vil, som Difi påpeikte i rapporten sin om forbrukarapparatet, kunne gi betre samordning av verkemiddel og oppgåver. Dette kan på sikt gi eit tyngre og meir slagkraftig apparat. Ei auka samordning blir stadig viktigare, mellom anna på grunn av utviklinga i EU. Der får tilsynsorgana ei stadig viktigare rolle i å sikre forbrukarane sine privatrettslege rettar. Som følgje av den nye forordninga om forbrukarvernsamarbeid skal Forbrukartilsynet kunne forhandle med næringsdrivande om kompensasjon til forbrukarane, til dømes i form av prisavslag, erstatning eller retting.

Også i dag vil det i mange saker vere dei same reglane ein skal tolke og ta stilling til. Forbrukarane sine privatrettslege rettar er ikkje berre avgjerande for klagehandsaminga, men også for den offentlegrettslege handhevinga av marknadsføringslova. Etter marknadsføringslova skal Forbrukartilsynet slå ned på urimelege avtalevilkår og urimeleg handelspraksis, inkludert systematiske brot på forbrukarane sine privatrettslege rettar. Ved å leggje handsaminga av forbrukarklager og handhevinga av regelverket til eitt organ, vil ein kunne få ei meir ressurseffektiv og einskapleg tolking av regelverket.

Å samle tilsynsverksemda og handsaminga av forbrukarklager i eitt organ vil også bidra til at ein i endå større grad enn i dag får eit felles kunnskapsgrunnlag for politikkutviklinga på forbrukarområdet. I Difi-rapporten om forbrukarapparatet blei dette framheva som eit av fleire argument for å samle forvaltingsoppgåvene i forbrukarsektoren i eitt organ.

Når det gjeld meklinga til Forbrukarrådet og saksførebuinga til sekretariatet, er det i dag mykje overlapping mellom dei to. Alle sakene sekretariatet handsamar, har først vore til handsaming i Forbrukarrådet. Dette inneber at både Forbrukarrådet og sekretariatet må klargjere faktum og juss i éi og same sak. Sjølv om sekretariatet kan byggje på mykje av den informasjonen det får frå Forbrukarrådet, må det også gjøre eigne vurderingar. Å samle desse oppgåvene vil derfor kunne innebere ei viss effektivisering, noko som tilseier at klagehandsaminga til Forbrukarrådet og sekretariatet bør bli samla i eitt organ.

Effektiviseringspotensialet ved å samle klagehandsaminga i Forbrukarrådet og sekretariatet blei også framheva av Taraldsrudutvalet i 2010. Basert på dette og Forbrukarrådet si rolle som interesseorganisasjon, gjekk eit einrøystes utval,

inkludert medlemmane frå Forbrukarrådet, Forbrukartilsynet og Forbrukarklageutvalet, inn for å flytte klagehandsaminga frå Forbrukarrådet til sekretariatet.

På bakgrunn av dette har regjeringa vedteke å samle den statlege handsaminga av forbrukarklager hos Forbrukartilsynet.

4.6.3 Særleg om Forbrukar Europa

Forbrukar Europa er i dag ei eiga avdeling i Forbrukarrådet og held til i Oslo. Forbrukar Europa er finansiert 50 prosent av EU-kommisjonen og 50 prosent av Forbrukarrådet. Forbrukar Europa er ein del av eit større nettverk av forbrukarkontor (The European Consumer Centres Network), oppretta av EU-kommisjonen. Nettverket har kontor i alle EU-land i tillegg til på Island og i Noreg. Nettverket hjelper forbrukarar med klager over landegrensene i EØS-området. Forbrukar Europa handterer saka dersom ho gjeld ein norsk forbrukar eller ein norsk næringsdrivande.

Forbrukar Europa gir informasjon om forbrukarrettar og meklar mellom forbrukarar og næringsdrivande. Dersom Forbrukar Europa ikkje får til ei minneleg løysing, hjelper det forbrukaren med å finne riktig nemnd.

Forbrukar Europa skriv også høyringar, tek del i samarbeidsprosjekt med andre kontor i nettverket og gir innspel til Kommisjonen. Det vil det kunne fortelje om eventuelle manglar det har avdekt i det felleseuropiske forbrukarvernet. Dette er likevel ein mindre del av arbeidsoppgåvene.

Regjeringa vurderer derfor Forbrukar Europa som ein del av klagehandsamingstilbodet til Forbrukarrådet som no skal bli flytt til Forbrukartilsynet.

4.6.4 Ny saksgang

Eitt av motiva til å samle handsaminga av forbrukarsaker i eitt organ er at det kan vere med på å effektivisere klagehandsaminga. Som nemnt ovanfor blir klagene som skal til Forbrukarklageutvalet, handsama i ein todelt prosess. Fyrst meklar Forbrukarrådet mellom partane. Dersom partane ikkje blir einige og ein av dei ønskjer å få saka handsama i Forbrukarklageutvalet, blir saka send over til sekretariatet. Sekretariatet føreburr saka for handsaming i utvalet og skriv mellom anna utkast til vedtak. Begge instansane må

undersøkje faktum i saka og gjere juridiske vurderingar.

Når desse funksjonane blir plasserte i eitt og same organ, må ein vurdere nærmare korleis saksgangen bør vere for å få ein mest mogleg ressursseffektiv prosess. Saksgangen er i dag regulert i lov om godkjennning av klageorganer for forbrukarsaker og forbrukarklagelova. Endringar i desse lovene må på høyring. Regjeringa vil derfor skrive eit høyningsnotat med forslag til endringar i det relevante regelverket før framlegging av forslag til lovendringar for Stortinget. I dette høyningsnotatet vil spørsmålet om ny saksgang i forbrukarsaker bli drøfta nærmare.

4.6.5 Lokalisering

Regjeringa ønskjer å leggje til rette for vekst og utvikling i heile landet. For å få til dette er det viktig å sikre ei spreiing av statlege arbeidsplassar. På den andre sida er det viktig av omsyn til effektiv ressursbruk at det utvida Forbrukartilsynet ikkje er spreidd utover for mange stader.

Forbrukarrådet handsamar i dag klagesaker ved dei tre kontora i Skien, Stavanger og Tromsø. I tillegg er det ei hospiteringsordning på Svalbard. Dette er resultatet av omorganiseringsprosessen i 2017, der talet på lokalkontor i Forbrukarrådet blei redusert frå ti kontor. Sjå punkt 4.5.5. for meir informasjon om dette. Som ein konsekvens av at regjeringa vil flytte klagesakshandsaminga frå Forbrukarrådet til Forbrukartilsynet, vil Forbrukartilsynet ta over desse kontora.

I vurderinga av kvar det utvida tilsynet skal ligge, har det vore viktig for regjeringa å byggje vidare på dei kompetansemiljøa som nyleg har blitt bygde opp i Skien, Stavanger og Tromsø. Det nye Forbrukartilsynet, inkludert tilsynsverksemnda som i dag er i Oslo, skal derfor bli lokalisert med utgangspunkt i dei tre kontora i Tromsø, Stavanger og Skien. Hovudkontoret og tilsynsverksemnda skal ligge i Grenlands-området. Forbrukar Europa, som i dag er lokalisert ved Forbrukarrådet sitt hovudkontor i Oslo, blir flytt til det utvida Forbrukartilsynet sitt hovudkontor i Grenland. Årsverk knytta til sakshandsaminga av forbrukarsaker som i dag blir utført av Sekretariatet for Marknadsrådet og Forbrukarklageutvalet i Oslo, blir fordelt mellom det utvida Forbrukartilsynet sine kontor i Tromsø, Stavanger og Grenland.

4.7 Ansvaret for forsking og analyse i sektoren

BFD har hovudansvaret for eit godt kunnskapsgrunnlag i forbrukarsektoren. Ein vesentleg del av forbruksforskinga blir utført av Forbruksforskinsinstituttet SIFO. Tidlegare var SIFO organisert som eit uavhengig forvaltingsorgan med særskilde fullmakter, underlagd departementet. Parallelt med Difi sin gjennomgang av forbrukarapparatet gjennomførte departementet ei vurdering av verksemda, finansieringsmodellen og tilknytingsforma til SIFO, og ei vurdering av kva tilknyting SIFO har til FoU-sektoren. Bakrunnen var utfordringane ved å utvikle forbruksforskinga i eit lite og sektortilknytt institutt med ein relativt avgrensa marknad for oppdragsforsking. Departementet vurderte at det ville vere lurt å knyte SIFO opp mot eit større FoU-miljø, framfor å la instituttet halde fram som eit sjølvstendig og lite forskingsinstitutt. Dette førte til samtalane mellom styra i SIFO og Høyskolen i Oslo og Akershus (HiOA). Samtalane førte vidare til eit styrevedtak om verksemdsoverdraging der SIFO blei ein del av HiOA. Departementet slutta seg til dette vedtaket, og overdraginga blei gjennomført i 2016. HiOA fekk universitetsstatus i 2018 og heiter no OsloMet – storbyuniversitetet. I dag er SIFO eitt av fleire institutt under OsloMet.

Som ein del av forskingsoppdraget til SIFO blir det gjennomført regelmessige undersøkingar i den såkalla «SIFO-surveyen». Der kartlegg ein haldningar og kunnskap som forbrukarane har om ulike tema, og korleis forbrukarmarknadene fungerer. Spørsmåla kan variere frå år til år, men med ei stamme av faste spørsmål. EU gjennomfører også årlege forbrukarundersøkingar («Consumer Scoreboards») som alle EU-landa, Noreg og Island er med i. SIFO har her ei viktig rolle som bidragsytar, og er mellom anna med på å kvalitetsikre spørsmåla i undersøkingane. Desse undersøkingane gir oss godt grunnlag for å samanlikne tilhøva til forbrukarane i Noreg med 29 andre europeiske land. I nokre tilfelle kjøper BFD også utgreiingar frå forskings- og analysemiljø utanfor sektoren.

Forbrukarrådet har ei fakta- og analyseavdeling som mellom anna analyserer Forbrukarrådet sin eigen klagestatistikk. I tillegg bruker Forbrukarrådet delar av budsjettet sitt til å kjøpe undersøkingar, testar og forskingsrapportar, mellom anna som underlag for det interessepolitiske arbeidet. Forbrukartilsynet fører også statistikk over førespurnadene det får frå publikum, men analyserer berre til ein viss grad desse tala.

Eit godt og heilskapleg kunnskapsgrunnlag er viktig for å sikre eit godt forbrukarvern. Difi påpeikte i gjennomgangen sin i 2015 at det fragmenterte forbrukarapparatet i Noreg også gir eit meir fragmentert grunnlag for utvikling av politikk. Inntrykket var at SIFO og Forbrukarrådet gjerne arbeider kvar for seg med utgreiingar og forsking, og at kunnskapen ikkje blir godt nok utnytta. Difi tilrådde at ein i støre grad bør samle styresmakt- og forvaltingsoppgåver i forbrukarsektoren i eit felles organ under dåverande BLD. Dette skulle vere med på å sikre at departementet fekk eit breiare og meir heilskapleg kunnskapsgrunnlag som utgangspunkt for utvikling av politikk, og at departementet dermed kunne bli ein tydelegare forbrukarpolitisk aktør.

Regjeringa meiner det er naturleg at eit utvida Forbrukartilsyn får eit særleg ansvar for kunnskapsgrunnlaget i forbrukarsektoren. Med den føreslalte omorganiseringa vil Forbrukartilsynet ha den fremste juridiske ekspertisen på forbrukarområdet. Tilsynet vil handsame store mengder førespurnader frå forbrukarane, og dermed få innslikt i kva utfordringar forbrukarane møter, og kva handelspraksis næringslivet har. Samstundes vil Forbrukartilsynet kunne føre ein samla statistikk for klagesaker innan forbrukarsektoren. Juridisk ekspertise, kjennskap til handelspraksis og klagestatistikk er likevel ikkje nok til å få eit heilskapleg kunnskapsgrunnlag. Tilsynet bør også kunne innhente forsking og analyse på forbrukarområdet.

Regjeringa meiner samstundes at Forbrukarrådet bør oppretthalde kompetansen det har på å analysere problemstillingar som gjeld forbrukarane. Dette for at Forbrukarrådet framleis skal vere ein slagkraftig interesseorganisasjon for forbrukarane, med høg fagleg kompetanse i forbrukarspørsmål.

4.8 Samarbeid mellom bransjenemnder

I dag finst det ei rekke bransjefinansierte klagenemnder i ulike marknader. Eit stort fleirtal av desse har blitt oppretta på grunnlag av avtaler mellom Forbrukarrådet og ulike bransjeorganisasjonar. Forbrukarrådet innhenta i 2016 ein rapport frå Deloitte om nemndsystemet. Føremålet med rapporten var å få ei vurdering av om auka samarbeid mellom klagenemndene kan spare kostnader og auke kvaliteten i sakshandsaminga og avgjerdene. I rapporten drøfta ein mellom anna eit konsept for korleis ein potensielt kan organi-

sere klagenemndsordninga i Noreg i framtida. Konseptet blei kalla «Nemndenes hus» og innebar i grove trekk at nemndssekreteriata blir samla i ein organisasjon med felles administrasjon, leiing og lokale. I rapporten blei det konkludert med at auka samarbeid generelt og konseptet «Nemndenes hus» spesielt gir ei rekke fordelar. Konseptet legg godt til rette for å sikre meir effektiv drift og sterkare og meir robuste fagmiljø. Det vil også gjere nemndene meir uavhengige av bransjen. Samstundes blir det påpeika i rapporten at det er utfordringar ved å få gjennomført dette konseptet. Nemndene er baserte på avtaler, og partane må ønske å ta del i eit nærrare samarbeid for at dette skal vere mogleg. Intervju med sekretariatsleiarane som Deloitte gjennomførte, avdekte at det ikkje var nokon som ønskte å gå inn i eit omfattande samarbeid med ein gong. Ei av utfordringane som blei framheva, er at klagenemndene må sjå at eit nærrare samarbeid er til fordel for deira sekretariat – kostnadsnivået må i alle fall ikkje auke. I rapporten tilrår ein derfor at det blir vurdert sterkare innslag av offentleg finansiering.

Også mindre omfattande samarbeid, til dømes samanslåing av enkelte nemndssekreteriat, felles klagemottak og/eller felles sakshandsamingssystem, blei vurdert.

I etterkant av rapporten har Forbrukarrådet jobba med utvalde nemndssekreteriat med tanke på samanslåing.

I Granavolden-plattforma tek regjeringa til orde for eit bransjestyrt og digitalt «Nemndenes hus». Regjeringa ser positivt på eit tettare samar-

beid mellom nemndene, så lenge partane i nemndsavtalene ønskjer dette. Eit privat finansiert klagehandsamingstilbod etablert gjennom eit frivillig samarbeid mellom ansvarlege næringslivsaktørar og forbrukarrepresentantar, har ei rekke gunstige konsekvensar. For det første får forbrukarane eit hovudsakleg gratis klagehandsamingstilbod som gjer det mogleg å ta avgjerder med høg kvalitet. For det andre får næringslivet auka kunnskap om forbrukarane sine utfordringar og frustrasjonar. Dette kan igjen føre til endringar i handelspraksis som forbrukarar har vore misfornøgde med. For det tredje er det eit viktig utgangspunkt at det er næringa sjølv som hovudsakleg betalar for å få løyst forbrukarklager på sine respektive område, ikkje det offentlege. Det er framfor alt næringa som kan setje inn tiltak for å få redusert talet på klager, og det er derfor viktig å gi næringslivet økonomiske insentiv til å halde klagene på eit lågt nivå.

4.9 Regjeringa vil

- samle klagehandsamingsarbeidet på forbrukarområdet hos Forbrukartilsynet
- gi Forbrukartilsynet eit særleg ansvar for å vareta kunnskapsgrunnlaget på forbrukarområdet
- lokalisere Forbrukartilsynet utanfor Oslo i tråd med retningslinjene for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon

5 Ein internasjonal forbrukarpolitikk



Figur 5.1

Foto: Johnér

5.1 Innleiing

Norske forbrukarar kjøper i stort omfang varer og tenester av internasjonale tilbydarar, reiser mykje og tek raskt i bruk nye digitale tenester.¹ Regjeringa har ein tydeleg ambisjon om å ta del i internasjonalt samarbeid på relevante arenaer, for å utvikle internasjonal forbrukarpolitikk og forbrukarvernregelverk til beste for forbrukarane.

Forbruket i dag skjer i stor grad på tvers av landegrenser. Der det tidlegare var éin eller to store globale merkevarer, er det no ei rekke store internasjonale selskap som pregar kvardagen til

forbrukarane. Facebook, Apple, Spotify, Google og Amazon, for å nemne nokon.

Internasjonalisering av forbruket kjem til uttrykk på fleire måtar:

- Handel av varer og tenester over landegrensene. Framveksten og utbreiinga av netthandel har gjort det enklare å handle over landegrenser. For forbrukarane inneber dette tilgang til eit langt større utval av varer og tenester.
- Digitalisering. Digitale plattformer, som Airbnb, gjer det enkelt for kven som helst å inngå avtaler med andre over heile verda. Måten plattformene er innretta på, gjer at ein på ein enkel måte kan finne ein tilbydar i utlandet, inngå avtale og betale. Norske forbrukarar

¹ Meld. St. 9 (2018–2019) *Handelsnæringen – når kunden alltid har nett*.

er i verdstoppen når det gjeld å ta i bruk nye digitale tenester.²

- Reiseverksemnd. God privatøkonomi og auka fleksibilitet i arbeidslivet for mange gjer det mogleg å reise meir. Mange pensjonistar vel å opphalde seg utanlands større delar av året.
- Endra forretningsstruktur. Framveksten av fleire store globale og digitale selskap som tilbyr varer og tenester til forbrukarar.

Internasjonaliseringa byr på nye moglegheter og eit større tilfang av varer og tenester. I EØS gir felles EU/EØS-reglar godt forbrukarvern og moglegheit til klagehandsaming dersom det oppstår problem. Samarbeid om tilsyn og handheving styrkjer også forbrukarvernet i EØS.

Internasjonaliseringa medfører også nokre utfordringar. Behovet for internasjonalt samarbeid aukar når produksjonen av og handelen med varer og tenester skjer over landegrensene. Ein må ha eit samarbeid om analyse av problem, utvikling av regelverk, tilsyn og handheving. Regjeringa prioritærer derfor å ta del i arbeidet for eit sterkt forbrukarvern internasjonalt, ikkje berre i EØS-området, men også globalt, gjennom OECD og FN.

For at ein marknad skal fungere godt, treng ein speleregler. Effektivt tilsyn med og effektiv handheving av desse spelereglane må til for å sikre rettferdig konkurranse mellom næringsdrivande og å sørge for at forbrukarane har høg tillit til marknaden. Å motverke svindel, urimeleg handelspraksis og annan ulovleg verksemnd er derfor ei prioritert forbrukarpolitisk oppgåve for norske styresmakter, også internasjonalt.

Det er etablert ulike arenaer for samarbeid på forbrukarområdet. Arbeidet spenner frå utveksling av beste praksis og rettleiingar om utvikling og handheving av politikk til konkret, bindande regelverk og felles koordinerte tilsynsaksjonar mellom styresmaktene i ulike land.

På forbrukarområdet er EU, OECD og FN særleg aktuelle arenaer for internasjonalt samarbeid. Den viktigaste arenaen er EU, for det er der det i størst grad blir utforma regelverk som er direkte styrande for norske forbrukarar sine rettar og norske næringsdrivande sine plikter. Medverknad i arbeidet med utforming av politikk og regelverk på europeisk nivå har derfor høg prioritét frå norsk side.

5.2 Europeisk samarbeid

Norsk tilgang til EU sin indre marknad har vore med på å gi eit breiare vare- og tenestetilbod for norske forbrukarar, auka konkurranse på pris og kvalitet, og tilgang til langt fleire kundar for norske verksemder. Gjennomføring av EØS sitt forbrukarvernregelverk har i det store og heile ført til auka forbrukarvern i Noreg. Det meste av ny forbrukarlovsgiving i Noreg frå og med 1990-talet er kommen gjennom innføring av EØS-regelverk. Dette gjeld til dømes pakkereiselova og modernisering av marknadsføringslova og angrerettlova.

Forbrukarpolitikken har fått ein meir sentral plass på agendaen til EU dei seinare åra. Dette kjem delvis av at privat forbruk utgjer 56 prosent av BNP i Europa,³ kombinert med erkjenninga av at trygge forbrukarar er ein føresetnad for innovasjon og vekst.⁴ Det europeiske samarbeidet med grunnlag i EØS-avtala er derfor ein viktig internasjonal samarbeidsarena for Noreg på forbrukarfellet.

5.2.1 Utvikling av felles forbrukarvernreglar

Forbrukarvernreglar har lenge vore eit viktig område i EU-etten, og det er vedteke ei rekke direktiv som alle er tekne inn i EØS-avtala og dermed også i norsk lovsgiving. Dette omfattar reglar om til dømes marknadsføring, timeshare, forbrukarkjøp og garantiar. Noreg har også teke inn forbrukarvernreglar på sektorar som energi, miljø, transport, mat, kosmetikk, produkttryggleik og telekommunikasjon (t.d. reglar om roaming). For EU sin del er eit sterkt forbrukarvern i digitale tenester (roaming, portabilitet, geoblokking) sentralt for utviklinga av den digitale indre marknaden. Eit einsarta regelverk i heile EØS-området gir forbrukarane auka tryggleik når dei handlar varer og tenester utanfor sitt eige land. Det styrkjer også rettstryggleiken for næringsdrivande som opererer over landegrensar.

EØS-forbrukarvernregelverket har tradisjonelt i stor grad vore samansett av minimumsreglar, noko som har vore sett på som viktig for norske myndigheter og forbrukarorganisasjonar. Der EU vedtek minimumsreglar står EU- og EØS-landa frie til å ha strengare reglar. Minimumsreglar har på mange område styrkt forbrukarvernet i Noreg, samstundes som vi har kunne opprett-

³ Eurostat, 2018.

⁴ EU-kommisjonen si konsekvensanalyse av 11. april 2018 i samband med forslag til to nye direktiv under tittelen *A New Deal for Consumers*.

halde eller utvikle nytt regelverk som gir sterkare forbrukarvern enn dei europeiske minstekrava. Dette handlingsrommet har også gitt oss høve til raskt å vedta nasjonalt regelverk i Noreg for å møte nye utfordringar. Finansielle tenester er eit døme på eit område der EØS-reglar dekkjer svært mykje, mens område som gjeldsordning og bustad i hovudsak er regulerte av nasjonale føresegner.

Utviklinga den seinare tida har gått mot at EU-kommisjonen i større grad ønskjer fullharmonisering av regelverket. Det inneber at landa ikkje kan fastsetje nasjonale reglar som gir betre forbrukarvern enn EU-reglane på det aktuelle området. I praksis vil det seie at mange land får eit sterkare forbrukarvern, mens enkelte land har måtte redusere vernet slik at alle er på same nivå. Noreg har på mange område eit høgt forbrukarvernnivå samanlikna med ei rekke andre land. Utgangspunktet til Noreg har derfor vore at landa bør kunne velje å ha reglar med sterkare forbrukarvern enn det som EU vedtek (minimumsharmonisering). Ei sentral sak som illustrerer dette, er reglane for reklamasjon ved forbrukarkjøp. I Noreg er seljaren i utgangspunktet ansvarleg for feil og manglar som oppstår i to år etter kjøpet. Fristen blir forlenga til fem år der vara er meint å vare vesentleg lenger. Dette gjeld til dømes bilar, kvitevarer og møblar. Kommisjonen foreslo i 2015 nye, fullharmoniserte reglar om forbrukarkjøp av varer, med to års ansvarsperiode for seljar, uansett kor lenge vara er meint å vare. Noreg har saman med EFTA-partnarane Island og Liechtenstein arbeidd for at dei nye reglane blir slik at det vil vere mogleg å fortsetje med ein lengre frist enn to år. Mange land meiner det same, og i direktivet som blei formelt vedteke 20. mai 2019, er reglane om ansvarsperioden minimumsharmoniserte.

EU-kommisjonen har evaluert forbrukarverneregelverket og konkluderte i mai 2017 med at regelverket stort sett fungerer godt, sjølv om nokre av direktiva er over 20 år gamle. Kommisjonen såg samstundes at fleire av direktiva trong små oppdateringar. I april 2018 la Kommisjonen derfor fram to direktivforslag i pakka *A New Deal for Consumers*. Desse forslaga inneheld fleire element som kan ha mykje å seie for norske forbrukarar og næringsdrivande. Regjeringa arbeider aktivt for å påverke delar av forslaga i tråd med norske interesser. To av forslaga blir omtalte nedanfor i boks 5.1 og 5.2.

Pakka *A New Deal for Consumers* inneheld fleire forslag som norske styresmakter er positive til, då dei vil vere med på å sikre eit sterkare forbrukarvern og betre konkurransetilhøve for

Boks 5.1 Forslag som gjeld angrerett

EU-kommisjonen har foreslått å innskrenke angreretten til forbrukarane ved nettkjøp og kjøp utanfor fast utsalssstad. Grunngivinga for dette er at enkelte næringsdrivande meiner at dei gjeldande reglane om angrefrist er for strenge. EU-kommisjonen har likevel ikkje lagt fram data som underbyggjer at dagens reglar er for strenge for dei fleste næringsdrivande. Forbrukarar kan også oppfatte innskrenkingar i angreretten som eit signal om at netthandel ikkje lenger vil vere like trygt og enkelt som før. I tillegg til å gi dårlegare forbrukarvern kan dette forslaget derfor verke mot hensikta og gi mindre netthandel generelt. I den felles EØS/EFTA-fråsegna argumenterte ein derfor for at ein bør skrinleggje forslaget. Dette er ei oppfatning som dei fleste medlemslanda og Europaparlamentet deler. I kompromisset som ein blei einige om i mars er derfor dette forslaget tatt ut. Regelverket blir venteleg formelt vedteke i løpet av 2019.

Boks 5.2 Forslag som gjeld skjult reklame

EU-kommisjonen har foreslått å svarteliste skjult reklame i nettbaserte søkjetenester. Dette vil innebere at skjult reklame eksplisitt blir forbode, og at det ikkje vil vere naudsynt å påvise årsakssamanhengen mellom reklamen og forbrukaråtferda for at reklamen skal reknast som ulovleg. I praksis vil eit slikt nytt forbod til dømes innebere at dersom næringsdrivande har betalt for å sikre at tilboda deira får ei god plassering blant søkeresultata, vil dei måtte opplyse om dette. Noreg støttar dette forslaget, men meiner ein bør utforme det breiare, slik at det også vil gjelde for skjult reklame i bloggar og sosiale medium. I kompromisset som ein blei einige om i mars er ikkje dette forslaget teke inn. Men forbodet er styrkt på anna måte.

næringsdrivande. Dette har Noreg gitt innspel om til dei lovgivande organa i EU, i samarbeid med EFTA-partnarane våre. Hovudbodskapen var som følgjer:

- Det er positivt at det kjem framlegg om å samordne kriterium for økonomiske sanksjonar ved brot på forbrukarvernlovgivinga, men ein bør ikkje leggje føringar for korleis ein nasjonalt skal fordele innkomne midlar frå slike sanksjonar.
- Det er positivt at forbrukarar som blir utsette for urimeleg handelspraksis, blir sikra rett til å få erstatning eller til å heve kontrakten.
- Ein bør ikkje endre reglane om angrerett ved netthandel slik at forbrukarane får dårlegare rettar.
- Det er positivt at ein føreslår nye informasjonskrav for nettbaserte marknadspllassar, og at forbodet mot skjult marknadsføring i nettbaserte søkjetenester blir klarare. Det er positivt at forbrukarvernreglane også skal gjelde ved kjøp av digitale tenester der forbrukarane si mottying ikkje er pengar, men personopplysingar. Samstundes blir det gjort framlegg om forbetringar i desse nye reglane.

Regjeringa vil følgje det vidare arbeidet med *A New Deal for Consumers* og vere med på å sikre eit strengt forbrukarvern i Europa.

5.2.2 Utvikling av forbrukarpolitikk gjennom forbrukarprogrammet til EU

For perioden 2014–2020 har EU eit pågående forbrukarprogram som skal sikre ei rekke ulike forbrukarpolitiske aktivitetar. Føremålet med forbrukarprogrammet er å byggje opp under EU sin politikk om å setje den medvitne forbrukaren i sentrum i den indre marknaden i EU. Programmet vil gjere dette ved å medverke til aktivitetar for å verne om helse, tryggleik og forbrukarane sine økonomiske interesser, i tillegg til å arbeide for forbrukarane sin rett til informasjon, utdanning og til å organisere seg. Programmet supplerer, støttar og følgjer medlemsstatane sin politikk på området.

Dei viktigaste elementa i programmet er å

- styrke arbeidet med produkttryggleik via effektiv marknadsføring
- forbetre informasjon, utdanning og kunnskap om forbrukarane sine rettar, utvikle ein kunnskapsbase som grunnlag for forbrukarpolitikken og støtte forbrukarorganisasjonar
- styrke forbrukarane sine rettar, særleg gjennom regelverk og forbeting av moglegheita for twisteløysing, inkludert alternativ twisteløysing dvs utanfor rettsapparatet
- forbetre handhevinga av regelverket på tvers av grensene ved å styrke samarbeidet mellom

Boks 5.3 Informasjon og støtte ved handel over landegrensene

Europeiske forbrukarkontor sikrar forbrukarane hjelp og informasjon ved grenseoverskridande handel. Tiltaket skal gjere det tryggare for forbrukarar å handle i andre EU/EØS-land. I Noreg har Forbrukar Europa denne rolla. Forbrukarrådet er vertsorganisasjon for Forbrukar Europa. EØS-regelverket om twisteløysing frå 2013 seier at alle medlemsland skal etablere eit klagertilbod på lågterskelnivå for nær sagt alle typar varer og tenester. I tillegg har Kommisjonen etablert ein felleseuropaisk nettbaseret klageportal som gjer det mogleg å få handsama klager ved netthandel over landegrensene.

handhevingsstyresmaktene og gi råd til forbrukarane

Noreg tek aktivt del i EU sitt forbrukarprogram for å hjelpe til med utviklinga av regelverk, aktivitetar og andre tiltak som blir utarbeidde i EU på forbrukarområdet. Forbrukarprogrammet gjer det også mogleg for norske verksemder, kunnskapsinstitusjonar og andre organ å søkje midlar frå programmet. Det gjer det i tillegg mogleg for dei å ta del i anbodskonkurransar på forskingsprosjekt. At Noreg er med i tiltak som handhevingsnettverket (Forbrukartilsynet) og European Consumer Centres-nettverket (Forbrukar Europa), gir eit auka vern for norske forbrukarar. Også forbruksforskningsinstituttet SIFO tek del i aktivitetar i regi av programmet.

At Noreg er med i forbrukarprogrammet, gjer at vi blir inkluderte i EU sine studiar på lik linje med medlemslanda. Dette gjeld til dømes forbrukarundersøkinga «Consumer Market Scoreboard» og oppfølgingstudiar av problematiske marknader eller aktuelle tema. Studiane dannar grunnlag for politikkutviklinga i EU.

I forslaget til EU-program for neste periode (2021–2027) har ein slått saman fleire program, og Forbrukarprogrammet er då ein del av EU-programmet for den indre marknaden.

5.3 Internasjonalt samarbeid

OECD er ein viktig arena for internasjonalt samarbeid på forbrukarområdet. I seinare år har arbei-

det i OECD særleg vore retta mot forbrukarutfordringar i samband med digitalisering og e-handel. Temaa blir utforska gjennom studiar og kartleggingsprosjekt av moglegheiter og utfordringar for politikkutforming. På bakgrunn av kartleggingane blir det utarbeidd retningslinjer og anbefalinger for nasjonal politikkutforming som alle medlemslanda stiller seg bak. Arbeidet legg dermed fôringar for tiltak og reguleringar i alle medlemslanda i OECD, inkludert fleire land der ein finn store globale selskap (t.d. USA).

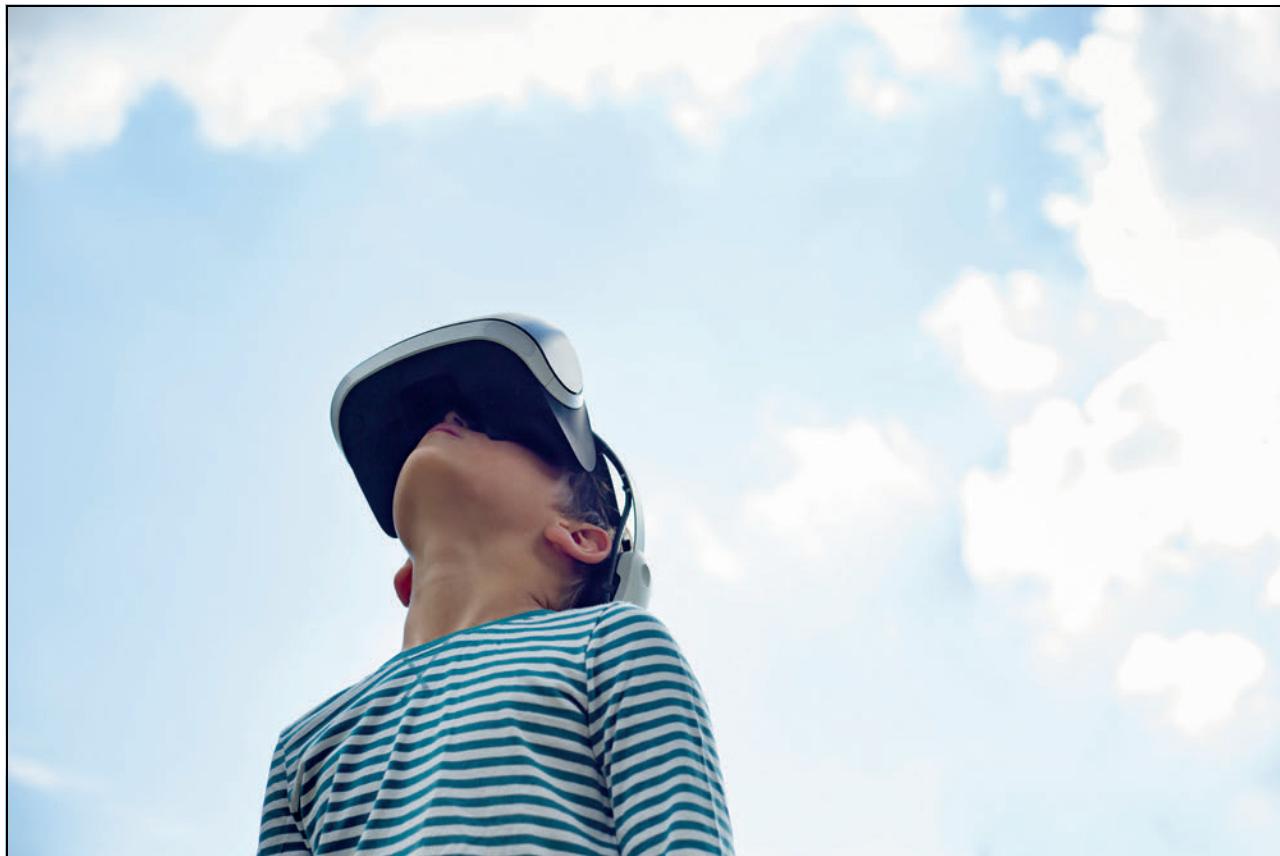
FN har også forbrukarvern på dagsordenen. Generalforsamlinga vedtok 22. desember 2015 retningslinene *United Nations Guidelines for Consumer Protection*. Desse inneholder viktige prinsipp for forbrukarvern og dannar eit grunnlag for vidare samarbeid. Føremålet med arbeidet i FN er i stor grad å sørge for at fleire land kjem opp på eit minimumsnivå, og å stimulere til utvikling av forbrukarvern i alle land.

5.4 Regjeringa vil

- medverke til eit sterkt forbrukarvern gjennom EU/EØS, OECD og FN
- prioritere ein aktiv forbrukarpolitikk i Europa og leggje vekt på samarbeid med ny kommissær og nytt Europaparlament frå hausten 2019
- følgje det vidare arbeidet med Kommisjonen si tiltakspakke *A New Deal for Consumers* og arbeide for at utviklinga i det europeiske regelverket fører med seg eit sterkt forbrukarvern
- lytte til aktuelle partar når ein skal utarbeide Noreg sine framlegg til nytt forbrukarregelverk i EU
- prioritere norsk deltaking i EU sitt program for den indre marknaden for perioden 2021–2027, for mellom anna å sikre samarbeid om handheling og tvisteløysing, og for å sikre at norske tilhøve kjem med i kunnskapsgrunnlaget for forbrukarpolitikken i EU

Del III
Den digitale kvardagen til forbrukarane

6 Forbrukarrettar, personvern og konkurranse i den digitale økonomien



Figur 6.1

Foto: Johnér

6.1 Innleiing

Digitale tenester og produkt samlar inn store mengder personopplysingar om forbrukarane. Mange digitale tenester gir forbrukaren «gratis» tilgang i byte mot personopplysingar, og mange av tenestene samlar inn langt fleire opplysingar enn det som er naudsynt for å levere tenesta. Personopplysingar er blitt ei verdifull vare som ein kan analysere og bruke til målretta marknadsføring eller andre kommersielle føremål. Når stadig fleire produkt (m.a. bilar, leiketøy og klokker) blir kopla til nettet i «tinga sitt internett», blir moglegheitene til å samle inn personopplysingar for-

sterka, samstundes som produkta blir meir sårbar for tryggleiksbro.

Digitalisering har først og fremst vore med på å skape nye moglegheiter for forbrukarane. Samstundes inneber digitale forretningsmodellar nye forbrukarutfordringar. Forbrukarane har lite kontroll og oversikt over korleis personopplysingane deira blir brukte. Det er eit gjennomgåande problem at næringsdrivande ikkje opplyser godt nok om dette, mellom anna ved at informasjon blir gøymd i lange og komplekse avtalevilkår. Denne utviklinga set etablerte forbrukarvern- og personvernprinsipp under press. Når det blir samla inn personopplysingar om forbrukarar gjennom pro-

dukt og tenester, er god IKT-tryggleik avgjerande for eit godt personvern. Utviklinga har også konkuransemessige implikasjonar.

Regjeringa vil arbeide for å styrke rettane, personvernet og tryggleiken til forbrukarane i digitale tenester og produkt. Samstundes vil vi leggje til rette for effektiv konkurranse som eit viktig element i ein godt fungerande økonomi. I arbeidet med å styrke stillinga til forbrukarane vil regjeringa leggje vekt på betre tilsyn med reglane og styrkt samarbeid mellom styresmaktene i politikk som gjeld forbrukarsaker, personvern, IKT-tryggleik og konkurranse.

Digitale produkt og tenester blir ofte tilbydde i ein internasjonal marknad, i mange tilfelle frå land som har andre kontrakts- og rettstradisjonar enn Noreg. Det er derfor viktig å leggje vekt på internasjonalt samarbeid for å betre forbrukar- og personvernet på området.

6.2 Datadriven innovasjon og personvernet til forbrukarane

I næringslivet si perspektivmelding for 2018 tek ein føre seg tre digitale utviklingstrekk som har prega, og kjem til å prege, næringslivet og økonomien i stor grad framover.¹ Dei tre trekka er (1) datadriven innovasjon, (2) digitale plattformer og (3) kommunikasjonsnettverk. Dei same utviklings-trekka er også heilt sentrale for forbrukarane og dermed forbrukarpolitikken. Dei har skapt ei rekke nye moglegheiter, men også nye utfordringar for forbrukarane. Dei siste åra har personvern- og forbrukarmyndighetene særleg sett utfordringar knytte til datadriven innovasjon basert på innsamling av personopplysingar og stordataanalyse.

Datadriven innovasjon, der store mengder data inngår i produksjonsprosessar og forretningsmodellar, omfattar mellom anna stordataanalyse, tinga sitt internett og kunstig intelligens. Det er heilt klart at denne innovasjonen har store kommersielle og sosiale gevinstar. For næringsdrivande er stordataanalyse viktig mellom anna for å utvikle individualiserte tenester til forbrukarane. Stordataanalyse kan også brukast til ei rekke samfunnsnyttige føremål. Til dømes kan innovativ bruk av data vere med på å løyse viktige utfordringar i helsesektoren. For forbrukarar er dei fleste sidene ved denne utviklinga også positive, ved at det blir utvikla stadig nye tenester som forenklar kvardagen.

¹ NHO, *Verden og oss – Næringslivets perspektivmelding 2018*, 2018.

Samstundes ser ein ei aukande uro internasjonal for at næringsdrivande ikkje tek personvernet tilstrekkeleg på alvor.² Sjølv om datadriven innovasjon har ført med seg mange nyttige tenester for forbrukarane, kan ein stille spørsmål ved omfanget av datainnsamlinga og måten ho skjer på. Datainnsamlinga er svært omfattande og skjer gjerne i det skjulte. Opplysingane blir også brukte til ei rekkje kommersielle føremål som næringsdrivande ikkje legg vekt på når dei kommuniserer med forbrukaren (t.d. vidaresal av opplysingane og målretta marknadsføring). Personopplysingar om enkeltpersonar er ein sentral innsatsfaktor i den datadrivne innovasjonen. Desse enkeltpersonane har rett til å ha kontroll over korleis personopplysingane blir samla inn og brukte. Dei har rett til personvern.

Forbrukarane seier sjølv at det er vanskeleg å vareta personvernet sitt. Ei SIFO-undersøking frå 2018 viser til dømes at 80 prosent av norske forbrukarar meiner det er vanskeleg å finne ut kva som blir lagra om dei, og nesten 70 prosent seier at personverninnstillingane i digitale tenester er forvirrande og uoversiktlege.³ Ei undersøking av Datatilsynet og Teknologirådet frå 2016 viser at eit fleirtal av forbrukarane opplever det som ubehageleg at personopplysingane deira blir samla inn og analyserte. Eit godt personvern er tufta på medvitne forbrukarval, informasjon og reell valfridom. Likevel seier forbrukarane at vala deira er prega av lite valfridom, lite informasjon og manglande kunnskap om datainnsamlinga.⁴

Det er viktig med ein open debatt om balansen mellom teknologisk innovasjon i næringslivet og retten forbrukarane har til personvern ved bruk av digitale tenester og produkt. Regjeringa meiner at det er behov for å styrke stillinga til forbrukarane og leggje til rette for ein betre balanse mellom næringsdrivande og forbrukarar på dette området. Det er mogleg å verne om personvernet til forbrukarane samstundes som stordataanalyse blir meir sentralt i næringslivet. Det krev at næringsdrivande er opne om datainnsamlinga og føremålet med denne, at dei ikkje samlar inn fleire opplysingar enn dei treng, og at dei faktisk gir forbrukarane moglegheit til å velje om dei vil gi frå seg personopplysingar eller ikkje. Regjeringa

² WTO, *World Trade Report 2018 – The future of world trade: How digital technologies are transforming global commerce*, 2018.

³ SIFO, *Tillit og sårbarhet på nett – Forbrukernes praksiser og vurderinger etter innføringen av den nye personvernforordningen i Norge*, 2018.

⁴ Datatilsynet og Teknologirådet, *Personvern – tilstand og trender*, 2016.

ønskjer ei utvikling der forbrukarane i større grad kan velje personvernvennlege alternativ, og der personvern blir eit konkurranseelement.

6.3 Forbrukarrettar i den digitale økonomien

Dei norske forbrukarvernreglane gir forbrukarane eit sterkt vern. Når samfunnet i dag er tilnærma gjennomdigitalisert, er det avgjerande at eksisterande forbrukarrettar også blir varetekne i den digitale økonomien. Det meste av forbrukarlovgivinga er teknologinøytral. Likevel har utviklinga med auka grad av datainnsamling og framveksten av digitale plattformer skapt enkelte nye utfordringar for forbrukarane. Desse utfordringane handlar om næringsdrivande sin praksis ved utforming av digitale avtalevilkår, ting som er uklare i gjeldande reglar, og handheving av regelverket.

6.3.1 Kompliserte og ubalanserte avtalevilkår

Når ein skal ta i bruk ei digital teneste, til dømes ein app til smarttelefonen, må ein inngå ei avtale med selskapet bak tenesta før ein kan bruke ho. Avtalevilkåra regulerer mellom anna kva partane har rett og plikt til å gjøre overfor den andre, og korleis ein skal løyse saka dersom partane blir ueinige. Vilkåra skal gi informasjon om korleis brukarane sine personopplysingar blir samla inn og handsama gjennom tenesta. Marknadsføringslova stiller krav til at avtalevilkåra er klare og balanserte, og urimelege avtalevilkår er forbodne. Angrerettlova krev at forbrukaren får sjå visse opplysingar om varene eller tenestene, til dømes dei viktigaste eigenskapane, prisen og eventuell bindingstid, i framheva form rett før avtala blir inngått elektronisk. I tillegg må avtalevilkåra som gjeld handsaming av personopplysingar, vere i tråd med personvernreglane.

Dei siste tiåra har det utvikla seg ein praksis for utforming av digitale avtalevilkår som inneber utfordringar for forbrukarane. Utfordringane er godt dokumenterte, mellom anna av Forbrukarrådet og forbrukarorganisasjonar i andre land. Dei same problema er felles for ei rekke tenester og produkt, som appar, tilkopla produkt og digitale plattformer for kjøp og sal. Ein kan oppsummere utfordringane i fire punkt:

1. Vilkåra er i mange tilfelle uklare og kompliserte, med eit teknisk og juridisk språk som det er vanskeleg å forstå. Det er krevjande for

forbrukaren å setje seg inn i føresetnadene for bruk av tenesta eller produktet.

2. Vilkåra er svært omfattande, noko som gjer det urealistisk å forvente at forbrukarane les gjennom dei.⁵ Dette gjeld til dømes når forbrukarane skal lese og ta stilling til avtalevilkår på ein liten skjerm på mobilen. Dei aller fleste samtykkjer derfor til ei rekje avtalevilkår som dei ikkje har lese.
3. Vilkåra kan innehalde klausular som gjer at forbrukarane mistar lovfesta rettar og favoriserer den næringsdrivande framfor forbrukaren. I så fall oppstår det ei ubalanse i kontraktstilhøvet. Eit døme er klausular som gir selskapet stor fridom til å endre på pliktene sine undervegs i avtaleperioden.⁶ Marknadsføringslova stiller krav til at det ikkje blir brukt urimelege innelåsande mekanismar i forbrukaravtaler.
4. Vilkåra kan innehalde omfattande føresetnader om innsamling av personopplysingar, noko som kan vere i strid med personvernreglane. I mange tilfelle ber tilbydaren om å få samle inn langt fleire opplysingar enn det som er naudsynt for å drive tenesta. Samstundes må forbrukaren godta alle vilkår for å ta i bruk tenesta.

Når forbrukaren «samtykkjer» utan å ha lest vilkåra, vil ho derfor kunne godta vilkår som er i strid med både forbrukarvern- og personvernreglane. Dersom vilkår er i strid med reglane, er dei eigentleg ikkje gyldige, sjølv om forbrukaren samtykkjer. Like fullt vil forbrukarane vere påverka av dei så lenge reglane ikkje blir handheva, og forbrukarane trur dei er gyldige.

Forbrukarrådet og Forbrukartilsynet arbeider for enklare avtalevilkår i digitale tenester. Forbrukarrådet har undersøkt avtalevilkåra i mellom anna skytenester, appar og tilkopla produkt som helsearmband. Rådet har avdekt ubalanserte, lange og uforståelege avtalevilkår, manglende tryggleik og svak ivaretaking av personvernet til brukarane. Særleg alvorlege tilhøve har blitt klaga inn til Forbrukartilsynet og Datatilsynet for brot på forbrukar- og personvernreglane. Forbrukarrådet har fått stor merksemd om resultata i media, også internasjonalt, med informasjonskampanjar som «Appfail», «Toxfail» og «Watchout».

⁵ Då Forbrukarrådet i mai 2016 las gjennom avtalevilkåra til 33 appar, tok det i overkant av 32 timer. 33 appar var eit konservativt estimat av innhaldet på telefonen til ein gjennomsnittleg norsk forbrukar,

⁶ Forbrukartilsynet, *Veileding om digitale avtalevilkår*, 2018.

Boks 6.1 Forbodet i marknadsføringslova mot urimelege avtalevilkår

Marknadsføringslova § 22 forbryr urimelege vilkår. I vurderinga av om eit vilkår er urimeleg, skal ein legge vekt på omsynet til balanse mellom partane sine rettar og plikter, i tillegg til omsynet til klarleik i kontraktstilhøvet. Det er Forbrukartilsynet som fører tilsyn med reglane.

