

# Høringsnotat

## Høringsnotat om EU-kommisjonens forslagspakke "A New Deal for Consumers"

Forslag til direktiv om endringer av direktiv 93/13/EØF, direktiv 98/6/EF, direktiv 2005/29/EF og direktiv 2011/83/EU for bedre håndhevelse og modernisering av EUs forbrukerbeskyttelsesregler  
(direktivforslag 1)

Forslag til direktiv om adgang til å bringe inn saker om forbrukeres kollektive interesser og om opphevelse av direktiv 2009/22/EF  
(direktivforslag 2)

# **I. Forslag til direktivendringer for å styrke forbrukervernet**

## **1. Innledning**

EU-kommisjonen la 11. april 2018 frem en pakke med forslag som skal styrke forbrukervernet i EU. Pakken betegnes som "A New Deal for Consumers", og den skal forbedre håndhevingen av EUs forbrukerregelverk, innføre nye rettigheter og forenkle dagens regler samt tilpasse dem til den digitale utviklingen. Pakken består av en meddelelse med visjoner for forbrukerpolitikken og to direktivforslag. I meddelelsen gis det også en oversikt over andre aktuelle tiltak for å styrke forbrukervernet, både tiltak som er satt i gang og kommende arbeid.

Det første direktivforslaget behandles i høringsnotatet pkt. II og gjelder endringer i fire direktiver om henholdsvis urimelig handelspraksis (2005/29/EF), forbrukerrettigheter (2011/83/EU), prisinformasjon (1998/6/EF) og urimelige avtalevilkår (1993/13/EØF). Det andre direktivforslaget inneholder en revisjon av dagens forbudsdirektiv (2009/22/EF) og behandles i pkt. III. Forventede virkninger av direktivforslagene beskrives i pkt. IV.

## **2. Hva er problemet og hva ønsker EU-kommisjonen å oppnå?**

Bakgrunnen for forslagspakken er at EU har evaluert sju forbrukerdirektiver. Formålet med gjennomgangen har vært å vurdere om regelverket virker etter hensikten og ikke har utilsiktede konsekvenser. Evalueringen viste at regelverket i det store og hele fungerer bra, men at det trengs visse målrettede endringer. Det ble blant annet avdekket at regelverkets effektivitet begrenses av manglende bevissthet blant forbrukere og næringsdrivende, at håndhevingen er utilstrekkelig og at det er for vanskelig for forbrukerne å gjøre sine rettigheter gjeldende ved brudd på regelverket. Evalueringen viste også at det er behov for å modernisere enkelte regler i tråd med utviklingen på det digitale området, og at det er et behov for å fjerne uproporsjonale byrder for næringsdrivende på visse områder.

Hovedformålet med tiltakspakken er å

- gjøre det enklere for forbrukere å gjøre sine rettigheter gjeldende
- styrke håndheving av regelverket og samarbeidet mellom håndhevingsmyndighetene
- modernisere forbrukerbeskyttelsen og fjerne unødvendige byrder for næringsdrivende.

Dette forsøkes oppnådd gjennom å

- gi forbrukerorganisasjoner, og andre som kan ivareta forbrukernes kollektive interesser, mulighet til å bringe inn sak for administrativ myndighet eller domstolene for å få vedtak om stans av/forbud mot ulovlige handlinger og for eksempel erstatning eller prisavslag til skadelidte forbrukere.
- etablere mer proporsjonale, effektive og avskrekkende sanksjoner ved brudd på forbrukervernreglene, med krav til økonomiske sanksjoner på opp til fire prosent av omsetningen ved overtredelser som omfatter store deler av EU/EØS-området.
- gi rettigheter for den enkelte forbruker ved brudd på regelverket om urimelig handelspraksis.