Reglane om marknadsføring og opplyssningsplikt før ein inngår avtale, er eit viktig supplement til marknadsføringslova § 22. Den § 22 stiller krav til klarleik og balanse ved utforminga av sjølve vilkåra, inneber reglane om marknadsføring og opplyssningsplikt at forbrukarane skal få viktig informasjon som dei treng, på eit tidspunkt og ein måte som gjer at dei kan bruke informasjonen til å ta ei avgjerd. Det inneber at ein ikkje kan gøyme bort viktig informasjon i avtalevilkåra – sjølv om informasjonen er presentert på ein klar måte og i tråd med § 22.

Innhenting og bruk av personopplysingar i den digitale økonomien blir regulert både av personopplysingslova og marknadsføringslova. Forbrukarlovgivinga supplerer personopplysingslova på heilt sentrale punkt for å sikre at forbrukarane får den informasjonen dei treng for å gjere informerte val.

Boks 6.2 Forbrukartilsynet sine forhandlingar med Tinder

Den populære datingappen Tinder blei klaga inn til Forbrukartilsynet som del av #appfail-kampanjen til Forbrukarrådet. Forbrukartilsynet vurderte at avtalevilkåra til Tinder braut med marknadsføringslova. Forbrukartilsynet fekk også hjelp frå Datatilsynet til å vurdere personvernkonsekvensar av enkelte av Tinder-vilkåra. Gjennom forhandlingar med det amerikanske selskapet blei det gjort ei rekke endringar i vilkåra, som selskapet innførte globalt. Til dømes blei vilkåra gjorde enklare og kortare, og brukarane skal no få ei oppsummering av dei viktigaste vilkåra før dei eventuelt inngår avtale. I tillegg blei det endra på ei rekke punkt for å sikre at grunnleggjande forbrukarrettar blir følgde. Eit anna resultat er at vilkåra ikkje lenger opnar for at Tinder kan nytte brukarane sine biletar og samtaleloggar i marknadsføring utan samtykke frå brukarane.

enkle og forståelege avtalevilkår til digitale tenester.

Regjeringa vil mellom anna løfte arbeidet for enklare avtalevilkår i digitale tenester, i ein ny strategi for den digitale kvardagen til forbrukarane.⁷

6.3.2 Internasjonalt samarbeid om forbrukarvernreglar i ein digital kvardag

Digitale plattformer og datadriuen innovasjon utfordra dei gjeldande forbrukarvernreglane i Noreg og EU. Utviklinga har reist fleire spørsmål. Eitt av dei er kva rettar forbrukarane har når dei «betalear» for tenester med personopplysingar. Etter gjeldande reglar har forbrukarane til dømes ikkje angrerett ved bruk av «gratis» digitale tenester, der forbrukaren gir frå seg personopplysingar som motyting. Eit anna spørsmål er kva rettar forbrukarane har ved kjøp frå ein privatperson (framfor ein profesjonell næringsdrivande) på ei digital plattform, og kva ansvar den digitale plattforma har i slike situasjonar. Dette spørsmålet har vore mykje diskutert, særleg når det gjeld delingsplattformer som Airbnb og Uber.

⁷ Sjå meir om strategien under punkt 6.3.4.

Forbrukartilsynet har målretta innsatsen mot å føre tilsyn med digitale avtalevilkår og følgje opp urimelege avtalevilkår i forhandlingar med store internasjonale selskap som Tinder og Airbnb. Dette har i fleire tilfelle ført til at selskapet har endra dei globale avtalevilkåra sine i meir forbrukarvennleg retning. Forbrukartilsynet har også styrkt samarbeidet med Datatilsynet og teke på seg ei leiarrolle i internasjonalt tilsynssamarbeid. Dette gjeld både på nordisk nivå, europeisk nivå og i det globale tilsynsnettverket ICPEN.

Forbrukartilsynet har utvikla rettleiingsmateriell retta mot næringsdrivande. Våren 2018 lanserte tilsynet ei rettleiing med dei viktigaste krava til balanserte og rimelege avtalevilkår. Krava gjeld både for store, internasjonale selskap og mindre næringsdrivande. Det er lagt vekt på at også utviklarmiljø og oppstartsverksemder skal ta i bruk rettleiinga. Rettleiinga gir tips til utforminga av

Boks 6.3 Forbrukartilsynet leiar felleseuropeisk sak overfor Airbnb

Som del av ei satsing på forbrukarvern i plattformøkonomien har dei nordiske landa teke initiativ til ei felleseuropeisk sak overfor Airbnb. Prosessen blir leia av Forbrukartilsynet i Noreg i samarbeid med EU-kommisjonen. Prosessen har ført til at dei europeiske tilsynsstyresmaktene har hatt ein grundig diskusjon om bruken av forbrukarvernregelverket på delingsplattformer som Airbnb. Resultatet er ei felles haldning overfor Airbnb, som blir lagd til grunn i handhevingssaka. I 2018 starta Forbrukartilsynet og EU-kommisjonen forhandlingar med Airbnb på bakgrunn av det omforeinte europeiske standpunktet. Dei mest sentrale temaa var villeiande prisar og manglande skilje mellom profesjonelle og private utleigarar. Eit anna sentralt tema var urimellege avtalevilkår om mellom anna kva tvissteløysing ein skal bruke dersom noko går gale ved bruk av tenesta. Forbrukartilsynet vurderer om Airbnb sine framlegg til løysingar er i tråd med lova. Tilsynet får hjelp av EU-kommisjonen til å koordinere vurderingane med dei andre EU/EØS-landa. Saka vil bli avslutta i 2019. Medlemslanda vil undersøkje om Airbnb innrettar seg i tråd med forhandlingsresultata.

Det er naudsynt med internasjonalt samarbeid om lovregulering av datadriven innovasjon og digitale plattformer, ettersom mange av dei sentrale næringsdrivande har opphavet sitt utanfor Noreg. EU-arbeidet er særleg viktig. EU-kommisjonen har i forslagspakka *A New Deal for Consumers* frå 2018 føreslått å modernisere forbrukarrettane i lys av den digitale utviklinga.

Forslaget til Kommisjonen inneber mellom anna å utvide rettane til forbrukarar som gir frå seg personopplysingar i bytte mot digitale tenester. Dette vil i så fall kunne føre til at forbrukarar kan krevje meir informasjon, stadfesting på inngåtte avtaler og angrerett. Forslaget inneber såleis ei styrking av forbrukarrettane i Noreg. EU-kommisjonen har også føreslått å auke informasjonskrava til digitale plattformer, slik at det skal bli tydeleg for forbrukaren om han eller ho handlar med ein privatperson eller ein profesjonell næringsdrivande.

6.3.3 Handheving av digitale forbrukarrettar

Det er ikkje nok at forbrukarar har gode rettar på papiret, dersom vernet ikkje fungerer godt nok i praksis. Derfor er det særleg viktig å sikre at forbrukarane sine digitale rettar blir handheva på ein god måte. Dette gjeld både nasjonalt, der ein treng å rettleie norske næringsdrivande om forbrukarrettar, og internasjonalt, der ein treng både tilsynsarbeid på tvers av landegrensene og utvikling av felles praksis. Handhevingsarbeidet kan vere krevjande, ettersom dagens økonomi er både digital, internasjonal og prega av komplekse verdikjeder. Like fullt er innsatsen som norske styresmakter gjer, viktig.

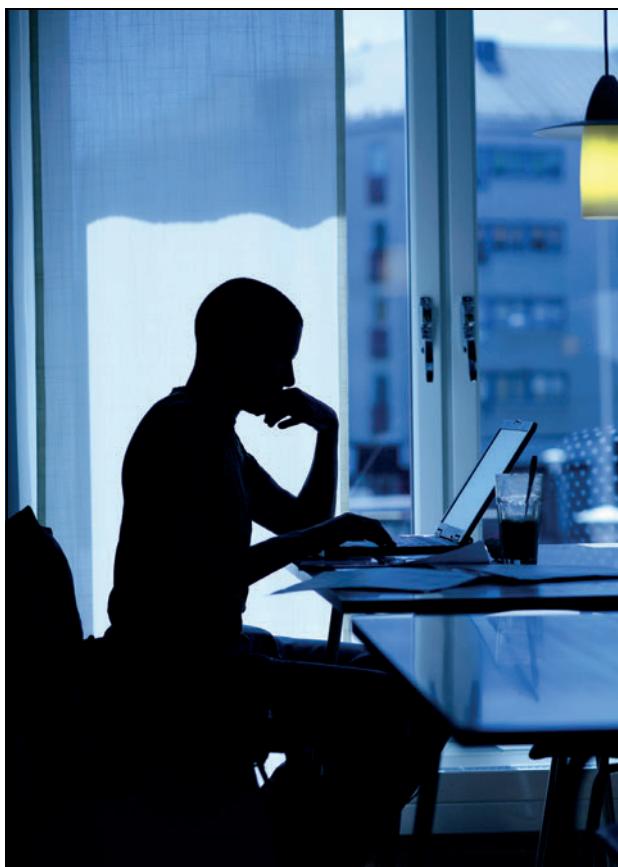
Forbrukartilsynet legg vekt på å utveksle erfaringar med andre styresmaktene i andre land – både i og utanfor Europa – og å samarbeide om konkrete saker. Denne dialogen gjer at ein kan løyse forbrukarproblem som oppstår i den digitale økonomien, på ein likearta måte. Det gjeld uavhengig av kva land den næringsdrivande tilbyr tenestene sine frå. Det er også effektivt at styresmaktene i ulike land koordinerer arbeidet sitt, med sikte på å unngå dobbeltarbeid i handheving av enkeltsaker som gjer seg gjeldande i fleire land.

Regjeringa har i 2019 auka løyinga til Forbrukartilsynet med 6 millionar kroner. Målet med dette er å styrke tilsynet med, og rettleiinga om, forbrukarvernreglane i den digitale økonomien. Satsinga er også med på å styrke Forbrukartilsynet sitt internasjonale arbeid med mellom anna koordinerte tilsynsaksjonar over landegrensene. Regjeringa vil framover legge vekt på tettare samarbeid mellom tilsyn på fleire område for å styrke handhevinga av forbrukarvernreglane.

6.3.4 Strategi for å verne om digitale forbrukarrettar

Forbrukarstyresmaktene har dei siste åra hatt søkjelyset på problemstillingar knytte til forbrukarrettar i den digitale økonomien. Forbrukarrådet har undersøkt vilkår i nye digitale tenester og produkt. Forbrukartilsynet har følgt opp med tilsyn og vedtak i enkeltsaker og forskingsinstituttet SIFO har gått nærmare inn på viktige problemstillingar. Datatilsynet har også følgt opp Forbrukarrådet sine funn med tilsyn og vedtak.

Regjeringa vil byggje vidare på dette samarbeidet og gjere det breiare og meir langsiktig og strukturert. Regjeringa vil utarbeide ein forbrukarpolitisk strategi for den digitale kvarldagen som ei ramme for denne innsatsen. Strategien



Figur 6.2

Foto: Johnér

skal slå fast prinsipp for forbrukarane sin digitale kvardag, og leggje retninga for aktivitetar og tiltak på dette området framover. Regjeringa vil i dette arbeidet sjå på tilsvarende initiativ i nabolanda våre. Mellom anna har det danske Erhvervsministeriet i 2018 lansert den danske regjeringa sin forbrukarpolitiske strategi, med tittelen *Forbruger i en digital verden*. Denne strategien integrerer også nyare innsikt frå åferdsøkonomien i danske sin forbrukarpolitikk for den digitale kvar-dagen.

6.4 Personvern i digitale tenester og produkt

Den digitale utviklinga har som nemnt gjort at forbrukaren må betale for ei rekke digitale tenester og produkt med personopplysingane sine. Dette har gitt meir overlapping mellom personvern-politikken og forbrukarpolitikken. Den nye europeiske personvernforordninga, som tredde i kraft i Noreg med ny personopplysingslov i 2018, inneber ei styrking av forbrukarrettane. I denne delen gjer vi greie for personvernforordninga og dei nye

forbrukarrettane, i tillegg til regjeringa sin plan for det vidare arbeidet.

6.4.1 Personvernforordninga

Då EU-kommisjonen la fram forslag til nytt personvernregelverk i starten av 2012, var ivaretaking og styrking av personvernet til borgarane eit viktig premiss for arbeidet. Det hadde over lang tid vore tydeleg at personverndirektivet (direktiv 95/46) blei praktisert ganske ulikt i dei europeiske landa. For borgarane innebar dette at relativt lik handsaming av personopplysingar kunne vere ulikt regulert i dei ulike landa, og at dette innebar ulike rettar for borgarane. Med aukande internasjonal handel og samhandling var det blitt stadig vanskelegare for borgarane å ha oversikt over personvernrettane sine i dei ulike landa. Tilsvarende var det blitt vanskeleg for verksemder som leverte tenester i fleire land, å halde seg oppdaterte på regelverket i dei ulike landa. For mindre verksemder kunne dette vere særleg krevjande.

Føremålet med dei nye felles-europeiske reglane er derfor ikkje berre å styrke borgarane sine rettar, men også å gjere etterleving og administrasjon enklare for dei som handsamar personopplysingar. Dette kan i sin tur ha positiv innverknad på personvernet til borgarane.

Samarbeidet mellom europeiske personvern- og forbrukarstyresmakter har auka dei seinare åra. Datatilsynet og Forbrukartilsynet har vore sentrale aktørar i arbeidet med å starte dette samarbeidet på europeisk nivå. Tilsyna har samarbeidd tett for å finne ut korleis forbrukarvernreglane og personvernreglane utfyller kvarandre. Målet har vore å kartleggje kva for lovverk som står nærest og vil vere mest effektivt, både i enkeltsaker og i sakstypar.

Regjeringa meiner det er viktig at Datatilsynet er aktivt i det europeiske samarbeidet innan personvern, og fremjar samarbeid med forbrukarstyresmaktene nasjonalt og internasjonalt for å finne gode løysingar på forbrukarane sine personvernutfordringar.

Dei nye personvernreglane inneber styrkte rettar for forbrukarane samanlikna med dei gamle reglane. Dette kan forklarast kort i fire punkt:

1. Forbrukarane har fått ein meir omfattande rett til informasjon om, og innsyn i, korleis næringsdrivande handsamar personopplysingane deira. Forbrukarane skal forstå kven som handsamar personopplysingane deira, kva personopplysingar som blir handsama, og kva føremål personopplysingane skal brukast til. I

- tillegg skal forbrukarane få denne informasjonen utan å måtte spørje.
2. Krava til gyldig samtykke i forbrukaravtaler er skjerpa i dei nye reglane. Dette inneber at forbrukarane i prinsippet skal kunne seie nei til å dele personopplysingar, og likevel kunne få tilgang til ei teneste. Føresetnaden er at innsamlinga av personopplysingar ikkje er naudsynt for å yte tenesta.
 3. Forbrukarane har fått ein ny rett til dataportabilitet. Denne retten inneber at forbrukaren har rett til å krevje utlevert opplysingar om seg sjølv i eit strukturert, vanleg format for å kunne flytte dei til andre tenestetilbydarar.
 4. Det blir innført ei ordning med personvernsertifisering der private eller offentlege aktørar kan få sertifisert personvernsegla og -merka sine. Personvernforordninga oppmuntrar dermed til at ein skal oppretthalde merkeordningar for personvern.

Dei to første punkta inneber styrking av eksisterte personvernrettar. Dei to siste rettane er heilt nye, og begge ordningane er både konkurranse- og forbrukarrelaterte. Dei legg til rette for at forbrukarane enkelt skal kunne ta med seg personopplysingane sine når dei byter leverandør, i alle fall for ein god del tenester. Det gjer det enklare å skifte tenesteleverandør, og kan skape auka forbrukarmobilitet og konkurranse. Samstundes har begge ordningane eit klart personverntilsnitt, då dei også opnar for at godt personvern kan brukast som ledd i marknadsføring. På denne måten kan det å vareta personvernet til kundane skape større konkurranse mellom tilbydarane. Nedanfor omtaler vi rettane meir inngåande.

6.4.2 Større rett til informasjon og innsyn

Artikkel 12 i forordninga gir visse generelle reglar om gjennomføringa av rettane til den registrerte. Reglane stiller mellom anna krav om forståeleg og lett tilgjengeleg informasjon og kommunikasjon til forbrukaren. Vidare pliktar den handsamingsansvarlege som hovudregel å svare på førespurnader om rettar innan ein månad.⁸

Innsyns- og informasjonsrettane er regulerte i artikkel 13 til 15 i personvernforordninga. Kort fortalt inneber desse rettane at forbrukaren har ein rett til å bli informert om kva personopplysingar som blir samla inn, korleis dei blir brukte, korlenge den næringsdrivande vil lagre opplysin-

Boks 6.4 Slettmeg.no

I nokre tilfelle kan du krevje at personopplysingar om deg blir sletta. Dette blir også kalla «retten til å bli gløymd». Slettmeg.no er ei gratis råd- og rettleiingsteneste for deg som føler deg krenkt på nettet. På denne nettsida kan ein mellom anna finne oppdaterte rettleiingar og råd for korleis ein skal gå fram for å fjerne krenkjande eller uønskt innhald frå nettet. Tenesta gir mellom anna råd om korleis ein kan slette profilen sin på sosiale medium, eller korleis ein kan slette eit treff frå ein søkjemotor. Ein kan kontakte slettmeg.no via e-post, sosiale medium, telefon eller kontakt-skjema på nettsidene.

gane, og om opplysingane kjem til å bli delte med tredjepartar. Dette skal bli formidla til forbrukaren på eit forståeleg språk. Vidare kan forbrukaren be den næringsdrivande om innsyn i personopplysingane sine. Den næringsdrivande vil då ha plikt til å levere ein kopi av alle personopplysingar om denne forbrukaren innan ein månad. Forbrukaren har vidare rett til å be den næringsdrivande om å oppdatere eller slette personopplysingar om seg, eller be om at den næringsdrivande avgrensar bruken av opplysingane til visse føremål. Utvidinga av retten til informasjon og innsyn er viktig for at forbrukarane skal kunne rá over personopplysingane sine.

6.4.3 Skjerpte krav til samtykke ved inngåing av forbrukaravtaler

Som tidlegare omtalt inneber mange forbrukaravtaler på nettet at den næringsdrivande får rett til å bruke forbrukaren sine personopplysingar. Det rettslege grunnlaget for handsaming av personopplysingane vil i desse tilfella vere samtykke i samsvar med personvernforordninga.⁹ Så lenge forbrukaren har samtykt til bruken av personopplysingane, kan seljaren bruke dei i tråd med samtykket.

Personvernforordninga set strenge vilkår for kva eit gyldig samtykke inneber. Samtykket må vere ei frivillig, spesifikk, informert og utvitydig viljeytring frå den registrerte.¹⁰ Artikkel 7 i per-

⁸ Jf. personvernforordninga artikkel 12 nr. 3.

⁹ Jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav a i personvernforordninga.

¹⁰ Jf. artikkel 4 nr. 11 i personvernforordninga.

sonvernforordninga stiller ei rekjkje vilkår for korleis ein kan innhente samtykke. Desse må vere oppfylte for at ein skal kunne bruke samtykket som rettsleg grunnlag for handsaming av personopplysingar. Ein kan seie at forordningskrava til samtykke set grenser for kor «vanskeleg» ei avtale kan vere å forstå. Tenesteytaren må informere forbrukarane på ein slik måte at det er enkelt for dei å forstå kva dei samtykkjer til. Dersom vilkår er «gøynde» i ein lang og komplisert tekst, vil ikkje kravet om gyldig samtykke vere oppfylt. Dette er ein viktig forbrukarrett.

Den nye personvernforordninga inneheld også strengare krav til kva eit «frivillig samtykke» faktisk inneber. I fortala punkt 42 heiter det at «samtykket skal ikke anses som frivillig dersom den registrerte ikke har en reell valgfrihet». Dei nærmere grensene for omfanget av denne innskjeringa vil måtte bli fastsette i praksis framover. Like fullt er det grunn til å tru at mange digitale tenester i dag vil måtte endre vilkåra sine slik at forbrukaren får høve til å velje bort all handsaming av personopplysingar som ikkje er naudsynt for å yte tenesta.

Eit døme er ein fotoredigeringsapp, som krev tilgang til GPS-lokalisering og som også opplyser om at brukardata vil bli brukte til direkte marknadsføring. Verken GPS-lokalisering eller handsaming av personopplysingar for direkte marknadsføring er naudsynt for å levere fotoredigeringsstenesta. Dersom brukaren ikkje kan bruke appen utan å godta desse avtalevilkåra, er ikkje samtykket gitt frivillig.

Regjeringa er positiv til dei skjerpa krava til samtykke, då desse vil gjøre det enklare for forbrukarar å vareta eige personvern.

6.4.4 Forbrukaren skal enkelt kunne flytte opplysingane sine

Retten til dataportabilitet er nedfelt i artikkel 20 i personvernforordninga. Dette er ein rett den registrerte har til å krevje å få uteleverert opplysingar om seg sjølv i ei strukturer, vanleg og maskinlesbart format for å kunne flytte dei til andre tenestetilbydarar.

Det er i hovudsak opplysingar som forbrukaren sjølv har gitt til den handsamingsansvarlege, som er omfatta av retten til dataportabilitet. Det går likevel fram av ei EU-fråsegn at også opplysingar om den registrerte som er genererte eller samla inn i samband med bruk av ei teneste, er omfatta av dataportabiliteten.¹¹ Det inneber til dømes at spelelister i strøymetenester vil vere opplysingar forbrukaren kan krevje uteleverte som

følgje av retten til dataportabilitet. Dette gjer det mykje enklare for forbrukarar å skifte tenestetilbydar utan samstundes å måtte byggje opp kundetilhøvet sitt frå botnen igjen.

Den registrerte kan krevje å få opplysingane uteleverte til seg sjølv, slik at han eller ho kan gi opplysingane vidare til ein ny tenestetilbydar. Alternativt kan ein krevje opplysingane overført direkte til ein ny tenestetilbydar, utan sjølv å måtte opptre som mellommann. Den siste metoden vil vere enklare, ettersom han ikkje krev teknisk utstyr eller kompetanse. Retten til å få uteleverert opplysingar om seg sjølv gjeld berre der handsaming av personopplysingar er basert på forbrukaren sitt samtykke, eller der dette er naudsynt for å oppfylle ei avtale med vedkomande. Den registrerte kan ikkje bruke retten til dataportabilitet til å få uteleverert opplysingar frå offentlege styresmakter. Med andre ord gjeld denne retten berre i samanhengar der den registrerte opptrer som forbrukar.

Ei samanliknbar teneste er retten til nummerportabilitet når ein skiftar tilbydar av teletenet. Dei fleste synest det er lite praktisk å byte telefonnummer. Denne informasjonen har brukaren gjerne delt med svært mange, og det er krevjande å sørge for at alle kontaktar får oppdatert informasjon dersom ein må byte nummer. Dette kan føre til ein viss innlåsingseffekt ved at forbrukaren vegrar seg mot å byte tilbydar og telefonnummer. Med innføring av nummerportabilitet måtte ein ikkje lenger byte telefonnummer ved skifte av teletilbydar, og dermed var nummerproblematikken heller ikkje lenger noko konkurransenhinder. Tilsvarande vil forbrukarar framover lettare kunne skifte tilbydar av til dømes strøymetenester, fordi dei kan ta med seg opparbeidd og systematisert informasjon til andre tilbydarar.

Ein må sjå retten til dataportabilitet i samanheng med forbrukarvernreglane. For å kunne ta med seg opplysingane sine til ein annan tenestetilbydar må forbrukaren faktisk vere i stand til å byte. Dersom forbrukaren er låst til ein tilbydar av andre grunnar enn at det er vanskeleg å flytte opplysingar, til dømes som følgje av lang bindingstid, vil det vere vanskeleg for forbrukaren å bruke retten til dataportabilitet. Marknadsføringslova stiller krav til at det ikkje blir brukt urimelege inneåsande mekanismar i forbrukaravtaler.

Retten til dataportabilitet gjer det enkelt å byte tenestetilbydar dersom ein er misfornøgd med tenesta ein bruker. I ei strøymeteneste for musikk

¹¹ Fråsegn WP 242 gitt av EU sitt samarbeidsorgan for personverndirektivet (95/46).

kan til dømes därleg utval eller høg pris gi grunnlag for misnøye og ønskje om å byte tilbydar. I andre tilfelle kan misnøya vere knytt til manglande varetaking av personvernet i tenesta. Då vil personvern vere utslagsgivande for om brukaren byter tilbydar. Slik sett kan retten til dataportabilitet vere med på å gjere personvern til eit viktigare konkurranseelement.

Regjeringa er positiv til at ivaretaking av personvern blir eit konkurranseelement. Dette kan vere med på å sikre auka etterleving av reglane og betre personvern for forbrukarane.

6.4.5 Merkeordning for personvern

Personvernforordninga legg til rette for ei ny merkeordning for godt personvern. Forordninga legg opp til at produkt og tenester der det blir handsama personopplysingar, kan bli sertifiserte etter nærmare fastsette standardar. Som eit minimum må ein gå ut frå at ein standard minst vil oppfylle krava i forordninga.

Sertifisering etter personvernforordninga skal gjerast av eit akkreditert sertifiseringsorgan, eller av tilsynsstyresmakta som er oppretta i samsvar med forordninga. I Noreg er desse organa høvesvis Norsk akkreditering og Datatilsynet. Sertifiseringskriteria skal vere godkjende av tilsynsstyresmakta, eller av Personvernrådet, som er eit organ som er samansett av leiarane for alle dei europeiske datatilsynsstyresmaktene. Kriterium som er godkjende av Personvernrådet, kan leie fram til ei felleseuropéisk sertifiseringsordning. I forordninga blir denne ordninga omtalt som det europeiske personvernseglet. Dersom sertifiseringa skjer i samsvar med slike felleseuropéiske kriterium, vil datahandsamaren eller den handsamingsansvarlege kunne bruke ei kvalitetsmerking som vil vere kjend i heile EU/EØS-området.

Erfaring viser at svært få forbrukarar les lange tekstar med informasjon om korleis personopplysingar blir handsama. Samstundes er stadig fleire opptekne av korleis opplysingane om dei blir samla inn og brukte, og kunnskapen om personvern har auka dei siste åra. Negative hendingar der næringsdrivande har samla inn og handsama personopplysingar langt utover det brukarane har vore kjende med og samtykt til, har vore med på å gi auka merksemd om temaet. Cambridge Analytica-saka i 2017–2018 er eit slikt døme (Boks 6.5).

Ei merkeordning for godt personvern, basert på tydelege kriterium som er lette å etterprøve, vil kunne gjere det lettare for forbrukarane å vurdere om tilbydaren eller produktet er til å stole på. Ei

Boks 6.5 Saka om Facebook og Cambridge Analytica

I mars 2017 avslørte New York Times at Facebook-informasjon som omfattar 50 millionar brukarar, har hamna hos analyseselskapet Cambridge Analytica. Varslaren Christopher Wylie, som fram til 2014 jobba i selskapet, har blitt intervju om metodikken. Han meiner at den tidlegare arbeidsgivaren hans sit på ei rekke verkemidlar som kan brukast til å påverke folk. Seinare har ein justert opp talet på brukarar som truleg har blitt ramma, til minst 87 millionar.

Selskapet fekk tak i informasjonen via ein app som folk brukte til å teste personlegdommen sin på Facebook. Informasjonen blei brukt under den amerikanske valkampen i 2016 til fordel for den republikanske presidentkandidaten Donald Trump, og før brexitvalet i Storbritannia. Ein kunne bruke materialet til å kartleggje og føreseie politiske synspunkt. På denne måten kunne ein påverke veljarane. Facebook fekk sterkt kritikk frå britiske og amerikanske styremakter for at informasjon om brukarane var lett tilgjengeleg for uvedkomande. Opplysingane blei ikkje stolne, men henta ut ved at brukarane tok quizar og lasta ned appar hos eksterne aktørar. Facebook har blitt klaga inn til datatilsynsstyresmaktene i fleire europeiske land for brot på personvernlovgivinga.

slik ordning kan også vere med på å sikre større openheit om handsaming av personopplysingar. Ei merkeordning vil kunne føre til at personvern blir eit konkurransefortrinn, dersom forbrukarane vel tilbydarar og produkt som er sertifiserte. Regjeringa er positiv til utvikling og bruk av ei merkeordning om personvern.

6.4.6 Vegen vidare for å styrke personvernet til forbrukarane

Personvernforordninga har gitt forbrukarar i Noreg og EU sterke personvernrettar. Det nye lovverket gjer at Europa ligg eit steg føre mange andre delar av verda, der forbrukarane ikkje har tilsvarande rettar på dette området. Samstundes gjeld reglane for alle næringsdrivande som handamar personopplysingar om borgarar i EU/EØS-

området. Det gjer at reglane har ringverknader for næringsdrivande også i andre delar av verda.

Personvernregelverket er framleis relativt nytt. Det vil derfor truleg ta noko tid før det blir godt innarbeidd hos folk. Førebelser er det svært få forbrukarar (9 prosent, ifølgje SIFO) som har sett seg inn i reglane.¹² Resultata tilseier at det kan vere naudsynt å heve kunnskapen om kva dei nye rettane inneber. Rapportar frå forbrukarorganisasjonar i Noreg og Europa tyder på at det også er naudsynt å auke etterlevinga og forståinga av personvernreglane hos næringsdrivande.

Regjeringa vil arbeide for å styrke kunnskapen om personvernreglane hos forbrukarar og næringsdrivande. Det er også viktig at ein handhevar rettane etter personvernreglane, for å vere sikre på at næringsdrivande følgjer regelverket. Regjeringa vil derfor vurdere om ein bør styrke arbeidet med personvern på forbrukarområdet, slik at det blir enklare å handheve personvernregelverket i forbrukarsaker.

Regjeringa ønskjer ei utvikling der forbrukarane i større grad kan velje personvernvennlege alternativ, og der personvern blir eit konkurranselement. Innføringa av det nye personvernregelverket kan føre til at næringsdrivande i større grad konkurrerer på godt personvern.

6.5 IKT-tryggleik i tilkopla produkt

Dei siste åra har ei rekke tilkopla forbrukarprodukt blitt lanserte på den norske marknaden. I tillegg til at dei er kopla til nettet, samlar slike produkt inn personopplysingar om forbrukarane. Når produkt og tenester samlar inn personopplysingar, er god IKT-tryggleik avgjerande for eit godt personvern. Regjeringa legg vekt på at ein skal kunne bruke produkt som blir kopla til nett, utan at ein må vere redd for at personopplysingar skal bli misbrukte. God tryggleik er òg ein føresetnad for at produkta skal fungere som venta. Det er ingen tvil om at dette er eit område der utviklinga går fort. Samstundes er det viktig å løyse tryggleiksutfordringar tidleg dersom ein skal lukkast med å skape ei positiv utvikling på området.

6.5.1 Moglegheiter ved tilkopla forbrukarprodukt

Fysiske produkt blir i aukande grad utstyrt med innebygd internetttilkopling. Dette gjer at ting som termostatar, joggesko, bilar og tv-er får sensorar og nettilkopling. «Tinga sitt internett» er nettverket av identifiserbare gjenstandar som er utstyrt med elektronikk, programvare og sensorar som gjer gjenstandane i stand til å kople seg til kvarandre og utveksle data. Produkta kan automatisk samle inn, tolke og dele informasjon om til dømes kva tid du står opp, kor fort du kører til jobben, kor ofte du trenar, og kva du ser på tv.¹³

Tilkopla produkt gir store moglegheiter og forenklar dei daglege aktivitetane og rutinane til forbrukarane. Forbrukarar kan til dømes bli meir medvitne om den daglege fysiske aktivitetan sin, spare straum eller fjernstyre ulike funksjonar med slike nettilkopla produkt. Smarthus-teknologi gjer det til dømes mogleg med intelligent styring av varme og lys, og på sikt fjernstyring av det meste av elektrisk utstyr vi har rundt oss. Dette gir forbrukarane moglegheit til å styre eller overvake bustaden frå mobiltelefonen.

Det ligg også moglegheiter innanfor medisinsk overvakning og behandling ved bruk av tilkopla forbrukarprodukt. Hjarte-, lunge- og diabetespasientar kan til dømes dra nytte av slikt utstyr og truleg på sikt kunne få egen tilpassa assistanse frå avanserte informasjonsdatabasar eller medisinsk ekspertise.

Tilkopla produkt og smarthusløysingar er alle reie utbreidd i Noreg. SIFO kartla i 2017 kva for tilkopla produkt forbrukarar har i husstanden. Dei tilkopla produkta som flest hadde i husstanden, var tilkopla bilar (28 prosent), treningsarmband (23 prosent), smart kjøleskap eller frysar (21 prosent), smartklokke (16 prosent), baderomsvekt (16 prosent), garasjeport (15 prosent), kjæledyr med chip for identifisering (14 prosent), leiketøy (13 prosent), varmestyring (10 prosent), styring av lys (9 prosent), straumstyring (8 prosent) og støvsugarrobot (7 prosent).¹⁴

6.5.2 Tryggleiksutfordringar

Produkt som kjem på marknaden, skal vere sikre og ikkje utgjere ein fare for helse og miljø eller materielle verdiar. Produsentane, og dei som sel produkta, er ansvarlege for at produkta er sikre og

¹² SIFO, *Tillit og sårbarhet på nett – Forbrukernes praksiser og vurderinger etter innføringen av den nye personvernforordningen i Norge*, 2018.

¹³ OECD, *The Internet of Things – Seizing the Benefits and Addressing the Challenges*, 2016.

¹⁴ SIFO, *Barn og internettkoblede leker og teknologier*, 2017.

i tråd med regelverket. For eit produkt som har innebygd programvare som saman med elektronikk eller anna «handfast» utforming utgjer produktet, er det heilskapen av produktet som til kvar tid skal vere sikker. Derfor må produsenten stå inne for tryggleiken til produktet, inkludert programvara som styrer det.

Men det er mange utfordringar. Auken i talet på tilkopla produkt i samfunnet inneber fleire sårbarheiter som hackarar kan utnytte. Dersom brukaren til dømes lastar ned programvare frå ein tredjepart (som produsenten ikkje har akseptert), er det ikkje sikkert at det er trygt å bruke produktet. Produkta kan også bli sårbare dersom data-kommunikasjonen ikkje fungerer, eller dersom nettstaden (skyteneste eller liknande) ikkje er operativ. I tillegg kan produkta vere sårbare for overvaking og hacking. Manglar i IKT-tryggleiken i tilkopla produkt kan gjere at forbrukarar blir utsette for identitetstjuveri, manipulasjon eller svindel.

Undersøkingar utført av både Forbrukarrådet og av fleire europeiske forbrukarorganisasjonar har vist at personvernet og IKT-tryggleiken ofte ikkje er godt nok sikra i tilkopla produkt. Ifølgje dei europeiske forbrukarorganisasjonane BEUC og ANEC blir mange produkt som er tilgjengelege

Boks 6.6 Cayla og i-Que

I desember 2016 la Forbrukarrådet fram ei undersøking av dokka Cayla og roboten i-Que. Undersøkinga viste at leikene var utstyrt med billede Bluetooth-brikker som gjorde at alle i nærleiken kunne kople seg på, utan noka form for tryggleiksverifisering. Derved kunne uvedkomande lytte eller kommunisere med barn gjennom leikene. Forbrukarorganisasjonar i Storbritannia, Belgia, Tyskland og Spania har gjort tilsvarande funn i liknande undersøkingar av nettilkopla leiker. Undersøkinga frå Forbrukarrådet fekk store konsekvensar. Butikkleverandørar i fleire land trekte produkta frå marknaden i kjølvatnet av undersøkinga. I Tyskland blei dokka Cayla forboden etter spionlovgivinga i landet, og styresmaktene på foreldre å destruere henne.

på den europeiske marknaden, produserte utan grunnleggjande tryggleksfunksjonar i programvara.¹⁵ Ei utfordring er at marknaden for slike produkt er uoversiktleg. I tillegg finst det få retnings-

Boks 6.7 Undersøking av GPS-klokker

I oktober 2017 la Forbrukarrådet fram ei undersøking av tre GPS-klokker for barn. Klokkene var tilgjengelege på den norske marknaden.¹ Klokkene er tilkopla produkt, og føremålet med dei er at foreldre skal kunne kommunisere med barna og spore kvar dei er. Undersøkinga frå Forbrukarrådet viste at både klokkene og dei tilhøyrande mobilappane mangla grunnleggjande tryggleksfunksjonar. Uvedkomande kunne ta kontroll over klokkene for å spore eller kommunisere med barna. To av klokkene gjorde det også mogleg for uvedkomande å avlytte barna. Forbrukarrådet klaga dei tre GPS-klokkene inn til Forbrukartilsynet og Datatilsynet for brot på høvesvis marknadsføringslova og personopplysinglova.

I desember 2017 gav Datatilsynet leverandørane av dei tre GPS-klokkene pålegg om å stanse all handsaming av personopplysingar om kundane sine, då dei ikkje hadde sikra god nok informasjonstryggleik i klokkene. Tilsynet oppfordra samstundes forbrukarane til å kontakte

tilbydarane for å heve kjøpet. Forbrukartilsynet kalla inn alle tre leverandørane til eit møte og oppretta sak mot dei, på bakgrunn av brot på marknadsføringslova. Forbrukartilsynet avslutta den siste saka mot to av leverandørane i juni 2018 etter å ha pålagt dei å gjennomføre vesentlege endringar i marknadsføringa og vilkåra til klokkene.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) gjennomførte parallelt ein marknadskontroll av 18 smartklokker for barn på den norske marknaden, etter krava i radioutstyrfsforskrifta. Nkom konkluderte med at ingen av klokkene oppfylte krava for å kunne seljast i Noreg. I ettertid har Nkom følgt opp funna overfor dei enkelte tilbydarane, med krav om å rette opp i avvika dersom dei ønskjer å halde fram med å selje klokkene på den norske marknaden.

¹ Forbrukarrådet, #WatchOut – Analysis of smartwatches for children, 2017.

linjer. Mange importerte produkt, til dømes frå Kina, har ikkje god nok IKT-tryggleik. Desse produkta er derfor svært sårbare og lette å hake.¹⁶ Ein rapport frå Consumers International hevdar at næringsdrivande i iveren etter å få dei tilkopla produkta ut på marknaden, har nedprioritert forbrukarvern og tryggleik.¹⁷

Det er ikkje rimeleg å forvente at den jamne forbrukaren har spesialisert teknisk kunnskap om korleis ein kan sikre kvart enkelt nettilkopla produkt mot innitrengarar. IKT-tryggleiksutvalet som regjeringa peikte ut, konkluderte med at ein i større grad bør flytte ansvaret for IKT-tryggleik frå forbrukaren til produsentane og leverandørane. Dersom ein gjer seg avhengig av denne typen teknologi, er det samstundes viktig å forstå at ein også gjer seg svært sårbar for både ustabil straumforsyning og ustabile datanett. Spesielt har dette vore trekt fram med tanke på bruk av nettilkopla produkt innanfor medisinsk behandling og overvaking.

6.5.3 Regelverk og handheving

I dag er tryggleikskrava til tilkopla produkt regulerte gjennom ulike regelverk, som igjen blir følgde opp av ei rekke ulike styresmakter. Produktkontrollova set krav til at produkt skal vere sikre og ikkje utgjere ein fare for helseskade eller miljøforstyrring. Lova gjeld alle produkt og produkttypar som ikkje er underlagde eit særskilt sektorregelverk, og ho blir forvalta av Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB) og Miljødirektoratet. Produktkontollova og dei fleste særregelverka regulerer likevel ikkje IKT-tryggleik ved tilkopla produkt. Elektriske produkt som er tilkopla internett og ikkje er omfatta av særregelverk, til dømes leiketøy og elektromedisinsk utstyr, er regulerte av ekomlova og blir forvalta av Nkom. Datatilsynet fører tilsyn med personopplysingslova, som stiller krav til IKT-tryggleik ved handsaming av personopplysingar.

Når regelverket som varetek tilkopla produkt, er spreidd på fleire lovverk og styresmakter, er det ein risiko for at enkelte saker fell mellom to stolar. Derfor er det viktig med ein samordna innsats frå styresmaktene. IKT-tryggleiksutvalet, som la fram

utgreiinga si i desember 2018, tilrådde eit tettare samarbeid mellom tilsyna på området.¹⁸

IKT-tryggleiksutvalet slo også fast at norske styresmakter ikkje har heimel i regelverket til å kalle tilbake produkt som følgje av manglande IKT-tryggleik, slik til dømes DSB kan kalle tilbake produkt på grunn av brannfare. Utvalet meinte også at det var uklart om ein forbrukar kan krevje å heve eit kjøp dersom produktet ikkje har god nok IKT-tryggleik. Utvalet konkluderte med at det totalt sett kan sjå ut til at dagens regelverk gir svake insentiv til å produsere og selje forbrukarprodukt med god nok IKT-tryggleik.

6.5.4 Vegen vidare for å styrke IKT-tryggleiken

Forbrukarrådet har kartlagt utfordingar ved tilkopla forbrukarprodukt. IKT-tryggleiksutvalet har vidare komme med tilrådingar om korleis styresmaktene best bør arbeide vidare for å styrke IKT-tryggleiken i tilkopla produkt. Regjeringa vil framover arbeide for å styrke IKT-tryggleiken i tilkopla produkt på tinga sitt internett. Dette vil skje på fleire måtar.

Når det gjeld moglege endringar i regelverket, vil regjeringa prioritere internasjonalt arbeid, særleg overfor EU. Det meste av regelverket som regulerer tryggleikskrav til produkt og utstyr, er basert på felleseuropæiske reglar. Forbrukarorganisasjonar i Noreg og Europa påpeikar at desse reglane ikkje er tilpassa utviklinga av tinga sitt internett.¹⁹ I EU arbeider ein for å utvikle krav og sikre at regelverk og standardar heng med på utviklinga. Regjeringa vil følgje regelverksutviklinga i EU tett og vere ein pådrivar for at IKT-tryggleiken i tilkopla produkt skal vere sikra i det nye regelverket.

Regjeringa ser at ein treng eit styrkt samarbeid mellom tilsynsstyresmakter med ansvar for tilkopla produkt.

Utvikling av standardar er viktig for å sikre minstekrav til IKT-tryggleik i tilkopla produkt. Regjeringa meiner at standardisering bør spele ei viktig rolle som ein del av løysinga for å sikre at tilkopla produkt som blir lanserte på den norske marknaden, skal vere trygge for forbrukarane. Regjeringa meiner også at krav om innebygd tryggleik (security by design) vil vere viktig i det vidare arbeidet med standardisering.

¹⁵ BEUC og ANEC, *Cybersecurity for Connected Products – Position Paper*, 2018.

¹⁶ Forbrukarrådet, #WatchOut – Analysis of smartwatches for children, 2018.

¹⁷ Consumers International, *Testing Our Trust: Consumers and the Internet of Things*, 2017.

¹⁸ NOU 2018: 14 *IKT-sikkerhet i alle ledd – organisering og regulering av nasjonal IKT-sikkerhet*.

¹⁹ BEUC og ANEC, *Cybersecurity for Connected Products – Position Paper*, 2018.

Importørar og forhandlarar i Noreg er ikkje tilstrekkeleg klar over krava til tilkopla produkt som blir lanserte på den norske marknaden. Det viser erfaringa frå sakene om tilkopla leiker og GPS-klokker. Regjeringa vil derfor vurdere om ein må gi importørar og forhandlarar av tilkopla produkt betre rettleiing, slik at ein kan redusere risikoen for at produkt med manglende IKT-tryggleikendar opp på forbrukarmarknaden.

6.6 Konkurranse i digitale marknader

Digitaliseringa har positive effektar på konkurransen i mange marknader. Dette gir gevinstar for forbrukarane i form av nye tenester og produkt. Døme på tenester som forbrukaren nyt godt av, er digitale plattformer, delingstenester og nettbaserte marknadsplassar. Samstundes er det fare for at digitaliseringa kan føre til marknadskonsentrasijs og negative effektar på konkurransen. Personvern har ikkje vore eit sentralt konkurranselement i den digitale økonomien fram til no. Men med innføringa av dei nye personvernreglane kan personvern i større grad komme til å bli eit konkurranseelement.

6.6.1 Digitale plattformer og marknadskonsentrasjon

Konkurranse i digitale marknader har særtrekk som kan føre til konsentrasjon i marknaden.²⁰ Eit viktig trekk er at digitale plattformer utnyttar nettverkseffektar. Dette inneber at verdien av ei teneste aukar jo fleire som bruker ho. For brukarar av sosiale medium er det til dømes viktig at flest mogleg av dei dei kjenner, bruker same plattform som dei sjølve. Vidare kan dei digitale plattformene vekse og leggje til nye brukarar raskt og nesten utan kostnad, ettersom dei ikkje produserer fysiske varer. Det er heller ingen geografiske grenser for vekst i den digitale økonomien. Dette inneber at selskap kan komme inn i ein positiv spiral med vekst av brukarar, auka verdi og til slutt ei dominerande stilling på tenesteområdet sitt. Døme på dette er Facebook når det gjeld sosiale medium, og Google når det gjeld søkjetenester.

For å tiltrekke seg flest mogleg brukarar tilbyr mange digitale plattformer forbrukaren gratis tilgang. I tillegg baserer dei forretningsmodellen sin heilt eller delvis på innsamling og utnytting av

²⁰ WTO, *World Trade Report 2018 – The future of digital trade: how digital technologies are transforming global commerce*, 2018.

personopplysingar og andre data. Dei største digitale plattformene, som Google, Facebook, Apple, Amazon, Yahoo og Alibaba, har tilgang til enorme datamengder om kundar, produkt og transaksjoner, og er også leiande innanfor stordataanalyse. Konkurransestylsmaktene har vore opptekne av korleis dei skal reagere på bruken av stordata, som potensielt kan føre med seg negative konkurranseeffektar. Eit døme er bruk av algoritmar til stillteiande samarbeid.²¹

6.6.2 Asymmetrisk informasjon

Ein annan ting som digitale marknader er prega av, er asymmetrisk informasjon mellom tilbydaren og forbrukaren. Store digitale plattformer på tilbodarsida har inngående kunnskap om korleis datainnsamlinga skjer, og kva for data som blir samla inn. Forbrukaren har på si side svært lite informasjon om dette. Ifølgje Datatilsynet er denne ujamne fordelinga av informasjon med på å skape ein konkurrancesituasjon som oppmunstrar aktørane i marknaden til å ta i bruk verkemiddel som stadig grip meir inn i personvernet.²² Manglande informasjon om korleis datainnsamlinga skjer, gjer at forbrukaren ikkje kan vurdere personvernet i produktet eller tenesta ho kjøper. Dersom forbrukaren ikkje kan finne ut kor godt personvernet er sikra i ulike digitale tenester, vil heller ikkje god ivaretaking av personvern vere eit konkurransefortrinn for næringsdrivande.

6.6.3 Forbrukarmobilitet

Forbrukarmobilitet handlar om at forbrukaren har moglegheit og evne til å bytte tilbydar dersom ho eller han er misfornøgd med den noverande tilbodaren sin. Slik mobilitet er ein viktig føresetnad for godt fungerande konkurranse i marknaden.

Når marknaden er konsentrert, slik ein ser i fleire digitale marknader (som sosiale medium og nettbaserte marknadsplassar) i dag, har forbrukaren i realitetten få alternativ. Moglegheita til forbrukarmobilitet er dermed avgrensa. For forbrukaren er det ei utfordring dersom det einaste reelle alternativet på marknaden er ei teneste som ikkje sikrar personvernet. Forbrukar- og personvernstylsmaktene har kritisert dei største digitale plattformene, som Facebook og Google, for at

²¹ OECD, *Algorithms and Collusion: Competition Policy in the Digital Age*, 2017.

²² Datatilsynet, *Det store datakappløpet – rapport om hvordan kommersiell bruk av personopplysninger utfordrer personvernet*, 2015.

dei ikkje sikrar personvernet til brukarane sine godt nok.

Mange digitale tenester er også prega av innlåsingseffektar, noko som kan avgrense forbrukarmobilitet. Slike mekanismar kan vere både tekniske, praktiske eller økonomiske, og dei kan inngå i avtalevilkår. Døme på innelåsand vilkår er lange bindingstider og høge brotgebyr, lange oppseiingstider eller krav om at oppseiing må skje på visse måtar.

Innlåsing kan skje dersom det er manglande kompatibilitet mellom digitale tenester. Det kan til dømes innebere at det ikkje er mogleg å ta med seg sitt eige innhald frå ei teneste til ei anna, noko som kan gjere det tungvint for brukarar å skifte teneste. Dersom ein til dømes har laga spelelistar på ei strøymeteneste som Spotify og ikkje kan få med seg desse over til ei konkurrerande teneste (som Apple Music), får ein høgare terskel for å bytte.²³ I denne samanhengen er den nye retten til dataportabilitet viktig, for han gjer det mogleg for forbrukaren å ta med seg opplysingane sine og tenestehaldet sitt frå ei teneste til ei anna.

Regjeringa ønskjer ei utvikling der forbrukarane i større grad kan velje personvernvennlege alternativ, og der personvern blir eit konkurranselement. Innføring av det nye personvernregelverket, som inneber ein styrkt rett til informasjon og innsyn, ein rett til dataportabilitet og ei merkeordning for personvern, kan føre til at næringsdrivande i større grad konkurrerer på godt personvern.

6.7 Samordning av innsatsen styresmaktene gjer på området

Det er mange overlappande utfordringar og problemstillingar på politikkområda som gjeld forbrukarar, personvern, IKT-tryggleik og konkur-

²³ Ei tilsvarende problemstilling var oppe til diskusjon i 2006, i den såkalla iTunes-saka. På dette tidspunktet var det ikkje mogleg for forbrukaren å ta med seg songar ein kjøpte iTunes, til andre musikktenester enn iTunes. Innlåsinga skjedde ved hjelp av såkalla DRM-teknologi. Forbrukarombodet (no Forbrukartilsynet) blei i 2008 einige med iTunes om meir forbrukarvennlege avtalevilkår.

ranse. Regjeringa er oppteken av å sjå politikk og regelverk på desse områda i samanheng. Dei siste åra har Forbrukartilsynet og Datatilsynet etablert eit godt samarbeid om forbrukar- og personvernspørsmål i digitale tenester og produkt. Framover blir det viktig å styrke samarbeidet mellom fleire av tilsyna i Noreg.

I europeisk samanheng har European Data Protection Supervisor etablert initiativet «Digital Clearinghouse». Her skal styresmakter med ansvar for konkurranse, personvern og forbrukarvern kunne diskutere korleis ein kan bruke dei ulike regelsetta saman, for å sikre at den digitale økonomien fungerer godt. Regjeringa vil etablere eit nasjonalt samarbeidsforum for desse styresmaktene, etter modell av det europeiske «Digital Clearinghouse». Føremålet er mellom anna å effektivisere handsaminga av enkeltsaker, unngå dobbeltarbeid og samstundes sikre ei heilskapleg tilnærming til forbrukarutfordringane i den digitale økonomien.

6.8 Regjeringa vil

- etablere eit nasjonalt samarbeidsforum for å styrke tilsynet på digitalområdet, etter modell av det europeiske «Digital Clearinghouse»
- utarbeide ein forbrukarpolitisk strategi for den digitale kvarldagen
- vere med på å oppdatere dei felleseuropæiske forbrukarvernreglane til den digitale økonomien
- styrke kunnskapen om dei nye personvernreglane hos forbrukarar og næringsdrivande
- støtte initiativ for å opprette ei merkeordning for personvern
- vurdere behovet for å styrke arbeidet med personvern på forbrukarområdet, slik at det blir enklare å handheve personvernregelverket i forbrukarsaker
- styrke IKT-tryggleiken i tilkopla produkt i «tinga sitt internett»
- prioritere internasjonalt samarbeid for å betre forbrukar- og personvernet i den digitale verda

7 Den digitale kvardagen til barn og unge



Figur 7.1

Foto: Johnér

7.1 Innleiing

Barn og unge møter mange utfordringar som forbrukarar. Barn og unge er sårbare, både i tradisjonelle kjøpssituasjonar og på nettet. I dette kapittelet legg vi vekt på kva utfordringar barn og unge har i den digitale kvardagen. Nettet er ein marknads plass for både seriøse og useriøse aktørar. Frå perspektivet til kvar enkelt forbrukar kan informasjonsmengda vere overveldande, og freistingane og fallgruvene mange. På nettet opplever barn og unge utfordringar knytt til mellom anna marknadsføring, kroppspress og kjøpepress. Vi vil omtale desse utfordringane nærmare i dette kapittelet.

Regjeringa er oppteken av at barn og unge utviklar god digital forbrukarkompetanse. Dette omfattar mellom anna evna til å vere kritisk til målretta marknadsføring i sosiale medium. Regjeringa har styrkt tilsynet med reklame i digitale rom der barn og unge er, til dømes sosiale medium og spel. Målet er å avgrense det kommersielle presset mot barn og unge.

7.2 Barn og unge som sårbare forbrukarar på nettet

Å meistre den digitale marknadsplassen som forbrukar omfattar meir enn berre å ha grunnleggjande IKT-ferdigheiter. Ein treng også kritisk

Boks 7.1 Vern av barn og unge mot skadeleg innhold

Lov 6. februar 2015 nr. 7 om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram mv. inneholder reglar som skal verne mindreårige mot skadelege biletprogram. Lova omfattar alle dei viktigaste plattformene for formidling av levande bilete, til dømes fjernsyn, audiovisuelle bestillingstenester (on-demand) og kinoframsing. Lova inneheld følgjande vernetiltak: a) plikt til å setje aldersgrense på biletprogram som fell inn under verkeområdet til lova, b) plikt til å informere om aldersgrense og c) plikt til å setje i verk tiltak for å sikre at aldersgrensene blir overhaldne, til dømes tekniske vernetiltak for audiovisuelle bestillingstenester.

Det blei vedteke eit revidert AMT-direktiv i november 2018. Dette direktivet er så langt ikkje innlemma i EØS-avtala eller teke inn i norsk lov-

giving. Det reviderte direktivet er utvida frå å omfatte tradisjonelle tv-sendingar og audiovisuelle bestillingstenester som Netflix til også å omfatte «videodelingsplattformer» som YouTube. Det som kjenneteiknar videodelingsplattformer, er at dei organiserer innhold utan å ha noko redaksjonelt ansvar for det. Sosiale medietenester blir rekna som videodelingsplattformenes – og er dermed omfatta av verkeområdet til direktivet – dersom leveringa av program og brukargenererte videoar utgjer ein vesentleg funksjon i tenesta. Det reviderte direktivet krev at tilbydarar av videodelingsplattformer innfører eigna tiltak, til dømes for å verne mindreårige mot skadeleg innhold. Slike tiltak kan mellom anna vere system for alderskontroll og tilgangskontroll for brukarane av slike tenester.

vurderingsevne og kunnskap om valmoglegheitene og rettane ein har på nettet.

Barn og unge bruker digitale verktøy og tenester aktivt. Dette gjer at barn og unge utviklar gode IKT-ferdigheiter. Samstundes gjer den omfattande bruken deira av digitale tenester at dei blir sårbar. Gjennom til dømes smarttelefonen kan barn og unge kommunisere, bli underhaldne og lære, men dei kan også bli utsette for skadeleg innhold og ei stor mengde kommersielle bodskap. Marknadsføringspresset mot barn og unge er stort, og stadig nye kanalar blir tekne i bruk for å nå barn og unge der dei er på nettet.

Ifølgje ein SIFO-rapport frå 2014 er unge mellom 18 og 30 år meir sårbar enn eldre i forbrukarolla.¹ SIFO peikar på at eldre er meir ansvarlege og kan vere mindre sårbar enn unge i den digitale kvardagen, fordi dei er mindre eksponerte.

Sidan barn og unge har ein veldig personalisert bruk av internett og sosiale medium, risikerer dei også å gi frå seg mange personlege opplysingar. På oppdrag frå dåverande Barne- og likestillingsdepartementet undersøkte SIFO i 2018 kva barn i alderen 15–16 år gjer for å verne om eigne personverninteresser på sosiale medium, og kva som kan vere med på å auke den digitale forbrukarkompetansen til barn på dette området.²

Studien til SIFO viste at barn har bekymringar knytt til personvern, og at dei gjer tiltak for å sikre seg. Barna i undersøkinga var særleg opptekne av å ha kontroll på delinga av personlege data med andre på sosiale medium. Spesielt gjaldt dette deling av synlege data – til dømes bilet. Undersøkinga viste likevel at barna hadde høg tillit til at store plattformer som Facebook, YouTube og Snapchat vernar om personvernet deira, inkludert opplysingar om alder, kjønn, interesser og nettsøk. Barna endra derfor i liten grad på personverninnstillingane sine på desse plattformene, og dei gav også uttrykk for at dei ikkje orka å lese lange brukarvilkår.

Regjeringa meiner at det er viktig at barn og unge utviklar kunnskap om digitale rettar og valmoglegheiter. Regjeringa vil fortsetje å kartleggje den digitale forbrukarkompetansen hos barn og unge for å vurdere målretta tiltak. På oppdrag frå BFD skal SIFO i 2019 byggje vidare på studien sin frå 2018. Målet er mellom anna å undersøke korleis den digitale forbrukarkompetansen til barn utviklar seg.

7.3 Marknadsføringspress mot barn og unge

Digitaliseringa har ført med seg ei rekke nye marknadsføringsmetodar på ulike typar digitale plattformer, som nettavisar, sosiale medium, bloggar og digitale spel. Når marknadsføringa blir

¹ SIFO, *Forbrukersårbarhet – hvordan mestrer de eldre forbrukerollen?*, 2014.

² SIFO, *Markedsføring og personvern i sosiale medier*, 2018.

Boks 7.2 Det særskilde vernet barn har mot marknadsføring

Barn har eit særskilt vern mot urimeleg handelspraksis. I tillegg blir reglane for marknadsføring vurderte strengare når barn blir utsette for reklame. «Barn» er i denne samanhengen personar under 18 år. Det er mellom anna forbode å rette direkte oppmadingar om kjøp, til dømes av typen «klikk her for å bestille» eller liknande, mot barn. Reglane for marknadsføring retta mot barn er regulerte av kapittel 4 i marknadsføringslova.

Etter § 3 i marknadsføringslova skal reklame vere utforma slik at han tydeleg framstår som reklame. Når reklamen er retta mot barn, eller barn kan sjå eller høre han, må den næringsdrivande vere ekstra nøyne med å informere tydeleg om kva som er reklame, på eit språk som barn kan forstå.

integrert i så mange digitale plattformer, aukar det totale kommersielle trykket mot forbrukarane. Tidlegare var ein i større grad verna mot uønskt marknadsføring eller kunne velje bort reklame. Med digitaliseringa er marknadsføringa til stades i nær sagt alle kanalar og i ulike former og innpakkingar. For forbrukarar kan det vere krevjande å skilje mellom kva som er personleg innhald, redaksjonelt innhald og reklame i det digitale medielandskapet. Dette krev auka kritisk refleksjon og digital forbrukarkompetanse.³

For barn og unge fører utviklinga med seg større utfordringar enn for vaksne. Grunnen til dette er at barn og unge har større vanskar med å identifisere og forstå reklame. Det kan vere krevjande for dei unge å forstå nye og skjulte former for reklame, til dømes marknadsføring gjennom sosiale medium og bloggar, og reklame i digitale spel. Derfor blir det stilt strengare krav til reklame som er retta mot barn.

7.3.1 Marknadsføring i sosiale medium

Bruk av sosiale medium er svært utbreidd, og det har gjort sosiale medium til attraktive kanalar for marknadsføring for næringsdrivande. Barn og unge er aktive brukarar av sosiale medium. 95 prosent av norske barn mellom 9 og 18 år har smarttele-

fon, og 89 prosent av desse bruker eitt eller fleire sosiale medium.⁴ Medietilsynet har kartlagt at nesten halvparten av alle barn mellom 9 og 16 år bruker sosiale medium kvar dag.⁵ Ved å bruke dei ulike sosiale kanalane eller plattformene blir barna eksponerte for ein konstant straum av marknadsføring. Særleg gjeld dette plattformene der brukaren får tilgang til ei næraast uendeleg mengde profilar og innlegg, til dømes Instagram og Snapchat.

Marknadsføring i sosiale medium er kjennteikna av å vere interaktiv og skreddarsydd for kvar enkelt forbrukar. Marknadsføringa blir tilpassa ved hjelp av informasjon som forbrukaren har gitt gjennom dei ulike brukarprofilane sine og internettaktiviteten og søkjehistorikken sin. Målet med den skreddarsydde marknadsføringa er at dess meir relevant og personleg ho er for forbrukaren, dess større påverknadskraft får ho.⁶

På oppdrag frå departementet har SIFO kartlagt marknadsføringa barn i alderen 15–16 år får på sosiale medium.⁷ SIFO gjennomførte undersøkinga ved å analysere skjermbilete av marknadsføring som barna har fått på sosiale medium. Undersøkinga viser at den digitale marknadsføringa barn møter, i stor grad er skreddarsydd etter dei personlege opplysingane deira, som kjønn, bustad, alder, etnisitet og digitale aktivitar. Den tydelegaste skreddarsaumen gjeld kjønn. Undersøkingane frå SIFO viser at gutter og jenter får marknadsføring for ulike produkt, og at dei får kommersielle bodskap som stirr med ideal om kjønnslikeverd. Marknadsføringa jenter får, tenderer mot å vere seksualisert og kroppsorientert, og å spele på usikkerheit. Gutar får meir marknadsføring knytt til aktivitetar, teknologi og spel. Undersøkingane frå SIFO avdekte også at begge kjønn blei eksponerte for marknadsføring for alkohol, pengespel, kosmetiske behandlingar og slankeprodukt.

SIFO har også undersøkt korleis barn forstår og relaterer seg til marknadsføringa dei får. Undersøkinga viser at barna lett identifiserer tradisjonell og merkt marknadsføring. Dette er marknadsføring barna forventar å finne, og som dei er kritiske til. Men barna er mindre kritiske til den marknadsføringa dei møter mest av på sosiale medium: sponsa lenkjer, kjendissponsing og rabattkodar. Dette er marknadsføringsstrategiar

⁴ SIFO, *Markedsføring og personvern i sosiale medier*, 2018.

⁵ Medietilsynet, *Barn og medier 2016*, 2016.

⁶ SIFO, *Markedsføring og personvern i sosiale medier*, 2018.

⁷ SIFO, *Markedsføring og personvern i sosiale medier*, 2018.

³ SIFO, *Forbrukernes digitale hverdag – utvidet versjon*, 2018.

Boks 7.3 Tilsyn med skjult reklame i sosiale medium og bloggar

I 2017 gjennomførte Forbrukarombodet (no Forbrukartilsynet) eit tilsyn med korleis 20 av dei største påverkarane i Noreg identifiserer reklameinnlegg i sosiale medium. Blant dei som blei undersøkte, var dei største bloggprofilane i Noreg og profilar i sport- og musikkbransjen.

Føremålet med tilsynsaksjonen var å undersøke om reklame i sosiale medium tydeleg framstår som reklame, i tråd med reglane i marknadsføringslova. Tilsynet avdekte at 7 av 10 reklameinnlegg var i strid med marknadsføringslova.

Etter dialog med påverkarane gjennomførte Forbrukartilsynet eit nytt tilsyn med dei same påverkarane i 2018. Resultata viste at tilsynet hadde hatt stor effekt, og at talet på brot hadde gått svært mykje ned.

Det er annonsørane som har hovudansvaret for at marknadsføringa som skjer på vegner av dei, er i tråd med marknadsføringslova. Forbrukartilsynet har i 2018 jobba mykje med å følgje opp annonsørar som bruker påverkarar til å reklamere for seg utan at dei har god nok kontroll på om forbrukarane kan identifisere innlegg som reklame.

som gjer det vanskeleg å skilje kommersiell marknadsføring frå anna innhold.

Det er svært vanleg at næringsdrivande bruker såkalla «influensarar» (påverkarar) til å byggje merkevarer og marknadsføre produkt på sosiale medium. Påverkarane anbefaler tenester og produkt til følgjarane sine. Det blir også stadig meir populært for næringsdrivande å bruke såkalla «mikropåverkarar». Desse har færre følgjarar enn dei største profilane, men til gjengjeld er følgjarane ofte meir aktive og engasjerte i marknadsføringsbodskapen til påverkaren. Mange av mikropåverkarane inngår såkalla «ambassadørvatler» der dei får produkt i byte mot eksponering av selskapet i sosiale medium.

Det kan vere vanskeleg, særleg for barn, å oppfatte skiljet mellom personlege anbefalingar og betalte innlegg i form av reklame der ein bruker påverkarar. Derfor er det også reglar om at all reklame tydeleg skal kunne identifiserast eller merkast som reklame. Likevel har Forbrukartilsynet si kartlegging av sosiale medium og bloggar vist at påverkarar merkar reklame for dårleg.

Det er lett å engasjere barn og unge gjennom konkurransar og venneverving. Desse verkemidla kan derfor brukast til å marknadsføre produkt og tenester til denne målgruppa. Konkurransar i sosiale medium har blitt ein svært vanleg marknadsføringsvariant. For å ta del i slike konkurransar må ein til dømes like eller dele eit bilet. På den måten oppnår den næringsdrivande ein marknadsføringseffekt. Nokre næringsdrivande tilbyr også brukarar av sosiale medium eit gratis produkt, ei teneste eller ein rabatt som påskjøning dersom dei «liker» eller deler reklame frå den næringsdrivande på Facebook. Det er i til-

legg vanleg å krevje at følgjarar må tagge venner i innlegga for å kunne ta del i konkurransar. Ved denne forma for marknadsføring bruker ein forbrukarar til å gjennomføre marknadsføringa. Slik praksis kan vere i strid med reglane i marknadsføringslova dersom konkurransen og marknadsføringa er retta mot barn.

I 2017 tok Forbrukarombodet (no Forbrukartilsynet) opp ei sak om marknadsføring av ein konkurranse på Snapchat. Eit vilkår for å vinne premiar var at deltakarane måtte sende vidare ein «snap» (eit bilet eller ein film) frå kontoen til den næringsdrivande til alle vennene sine på Snapchat. Det blei understreka at før premien blei utdelt, kom den næringsdrivande til å sjekke om dette faktisk hadde blitt gjort. Forbrukartilsynet fann at konkurransen var i strid med fleire reglar i kapittel 4 i marknadsføringslova om særleg vern av barn. Forbrukartilsynet meinte mellom anna at marknadsføringa fekk karakter av å vere skjult, fordi ho utnytta barna sine eigne kvardagslege kommunikasjonskanalar, der dei ikkje forventar å få reklame.

Forbrukartilsynet har dei siste åra jobba aktivt for å førebygge brot på marknadsføringslova i digitale rom. Tilsynet har mellom anna utarbeidd rettleiingar for merking av reklame i sosiale medium og for handelspraksis overfor barn og unge. Tilsynet har også laga ein animasjonsfilm og informasjonsvideo som forklarer regelverket.

Forbrukartilsynet og dei øvrige nordiske forbrukarstyresmaktene har utarbeidd eit felles nordisk standpunkt om skjult reklame overfor EU. EU-kommisjonen har også dei seinare åra retta søkjelys mot dette. Kommisjonen har mellom anna utarbeidd ei omfattande rettleiing om korleis

ein skal forstå og handheve forbrukarregelverket i møte med den digitale røynda.

Regjeringa er oppteken av å styrkje tilsynet med digital marknadsføring retta mot barn og unge. Derfor har regjeringa auka løyvinga til Forbrukartilsynet for 2019 med 6 millionar kroner. Midlane skal mellom anna brukast til å auke tilsynet med marknadsføring retta mot barn i sosiale medium og til å rettleie aktørar som bloggarar og påverkarar i kva for reglar som gjeld for marknadsføringa.

Ei utfordring med sosiale medium er det store omfanget, som gjer det omfattande og tidkrevjande å føre tilsyn med området. Forbrukarstyresmaktene vil utforske moglegheitene for å utvikle automatiserte digitale verktøy som kan skanne sosiale medium etter potensielle brot på marknadsføringslova. Dette vil kunne gjere tilsynet meir effektivt.

I tillegg til tilsyn og rettleiing til næringsdrivande er regjeringa oppteken av å formidle kunnskap til barn og unge om reklame og korleis reklame kan påverke oss. Departementet har derfor, i samarbeid med Mediekompasset (tidlegare Avis i skolen), fått utarbeidd eit undervisningshefte om reklame til bruk i skulen. I dette heftet finn ein mellom anna opplæring i ulike verkemiddel som blir brukte i reklame, kva reklamekanalar som finst, og korleis reklamen påverkar oss. Målet med heftet er å gi barn og unge sunne og medvitne haldningars til reklame. Sidan 2016 har det blitt distribuert over 60 000 hefte, og etterspurnaden er framleis stor. Heftet blei sist oppdatert i 2013, og utviklinga på området reklame og sosiale medium går raskt. Departementet vil derfor revide heftet, slik at nye marknadsføringskanalar, som sosiale medium, blir tekne med. Det revideerte heftet vil også bli tilgjengeleg digitalt.

7.3.2 Særleg om kroppspress i sosiale medium

Kroppspress har lenge vore eit problem blant barn og unge. Fleire forskingsrapportar, mellom anna ei undersøking gjennomført av NOVA, tyder på at det er ein samanheng mellom auka bruk av sosiale medium og auka kroppspress.⁸ Kroppspress er ifølgje studiane éin av fleire faktorar som kan ha noko å seie for den psykiske helsa til barn og unge. Sosiale medium kan dermed vere ein

faktor som er med på å auke førekomensten av psykiske lidingar hos barn og unge.

Marknadsføring i sosiale medium er ein viktig del av dette biletet. Skjønnheitsbransjen marknadsfører i stor grad produkta sine i sosiale medium, og det blir ofte brukt påverkarar for å rette reklamen mot unge forbrukarar. Sosiale medium er prega av innlegg som gir barn og unge ei oppfatning av korleis dei bør sjå ut, og korleis ein kan betre utsjånaden sin, for å leve opp til skjønnheitsideal. Bruken av påverkarar gir reklamen ein ekstra sterkt verknad ved at han kjem frå personar som ungdommar ser opp til og beundrar.

Mykje av det som blir lagt ut i sosiale medium, og som er med på å skape kroppspress, blir ikkje rekna som marknadsføring. Derved fell det utanfor verkeområdet til marknadsføringslova. Dette gjeld til dømes dersom ein påverkar omtaler eigne kosmetiske inngrep utan å ha ei kommersiell binding til ein næringsdrivande. Slike innlegg kan likevel vere med på å auke kroppspresset hos barn og unge.

Dåverande Barne- og likestillingsdepartementet gav i 2018 Medietilsynet i oppdrag å utarbeide ei skisse til etiske retningslinjer for påverkarar, nettverk og annonsørar. Forbrukartilsynet tok del i arbeidet som ein fagleg ressurs med kunnskap og erfaring frå tilsynsarbeidet sitt. Etter at skissa blei levert til departementet i oktober 2018, inviterte Barne- og likestillingsministeren og folkehelseministeren til eit diskusjonsmøte. Her var påverkarar, nettverket deira, annonsørar, ungdom og andre interessentar med. Føremålet med møtet var å få innspel til skissa frå deltakarane, for å få på plass nokre endelige etiske retningslinjer for bransjen. Endelige retningslinjer blir ferdigstilte av bransjen sjølv. Målet er å få bransjen til å ta eit større ansvar for den påverknaden dei har på unge i sosiale medium.

Regjeringa vil arbeide for å motverke kroppspress på sosiale medium og vil legge til rette for det vidare arbeidet med etiske retningslinjer for påverkarbransjen. Retningslinjene skal fungere som felles køyrreregler. Dei skal komme i tillegg til gjeldande lovging. Regjeringa arbeider også med endringar i regelverket for kosmetiske injeksjonar og kosmetisk kirurgi. Endringar i marknadsføringslova, for å motverke kroppspress hos barn og unge, er også under utarbeiding. Dei føreslåtte endringane vil vere ein del av oppfølginga av oppmodingsvedtak frå Stortinget, og dei omfattar mellom anna reglar om merking av retusjert reklame.

⁸ Eriksen, I.M. Sletten, M.A., Bakken, A., og von Soest, T., *Stress og press blant ungdom – Erfaringer, årsaker og utbreelsen av psykiske helseplager*, 2017.

7.3.3 Kjøpepress i digitale spel

Kjøp av virtuelle gjenstandar i dataspel har i lengre tid vore ei utfordring for barn og foreldre. I mange spel kan ein betale for oppgradering av utstyr. Dette kan vere betre våpen, nye drakter eller finare utstyr til figurane i spela. For at barna skal kunne bruke spela, må dei føresette opprette ein profil der dei også legg inn bankkortinformasjon. Det finst mange døme på foreldre som har fått høge rekningar fordi barna har handla ting i slike spel.

I desember 2013 stilte forbrukarstyresmakten i Europa felles krav til Apple og Google om endringar i marknadsføringa av spel gjennom appbutikkar. Svært mange spel i dei ulike appbutikkane blei marknadsførte som «gratis». Dermed fekk ikkje foreldra indikasjonar på at ein kunne kjøpe ting i spela. Sjølv om nedlastinga av spela var gratis, var konseptet ofte basert på at ein kunne gjere kjøp inne i spelet. Standardinnstillingane i appbutikkane gjorde at ein kunne gjennomføre slike kjøp med nokre få tastetrykk. Forbrukarstyresmakten i Europa gjekk derfor saman om å stille krav til Apple og Google for å få til ei endring. Dette førte til at selskapa forplikta seg til ikkje å bruke ordet «gratis» om spel ein kan kjøpe ting i. Standardinnstillingane blei endra slik at ein må stadfeste betalinga før kvart kjøp, med mindre brukaren aktivt vel å endre desse innstillingane

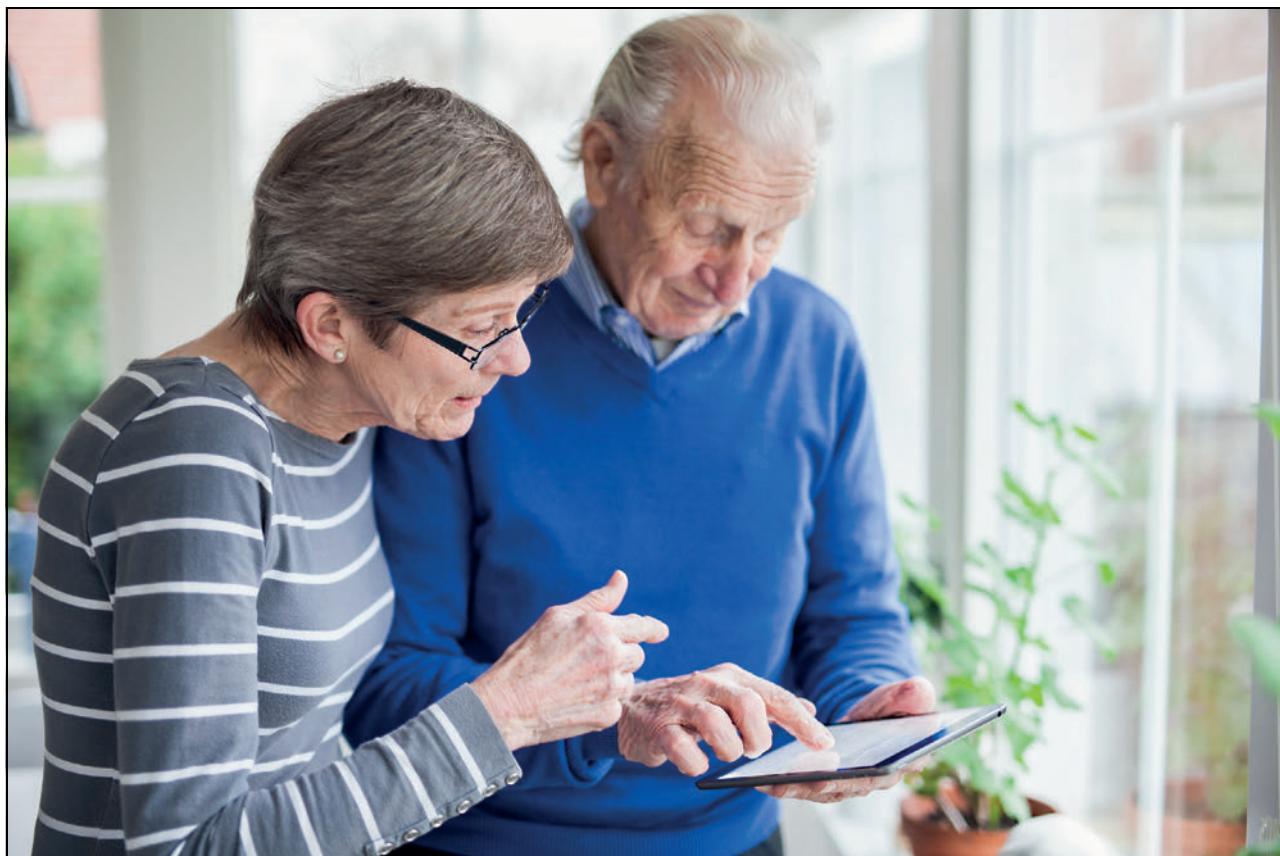
sjølv. Det blei også utvikla retningslinjer for appbutikkarar for å forhindre direkte kjøpsoppmodingar til barn. Trass i dette arbeidet er det framleis eit utbreidd problem at barn blir oppmoda til å kjøpe virtuelle gjenstandar i spel, og at foreldre opplever at barna belastar bankkortet til foreldra utan lov.

Dei store plattformene og spelutviklarane er globale aktørar som ein best kan påverke gjennom internasjonalt samarbeid. Norske forbrukarstyresmakter skal vere aktive pådrivarar i internasjonale forum, for å vere med på setje kjøpepress i digitale spel på dagsordenen.

7.4 Regjeringa vil

- kartleggje den digitale forbrukarkompetansen med særleg vekt på barn og unge
- særleg leggje vekt på tilsyn med digital marknadsføring retta mot barn og unge, gjennom å styrkje arbeidet til Forbrukartilsynet frå 2019
- oppdatere undervisingsheftet om reklame, mellom anna ved å ta inn omtale av nye marknadsføringskanalar
- leggje til rette for det vidare arbeidet med etiske retningslinjer for bloggarar, påverkarar, nettverk og annonsørar

8 Digital kompetanse, deltaking og tilgang



Figur 8.1

Foto: Johnér

8.1 Innleiing

Gjennom internett får forbrukarane tilgang til flere, betre og meir tilpassa varer og tenester frå heile verda. Det gjer det lettare å samanlikne produkt og tenester og finne informasjon om rettane sine på nettet. Noreg toppar internasjonale samanlikningar over internetttilgang, og norske mobilnett har blitt kåra til dei raskaste i verda. Det er likevel framleis ein del av befolkninga som ikkje ønskjer eller evnar å ta i bruk digitale løysingar. Mange digitale produkt og tenester er også utilgjengelege for mange forbrukarar sidan dei ikkje er universelt utforma.

Regjeringa legg vekt på å styrke den digitale deltakinga og kompetansen i befolkninga. Regje-

ringa vil vidare vere med på å legge til rette for universell utforming av IKT-løysingar som forbrukarane får tilbod om, og synleggjere korleis helse- og velferdsteknologi kan gjere livet til forbruka-rane enklare.

8.2 Status for digital kompetanse og deltaking i Noreg

Noreg er eit av dei fremste landa i verda når det gjeld tilgang på IKT-utstyr og tilgang til og bruk av internett. 90 prosent av innbyggjarane i aldersgruppa 9–79 år brukte internett dagleg i 2017.¹

¹ SSB, *Norsk mediebarometer*, 2017.

Bruken er høgst blant dei unge 9–15 år (93 prosent) og yngre vaksne 16–24 år (98 prosent), mens 60 prosent i aldersgruppa 67–79 år seier at dei bruker internett dagleg. Eldre over 80 er ikkje med i undersøkinga til SSB, men studiar gjorde av SIFO² og Difi³ i 2014 viser tydeleg at mange eldre frå slutten av 60-åra og oppover heng etter i bruk av internett. Samstundes viser desse studiane at mange eldre nettbrukarar ønskjer å vidareutvikle eigen IKT-kompetanse, og at dei fleste ønskjer å gjere dette via kurs. Tala frå SSB viser at det er skilnader i bruk og tilgang mellom kvinner og menn, og mellom personar med lågare og høgare utdanning, men skilnaden er mindre enn for nokre år sidan.

Noreg er eit av dei mest digitaliserte landa i verda, og utviklinga skjer raskt. Dei som føler seg utanfor, kan derfor oppleve den digitale utestenginga som større i Noreg enn i mange andre land. Det digitale skiljet har utvikla seg over tid, og mens det før handla om kven som hadde tilgang til datautstyr og internett eller ikkje, handlar det no mykje meir om kven som har kunnskap og kompetanse til å bruke nettet. Dei gruppene ein reknar som mest sårbarer, er i hovudsak innvandrarar av fyrste generasjon, eldre over 65 år, med hovudvekt på kvinner, menneske med funksjonsnedsetjingar, spesielt blinde og svaksynte, og dei som står utanfor arbeids- og samfunnslivet eller er i risikosona for å hamne utanfor.

Digital kompetanse og deltaking er ein viktig føresetnad for å oppnå verdiskaping i eit stadig meir digitalt samfunn. I tillegg er slik kompetanse og deltaking med på å sikre demokratiet, ved at alle innbyggjarar kan gjere informerte val og orientere seg om ulike samfunnsspørsmål. Digital kompetanse er også ein føresetnad for å kunne fungere som forbrukar i den digitale økonomien. Tiltak for å auke den digitale kompetansen til innbyggjarane er viktige for å hindre digital utanforskning og sikre at flest mogleg blir trygge og sjølvstendige digitale brukarar. Derfor er styrkt digital kompetanse og deltaking ei av hovudprioriteringane i IKT-politikken til regjeringa. Dette blei framheva i Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge*. I kjølvatnet av denne stortingsmeldinga har regjeringa sett i gang fleire tiltak for å styrke den digitale kompetansen til innbyggja-

rane. Vi går kort gjennom dei viktigaste tiltaka nedanfor.

8.2.1 Digidel-programmet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomførte frå 2015 til 2017 Digidel-programmet, som er eit nasjonalt program for auka digital deltaking og kompetanse i befolkninga. Programmet henta inn kunnskap og utvikla kurs- og opplæringsmateriell for alle som driv med opplæring i grunnleggjande digitale ferdigheiter. Opplæringsressursane blei utvikla i samarbeid med statlege, kommunale, private og frivillige verksemder. Alle som vil tilby kurs og opplæring, kan hente ressursane gratis på www.digidel.no. Frå 2018 har direktoratet Kompetanse Noreg tatt over ansvaret for drift og vidareutvikling av kurs- og opplæringsmateriell. Direktoratet vil sikre at ressursane er gratis for alle som vil drive med opplæring og rettleiring i digitale ferdigheiter.

8.2.2 Digihjelpen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og KS, interesseorganisasjonen til kommunesektoren, har saman forplikta seg til å leggje til rette for at kommunane kan gi innbyggjarar som har liten eller ingen digital kompetanse, eit grunnleggjande rettleiingstilbod, slik at dei i større grad blir digitalt inkluderte. Saman med representantar frå både statleg sektor og kommunesektoren gjekk dei i 2017 i gang med prosjektet Digihjelpen. Prosjektet har samla og systematisert erfaringar og utvikla eit konsept som kan understøtte arbeidet kommunane har gjort med å utvikle eit rettleiingstilbod innanfor digital kompetanse til innbyggjarane. På nettsidene til KS er det lansert ei nethandbok. Denne handboka er eit praktisk hjelpemiddel for kommunar som ønskjer å etablere, eller vidareutvikle, eit rettleiingstilbod for grunnleggjande digital kompetanse. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ei tilskotsordning for digital kompetanse der mellom anna kommunar som ønskjer å etablere Digihjelpen-tilbod, kan søkje om støtte.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Skattedirektoratet, KS og NAV sentralt har inngått ei samarbeidsavtale om å sikre tiltak for å styrke den digitale rettleiinga til grupper med låg digital kompetanse. Føremålet med avtala er at partane skal samarbeide om å auke kvaliteten på og styrke den kommunale rettleiinga til dei gruppene i befolkninga som har låg digital kompetanse. Gjennom samarbeidet skal partane realisere felles mål

² Slettemeås, Dag, *Eldres bruk av digitale verktøy og internett – en landsdekkende undersøkelse av mestrings, støttebehov, motivasjon og hindringer*, 2014.

³ Difi, *Staten må tenke annerledes for å gjøre oss til flinkere brukere – motivasjon og barrierer for digital kommunikasjon med det offentlige*, 2014.

om digital inkludering og god utnytting av statlege og kommunale digitale tenester. Avtala gjeld ut 2021. Eit av fleire tiltak vil vere at partane i samarbeid arrangerer ulike møteplassar rundt om i landet for å hjelpe kommunar som ikkje har etablert eit Dighjelpen-tilbod, med å komme i gang.

8.2.3 Andre tiltak og initiativ

Det finst også ein del andre tiltak og initiativ for å styrke den digitale kompetansen og deltakinga i befolkninga. Verksemder og frivillige organisasjoner kan søkje om pengar gjennom Kompetansepluss hos Kompetanse Noreg. Desse pengane skal gå til opplæring i grunnleggjande ferdigheiter, inkludert i IKT. Kompetansepluss er ei tilskotsordning som er meint å sikre at fleire vaksne, gjennom opplæring i grunnleggjande ferdigheiter (lesing, skriving, snakking, rekning, IKT og norsk eller samisk), kan ta del i vidare opplæring og utdanning og styrke deltakinga si i arbeids- og samfunnslivet.

Mange kommunale folkebibliotek tilbyr i dag hjelpe og rettleiing i bruk av digitale verktøy og tenester for innbyggjarane. Nasjonalbiblioteket disponerer prosjektmidlar som skal stimulere til utvikling i norske folke- og fagbibliotek. Midlane skal vere med på å utvikle bibliotekfeltet, dei skal ha verdi utover kvart enkelt bibliotek, og dei skal fremje nye tilbod.

Seniornett Noreg er ein uavhengig, ideell organisasjon som arbeider for å styrke den digitale kompetansen hos seniorar gjennom opplærings- og informasjonstiltak. Arbeidet med å få fleire over 55 år på nettet skjer både lokalt og nasjonalt, og i samarbeid med andre aktørar. Seniornett Noreg hadde 225 lokale klubbar i 2017. Foreiningane er spreidde over heile landet. Dei lokale klubbane tilbyr seniorar grunnleggjande opplæring i bruk av IKT og internett med vekt på «temakurs» i bruk av nettbank, Facebook, slektsforsking, Skype og sikker digital postkasse, for å nemne noko. I tillegg til Seniornett finst det andre aktørar og stiftingar som tilbyr kurs og opplæring i bruk av digitale verktøy, mellom anna via frivilligentralar, Raudekrossen og Studieforbundet AOF. Ulike private selskap gir også hjelpe og rettleiing til kundane sine i bruk av digitale tenester, til dømes nettbankar, IT- og telekomselskap og nettbutikkar.

Regjeringa vil framover arbeide for å styrke den digitale kompetansen og deltakinga i befolkninga, i samarbeid med offentlege verksemder, kommunar og andre organisasjoner.

8.2.4 Digital kompetanse som er særskild viktig for forbrukarar

I arbeidet med å styrke den digitale kompetansen i befolkninga har regjeringa så langt lagt vekt på generelle ferdigheiter og kunnskapar på nett, som er noko folk treng for å kunne utnytte moglegitene i den digitale økonomien. Å meistre den digitale marknadsplassen som forbrukar inneber likevel noko meir enn slik generell kompetanse. EU-kommisjonen har utvikla eit rammeverk for digital kompetanse som er særskilt retta mot forbrukarar.⁴ Dette rammeverket definerer den kunnskapen og dei digitale ferdigheitene som er særlig naudsynte for å fungere aktivt, trygt og sjølvskjert på den digitale marknadsplassen. EU-kommisjonen sitt rammeverk for digital forbrukarkompetanse legg vekt på at forbrukarane mellom anna bør kunne

- gjere informerte val på den digitale marknadsplassen
- opptre trygt på nettet og unngå å bli offer for villeiande eller bedragerisk handelspraksis
- forstå digital marknadsføring
- meistre kjøp og sal av varer og tenester på nettet
- forstå risikoane og fordelane ved digital datainnsamling

I rammeverket gir Kommisjonen ei oversikt over kva for ferdigheiter forbrukaren treng i fasane før, under og etter nettkjøp. Rammeverket til EU-kommisjonen er ikkje omsett til norsk eller prøvd ut i Noreg. Samstundes treng ein forsking og undersøkingar om kvar skoen trykkjer når det gjeld digital forbrukarkompetanse for ulike grupper forbrukarar. Regjeringa vil derfor bruke dette rammeverket som utgangspunkt for ei kartlegging av den digitale forbrukarkompetansen til den norske befolkninga.

8.3 Tilgang til og universell utforming av IKT

Digitalisering og nedbygging av manuell tenesteyting aukar kravet til sjølvhjelp. Det blir i aukande grad forventa at alle forbrukarar skal hjelpe seg sjølve via ein skjerm, anten det er i banken, butikken eller på bussen. Når stadig fleire løysingar baserer seg på digital sjølvhjelp, vil enkelte grupper oppleve redusert tilgang. Det er til dømes ikkje alle som meistrar overgangen frå fysiske

⁴ EU-kommisjonen, *The Digital Competence Framework for Consumers*, 2016.

bankfilialar til nettbank. Eit anna døme er overgangen frå sal av togbillettar i «luka» til sal via automatar eller appar. Utfordringane gjeld spesielt for eldre over 65 år og personar med funksjonsnedsetjingar, særleg blinde og svaksynte.⁵ At nokre grupper ikkje meistrar den nye teknologien, kan dels ha samanheng med manglande digital kompetanse, som nemnt ovanfor. Samstundes handlar det også i stor grad om utforminga av tenestene og produkta.

8.3.1 Universell utforming av IKT

Universell utforming handlar om å utforme produkt og omgivnader slik at alle menneske kan bruke dei, i så stor utstrekning som mogleg, og utan at ein treng tilpassing eller spesielt utstyr. IKT som er universelt utforma, gir fleire menneske enklare tilgang til digitale varer og tenester. Motsett kan manglande universell utforming skape barrierar for forbrukarar med nedsett funksjonsevne. Det finst mange døme på næringsdrivande som legg vekt på universell utforming av løysingane sine. Nettbutikken Kolonial.no og verksemda No Isolation er to av desse. Det finst også lovsgiving som set krav om universell utforming av IKT for både private og offentlege verksemder.

Likevel er det framleis ei utfordring at mange nettsider og IKT-produkt ikkje er universelt utforma. Direktoratet for forvalting og ikt (Difi) publiserte i desember 2018 ei statusmåling for universell utforming av nettsider i privat og offentleg sektor i Noreg. Difi hadde gjennomført 26 818 enkelttestar på 278 nettsider. Nettsidene blei valde ut frå brukarvolum, og i privat sektor sjekka direktoratet mellom anna nettavisar, nettbutikkar og nettstader for transport, reise og overnatting. Statusmålinga viste at 60 prosent av testane gav resultat som indikerte at krava til universell utforming av IKT var oppfylte. Dette vil seie at 40 prosent av testane gav resultat som indikerte at krava til universell utforming av IKT ikkje var oppfylte. Sjølv om denne målinga viste framgang frå den førre målinga, viser ho også at det framleis er eit stykke igjen før alle norske nettstader er universelt utforma.⁶

Difi vurderer også nettbutikkar og varehandel som eit risikoområde. Bakgrunnen er at netthanndelen er i kraftig vekst, både i omsetning og i talet på brukarar. Samstundes avdekte Difi nokså svake resultat for universell utforming av nettbutikkane som var med i målinga.

⁵ SIFO, *Forbrukernes digitale hverdag – utvidet versjon*, 2018.

⁶ Difi, *Digitale barrierar på norske nettstader 2018 – Status for universell utforming*, 2019.

Regjeringa jobbar aktivt for å fremje universell utforming av IKT. *Handlingsplan for universell utforming 2015–2019* frå regjeringa følgjer opp mange viktige samfunnsområde, men legg hovudvekt på IKT og velferdsteknologi. Handlingsplanen inneholder mellom anna tiltak for auka tilsyn med verksemder knytt til universell utforming av IKT, forbrukarinformasjon om kvardagsteknologi og praktiske løysingar, i tillegg til standardisering av brukargrensesnitt og infrastruktur for kvardagsteknologi. Bufdir-programmet UnIKT (Universell utforming av IKT) er eit av tiltaka i handlingsplanen. Programmet legg vekt på å styrke digital deltaking. UnIKT inkluderer eit forum med tre årlege nettverksmøte om aktuelle tema, og ei tilskotsordning som skal stimulere til inkluderande digitale prosjekt retta mot eit breitt publikum.

I europeisk samanheng ligg Noreg langt framme i arbeidet med universell utforming av IKT. EU vedtok i oktober 2016 direktivet *Web Accessibility Directive* (WAD). Direktivet stiller krav om tilgang til nettsider og mobilappar. Det pålegg verksemder i offentleg sektor å gjere IKT-løysingar tilgjengelege ved å følgje europeiske standardar for universell utforming. Hovudføremålet med direktivet er å harmonisere lover og forskrifter når det gjeld tilgang til nettsider og mobilappar. Føremålet er vidare å auke den digitale deltakinga i samfunnet, auke den digitale kommunikasjonen innbyggjarane har med det offentlege, og gjere tenestene meir tilgjengelege. Direktivet er ein del av EU-strategien for den digitale indre marknaden. Det er også ei oppfølging av FN-konvensjonen om rettane til personar med nedsett funksjonsevne. Den nasjonale reguleringa

Boks 8.1 Lovgivinga om universell utforming av IKT

Likstillings- og diskrimineringslova krev at dei vanlegaste funksjonane til offentlege og private verksemder skal vere universelt utforma. Løysingar for IKT som underbyggjer dei vanlegaste funksjonane til verksemda, og som er hovudløysingar retta mot eller gjorde tilgjengelege for folk flest, skal vere universelt utforma innan fastsette fristar.

Forskrifta om universell universell utforming av IKT fastset nærare krav til standardar for universell utforming, tilsyn, krav til dokumentasjon og rett til å klage. Difi fører tilsyn med forskrifta.

i Noreg byggjer på felles regulering av både offentleg og privat sektor, og Noreg oppfyller alle reie mange av krava i direktivet. Sidan dette direktivet er eit minimumskrav, kan Noreg føre vidare den sterke norske lovgivinga på feltet.

Regjeringa vil fortsetje arbeidet med å fremje universell utforming av IKT. Det vil mellom anna vere viktig å fortsetje med tilsyn og statusmålinger på feltet. Reglane for universell utforming av IKT har fram til no vore gjeldande for nettstader som er oppretta etter 1. juli 2014. Frå 2021 skal alle offentlege og private nettstader vere universelt utforma. Regjeringa forventar at private og offentlege verksemder innrettar seg etter desse reglane.

8.3.2 Produktutvikling og brukarstøtte for å inkludere ei aldrande befolkning

Eldre menneske blir i aukande grad digitale innbyggjarar, men mange rapporterer at det blir vanskelegare å følgje med på den digitale og teknologiske utviklinga når ein mistar kontakten med arbeidslivet og brukarstøtte for pc-bruk. Med alderen vil også fleire få funksjonsnedsetjingar og kognitive problem som kan gjøre det utfordrande å bruke ulike produkt. Ei viktig oppgåve blir derfor å sørge for enkel opplæring og brukarstøtte. Like viktig er det likevel at dei som produserer og designar digitale produkt, legg større vekt på brukarvennleg utforming, og at produkta er tilpassa behova til dei eldre.

Sidan det stadig blir fleire eldre i samfunnet, vil eldrevennleg utforming av produkt også representere store moglegheiter for næringslivet. Næringslivet kan hjelpe til ved å tilby produkt og løysingar for dei som treng enklare løysingar og meir støtte enn andre forbrukargrupper. Dette er mellom anna eit av føremåla med EU-satsinga på «silver economy» gjennom det europeiske innovasjonssamarbeidet for sunn og aktiv aldring (EIP-HAA).

I stortingsmeldinga om reforma *Leve hele livet*, som blei lagd fram våren 2018, er det etablert eit program for eit aldersvennleg Noreg. Gjennom programmet skal ein stimulere til samarbeid og nettverk for å fremje ei aldersvennleg samfunnsutvikling. Programmet skal omfatte involvering frå eldre sjølve og frå kommunar, arbeids- og næringsutvikling, sivilsamfunn og forsking og innovasjon. Tiltak for å auke den digitale kompetansen, fremje moglegheiter som ligg i digitale verktøy, og fremje meir aldersvennleg digital og teknologisk produktutvikling vil vere ein del av dette programmet.