- sikre viktige forbrukerrettigheter ved avtaler om digitale tjenester som ikke betales med penger, men med personopplysninger og data, f.eks. mailkontoer og sosiale medier.
- sikre informasjon til forbrukerne om den de handler fra er forbruker eller næringsdrivende, og om forbrukerregelverket gjelder når de handler fra nettbaserte plattformer (for eksempel Airbnb). I tillegg skal det opplyses om hvilke kriterier plattformer bruker for å rangere søk (for eksempel fly og hotell).
- forenkle og modernisere informasjonskrav
- justere regelverket om informasjon og angrerett ved salgsformer som netthandel, postordre, telefonsalg og dørsalg.

For mer informasjon om bakgrunnen for og målsettingen med forslagene viser departementet til EU-kommisjonens meddelelse, se <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1523866913149&uri=COM:2018:183:FIN>. For direktivforslag 1 spesielt, viser vi til forslaget begrunnelse på s. 1 flg., se <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1523880940100&uri=COM:2018:185:FIN>. For direktivforslag 2 viser vi til forslaget begrunnelse på side 1. flg, se: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0184&from=EN>

## **II. Direktivforslag 1: EU-kommisjonens forslag til endringer i direktivene om urimelig handelspraksis, forbrukerrettigheter, prisinformasjon og urimelige avtalevilkår**

### **1. Kommisjonens forslag og norsk rett**

Nedenfor gis det en kort gjennomgang av de, etter departementets vurdering, viktigste forslagene i direktivforslag 1. Departementet bemerker at dette er tiltak som EU-kommisjonen vurderer som relevante. Når det gjelder valget mellom ulike tiltak, viser vi til kommisjonens vurdering.<sup>1</sup>

Departementet ber om høringsinstansenes syn på direktivforslaget.

#### **1.1. Strengere sanksjoner ved brudd på forbrukerdirektivene<sup>2</sup>**

EU-kommisjonen foreslår endringer som skal gi mer proporsjonale, effektive og avskrekkende sanksjoner hvis næringsdrivende bryter regelverket. Størrelsen på de økonomiske sanksjonene varierer i dag betydelig mellom medlemslandene. Derfor foreslås det enkelte felles utmålingsprinsipper for å skape en mer ensartet praksis. Der det er relevant, skal medlemsstatene ta hensyn til følgende kriterier:

- arten, grovheten og varigheten av overtredelsens tidsmessige virkninger

<sup>1</sup> Se pkt. 3 i begrunnelsen til direktivforslag 1 på s 10 flg., og spesielt omtalen av konsekvensvurderingen.

<sup>2</sup> Direktivforslag artikkel 1, avsnitt 5; artikkel 2, avsnitt 10; artikkel 3 og 4. Det eksisterer allerede regler for bøter i direktivene om forbrukerrettigheter og prisinformasjon, mens dette er nytt i direktivene om urimelig handelspraksis og urimelige avtalevilkår.

- antallet av berørte forbrukere, herunder forbrukere i andre medlemsstater
- tiltak den næringsdrivende har tatt for å begrense eller avhjelpe skaden forbrukerne er påført
- hvis det er relevant, hvorvidt overtredelsen ble begått forsettlig eller uaktsomt
- den næringsdrivendes eventuelle tidligere overtredelser
- oppnådde økonomiske fordeler eller unngåtte tap som følge av overtredelsen
- andre skjerpene eller formildende faktorer i saken.

Hvis sanksjonen som pålegges er en bot, skal det ved utmålingen også tas hensyn til den næringsdrivendes årlige omsetning, nettofortjeneste og eventuelle andre bøter som er pålagt vedkommende for samme overtredelse i andre medlemsstater.

For omfattende overtredelser som rammer forbrukere i flere medlemsstater, foreslår EU-kommisjonen at håndhevingsmyndighetene skal gis mulighet til å ilegge økonomiske sanksjoner på 4 prosent av årsomsetningen til den næringsdrivende. Ved beregningen legges den næringsdrivendes årsomsetning i medlemslandene som er berørt av lovbruddet til grunn. Medlemsstatene står fritt til å sette et høyere maksimumsnivå på bøkene, f.eks. 6 prosent.

I norsk rett er forbrukerrettighetsdirektivet gjennomført i angrerettloven, mens direktivene om prisinformasjon, urimelig handelspraksis og urimelige avtalevilkår er gjennomført i markedsføringsloven og avtaleloven. For brudd på *angrerettloven* kan det ilegges tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, jf. angrerettloven §§ 41 og 42. Ved utmålingen av overtredelsesgebyr skal det ses hen til overtredelsens grovhet, omfang og virkning. I 2015 og 2016 lå størrelsen på tvangsmulkt og overtredelsesgebyr mellom kr 25.000 og kr 600.000 for Markedsrådets saker om brudd på angrerettloven.

Brudd på *markedsføringsloven* kan også sanksjoneres med tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, jf. markedsføringsloven §§ 42 og 43. Ved fastsettelsen av tvangsmulkt etter markedsføringsloven skal det legges vekt på at det ikke skal lønne seg å overtre vedtaket. For overtredelsesgebyr skal det legges vekt på overtredelsens grovhet, omfang og virkning. I Markedsrådets vedtak om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr i 2017 varierte nivået fra kr 200.000 til kr 1.000.000.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere prinsipper for utmålingen, men dette er ikke gjort foreløpig. Det er gitt generelle regler for hvilke hensyn som kan vektlegges ved utmåling av overtredelsesgebyr i forvaltningsloven, se §§ 44 tredje ledd og 46 annet ledd. Det er stor grad av sammenfall mellom disse kravene og forslaget fra kommisjonen.

## 1.2. Rettigheter til den enkelte forbruker ved brudd på direktivet om urimelig handelspraksis<sup>3</sup>

EU-kommisjonen vil styrke forbrukernes rettigheter ved brudd på direktivet om urimelig handelspraksis. Forslaget innebærer at medlemsstatene minst må gi forbrukere rett til å heve kontrakten og til å få erstatning. Medlemsstatene står fritt til å innføre eller beholde ytterligere

<sup>3</sup> Direktivforslag 1, artikkel 1, avsnitt 4.

rettigheter for forbrukerne. Aggressiv og villedende markedsføring er eksempler på brudd på direktivet om urimelig handelspraksis.

Norske forbrukere har allerede på visse vilkår mulighet til å kreve heving og erstatning ved urimelig handelspraksis, selv om dette ikke følger av markedsføringsloven. Forbrukerkjøpsloven § 32 gir forbrukere rett til å heve kjøpet dersom varen har en mangel som ikke er "uvesentlig", såfremt mangelen ikke kan repareres ved retting eller omlevering fra selgerens side. En vare har mangel for eksempel hvis salgsgjenstanden ikke svarer til de opplysningene som er gitt i markedsføringen, jf. forbrukerkjøpsloven § 16. Urimeelig handelspraksis i form av villedende markedsføring vil altså ofte kunne medføre hevingsrett for forbruker etter dagens norske regler, dersom selger ikke kan reparere tingen eller levere en ny ting som vil være i samsvar med markedsføringen. En avtale kan også bli kjent ugyldig etter avtalelovens regler dersom forbrukeren har vært i villfarelse om hva avtalen innebærer eller blitt utsatt for tvang. Videre følger det av ulovfestede regler om erstatning utenfor kontrakt at forbrukere kan kreve erstatning ved villedende markedsføring mv.<sup>4</sup>

### 1.3. Mer transparens på internettplattformer<sup>5</sup>

EU-kommisjonen foreslår at internettplattformer som AirBnb, Uber og Finn.no skal gi forbrukerne mer informasjon for å skape mer transparens. Det foreslås at plattformene skal tydeliggjøre om forbrukerne handler med en næringsdrivende eller en annen forbruker,<sup>6</sup> og om forbrukerregelverket kommer til anvendelse. Dersom avtalen inngås med en næringsdrivende, skal det også gis opplysninger om hvem som har ansvaret for å sikre at forbrukerens rettigheter innfris. Informasjonen må gis på en tydelig måte og tilpasses den enkelte avtale. Plattformer må dessuten informere forbrukere om hvilke kriterier som ligger til grunn for rangeringen av søkeresultater.