8.4 Helse- og velferdsteknologi

Som nemnt ovanfor kan ny digital teknologi som ikkje er universelt utforma, skape barrierar for mange forbrukarar. Dette gjeld til dømes eldre (over 65 år) og personar med funksjonsnedsetjingar. Til gjengjeld blir det utvikla mange nye digitale produkt og tenester som er spesielt retta mot forbrukarar i sårbare livssituasjonar, og som kan vere med på å heve livskvaliteten deira. Dette gjeld til dømes tryggleksalarmer, digitale blodtrykkmålarar og mobilappar som overvaker helse-data. Helse- og velferdsteknologi har tradisjonelt vore sterkt knytt til den offentlege helse- og omsorgssektoren, men er no også breitt tilgjengeleg på den kommersielle marknaden.

Ipsos undersøkte i 2017 kor mange som kjenner til eller bruker digitale hjelpemiddel i Noreg i dag. Undersøkinga viste at kjennskap til, og bruk av, digitale/mobile helsehjemmeddel som heimestistar, måleapparat, helseappar og liknande, varierer både etter alder og kjønn. Elektroniske stegteljarar og pulsklokker er dei hjelpemidla som flest har hørt om og brukt. 42 prosent har brukt elektronisk stegteljar, og 31 prosent har brukt pulsklokke. I tillegg har 18 prosent brukt hjarte- og blodtrykksmålarar.⁷

Mange digitale hjelpemiddel kan mellom anna vere med på å lette overgangen til alderdommen. Dei kan også leggje til rette for at fleire kan leve sjølvstendige liv lengre. Den store tilgangen til informasjon og høvet til å utføre eigenmålingar og sjølvtesting krev samstundes kunnskap hos både forbrukarar, pasientar og helsepersonell om korleis ein bruker løysingane, vurderer kvaliteten på informasjonen og tolkar råda og måleresultata.

For forbrukarar som kjøper helse- og velferdsteknologi, er det i tillegg viktig å vere merksame på korleis dei digitale hjelpemidla varetak personvern og IKT-tryggleiken. Teknologien gjer at sensitive opplysingar om helse og sjukdom kan lagrast og brukast på ulike måtar. Forbrukarrådet gjennomførte ei undersøking av tilkopla blodtrykksmålarar og blodsukkerapparat i 2017. Undersøkinga viste at produkta samla sett gav nøyaktige mål, men at dei var svake på tryggleik og personvern. Det kan vere vanskeleg for den enkelte forbrukaren å ha kontroll på korleis ein handterer personlege data. Næringsdrivande har eit stort ansvar for at produkta deira sikrar personvern

⁷ Forbrukarrådet, *Forbrukertrender 2018, del 1 – Digital helseverdag*, 2018.

Boks 8.2 Regelverk og tilsyn med velferdsteknologi

Produkt som gjer det mogleg å utføre eigenmålingar og sjølvtestar, er medisinsk utstyr dersom dei blir brukte til behandling eller diagnostisering av sjukdom. Slike produkt er regulerte av lover og forskrifter om medisinsk utstyr. Statens legemiddelverk er fag- og tilsynsstyresmakt på dette området i Noreg.

Både medisinsk utstyr, eigenmålingsprodukt og sjølvtestar som fell utanfor lovgevinga for medisinsk utstyr, er regulert av marknadsføringslova, angrerettlova og personopplysingslova. Forbrukartilsynet fører tilsyn med marknadsføringslova og angrerettlova, mens Datatilsynet fører tilsyn med personopplysingslova.

I tillegg gjeld lov om alternativ behandling for eigenmålingsprodukt og sjølvtestar som ikkje er medisinsk utstyr, men som siktar mot å førebyggje sjukdom eller lidningar. Forbrukartilsynet skal, også ut frå omsynet til forbrukarane, føre tilsyn med at marknadsføringa til utøvarar av alternativ behandling er i samsvar med denne lova.

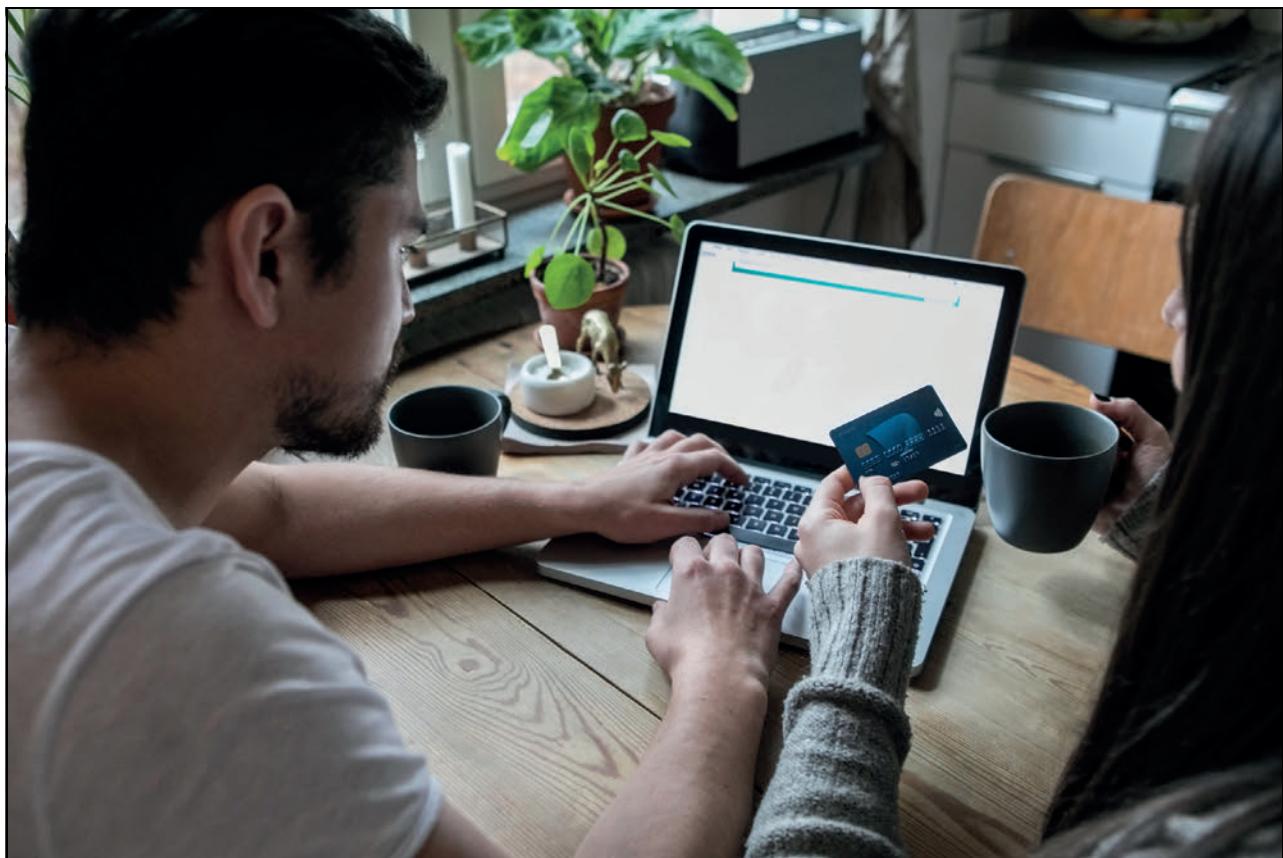
til brukarane. Som nemnt i kapittel 6 vil regjeringa arbeide for å styrke kunnskapen dei næringsdrivande har om dei nye personvernreglane. Regjeringa vil også arbeide for å styrke IKT-tryggleiken i tilkopla produkt, som mange produkt innan helse- og velferdsteknologien er eit døme på.

Regjeringa vil leggje til rette for å etablere ein portal for kvardagsteknologi. Hovudmålet med dette er å synleggjere dei praktiske hjelpe midla som finst på forbrukarmarknaden. Målgruppa er hovudsakleg eldre og personar med funksjonsnedsetjingar.

8.5 Regjeringa vil

- fortsetje arbeidet med å styrke den digitale kompetansen og deltakinga i befolkninga
- utarbeide ein ny handlingsplan for universell utforming i 2020
- leggje til rette for å etablere ein portal for kvardagsteknologi, som skal synleggjere dei praktiske hjelpe midla som finst på forbrukarmarknaden

9 Netthandel og digital forbrukarinformasjon



Figur 9.1

Foto: Johnér

9.1 Innleiing

I byrjinga av det kommersielle internettet i starten av 1990-åra var det lite netthandel og låg forbrukartillit til internett som handelskanal. Over tid har både næringsdrivande og forbrukarar blitt modne for denne forma for handel, og i dag utgjer netthandel ein naturleg del av kvarldagen til mange forbrukarar. Norske forbrukarar handlar i dag både frå nasjonale og internasjonale nettbutikkar. Netthandel over mobilplattformer har auka mykje med utbreiinga av smarttelefonane. Det finst også ei rekke ulike digitale betalingsformer.

For forbrukarane er netthandel i hovudsak eit godt høve til å få enkel tilgang til mange markna-

der, varer og tenester som elles ville vore utilgjengelege.

Sjølv om dei aller fleste forbrukarar nyt godt av netthandel, kan ein oppleve utfordringar knytte til mellom anna falske nettbutikkar, villeiande brukaromtaler og abonnementsfeller. Mange næringsdrivande manglar også kunnskap om eigne plikter og forbrukarrettar ved netthandel. Det er derfor viktig å rettleie og føre tilsyn med næringsdrivande innan netthandel, i tillegg til å ha effektive sanksjonstiltak mot useriøse aktørar. Det er også viktig at forbrukarane sjølve er i stand til å skilje mellom seriøse og useriøse aktørar på nettet.

Regjeringa er oppteken av at forbrukarane får fullstendige og korrekte opplysingar før, undervegs og etter kjøp på nettet. På den måten kan for-

brukarane gjere gjennomtenkte val. I tillegg er det ein måte å halde oppe forbrukartilliten og hindre konfliktar på.

Samstundes som netthandelen har blitt meir utbreidd, har ein også sett ein framvekst av digitale samanlikningstenester. Slike tenester gjer at forbrukarane kan samanlikne varer og tenester etter pris, kvalitet og andre parametrar. Det finst både private og offentlege samanlikningstenester. Desse tenestene kan vere nyttige for forbrukarane, ikkje minst når det gjeld netthandel. Dei kan vere med på å sikre at forbrukarane får betre oversikt over alternativa i marknaden. Regjeringa er oppteken av at det skal vere enkelt for forbrukarar å samanlikne varer og tenester i marknaden, gjennom gode private og offentlege samanlikningstenester.

9.2 Forbrukarrettar

Tal frå SSB viser at talet på nordmenn som handlar på nett, har vore relativt stabilt dei siste åra. Omsetninga til nettbutikkane aukar likevel kraftig. Forbrukarane hentar oftast informasjon frå nettstadene til tilbydarane før dei handlar på nettet. Dei bruker også prissamanlikningstenester, kundeomtaler og bloggar i varierande grad.¹ Det

er derfor viktig at dei næringsdrivande legg til rette for at forbrukarane enkelt finn fram til fullstendige og korrekte opplysingar om varene digitalt, slik at dei får naudsynt informasjon før dei inngår ei avtale.

For ein næringsdrivande som driv marknadsføring og sal av ei vare eller teneste på nett, vil det vere ulike lover som regulerer pliktene ein har, avhengig av kva for punkt i netthandelen ein er på. Marknadsføringslova regulerer kommunikasjonen frå den næringsdrivande på «marknadsføringspunktet». Dette vil til dømes vere annonsar for produkt og den delen av nettsida der produkta blir presenterte. Når ein forbrukar klikkar seg vidare til sida der ein fyller inn bestillinga, trer opplysningskrava i angrerettlova i kraft. Etter at bestillinga er send frå forbrukaren og kontrakten er inngått, må den næringsdrivande oppfylle krava i angrerettlova og ehandelslova om å stadfeste bestillinga og gi forbrukaren skriftleg informasjon om avtalen som er inngått.

Etter at ei kjøpsavtale er inngått, er det forbrukarkjøpslova som styrer kva rettar forbrukaren har ved kjøp av varer, til dømes dersom det er noko feil med varene.

¹ SIFO, *Forbrukernes digitale hverdag – utvidet versjon*, 2018.

Boks 9.1 Forbrukarvernreglar ved netthandel – steg for steg

Før kjøpet

Marknadsføringslova (mfl.) § 6 forbyr «urimelig handelspraksis». Ein handelspraksis er alltid urimelig dersom han er villeiande etter mfl. §§ 7 og 8, jf. mfl. § 6 fjerde ledd. Etter mfl. § 7 er ein handelspraksis villeiande dersom han inneholder opplysingar som er feil og dermed kan villeie forbrukarane, til dømes om prisen på tenesta. Av mfl. § 8 går det fram at ein handelspraksis er villeiande dersom han til dømes utelet eller skjuler vesentlege opplysingar for forbrukaren.

På bestillingstidspunktet

Angrerettlova (angrl.) § 8 set krav til at forbrukaren skal få visse opplysingar om vara eller tenesta, til dømes om viktigaste eigenskapar, pris og angrerett, før avtala blir inngått. Forbrukaren skal få opplysingane på ein klar og forståeleg måte. Enkelte av opplysingane skal i tillegg

leggjast fram for forbrukaren i framheva form før bestilling, til dømes prisopplysingane. Sjølv bestillingsknappen skal merkast slik at forbrukaren forstår at det blir inngått ei bindande avtale med krav om betaling, jf. angrl. § 16.

Etter kjøpet

Etter at avtala er inngått, skal den næringsdrivande sende forbrukaren ei stadfesting på inngått avtale, jf. angrl. § 18. Stadfestinga skal innehalde opplysingane som er lista opp i angrl. § 8. Forbrukaren skal også få eit skjema om bruk av angrerett. Angrerett inneber at kjøparen utan grunn kan returnere ei vare til seljaren, sjølv om det ikkje er noko feil med vara. Etter at eit kjøp er gjennomført, kan forbrukaren etter forbrukarkjøpslova rette krav mot den næringsdrivande dersom det til dømes har oppstått forseinkringar, manglande levering eller feil på produktet.

Det kan sjå ut til at mange, spesielt mindre næringsdrivande, manglar kunnskap om eigne plikter og forbrukarrettar ved netthandel. Forbrukarombudet (no Forbrukartilsynet) undersøkte i oktober 2015 nettsidene til 125 norske nettbutikkar. Målet var å sjekke om forbrukarane fekk viktige opplysingar før dei inngjekk avtale. Tilsynsaksjonen viste at berre 31 av dei 125 butikkane gav alle opplysingane dei skulle gi. Etter å ha informert butikkane om regelverket viste ein ny gjennomgang i januar 2016 at 91 oppfylte alle krava. Hos 10 av butikkane blei det også gjennomført «mystery shopping», det vil seie testkjøp, der tilsynet bestilte varer for å undersøke om nettbutikkane opptrer korrekt når forbrukarar bruker angreretten. Berre 1 av 10 butikkar gjorde det.

Felleseuropeiske tilsynsaksjonar har også vist at ein stor del av nettbutikkane som blir sjekka, ikkje følgjer lovverket. Vanlegvis bryt mellom 60 og 70 prosent av europeiske firma eitt eller fleire sentrale lovkrav.² Døme på nokre av lovbrota som blir oppdaga, er manglende opplysingar om pris, kva rettar og klagemogleigheter forbrukarane har, kontaktinformasjon til den næringsdrivande og det at det blir brukt urimelege standardvilkår.

For at forbrukarane skal kunne gjøre gjenomtenkte val, er det viktig at næringsdrivande gir forbrukarane korrekte og fullstendige opplysingar på dei ulike stega i bestillingsprosessen. For at dette skal skje, må næringsdrivande som driv netthandel, ha tilgang til god informasjon om sentrale forbrukarvernreglar. Tilsyn med at næringsdrivande følgjer forbrukarvernreglane ved netthandel, er også viktig.

9.3 Villeiande brukaromtaler

Marknadsføringsmetodane ved netthandel forandrar seg i takt med teknologien. Forbrukarane sine eigne erfaringar og synspunkt blir no brukte som ein del av marknadsføringa, i form av brukaromtaler.

Forbrukarar kan i dag gå inn på ulike nettstader og skrive ei brukaromtale av eit produkt eller ei teneste basert på eiga erfaring. Dette kan vere nyttig for andre forbrukarar som vurderer å kjøpe same vare eller teneste. Ved at forbrukarane får moglegheit til å formidle meinингa si om kvalitten på eit produkt eller ei teneste til andre forbrukarar, får også dei næringsdrivande større insentiv til å sørge for god kundeservice.

² Sjå heimesida til EU-kommisjonen om forbrukarsaker og tilsynsaksjonar («sweeps»).

Brukaromtaler gir i utgangspunktet inntrykk av å vere oppfatningane til andre forbrukarar. Dessverre skjer det at brukaromtaler blir manipulerte og brukte til å villeie. Den næringsdrivande står til dømes sjølv for omtalene eller betaler for å få gode omtaler. Det hender også at kundane sine erfaringar blir presenterte på ein villeiande måte, ved at negative omtaler blir fjerna. Marknadsføringslova forbyr slik praksis.

Forbrukartilsynet har tatt opp problemstillinger rundt villeiande brukaromtaler med fleire næringsdrivande. Mellom anna gjennomførte Forbrukarombodet (no Forbrukartilsynet) ein kontrollaksjon av 26 norske nettbutikkar i 2016. Alle butikkane fekk beskjed om å skjerpe rutinane sine for å unngå å villeie forbrukarar med brukaromtaler.

For å klargjere regelverket rundt brukaromtaler i marknadsføring har Forbrukartilsynet vore med på å utarbeide rettleiingar og internasjonale prinsipp om god praksis når det gjeld brukaromtaler.³ Forbrukartilsynet har også utarbeidd ei eiga norsk rettleiing til næringsdrivande om krav som følger av marknadsføringslova ved innsamling, handsaming og publisering av brukaromtaler.

9.4 Nettsvindel og abonnementsfeller

Ei tredje forbrukarutfordring ved netthandel er nettsvindel i form av useriøse nettbutikkar og abonnementsfeller. Tips om falske nettbutikkar og annan svindel toppa tipsstatistikken til Forbrukarombodet (no Forbrukartilsynet) i 2017, med 969 tips. I 2018 fekk Forbrukartilsynet i overkant av 1700 tips om falske nettbutikkar og annan svindel. I falske nettbutikkar bestiller og betaler forbrukaren for varer ved å leggje inn kortinformasjon, men får anten ikkje vara i det heile tatt eller får tilsendt ei falsk merkevare. Fleire svindlarar kopierer både utforminga og nettadressene til verkelege nettbutikkar. Den einaste skilnaden er ofte endingane på nettadressene. Dette gjer det vanskeleg å skilje mellom falske og ekte nettbutikkar.

Dei aller fleste av dei falske nettbutikkane er etablerte i utlandet og er vanskelege å få stoppa. Dersom ei eller fleire av nettsidene blir stengde, opprettar svindlarane raskt nye av same type. På grunn av desse utfordringane driv Forbrukartilsynet aktivt informasjonsarbeid overfor forbrukarar. På nettsidene til tilsynet finst det ei samleside med

³ Desse rettleiingane og prinsippa er tilgjengelege gjennom det internasjonale nettverket av tilsynsorgan på forbrukarområdet (ICEPEN).

informasjon om netthandel, der forbrukarane kan finne informasjon som skal hjelpe dei med å avsløre og unngå typiske svindelforsøk. Her finst det mellom anna ei liste over falske nettbutikkar basert på tips Forbrukartilsynet har fått.

Ved såkalla «abonnementsfeller» blir forbrukarane leia inn i abonnement utan at dei oppfattar at det er dette som skjer. Dei klassiske tilfella er at forbrukarane får tilbod om gratis prøvepakker, der informasjon om at forbrukaren samstundes inngår eit abonnement, ikkje kjem tydeleg nok fram. I tilsynsaksjonar i 2015 og 2016 undersøkte Forbrukarombodet (no Forbrukartilsynet) norske nettsider der ein fekk tilbod om slike gratis prøvepakker/kampanjetilbod. Heile 49 av dei 52 undersøkte kampanjane var i realiteten abonnementsavtaler der vesentleg informasjon om abonnementet var gøymd bort i generelle vilkår eller ikkje blei formidla godt nok. Forbrukartilsynet oppretta sak overfor 19 av dei 20 selskapa som stod bak nettsidene, med pålegg om å endre marknadsføringa. Tre av sakene enda med at det blei gjort vedtak om tvangsmulkt eller gebyr for brot på angrerettlova.

Ei anna form for abonnementsfelle er tilfella der utanlandske aktørar arrangerer konkurransar eller spørjeundersøkingar med moglegheit for å vinne produkt, få gåvekort eller liknande frå kjende selskap som Apple. I nokre tilfelle gir svindlarane seg ut for å representere kjende selskap for å skape tillit hos forbrukaren, og dei bruker ofte sosiale medium. Felles for konsepta er at forbrukaren må betale ein låg sum for å få tilsendt ein premie eller eit produkt. Forbrukarane gir då frå seg person- og kortopplysingar, og kontoen deira blir deretter trekt for ei uønskt abonnementsteneste. I tillegg blir mange utsette for store mengder nettsøppel og ytterlegare svindelforsøk.

Dei fleste av desse næringsdrivande er etablerte i land utanfor Europa, og det er derfor vanligeleg å finne effektive verkemiddel for å kunne stanse lovbrota. Når europeiske næringsdrivande står bak lovbro, sender Forbrukartilsynet sakene til forbrukarstyresmaktene i landet der den næringsdrivande er etablert. Sakshandsaminga i denne typen saker er basert på forordninga om forbrukarvernsamarbeid. Forordninga set krav til at tilsynsstyresmaktene i landet der den næringsdrivande er etablert, skal gripe inn for å stanse lovbrota. Dessverre tek dette lang tid i mange saker. Ei evaluering av forordninga som Kommisjonen har gjennomført, viste at forordninga fungerte godt, men at det var potensial for eit endå meir effektivt samarbeid mellom tilsyna. Derfor har EU vedteke ei ny forordning om forbrukar-

vernsamarbeid. Forordninga trer i kraft i januar 2020.

Den nye forordninga inneholdt meir detaljerte og forpliktande reglar om samarbeidet mellom tilsyna. Tilsyna får også utvida makt til å undersøke og handheve regelverket. Tilsynsstyresmaktene skal mellom anna, sjølv eller via ein domstol, kunne fjerne digitalt innhald eller stengje tilgangen til nettsider, appar og andre nettbaserte grensesnitt for å slå ned på lovbro som ikkje let seg stoppe på andre måtar. Dette vil til dømes kunne vere praktisk ved tilfelle av nettsvindel der den næringsdrivande som står bak nettsida, er ukjend.

Regjeringa vil arbeide vidare for å hindre at forbrukarane blir lurt ved netthandel. Forbrukartilsynet vil mellom anna utvikle fleire informasjonstiltak retta mot forbrukarane. I tillegg vil arbeidet med tilsyn og rettleiing på digitalområdet stå sentralt. Regjeringa vil også leggje til rette for eit effektivt internasjonalt tilsynssamarbeid gjennom forordninga om forbrukarvernsamarbeid, for å sikre rettane til forbrukarane på nettet.

9.5 Digital forbrukarinformasjon

Digital teknologi har opna for nye moglegheiter når det gjeld kostnadseffektiv innsamling, prosessering og formidling av data. Dette har mellom anna ført til utvikling og framvekst av både offentlege og private samanlikningstenester for forbrukarane, der ein kan samanlikne varer og tenester etter pris, kvalitet eller andre parametrar. Samstundes er forbrukarane i dag så å seie alltid kopla til nettet, og dei har terminalen (smarttelefonen) i lomma i kjøpssituasjonen. Dermed har dei alltid lett tilgang til marknadsoversikter, andre samanlikningsverktøy og informasjon om rettane sine. Samanlikningstenester kan vere nyttige for forbrukarane, ikkje minst når det gjeld netthandel.

9.5.1 Private samanlikningstenester

Det finst i dag ei rekke private digitale samanlikningstenester med oversikt over til dømes priser eller rettar i enkeltmarknader. Private samanlikningstenester finst til dømes på flyreiser (som momondo.com), hotell (som Tripadvisor eller booking.com) eller elektronikkprodukt (som prijsjakt.no). Forbrukarane sparar tid og krefter på å få ei samla oversikt over tilgjengelege produkt framfor å undersøke tilbodet hos kvar enkelt tilbydar. Slike samanlikningstenester kan ved å bidra til auka kundemobilitet potensielt føre til at

tilbydarane konkurrerer hardare for å gi lågare prisar og eit betre utval til forbrukarane.

Samstundes har forbrukarorganisasjonar i Noreg og andre europeiske land peikt på enkelte utfordringar ved private samanlikningstenester, nemleg at dei ikkje er pålitelege, opne og ansvarlege nok. Det er ei utfordring at dei er lite gjennomsiktige, ofte ikkje opplyser om korleis dei rangerer varene og produkta, og at dei heller ikkje viser heile marknaden. Private samanlikningstenester tilbyr ofte tenestene sine gratis til forbrukaren, og dei tener pengar på at tilbydarane som blir presenterte på tenesta deira, må betale for å bli inkluderte i rangeringa. Det har derfor også blitt stilt spørsmål om rangeringa som blir vist, er pålitelag, eller om tilbydarar også har betalt samanlikningstenesta for ei god plassering. I tillegg samlar også slike tenester inn personopplysingar, og personvernet til brukaren er derfor eit moment i diskusjonen om tenestene.

Regjeringa er positiv til private samanlikningstenester, men støttar samstundes internasjonalt arbeid for at dei skal bli meir transparente og gi ei mest mogleg rettferdig rangering av varene og tenestene dei samanliknar. I forslagspakka *A New Deal for Consumers* frå EU-kommisjonen blei det føreslått reglar som skal sikre forbrukarane betre informasjon om mellom anna kva for kriterium som ligg til grunn for rangeringa av søkeresultata, og om den dei handlar med, er næringsdrivande eller forbrukar. Noreg utarbeidde saman med EØS/EFTA-partnarane Island og Liechtenstein ein felles posisjon med støtte til forslaga, men med tilråding om å styrke forbrukarvernet ytterlegare. I kompromisset som blei einige om i mars, er forbrukarvernet styrkt. Regelverket blir venteleg formelt vedteke i løpet av 2019.

9.5.2 Offentlege marknadspotalar

Forbrukarrådet har ansvaret for å utvikle dei fleste av portalane som er oppretta i offentleg regi. Rådet driv i dag tre marknadspotalar: finansportalen.no, hvakostertannlegen.no og strømpris.no. Gjennom desse portalane får forbrukarane oversikt over tilbod i marknadene for finansielle tenester, tannhelsetenester og straum. Marknadsaktørane er pålagde å gjere informasjon om dei relevante varene eller tenestene tilgjengeleg for marknadspotalane.

Marknadspotalane skal fungere som kostnadseffektive verktøy for å gjere det enklare å ta gode avgjerder, spesielt i marknader der informasjonen er uoversiktleg eller kompleks, og der det

er skeiv maktfordeling mellom forbrukarar og tilbydarar. Portalane dekkjer marknader ein har konkludert med at forbrukarane har eit særleg behov for informasjon om. I ein del marknader finst det allereie gode private samanlikningstenester, mellom anna for flyprisar og hotell. I slike tilfelle er det ikkje tenleg å opprette offentlege portalar.

Fordelen med marknadspotalar i offentleg regi er at ein i større grad kan sikre nøytralitet, transparens og at tenesta i størst mogleg utstrekning kan dekkje heile marknaden. Med offentlege marknadspotalar kan ein dermed bøte på nokre av utfordringane som gjeld private samanlikningstenester. Dersom offentlege marknadspotalar skal vere eit effektivt verkemiddel, stiller det samstundes store krav til kvaliteten og innhaldet i portalane. Eit offentleg «stempel» inneber at det offentlege må gå god for innhaldet. Det krev høg kvalitet og god kvalitetssikring av innrapporterte data. Det inneber mellom anna at produkta som blir presenterte, må oppfylle nasjonalt regelverk der dette er relevant. Marknadspotalane må også vere brukarvennlege, og dei må formidle innhaldet på ein måte som gjer at tenestene blir opplevde som nyttige for forbrukarane.

Frå eit konkurranseperspektiv er det både positive og negative sider ved utviklinga av slike verktøy. På den eine sida får forbrukarane betre informasjon, og søkeresultatene deira går ned. Dette vil i utgangspunktet indikere at konkurranseen blir styrkt. På den andre sida vil konkurranseen kunne bli svekt av at konkurrentane får tilgang til den same informasjonen. Når tilbydarane i ein marknad får fullstendig oversikt over prisar, kan det føre til stillteiande prissamarbeid. Eit viktig spørsmål har vore om portalane har den ønskte effekten på forbrukarane og marknaden. Dåverande BLD hadde eit ønske om å greie ut dette spørsmålet nærrare, med utgangspunkt i Finansportalen. Departementet gav i 2018 konsulentskapet Menon Economics i oppdrag å gjennomføre ei evaluering av Finansportalen, der dei også skulle drøfte nytteverdien av marknadspotalar meir generelt. Menon leverte rapport om arbeidet sitt i september 2018. I rapporten framhevar dei at det offentlege kan vurdere å etablere marknadspotalar når følgjande kriterium er oppfylte:

1. Konkurranseen i marknaden er dåleg på grunn av store søkeresultatnader.
2. Det finst ikkje gode private løysingar.
3. Det er ikkje fare for koordinerte effektar.
4. Preferansane til forbrukarane er mest mogleg eindimensjonale og homogene.

Eit alternativ til å utvikle offentlege marknadspotalar som eit verkemiddel for forbrukarinformasjon er å opprette offentlege godkjenningssordningar der private samanlikningstenester kan søkje om godkjenning frå ei offentleg styresmakt.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) har gått frå å drifte ein offentleg marknadsportal på ekonområdet – telepriser.no – til å administrere ei autorisasjonsordning for private løysingar. For at Nkom skal gi autorisasjon til ei samanlikningsteneste, må tenesta oppfylle visse kriterium. Desse kriteria handlar om at tenesta må vere tilgjengeleg, nøyaktig, transparent, objektiv og fullstendig.

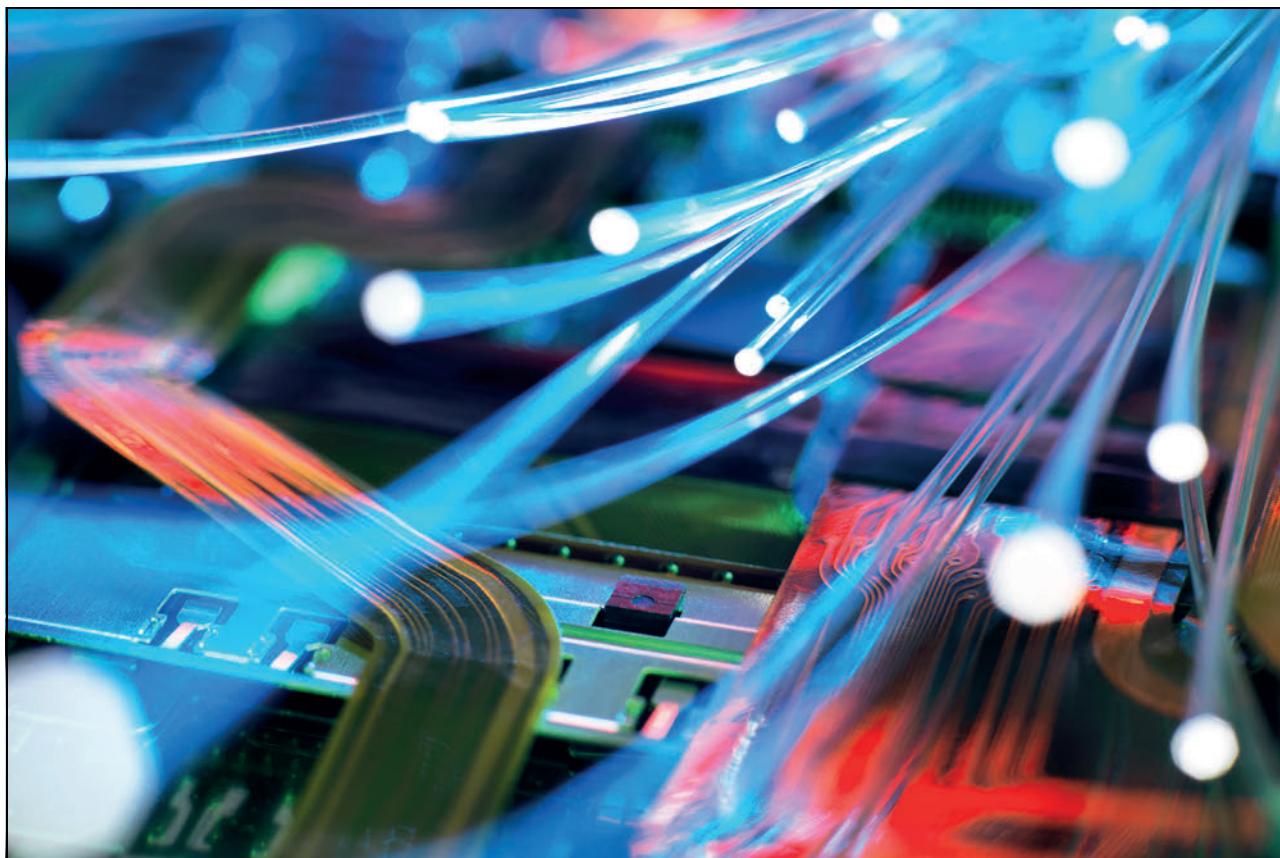
Regjeringa vil føre vidare dei eksisterande offentlege marknadspotalane i Forbrukarrådet. Dei ovannemnde kriteria vil ligge til grunn når ein skal vurdere å opprette nye slike portalar. Dei offentlege marknadspotalane må kjempe om merksemda til forbrukarane mot ei rekke andre kjelder, som sosiale medium, system for brukaromtaler, søkjemotorar og så vidare. Dette gjer det viktig å marknadsføre dei offentlege marknadspotalane godt. Framover blir det viktig å

arbeide for å gjere innbyggjarane betre kjende med dei eksisterande marknadspotalane.

9.6 Regjeringa vil

- fortsetje arbeidet med å sikre trygg netthandel for forbrukarane, mellom anna ved hjelp av informasjonstiltak retta mot forbrukarar og næringsdrivande
- prioritere tilsyn med næringsdrivande når det gjeld marknadsføring og sal av varer og tenester til forbrukarar på nettet, som ein del av styrkinga av Forbrukartilsynet i 2019
- legge til rette for eit effektivt internasjonalt tilsynssamarbeid gjennom forordninga om forbrukarvernsamarbeid
- støtte opp om internasjonale initiativ som skal vere med på å sikre meir openheit og transparens i private samanlikningstenester
- vidareføre og vidareutvikle dei offentlege marknadspotalane i Forbrukarrådet

10 Tilgang til breiband med høg hastigkeit



Figur 10.1

Foto: Johnér

10.1 Innleiing

For forbrukarane er internetttilgang ein grunnleggende føresetnad for å utnytte moglegheitene i den digitale kvarldagen. Forbrukarane treng internett for å hente informasjon, utføre transaksjonar og kommunisere med næringsdrivande og styresmakter. Ei rekke tenester, som underholdnings- og banktenester og nettbaserte delingstjenester, krev internetttilkoppling. Tilgang til internett er også viktig for samfunnsutviklinga, både økonomisk og ut frå prinsipp som ytringsfridom. Faste og mobile breibandstjenester av god kvalitet og til riktig pris er derfor grunnleggjande for samfunnet, både på individ- og fellesskapsnivå.

Noreg toppt internasjonale samanlikningar over internetttilgang, og dei norske mobilnetta har blitt kåra til dei raskaste i verda. Enkelte forbrukarar opplever likevel nokre utfordringar knytt til tilbodet av fast og mobilt breiband:

- Tilgangen til breiband med høg hastigkeit er ikkje like god i heile landet.
- Det er avgrensa valfridom av tilbydarar med dei høgaste hastigheitene i enkelte delar av landet.
- Forbrukarar opplever lange bindingstider og manglande individuell tilpassing i bustadsmanslutninga, som burettslag og sameige.
- Konkurransen i mobilmarknaden er ikkje like god som i dei andre nordiske landa, og det

fører til at norske forbrukarar må betale meir for mindre data.

- Forbrukarane kan ha utfordringar med å få god oversikt over tilboda av fast breiband.

Regjeringa legg til grunn ein marknadsbasert og teknologinøytral breibandspolitikk. Det skal framleis leggjast til rette for effektiv konkurranse og marknadsbasert utbygging gjennom effektiv regulering av sektoren. Regjeringa har som mål at alle husstandar skal ha tilbod om breiband med høg hastigkeit på lang sikt. Regjeringa vil også arbeide for betre forbrukarinformasjon i brebandsmarknaden. Vidare vil regjeringa leggje til rette for eit tredje nett og berekraftig konkurranse i marknaden for mobiltenester.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har hovudansvaret for breibandspolitikken, og verkemiddel på dette området omfattar regulering, frekvensforvalting og tilskot til teletryggleik, teleberedskap og breibandsutbygging. Ansvaret for tilskotet til breibandsutbygging skal overførast til fylkeskommunane frå og med 2020. Breibandsmarknaden er framleis i rask utvikling og sterkt prega av teknologiske og marknadsmessige endringar. I delar av marknaden treng ein framleis regulering for å leggje til rette for berekraftig konkurranse og for å fremje sikre, gode, rimelege og framtidsretta tenester. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) følgjer opp konkurransereguleringa i sektoren gjennom analysar og vedtak i dei relevante marknadene, i tillegg til effektiv og tenleg forvalting av frekvensressursane.

10.2 Tilgangen på breiband hos forbrukarane

Noreg er i dag eit av dei mest digitaliserte landa i verda og toppar internasjonale samanlikningar over internetttilgang. Dei aller fleste husstandar og verksemder i Noreg har tilbod om grunnleggjande breiband, definert som ei breibandsdekning med minimum 4 Mbit/s kapasitet nedstraums. Dekningsrapporten til Nkom frå 2018 viser at nær 100 prosent av norske husstandar har breibandsdekning med slik kapasitet. Eit tilbod om 4 Mbit/s er tilstrekkeleg til å nytte mellom anna e-post, nettbank, offentlege tenester, tilgang til læringsplattformer, e-handel og breibandtelefoni. Stadig fleire husstandar får også tilbod om breiband med høgare kapasitet. Ved utgangen av fyrste halvår 2018 hadde 82 prosent av norske husstandar tilbod om minimum 100 Mbit/s kapasitet nedstraums. I 2018 blei det også investert bortimot

4,2 milliardar kroner i fibernett, noko som var ein nedgang på nesten 450 millionar kroner sammenlikna med 2017.

Talet på faste breibandsabonnement fortset å vekse. Statistikk frå Nkom viser at det ved utgangen av 2018 var totalt 2 080 000 slike abonnement i privatmarknaden. 86 prosent av husstandane hadde abonnement på fast breiband, og stadig fleire vel å abonnere på breiband i dei høgaste kapasitetklassene. Ved utgangen av 2018 hadde 34,8 prosent av breibandskundane i privatmarknaden abonnement med minst 100 Mbit/s kapasitet nedstraums. Tilsvarande tal ved utgangen av 2017 var 24,4 prosent.

Det aukande behovet for kapasitet har utvikla seg gradvis over fleire år. Behovet har samanheng med at stadig fleire forbrukarar bruker internettabonnementet til tenester som krev meir bandbreidde enn tidlegare. I forbrukarmarknaden har den auka bruken av ulike såkalla over-the-top-tjenester («OTT-tjenester»),¹ som strøyming av TV-seriar, filmar og sportshendingar, vore med på å drive opp etterspurnaden etter breiband med høgare kapasitet.² Forbrukarar bruker også smarttelefon med mobilt breiband til slike tenester. Den teknologiske utviklinga har potensial til å viske ut skiljet mellom fast og mobilt breiband.

10.3 Fast breiband

Regjeringa ønskjer å leggje til rette for effektiv konkurranse i brebandsmarknaden og vil i tillegg sikre at forbrukarane får fleire valmoglegeheitar ved kjøp av breibandstjenester. I dag har kapasitetskrav mykje å seie for kva for aksesssteknologiar og tilbydarar forbrukarane kan velje mellom. Det vil seie at ein får mindre å velje mellom når kapasitetskrava aukar, og at forbrukarane har minst å velje mellom når det gjeld breiband med dei høgaste hastigheitene. Aksesssteknologi er nemninga på teknologien ein bruker til å kople seg til internett. Dei siste åra har utviklinga gått i retning av sterkare konkurranse mellom aksesssteknologiar og mellom tilbydarar.³ Inntil for få år siden var Telenor sitt koparbaserte aksessnett hovednettet for telefoni og breiband i Noreg. I februar 2019 informerte Telenor om at koparnet-

¹ Over-the-top-tjenester refererer til video- eller strøymemedium som gir forbrukaren tilgang til filmar eller TV-program ved å sende desse direkte gjennom internett.

² Forbrukarrådet, *Bredbånd – Forbrukerutfordringer i markedet for høyhastighets bredbånd*, 2018.

³ Analys Mason, *Dekningsundersøkelsen 2018*.

tet skal fasast ut fram mot 2023. Utfasinga betyr isolert sett at vala mellom ulike teknologiar på sikt kan kome til å bli færre. Samstundes aukar kapasiteten i mobilnetta stadig, og over tid vil mobilnetta, etter kvart med 5G-teknologi, truleg kunne utgjere ein betydeleg konkurransefaktor også for breiband med høg hastigkeit.

Ifølgje Nkom sin dekningsrapport kunne 47 prosent av husstandane i 2018 velje mellom minst to aksessteknologiar ved eit kapasitetskrav på minst 30 Mbit/s nedstraums. Dette var ein auke på fem prosentpoeng frå 2017. Rapporten viste vidare at 50 prosent av husstandane i 2018 kunne velje mellom minst to tilbydarar ved eit kapasitetskrav på minst 30 Mbit/s nedstraums. Dette var ein auke på tre prosentpoeng frå 2017. Ved eit kapasitetskrav på minst 100 Mbit/s nedstraums kunne 27 prosent av husstandane velje mellom minst to aksessteknologiar i 2018. Vidare kunne 30 prosent velje mellom minst to tilbydarar ved eit slikt kapasitetskrav.⁴

Telenor er den klart største tilbydaren av fast breiband i privatmarknaden, med 38,1 prosent av marknaden (målt etter talet på abonnement) ved utgangen av 2018. Sjølv om Telenor har mist marknadsdelar over fleire år, har selskapet framleis ein meir enn dobbelt så høg del av marknaden som Get (no ein del av Telia Company), som er den nest største tilbydaren av fast breiband i privatmarknaden.

Ei hovudutfordring er å legge tilhøva til rette for vidare nettutbygging og eit godt tilbod av breibandstenester over heile landet. For å stimulere til auka konkurranse må også utfordrarar i marknaden, inkludert nye aktørar, få tilgang til den eksisterande infrastrukturen. Ei utfordring for nettutbygginga er at kostnadene for å byggje ut eit tilbod i område med få brukarar er svært mykje høgare per brukar enn i område med fleire brukarar.

Ordninga med tilskot til utbygging av breiband skal hjelpe til med å sikre at det blir bygd ut breiband med høg hastigkeit i område utan kommersielt grunnlag for investeringar. Samferdselsdepartementet har i 2018 gjort endringar i ordninga ved å gi fylkeskommunane større ansvar for korleis dei prioriterer bruken av midlane i eige fylke. Frå og med 2020 blir ansvaret for tilskotet til brebandsutbygging overført til fylkeskommunane.

Minst like viktig som tilskot er gode rammevilkår for framføring av leidningar for breiband, slik som reglar for graving i offentleg veg. Gode rammevilkår for framføring er viktig for å redusere utbyggingskostnadene. Ved utbygging av fiberbreiband utgjer gravekostnadene gjerne opp mot 70–80 prosent av dei totale utbyggingskostnadene. Regjeringa har fastsett ei ny leidningsforskrift som ifølgje aktørar i bransjen kan gi ei effektivisering på 15–25 prosent på enkeltprosjekt og gjere det mogleg å byggje ut tidlegare ulønnsame prosjekt. Dette kan medverke til at det blir bygd ut meir fiberbreiband, noko som vil vere positivt for norske forbrukarar.

Staten har inngått avtale med Telenor om leveringspliktige tenester. Avtala omfattar telefoni, tilknyting som gjer det mogleg å bruke internett med låg hastigkeit, og tenester til brukarar med særlege behov. Avtala går ut 3. august 2019. Ei utfordring er derfor å få i stand ei anna og meir permanent løysing som sikrar tenestetilbodet i heile landet, i tråd med Nasjonal plan for elektронisk kommunikasjon, jf. Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge*.

Når det gjeld tilbodet av fast breiband til forbrukarar, er det ulike utfordringar i marknaden for einebustader på den eine sida og bustadsmansluttingar (burettslag, sameige osv.) på den andre. I marknaden for einebustader er utfordringane gjerne knytte til prisen på breibandet og det å få bygd ut dekning med god nok kvalitet. Spesielt utanfor tettbygde strøk krev utbygging av breiband store investeringar. I marknaden for bustadsmansluttingar er prisane for forbrukarane låge, men her blir forbrukarane ofte låste til kollektive avtaler der ein i avgrensa grad kan gjere individuelle tilpassingar.

For bustadsmansluttingane kan det også vere ei utfordring at tilbydarar gjerne opererer med svært lang bindingstid, ofte opptil 5 år. Lang bindingstid kan gi bustadsmansluttingar gunstige prisar for dei som bur der, men avgrensar kvar enkelt forbrukar si mogleghet til sjølv å velje tilbydar av breiband. I mindre bustadsmansluttingar har styra ofte ikkje nok kunnskap om tilboden og si eiga forhandlingsmakt til å oppnå gode vilkår. Forbrukarrådet rettleier bustadsmansluttingar om korleis dei kan forhandle og auke innkjøpsmakta si.

10.4 Mobilt breiband

Norske forbrukarar forventar at mobile breibandsstenester skal vere tilgjengelege med god kapasitet

⁴ Denne utrekninga for kapasitetskrav på minst 100 Mbit/s nedstraums blei gjort for første gong i 2018, og det finst derfor ikkje informasjon om endringa frå 2017 til 2018.

overalt der folk ferdast og held til. Den mobile kvarldagen stiller dermed store krav til utbygging av infrastruktur for å sikre pålitelig leveranse av nye tenester og tenester som ein tidlegare berre hadde tilgang på heime og på arbeidsplassen.⁵

Mobilt breiband har også potensial til å viske ut skiljet mellom fastnettbasert og mobilbasert breibandsaksess for mange forbrukarar. Allereie i dag gir 4G-netta netthastigheiter som gjer at mobilt breiband for nokre blir opplevd som eit godt alternativ til fastnettbasert breiband. Utviklinga av 5G-nett vil kunne auke kapasiteten i mobilnetta ytterlegare. Sjølv om også kapasitetsbehovet vil auke, gjer dette at mobilt breiband i stadig større grad er forventa å utgjere ein konkurransefaktor i marknaden for breiband med høg hastighet. Dette vil gi forbrukarane fleire aksessstilbydarar å velje mellom.

Derfor er det positivt at Noreg saman med dei andre nordiske landa er blant dei mest innovative og digitaliserte landa i verda. Dei norske mobilnetta blei i 2018 kåra til dei raskaste i verda av det amerikanske selskapet Ookla. Det er positivt for norske forbrukarar, som får tilgang til raske nett med god dekning. Samstundes betaler norske forbrukarar i dag også meir for mobile datatenester enn forbrukarane i dei andre nordiske landa. I dei andre landa i Norden er det generelt lågare prisar på datatrafikk enn i Noreg, og det er for tida også meir vanleg med tilbod om store eller uavgrensa datapakker.⁶ Konkuransen mellom mobiltilbydarane er svakare i Noreg enn i resten av Norden. I marknaden for mobiltelefoni, inkludert mobilt breiband, er Telenor den største tilbydaren, med nesten 44 prosent av den private marknaden (målt etter talet på abonnement) ved utgangen av 2018. Telia er nest største tilbydar i denne marknaden. Selskapet har om lag 39 prosent av marknaden ved utgangen av 2018. Derfor er mobilmarknaden regulert gjennom ekomlova, slik at andre tilbydarar får sleppe til i Telenor-nettet. Dette gir truleg eit større utval av tenester og lågare prisar enn vi elles ville fått.