En forpliktelse til å informere forbrukeren om avtalen inngås med en næringsdrivende eller ikke, kan allerede følge av markedsføringslovens bestemmelser om urimeelig eller villedende handelspraksis. Forbrukertilsynet har opplyst at store plattformer som Finn.no allerede skiller mellom næringsdrivende og forbrukere, og at dette ikke syntes å være et krav som er vanskelig å etterleve i praksis. Når det gjelder krav om å informere om hvorvidt forbrukerregelverket kommer til anvendelse eller ikke, er den rettslige situasjonen i dag mer uklar.

### 1.4. Presisering av at betalte søkeresultater på nett må merkes<sup>7</sup>

Det foreslås at forbrukere som søker på nett tydelig skal få opplyst om søkeresultatet har blitt betalt av en næringsdrivende. Forslaget foreslås gjennomført gjennom en oppdatering av vedlegget til direktivet om urimeelig handelspraksis, den såkalte "svartelista".

---

<sup>4</sup> Se Ot.prp. 55 (2007-2008) s. pkt. 17.2.4.

<sup>5</sup> Direktivforslag 1, artikkel 2, avsnitt 4.

<sup>6</sup> Problemstillingen har ofte vært reist i sammenheng med internettplattformer innenfor delingsøkonomien, som Airbnb og Uber.

<sup>7</sup> Direktivforslag 1, artikkel 1, avsnitt 6.

For norsk rett gjelder det et forbud mot skjult reklame i markedsføringsloven § 3, og umerkede betalte søkeresultater vil kunne rammes av dette. En presisering i svartelisten vil imidlertid føre til at Forbrukertilsynet, som håndhever regelverket, lettere kan gripe inn mot denne praksisen. Endringen innebærer at det ikke lenger vil være nødvendig å påvise at den manglende merkingen har vært egnet til å påvirke forbrukere til å treffe en økonomisk beslutning.

#### 1.5. Utvidede rettigheter for forbrukere som betaler med persondata for digitale tjenester<sup>8</sup>

Forbrukerrettighetsdirektivet regulerer fjernsalg, som for eksempel telefonsalg, postordresalg og netthandel, og salg utenfor fast utsalgssted, som for eksempel dørsalg og standsalg. Det inneholder blant annet krav om informasjon til forbrukerne før avtale inngås, formelle krav til avtalen og en angrerett på 14 dager. EU-kommisjonen foreslår at direktivet også skal gjelde for digitale tjenester, uavhengig av om forbrukeren betaler med penger eller andre betalingsmidler som persondata. Med digitale tjenester menes e-post, skylagringstjenester, sosiale medier ol. Det vil si at det forbrukere skal ha krav på mer informasjon, bekreftelse av avtalen og angrerett også for digitale tjenester som betales med persondata.

Etter norsk rett har ikke forbrukere angrerett ved "gratis" digitale tjenester. Næringsdrivende er allerede pålagt å gi forbrukere informasjon etter ehandelsloven §§ 8, 9 og 11 og tjenesteloven § 20, men informasjonskravene blir utvidet dersom direktivforslaget vedtas.

#### 1.6. Endringer i angreretten for å redusere ulemper for næringsdrivende<sup>9</sup>

Det foreslås flere endringer i angrerettreglene for å redusere ulemper for næringsdrivende. I det følgende beskrives to av forslagene som departementet anser som særlig viktige.