Noreg er også eitt av to land i Europa som framleis berre har to landsdekkjande mobilnett, og som ikkje har god nok konkurranse i mobilmarknaden. På bakgrunn av dette har det vore eit viktig mål for regjeringa å leggje til rette for ein uavhengig tredje mobilaktør med eit eige landsdekkjande mobilnett. Det tredje nettet har allereie vore under utbygging i fleire år. Det blei bygd ut

til å dekkje 75 prosent av innbyggjarane før Tele2 tapte konkurransen om frekvensar i fleibandsauksjonen i 2013. Som følgje av dette selde Tele2 verksemda si i Noreg til Ice. Ice har i dag bygd eit nett som dekkjer meir enn 80 prosent av innbyggjarane.

Ekomstyresmaktene arbeider gjennom reguleringsa av mobilmarknaden, og gjennom frekvensforvaltinga, for å leggje til rette for vidare utbygging av det tredje mobilnettet. Eit fullverdig tredje mobilnett vil vere med på å auke konkurransen, gi lågare prisar og auka tenesteinnovasjon, til det beste for næringslivet og forbrukarane i Noreg.

Regjeringa har vedteke at det såkalla 700 MHz-bandet skal brukast til mobilkommunikasjonstenester i framtida. I dag bruker ein dette frekvensbandet til kringkastingsføremål i ei rekke land i Europa, men det er beslutta at det frå sommaren 2020 heller skal brukast til mobilkommunikasjonstenester. 700 MHz-bandet har gode dekningseigenskapar og er også ein av ressursane som er utpeikte for framtidig utbygging av 5G, som er den nye generasjonen mobilnett. Regjeringa har samstundes vedteke at ledige frekvensar i det såkalla 2,1 GHz-bandet også skal bli tildelt. Dette vil gi meir kapasitet for mobilt breiband. Regjeringa ønskjer å tildele frekvensar i begge banda til kommersielle aktørar i mobilmarknaden i 2019, gjennom ein auksjon. Regjeringa vil innrette rammene for tildeling av frekvensressursar til mobiltenester med sikte på å leggje til rette for tre mobilnett og auka konkurransen i mobilmarknaden.

10.5 Forbrukarinformasjon

Forbrukarinformasjon er eit verkemiddel for å sikre kundemobilitet og konkurranse i marknaden. Nkom utvikla og dreiv i fleire år portalen Telepriser.no, som samanlikna mobil- og breibandsabonnement ut frå pris. Portalen var truleg med på å skape betre konkurranse i sluttbrukarleddet, og førte truleg også til reduserte prisar, særleg i mobilmarknaden. Portalen var viktig i ei tid då det kunne vere uoversiktleg og vanskeleg for forbrukarane å forstå kva abonnementa inneheldt, og korleis dei var sette saman.

I åra som har gått, har utbreiinga av særleg mobiltelefoni (Noreg har «full dekning», med nesten 6 millionar abonnement per mai 2018) gjort at brukarkunnskapane har auka mykje. Samstundes har abonnementa blitt veldig mykje enklare. I dag er dei typiske abonnementa pakker som inneholdt uavgrensa bruk av tale og sms, ein

⁵ Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge*.

⁶ Forbrukarrådet, *Bredbånd – Forbrukerutfordringer i markedet for høyhastighets bredbånd*, 2018.

definert datakvote og reglar som sikrar at forbrukarane ikkje får ei ekstra rekning for vanleg bruk på reise i utlandet («Roam Like at Home» i EØS). Selskapa kommuniserer også enklare. Dei har relativt få abonnement til sals (typisk sorterte etter datastorleikane Small, Medium og Large), i motsetnad til tidlegare, då det var ein skog av abonnement.

Som ein konsekvens av denne utviklinga har Nkom gått frå å drive samanlikningstenesta sjølv til å overlate oppgåva til private aktørar. I 2016 lanserte Nkom ei godkjenningsordning for samanlikning av abonnementsprisar på ekomtenester (både fast breiband og mobiltenester). Ordninga inneber at private aktørar som har utvikla slike samanlikningstenester, kan søkje Nkom om godkjendmerking. På denne måten er det utvikla eit samarbeid mellom offentlege og private aktørar, og ein unngår å bruke offentlege ressursar til å utvikle og drive tenester som private aktørar kan gjere like godt, betre eller godt nok.

For å bli godkjend krev Nkom at tenesta skal vere tilgjengeleg, påliteleg, transparent og objektiv. På denne måten kan brukarar av tenesta vere sikre på resultatet og anbefalinga som samanlikningstenesta gir.

Hittil er det berre prissamanlikningstenester for mobilabonnement som har søkt og fått godkjenningsmerke frå Nkom. Per mai 2018 hadde Nkom godkjent fem slike tenester. Erfaringa frå dei fyrste åra med godkjendmerking av samanlikningstenester er at det er få klager frå forbrukarane, og at dei som driv portalen, rettar seg etter dei endringane Nkom har bede om. Alle dei tre mobilnettoperatørane (Telenor, Telia og Ice) har i tillegg dekningskart tilgjengelege på nettsidene sine. Ein kan også bruke søkjetenesta Finnsenderen.no frå Nkom til å få informasjon om plaseringa av basestasjonane til tilbydarane. Regjeringa meiner derfor at forbrukarinformasjonen i mobilmarknaden er god nok.

Det har derimot vore lite interesse frå private aktørar om å søkje om godkjendmerke frå Nkom på samanlikningstenester for fast breiband. Det finst i dag enkelte nettsider som tilbyr samanlikning av tilbod om fast breiband. Men det er mykje som tyder på at desse nettsidene ikkje gir eit like godt bilet av tilgjengelege tilbod, som det

tilsvarande nettsider for mobiltenester gjer. Dette kan til ein viss grad forklara med at det vil vere meir krevjande å utvikle gode samanlikningstenester for fast breiband, då marknaden er meir kompleks, med langt fleire tilbydarar enn i mobilmarknaden. Dette gjer det meir omfattande å hente inn informasjon. Samstundes deler ikkje dei kommersielle aktørane i breibandsmarknaden nok informasjon om breibandstilbodet sitt. Dersom private aktørar skal kunne utvikle betre samanlikningstenester for breiband, er det behov for meir detaljert geografisk informasjon om dekning og hyppige oppdateringar av dekningstal.

Regjeringa ser at det trengst betre forbrukarinformasjon i marknaden for fast breiband. Nkom har derfor fått utarbeidd ein rapport om i kva grad den norske marknaden for breiband eignar seg til samanlikningstenester retta mot forbrukarane. Rapporten gjer greie for statlege tiltak som kan leggje til rette for betre private samanlikningstenester for breibandsmarknaden i Noreg. Rapporten konkluderer med at marknaden for fast breiband er eigna for at det offentlege skal leggje til rette for samanlikningstenester. Rapporten inneholder også ein avgrensa samfunnsøkonomisk analyse som indikerer at eit slikt tiltak vil være samfunnsøkonomisk lønnsamt.

Regjeringa vil framover arbeide for at dei kommersielle aktørane i breibandsmarknaden skal leggje fram meir informasjon om kvar dei leverer breiband, slik at forbrukarane får betre moglegheit til å vurdere alternative teknologiar, hastigheiter og prisar. Denne informasjonen kan ein bruke til å lage private samanlikningstenester der forbrukaren kan få oversikt over breibandstilbodet på si eiga adresse. Regjeringa vil i fyrste omgang vurdere å pålegge breibandstilbydarar å gjere slik informasjon tilgjengeleg.

10.6 Regjeringa vil

- arbeide for at alle husstandar skal ha tilbod om breiband med høg hastigkeit på lang sikt
- leggje til rette for betre private samanlikningstenester i breibandsmarknaden
- leggje til rette for eit tredje nett og berekraftig konkurranse i marknaden for mobiltenester

Del IV
Prioriterte forbrukarområde

11 Forbrukarutfordringar på kreditmarknaden



Figur 11.1

Foto: Johnér

11.1 Innleiing

I eit moderne samfunn er tilgang til kredit viktig og naudsynt. Kredit dannar grunnlag for verdiskaping og økonomisk vekst – både for enkeltpersonar og for heile samfunnet. Samstundes kan kredit skape problem for personar som av ulike grunnar tek opp større lån enn dei klarer å handtere. Det kan skuldast at ein undervurderer kostnaden ved låneopptaket, ser for optimistisk på framtidig inntekt, eller handlar impulsivt og kort siktig.

Regjeringa ser med uro på veksten i marknaden for usikra forbrukskredit og har starta ei rekke tiltak for å få denne marknaden til å fungere betre.

Regjeringa vil arbeide for ein forsvarleg utlånspraksis av usikra forbrukskredit og mindre press i marknadsføringa av denne typen kredittar. Forbrukarar i ein sårbar livssituasjon skal ikkje bli freista til å ta opp dyr kredit som seinare vil setje dei i ein vanskeleg økonomisk situasjon.

Det er viktig å styrkje kunnskapen om personleg økonomi blant innbyggjarane. Kloke økonomiske val kan danne grunnlag for ein sunn framtidig økonomi. Uheldig opptak av forbrukslån og udisiplinert bruk av kredittkort kan motsett få særskilte konsekvensar. Styresmaktene skal sørge for eit robust tilbod om hjelp og rådgiving til dei som allereie har gjeldsproblem.

11.2 Utviklingstrekk

11.2.1 Gjeldssituasjonen i norske hushald

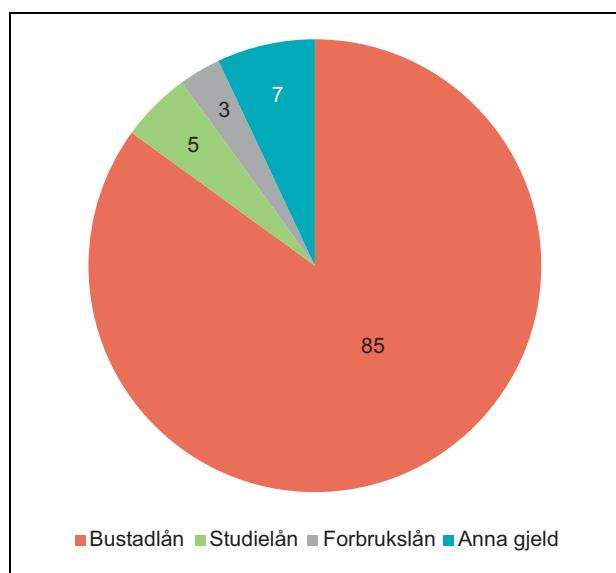
Gjelda til norske hushald har lenge vaksen raskare enn inntektene. Som del av disponibel inntekt har gjelta meir enn dobla seg sidan byrjinga av 1980-talet. Per i dag har norske hushald i gjennomsnitt ei gjeld som svarer til meir enn to gonger den disponibele inntekta. Det er høgt både historisk og samanlikna med andre land.

Særleg yngre hushald har høg gjeld i høve til inntekta. Hushalda der hovudinntektsstakaren er mellom 25 og 34 år, hadde i gjennomsnitt den høgaste gjeldsbyrda i 2016.

Marknaden for usikra forbrukskredit utgjer tre prosent av den totale gjelta til hushalda, men denne marknaden har hatt ein kraftig vekst over fleire år, med ein topp på 17 prosent i fyrste kvartal 2017. Sjølv om veksten har dabba litt av og var nærmere 14 prosent ved utgangen av 2018, ligg han framleis klart over den samla gjeldsveksten i hushalda. Usikra forbrukskredit omfattar både nedbetalslån utan sikring (forbrukslån) og kredittrammer knytte til kreditt- og faktureringskort. Den usikra forbrukskjelda til innbyggjarane utgjer no meir enn 110 milliardar kroner, og om lag halvparten av denne summen er kredittkortgjeld.¹

Gjennomsnittsrenta på usikra forbrukskredit har ifølgje Noregs Bank lege stabilt på rundt 13–14 prosent sidan 2005.² Dette er langt høgare enn for andre lån, og rentene på den usikra forbrukskreditten svarer til 14 prosent av dei samla rentekostnadene til hushalda.³ Hushald med høg gjeld er sårbar ved renteauke, bortfall av inntekt og fall i bustadprisar, og denne risikoen aukar ytterlegare ved opptak av usikra kreditt.⁴

For å bidra til ei meir berekraftig utvikling på marknaden for bustadlån vedtok Finansdepartementet i juni 2015 den fyrste forskrifta om krav til nye utlån med pant i bustad (bustadlånforskrifta). I denne blir det stilt krav om mellom anna betalingsevne og gjeldsgrad. Forskrifta blei ført vidare og stramma inn frå januar 2017. Frå juni 2018 blei forskrifta igjen ført vidare med enkelte mindre justeringar. I kapittel 12, som handlar om forbrukarutfordringar på bustadmarknaden, går vi nærmare inn på bustadlånforskrifta og bustadgjelta til hushalda.



Figur 11.2 Gjelta til norske hushald fordelt etter type.¹ År 2016.

¹ Opplysingane om forbrukslån er baserte på Finanstilsynet sitt utval av bankar og finansieringsselskap, som dekkjer hovuddelen av marknaden. Med anna gjeld meiner ein billån og anna sikra gjeld utanom bustad.

Kjelde: Noregs Bank

Finansdepartementet vedtok 12. februar i år ei forskrift med krav til utlånspraksisen bankane har for forbrukslån. Målet med forskrifta er å dempe risikoen som den aukande forbrukskjelta til norske hushald utgjer for norsk økonomi. Forskrifta er utforma etter same mønster som bustadlånforskrifta, og ho inneholder krav om mellom anna betalingsevne, gjeldsgrad og avdragsbetaling.

11.2.2 Utvikling i gjeldsproblem

Årsakene til gjeldsproblem er mange og samansette. Undersøkingar frå forbruksforskningsinstituttet SIFO viser at den typen gjeld som hushalda hadde størst utfordringar med å handtere i 2016, var knytt til usikra forbrukskredit.⁵ Forbrukarar som både har kredittkortgjeld og forbrukskjeld, er særleg utsette for å få betalingsproblem.⁶ I ei SIFO-undersøking frå 2011 av gjeldsordningssaker i Oslo utgjorde den usikra forbrukskjelta 40 prosent av totalgjelta, eller gjennomsnittleg om lag 385 000 kroner per sak. I 2017 hadde talet auka til nesten det dobbelte. Då var forbrukskjelta i endringssakar gjennomsnittleg 689 352 kroner.⁷ Usikra forbrukskredit er også ei vesentleg årsak

¹ Finanstilsynet, *Finansielt utsyn – desember 2018*, 2018.

² Noregs Bank, *Aktuell kommentar 1/2017*, 2017.

³ Finanstilsynet, *Årsmelding 2017*, 2017.

⁴ Finanstilsynet, *Finansielt utsyn – juni 2018*, 2018.

⁵ SIFO, *Økonomisk utsatthet 2016*, 2016.

⁶ SIFO, *Forbrukstrender 2017*, juni 2017.

⁷ SIFO, *Gjeldsordninger under press*, 2018.

til problema i tilfella der det blir søkt om gjeldsordning. Undersøkinga frå 2011 viser at 32 prosent av dei som nyttar seg av gjeldsordninga, oppgir forbrukslån som hovudårsak til gjeldsproblema.

Når det gjeld utviklinga i talet på hushald med økonomiske problem, ser SIFO ein klar trend. Omfanget av betalingsproblem fall frå byrjinga av 1990-åra og inn på 2000-talet, med eit historisk botnnivå på 2,6 prosent i 2008. Frå 2013 har det vore ein auke i talet på hushald som har slike problem. I 2016 rekna SIFO ut at 7 prosent av hushalda har tilbakevendande betalingsproblem. Dette svarer til 160 000 hushald, eller rundt 355 000 personar.

Utviklinga i inkassosaker og utleggsforretningar, pluss pågangen etter gjeldsrådgivingstenester hos NAV, tyder på at stadig fleire forbrukarar har problem med tilbakebetaling. Inkassoselskapet fekk over 8,6 millionar nye inkassosaker i 2017, noko som svarer til ein årleg auke på ni prosent sidan 2012. Dei siste to åra har ein dessutan sett ein klar auke i talet på forbrukslån som går til inkasso. Aldersgruppa med flest forbrukslån til inkasso er dei mellom 25 og 30 år. Også omfanget av utleggsforretningar – det vil seie saker der namsmannen stiftar pant, trekkjer inntekt eller ikkje finn noko å ta utlegg i – har auka kraftig dei siste åra. Talet er nesten dobla sidan 2006, og i 2016 var det omtrent 350 000 utleggsforretningar. Når saka har gått så langt at kravet må drivast inn med twang av namsmannen, er det ein indikasjon på at personen har eit alvorleg gjeldsproblem. Pågangen etter gjeldsrådgivingstenester hos NAV har vore stabilt høg og auka jamleg. Om lag 16 000 personar fekk rådgiving i 2016, og rundt 9 000 personar tok kontakt med NAV via økonomirådtelefonen. Talet på saker etter gjeldsordningslova har likevel gått ned etter toppen i 2011, då det blei opna gjeldsforhandling for om lag 3 400 personar. I 2017 var talet om lag 2400. Saksmengda i 2018 var noko lågare.

Regjeringa følgjer nøyne med på korleis gjeldssituasjonen i hushalda utviklar seg. I kapittel 11.3 går vi inn på nokre viktige utfordringar som hushalda har på kredittområdet, og korleis regjeringa vil jobbe med desse framover. Søkjelyset er særleg retta mot utfordringar knytt til uheldig opptak av usikra forbrukskreditt, då ein ser at denne typen gjeld har problematiske sider – spesielt for hushald som slit med å betale gjelda si.

11.2.3 Regulering av kredittavtaler i ny finansavtalelov

Arbeidet med ny finansavtalelov har tre føremål: for det fyrste å gjennomføre tre EU-direktiv om

høvesvis bustadlån, forbrukarkreditt og betalingskontoar og betalingstenester, for det andre å innføre tiltak mot gjeldsproblem, særleg innan forbrukskjeld, og for det tredje å modernisere utforminga av lova og lovregulære tilhøve som i dag er regulerte av ulovfesta kontraktsrett.

Eit utkast til ny finansavtalelov var på høyring fram til 15. desember 2017. Med utgangspunkt i dette utkastet og innspela frå høyringa arbeider regjeringa no med ein lovproposisjon med forslag til endringar som samla vil styrke forbrukarvernet ved inngåing av kredittavtaler.

I forslaget tek regjeringa sikte på ei samla gjennomføring av krava EU-direktiva stiller til ærleg, reieleg og profesjonell åtferd i samsvar med pliktene som gjeld for kredittavtaler, og elles i samsvar med det som er avtalt og fagleg forsvarleg. Bustadlånddirektivet stiller klare krav til god forretningsskikk og profesjonell åtferd, mens forbrukarkredittdirektivet regulerer god forretningsskikk meir indirekte. Etter norsk rett gjeld krav til god forretningsskikk uavhengig av føremålet med kreditten, og kravet gjeld i ekstra stor grad for verksemder som er underlagde krav til mellom anna fagleg kompetanse eller særskilt løyve.

Ei ny finansavtalelov bør sikre at forbrukarane får nok opplysingar til at dei kan forstå og vurdere ulike tilbod. Opplysingane som ein forbrukar får, bør vere klare og ikkje villeiande. Tilbod og anbefalingar bør vere baserte på ønska og behova til forbrukaren, og dei må i tillegg vere baserte på den økonomiske situasjonen til forbrukaren der dette er relevant. Kreditttarane bør forklare dei viktigaste eigenskapane til kredittavtala for forbrukaren, inkludert kva for konsekvensar det har viss forbrukaren ikkje betalar. Kreditttarane bør i rimeleg utstrekning forsikre seg om at forbrukaren forstår dei viktigaste opplysingane om avtala og eventuelle åtvaringar om risiko. Lova bør også innehalde reglar om at ein for visse kredittavtaler må oppfylle opplysningsplikta ved bruk av standardiserte kredittopplysingsskjema.

I dag er det ikkje angrerett på fastrentekreditt som overstig 700 000 kr. Noko av grunngivinga for dette var at ein mente det ikkje var føremålstøylegt med angrerett på bustadlån. Forbrukarkredittdirektivet gir no angrerett på usikra kreditt som er over dette beløpet, og som skal brukast til renovering. Etter bustadlånddirektivet kan medlemsstatane velje mellom å innføre angrerett eller områdingstid på bustadlån. I forslaget til ny finansavtalelov vil regjeringa gå inn for ei områdingstid på bustadlån og angrerett på all usikra kreditt til forbrukarar. Regjeringa vil i tillegg foreslå at reglane om valutalan i bustadlånddirektivet

også skal gjelde for forbrukslån. Dette vil truleg gjere det lite attraktivt med valutalån til forbrukarar.

Regjeringa vil føreslå å følgje opp forslaget i høyingsnotatet om å forby koplingssal av kreditt. Dette forslaget byggjer på krava i bustadlånddirektivet, men regjeringa meiner det også bør gjelde for forbrukslån. Koplingssal vil seie at kunden berre kan få kreditten dersom han eller ho inngår ei tilknytt avtale om varer og tenester, til dømes at ein berre får tilgang til ein viss type varer dersom ein kjøper dei på kreditt. Det bør likevel vere visse unntak til dette, mellom anna for forsikringsavtaler (t.d. gjeldsforsikring) og krav om at kunden også må ha konto hos kreditttaren. Forslaget inneber ei utviding av det noverande forbodet mot koplingssal etter finansføretaksforskrifta § 16-1. Likevel bør det framleis vere lov med pakkesal, til dømes at kundar som har fleire avtaler hos kreditttaren, får tilbod om lågare kredittrenter.

Regjeringa tek også sikt på å føreslå nye reglar om bankbyte knytt til betalingskontoar, som inneber at forbrukarar skal få hjelp til å flytte over til ein ny tenesteleverandør. I utgangspunktet vil forbrukaren kunne gi ein tenesteleverandør fullmakt til å ordne ei rekkje praktiske aspekt i samband med bankbytet. Forbrukaren vil ha rett til slik hjelp både ved byte av konto i den norske marknaden og ved overføring av kundetilhovet til ein bank i ein annan EØS-stat. Reglane byggjer på betalingskontodirektivet til EU.

Høyingsnotatet inneholdt eit forslag om at ågerrenter skal vere ugyldige. Regjeringa vil følgje opp dette forslaget. Med ågerrenter meiner ein rentevilkår som står i openbert mishøve til kreditten, eller som utilbørleg utnyttar eit avhengigheitstilhøve, gjeldsproblem eller økonomisk naud. Forslaget kan gjere det enklare for Finanstilsynet eller Forbrukartilsynet å føre tilsyn med slike avtalevilkår.

Etter at forslaget til ny finansavtalelov har blitt lagt fram for Stortinget, vil regjeringa sjå nærmare på om ein treng strengare reglar for marknadsføring av kreditt, reglar om rett til kontant betaling, avtaleregular om såkalla «folkefinansiering» og reglar om leigefinansiering ved til dømes privatleasing av bil.

11.3 Utfordringar og tiltak

11.3.1 Stort omfang av kreditmarknadsføring

Det er grunn til å sjå den kraftige veksten i usikra kreditt i samanheng med den omfattande mark-

nadsføringa. Forbrukarane får tilbod om forbrukslån og kredittkort på mellom anna internett, TV, radio, i butikkar og gjennom adressert reklame. Forbrukartilsynet påpeikar at marknadsføringa skjer i så mange kanalar at forbrukarane ikkje kan unngå å bli eksponerte. I marknadsføringa blir det lagt vekt på at ein får raskt svar og ikkje treng sikring. Ifølgje Forbrukarrådet blir kostnadene ved forbrukslån gjerne ikkje formidla godt nok, og marknadsføringa kan til tider bli oppfatta som pågående. I ei SIFO-undersøking frå 2017 svarte 50 prosent av respondentane at dei i løpet av dei siste tolv månadene hadde fått tilbod om nytt eller utvida forbrukslån utan sjølve å ha bedt om dette.

Regjeringa har gjennom ei ny forskrift stramma inn på reglane for kreditmarknadsføring. Målet har vore å hindre at forbrukarar i ein sårbar livssituasjon blir freista til å ta opp dyr kreditt som seinare vil setje dei i ein vanskeleg økonomisk situasjon. Frå 1. juli 2017 har det ikkje vore lov å framheve kor lett det er å søkje, kor raskt ein får svar på ein søknad, eller kor raskt ein kan få innvilga eit lån. I tillegg til å vere tydelege, skal lånekostnadene ikkje bli overskygde av tilbod om bonuspo-

Boks 11.1 Tilsyn frå Forbrukartilsynet

Då forskrifa tredde i kraft 1. juli 2017, sende Forbrukarombodet (no Forbrukartilsynet) ut ei pressemelding om at det i løpet av hausten ville bli gjennomført tilsyn etter dei nye reglane.

I tilsynsaksjonen kontrollerte Forbrukartilsynet marknadsføringa av forbrukslån i mellom anna søkjemotorar (Google mfl.), e-post, nettavisar, sosiale medium og radioreklame. Gjennomgangen avdekte mange lovbroter, og det blei oppretta saker mot til saman 18 ulike aktørar som anten tilbyr lån sjølve eller marknadsfører forbrukslån på vegner av andre. Alle aktørane endra marknadsføring etter å ha fått brev frå Forbrukartilsynet.

Våren 2018 gjennomførte Forbrukartilsynet ein ny tilsynsaksjon der ein gjekk gjennom marknadsføringa av forbrukslån frå eit førtals aktørar. Forbrukartilsynet oppretta sak mot 14 selskap. Ti av sakene gjaldt brot på reglar i forskrifa frå 2017, mens dei fire andre sakene gjaldt brot på andre reglar for marknadsføring av kreditt. Sakshandsaminga til Forbrukartilsynet resulterte i at alle aktørane innretta seg etter regelverket.

eng eller rabattar som kan gjere at forbrukarane blir lokka til å ta opp kreditt berre for å få tilgang til desse.

Forbrukartilsynet har gjennomført fleire tilsynsaksjonar med marknadsføringa etter at den nye forskrifta blei innført. Seinast i april 2018 blei det avdekt ulovleg marknadsføring hos 14 aktørar. Ti av desse hadde brote reglar i den nye forskrifta. Les meir om dette i boks 11.1.

Forbrukartilsynet har også rapportert at omfanget og presset i marknadsføringa ikkje ser ut til å ha blitt mindre etter at forskrifta blei innført.

Etter at forslaget til ny finansavtalelov har blitt lagt fram for Stortinget, vil regjeringa sjå nærmare på om ein treng strengare reglar for marknadsføring av kreditt.

11.3.2 Hyppig bruk av forenkla kredittvurderingar

I dag er det enkelt å skaffe seg forbrukslån, ikkje berre frå éin långivar, men frå fleire. Dette har samanheng både med korleis kredittvurderinga blir utført og det faktum at utlånarane ikkje har informasjon om kunden si eksisterande forbrukskjeld.

Finanstilsynet har avdekt at ei rekke bankar manglar gode rutinar og prosessar for å sjekke betalingsevna til kunden. Ein del gjer berre ei forenkla kredittvurdering med kreditscore og undersøkjer ikkje i tilstrekkeleg grad faktorar som kan vere relevante for betalingsevna til lånesøkjaren. Ein kreditscore gir ein poengsum som skal indikere kor stor kredittrisiko kunden utgjer på til dømes ein skala frå 0 til 100.⁸ Kreditscoren kan gi ein peikepinn på det statistiske sannsynet for at kunden kjem til å mislehalde lånet, men vil ikkje seie noko om betalingsevna til den enkelte. Dette inneber at ein betalingsdyktig person kan bli nekta lån på grunn av for låg score, mens ein person heilt utan betalingsevne kan bli innvilga lån. Frå eit forbrukarperspektiv er det særslig med forenkla kredittvurderingar som berre er baserte på kreditscore.

Manglande eller sviktande kredittvurdering er rekna som ei viktig årsak til at forbrukarar får ta opp meir kreditt enn dei er i stand til å betale tilbake. Det kjem tydeleg fram av gjeldsordningssakene at dette er eit utbreidd problem. Ei anna

Boks 11.2 Døme på forenkla kredittvurdering

Eit praktisk døme er sak 2015-073 frå Finansklagenemnda Bank. Der blei ein kunde med ei årsinntekt på 130 000 kroner innvilga eit billån på 440 000 kroner. Kunden eigde ikkje eigen bustad.

Banken har opplyst at lånet blei innvilga etter ein automatisert prosess, og at det ikkje blei henta inn opplysingar frå kunden om økonomien hans. Den automatiserte prosessen blei basert på likningsopplysingar for åra 2010–2012, henta frå systemdatabasen. Sekretariatet hos Finansklagenemnda konkluderte med at banken braut plikta til å åtvare mot låneopptaket etter finansavtaleova § 47 fyrste ledd.

side ved denne saka er at mangelfull informasjon om lånekundane kan gi dårlig samsvar mellom pris og risiko. Ved usikker informasjon om gjeldssituasjonen til lånesøkjaren vil tilbydarane av forbrukslån ofte kompensere med å setje renta høgare enn det den reelle risikoen skulle tilseie. Lånet blir derfor dyrare.

Regjeringa har lagt vekt på to tiltak som skal sikre at tilbydarane av usikra kreditt gjer grundige vurderingar av betalingsevna til låntakarane: gjeldsinformasjonsordninga og regulering i ny finansavtalelov.

I 2018 fekk tre søkerar konsesjon av Barne- og likestillingsdepartementet til å opprette gjeldsinformasjonsføretak (tidlegare kalla gjeldsregister). Når ein person søker om lån, vil kreditttilbydaren kunne hente ut informasjon om den usikra forbruksjelda til vedkomande frå eit gjeldsinformasjonsføretak. På den måten kan det gjerast meir presise kredittvurderingar. Når gjeldsinformasjonsføretaka har vore i drift i to år, vil regjeringa gjere ei evaluering av gjeldsinformasjonslova for å slå fast om ho fungerer etter planen.

Regjeringa vil i den nye finansavtaleova føreslå ein regel om at kreditttaren skal gjere ei forsvarleg kredittvurdering på grunnlag av opplysingar frå kunden sjølv og andre relevante kjelder (t.d. gjeldsinformasjonsføretak). Vurderinga bør ta utgangspunkt i om kunden har økonomisk evne til å betale tilbake lånet etter dei vilkåra som er føreslätte, inkludert ved ein tilsvarande rentemargin som for bustadlån. Ein bør ikkje kunne basere vurderinga på kreditscore åleine.

⁸ Kvart kreditopplysingsføretak har eigne modellar for utrekning av kreditscore. Som grunnlag for modellane nyttar ein mellom anna informasjon frå Brønnøysundregistra, Folkeregisteret og inkassobyrå.

Regjeringa vil også føreslå at resultatet av kredittvurderinga skal formidlast til kunden i form av eit «trafikklyssystem». Etter dette systemet gir gult uttrykk for ein viss, men likevel akseptabel risiko. Grønt viser at kunden truleg vil kunne handtere kreditten og ein eventuell renteauke utan større endringar i forbruket sitt. Raudt inneber at kunden ikkje vil kunne betale tilbake lånet etter dei føreslattede vilkåra eller ved ein renteauke.

Ved raudt lys meiner regjeringa at det bør vere ei avslagsplikt etter mønster frå bustadlåndirektivet. Avslagsplikta bør berre gjelde for kundar som er forbrukarar. Ei slik avslagsplikt vil erstatte den gjeldande frårådingsplikta. Regjeringa ser likevel føre seg at det bør gjelde visse unntak frå avslagsplikta. Dei som bryt avslagsplikta, kan få sanksjoner i form av krav om erstatning og lemping.

Regjeringa vil følgje med på utviklinga på marknaden for forbrukslån og vurdere behovet for ytterlegare regulering for å bidra til at slike lån blir gitte på ein forsvarleg måte.

11.3.3 Svakheiter i forbrukarvernet ved misleghald

11.3.3.1 Inkasso

Inkassolova byggjer på ein vanskeleg balansegang mellom omsynet til effektiv innkrevjing på den eine sida og omsynet til rettstryggleik for skuldnaren på den andre sida. Av omsyn til skuldnaren er det gitt reglar som skal verne mot urimeleg eller urettmessig inkassopågang. Finanstilsynet viser til at det ofte blir avdekt regelbrot som

har direkte konsekvens for skuldnarane i inkassosaker. Det kan her dreie seg om mellom anna forelda krav, urettmessige salær eller for høge renter.⁹

Justis- og beredskapsdepartementet sette i oktober 2018 ned ei arbeidsgruppe som skal utgreie endringar i inkassoregelverket. Inkassobransjen har no ein annan struktur og eit anna omfang enn då den gjeldande inkassolova tredde i kraft i 1989, og tida er moden for ein gjennomgang av regelverket. Måten inkassoverksem vert driven på, har endra seg mykje dei siste tiåra. Til dømes har inndrivingsprosessane ved inkasso gått frå å vere manuelle og delautomatiserte til langt på veg å bli heilautomatiserte.

Regelverksarbeidet har som mål å redusere inkassosalæra og sikre at inkassosakene blir handsama på ein forsvarleg måte. Mandatet til arbeidsgruppa omfattar mellom anna organisering og ansvar, kompetansekrav, salær ved utanrettsleg inndriving (inkludert maksimalsatsane), salær til inkassoselskapet ved rettsleg inndriving (gjennom namsmannen og forliksrådet), klientmiddelhandsaming, kravet til god inkassoskikk, utkontraktering, handsaming av personopplysningar og administrative sanksjonar. Arbeidsgruppa har representantar frå Forbrukarrådet, Finanstilsynet, Virke Inkasso, Finans Norge og Justis- og beredskapsdepartementet. Arbeidsgruppa har frist til utgangen av 2019.

⁹ Finanstilsynet, *Inkassoloven – behov for lovrevisjon*, brev datert 7. september 2017.

Tabell 11.1 Kostnader ved inndriving av eit krav på 2 500 kr

Saksgang	Gebyr	Beløp
Kjøp		2 500 kr
Purring	70 kr	2 570 kr
2. purring/inkassovarsel	70 kr	2 640 kr
Betalingsoppmoding	210 kr	2 850 kr
Lett inkasso	350 kr	2 850 kr
Tung inkasso	700 kr	3 200 kr
Saka går til forliksrådet	2 472 kr	5 672 kr
Saka går direkte til tvangstrekk	3 105 kr	6 305 kr
Saka går først til forliksråd og deretter til tvangstrekk	5 577 kr	8 777 kr

11.3.3.2 Rentetak og kostnadstak

I fleire europeiske land har ein innført rentetak. Rentetak er ei form for prisregulering av kredit, der det blir sett ei grense for kor høg nominell eller effektiv rente eit lån kan ha. Målet med rentetak er å verne forbrukarar mot høge kostnader ved misleghald og å bidra til ein meir restriktiv utlånspraksis som skal hindre at sårbarare grupper tek opp for mykje gjeld.

I nokre land der ein har innført rentetak, har ein valt å kombinere rentetaket med eit tak på dei samla kostnadene ved lånet – eit såkalla kostnadstak. Eit kostnadstak skal hindre at forbrukarar med betalingsproblem får urimeleg høge kostnader og ein ukontrollert gjeldsvekst ved langvarig misleghald. Bakgrunnen for reguleringa av kostnadstak i Sverige og Storbritannia har fyrst og fremst vore uro knytt til marknaden av såkalla «snabblån» og «pay day-lån». Desse små låna har kort løpetid og kan derfor få ei effektiv rente på fleire tusen prosent. I begge landa utgjer kostnadstaket 100 prosent av lånebeløpet. Eit kostnadstak er ikkje meint å skulle å fjerne naudsynte utgifter knytt til inndriving, men å setje ei grense for kor stor forteneste kreditorane kan få gjennom

Boks 11.3 Skilnaden mellom kostnadstak og rentetak

Kostnadstak avgrensar dei samla kostnadene for kravet. Eit kostnadstak på 100 prosent av lånebeløpet inneber at skuldnaren ikkje kan betale meir i renter og ekstrakostnader enn beløpet som blei lånt i utgangspunktet. Dersom kreditten er på 20 000 kroner, skal heller ikkje kostnadene overstige 20 000 kroner.

Rentetak set grenser for kor høg rente ein kan ha på eit lån. Til dømes kan taket setjast slik at den effektive renta på eit forbrukslån ikkje kan vere høgare enn 40 prosent.

Eit kostnadstak kan vere eit alternativ eller supplement til rentetak. Ved langvarig misleghald kan kostnadene bli særskilt høge, sjølv med eit rentetak. Eit kostnadstak kan derfor fungere som eit ekstra vern for forbrukarane ved langvarig misleghald. I Sverige blei det nyleg innført eit kostnadstak på 100 prosent og eit rentetak for den nominelle renta på 40 prosent over referanserenta til Riksbanken. Reglane gjeld lån med ei effektiv rente som ligg meir enn 30 prosent over referanserenta.

renter. Førebelts er marknaden for små lån med kort løpetid liten i Noreg.

I finansmarknadsmeldinga for 2019 la regjeringa fram ei utgreiing av ulike typar modellar for rentetak. I tillegg vert moglegheitene for å regulere kostnadstak drøfta. Konklusjonen er at ein ikkje bør innføre rentetak eller kostnadstak på forbrukslån no. Regjeringa legg særleg vekt på at desse tiltaka ikkje vil vere treffsikre nok til å forsvare faren for uønskte konsekvensar, slik den norske marknaden ser ut i dag.

Regjeringa følgjer utviklinga i marknaden for forbrukslån og effektane av innførte tiltak nøyne, og vil vurdere om det er naudsynt med ytterlegare regulering. Regjeringa vil også følgje med på dei erfaringane som Sverige og andre relevante land gjer seg med rentetak. Stortinget vil få ei oppdatert orientering i finansmarknadsmeldinga for neste år.

11.3.4 Press på offentlege hjelpetenester

Det er eit forbrukarpolitisk mål å leggje til rette for at hushaldna kan meistre økonomien sin. Dette inneber både å leggje til rette for at hushaldna sjølv kan handsame dei økonomiske ressursane sine på ein måte som gjer at dei unngår gjeldsproblem og økonomiske vanskar, og å tilby føremålstenlege tiltak for å løyse slike problem.

Alle kommunar skal ha eit tilfredsstillande tilbod om råd og rettleiing til personar med økonomiske problem. Tilboden om økonomisk rådgiving ligg hos NAV-kontora i kommunane. Mange kommunar har eigne gjeldsrådgivarar. Ved sida av det offentlege tilboden har det lenge funnest eit tilbod om gratis gjeldsrådgiving gjennom studentdrivne rettshjelptiltak og betalte, private gjeldsrådgivarar.

11.3.4.1 Økonomisk rådgiving i NAV

Økonomi- og gjeldsrådgiving er ein del av rettleiingsplikta som sosialtenesta har etter sosialtenestelova. Føremålet med rådgivinga er tredelt: å førebyggje økonomiske problem, å løyse akutte økonomiske problem og å vere med på å finne heilskapleie og varige løysingar for tenestemottakarar med behov for økonomisk rehabilitering. Ettersom gjeldsproblematikk ofte heng saman med andre og komplekse utfordringar, vil mange trenge anna hjelp i tillegg til hjelp med dei økonomiske problema, for å handtere den vanskelege livssituasjonen dei er i.

I 2017 fekk 13 790 sosialhjelpmottakarar økonomisk rådgiving som følgje av mellombelse eller

varige betalingsvanskjer, mens 16 707 personar fekk økonomisk rådgiving utan å ha stønad.

Økonomisk rådgiving, og særleg gjeldsrådgiving, krev god og ofte spesialisert kompetanse. Dette kan vere ei utfordring, spesielt for mindre kommunar. Behovet for økonomisk rådgiving vil også kunne variere over tid. Det kan by på utfordringar med omsyn til kapasitet ved kvart enkelt NAV-kontor. I ein rapport frå 2013 påpeikte Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) at 180 000 norske husstandar har ein pressa økonomi, mens norske kommunar registrerer om lag 30 000 økonomiske rådgivingssaker i året. Instituttet konkluderte derfor med at tilbodet var underdimensjonert. Ifølgje NIBR rapporterte fleire kommunar også om lang ventetid for tilgang til tenesta. Både rettshjelptiltak og private gjeldsrådgivarar opplever derfor stor pågang. Når det gjeld kvaliteten på rådgivinga som blir gitt, finst det ingen nyare undersøkingar av dette.

Det er gjennomført fleire tiltak for å betre kompetansen, kvaliteten og tilgangen når det gjeld tilbodet om økonomisk rådgiving og gjeldsrådgiving i kommunane. I samarbeid med NAV gjennomfører fylkesmennene opplæringsopplegg med kurs, samlingar og faglege forum for økonomiske rådgivarar i kommunane. Det er etablert vidareutdanningstilbod innanfor økonomisk rådgiving ved Universitetet i Agder, Høgskulen i Innlandet og Nord universitet. Ein del kommunar har etablert interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgiving og gjeldsrådgiving. Det er oppretta eit interkommunalt kompetansesenter i Trøndelag der ein prøver ut ein ny modell for å organisere tenestene på ein måte som gir betre kvalitet i dei tyngste gjeldssakene.

Ved sida av den økonomiske rådgivinga ved NAV-kontora i kommunane har NAV ei landsomfattande telefonteneste for personar med økonomiske problem. Siktemålet med økonomirådtelefonen er å gjere økonomisk rådgiving lettare tilgjengeleg og å hjelpe personar med betalingsproblem med å finne ei løysing raskare. Rådgivarane i denne tenesta driv ikkje med ordinær sakshandsaming, men gir råd om kva personen sjølv kan gjere for å løyse ein vanskeleg økonomisk situasjon. I 2018 tok 14 125 personar kontakt på telefon, mens 9 840 tok kontakt via chat. Det er gjort fleire undersøkingar som tyder på at tenesta fungerer bra, med kort gjennomsnittleg ventetid. Økonomirådtelefonen er eit lågterskelttilbod og eit supplement til den meir vidtfemnande og personlege rådgivinga ved NAV-kontora.

11.3.4.2 Gjeldsordning

Gjeldsordningslova tredde i kraft 1. januar 1993. Siktemålet med lova er å gi personar med alvorlege gjeldsproblem høve til å få kontroll over eigen økonomi. I ei gjeldsordning skal skuldnaren sikrast eit rimeleg livsopphald og ein akseptabel bustad før resten av pengane blir fordelt på kreditorane. Saks mengda viser at det lenge har vore, og framleis er, eit stort behov for gjeldsordningslova.

Regjeringa ser verdien av eit godt fungerande system for å løyse gjeldsproblem i hushalda. Gjeldsordningslova er eit av dei viktigaste verke midla for dette. Hittil har lova vore revidert to gonger, høvesvis i 2002 og i 2012. Regjeringa vil setje i gang eit arbeid med å gå gjennom gjeldsordningslova med sikte på ein relativt omfattande revisjon. Ein har hausta mange erfaringar med lova sidan førre revisjon, og det er naudsynt med enkelte klargjeringar og forenklingar for å få ordninga til å fungere betre. Særleg bør ein sjå nærmare på om ein kan forenkle dei noverande prosessreglane. Det tek i mange tilfelle svært lang tid for ein forbrukar å få ei gjeldsordning, og ofte blir det brukt for mykje tid hos namsstyresmaktene på relativt enkle og nokre gonger uvesentlege endringssaker. Det er også naudsynt å klargjere ein del spørsmål der ein har avdekt at lovverket blir praktisert ulikt.

SIFO har studert korleis det har gått med personar som har gjennomført ei gjeldsordning. Hovudkonklusjonen i studien frå 2010 var at gjeldsordningslova langt på veg fungerer slik ho er tenkt når det gjeld å rette opp i økonomien til skuldnaren og sørge for at vedkomande får fornya tilgang til finanzielle tenester. Studien viste på den andre sida at gjeldsordningslova ikkje er tilstrekkeleg med tanke på inkludering i samfunnslivet. Lova gir ikkje skuldnaren høve til å tre inn i samfunnet på ein betre måte enn då vedkomande hadde gjeldsproblem. SIFO påpeikar at 1,5–2,5 år etter å ha fullført gjeldsordninga, er det mange som har pådradd seg nye betalingsproblem. Heile 39 prosent er i ein slik situasjon. SIFO meiner dette tyder på at mange har vanskar med å endre den økonomiske praksisen sin i ei retning som sikrar berekraftig økonomi på sikt. Tilrådinga frå SIFO er derfor å utfylle gjeldsordningslova ved å etablere gode oppfølgings- og støttetiltak rundt dei som får gjeldsordning. Regjeringa meiner at samarbeidet mellom dei økonomiske rådgivarane i NAV og namsmennene her spelar ei viktig rolle, mellom anna for å førebyggje nye gjeldsproblem hos personar som har vore gjennom ei gjeldsord-

ning. Regjeringa vil arbeide vidare med å styrke samarbeidet mellom namsmennene og dei økonomiske rådgivarane hos NAV.

Regjeringa har også gått i gang med å samlokalisere sakshandsamarar i gjeldsordningssaker hos namsmennene for å skape større fagmiljø og betre sakshandsaming. Det har vore ei utfordring at dei mindre distrikta har hatt få gjeldsordningssaker, og at sakshandsamarane i desse distrikta dermed ikkje har fått like gode føresetnader for å bygge kompetanse på feltet.

11.3.5 Kunnskap om personleg økonomi er viktig

Kunnskap om personleg økonomi kan fremje eller hemme sosial mobilitet og er viktig for velferda til kvar enkelt. Kunnskap og haldningar påverkar korleis vi vurderer marknadsføring, om vi vel å spare framfor å ta opp forbrukslån, og om vi skjønar konsekvensen av det å utsetje betaling. Kunnskap om personleg økonomi er derfor naudsynt for å handsame eigen økonomi og unngå gjeldsproblem.

Utviklinga på finansmarknaden og i pensjonsystemet gjer også at forbrukarane får eit større ansvar for store finanzielle avgjerder på ein stadig meir uoversiktleg finansmarknad. Ein sårbarheitsstudie frå EU-kommisjonen viser at forbrukarane er særleg sårbare i finanssektoren, der tilbod og kontraktar ofte blir framstilte på ein komplisert måte.

Samanlikna med andre OECD-land har den norske befolkninga generelt sett gode finanzielle kunnskapar. Det viser ei undersøking som stiftinga AksjeNorge gjennomførte for OECD i 2016.¹⁰ Samstundes er det store skilnader mellom grupper i befolkninga, spesielt når det gjeld meir kompliserte økonomispørsmål. Her ser ein at unge kan mindre enn eldre, og at kvinner (uansett alder) kan mindre enn menn. Dei med lågare utdanning kan mindre enn dei med høgare utdanning, og dei med lågare inntekt kan mindre enn dei med høgare inntekt.

Fleire nasjonale undersøkingar framhevar at ungdom og unge vakse har for lite kunnskap om personleg økonomi. I ei SIFO-undersøking frå 2014 såg ein at unge også er meir sårbare forbrukarar enn eldre, mellom anna på grunn av dårlegare rekneevner og uøkonomisk åtferd. I tillegg er unge ofte meir uerfarne i forbrukarolla og blir

i større grad utsette for kommersielt press på nettet. Dette aukar behovet for kunnskap.

Enkelte grupper er dessutan i ein særleg utfordrande økonomisk situasjon som gjer at behovet for kunnskap aukar. Personar som av ulike grunnar står utanfor arbeidsmarknaden, unge i etableringsfasen, einslege forsørgjarar og hushald med høg gjeld er døme på dette. Desse gruppene har gjerne behov for spesifikk kunnskap om korleis dei kan organisere og handsame ein stram økonomi, og korleis dei kan komme seg ut av økonomiske vanskar.

Kunnskap står sentralt, men er ikkje det einaste som avgjer om forbrukarane tek kloke eller gjennomtenkte finanzielle val. Forsking på åtferdsøkonomi tyder til dømes på at manglande impulskontroll kan bidra til korttenkte finanzielle val, og at forbrukarar med lågare impulskontroll vil ha større tendens til å prioritere kortsiktig forbruk. God økonomiopplæring handlar om utvikling av sjølvdisiplin, haldningar og konsekvensforsτåing av finanzielle val.

Også måten forbrukarinformasjonen blir presentert på, speler ei rolle for evna til å gjøre gode økonomiske val. Forbrukarrådet gjennomførte i 2011 ei undersøking av kommunikasjonen mellom inkassobyrå og skuldnarar. Her kom det fram at kravbreva frå inkassoføretaka blei oppfatta som uforståelege.¹¹ Av dei 33 personane som deltok i undersøkinga, var det 31 som misforstod kravbreva. Bruk av faguttrykk og utsøydelege formuleringar gjorde at forbrukarane ikkje forstod at gjelda gjekk til inkasso.

Regjeringa har lenge arbeidd for å styrke opplæringa i personleg økonomi. Temaet er godt dekt i læreplanane i skulen, både i dei noverande planane og i dei nye som blei sende på høyring i mars 2019. Det er også sett i gang ei rekke initiativ for å styrke opplæringa, delvis i samarbeid med private aktørar. Eit døme her er nettsida «Skolemeny», som inneholder ulike læreriverktøy og opplæringstilbod om personleg økonomi til bruk i skulen. Nettsida er utvikla av Finans Norge og eit nettverk av private og offentlege aktørar. Regjeringa vil halde fram samarbeidet om opplæring i personleg økonomi, mellom anna med finansnæringa.

OECD oppmodar alle medlemsland til å etablere strategiar for å styrke økonomiforsτåinga blant innbyggjarane. 25 land har eller planlegg å innføre slike nasjonale strategiar. Strategiane omfattar utvikling av tilpassa opplærings- og hjelpe tiltak, og dei blir gjerne retta mot spesifikke

¹⁰ AksjeNorge, *Nasjonal kartlegging av finansiell kompetanse*, 2016.

¹¹ Forbrukartilsynet, *Det håndgripelige gjort uforståelig*, 2011.

delar av befolkninga (t.d. unge eller sårbare grupper med låg inntekt). I Noreg har vi ingen overordna strategi for arbeidet med å styrke forståinga av personleg økonomi hos innbyggjarane. Regjeringa meiner at mange vil kunne dra nytte av eit meir systematisk arbeid på dette området. Kloke økonomiske val kan danne grunnlag for ein sunn framtidig økonomi. Uheldig opptak av forbrukslån og udisiplinert bruk av kredittkort kan motsett få særslig negative konsekvensar, både for den enkelte og for samfunnet.

Regjeringa vil utarbeide ein strategi for å styrke økonomiforståinga hos innbyggjarane. SIFO har derfor fått i oppdrag å lage ein analyse av korleis den økonomiske kunnskapen og erfaringsbakgrunnen til forbrukarane påverkar vala dei tek, og den økonomiske tryggleiken dei oppnår. Dette vil kunne bidra til å identifisere grupper som er særleg utsette som følgje av låg kunnskap og svakt erfaringsgrunnlag. Strategien som regjeringa skal utarbeide, vil kunne byggje vidare på innsikta frå SIFO-analysen. Analysen kan fungere som grunnlag for val av eventuelle tiltak som kan

styrke den økonomiske kunnskapen og handlingsmønstra til ulike grupper når det gjeld til dømes sparing, forbruk og låneopptak.

11.4 Regjeringa vil

- arbeide vidare for å verne forbrukarane betre på kreditmarknaden
- følgje med på utviklinga i marknaden for forbrukslån og vurdere behovet for ytterlegare regulering av marknaden
- førebyggje gjeldsproblem blant forbrukarane, mellom anna ved å utarbeide ein strategi for å styrke økonomiforståinga hos innbyggjarane
- setje i gang eit arbeid med å gå gjennom gjeldsordningslova med sikte på ein relativt omfattande revisjon
- arbeide vidare med å styrke samarbeidet mellom namsmennene og økonomiske rådgivarar i arbeids- og velferdsforvaltinga (NAV)

12 Forbrukarutfordringar på bustadmarknaden



Figur 12.1

Foto: Johnér

12.1 Innleiing

Gode bustader og butilhøve er blant dei mest grunnleggjande velferdsgoda i eit moderne samfunn. Ein god og trygg bustad og ein føreseieleg bustadøkonomi er noko dei aller fleste ønskjer. Bustadpolitikk og bustadspørsmål er dermed også ein viktig del av velferdspolitikken til regjeringa. Bustader og buminiljø i Noreg er av jamt over god kvalitet. Ei av årsakene til dette er at det over lang tid har vore lagt til rette for at flest mogleg skal kunne kjøpe og eige sin eigen bustad. Husbanken, som sidan opprettinga i 1946 har finansiert ein stor del av bustadene i Noreg, spelar her ei viktig rolle.¹ Dette er ein politikk regjeringa ønskjer å føre vidare.

Norske bustadprisar har auka kraftig over fleire år. Utviklinga i bustadprisar og gjeld heng tett saman og kan forsterke kvarandre. Ein sterk vekst i bustadprisane over mange år har gjort det stadig dyrare å komme inn på bustadmarknaden. Samstundes har gjelta i hushalda auka meir enn inntektene. Ei høg og aukande gjeld i hushalda set både enkeltforbrukarar og økonomien som heilskap i ein sårbar situasjon. Regjeringa jobbar kontinuerleg med tiltak som skal vere med på å sikre forsvarlege låneopptak og ein trygg bustadøkonomi. Også transaksjonskostnader, til dømes ulike forsikringar og utgifter til eigedomsmeklar og bustadtakst, utgjer ei vesentleg økonomisk

¹ Husbanken, 2018.

byrde ved bustadkjøp. Regjeringa vil gjennom informasjonstiltak og tillitsskapande digitale løysingar leggje til rette for at fleire på ein trygg måte skal kunne selje bustaden sin sjølv, dersom dei ønskjer det.

Det er mange som opplever konfliktar ved bustadkjøp. Ei av dei vanlegaste årsakene til slike konfliktar er usemje om den tekniske tilstanden som bustaden er i. Dette er ei byrde for dei som konflikten gjeld. I tillegg fører det til mange tvistesaker både i klagenemnder og domstolar. Ofte gjeld saka at seljaren har lagt fram utilstrekkeleg eller feilaktig informasjon om bustaden. Dette kan mellom anna skuldast at tilstandsrapportane som blir brukte ved bustadsal, ikkje er gode nok. Regjeringa vurderer å forskriftsfeste krav til både tilstandsrapportane og dei som skal utførde dei. Delar av avhendinglova er for tida (2019) under revidering, og regjeringa har føreslått nokre lovendringar. Eitt av måla med forslaga er å kome fram til reglar som kan redusere konfliktnivået på dette området og gjøre bustadhandelen tryggare.

Ein ser også forbrukarutfordringar på leigemarknaden, mellom anna knytt til manglande kunnskap om rettane som leigarane har. Fleste parten av dei som leiger bustad, er ungdommar. Dei utgjer ei sårbar gruppe i bustadmarknaden. Sjølv om det i dag finst ulike regelverk som skal hindre urimelege leigevilkår, opplever mange legetakrar likevel at leidgetilhøvet skaper problem. I pressområde kan det dessutan vere vanskeleg å

finne ein eigna leigebustad på grunn av lite utbod av denne typen bustader.

12.2 Butilhøva til norske forbrukarar

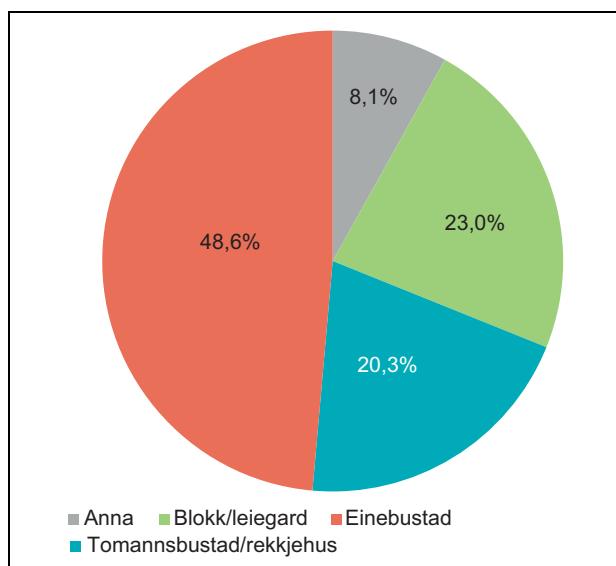
Av den vaksne befolkninga i Noreg er det meir enn 80 prosent som eig bustaden dei bur i, anten som sjøleigarar eller del-/aksjeeigarar. Einebustader er den vanlegaste bustadtypen. Slike bustader er nærmast einerådande i Distrikts-Noreg, sjå figur 12.2. I større tettstader og byområde er det vanlegare med bustader i ulike bustadsamanslutningar (t.d. burettslag og bustadssameige). Legetakarane er for det meste ungdom og unge vaksne som av ulike grunnar ikkje kan eller ønskjer å kjøpe bustad. Dei fleste legetakrar skaffar seg eller ønskjer å skaffe seg eigen bustad seinare i livet.

12.3 Prisutviklinga i bustadmarknaden

Bustadprisane har stige kraftig dei siste åra (sjå figur 12.3). Prisane fall litt i kjølvatnet av den internasjonale finanskrisa omkring 2009, men nedgangen blei relativt kortvarig. Også i løpet av 2017 gjekk bustadprisane ned litt, men veksten tok seg opp att i byrjinga av 2018. I seinare tid har prisane utvikla seg meir moderat. Den markerte prisoppgangen dei siste åra må sjåast i samanheng med låge bustadlånerenter, god tilgang på lån og høg etterspurnad etter bustader. Det er vidare klare regionale skilnader i bustadprisane. Sjølv om det er Oslo og områda rundt som har hatt den sterkeste veksten i bustadprisar dei siste åra, har prisveksten på bustader vore høg også i andre større byar.

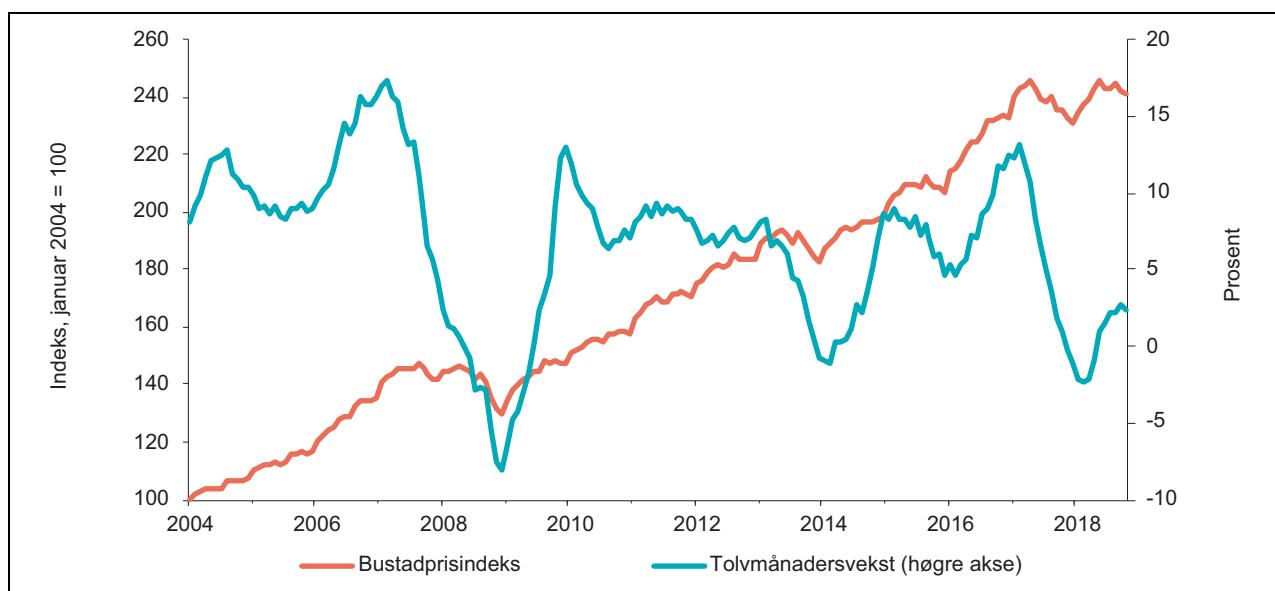
12.4 Kostnader ved å eige og leige bustad

For dei fleste forbrukarar vil kjøp av bustad vere den største enkeltinvesteringa i livet, og bustadutgifter legg beslag på store delar av hushaldsinnntekta. I den nyaste forbruksundersøkinga frå SSB (2012) utgjer posten «bustad, lys og brensel» næraare ein tredjedel av det totale forbruket og er dermed den aller største utgiftsposten for norske hushald. I 2012 svarte dette til om lag 11 300 kroner per månad for kvart hushald. Utgiftsbyrda har i seinare år gått ned som følgje av utviklinga både i inntekts- og rentenivå, men mykje av nedgangen er nok «eten opp» av bustadprisveksten.² Trass i prisutviklinga har altså ikkje bukostnadene auka



Figur 12.2 Bortimot halvparten av alle nordmenn bur i einebustad, og berre kvar femte bur i blokk eller leiegard. Dei regionale skilnadene er likevel store.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå



Figur 12.3 Grafane viser prisutviklinga på bustader frå 2004 til 2019

Kjelde: Eigedomsværdi

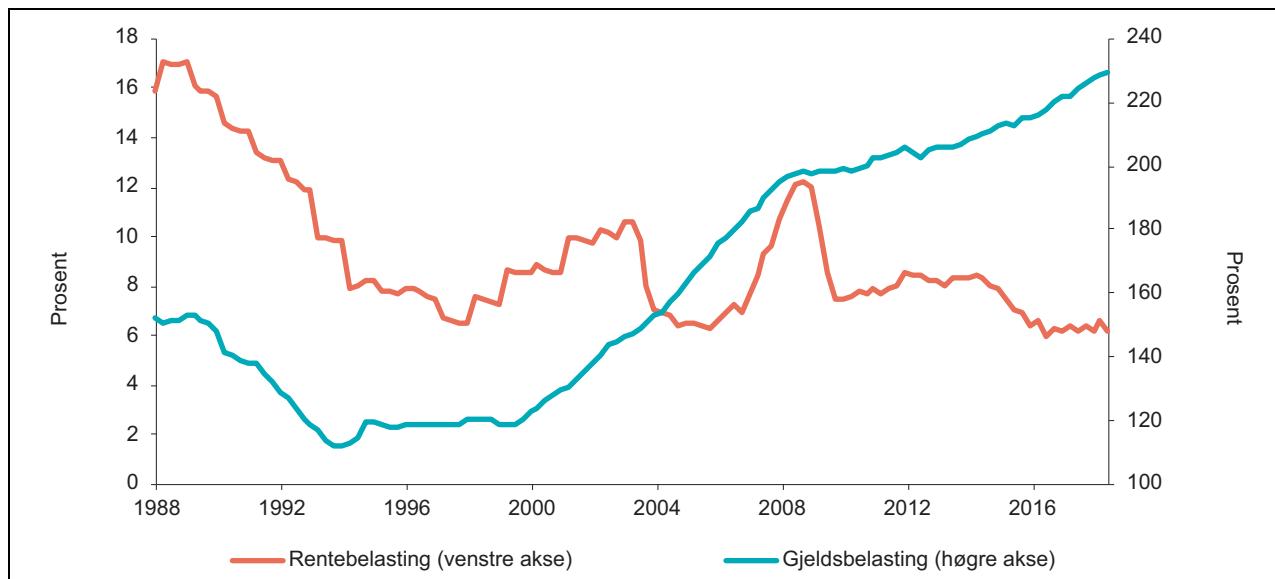
tilsvarande. Årsaka til dette er først og fremst fallande bustadlånerenter. For dei fleste er det såleis ikkje bukostnadene, men den høge finansielle risikoene som har vore den største utfordringa med dei høge bustadprisane.

Det er stor skilnad på prisane i urbane og grisgrendte strøk. I 2012 utgjorde bustadutgiftene om

lag 35 prosent eller 155 000 kroner av totalforbruket i dei tre største byane, mot om lag 27 prosent eller 108 000 kroner i meir grisgrendte strøk.³ I dag er skilnaden truleg endå større. Bustadutgiftene er for dei fleste først og fremst knytte til renteutgifter på bustadlån, og bustadutgiftsnivået blir påverka både av rentenivået og verdien på bustaden. Ein stor del av hushaldsinntekta går med til å betale renter og avdrag på bustadlånet.

² Ei undersøking tyder på at bukostnadene har vore nokså stabile sidan 2010. Korrigert for inntekt har dei gått ned. Sjå rapporten *Bokostnadsindeksen for norske husholdninger*, som Samfunnsøkonomisk Analyse AS utførte på oppdrag frå Huseiernes Landsforbund i 2018.

³ Ifølgje SSB var kvadratmeterprisen på ein einebustad i Nord-Trøndelag i 2016 om lag 15 000, mens prisen i Oslo var om lag 47 000 kroner.



Figur 12.4 Gjeldsbyrde og rentebelasting frå 1988 til 2017

Kjelde: Noregs Bank og Finanstilsynet

Ifølgje Samfunnsøkonomisk analyse utgjorde renteutgifter rundt 40 prosent av dei samla bukostnadene i 2017. Låge renter har over fleire år halde renteutgiftene nede for hushalda. Samstundes har ei stadig høgare gjeld medverka til at dei samla utgiftene som hushalda har til gjeld (både renter og avdrag), er komne opp på om lag same nivå som ved bankkrisa på slutten av 1980-talet og finanskrisa i 2008. Noregs Bank har sidan hausten 2018 heva styringsrenta to gonger, og utlånsrenta til bankane har følgd etter.

12.5 Utfordringar med prisnivå, gjeldsoppbygging og risiko

Lån med pant i bustad utgjer nærmere 90 prosent av gjelda til norske hushald. Utviklinga i gjelda til hushalda heng derfor tett saman med utviklinga i bustadprisane. Desse to faktorane kan forsterke kvarandre. Gjelda til norske hushald har lenge vakse raskare enn inntektene, og ho er kommen opp på eit særskilt høgt nivå. I gjennomsnitt har norske hushald ei gjeld som er meir enn to gonger den disponibele inntekta, og mange har ei gjeld som er langt høgare enn det. Ei høg og raskt veksande gjeld i hushalda utgjer ei sårbarheit i økonomien og er ei kjelde til ustabilitet. Ved høgare rente, inntektsbortfall eller kraftige fall i bustadprisane kan hushalda måtte stramme inn på forbruket.

For å redusere risikoen ved høg gjeld i hushalda og høge egedomsprisar har det i seinare år blitt innført ei rekke tiltak. I strategien som regjeringa utarbeidde for bustadmarknaden i 2015, blei det lagt vekt på å bidra til ei meir effektiv tilbodsseite i bustadmarknaden og ei berekraftig utvikling i bustadprisar og gjeld. Bustadbygginga har teke seg kraftig opp sidan 2015, og det er blitt mogleg å byggje både rimelegare og raskare. Færre hushald har teke opp særstak gjeld i høve til inntekt. Før sommaren 2018 la regjeringa fram ein fornya strategi for bustadmarknaden med vekt på trygg bustadhandel, betre buminjø, effektive byggjeprosessar og berekraftig gjeld.

Bustadlånforskrifta blei fastsett første gong i 2015. Ho set enkelte rammer for utlånspraksisen til bankane, og kan vere med på å sikre at færre hushald hamnar i ein sårbar gjeldssituasjon. Ifølgje forskrifta kan eit lån med pant i bustad ikkje overstige 85 prosent av bustadsverdien. Bankane må i tillegg ta høgde for ein renteauke på fem prosentpoeng ved vurderinga av kredittevna til kunden. Då forskrifta blei ført vidare frå januar 2017, blei det samstundes innført eit krav om at kunden

ikkje kan ha ei samla gjeld på meir enn fem gonger årsinntekta. Krava i forskrifta har gjort det vanskelegare å ta opp bustadlån som er særskilt høge samanlikna med eigenkapital og inntekt. Dette kan vere utfordrande for personar som ønskjer å kjøpe bustad på stader med svært høge bustadprisar, og fleire må kanskje spare litt lenger eller kjøpe ein billegare bustad. Samstundes opnar forskrifta for at bankane kan gi unntak frå eitt eller fleire krav i forskrifta for ein viss del av låna som blir innvilga. I samband med at forskrifta blei ført vidare frå juli 2018, blei det også opna for at bankane kan ta omsyn til enkelte skattefrie inntekter (t.d. barnetrygd) ved utrekninga av gjeldsgrad. I tillegg blei det opna for at bankane skal kunne ta med midlar på BSU-konto som eigenkapital ved utrekning av lånegrad.

Regjeringa ønskjer at flest mogleg skal få høve til å etablere seg i ein bustad dei eig sjølv. Ein del vanskelegstilte på bustadmarknaden (t.d. låginnntektsgrupper, trygda og rusavhengige) vil ikkje klare å kjøpe eigen bustad utan offentleg støtte, sjølv om dei klarer å betale lånekostnadene. Husbanken forvaltar derfor ulike bustadsosiale verke-middel (t.d. startlån) som gjer det mogleg for slike vanskelegstilte grupper å etablere seg på bustadmarknaden. Husbanken gir kommunane lån som dei kan låne ut vidare til vanskelegstilte. Slike lån kan bli gitte med gunstige rentevilkår, inntil 100 prosent lånefinansiering, lang nedbeta-lingstid og inntil 20 års fastrente. I 2017 formidla kommunane startlån for nesten 8,5 milliardar kroner.

12.6 Marknadsføring av bustader

Det er viktig at marknadsføringa av bustader ikkje er villeiande. Dette gjeld særleg i område der omsetninga går raskt og kjøparen har lite tid til å områ seg. Det er då avgjerande at det kjem fram mest mogleg utfyllande og korrekt informasjon om bustaden før vising. Forbrukartilsynet har i fleire tilfelle avdekt at det er brukta såkalla «lokke-prisar» for å få fleire til å komme på vising. I tillegg til at det er villeiande for forbrukarane, kan ein slik praksis verke prisdrivande, ifølgje Forbrukartilsynet. For å unngå dette problemet kan ein etablere klarare reglar for prising av bustader som blir lagde ut for sal. Det kan vere aktuelt å etablere rammer for bruk av uttrykk som «prisvurde-ring frå meklar», «prisindikasjon», «låne- og verdi-takst». Når slike uttrykk blir brukte om kvarandre, kan det vere vanskeleg for kjøparane å vite kva som er den reelle summen ein vil ha for busta-

Boks 12.1 Rettleiing frå Forbrukartilsynet om marknadsføring av bustader

Forbrukartilsynet gav i 2018 ut ei ny rettleiing om krava som marknadsføringslova stiller til marknadsføring av bustader. I rettleiinga blir det forklart kva ein må passe på når ein marknadsfører bustader i sosiale medium og på andre moderne annonseflater med avgrensa plass. I tillegg blir det gått inn på prismarknadsføring, bruk av illustrasjonar, lokkepris og direkte marknadsføring.

Bransjenorma som hadde blitt forhandla fram tidlegare, var utdatert på fleire punkt, og utviklinga i mellom anna annonseformat gjorde at ein samla bransje no bad om ei oppdatert og klarare rettleiing. Den nye rettleiinga frå Forbrukartilsynet blei utvikla i tett dialog med bransjen. Forbrukartilsynet held jamlege foredrag for eigedomsmeklarar og utbyggjarar om innhaldet i den nye rettleiinga, og vil følgje opp med tilsynsaksjonar og handaming av enkeltsaker.

den. Regjeringa vil følgje med på utviklinga i bustadmarknaden på dette området og vurdere naudsynte tilpassingar i regelverket.

12.7 Høge transaksjonskostnader

Transaksjonskostnadene ved bustadhåndel er høge. Dei to største kostnadspostane her er vederlaget til eigedomsmeklaren og utgiftene til forsikringar. Ved sal av ein bustad til 2,5 millionar kroner vil vederlaget til meklar kunne komme opp i 100 000 kroner, og utgiftene til forsikring for kjøpar og seljar kan til saman komme på 15–20 000 kroner eller meir, avhengig av mellom anna bustadtype. Det blir kvart år selt om lag 100 000 bruktbustader i Noreg, og i 2015 blei det selt om lag 90 000 såkalla bustadseljarforsikringar (tidlegare kalla eigarskifteforsikringar). Årsaka til at mange vel å teikne bustadseljarforsikring, er at avhendingslova gir seljaren ansvar for skjulte feil og manglar ved bustaden.

Også på kjøparsida er bruken av forsikring omfattande. Om lag 60 prosent av kjøparane inngår avtale om bustadkjøparforsikring. Forsikringsselskapet HELP, som er dominerande på marknaden i Noreg, opplyser å ha selt slike produkt for om lag 250 millionar kroner i 2015. Ein

grunn til den vidtfemnande bruken av forsikringar på dette området kan vere at eigedomsmeklarane normalt tilrår slike forsikringar og får provisjon for salet av dei.

Eit tiltak som kan redusere transaksjonskostnadene er å leggje betre til rette for at forbrukarane skal kunne selje bustadene sine på eiga hand, utan bruk av meklar. Dette føreset digitale løysingar som ikkje krev spesialkunnskap, som er enkle og trygge for forbrukarane å nytte, og som skaper tillit hos både kjøpar og seljar. Utfordringane ved å gjere jobben sjølv er først og fremst knytt til informasjonsinnhenting og oppgjer. Utviklinga i digitale hjelpemiddel opnar for at ein kan gjere denne delen av prosessen enklare og sikrare. Det ville truleg også blitt fleire eigensal dersom ein kunne kjøpe bustadseljar- og kjøparforsikring også ved handel utanom eigedomsmeklarar. I dag tillet ikkje forsikringsselskapene dette.

Regjeringa vil vurdere krava til honorar- og kostnadsspesifikasjon for eigedomsmeklarar. Dette gjeld særleg spørsmålet om kva som skal inngå i provisjonen, og kva ein kan fakturere separat. I dag blir sentrale meklaroppgåver som oppgjer, utarbeiding av salsmateriell (prospekt) og vising i større grad trekta ut av provisjonen. I tillegg blir det operert med kostnader som det kan vere vanskeleg å sjå kva omfattar (t.d. «tilretteleggingshonorar»).

12.8 Den tekniske tilstanden til bustaden

Uvisse rundt kva tilstand bustaden er i, utgjer ei stor utfordring for bustadkjøparane. Mange bustader blir rett nok selde med tilstandsrapportar, men det har vist seg at rapportane som er i bruk, kan vere ufullstendige eller direkte feil. I ein del tilfelle er dei utforda av personar med utilstrekkelege kvalifikasjonar. I pressområda går salet dessutan ofte så raskt at kjøparen har lite tid til å undersøkje bustaden grundig på eiga hand. I tillegg til å gi særskilt mange konfliktar både i Finansklagenemnda og domstolane, verkar dette kostnadsdrivande ved at mange vel å kjøpe forsikringar som skal avgrense den økonomiske risikoene vi var inne på i avsnittet over. Ulike tiltak for å få fram meir informasjon om bustaden som skal seljast (t.d. auka bruk av tilstandsrapportar), kan motverke dette problemet. Regjeringa har foreslått at ein ikkje skal kunne ta «som han er»-atterhald ved handel med forbrukarar. Målet med eit slikt tiltak vil vere å gi seljaren tilskuv til å leggje fram meir og betre informasjon om bustaden, og



Figur 12.5

Foto: Johnér

dermed auke bruken av gode tilstandsrapportar. Det blir også vurdert å stille større krav til sjølve rapportane og dei som skal utarbeide desse. Det finst per i dag ingen godkjenningsordningar for dei som lagar tilstandsrapportar. Regjeringa har også føreslått å setje ei minstegrense (i form av ein eigendel på 10 000 kr) for kva manglar ein kan vise til, å klargjere kva feil og svakheiter som kan utgjere manglar etter avhendinglova, og å etablere eit enklare system for utmåling av prisavslag ved arealsvikt, jf. Prop. 44 L (2018–2019), som blei lagt fram i 2018.

12.9 Utfordringar for leigetakarar

Det er fyrst og fremst hushald med svak økonomi, deriblant ungdom og unge voksne, som leiger bustad. Leigetakarane er jamt over ei sårbar gruppe på bustadmarknaden. Dei har ofte høge buutgifter i høve til inntekt, ingen skattefordelar ved betaling av leige og mindre butryggileik enn bustadeigarar. På den andre sida slepp leigetaka-

rane å tenkje på framtidig renteauke, og dei unngår risikoen for økonomiske problem som følgje av fall i bustadprisane. Det er likevel rimeleg å tru at fordelane ved å eige blir oppfatta som så store at dei fleste leigetakarar ønskjer å eige.

Dei fleste som leiger ut bustad, krev eit depositum som sikring for at leiga blir betalt, og for at eventuelle skadar på bustaden blir erstatta. For hushald med utsett økonomi kan det vere vanskeleg å skaffe pengar til dette. Depositumet kan utgjere inntil seks månaders husleige, men det mest vanlege er tre månaders leige.

Som eit alternativ til depositum har det komme eit nytt produkt på marknaden, der leverandøren av produktet garanterer for manglande leige og dekning av skadar på bustaden. I garantiavtalen er det vanleg å flytte søksmålsbyrda ved tvistar om misleghald frå uteigar til leigar. Dette kan føre til at uteigaren krev selskapet for skadar og slitasje ved utflytting, og at det er leigetakaren som må «mothevise» at det er grunnlag for eit slikt krav. Det er grunn til å tru at det er dei mest utsette leigetakarane som må nytte seg av slike garantiar, samstundes som det er dei som har minst ressursar til å forsvare seg mot urimeleg behandling.

I avtalene som blir inngått med den enkelte leigetakar, kan ein til ei viss grad avvike frå reglane i husleigelova. Uteigaren kan såleis ta frå leigetakaren rettar eller påleggje større plikter enn det som elles følgjer av husleigelova. Til dømes kan det bli gitt pålegg om større vedlikehaldsplikter enn det hovudregelen i lova tilseier. Det kan vere vanskeleg for leigetakarane å identifisere og å forstå konsekvensane av slike avvik.

Husleigetivistutvalet tilbyr twisteløysing for partane i ein husleigevtale. Årlege undersøkingar viser at partane gjennomgåande er nøgde eller særsla nøgde med handsaminga og avgjerdene til Husleigetivistutvalet. Berre nokre heilt få saker blir tekne vidare og ført inn for dei ordinære domstolane. Utfordringa er på den andre sida at mange leigetakarar truleg ikkje er klare over at dei kan få handsama ei klage mot uteigar i Husleigetivistutvalet. Det primære verkeområdet til Husleigetivistutvalet er då også avgrensa til Oslo, Bergen og Trondheim, pluss fylka rundt.

Det er viktig at det finst eit tilstrekkeleg utbod av leigebustader, slik at også dei som ikkje ønskjer eller har høve til å kjøpe, kan finne eigna bustader. I pressområda i og rundt dei store byane kan dette vere vanskeleg. For å leggje til rette for auka tilgang på leigebustader har regjeringa gjort det enklare og billegare å tilpasse eksisterande bustader til utelige.

12.10 Handverkartenester på bustad

Nordmenn er på verdstoppen når det gjeld oppussing av bustad. Ifølgje Prognosesenteret utfører omtrent 40 prosent av husstandane ei eller anna form for oppussing i løpet av eit år, og i 2018 brukte vi over 80 milliardar kroner på dette. Husstandar som pussar opp, bruker i gjennomsnitt litt over 70 000 kroner årleg. Området har dermed stor økonomisk vekt for forbrukarane.

Mykje av pengane vi bruker på oppussing, går med til å betale ulike typar handverkarar. I ei undersøking frå Forbrukarrådet frå 2018 svarer 53 prosent at dei har kjøpt handverkartenester dei siste to åra. Dei fleste (87 prosent) svarte at dei var nøgde med kvaliteten på arbeidet som hadde blitt utført. Av dei som var misnøgde, klaga 85 prosent på arbeidet. Dei fleste klaga då direkte til handverkaren. Berre 12 prosent tok saka vidare. I september 2017 blei det oppretta ei eiga klagenemnd for handverkartenester. Nemnda handsammar tvistar som har oppstått i samband med arbeid som ein handverkar har utført på eigedommen til ein forbrukar. Om lag 10 prosent av klogene som Forbrukarrådet får, gjeld handverkartenester.

Undersøkinga viser også at berre 8 prosent brukte ein skriftleg standardkontrakt sist dei kjøpte handverkartenester. 30 prosent brukte eigen kontrakt, men over halvparten (54 prosent) inngjekk berre ein munnleg avtale.

Regjeringa er oppteken av at det skal vere trygt for forbrukarane å inngå avtaler med handverkarar, og at det mellom anna skal finnast gode klageordningar.

Regjeringa vil at flest mogleg bruker kontrakt når dei inngår avtale om handverkartenester. Det er viktig for begge partar at sentrale vilkår som

pris, tidsbruk og ansvarstilhøve, er avklarte før ein set i gang med arbeidet. Gjennom auka bruk av kontraktar vil ein kunne unngå ein del konfliktar og styrke seriøsiteten i bransjen som heilskap. For å gi flest mogleg forbrukarar enkel tilgang til gode kontraktar som dei kan bruke når dei inngår avtale med handverkarar, har Forbrukarrådet frikjøpt to slike kontrakttypar frå Standard Norge. Regjeringa vil fortsetje arbeidet med å gjere det tryggare å engasjere handverkarar.

12.11 Regjeringa vil

- endre avhendingslova slik at informasjonsgrunnlaget ved bustadhandel blir betre og bustadseljarane får tilskuv til å bruke gode tilstandsrapportar
- leggje til rette for at flest mogleg av dei som ønskjer det, skal kunne eige sin eigen bustad
- auke satsinga på marknadsføring av bustader, og gjennom Forbrukartilsynet slå ned på villeande marknadsføring, inkludert bruk av «lokkeprisar», som kan bidra til høgare bustadprisar
- vurdere tiltak som kan gi kjøpar betre tid til å vurdere bustaden som er til sal
- vurdere endringar i regelverket for eideomsmekling med omsyn til krav om at meklaugen informerer om og spesifiserer eige vederlag
- leggje til rette for auka tilbod av utleigebustader og sørge for at leidgetakarane blir betre informerte om rettane sine
- fortsetje arbeidet med å gjere det tryggare å engasjere handverkarar

13 Berekraftig forbruk



Figur 13.1

Foto: Johnér

13.1 Innleiing

Sjølv om forbrukarpolitikk i all hovudsak dreier seg om å skape balanse i tilhøvet mellom forbrukarar og næringsdrivande, er det også viktig å sjå på kva eller kor mykje som blir forbrukt, og kva som skjer med produkt som er ferdigbrukte. Forbrukarpolitikk har dermed samstundes ein normativ dimensjon. Berekraftaspektet ligg til grunn for forbrukarpolitikken i FN og EU, og er også ein viktig del av det nordiske samarbeidet. Berekraftsomgrepet omfattar både miljø, økonomi og sosiale tilhøve. I norsk forbrukarpolitikk er forbrukarretta informasjon og opplæring dei mest sentrale verkemidla for å leggje til rette for eit meir berekraftig forbruk.

Granavolden-plattforma slår fast at regjeringa skal føre ein ambisiøs klima- og miljøpolitikk tufta på forvaltaransvaret og føre var-prinsippet. Vidare heiter det at regjeringa skal føre ein politikk som gir Noreg større konkurransekraft, skaper grøn vekst og nye grøne jobbar og reduserer utsleppa av klimagassar. Ei omstilling til eit moderne, berekraftig lågutsleppsamfunn er naudsynt. Noreg skal vere eit føregangsland i utviklinga av ein grøn, sirkulær økonomi som gir betre ressursutnytting.

Forbrukarpolitikken skal, saman med klima- og miljøpolitikken, vere ei drivkraft for nye berekraftige løysingar ved å leggje til rette for samarbeid mellom næringsliv, styresmakter og sivilsamfunn.

Boks 13.1 Plast

Plast brukt som emballasje har ein viktig funksjon, særleg med tanke på mattryggleik og kvalitet. Riktig emballering av matvarer medverkar også til mindre matsvinn.

Som avfall skaper plasten derimot ein del problem. Plastavfall frå forbrukarar er ei vesentleg kjelde til marin forsøpling. Regjeringa arbeider for å redusere alle kjelder til marin forsøpling, og er særleg oppteken av å kutte i bruken av eingangsartiklar av plast. Overfor ulike delar av bransjen er det mellom anna teke initiativ til eit meir forpliktande samarbeid om å redusere bruken av slike produkt der det ikkje er naudsynt. Det er einigheit i EU om eit direktiv om å redusere miljøverknadene av enkelte eingangsartiklar av plast, og Noreg har gitt innspel til dette arbeidet. Noreg vil følgje opp direktivet. Regjeringa følgjer generelt opp arbeidet som

blir gjort i EU med omsyn til handtering av plast, og hjelper til der det er aktuelt.

Mikroplast blir ofte brukt som samlenemning for små plastpartiklar som er mindre enn fem millimeter. Partiklane stammar i hovudsak frå slitasje og nedbryting av større plastprodukt, men også frå produkt som er tilsette mikroplast. I forbrukarsektoren vil mellom anna mikroplast i kroppspleieprodukt pluss slitasje av fibrar frå tekstilar ved vasking vere typiske kjelder til spreieing av mikroplast (særleg gjennom avløpsvatnet). Ettersom regulering av produkt vil ha størst effekt på EU-nivå, har Noreg og andre land oppmoda EU-kommisjonen til å vurdere krav til mikroplastfilter i vaskemaskiner for hus-hald. Regjeringa følgjer vidare opp arbeidet som er sett i gang i EU for å redusere bruk av mikroplast i kroppspleieprodukt.

13.2 Norsk forbruk i eit berekraftperspektiv

Det er etter kvart brei semje om at forbruksnivået vi har i dag, er høgare enn det jorda toler på sikt.¹ Det europeiske miljøbyrået (EEA) går ut frå at forbruket av naturressursar allereie er 50 prosent over bereevna som jorda har.² Det private globale forbruket står for om lag 60 prosent av klimagassutsleppa i verda.³

Earth Overshoot Day (jordas overforbruksdag), som blir rekna ut av den internasjonale forskingsorganisasjonen Global Footprint Network, illustrerer omfanget av miljøpåkjenninga. Dette er dagen då menneska i verda har brukta opp ressursar tilsvarande det jorda klarer å reproduser i løpet av eit heilt år. I 2018 fall dagen på 1. august, og trenden viser at han inntreffer tidlegare for kvart år som går.

Den nøyaktige datoен for jordas overforbruksdag er mindre interessant enn det samla omfanget av det økologiske overforbruket, og den negative utviklingstrenden. For dei nordiske landa inntreff

Boks 13.2 Tekstilar

Produksjon av tekstilar medfører ei særstak ressurs- og miljøpåkjenning. Klesindustrien er ansvarleg for om lag 20 prosent av næringslivsavfallet globalt. Eitt års forbruk av tekstilfibrar krev 145 millionar tonn kol, og det går med 2700 liter vatn for å produsere éi T-skjorte av bomull.¹ Tekstilproduksjon medfører store utslepp av miljøgifter.

¹ *Fashion for Good*, Nederland, 2019.

overforbruksdagen allereie på vårparten, og dette er ei påminning om at det hastar å leggje om til eit meir berekraftig forbruk hos oss.

Det norske forbruket veks raskt, og miljøpåverknaden frå norsk privat forbruk er høgt i global sammenheng. Mykje av det vi forbruker i Noreg, er produsert i andre land. Derfor er det nasjonale forbruket med på å skape utslepp og miljøpåverknad også utanfor landegrensene.⁴ Eit meir berekraftig forbruk må derfor skje gjennom både lokalt, nasjonalt og globalt engasjement.

¹ Den globale kommisjonen om økonomi og klima, *The New Climate Economy Report*, september 2014.

² EEA, *The European Environment. State and Outlook 2015*, 2015.

³ SIFO, *Kunnskapsoppsummeringer forbrukerpolitikk 2018 – Forbruk og det grønne skiftet*, 2018.

⁴ SIFO, *Kunnskapsoppsummeringer forbrukerpolitikk 2018 – Forbruk og det grønne skiftet*, 2018.

13.3 Internasjonale plikter

Det er brei internasjonal semje om at ein må løyse klima- og miljøutfordringar gjennom internasjonale forpliktande avtaler og ambisiøse nasjonale mål. Regjeringa er ein pådrivar for internasjonalt samarbeid om eit meir berekraftig forbruk gjennom fleire forum. Samarbeid i FN, EU og Norden er dei viktigaste arenaene for samarbeid om politikkutvikling knytt til berekraftig forbruk.

13.3.1 FN og 2030-agendaen

Medlemslanda i FN vedtok 2030-agendaen og berekraftmåla i 2015. Intensjonen er å leggje til rette for at alle skal få eit godt og trygt liv utan fattigdom. Berekraftmåla, som omfattar 17 mål og 169 delmål, reflekterer dei tre dimensjonane i berekraftig utvikling: klima og miljø, økonomi og sosiale tilhøve. Måla skal fungere som ein felles og universell global agenda for land, næringsliv og sivilsamfunn. Noreg har ei sentral rolle i det internasjonale oppfølgingsarbeidet ved at statsministeren er éin av to leiarar i FN si pådrivargruppe for oppfølginga. Dette krev tydeleg og god oppfølging nasjonalt. Granavolden-plattforma slår fast at regjeringa ser på berekraftmåla frå FN som sentrale for å løyse dei globale utfordringane.

Mål nr. 4 forpliktar Noreg til innan 2030 å sikre at alle elevar og studentar tileignar seg naudsynt kompetanse for å fremje ei berekraftig utvikling.

Mål nr. 12 slår fast at styresmaktene skal sikre berekraftige forbruks- og produksjonsmønster. I dette ligg fleire delmål, mellom anna at ein innan 2030 skal

- halvere matsvinnet per innbyggjar på verdsbasis
- redusere avfallsmengda monaleg gjennom forbod, reduksjon, attvinning og ombruk
- sikre at alle har relevant informasjon og medvit om kva som er berekraftig utvikling og ein livsstil i harmoni med naturen

13.3.2 EU og EØS-avtalen

Gjennom EØS-avtalen har Noreg ei rekke plikter som legg føringar for den nasjonale politikken på mange område. Døme på rettslege plikter frå EU som legg føringar for arbeidet med berekraftig forbruk, er EU-regelverket for avfall, kjemikalieregelverket (REACH), reglane for energimerking og miljømerkeordninga frå EU (EU Ecolabel). Også andre typar forbrukarvernreglar frå EU er dessutan relevante for dette arbeidet. Eit døme på dette er reglane om ansvarsperiode for varer. Regelverket slår fast kor lenge forbrukarar kan halde seljaren eller produsenten av ei vare ansvarleg for feil eller manglar. Ein lang ansvarsperiode kan medverke til at produsentar og importørar av forbruksvarer produserer og importerer varer som held lenger og har betre kvalitet. Med dei nye reglane som EU-kommisjonen i 2015 føreslo for forbrukarkjøp av varer, ville ansvarsperioden



Figur 13.2 Berekraftmåla frå FN

Kjelde: Regjeringen.no

for varer bli lik over heile Europa, med ein to års ansvarsperiode for seljar, uansett kor lenge produktet er meint å skulle vare. I Noreg er seljaren i utgangspunktet ansvarleg for feil og manglar i to år etter kjøpet. For varer som er meint å skulle vare vesentleg lenger (t.d. bilar, kvitevarer og møblar), er denne fristen forlenga til fem år. I direktivet som blei formelt vedteke 20. mai 2019 er føresegnene om ansvarsperioden ikkje fullharmoniserte, slik det opphavleg blei føreslått. Når Noreg tek reglane inn i EØS-avtalen og gjennomfører dei i norsk rett, kan vi såleis føre vidare den femårige reklamasjonsfristen for varer.

I desember 2015 la EU fram ei pakke om sirkulær økonomi. Pakka inneholdt ein handlingsplan og forslag til rettsakter som mellom anna set ambisiøse krav til attvinning av materialar, avfalls-handtering og forsøpling innan 2025. EU-reglane får mykje å seie for Noreg på dette området, gjennom EØS-avtalen.

13.3.3 Nordisk ministerråd

Strategien som Nordisk ministerråd i 2013 la fram for berekraftig utvikling – *Ett gott liv i ett hållbart Norden* – utgjer den overorda og tverrsektorielle ramma for arbeidet til Nordisk ministerråd. I september 2017 lanserte dei nordiske samarbeidsministrane programmet Generation 2030. Programmet er retta mot område der Norden har felles utfordringar med å nå berekraftmåla frå FN. Fram til 2020 inneber det ei særleg satsting på berekraftig produksjon og forbruk. I desember 2018 kom eit nytt nordisk samarbeidsprogram for miljø og klima: *Nordiskt samarbetsprogram för miljö och klimat 2019–2024*. Programmet slår fast at dei nordiske landa i den komande seksårsperioden skal samarbeide om miljø- og klimapolitikken for å medverke til ei berekraftig utvikling i Norden, EU og globalt. Dette inneber mellom anna eit framhald av innsatsen med å implementere FN-måla for berekraftig utvikling (Agenda 2030). Sentralt i programmet står også arbeid for ein sirkulær økonomi som medverkar til å halde forbruk og produksjon innanfor det som naturen toler.

13.3.4 Produktkontroll og kjemikaliepolitikk krev internasjonale løysingar

Kjemiske stoff blir brukte i alle typar produkt, primært for å gjere dei betre. Vi finn såleis helse- og miljøfarlege kjemikaliar i tekstilar, møblar, leiker, hobbyartiklar og andre heilt vanlege produkt som forbrukarane omgir seg med til dagleg. Målet for kjemikaliepolitikken er å redusere risikoene for

helse- og miljøskader knytt til utslepp og bruk av kjemikaliar generelt, og på den måten medverke til eit meir berekraftig forbruk.

Å fase ut miljøgifter i forbrukarprodukt er høgt prioritert. Ettersom miljøgifter blir transporterte over landegrenser, er innsatsen retta mot internasjonale reguleringar og avtaler. Her står det europeiske kjemikalierregelverket REACH sentralt. EU har eit omfattande og ambisiøst regelverk for registrering, vurdering, godkjenning og restriksjonar på kjemikaliar (REACH-regelverket), og for klassifisering og merking av helse- og miljøfarlege stoff (CLP). Noreg tek aktivt del i arbeidet med å styrke regelverket gjennom å fremje forbod og evaluere stoff under REACH, og vi er ein sterk pådrivar for strengare reguleringar internasjonalt. I tillegg til merksemrd rundt stoff med miljøgiftegenskapar, blir hormonforstyrrende eigenskapar lagde vekt på når vi prioriterer kva stoff vi i Noreg skal jobbe aktivt med for å få regulert i EU.

Noreg støttar også den globale kjemikaliestrategien SAICM (Strategic Approach to International Chemicals Management) og er med i ein koalisjon av ambisiøse land i forhandlingane om eit nytt globalt rammeverk for kjemikaliar og avfall. I Noreg blir det mellom anna jobba med å etablere standardar og merkeordningar som kan styrke helse- og miljøaspektet for ulike produkt. SAICM har eit overordna mål om forsvarleg forvalting av kjemikaliar innan 2020.

13.4 Døme på viktige nasjonale rammer

13.4.1 Miljøinformasjonslova og produktkontollova

Miljøinformasjonslova sikrar retten til å krevje miljøinformasjon frå både næringsdrivande og offentlege styresmakter. Lova gir forbrukarar rett til å få svar frå styresmakter og verksemder om korleis miljøgifter i produkt, farlege utslepp og arealinngrep kan påverke oss og miljøet vi lever i. Avslag på krav om informasjon frå verksemder kan klagast inn for Klagenemnda for miljøinformasjon. Lova gir også rett til å ta del i avgjerdsprosessar som har konsekvensar for miljøet.

Produktkontollova gir kvar og ein rett til produktspesifikk informasjon om miljøforstyrringar knytt til eigenskapane til produkt, innhald, bruk eller produksjon. Ein har rett til å få slik informasjon frå produsent, importør, omarbeidar, seljar eller brukar av produkt. Retten til informasjon etter begge lovene omfattar også informasjon om slike miljøverknader som er ei følgje av produksjon eller distribusjon av produkt utanfor Noreg.

Boks 13.3 Klarlegging av etikkinformasjonsplikta

Mange forbrukarar er opptekne av korleis produkta dei handlar, påverkar miljøet, og kva næringsdrivande gjer for å sikre grunnleggjande rettar og høvelege arbeidsvilkår for arbeidarane som produserer varene. På bakgrunn av to oppmodingsvedtak frå Stortinget, sette regjeringa i 2018 ned eit utval som skal undersøkje ei mogleg lov om etikkinformasjon.¹ Utvalet skal vurdere om ein bør påleggje næringsdrivande å informere forbrukarane om kva dei gjer for å ta samfunnsansvar i leverandørkjedene sine. Dersom utvalet meiner at ein kan og bør regulere dette gjennom lov, skal utvalet føreslå eit verkeområde for informasjonsplikta og korleis ein bør handheve plikta. Utvalet skal levere innstillinga si seinast 1. desember 2019.