For det første foreslår EU-kommisjonen at forbrukere som benytter angreretten først kan kreve tilbakebetaling etter at den næringsdrivende har fått varen tilbake. Etter dagens regler kan forbrukeren kreve tilbakebetaling så snart det er lagt fram dokumentasjon på at varen er sendt, se forbrukerrettighetsdirektivet artikkel 13 nr. 3.

For det andre foreslås det å fjerne angreretten ved kjøp av varer dersom forbrukerne bruker produktet mer enn det som er nødvendig for å undersøke varen. Et eksempel på dette er kjøp av klær over nett som brukes på fest og deretter leveres tilbake. I dag har forbrukere angrerett selv om produktet er brukt mer enn hva som er nødvendig for å undersøke varen, men den næringsdrivende kan kreve erstatning for verdireduksjonen. Dette følger av forbrukerrettighetsdirektivet artikkel 14 nr. 2.

Norsk rett samsvarer med de nevnte reglene i forbrukerrettighetsdirektivet. Artikkel 13 nr. 3 og 14 nr. 2 er gjennomført i angrerettloven henholdsvis §§ 24 og 25.

---

<sup>8</sup> Direktivforslag 1, artikkel 2, avsnitt 1-3 (informasjonskrav) og 7 (angrerett).

<sup>9</sup> Direktivforslag 1, artikkel 2, avsnitt 7, 8 og 9.

### 1.7. Forenklinger og moderniseringer i informasjonskrav for å redusere ulemper for næringsdrivende<sup>10</sup>

EU-kommisjonen foreslår endringer for å fjerne unødvendige byrder for næringsdrivende og skape mer fleksibilitet i næringsdrivendes informasjonsplikter. Det foreslås at plikten til å oppgi faksnummer fjernes, og at næringsdrivende kan velge å kommunisere gjennom andre nettløsninger enn e-post, så lenge kommunikasjonen blir lagret på et varig medium.

### 1.8. Presisering av at praksis med å markedsføre ulike produkter som identiske regnes som villedende markedsføring<sup>11</sup>

EU-kommisjonen foreslår å oppdatere reglene for urimelig handelspraksis slik at det blir presisert at en praksis med å markedsføre produkter som identiske til tross for at det er betydelig forskjeller i produktets innhold eller egenskaper, regnes som villedende markedsføring. Dette vil for eksempel være matvarer eller rengjøringsmidler som tilbys under samme produktnavn, men med ulik kvalitet i ulike land.

Etter norsk rett vil en praksis med at produkter av ulik kvalitet markedsføres som identiske kunne rammes av forbudet mot villende markedsføring i markedsføringsloven § 7 allerede. En presisering vil kunne ha en rettsavklarende effekt.

## 2. Noen prinsipielle spørsmål forslagene reiser

Formålet med forslaget er først og fremst å styrke håndhevingen av gjeldende forbrukerregelverk, og å oppdatere fire direktiver som Norge allerede har implementert i lys av mangler som er avdekket i EUs evaluering av det gjeldende regelverket. Etter departementets vurdering reiser direktivforslaget viktige samfunnsspørsmål som det er viktig at høringsinstansene er oppmerksomme på.

### 2.1. Strengere håndheving av forbrukervernreglene

I Norge har Forbrukertilsynet (tidligere Forbrukerombudet) tradisjonelt sett jobbet ut fra en dialog- og forhandlingsbasert modell, der tilsynet ved brudd på markedsføringsloven innleder forhandlinger om forbedringer med den næringsdrivende. De siste årene har man både i Norge og EU gått mer i retning av sterkere virkemidler og sanksjoner ved brudd på forbrukervernregler. I dette direktivet foreslår EU-kommisjonen å samordne de økonomiske sanksjonene som tilsynene i medlemslandene kan gi, på inntil 4 prosent av den næringsdrivendes årsomsetning. Dette er et vesentlig steg i retning av en strengere håndheving av reglene. Samtidig er det verdt å merke seg at kravet om økonomiske sanksjoner med maksimalnivå på minst 4 prosent kun gjelder for omfattende regelverksbrudd over landegrensene.