¹ Oppmodingsvedtak nr. 890 (2015–2016) og oppmodingsvedtak nr. 200 (2017–2018).

Om informasjonen ikkje er tilgjengeleg, skal ein spørje etter den i føregåande salsledd.

13.5 Leggje til rette for eit meir berekraftig forbruk

Regjeringa vil vere ein pådrivar for samarbeid og frivillige ordningar som kan medverke til eit berekraftig forbruk. Pådrivarrolla krev at regjeringa legg til rette for at forbrukarar, næringsdrivande og andre aktørar tek steg i berekraftig retning. For dette siktet målet er det viktig at aktørane har relevant informasjon og kompetanse. Regjeringa legg derfor opp til kunnskapsinnsats på fleire arenaer.

13.5.1 Samarbeidsforum for berekraftig forbruk

Det er mange miljø som engasjerer seg for eit meir berekraftig samfunn. Like fullt ser det ut til å mangle eit samlingspunkt for næringsdrivande som er i direkte kontakt med forbrukarar (t.d. større handelskjelder), ekspertar (forskarar, miljøorganisasjonar, forvalting) og andre interessentar (t.d. Forbrukarrådet, Innovasjon Norge og ulike bransjeorganisasjonar).

Regjeringa vil etablere eit samarbeidsforum for berekraftig forbruk. Forumet skal leggje til rette for at private og offentlege aktørar kan møte kvarandre og utveksle kunnskap, idear og erfaringar med sikt på å identifisere tiltak som kan medverke til eit meir berekraftig forbruk. Deltakarane kan typisk komme frå næringslivet, akademia, NGO-ar og styresmakter. Forumet skal hjelpe aktuelle ressursar og interessentar å finne kvarandre og utveksle kunnskap og idear for vidare samarbeid om berekraftige løysingar. Eitt av måla med forumet er å kartleggje kompetansebehovet i næringslivet på området og undersøkje korleis verksemndene kan fylle dette behovet.

Forumet kan medverke til innovasjon og ringverknader ved at gode idear blir gjorde synlege også for andre enn deltakarane i forumet. Vidare kan det fungere som ein idébank for det offentlege – til dømes i tilknyting til informasjon og opplæring.

Forslaget om eit samarbeidsforum er delvis inspirert av den svenske satsinga «Forum för miljösmart konsumtion». Konsumentverket har fått ansvar for forumet, som blir utvikla i samarbeid med forskrarar, næringsliv, kommunar, regionar og sivilsamfunnet elles. Forumet skal bli eit kunnskapssenter der ein spreier gode døme og arbeider fram praktiske løysingar for eit meir berekraftig forbruk. Samstundes blir det utvikla ein digital møtestad som skal lette samarbeidet mellom aktørar. Regjeringa vil i arbeidet med dette forslaget trekkje på erfaringane frå det svenske forumet. Omfang og innretning på samarbeidsforumet blir tilpassa budsjetttrammene som gjeld til kvar tid.

13.5.2 Merkeordningar

For at forbrukarane skal kunne gjere gode val når dei handlar, må relevant og objektiv informasjon vere lett tilgjengeleg. Merkeordningar som gir informasjon i kjøppssituasjonen, kan vere nyttige for forbrukarane. Ulike former for produktmerking er utbreidde.

Forbruksforskningsinstituttet SIFO gjorde i 2011 ei større undersøking av korleis forbrukarane opplever mangfoldet av merke på daglegvaremarknaden.⁵ SIFO fann godt over 100 ulike merke (vidt definert) i daglegvarehandelen. Undersøkinga viste at dei fleste forbrukarane var nøgde med merkeordningane, og at det var høgast tillit til dei offentlege merka. Forbrukarane som sette

⁵ SIFO, *Seleksjon og ignorering – Forbrukerstrategier for å manøvrere i merkemangfoldet*, 2011.

Boks 13.4 Miljømerka Svana og EU Ecolabel

Svanemerket blei oppretta av dei nordiske forbrukarministrane i 1989 for å gi forbrukarane truverdig miljøinformasjon. Merket reduserer miljøpåverknaden frå produksjon og forbruk ved å vurdere heile livssyklusen til eit produkt og alle relevante miljøproblem som oppstår undervegs. Svanemerket gjer det enkelt å velje produktet eller tenesta som er mest miljøvennleg, og står for redusert klimapåkjenning, berekraftig ressursbruk og eit giftfritt samfunn.

EU Ecolabel er det offisielle europeiske miljømerket. Det er eit miljømerke av same type som det nordiske Svanemerket. Produsentane må dokumentere at produkta innfrir ei rekke strenge helse- og miljøkrav.

Stiftinga Miljømerking i Norge forvaltar både den nordiske Svana og den europeiske miljømerkeordninga EU Ecolabel.

Boks 13.5 Ø-merket og Fairtrade

Ø-merket er det offisielle norske økologimerket som gir ein garanti for at ei vare er økologisk dyrka. Organisasjonen Debio eig Ø-merket og kontrollerer og godkjener økologisk produksjon i Noreg. Mattilsynet er tilsynsstyremalet, men har delegert tilsynet til Debio. Økologisk matproduksjon i Noreg er regulert av økologiforskrifta. Forskrifta er vedteken av Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Ho er basert på EU-standarden for økologisk produksjon.

Fairtrade er ei internasjonal merkeordning som styrker bønder og arbeidrarar i fattige land gjennom handel. Merkeordninga er eigd av den ideelle organisasjonen Fairtrade International. Fairtrade-standardane sikrar betre arbeidstilhøve og handelsvilkår og gjer det mogleg å investere i produksjon, lokalsamfunn og berekraftig framtid. Den uavhengige sertifiseringsorganisasjonen FLOCERT kontrollerer at Fairtrade-standardane blir følgde.

seg inn i og nytta relevante merkeordningar når dei handla, var stort sett dei som var opptekne av bestemte vareeigenskapar. Eit viktig funn i undersøkinga var behovet for betre informasjon om kva dei ulike merka inneber. I 2012 fekk Forbrukarrådet i oppdrag av Helse- og omsorgsdepartementet og dåverande Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet å utarbeide ei nettbasert informasjonsløysing for dei offentlege merkeordningane. Målet var å styrke effekten av merkeordningane som forbrukarrettleiling. Merkeoversikta som Forbrukarrådet lanserte i 2013, innehold lettfatteleg informasjon om merkeordningane ein oftast møter når ein er ute og handlar.

Offisielle miljømerke, som Svana og EU Ecolabel, er verktøy som gjer det lettare for forbrukarane å gjere miljømessig gode val.

I ei forbrukarundersøking som YouGov utførte for Stiftinga Miljømerking i 2018, svarte 81 prosent at dei ønskjer å gjere gode miljøval når dei vel produkt. Samstundes følte 76 prosent at det er vanskeleg å vite kva som er gode miljøval. Ifølgje den same undersøkinga, er Svanemerket, Ø-merket og Fairtrade dei mest kjende merkeordningane som signaliserer berekraftige produkt i Noreg.

Seks av ti forbrukarar meiner at dei sjølve har eit ansvar for å velje mest mogleg berekraftig. Blant dei som kjerner til berekraftmerka (Fair-

trade, Ø-merket og Svana), seier om lag halvparten at dei ser etter merkeordningane når dei handlar.⁶

Ein ekstern gjennomgang av potensialet for det nordiske miljø- og klimasamarbeidet munna i april 2018 ut i ein rapport med ei rekke strategiske tilrådingar for samarbeidet fram mot 2030. Ei av tilrådingane går ut på å støtte og styrke det nordiske miljømerket Svana. Svana blir rekna som den beste måten det nordiske miljø- og klimasamarbeidet kan nå direkte ut til forbrukarane på.

EU jobbar med å betre miljømerkeordningane. Mellom anna blir det jobba med verktøyet Environmental Footprint, som skal danne grunnlag for eit system der miljøprofilen til produkt og organisasjonar kan visast på ein måte som er truverdig og kan etterprøvast.

Som del av ein større gjennomgang for å forenkle og betre EU-regelverket (REFIT-programmet), har EU-kommisjonen undersøkt nærare korleis EU Ecolabel-ordninga fungerer. I rapporten frå 2017 konkluderer Kommisjonen med at EU-miljømerket er føremålstenleg, men føreslår enkelte endringar for å gjere ordninga endå betre. Endringane inneber mellom anna å slå saman nokre nært samanbundne produktgrupper og

⁶ YouGov for Stiftinga Miljømerking, 2018.

Boks 13.6 Er det farleg?

Nettsida www.erdetfarlig.no gir ein oversikt over dei mest helse- og miljøskadelege stoffa som finst i vanlege forbrukarprodukt. Her finn ein informasjon om kvifor stoffa er farlege, kva produkt dei kan vere i, og kva ein eventuelt skal sjå etter på innhaldslista for å unngå dei. I tillegg kan ein få hjelp til å finne dei mest miljøvennlege alternativa og kaste produkt på rett måte. Dei fleste helse- og miljøfarlege stoff som finst i forbrukarprodukt, vil i lita grad lekke ut under bruk av produktet. Derimot kan stoffa sleppe ut i miljøet ved produksjon eller dersom produkta ikkje blir leverte inn til forsvarleg avfallshandtering. For enkelte produkt er det viktig å ta naudsynte forholdsreglar for å unngå helseskade ved bruk. Døme på slike produkt er måling, lakk, lim og sterke vaskemiddel. Slike produkt har faremerke på norsk om kva forholdsreglar ein må ta. Miljødirektoratet står bak Erdetfarlig.no i samarbeid med Mattilsynet og Miljømerking. Forbrukarrådet og Grønn Hverdag har også vore med på å utvikle nettstaden.

avvikle enkelte produktgrupper med lite gjennomslag på marknaden.

Granavolden-plattforma varslar at regjeringa vil jobbe for å styrke dei internasjonale miljømerkeordningane. Dei siste par åra (2017 og 2018) har driftstilskotet til Stiftinga Miljømerking blitt styrkt. I kjølvatnet av dette følgde ein stor vekst i talet på svanemerka produkt. Med fleire miljømerka produkt på marknaden vil forbrukarane enklare kunne gjere berekraftige val. Styrkinga fortset i 2019. Det er eit viktig prinsipp at miljømerkinga ikkje skal verke villeiande overfor andre miljømerke eller skape avgrensingar for andre miljøsertifiserte produkt. Regjeringa vil halde fram arbeidet retta mot dei internasjonale miljømerkeordningane.

13.5.3 Strategi for sirkulær økonomi

Ein sirkulær økonomi går ut på å ta vare på verdiane i produktmateriala lengst mogleg, og inneber ein ny måte å organisere produksjon og forbruk på. Vi kan redusere behovet for nye materialeressursar ved å ta i bruk forretningsmodellar basert på digitale plattformer med vekt på forbrukertilpassa tenester. For å sikre ei berekraftig

utvikling er det viktig å bruke om att ressursar så langt som mogleg i staden for å ta i bruk nye.

Ein sirkulær økonomi baserer seg på auka levetid for produkta, attvinnning, reparasjon og bruk av attvunne avfall for å lage nye produkt. Siktemålet med ein sirkulær økonomi er at ressursane blir verande i økonomien sjølv om produktet dei inngår i, ikkje lenger blir brukt til det opphavlege føremålet. Dette reduserer behovet for påfyll av nye materialar og energi. Miljøpåkjennings i løpet av livssyklusen til eit produkt – frå uttak av naturressursar, gjennom produksjon og bruk fram til levetid er over – blir såleis mindre.

I EU står sirkulær økonomi sentralt mellom anna i arbeidet med 2020-strategien for smart, berekraftig og inkluderande økonomisk vekst. EU ventar positive effektar for økonomisk vekst, sysersetjing, konkurransekraft og klima- og miljøvern. I arbeidet med sirkulær økonomi i EU, og nasjonale strategiar i til dømes Sverige, Finland, Danmark og Nederland, blir det nytta ei brei tilnærming som involverer ei rekke politikkområde. EU-politikken omfattar mellom anna produktdesign og produksjonsprosessar, forbrukarspørsmål, avfallshandtering, marknader for sekundære råvarer, innovasjon, forsking og investeringar.

I desember 2015 la EU fram ei pakke om sirkulær økonomi. Pakka inneholdt ein handlingsplan og forslag til rettsakter som mellom anna set ambisiøse krav til attvinnning av materialar, avfallshandtering og forsøpling innan 2025. EU-reglane får mykje å seie for Noreg på dette området, gjennom EØS-avtalen.

Den politiske regjeringsplattforma frå Granavolden gir uttrykk for at Noreg skal vere eit føregangsland i utviklinga av ein grøn, sirkulær økonomi som gir betre ressursutnytting.

Stortinget har ved handsaminga av Meld. St. 45 (2016–2017) *Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi* bede regjeringa om å utarbeide ein nasjonal strategi for ein sirkulær økonomi. Regjeringa vil komme tilbake til oppfølginga av oppmodingsvedtaket frå Stortinget.

13.5.4 Opplæring i berekraftig forbruk

Regjeringa vil satse på betre kunnskap om berekraftig forbruk gjennom betre informasjon og opplæring på ulike arenaer. I arbeidet med informasjon og opplæring vil vi kunne trekke vekslar på forumet vi skal etablere for berekraftig forbruk.

Skulen er ein viktig arena både for å skape forståing for etikk-, miljø- og ressursproblem og for å

skape medvit om forbruk. Ifølgje opplæringslova § 1-1 er målet med opplæringa at elevane skal lære å tenkje kritisk og handle etisk og miljømedvite. Temaet er utdjupa i *Overordna del – verdiar og prinsipp for grunnopplæringa*, som blei vedteke 1. september 2017. Overordna del inneheld også eit eige delkapittel som heiter «Respekt for naturen og miljømedvit». Der står det mellom anna at elevane skal utvikle medvit om korleis levesettet vårt påverkar naturen, klimaet og dermed samfunnet. Vidare står det at skulen skal medverke til at elevane utviklar vilje til å ta vare på miljøet.

Kunnskapsdepartementet er no i gang med å fornye læreplanane i alle fag. Overordna del ligg til grunn for fornyinga av faga. Gjennom fagfornyingen blir det innført tre tverrfaglege tema i læreplanverket: 1) folkehelse og livsmeistring, 2) demokrati og medborgarskap og 3) berekraftig utvikling. Dei tverrfaglege temaene blir dekte over fleire læreplanar i fag der det er naturleg.

Før arbeidet med å fornye læreplanane starta, blei det i juni 2018 fastsett kjernelement i faga. Desse skal syne kva som er det viktigaste og mest sentrale i dei ulike faga, og kva som er prioritengane i dei nye læreplanane. Kjerneelementa i fleire fag inkluderer berekraft på ulike måtar, men det er for tidleg å seie noko om korleis dette konkret vil komme til uttrykk i læreplanane for faga. Høyringsperioden for dei nye læreplanane er 18. mars til 18. juni 2019. Dei vert fastsette hausten 2019 og er klare til bruk hausten 2020.

Barne- og familidepartementet samarbeider med ulike aktørar for å bidra til at elevane skal få god undervising i berekraftig forbruk. Departementet samarbeider no med Senter for samarbeidslæring for berekraftig utvikling ved Høgskulen i Innlandet om å utvikle og distribuere undervisningsmateriell. På oppdrag frå departementet arrangerer senteret også fagdagar for lærarstudentar og kurs for lærarar. Høgskulen har bygd opp solid kompetanse på dette fagfeltet og har ei leiande rolle i arbeidet med utdanning for ansvarleg berekraftig forbruk. I 2014 blei høgskulen tildekt UNESCO Chair-status for å sikre ekspertise og vidareføring av arbeidet med dette temaet. Opplæringsmateriellet frå senteret er sterkt etterspurt. Barne- og familidepartementet ser det som viktig å oppretthalde kompetansemiljøet ved høgskulen og ønskjer å halde fram samarbeidet om oppgåver knytte til undervising i berekraftig forbruk.

Som før nemnt er det meininga at dei nye læreplanane skal bli vedtekne hausten 2019. Det vil då vere aktuelt å vurdere om Senter for samarbeidslæring kan vere med på å utvikle nye læringsres-



Figur 13.3

Foto: Johnér

sursar for lærarar og skular. Samstundes er det viktig å vere klar over at nasjonale styresmakter verken vurderer eller godkjener lærermiddel. Det er opp til den enkelte lærar og skule å velje kva lærermiddel og læringsressursar dei skal bruke.

Barne- og familidepartementet samarbeider i tillegg med organisasjonen Ungt Entreprenørskap (UE) om eit undervisingsopplegg for ungdomstrinnet som skal fremje forståinga av berekraftig forbruk.

Samarbeidet med Ungt Entreprenørskap og Senter for samarbeidslæring ved Høgskulen i Innlandet utfyller kvarandre. Miljøet på høgskulen har stor fagekspertise. I tillegg til å produsere og distribuere undervisningsmateriell, arrangerer senteret fagdagar for lærarstudentar og kurs for lærarar. UE har distriktskontor i alle fylke og har eit godt kontaktnett ute i skulane. Organisasjonen har såleis høve til å vere fysisk til stades og ta del i undervisinga på skulane. Tiltaka i regi av høgskulen og UE når ut til ein avgrensa del av skule-elevane. Barne- og familidepartementet vil vurdere om det er mogleg å auke innsatsen slik at dei frivillige tilboda blir tilgjengelege for fleire, både i og utanfor skulen.

13.6 Berekraft i matkjeda

Berekraftig og miljøvennleg praksis i matkjeda gjeld mellom anna korleis kosthaldet er sett saman, matsvinn og miljøomsyn ved produksjon av mat. Det er stort samsvar mellom helsefremjande og berekraftig kosthald.⁷

I *Nasjonal handlingsplan for betre kosthald (2017–2021)* blir det mellom anna påpeika at eit plantebasert kosthald og eit kosthald med meir fisk og mindre kjøt vil medverke til at ein når både helsepolitiske og klimapolitiske mål. Samanhengen mellom berekraft, miljøvennleg praksis og kosthald blir følgd opp mellom anna i samband med arbeidet for å nå berekraftmåla frå FN.

Nøyaktig kva som ligg i omgrepene berekraftig kosthald, blir diskutert i ei rekke forum, også internasjonalt. Temaet er aktuelt i nordisk samanheng i tilknyting til dei felles nordiske råda om kosthald. Nordisk ministerråd har ansvar for ei revidering av dei nordiske tilrådingane for næringsstoff. I dette arbeidet skal rådet ta omsyn til berekraftperspektivet. Regjeringsarbeidet for å fremje eit sunt kosthald vil derfor vere positivt også i eit berekraftperspektiv.

Kosthaldsvala som forbrukarane gjer, har også konsekvensar for berekraftig matproduksjon. I den siste jordbruksmeldinga påpeikar regjeringa at produksjonen av ulike jordbruksvarer har ulikt klimaavtrykk.⁸ I økologisk matproduksjon blir det stilt ekstra krav til miljø og dyrevelferd i produksjonen. Økologisk jordbruk bidreg også til å gjere norsk jordbruk meir miljøvennleg, ved at erfaringar og kunnskap frå økologiske driftsformer kan overførast til det konvensjonelle jordbruket.

Regjeringa vil halde fram arbeidet med å legge til rette for berekraftig matproduksjon og eit sunt og berekraftig kosthald.

13.6.1 Bransjeavtale om matsvinn

Ein tredel av maten som blir produsert i verda, blir aldri eten. Dette er dels som følgje av svinn i dei ulike ledda i verdikjeda for mat, og dels som følgje av at forbrukarane kastar mat som framleis er etande. På globalt nivå vil mindre matsvinn auke tilgangen til mat utan at ein må auke matproduksjonen. Mindre matsvinn kan vere med på å redusere klima- og miljøpåkjenningane. I Noreg står forbrukarane for over halvparten av matsvinnet.

⁷ Helsedirektoratet, *Bærekraftig kosthold – vurdering av de norske kostrådene i et bærekraftsperspektiv*, 2017.

⁸ Meld. St. 11 (2016–2017) *Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon*.

Det private initiativet ForMat-prosjektet frå 2010–2015 omfatta deler av matbransjen, det vil seie matindustrien, grossistane og daglegvarehandelen. Prosjektet var i tillegg retta mot forbrukarane, og blei støttet av styresmaktene.

I 2017 inngjekk regjeringa ein bransjeavtale om å redusere matsvinnet i Noreg med 50 prosent innan 2030. Dette reduksjonsmålet er i samsvar med berekraftsmål 12,3 frå FN om 50 prosent nedgang i det globale matsvinnet innan 2030. I bransjeavtalen er det også fastsett overordna delmål om 15 prosent reduksjon i matsvinnet innan 2020 og 30 prosent reduksjon innan 2025. Partane i avtalen omfattar fem departement⁹ og tolv bransjeorganisasjonar.¹⁰ Til saman representerer bransjeorganisasjonane heile verdikjeda for mat. Klima- og miljødepartementet koordinerer arbeidet med bransjeavtalen. Matbransjen sin eigen organisasjon mot matsvinn, Matvett AS, representerer fleire av bransjeorganisasjonane og koordinerer matsvinnarbeidet hos matindustrien, grossistane, daglegvarehandelen og servicesektoren.

Gjennom bransjeavtalen har regjeringa mellom anna sett i gang eit arbeid med systematisk kartlegging av matsvinnet og samanstilling av nasjonal statistikk. Matindustrien, grossistane, daglegvarehandelen og servicesektoren koordinerer, kartlegg og rapporterer frå verksemndene sine. Primærnæringa utarbeider eit opplegg for innsamling av matsvinnstatistikk i samarbeid med styresmaktene. Styresmaktene gir økonomisk støtte til Matvett, forsking og prosjekt retta mot forbrukarane, spesielt når det gjeld informasjon om haldbarheitsmerking.

To år etter at bransjeavtalen blei inngått har 84 norske matverksemder, inkludert alle daglegvarekjedene, sluttet seg til avtala gjennom ei eiga tilslutningsavtale. Også fleire kommunar tek del. Dei 1600 serveringsstadene som er med i bransje-prosjektet KuttMatsvinn 2020, omfattar både sentralkjøkken, sjukeheimar, skular og barnehagar. Totalt sett gjekk matsvinnet i Noreg ned med 14 prosent per person frå 2010 til 2016. Dette vil seie at kvar innbyggjar kasta 11,5 kilo mindre mat.¹¹

⁹ Klima- og miljødepartementet, Barne- og familieldepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, og Nærings- og fiskeridepartementet.

¹⁰ Dagligvarehandelens Miljøforum, Dagligvareleverandørernes forening, NHO Mat og Drikke, NHO Reiseliv, NHO Service, Norges Bondelag, Norges Fiskarlag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norske Sjømatbedrifters Landsforening, Næringslivets Hovedorganisasjon, Sjømat Norge og Virke.

¹¹ Regjeringen.no og Østfoldforskning, *Matsvinn i Norge, rapportering av nøkkeltall 2015–2017*, 2018.

Boks 13.7 Hjelp til å unngå matsvinn

Too good to go

«Too good to go» er ein app som er utvikla for å redusere matsvinn. Appen er gratis å laste ned. Han koplar forbrukarar opp mot serveringsstader og butikkar som for ein rimeleg penge sel overskotsmat som elles ville ha blitt kasta. Dette er alt frå bakeri, bensinstasjonar, daglegvarebutikkar, kantiner og kafear til hotell og kioskar. I appen får forbrukarane opp serveringsstader og butikkar i nærlieken. Etter å ha valt ønskt overskotsmat, betaler forbrukaren gjennom appen, møter opp på avtalt hentested og viser kvitteringa til dei som jobbar der. «Too good to go» er òg meint som ein haldningskampanje for å spreie bodskapen om matsvinn og skape auka medvit hos forbrukarane og bransjen om korleis ein kan utnytte ressursane på ein best mogleg måte.

Holdbart.no

Holdbart.no har både ein nettbutikk og fysiske utsal. Dei sel daglegvarer som har blitt til overs, til forbrukarar i heile Noreg. Butikken kjøper inn varer som av ein eller annan grunn ikkje skal

seljast gjennom dei vanlege daglegvarekanalane i Noreg. Dette kan vere produkt som har kort «best før»-dato, har blitt tekne ut av sortimentet til dei store daglegvarekjedene, har pakningsendringar, er sesongvarer eller varer det har blitt produsert for mykje av. Holdbart.no kjøper inn desse varene og sel dei vidare til kundane sine til 20–90 prosent lågare pris samanlikna med daglegvarebutikken. Holdbart.no ønskjer å redusere den store mengda av matvarer som kvart år blir kasta i Noreg.

«Sjå-lukt-smak»-merking

Ei av hovudårsakene til at mat blir kasta, er at han har gått ut på dato. For å oppmuntre forbrukarane til å bruke sansane sine når dei vurderer mat som er merka med «best før», er det semje i matbransjen om å utvikle eit frivillig, felles «Sjå-lukt-smak»-symbol. Matbransjen ønskjer gjennom dette prosjektet også å gi generell kunnuskap om rett oppbevaring av mat for å sikre lang haldbarheit. Matvett leier prosessen med å utvikle symbolet med ein tilhøyrande frivillig støttetekst som alle leverandørane kan einast om å nytte.

Samarbeidet mellom bransje og styresmakter har vekt internasjonal interesse. Den norske modellen har inspirert til liknande initiativ både i Nederland og i Finland. Norske styresmakter, forskingsmiljø og delvis også matbransjen engasjerer seg i det internasjonale arbeidet med å redusere matsvinn. Det gjeld aktivitetar i FN, OECD, EU og Nordisk ministerråd, inkludert FN-komiteen for mattrøggleik, EU-plattforma og EU-ekspertgruppa for matsvinn. Bransjeavtala representerer eit nybrotsarbeid og er unik i verdssamanheng ved at ho femnar om heile verdikjeda for mat.

Temaet matsvinn er omtalt i Meld. St. 45 (2016–2017) *Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi*. Stortinget har ved handsaminga av meldinga bede regjeringa om å utarbeide ei eiga matkastelov.¹² Miljødirektoratet har fått i oppdrag å utarbeide eit forslag til matkastelov.

13.7 Regjeringa vil

- etablere eit samarbeidsforum for berekraftig forbruk
- satse på betre kunnuskap om berekraftig forbruk gjennom betre informasjon og opplæring på ulike arenaer
- arbeide for å styrkje dei internasjonale miljømerkeordningane
- utarbeide ein nasjonal strategi for sirkulær økonomi
- halde fram samarbeidet med matbransjen om å redusere matsvinnet gjennom bransjeavtalen om matsvinn

¹² Meld. St. 45 (2016–2017), Innst. 127 S (2017–2018), Vedtak 489.

14 Forbrukarutfordringar på daglegvaremarknaden



Figur 14.1

Foto: Johnér

14.1 Innleiing

Daglegvaremarknaden er viktig for forbrukarane. Ein god daglegvaremarknad er kjenneteikna av at forbrukarane kan gjere informerte val i tråd med eigne preferansar. Dette inneber god tilgang til eit breitt utval av trygge og sunne daglegvarer av god kvalitet i ulike priskategoriar, og enkelt forståeleg og tilgjengeleg informasjon om kva varene innehold og kva eigenskapar dei har. Korrekt og informativ merking skal medverke til dette.

Dette kapittelet omhandlar enkelte utviklingstrekk ved daglegvaremarknaden. Vi går her inn på dei viktigaste utfordringane for forbrukarane knytt til digitalisering, merking, merkeordningar og marknadsføring av mat overfor barn og unge.

Konkurransen på daglegvaremarknaden er tema i stortingsmeldinga om handelsnæringa, Meld. St. 9 (2018–2019). Konkurranseasiasjonen får her derfor berre ein kort omtale.

14.2 Utviklinga og konkurransen på daglegvaremarknaden

Ifølgje SSB utgjorde utgiftene til mat og alkoholfrie drikkevarer 11 prosent av dei totale forbruksutgiftene til hushalda i 2017. Denne prosentdelen har lege stabilt dei siste åra. Samanlikna med nabolanda har Noreg likevel høgare prisar og eit meir avgrensa utval i daglegvarehandelen. Dette kan forklarast med mellom anna geografi og

spreidd folkesetnad, klima og politisk bestemte rammevilkår. Den utfordrande konkurransesituasjonen på daglegvaremarknaden, med høg konsestrasjon både på leverandørleddet og detaljistleddet, kan også vere ei årsak. Ein viktig skilnad mellom den norske og dei andre skandinaviske marknadene er at konkurransen på detaljistleddet i Noreg er prega av fråvær av små, utanlandske utfordrarar i lågprissegmentet. Dette svekkjer den faktiske og potensielle konkurransen frå utanlandske kjeder for dei tre norske kjedene.

Det er i dag rundt 15 ulike profilkjelder i Noreg. Dei to paraplykjedene Coop og NorgesGruppen kontrollerer begge fleire ulike profilkjelder i fleire ulike segment. Coop har kjedene Coop Extra, Coop Prix, Coop Obs Hypermarked, Coop Marked og Matkroken, mens NorgesGruppen har kjedene Kiwi, Meny, Joker, Spar, Eurospar, Jacob's, Nærbutikken og CC. Reitangruppen og IK Lykke har berre éi profilkjede kvar – høvesvis REMA 1000 («REMA») og Bunnpris. I realitet har ein derfor fire uavhengige daglegvaregrupperingar med daglegvarebutikkar i Noreg. Paraplykjedene driv og eig i varierande grad butikkane og lokala som er knytte til profilkjedene. I dag er så godt som alle daglegvarebutikkar knytte til ei kjede.

Omsetninga av daglegvarer i Noreg passerte 176 milliardar kroner i 2018 (AC Nielsen 2019), og talet på butikkar har vore stabilt (3843 butikkar ved utgangen av 2017). Meir enn 96 prosent av marknaden blir kontrollert av tre paraplykjelder: NorgesGruppen (43,1 prosent), Coop Norge (29,7 prosent) og Rema 1000 (23,4 prosent). Dei resterande prosentane blir i hovudsak dekte av Bunnpris (3,8 prosent). Grensehandelen kjem i tillegg og utgjorde i 2017 drygt 15 milliardar kroner. Nettbutikken Kolonial.no omsette i 2017 for 801 millionar kroner.

Vi kan samanlikne konsestrasjonen på detaljistleddet i Noreg med nivået i nabolanda.¹ Det som skil Noreg frå nabolanda, er mellom anna fråværet av utanlandske hard discount-kjelder som Aldi, Lidl og Netto. Dette er internasjonale kjelder som er store i andre europeiske land, og som derfor kan ha skalafordelar på tvers av landegrensene i mellom anna innkjøp, knowhow og konseptutvikling. Dette inneber at dei kan skape eit sterkare konkurransepress enn det marknadsdelen i dei nordiske landa skulle tilseie. Fråværet av slike kjelder i Noreg gjer at dette konkurransepresset manglar på den norske daglegvaremarknaden.

¹ Sjå samanlikningar for 2016 i Oslo Economics og Oeconomica, *Etableringshindringer i dagligvaresektoren*, 2017.

Ein kan til ei viss grad kjøpe daglegvarer frå andre salskanalar enn daglegvarebutikkar – til dømes kioskar, bensinstasjoner, multivarebutikkar, nettbutikkar, taxfree-butikkar og gjennom grensehandel. Bondens marknad og spesialbutikkar for lokalmat har også etablert seg i matmarknaden og bidreg til større mangfold for forbrukarane. I kva grad forbrukarane opplever desse salskanalane som reelle alternativ til daglegvarebutikkane, avheng mellom anna av kjøpsituasjonen og preferansane til forbrukarane og av eigenarten til dei ulike kanalane.

For ein del forbrukarar kan netthandel vere ein enkel måte å handle daglegvarer på. Netthandel kan vere både tidssparande, oversiktleg og lett tilgjengeleg heimanfrå. Det kan særleg vere positivt for eldre, funksjonshemma og andre som har vanskar med å komme seg til fysiske butikkar. Samla sett utgjorde omsetninga frå sal av matkasser og daglegvarehandel på nettet om lag 2 milliardar kroner (eks. mva.) i 2018. Omsetninga på dei nye salsplattformene er venta å auke framover. Trenden er aukande også for middagskasser leverte av aktørar som Kolonihagen, Godtlevrt.no og Adams Matkasse.

Rapporten som Oslo Economics gav ut i 2017 om etableringshinder på daglegvaremarknaden, slår fast at det er vanskeleg for nye aktørar å etablere seg på daglegvaremarknaden. At dei nettbaserte aktørane Marked.no og 123levert.no har mått leggje ned dei siste åra, underbyggjer dette. Oslo Economics meiner likevel at dersom den aktuelle veksten i netthandelen og omsetninga av matkasser held fram, vil dette utgjere det største konkurransepresset på dei tre store daglegvarekjedene i tida framover. Utviklinga på denne delen av marknaden framstår likevel førebels som usikker, både med omsyn til omfang og lønnsemd. Slik situasjonen er i dag, ser nettaktørane ut til å utøve eit avgrensa konkurransetrykk på dei tradisjonelle daglegvarekjedene.

I stortingsmeldinga om handelsnæringa² har regjeringa gjort greie for utfordringar med konkurransen på daglegvaremarknaden og kva tiltak ein jobbar med for å løyse desse.

14.3 Fordelsprogramma til kjedene

Kvar av dei tre største daglegvarekjedene tilbyr kundane eit fordelsprogram, det vil seie ei form for medlemskap som gir ulike former for utbyte,

² Meld. St. 9 (2018–2019) *Handelsnæringen – når kunden alltid har nett*.

bonus eller rabatt. Til gjengjeld får kjedene betre kunnskap om kundane, høve til å individualisere tilbod – og kanskje ein viss kundelojalitet. Ifølgje SIFO (2017) har Coop 1,7 millionar medlemmar, mens NorgesGruppen (Trumf-kort) har om lag 2 millionar medlemmar. Då Rema 1000 lanserte mobilappen «Æ» i januar 2017, oppgav kjeda at det i løpet av nokre få veker blei registrert 800 000 nedlastingar. Dei fleste forbrukarar er med andre ord medlemmar i eitt eller fleire fordelsprogram knytt til daglegvaremarknaden.

Fordelsprogram kan auke kundelojaliteten på fleire måtar. Eit døme kan vere innelåsand mekanismar som trappetrinnbonusar, det vil seie fordelar ein oppnår ved å tene opp poeng over visse nivå. Dersom færre forbrukarar reagerer på prisendringar, dempar det konkurransen. For aktørar med ei dominerande stilling på marknaden kan slike former for rabattar vere i strid med konkurranselova § 11 dersom innlåsingsverknadene gjer at dei mindre aktørane får svekt høve til å konkurrere.

Fordelsprogram kan også vere med på å tilsløre prisbiletet. Det skjer ved at forbrukarane først må samanlikne hylleprisane og deretter ta høgde for bonusar, rabattar og personlege tilbod, før dei kan slå fast kvar varene eigentleg er billigast. Det kan i praksis vere vanskeleg for kvar enkelt forbrukar å gjere ei fullstendig prissamlikning av daglegvarer på tvers av marknaden.

Gjennom fordelsprogram kan daglegvarekjedene skaffe seg data om kjøpa til kvar enkelt kunde. Dette gjer det mogleg å analysere endringar i forbrukaråtferd på individnivå som følge av til dømes prisendringar, hyllelassjusteringer, produktlanseringar og kampanjar. Slike data har derfor stor verdi for daglegvarekjedene.

Fordelsprogramma til daglegvarekjedene reiser mykje av dei same personvernrelaterte problemstillingane som innsamling av forbrukardata i andre bransjar (t.d. i digitale betalings- og abonnementstjenester). Førebelse undersøkingar av korleis kjedene nyttar kundedata, tyder likevel på at ein er noko tilbakehalden når det gjeld å utvide analysar og bruksområde av slike data.³

Regjeringa meiner det er positivt at forbrukarane kan nyte seg av tilbod og rabattar på marknaden. På den andre sida er det viktig at fordelsprogramma ikkje skaper nye, eller forsterkar eksisterande, utfordringar på daglegvaremarknaden. Regjeringa vil følgje med på utviklinga i bruken av kundedata frå fordelsprogram og tette

kunnskapshol om korleis dette påverkar forbrukarane på daglegvaremarknaden.

14.4 Nye marknadsplassar – nye høve for forbrukarane

Ei stadig større mengde mat og næringsmiddel blir omsett via internett, formidla gjennom nettbutikkar, sosiale medium og privat delingsøkonomi.⁴ Det blir selt matkasser og tilbode mat mellom privatpersonar gjennom eigne grupper på sosiale medium. Det er positivt at mat blir omsett gjennom nye kanalar. For mange forbrukarar er nett-handel ein enklare måte å kjøpe daglegvarer på,

Boks 14.1 Nettsal av kosttilskot

Nettsalet av kosttilskot er uoversiktleg, og ein stor del av salet går via norske og utanlandske nettbutikkar, treningscenter og ulike alternative behandlarar. Mattilsynet har utført tilsyn som viser at aktørane ofte har lite kunnskap om potensielle farar for forbrukarane og kva reglar som gjeld for salet. Mattilsynet og Toll- etaten fann i 2017 ulovlege stoff – deriblant anabole steroid, særhøge koffeinnivå, narkotika og reseptpliktige legemiddel – i 70 prøver henta frå kosttilskot som var kjøpte hos utanlandske nettbutikkar. Fleire av dei funne stoffa kunne vere direkte helseskadelege.

Boks 14.2 Nettsal av alkohol

På bakgrunn av utviklinga i sal av daglegvarer på nett er det vedteke å sjå nærmare på om ein bør endre regelverket når det gjeld nettsal av alkohol. Helsedirektoratet har på oppdrag frå Helse- og omsorgsdepartementet kartlagt problemstillingar og behovet for å endre regelverket. Relevante aktørar har komme med innspel til problemstillingar og utfordringar. Helse- og omsorgsdepartementet vil vurdere kartlegginga frå direktoratet og om det er behov for endringar i regelverket. Eventuelle forslag til endringar i regelverket vil bli sende på høyring.

³ SIFO, *Når stordata blir big business*, 2017.

⁴ Mattryggleik i delingsøkonomien blei omtalt i NOU 2017: 4 *Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer*.

både fordi det sparer tid og fordi det kan vere meir oversiktleg.

Omsetning og servering av mat og næringsmiddel er regulert av føresegne i matlova om å sikre helsemessig trygge næringsmiddel, fremje helse, kvalitet og forbrukaromsyn langs heile produksjonskjeda og sørge for miljøvennlig produksjon. Mattilsynet fører tilsyn med at mat- og drikkevarereprodusentar følgjer regelverket for mattryggleik, men produsentane har sjølve ansvar for at maten er trygg. Reglane gjeld også ved omsetning gjennom nye kanalar.

Regjeringa er oppteken av at ein skal ha eit fleksibelt regelverk og tilsyn, slik at ein kan til-

passe det i takt med utviklinga av nye marknadsplassar. Dette er viktig for å sikre forbrukarane trygg mat og trygge næringsmiddel. Mattilsynet jobbar med å utvikle tilsynet med netthandel og naudsynte støtteverktøy for slikt tilsyn.

14.5 Forbrukarinformasjon på daglegvaremarknaden

Samanhengen mellom mat og helse, miljø og etikk ved produksjon og forbruk av mat har fått mykje merksemd. Dette er tema som er viktige for matvala til mange forbrukarar. Samstundes er det òg knytt enkelte meir overordna helse- og miljøpolitiske mål til matforbruket.⁵

Det florerer med medieoppslag og meiningstringar om helse og kosthald. Også sjølvoppnemnde ekspertar, kommersielle og til dels useriøse aktørar ytrar seg om desse tema. Dette kan gjere det krevjande for styresmaktene å nå fram med kunnskapsbaserte råd og tilrådingar om helse og kosthald. Regjeringa arbeider for at forbrukarane skal få god og rett kunnskap om samanhengane mellom kosthald, ernæring og helse. Dette er viktig for å kunne nyttiggjere seg av informasjon om matvarer og navigere i eit uoversiktleg mediebilete. Helsestyresmaktene har ei viktig oppgåve i å leggje til rette for at alle skal få tydeleg og lettfatteleg informasjon om desse tema. I tråd med dette la regjeringa i 2017 fram ein nasjonal handlingsplan for kosthald.⁶ Handlingsplanen viser mellom anna til nyare forsking som påpeikar at eit usunt kosthald, saman med høgt blodtrykk og tobakk, er det som tek flest liv i Noreg.⁷ God informasjon om kosthald er derfor prioritert frå regjeringa si side. Her har også matbransjen sjølv ei utfordring i å gi forbrukarane god og rett informasjon om merking, kvalitet, pris og vareutval. Eventuelle digitale informasjonsløysingar vil spesielt kunne gi fordelar for mellom anna allergikarar og svaksynte.

Helsedirektoratet sin årlege rapport om utviklinga i norsk kosthald i 2018 viser ei positiv utvikling i det norske kosthaldet over tid, men ein negativ trend i konsumet av fisk held fram. Fiskekonsumet er ifølgje helsestyresmaktene allereie lågare enn ein ønskjer. Årsakene er samansette. Faktorar som har innverknad på konsumet av sjømat, er ifølgje Norges Sjømatråd mellom anna del

⁵ Sjå også kapittel 13 om berekraftig forbruk.

⁶ Nasjonal handlingsplan for bedre kosthold (2017–2021) Sunt kosthold, måltidsglede og god helse for alle.

⁷ Ibid, Global burden of disease, 2013.

Boks 14.3 Rettferdig konsum – REKO-ringar i Noreg

REKO-ringar har blitt ein ny salskanal for lokalprodusert mat i Noreg. Ein REKO-ring er ein enkel distribusjonsmodell for matvarer og fungerer som ei digital kontaktplattform mellom produsentar og forbrukarar i nærområdet. Ein REKO-ring er eit matnettverk der fleire lokalmatprodusentar annonserer varer i ei felles Facebook-gruppe. Kundane førehandsbestiller varer via Facebook-gruppa og får levert varene til avtalt tid på ein fast stad.

REKO, av RETTferdig KOnsum, er eit konsept som opphavleg kjem frå Finland. Salsforma har ingen mellomledd og produsenten får 100 prosent av salssummen. Den fyrste REKO-ringa blei etablert i november 2017. Hittil er det etablert om lag 40 REKO-ringar i ulike byar i Noreg, og fleire er planlagde. Dei ulike REKO-ringane i Noreg har til saman over 100 000 følgjarar på Facebook. Om lag 450 produsentar tilbyr varer gjennom denne salskanalen.

Med REKO blir lokal mat lettare tilgjengeleg for forbrukarane, og produsentane kan selje varene sine på ein effektiv måte utan bruk av mellomledd. Etableringa av REKO-ringane er ein del av prosjektet Matnyttig, som Norsk Bonde- og Småbrukarlag har starta. Målet med prosjektet er å auke lokalmatproduksjonen i Noreg, stimulere til betre lønnsmed og skape medvit blant forbrukarane om kor viktig det er med lokal vidareføredling og produksjon i liten skala. Krava til mattryggleik i samband med REKO-ringane er skildra i kapittel 14.

Boks 14.4 Matportalen.no

Matportalen.no er ein informasjonsportal som styresmaktene har oppretta for å gi forbrukarretta informasjon om sunn og trygg mat, og fysisk aktivitet. Målet med Matportalen.no er å gjere forbrukarane i stand til å gjere informerte val. Kosthald, helse, matsmitte, hygiene, fysisk aktivitet og merking av mat er blant hovudtemaa på Matportalen.no. Fleire etatar er bidragsytarar til Matportalen.no: Mattilsynet, Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet, Vitskapskomiteen for mat og miljø, Veterinærinstituttet, Norsk institutt for bioøkonomi, Havforskingsinstituttet, Direktoratet for strålevern og atomtryggleik, og offentlege matstyretemakter i andre land. Ansvarleg redaktør er kommunikasjonsdirektøren i Mattilsynet.

av reklamen, produktutval, pris og tilgjengelegheit. Det er også ein generasjonseffekt; dei eldre et meir enn dei yngre.

Helseministeren etablerte i 2014 ei næringslivsgruppe på matområdet med mål om å samarbeide om betre kosthald hos innbyggjarane.⁸ Eldre- og folkehelseministeren møter gruppa jamleg for å diskutere aktuelle saker. For å gjere arbeidet til gruppa meir heilskapeleg og føreseileg inngjekk partane ein eigen intensjonsavtale i 2016. I tillegg til konkrete mål for reduksjon av salt, metta feitt og sukker i kosthaldet, inneholder avtalen mål for å auke inntaket av frukt, bær, grove kornvarer og fisk. Dette er i tråd med måla i handlingsplanen for betre kosthald. Dei kosthaldsrelaterte kommunikasjonskampanjane til Helsedirektoratet skal støtte opp om arbeidet knytt til intensjonsavtalen. Om lag 100 verksemder i matbransjen er no tilknytte denne avtalen.

14.6 Merking av matvarer

Korrekt, relevant og lett tilgjengeleg matinformasjon er ein føresetnad for at forbrukarane skal kunne gjere informerte val, setje saman eit sunt kosthald og utøve forbrukarmakt på matmarknaden.

Regelverket for matinformasjon, inkludert merking, er heimla i matlova. Matinformasjonsforskrifta inneholder generelle krav til merking og næringsdeklarasjon av matvarer. Forskrifta er basert på EUs forordning (EU) nr. 1169/2011 om matinformasjon til forbrukarane. Næringsdeklarasjonen skal gi informasjon om innhaldet av energi, feitt, metta feitt, karbohydrat, sukkerartar, protein og salt.

Krava til merking skal gjere det enklare for forbrukarane å lese og forstå kva maten inneholder. Merkinga skal vere korrekt, gi tilstrekkeleg informasjon og ikkje villeie forbrukarane. Dette er spesielt viktig for personar som har allergiar eller intoleranse mot visse typar matvarer. I tillegg til merking på sjølve matvara, blir det stilt krav til presentasjon og reklame.

I tillegg til å ta inn EU sine generelle merke-reglar, har vi også nasjonale merkeregler. Sær-eigne merkeregler på fisk gir forbrukarane rett til informasjon om fangst-/slaktedato på fersk fisk og informasjon om fiskeart, produksjonsmetode (oppdrett eller villfanga) og fangstområde eller opprinnelsesland på fisk.

Det er produsentane og importørane som har ansvaret for at produkta er trygge å ete, og at merkinga er i samsvar med regelverket. Merking er viktig for eit påliteleg frambod og tek vare på både forbrukaren og dei pålitelege aktørane i matkjeda. Informasjon om til dømes haldbarheit, ingrediensar og næringsinnhold spelar òg ei rolle for tryggleiken som forbrukarane opplever. I dette ligg det at forbrukarane skal oppleve subjektivt, og ha tillit til, at maten er trygg, og at produktet faktisk er det som står på pakka. Mattilsynet fører tilsyn med at matvarer som blir produserte og selde i Noreg, innfrir krava i regelverket.

Forbrukarrådet har ved fleire høve gjort undersøkingar som viser at produkt i daglegvarehandelen ikkje alltid inneholder det som blir lovt på pakningane. Forbrukarrådet har derfor oppmoda styresmakter og produsentar til å rydde opp i det som kan bli oppfatta som villeiande merking, slik at forbrukarane kan ha tillit til produsentane. Kvart år går Mattilsynet gjennom merkinga på eit utval av varer i butikkane og gir produsentane pålegg om å rette opp eventuelle feil. Til dømes viste Mattilsynet sin merkesjekk i 2018 at 177 av 209 kontrollerte brød og brödvarer var merkte feil. Tala må sjåast i lys av at Mattilsynet fører risikobasert tilsyn i den forstand at ein prioriterer tilsyn på område der ein ventar brot på regelverket. Ingen av feila var av ein slik karakter at dei kunne medføre fare for forbrukarane si helse. For å gjere det enklare for næringsaktørane å følgje regelverket

⁸ Næringslivsgruppa omfattar Helse- og omsorgsdepartementet, næringsorganisasjonar, mat- og drikkevarareprodusentar og daglegvarehandelen.

har Mattilsynet utarbeidd rettleiingsmateriell og informasjon. I tillegg til regelverket generelt, går materiellet på tema som næringsdeklarasjonar, merking av allergen og bruk av helse- og ernæringspåstandar.

Mykje tyder på at næringsdeklarasjonar og innhaltslister er vanskelege å forstå for mange forbrukarar. I ein SIFO-studie frå 2015 var nærmare 50 prosent heilt eller delvis samde i påstanden om at det er vanskeleg å forstå merkinga. Langt færre (31 prosent) svarte at dei ikkje brydde seg om å lese merkinga.⁹ Eit viktig argument for å innføre sunnheitsmerking har nettopp vore at det kan vere vanskeleg å forstå og tolke varedeklarasjona. Helsestyresmaktene rår forbrukarane til å sjå etter nøkkelholsmerket for å gjere betre og sunnare val.

14.6.1 Haldbarheitsmerking

Haldbarheitsmerkinga gir viktig informasjon om mattriggleik. Krava til haldbarheitsmerking følger av matinformasjonsforskrifta. Ferdigpakka matvarer skal merkast med haldbarheitsdato. Det er to former for haldbarheitsdato: «Siste forbruksdag» og «best før». Merking med haldbarheitsdato blir gjort av omsyn til både helse og kvalitet. Dei fleste matvarer skal vere merka med «best før...» eller «best før utgangen av...». Datoen viser kor lenge vara held seg i uopna emballasje utan å tape kvalitet eller andre spesifikke eigenskapar. Dersom ein må oppbevare matvara på ein bestemd måte, skal det i tillegg til dato også vere oppgitt oppbevaringsmåte. Matvarer som lett blir skjemde og derfor kan bli helsefarlege, skal merkast med «siste forbruksdag...» etterføgt av sjølv dato. Slike matvarer kan ikkje seljast etter at dato er gått ut. Matvarer som lett blir skjemde, skal alltid vere merka med informasjon om oppbevaringsmåte.

Det er produsenten som vurderer og set haldbarheitsdato på matvara. For å unngå unødig matsvinn er det viktig at merking med «siste forbruksdag» berre blir nytta på varer som lett blir skjemde, og som kan bli helsefarlege utan at forbrukarane vil kunne registrere det ved å bruke sansane. For varer som er merka med «best før», vil forbrukarane kunne nytte sansane for å vurdere på eiga hand om ein bør kaste vara. Mattilsynet har utarbeidd eit faktaark om haldbarheitsmerking. Faktaarket er tilgjengeleg på nettstaden Matportalen.no. Her finst det også forbru-

karinformasjon om handtering og oppbevaring av mat på eige kjøkken, og til dømes korleis ein oppbevarer middagsrestar på ein trygg måte.

I samband med oppfølginga av bransjeavtalen om matsvinn som blei omtalt i kapittelet om berekraft, har regjeringa sett i verk ei rekke tiltak i samarbeid med matbransjen. Store delar av matbransjen blei i 2018 samde om å nytte den frivillige tilleggsmerkinga «best før (dato), ofte god etter». Mattilsynet er einig i at denne frivillige tilleggsmerkinga kan brukast. Målet er å stimulere forbrukarane til å nytte sansane sine for å vurdere om matvarer er skjemde eller etande. Matbransjen har også utvikla eit felles «sjå, lukt, smak»-symbol for å hjelpe forbrukarane.

Frukt, grønsaker og bakevarer utgjer ein stor del av maten som forbrukarane kastar.¹⁰ For denne typen varer er det ikkje krav om haldbarheitsmerking. Undersøkingar viser at årsakene til at forbrukarane kastar mat, er komplekse.¹¹ For å førebygge og redusere matsvinn krevst derfor meir informasjon, kunnskapsspreiing og medvitsgjering. Mattilsynet vil i samarbeid med Forbrukarrådet vurdere ytterlegare tiltak for å gi forbrukarane større kunnskap om haldbarheitsmerking og korleis dei handsamar og oppbevarer mat på rett måte. Organisasjonen Matvett AS arbeider for å redusere matsvinnet blant forbrukarane. Regjeringa vil saman med matbransjen halde fram med å arbeide aktivt for å hjelpe forbrukarane å kaste mindre mat.

14.6.2 Nye reglar for merking av alkoholhaldige drikkevarer

Alkoholhaldige drikkevarer med meir enn 1,2 volumprosent alkohol er unntakne frå det obligatoriske kravet i matinformasjonsforordninga om merking med ingrediensliste og næringsdeklarasjon. EU-kommisjonen skal i samsvar med matinformasjonsforordninga vurdere om alkoholhaldige drikkevarer skal vere omfatta av kravet om merking med ingrediensliste og næringsdeklarasjon. Så langt har EU-kommisjonen oppmoda ein samla alkoholindustri til å komme opp med eit felles forslag til ei sjølvreguleringsordning som oppfyller forventinga frå forbrukarane om informasjon om innhald i alkoholhaldige drikkevarer. Alkoholindustrien la fram forslaget sitt til sjølvreguleringsordning i mars 2018. Forslaget inneber

¹⁰ Matvett.no

¹¹ SIFO, *Spise eller kaste? Om hvordan forbrukerne gjør vurderinger av matens spiselighet, og betydningen av holdbarhetsmerking for matsvinnet i norske husholdninger*, 2018.

⁹ SIFO, *Mat, måltid og moral – hvordan spise rett og riktig*, 2015.



Figur 14.2

Foto: Johnér

ikkje eitt felles forslag, men nokre konkrete krav som skal gjelde for kvar sektor. Forslaget til sjølvregruleringsordning er no til vurdering hos EU-kommisjonen.

Regjeringa meiner at alkoholhaldige drikkevarer bør merkast på lik linje med andre matvarer. Det er viktig for folkehelsa at forbrukarane får vite kva produkta inneheld, slik at dei kan gjere informerte val. Frå norsk side er det ønskjeleg med ei regulering, og Noreg har teke opp dette med EU-kommisjonen ved fleire høve. Helse- og omsorgsdepartementet følgjer saka i EU.

14.7 Merkeordningar på daglegvaremarknaden

Siktemålet med ei merkeordning er at ho skal vere informativ og gi objektive fakta. Eitt av hovudvilkåra for all merking av mat, inkludert private merkeordningar, er at merkinga ikkje skal vere villeiande. Utover dette kravet er det stor fridom til å utforme private merkeordningar.

Regelverket om bruk av ernærings- og helse-påstandar, informasjon, sporbarheit og merking

på matområdet er harmonisert gjennom EØS-avtala. Regelverket om nøkkelholsmerking, verna nemningar og enkelte kvalitetsføresegner er nasjonalt regelverk.

14.7.1 Nøkkelhølet

Nøkkelhølet er ei nordisk, offentleg og frivillig merkeordning for sunnare matvarer. Ordninga blei innført i 2009. Kva grupper matvarer som kan få Nøkkelhølet, og kva kriterium dei må oppfylle, er fastsett i fellesskap av norske, svenske, danske og islandske styresmakter. Merkeordninga skal gjere det enkelt å velje sunnare matvarer som inneholder meir fiber og fullkorn og mindre metta feitt, sukker og salt. Innanfor kvar matvaregruppe er det sett ulike kriterium for innhaldet av desse næringsstoffa. Matvaregrupper som brus, godteri, kaker og kjeks kan ikkje merkast med Nøkkelhølet. Helsedirektoratet og Mattilsynet har ansvar for utvikling av merkeordninga, og Mattilsynet fører tilsyn med at reglane for bruk av merket blir følgde. Ei kartlegging som Universitetet i Oslo gjennomførte på oppdrag frå Helsedirektoratet, viser at det å bytte til nøkkelholsmerka produkt er eit effektivt grep for å komme nærare eit kosthald som er i tråd med tilrådingane frå styresmaktene.

I 2015 blei forskriftera revidert med skjerpa krav til metta feitt, salt, tilsett sukker og fiber. Helsestyresmaktene meiner det er behov for å følgje utviklinga i talet på og omsetninga av nøkkelholsprodukt for å kunne vurdere effekten av merkeordninga. Det er også viktig med god kommunikasjon om merkeordninga, slik at fleire forbrukarar vel merka produkt. Samstundes er det viktig å motivere bransjen til å utvikle fleire produkt som kan merkast med Nøkkelhølet. Helsestyresmaktene jobbar systematisk med merket, både når det gjeld å revidere og stramme inn kriteria og å styrke kommunikasjonen mot alle grupper i befolkninga.

Talet på nøkkelholsprodukt har auka kraftig sidan merket blei etablert i Noreg. I 2009 var det 409 produkt, mens det i 2017 var 2084 produkt. To av tre nordmenn meiner at merkeordninga er god, og i 2018 hadde 60 prosent stor eller særstор tillit til Nøkkelhølet. Eit av tiltaka i handlingsplanen for betre kosthald er å vurdere om ein kan gjere dei merka produkta enkle å kjenne att, også for dei med nedsett syn.

Det er eit mål å auke tilbodet av nøkkelholsprodukt i alle daglegvarekjeder og på kiosk-, bensin- og servicemarknaden (KBS-marknaden). Dette er i tråd med både handlingsplanen for betre kosthald og intensjonsavtalen mellom helsestyresmaktene og matvarebransjen. Matbransjen støttar

opp om merket og arbeider for å auke talet på nøkkelholsmerka matvarer.

I samarbeid med dei andre nordiske landa vil regjeringa i 2019 lansere og implementere ein felles nordisk varemerkestrategi for å styrkje og utvikle Nøkkelhololet.

14.7.2 Merkeordningar for norsk mat

Stiftinga Matmerk administrerer fleire merkeordningar for norsk mat. Nyt Norge er ei frivillig merkeordning for produkt som er baserte på norske råvarer og kvalitetssikra gjennom Kvalitetssystem i landbruket (KSL). Nyt Norge-merket garanterer bruk av norske råvarer og stiller krav til at matvarene er heilproduserte av verksemder som er lokaliserte i Noreg.

Spesialitet er den største merkeordninga for lokalmat i Noreg. Produkt med dette merket er laga i Noreg og oppfyller bestemte krav til råvarer, produksjonsmetode og/eller oppskrift.

Beskytta nemningar er ei offentleg merkeordning som gir hove til å verne produktnemningar for mat og drikke ut frå opphav, geografi og tradisjonelt sær preg. Ordninga blir regulert av ei eiga nasjonal forskrift. 29 norske og tre utanlandske produkt er no verna via ordninga. Mangfaldet av produkt er eit resultat av lange tradisjonar, høg kunnskap og råvarer som er dyrka under særstegnede vekstvilkår. Dette er med på å gi produkta unik smak og karakteristikk.

14.7.3 Merkeordning for økologiske produkt (Ø-merket)

Omgrepet «økologisk» er verna gjennom det offentlege regelverket for økologisk produksjon. Regelverket er ein del av EØS-avtalen, og dekkjer heile matproduksjonskjeda. EØS-regelverket forpliktar Noreg til å ha ei kontrollordning i offentleg regi. Mattilsynet har gitt Debio rett til å føre tilsyn med og gjere enkeltvedtak på dei fleste av områda som er omfatta av forskrifter. Debio fører tilsyn med at produkt som blir marknadsførte som økologiske, tilfredsstiller krava som regelverket stiller til økologisk produksjonsmetode. Ø-merket fra Debio kan brukast til å merke økologiske produkt. Det finst òg ein eigen EU-logo for økologiske produkt. Logoane kan brukast saman.

Boks 14.5 Brødkalaen

I Noreg finst det også private merkeordningar for mat. Brødkalaen er ei frivillig merkeordning for mjøl- og bakeribransjen. Merkeordninga er eigd av Baker- og Konditorbransjens Landsforening. Skalaen viser kor stor prosentandel av den totale mjølmengda i brødet som er heilkorn, sammale mjøl og kli. I tillegg til brødkalasymbolet, er emballasjen merka med grovhetsgrad i prosent.

Merkeordninga har gjort det lettare for forbrukarane å velje sunnare brød, og særstegnende mange brød blir i dag selde med brødkalaen. Ei undersøking som YouGov gjennomførte i 2017, viste at halvparten av dei spurde brukte Brødkalaen dagleg når dei kjøpte brød.

14.7.4 Korleis forbrukarane opplever merkemangfaldet

Det finst eit mangfald av merke på den norske daglegvaremarknaden. Ei undersøking som SIFO gjorde i 2011, viser at mange forbrukarar synest det kan vere vanskeleg å orientere seg i mangfaldet av merke. Særstegnende mange ville likevel ikkje vore mangfaldet forutan og prøver å nytte seg aktivt av merke i det daglege. Hovudfunnet i undersøkinga var at forbrukarar flest var nøgde med merkeordningane. Forbrukarane som sette seg inn i og nytta relevante merkeordningar når dei handla, var stort sett dei som var særleg opptekne av bestemte vareeigenskapar. Undersøkinga viste også at forbrukarane har høgast tillit til dei offentlege merke. Sjølv om det ikkje såg ut til å vere grunnlag for å hevde at mangfaldet av merke i seg sjølv var eit problem, blei det påpeika eit klart behov for betre informasjon om kva dei ulike merka inneber.¹²

For å styrkje effekten av merkeordningar som forbrukarrettleiing utarbeidde Forbrukarrådet i 2012 ei nettbasert informasjonsløysing for dei vanlegaste merkeordningane på daglegvaremarknaden. Merkeoversikta gir lettfatteleg informasjon om mellom anna kven som står bak kvart merke, og kva kriterium som gjeld for bruken av dei ulike merka.

¹² SIFO, *Seleksjon og ignorering – Forbrukerstrategier for å manøvrere i merkemangfoldet*, 2011.

14.8 Marknadsføring av usunn mat og drikke til barn

Vala som forbrukarane tek, blir ikkje styrt berre av kunnskap og haldningar, men også av andre faktorar. Dette kan bli utnytta i marknadsføringa av produkta. Eit døme er produktlasseringa i daglegvarebutikkane, som kan vere innretta slik at ein impulsivt blir freista til å velje usunne produkt.

Marknadsføringa av mat kan ha andre og til dels motstridande bodskapar samanlikna med merkinga, som skal vere faktabasert. Informasjon som forbrukarpolitisk verkemiddel er avgrensa til upartisk informasjon som ikkje er knytt til eit personleg økonomisk motiv for å gi informasjonen. Marknadsføring av mat fell derfor ikkje inn under dette informasjonsomgrepet.

Verdas helseorganisasjon (WHO) har sidan 2006 jobba med å finne ut korleis medlemslanda kan regulere marknadsføring av usunn mat og drikke til barn. Dette arbeidet er forankra i ei rekke deklarasjonar, strategiar og handlingsplanar frå WHO. I 2010 vedtok Verdas helseforsamling i WHO tilrådingar om korleis medlemslanda kan regulere denne typen marknadsføring nasjonalt. Noreg har vore initiativtakar og pådrivar for arbeidet i dei styrande WHO-organa.

I 2013 blei det i eit samarbeid mellom Virke, Annonsørforeningen (ANFO) og NHO utarbeidd frivillige retningslinjer for marknadsføring av usunn mat og drikke til barn og unge. Dette var etter at Helse- og omsorgsdepartementet og dåverande Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet hadde sendt eit forslag til forskrift om regulering av marknadsføring retta mot barn og unge av usunn mat og drikke på høyring. Dei frivillige retningslinjene tok utgangspunkt i forslaget til regulering frå dei to departementa. Virke, ANFO og NHO etablerte Matvarebransjens Faglige Utvalg (MFU), som administrerer retningslinjene. Retningslinjene tredde i kraft i januar 2014 og fungerer no som ei sjølvreguleringsordning for matbransjen.

Målet med ordninga er å hindre marknadsføring av visse typer mat og drikke retta mot barn under 13 år. Retningslinjene er eit supplement til, og ei konkretisering av, gjeldande regelverk (m.a. marknadsføringslova). Alternativet til retningslinjene var ei eiga forskrift under matlova. Marknadsføringslova inneheld særlege føresegner som skal verne barn mot urimeleg handelspraksis og ulovleg marknadsføring. Forbrukartilsynet har i enkelte saker brukt desse føresegnene til å gripe inn mot marknadsføring av usunn mat retta mot

Boks 14.6 Energidrikkar

Fram til hausten 2008 blei næringsmiddel med tilsett koffein rekna som legemiddel, og berre små mengder koffein var som unntak frå dette tillate å tilsetje som aroma i cola og andre leskedrikkar. No kan koffein lovleg tilsetjast som aromastoff i matvarer og drikkar i samsvar med gjeldande næringsmiddelregelverk. I seinare år har salet av energidrikkar auka kraftig. Regelendringa har ført til ein stor auke i talet på produkt med tilsett koffein som seljast i butikkar, kioskar, på treningscenter og over internett. Marknadsføringa rettar seg gjerne mot barn og ungdom ved at ho blir knytt opp mot idrettsheltar. I ein rapport frå 2009 uttaler Vitskapskomiteen for mattryggleik at barn og unge kan få i seg for mykje koffein gjennom energidrikkar. Forbrukarrådet har gjennomført ei undersøking som viser at barn heilt ned i 10–12-årsalderen oppgir regelmessig forbruk av energidrikkar. Forbruksmønsteret endrar seg med alderen, ved at «inntak fleire gonger per veke» aukar monaleg frå 10–12-årsalderen til 13–15-årsalderen. Forbrukarrådet meiner at ein på grunn av skadeverknaðene bør innføre forbod mot sal av energidrikkar til barn og unge.

Sjølv om det ikkje er sett noko aldersgrense for kjøp av energidrikkar i Noreg, har leverandørane av energidrikkar til den norske marknaden blitt samde om ikkje å marknadsføre energidrikkar mot ungdom under 16 år. I tillegg har den norske drikkevarebransjen sjølpålagde retningslinjer om ikkje å drive marknadsføring mot barn under 13 år. Helse- og omsorgsdepartementet har bedd Mattilsynet om å undersøke ulike alternative tiltak for å verne barn og unge mot helsekadar som følge av høgt inntak av energidrikkar. Rapporten blei levert i februar 2019. Helse- og omsorgsdepartementet vil vurdere forslaga i rapporten og følgje opp på eigna måte.

barn. Styresmaktene vedtok i 2013 at sjølvreguleringsordninga skulle prøvast ut i ein toårsperiode og deretter evaluerast.

I 2017 fekk Forbrukarrådet gjennomført ei undersøking blant unge i alderen 13 til 15 år om marknadsføring av usunn mat og drikke i sosiale medium. Undersøkinga viste at denne typen marknadsføring i stor grad «går under radaren»

hos ungdommane – det vil seie at dei unge ikkje forstår at det er reklame. Ungdommane var merksame på den tradisjonelle reklamen, men ikkje den reklamen som dukka opp som statusoppdatering frå merkevareprodusentar, eller som produkt i nyheitsoppdateringar på Facebook. Heller ikkje innhaltsreklame i videoar på YouTube blei oppfatta som reklame.

Helse- og omsorgsdepartementet følgjer opp dialogen med MFU. Retningslinjene blei evaluerte av Helsedirektoratet i 2016 basert på ein kartleggingsstudie frå SIFO, ei sjølvevaluering frå MFU og synspunkt og vurderingar frå frivillige organisasjonar. Evalueringa viste at ordninga burde betrast med omsyn til aldersgrenser, marknadsføring i sosiale medium, bruk av emballasje som marknadsføringskanal og bruk av reklame knytt til sponsoring. I tillegg kom det fram at ordninga var lite kjend blant forbrukarane. Desse tilhøva har MFU jobba med. Produsentane var på den andre sida godt kjende med ordninga, og sokjer ofte råd hos MFU ved planlegging av marknadsføringsaktivitetar. Dette blei vurdert som eit positivt og viktig aspekt ved ordninga. Retningslinjene er viktige både i ordinær butikkhandel, på internett og i sosiale medium. Helse- og omsorgsministeren vurderte at det er gjort mykje bra på kort tid for å få etablert eit system og foran-

kre det internt i bransjen. Matbransjen sjølv ønskjer å halde fram med ordninga og viser til positive resultat. Regjeringa skal evaluere retningslinjene på nytt i 2019. Det vil vere viktig at retningslinjene er tilstrekkeleg omfattande, godt kjende og tilgjengelege – spesielt for marknadsførarane. I tillegg er det viktig at ordninga har tillit frå styresmaktene si side. Regjeringa ønskjer framleis å få innspel frå Forbrukarrådet og andre i den vidare utviklinga av retningslinjene.¹³

14.9 Regjeringa vil

- tette kunnskapshol om korleis kvardagen til forbrukarane blir påverka av måten daglegvarekjedene samlar inn og bruker kundedata på
- vurdere tiltak for å beskytte barn og unge mot helseskadar som skuldast høgt konsum av energidrikkar
- følgje opp og evaluere dei frivillige retningslinjene for marknadsføring av usunn mat til barn og unge i 2019

¹³ Marknadsføring overfor barn og unge er omtalt også i kapittel 7.

15 Forbrukarar og arbeidslivskriminalitet



Figur 15.1

Foto: Johnér

15.1 Innleiing

Forbrukarpolitikken handlar også om å støtte opp om forbruk som kan bidra positivt for samfunnet. Forbrukarar som får betre informasjon og støtte til å velje seriøse og lovlydige verksemder, kan bidra positivt til å motverke arbeidslivskriminalitet og svart økonomi.

Eit karakteristisk trekk ved arbeidslivskriminalitet er innslaget av multikriminalitet. Det kan vere skatte- og avgiftskriminalitet, korruption, kvitvasking, trygdesvindel, feil eller falsk informasjon og dokumentasjon, bruk av ulovleg arbeidskraft eller grove brot på føresegne om lønn og arbeidstid. Den vanlegaste forma for arbeidslivskriminalitet er ein kombinasjon av svart arbeid og

svart omsetning i samanheng med brot på reglane som gjeld for arbeidslivet. For å førebyggje og kjempe mot eit så samansett problem som arbeidslivskriminalitet krevst ein felles innsats frå ulike aktørar og på ulike arenaer.

Det er vanskeleg å slå fast det samla omfanget av arbeidslivskriminalitet i Noreg. Det er rekna ut at i 2015 utgjorde verdiskaping knytt til ulovleg verksemnd som er skjult for omverda, 1,2 prosent av fastlands-BNP, det vil seie om lag 30 milliardar kroner.¹

¹ Samfunnsøkonomisk Analyse AS, *Rapport 69-2017. Analyse av former, omfang og utvikling av arbeidslivskriminalitet*, 2017.

Svart arbeid og arbeidslivskriminalitet er eit samfunnsproblem ved at det offentlege taper inntekter som kunne vore brukte til å finansiere velferd og fellesgode. Arbeidslivskriminalitet er også eit problem for seriøse verksemder, fordi det skaper skeive konkurransevilkår. På individnivå er det ei utfordring at dei som jobbar svart i staden for kvitt, misser retten på feriepengar, lønn under sjukdom, pensjonsopptening og så vidare.

Ein rapport frå 2018 om innsatsen mot arbeidslivskriminalitet peikar på at private og offentlege oppdragsgivarar er dei som har størst moglegheit til å setje i verk trussel- og sårbarheitsredusrande tiltak mot kriminelle aktørar i arbeidslivet.² Dersom oppdrag ikkje lenger er tilgjengelege for kriminelle aktørar, blir innteningsmoglegheitene reduserte.

Partane i arbeids- og næringslivet har også over tid retta merksemd mot forbrukarmarknaden. LO, NHO, KS, Unio, YS og Skatteetaten har gjennom fleire år hatt eit organisert samarbeid mot svart økonomi (SMSØ). Føremålet med samarbeidet er å arbeide haldningsskapande og førebyggjande mot svart økonomi. Tiltaka rettar seg også mot forbrukarar.

Ved å handle kvitt medverkar forbrukarar til at seriøse verksemder får rettferdige konkurransevilkår og at arbeidstakrar får lovlege lønns- og arbeidsvilkår. Regjeringa vil at forbrukarar skal ha eit medvite og aktivt tilhøve til korleis dei kan vere med på å hindre arbeidslivskriminalitet og svart økonomi.

15.2 Regjeringsstrategien mot arbeidslivskriminalitet

Eit viktig mål for regjeringa er å sørge for eit ryddig og seriøst arbeidsliv. For å forhindre og motverke kriminalitet i arbeidslivet, la regjeringa i 2015 fram ein eigen strategi mot arbeidslivskriminalitet. For ytterlegare å forsterke innsatsen blei strategien oppdatert og revidert i 2017 og sist gong i februar 2019.³

Eit hovudgrep i den reviderte strategien er større vektlegging av førebygging, betre kunnaksgrunnlag og meir målretta informasjon som skal medverke til å gjøre marknaden mindre for kriminelle aktørar. Vidare vil regjeringa styrke

innsatsen mot arbeidslivskriminalitet og svart økonomi i privatmarknadene ved å gjere det enklare for forbrukarar å velje seriøse aktørar.

Dei resterande tiltaka i strategien vil også bidra til å redusere arbeidslivskriminalitet i forbrukarmarknadene. Det dreier seg her mellom anna om å vidareføre samarbeidet mot svart økonomi (SMSØ) og treparts-bransjeprogram, auke kunnskapen om omfanget av skattesvik og svart økonomi, målrette informasjonstilbodet til utanlandske arbeidstakrar og styrke tilsynssamarbeidet mellom offentlege etatar.

15.3 Arbeidslivskriminalitet på forbrukarmarknader

Marknaden for tenester til forbrukarar er stor. Ifølgje landsforeininga til byggjenaeringa i NHO utgjer omsetninga på oppussingsmarknaden for private bustader i overkant av 70 milliardar kroner årleg. Om lag ti prosent av dei private husstandane kjøper reinhaldstenester, og trenden ser ut til å vere stigande. Private forbrukarar utgjer også storparten av marknaden for fleire av dei andre bransjane som har store utfordringar med arbeidslivskriminalitet (m.a. bil- og serveringsbransjen). 1 av 10 nordmenn oppgir at dei har handla svarte tenester dei siste to åra.⁴

Utfordringane med arbeidslivskriminalitet på forbrukarmarknaden er gjerne knytte til manglande betaling av skattar og avgifter og brot på arbeidsmiljø- eller allmenngjeringslova. Dersom arbeidet blir utført etter avtale/kontrakt med den private oppdragsgivaren, er det verksemda sjølv som har ansvar for dette. Privatpersonar kan ha arbeidsgivaransvar for personar som utfører arbeidsoppgåver i hus og heim, og dermed plikt til å innfri krav til helse, miljø og tryggleik på arbeidsplassen. Dersom det skjer ulukker, kan den private arbeidsgivaren bli erstatningsansvarleg for påførte skader.

Skatteetatenes årlege undersøking av etterleving, rapportering og oppdagingsrisiko⁵ (SERO) handlar om norske verksemders haldningar til etterleving. Undersøkinga i 2017 viste at det i bransjene handverk (snikkararbeid, måling og belegg), bygg og anlegg og reinhald er færrast som meiner det er vanskeleg å unndra seg skattar og avgifter i eigen bransje. I tillegg viste undersøkinga at aksepten for å unnlate å betale skattar og

² Arbeidsgruppe oppnemnt av Arbeidstilsynet, NAV, Politidirektoratet og Skatteetaten. *Arbeidslivskriminalitet: Mål- og resultatstyring for det tverreligiøse a-krimksamarbeidet*, 2018.

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-mot-arbeidslivskriminalitet-2019/id2628152/>

⁴ Opinion, *Undersøkelse om svart arbeid*, 2018.

⁵ Skatteetaten, *Undersøkelse om etterlevelse, rapportering og oppdagelsesrisiko*, 2017.

Boks 15.1 Tilsyn og høve til sanksjonar

Arbeidstilsynet kan føre tilsyn med verksemder som arbeider utvendig på private heimar (t.d. sikringstiltak i samband med byggjeverksemd), men kan ikkje føre tilsyn med innvendig arbeid. Nasjonalt tverretatleg analyse- og etterretningssenter (NTAES) har utarbeidd ein rapport med tittelen *Mer effektiv sanksjoneering* (februar 2018). Rapporten gir ei oversikt over alle høva som Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, Skatteetaten, Tolletaten og Utlendingsdirektoratet har til sanksjonar, og medverkar på den måten til ei meir effektiv sanksjonering av lovbroter.

To arbeidsgrupper med representantar frå Riksadvokaten, ØKOKRIM, Arbeidstilsynet, NAV, Tolldirektoratet og Skatteetaten har sett nærare på høva til sanksjonar. Den eine gruppa har sett på såkalla formallovbrot, og anbefaler mellom anna at det blir greidd ut ein ny regel om straff for såkalla stråmannsverksemd. Den andre gruppa har sett på samordning mellom forvaltingssanksjonar og andre sanksjonar. Gruppa uttaler mellom anna at lovbroter som forvaltinga har like gode føresetnader for å oppklare og reagere på, ikkje bør bringast inn for handsaming i det strafferettslege sporet. Arbeidsgruppa anbefaler at kvar kontrollat går igjennom sin meldeinstruks. Rapportane frå dei to arbeidsgruppene blei leverte til Det sentrale samarbeidsforum (DSSF) 15. oktober 2018.

avgifter er størst i bransjane reinhald, servering, bygg og anlegg og taxi- og turbil.

Undersøkinga frå Opinion om kjøp av svart arbeid⁶ underbyggjer desse funna. Det går fram av undersøkinga at reinhald, barnevass, snikkararbeid og bygg- og anleggstenester er dei største tenestegruppene som forbrukarar kjøper svart. Blant dei som kjøpte reinhaldstenester, var det 29 prosent som kjøpte arbeidet svart. 18 prosent av dei som kjøpte barnevass, oppgav at det blei gjort svart, medan målar-, snikkar- og andre bygg- og anleggstenester blei kjøpte svart i høvesvis 16, 13 og 12 prosent av tilfella. Undersøkinga viser at den vanlegaste årsaka til at forbrukarar vel å kjøpe svart, er at det er billeg.

⁶ Opinion, *Undersøkelse om svart arbeid*, 2018.

I bransjane for bygg og reinhald, og i andre bransjar med særleg stor risiko for arbeidslivskriminalitet, finn ein eit vesentleg innslag av utanlandske arbeidstakrarar. Tilsynsstyresmaktene erfarer at utanlandske arbeidstakrarar i større grad enn dei norske er utsette for dårlege lønns- og arbeidsvilkår. Desse arbeidstakrarane kjem ofte frå land med klart lågare lønnsnivå, og dei manglar gjerne informasjon om rettane dei har på den norske arbeidsmarknaden. Undersøkingar blant utanlandske arbeidstakrarar i byggjenæringa tyder på at majoriteten av dei arbeider i den delen av marknaden som har privatpersonar som oppdragsgivarar.⁷

Nedanfor blir eit utval bransjar som ein går ut frå har vesentlege utfordringar med arbeidslivskriminalitet, og der det er etablert eller blir planlagt tiltak retta mot forbrukarar, omtalt.

15.3.1 Byggjenæringa

Byggjenæringa blir rekna som meir belasta med svart arbeid enn mange andre næringar. I NOU 2015: 1 uttalte Produktivitetskommisjonen mellom anna at svart arbeid truleg er utprega i delar av næringa. I tillegg blir det påpeika at éin av tre utanlandske arbeidstakrarar oppgir å tene mindre enn den allmenngjorde minstesatsen for ufaglærte.⁸

Vidare gjer kommisjonen merksam på at etterspurnadssida på byggmarknaden er prega av mange private aktørar som er på denne marknaden berre éin eller nokre få gonger i livet. Det blir også peika på at byggmarknaden kan framstå som lite oversiktleg for kjøparane, og at mange kjøparar har avgrensa kompetanse på produksjon av bygg. Ifølgje kommisjonen kan det dessutan vere vanskeleg for etterspurnadssida å avdekke dårleg kvalitet i bygga eller ulovlege arbeidstilhøve.

Fafo-rapport 2014: 14 *Privatmarkedet i byggenæringen* omtaler resultata frå ei undersøking som blei gjennomført blant verksemder om omfanget av svart arbeid på privatmarknaden. I denne undersøkinga svarte 45 prosent av respondentane at det er særslig eller ganske uvanleg å ta delar av eit oppdrag svart. 56 prosent svarte at det er særslig eller ganske uvanleg å ta heile oppdrag svart.

I rapporten *Enkelt å vere seriøs* frå august 2014 påpeikar byggje- og anleggsnæringa at useriøse føretak er eit stort problem i norsk byggje- og anleggsverksemd.

⁷ Fafo, *Privatmarkedet i byggenæringen*, 2014:14.

⁸ Ibid.

Regjeringa ser det som urovekkjande at mange bruker svart arbeidskraft i byggjeprosjekt, og at det er mange brot på føresegne om helse, miljø og tryggleik (kalla HMS) i desse prosjekta. Det gjer marknaden vanskeleg for seriøse føretak.

Det er viktig for kvaliteten på byggjeprosjekt at det blir nytta kvalifiserte og seriøse føretak. Dessverre er marknaden i byggjenæringa uoversiktleg, med rundt rekna 55 000 føretak i sektoren. Særleg for forbrukarar kan det vere vanskeleg å finne seriøse føretak.

Sjølv om det ikkje er påvist i undersøkingar, går ein ut frå at det er ein samanheng mellom brot på HMS-reglar, plan- og bygningslovgivinga og kvaliteten på byggearbeid. Ifølgje Produktivitetskommisjonen blir seriøse og kompetente føretak pressa ut av marknaden. Svart arbeid gjer det dessutan vanskelegare for forbrukarar å følgje opp eventuelle feil, ettersom arbeidet ofte blir gjennomført utan kontraktar.

Regjeringa har sett ned eit ekspertutval som skal vurdere om dagens system med «Sentral godkjenning for ansvarsrett», erklæring om ansvarsrett i byggjesaker, uavhengig kontroll og det føreslegne Seriøsitetssregisteret er med på å oppfylle målet om forsvarleg byggkvalitet, tydeleg plasering av ansvar, kvalifiserte og seriøse aktørar. Utvalet skal også vurdere om det er behov for nye tiltak. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil følgje opp rapporten frå utvalet og vurdere om ein bør utarbeide nye verkenmiddel i tilknyting til plan- og bygningslovgivinga for å auke seriøsitetten og kvaliteten i næringa.

Skatteetaten, Politiet, Arbeidstilsynet og NAV har gjennomført fleire samordna kontrollar på privatmarknaden for bygg. Ein aksjon våren 2018 viste at forbrukarar kjøper tenester frå føretak som nyttar uregistrerte arbeidarar, driv svart arbeid og trygdesvindel, og utset arbeidstakarane sine for farleg arbeid. Fleire av føretaka var også involverte i organisert kriminalitet.

Forbrukarar kan vere med på å hindre arbeidslivskriminalitet på byggmarknaden ved å velje seriøse leverandørar og krevje å få sjå HMS-korta (tidlegare kalla ID-kort) til arbeidstakarane. Alle som utfører arbeid på byggje- og anleggsplassar, både norske og utanlandske arbeidstakrar, skal ha HMS-kort.

Ordninga med HMS-kort medverkar til rydighet i bransjane, ettersom verksemndene må vere registrerte i visse offentlege register for å få slike kort. HMS-korta dokumenterer at arbeidstakarane jobbar i ei godkjend verksemd.

Forbrukarar har rett til å krevje å få sjå HMS-kort og eventuelt velje ein annan tilbydar dersom

Boks 15.2 Råd og rettleiing frå Forbrukarrådet om tenestekjøp

Forbrukarar kan søkje om råd og rettleiing hos Forbrukarrådet i samband med kjøp av handverkartenester. Forbrukarrådet har standardiserte kontraktar som forbrukarar kan nytte seg av. Desse kontraktane er tilgjengelege gratis på nettsidene til Forbrukarrådet. Her finn ein også ei sjekkliste ein kan bruke før ein vel handverkar og ei rettleiing om kjøp av seriøse reinhaldstenester.

gyldig kort ikkje blir lagt fram. Forbrukarar kan også tipse Arbeidstilsynet om tenesteytarar som manglar gyldig HMS-kort.

Ei evaluering som Fafo gjorde av godkjenningsordninga i reinhaldsbransjen,⁹ viste at 80 prosent av forbrukarane ikkje kjende til ordninga med HMS-kort. Det er ingen haldepunkt for at ordninga er betre kjend blant forbrukarar på byggmarknaden. Ordninga bør derfor bli gjort betre kjend. Forbrukarar må få meir informasjon om at dei både kan og bør be om å få sjå gyldig HMS-kort. Dette vil gjøre det vanskelegare for useriøse aktørar å få tilgang til denne marknaden.

15.3.2 Reinholdsbransjen

I dag kjøper om lag ti prosent av dei private husstandane reinhaldstenester.¹⁰ Trenden ser ut til å vere aukande. Majoriteten av dei som jobbar med reinhald på forbrukarmarknaden, er innvandrarar. Ein stor del kjem frå Aust- og Sentral-Europa. Ettersom reinhaldsbransjen har få kompetansekrav, er det mange arbeidstakarar som har lite utdanning og avgrensa norskkunnskapar. Ofte kjem reinhaldarane frå land der den nordiske velferdsstaten er ukjend, og der tilliten til styresmaktene er låg. Mange stiller derfor ikkje spørsmål ved dårlege lønns- og arbeidstilhøve, og terskelen for å søkje informasjon er ofte høg. I delar av reinhaldsbransjen er arbeidstakarane dermed utsette for uakseptable lønns- og arbeidsvilkår og ulike former for arbeidslivskriminalitet.

Det er innført fleire tiltak i reinhaldsbransjen for å fremje seriøsitet i bransjen. I tillegg til all-

⁹ Fafo, *Vi må ha is i magen og la tiltakene få virke. Evaluering av godkjenningsordningen i renhold*, 2016:8.

¹⁰ SINTEF Teknologi og samfunn, *Status og tiltak for bedre forhold i forbrukermarkedet for renhold*, 2017.

menngjort lønn må alle reinhaldsverksemder vere offentleg godkjende, og det er innført eit eige treparts-bransjeprogram for reinhaldsbransjen. Treparts-bransjeprogrammet er eit verkemiddel for å bidra til høvelege og seriøse arbeidsvilkår i utvalde bransjar der dette er ei utfordring. Føremålet er å mobilisere arbeidsgivarar, arbeidstakrar og styresmakter til i fellesskap å dokumentere og ta tak i kjende utfordringar når det gjeld arbeidsvilkår og arbeidsmiljø.

Bransjeprogrammet for reinhald blei etablert i 2012. Som ein del av programmet er det sett i verk ei rekke tiltak for å fremje trygge og seriøse arbeidstilhøve i bransjen. Dette inkluderer ei offentleg godkjenningsordning for reinhaldsverksemder. I 2018 starta bransjeprogrammet ein informasjonskampanje retta mot innkjøparar i privat sektor, for å gjere godkjenningsordninga for reinhald betre kjend og brukt. Gjennom bransjeprogrammet følgjer ein utvikling i bransjen og vurderer kontinuerleg behovet for nye eller justerte tiltak.

Godkjenningsordninga for reinhaldsverksemder inneber at alle reinhaldsverksemder skal vere godkjende av Arbeidstilsynet (eller ha søknad om godkjenning eller HMS-kortbestilling til hand-saming). For å bli godkjende må verksemndene mellom anna dokumentere at dei har lovlege arbeidsavtaler, betaler allmenngjort tarifflønn og at alle som utfører reinhald, har gyldig HMS-kort. Verksemder som ikkje er godkjende av Arbeidstilsynet, kan ikkje lovleg selje reinhaldstenester verken til verksemder eller forbrukarar.

I 2018 gjennomførte regjeringa fleire endringar for å styrke godkjenningsordninga for reinhald. Mellom anna blei det innført eit forbod for forbrukarar mot å kjøpe reinhald frå verksemder som ikkje er godkjende (inntil 1. juli 2018 gjaldt forbodet berre for næringsdrivande).

Reinhaldsregisteret på heimesida til Arbeidstilsynet gir oversikt over verksemndene det er lovleg å kjøpe reinhaldstenester frå. Det er gjort fleire endringar i reinhaldsregisteret, mellom anna ny design og nye funksjonar for å gjere det enklare for forbrukarar å sjekke om ei reinhaldsverksemde er godkjend. I dag er det til dømes mogleg å abonnere på endringar hos reinhaldsverksemda ein bruker, slik at ein blir varsle dersom verksemda misser godkjenninga si.

Det er viktig at reinhaldsregisteret blir godt kjent og brukt av forbrukarar. Som nemnt tidlegare blir det gjort ein del informasjonsarbeid retta mot forbrukarar i samband med det pågåande bransjeprogrammet for reinhald. Her har partane lang erfaring og kunnskap om dei ulike utfordrin-

gane i bransjen og kva tiltak som kan treffe bransjen godt. Dette arbeidet kjem til å halde fram.

15.3.3 Bilbransjen

Bilbransjen omfattar mellom anna bilsal, bilreparasjon, dekkskift, bilvask- og pleie. Dette er tenester som i hovudsak er retta mot private forbrukarar. Arbeidstilsynet har over fleire år gjennomført ei rekke tilsynsaktivitetar retta mot bilbransjen, mange av dei i samarbeid med andre offentlege etatar. Typiske funn i den useriøse delen av bransjen er helsefarlege arbeidslokale med dårlig ventilasjon, støy og farleg handtering av sterke kjemikaliar. I tillegg har det blitt avdekt arbeidstid langt utover det som er lovleg og forsvarleg. Statens vegvesen fører tilsyn med bilverkstader og har eit samarbeid med politiet, Skatteetaten, Arbeids- og velferdsetaten og Arbeidstilsynet om innsats fleire stader i landet for å stengje ulovlege bilverkstader.¹¹

For å ta tak i utfordringane i bilbransjen blei det hausten 2018 etablert eit treparts-bransjeprogram for bilbransjen. Arbeidet blir leia av Arbeidstilsynet i samarbeid med Statens vegvesen. I bransjeprogrammet blir det vurdert moglege tiltak for å løyse utfordringane i bilbransjen. I første omgang blir det gjennomført ei undersøking av tilhøva i bransjen. Dette vil gi grunnlag for å vurdere målretta tiltak.

Verkstader som utfører reparasjon, vedlikehald og anna arbeid på bil, må vere offentleg godkjende. Det blei i 2018 jobba med å styrke seriøsitet i denne bransjen gjennom nye reglar for godkjenning og tilsyn. Reglane inneber mellom anna krav til kompetanse, habilitet og vandel for kontrollørane og verkstadene som utfører periodisk køyretøykontroll. Vidare inneber reglane at det blir mogleg for offentlege styresmakter å gjennomføre eit meir effektivt tilsyn. Siktemålet med skjerpa krav er å styrke kvaliteten på verkstadnestene, bidra til auka trafikktryggleik og å motverke arbeidslivskriminalitet. Godkjenningsordninga for verkstader må gjerast betre kjend.

15.4 Det må vere enkelt å handle kvitt

For å få fleire til å handle kvitt må ein gjere forbrukarar merksame på kva rettar og plikter dei har ved kjøp av varer og tenester. Forbrukarar må vite

¹¹ Arbeidstilsynet, NAV, Politiet og Skatteetaten, *Sammen mot kriminalitet i arbeidslivet. Felles årsrapport for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet*, 2017.

kva ordningar som finst for å følgje regelverket, og vere i stand til å velje vekk kriminelle leverandørar. Regjeringa jobbar langs fleire spor for å medverke til at fleire forbrukarar skal kunne gjere informerte val ved kjøp av mellom anna handverkstenester, reinhaldstenester og bilpleie.

I ein del tilfelle opplever forbrukarar at det er vanskeleg å vite korleis ein handlar kvitt. Dei må ofte ta stilling til regelverk og informasjon frå fleire etatar, og informasjonen er ofte betre tilpassa bedriftsmarknaden enn småjobbar i heimen. Døme på dette er informasjon om ansvar ved skader og ulukker, rapportering av skatt og mogleg ansvar ved svart arbeid, eller om leverandøren er lønnstakar eller næringsdrivande. Når det er vanskeleg å handle kvitt, aukar risikoen for at forbrukarar handlar svart. Det er derfor viktig å setje inn tiltak på området.

Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ) mellom KS, LO, NHO, YS, Unio og Skatteetaten har sidan 2011 gjennomført Handlevitt-kampanjar knytte til nettstaden *handlevitt.no*. Regjeringa vil i 2019 etablere eit samarbeid mellom SMSØ og aktørar som Forbrukarrådet, Arbeidstilsynet, Skatteetaten og NAV for å etablere ei ny rettleiingsteneste på handlevitt.no. Den nye tenesta skal gjere det enklare for forbrukarar å velje seriøse leverandørar og handle kvitt. Regjeringa tek sikte på at rettleiingstenesta skal lanserast i 2020. Som eit ledd i etableringa av rettleiingstenesta skal SMSØ og etatane kartleggje kva kontakt og erfaringar forbrukarar har med relevante offentlege etatar når dei handlar kvitt. Område der det kan vere behov for å samordne informasjon tilpassa behova til forbrukarar, skal også kartleggjast.

I avsnitta under blir fleire pågåande prosessar knytte til register- og attestløysingar som skal gjere det enklare for forbrukarar å velje seriøse leverandørar og handle kvitt, omtalt.

15.4.1 Tilgang til opplysingar om tilbydarar (eBevis)

I april 2019 blei tenesta «eBevis» lansert. Tenesta gir offentlege oppdragsgivarar digital tilgang til sanntidsinformasjon frå offentlege register om norske leverandørar ved innkjøp og oppfølging av kontraktar. Tenesta er utvikla av Direktoratet for forvalting og ikt (Difi) og Brønnøysundregistra (BR). Brukarane får mellom anna tilgang til firmaattest, informasjon om konkurs og rekneskap frå Brønnøysundregistra og skatte- og meirverdiavgiftrestansar frå Skatteetaten. eBevis skal medverke til meir effektive innkjøp med betre

kvalitet, og motverke arbeidslivskriminalitet. Det kan vere mogleg å utvide tenesta med fleire datakjelder. Difi vil i 2019 vurdere kva andre registeropplysingar det kan vere aktuelt å utvide tene-sta med.

I samsvar med den reviderte strategien mot arbeidslivskriminalitet (lansert februar 2019) vil regjeringa undersøkje om også forbrukarar kan og bør få digital tilgang til sanntidsinformasjon om norske leverandørar som er tilgjengeleg gjennom eBevis.

15.4.2 Forenkla løysing for innrapportering av lønt arbeid i heimen

Tenester som reinhald, oppussing og barnevass er dominerande når det gjeld svart arbeid på privatmarknaden. Store delar av dette blir levert av privatpersonar. I slike tilfelle skal som regel lønna rapporterast og det skal trekkest skatt. Løysinga frå Skatteetaten, *Melding om lønna arbeid i heimen* (A04), gjer det mogleg for privatpersonar å hente skattekort, rekne ut skattetrekk og rapportere lønn for småjobbar i heimen på ein relativt enkel måte, i hovudsak i spennet mellom 6 000 og 60 000 kroner per år. Lønnsutbetalingane er fri-tekne for arbeidsgivaravgift.

Trass i dette ser ikkje forbrukarane ut til å oppfatte ordninga som tilgjengeleg og tilstrekkeleg brukarvennleg. Brukarane av ordninga har etterspurt å kunne betale skattetrekket direkte i løysinga i Altinn.

Regjeringa vil derfor greie ut korleis ein kan gjere A04-løysinga meir tilgjengeleg, brukarvennleg og effektiv. Eit eventuelt tidspunkt for gjennomføring må vurderast nærmare etter at ein har sett på gevinstane og kostnadene ved ei meir brukarvennleg ordning.

15.5 Regjeringa vil

- følgje opp tiltak frå strategien mot arbeidslivskriminalitet for å undersøkje om ein kan og bør bruke sanntidsdata frå offentlege register om tenestetilbydarar til å gi forbrukarar informasjon om kor seriøse tilbydarane er (eBevis)
- vurdere korleis ein kan gjere innrapporteringsordninga «Melding om lønna arbeid i heimen» meir tilgjengeleg, brukarvennleg og effektiv
- etablere eit tverretatleg samarbeid for å utvikle ei ny rettleiingsteneste på nettstaden handlevitt.no, med samordna informasjon om korleis forbrukarar kan handle kvitt

16 Økonomiske og administrative konsekvensar

Tiltak som er varsle i meldinga, vil bli dekte innanfor dei gjeldande budjettrammene. Det er per i dag vanskeleg å talfeste dei økonomiske og administrative konsekvensane av dei nye tiltaka som meldinga varsler ei nærmare vurdering av. Tiltaka må først gjerast meir konkrete. Dei samfunnsøkonomiske verknadene og eventuelle konsekvensar for private og offentlege partar vil bli vurderte i tråd med utgreiingsinstruksen, som ein del av det vidare arbeidet. I kva grad tiltaka vil bli tekne inn i

budsjettet, vil avhenge av den økonomiske utviklinga og dei samla prioriteringane til regjeringa.

Barne- og familidepartementet

tilrår :

Tilråding frå Barne- og familidepartementet 7. juni 2019 om Framtidas forbrukar – grøn, smart og digital blir send Stortinget.

Bestilling av publikasjonar

Tryggings- og serviceorganisasjonen til departementa

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonane er også tilgjengelege på
www.regjeringen.no

Omslagsfoto: Johnér

Trykk: 07 Media AS – 06/2019