---

<sup>10</sup> Direktivforslag 1, artikkel 2, avsnitt 3.

<sup>11</sup> Direktivforslag 1, artikkel 1, avsnitt 2.

## 2.2. De digitale plattformene tillegges større ansvar

De siste årene har det vært debatt om digitale plattformers ansvar, bl.a. for å ivareta forbrukernes rettigheter ved forbrukerkjøp gjennom plattformene. I dette direktivet foreslår EU-kommisjonen at digitale markeds plasser skal gi informasjon til forbrukerne om hvorvidt parten de handler med er en næringsdrivende eller en privatperson. EU-kommisjonen foreslår også at søke- og sammenligningstjenester som rangerer varer og tjenester, skal ha plikt til å informere forbrukerne om hvilke parametere som ligger til grunn for rangeringen. De vil også ha en plikt til å informere dersom søkeresultater har blitt betalt av en næringsdrivende. Forslagene innebærer at digitale plattformer får et noe større ansvar overfor forbrukerne.

### III. Direktivforslag 2: Direktiv om beskyttelse av forbrukernes kollektive interesser

#### 1. Innledning

Nedenfor gis det en kort beskrivelse av forslaget og gjeldende norsk rett. Departementet bemerker at forslaget slik det foreligger er det tiltaket som EU-kommisjonen vurderer som relevant for å møte utfordringene. Når det gjelder valget mellom ulike tiltak, viser vi til kommisjonens vurdering.<sup>12</sup>

Departementet ber om høringsinstansenes syn på direktivforslaget.

#### 2. Kommisjonens forslag

Det nye direktivet vil modernisere og erstatte direktivet om nedlegging av forbud med hensyn til vern av forbrukerinteresser.<sup>13</sup>

Forslaget innebærer i korthet at:

- 1) Administrative myndigheter eller domstolene gis kompetanse til å
  - a. Treffe avgjørelser om at en handling er i strid med regelverket og dermed forbudt og skal stanses. Avgjørelsene kan også gjelde for handlinger som ikke ennå er foretatt, men er nært forestående og handlinger som er avsluttet.
  - b. Fatte vedtak om prisavslag, heving, erstatning, reparasjon eller andre beføyelser til skadelidte forbrukere
- 2) Administrative myndigheter eller domstolene gis kompetanse til å treffe slike avgjørelser på en rekke områder, for eksempel finansielle tjenester, transport, energi, telekommunikasjon, helse og miljø, samt personvern. Totalt 59 rettsaker som verner forbrukerinteressene er omfattet av direktivets krav.
- 3) Medlemsstatene skal utpeke organer/organisasjoner som anses kvalifisert til å representere forbrukernes kollektive interesser overfor administrative myndigheter eller domstolene ("godkjente institusjoner"), f. eks. Forbrukerrådet, Huseiernes

---

<sup>12</sup> Denne fremgår av pkt. 3 i begrunnelsen til direktivforslaget, se spesielt omtalen av konsekvensvurderingen. Begrunnelsen til direktivforslag 2, s. 11 flg.

<sup>13</sup> Direktiv 98/27/EF



Landsforbund og NAF. Disse skal kunne bringe inn saker for domstolene eller administrative myndigheter.

Nedenfor vil disse delene av forslaget bli presentert nærmere.

## 2.1. Avgjørelser om forbud og om beføyelser til forbrukerne<sup>14</sup>

Forslaget bygger på systemet i gjeldende direktiv, som gjør det mulig for "godkjente institusjoner" å ivareta forbrukernes kollektive interesser ved å bringe inn saker for domstolene eller administrative myndigheter. Formålet med saken skal være å få stoppet og forbudt nasjonale og grenseoverskridende overtredelser av EUs forbrukerlovgivning.

Den største endringen sammenlignet med gjeldende direktiv er at "godkjente institusjoner" ikke bare skal kunne reise sak for å få stoppet eller forbudt handlingene, men også skal kunne fremme krav om erstatning, prisavslag, heving osv. for forbrukerne som er berørt. I saker som gjelder mindre beløp for den enkelte forbruker skal den økonomiske kompensasjonen gå til et formål som ivaretar forbrukernes kollektive interesser, for eksempel et håndhevingsorgan eller en forbrukerorganisasjon.

Det er opp til medlemsstatene om kompetansen til å treffe avgjørelser legges til domstolene eller til administrative myndigheter. Det stilles imidlertid en del krav til prosedyrenes effektivitet. Forslaget vil kreve at medlemsstatene sikrer at saken avvikles hurtig, særlig ved midlertidige tiltak, og at de forhindrer at saksomkostninger blir en økonomisk hindring for å bringe inn saker.

Forslaget fremmer også kollektive utenrettslig forlik. Det gjøres ved at medlemsstatene kan fastsette at dersom en "godkjent institusjon" og en næringsdrivende kommer fram til en avtale om erstatning til skadelidte forbrukere, så kan de i fellesskap be en domstol eller en administrativ myndighet om å stadfeste avtalen. En domstol eller en administrativ myndighet som behandler en sak skal også kunne oppfordre partene til å komme fram til en avtale.

Artikkel 10 regulerer virkningen av endelige avgjørelser truffet av en domstol eller en administrativ myndighet. I nasjonale saker skal avgjørelser om at det foreligger en overtredelse eller rettskonstaterende avgjørelser som fastslår den næringsdrivendes ansvar overfor forbrukerne ha bevismessig virkning i etterfølgende saker med krav om erstatning e.l. En endelig avgjørelse som fastslår at det foreligger en overtredelse skal utgjøre ugjendrivelig bevis i alle etterfølgende saker med krav om erstatning e.l. i samme medlemsstat. Dette kan for eksempel være tilfellet der en "godkjent institusjon", for eksempel Forbrukerrådet, fremmer krav på vegne av flere forbrukere om erstatning, prisavslag, heving mm. etter at Forbrukertilsynet har truffet et vedtak som ikke er påklaget eller brakt inn for domstolene.

I grenseoverskridende saker skal en endelig avgjørelse av at det foreligger en overtredelse medføre en formodning om at det foreligger en overtredelse ved behandling av krav om erstatning e. l. i en annen medlemsstat. Eventuelle avgjørelser om den næringsdrivendes

---

<sup>14</sup> Direktivforslag 2 artikkel 5, 6 og 8

ansvar overfor forbrukerne vil ikke ha slik virkning i en annen medlemsstat. Bakgrunnen for dette er at de nasjonale reglene om ansvar kan variere mye mellom medlemsstatene.

I artikkel 14 fastsettes det at medlemsstatene skal kunne sanksjonere manglende etterlevelse av avgjørelser og treffe alle nødvendige tiltak for å sikre at avgjørelser etterleveres. Mulige sanksjoner skal inkludere økonomiske sanksjoner. Når medlemsstatene fastsetter hvordan inntektene fra økonomiske sanksjoner skal fordeles, skal det tas hensyn til forbrukernes kollektive interesser. Det kan for eksempel innebære at tvangsgebyr eller lignende skal tilfalle den administrative myndigheten.

## 2.2. Saklig virkeområde<sup>15</sup>

Virkeområdet i det foreslåtte direktivet blir betydelig utvidet sammenlignet med gjeldende direktiv. Det er totalt 59 rettsakter som omfattes av forslaget. Disse rettsaktene beskytter forbrukernes kollektive interesser i en rekke ulike økonomiske sektorer slik som for eksempel finansielle tjenester, transport, energi, telekommunikasjon, helse og miljø, samt personvern.

## 2.3. Godkjente institusjoner som representerer forbrukernes kollektive interesser<sup>16</sup>

Forslaget til nytt direktiv viderefører ordningen med at medlemsstatene utpeker organisasjoner/organer som skal kunne ivareta forbrukernes kollektive interesser. Alle organer og organisasjoner som er opprettet i samsvar med lovgivningen i medlemsstaten, som har en legitim interesse av å sikre at forbrukervernreglene overholdes og ikke er opprettet med fortjeneste som formål, kan søke om å bli "godkjent institusjon". Typiske eksempler vil være Forbrukerrådet, Huseiernes Landsforbund og NAF. Organer og organisasjoner kan også godkjennes "ad hoc" for en enkeltstående sak.

De godkjente institusjonene settes på en felleseuropeisk liste. Institusjoner som står på listen skal regnes som godkjent av andre medlemsstaters myndigheter/domstoler dersom de ønsker å reise sak i en annen medlemsstat (gjensidig anerkjennelse). Det kan likevel vurderes om de har en legitim interesse i forhold til den konkrete saken de ønsker å ta opp.

Det kreves åpenhet rundt godkjente institusjoners finansiering, både generelt og i forhold til enkeltsaker. Formålet er blant annet å unngå interessekonflikter og misbruk av adgangen til å reise sak, ved at for eksempel en næringsdrivende finansierer en sak som reises mot en konkurrent.

---

<sup>15</sup> Direktivforslag 2, artikkel 2, avsnitt 1 og Vedlegg

<sup>16</sup> Direktivforslag 2, artikkel 4 og artikkel 7

### 3. Norsk rett

#### 3.1. Administrative myndigheter

Gjeldende forbudsdirektiv er gjennomført i markedsføringsloven kapittel 18.

Administrative myndigheter har i dag i stor grad kompetanse til å treffe vedtak der det slås fast at en handling er lovstridig og skal stanses eller ikke foretas, dersom den ikke har skjedd når vedtaket treffes. Forbrukertilsynet håndhever for eksempel i dag en rekke regelverk som omfattes av direktivforslaget, for eksempel direktivet om urimelige handelspraksis, forbrukerrettighetsdirektivet, forbrukerkredittdirektivet og direktivet om urimelige avtalevilkår. Dersom Forbrukertilsynet oppdager en overtredelse av regelverket de fører tilsyn med etter mfl. § 35, kan de fatte enkeltvedtak om forbud etter mfl. § 40, eller påbud etter mfl. § 41, jf. mfl. § 39 første ledd bokstav a og b.

For å sikre at vedtak om forbud eller påbud overholdes, kan tilsynet som hovedregel fastsette en tvangsmulkt etter mfl. § 42, jf. mfl. § 39 første ledd bokstav c.

Ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av enkelte av bestemmelsene i markedsføringsloven, som anses som vesentlig eller har skjedd gjentatte ganger, kan Forbrukertilsynet fastsette et overtredelsesgebyr, jf. mfl. § 43 jf. § 39 første ledd bokstav d. Overtredelsesgebyr er en reaksjon på allerede begåtte overtredelser.

Forbrukertilsynets vedtak kan klages inn til Markedsrådet, jf. mfl. § 37. Markedsrådets vedtak kan ikke påklages, men det kan tas ut søksmål for å få kjent vedtaket ugyldig. Søksmål mot Forbrukertilsynets eller Markedsrådets vedtak må tas ut innen seks måneder etter at parten mottok underretning om vedtaket, jf. mfl. § 39 tredje ledd.

Forbrukertilsynet kan, gjennom domstolene, få fastsatt midlertidig forføyning eller arrest etter tvisteloven. Slike avgjørelser kan det være behov for eksempel for å sikre midler til betaling av eventuelt tvangsgebyr eller for å stoppet midlertidig alvorlige overtredelser med øyeblikkelig virkning.

Forbrukerklageutvalget er et uavhengig, statlig forvaltningsorgan som behandler tvister. Utvalget har kompetanse til å treffe vedtak om blant annet erstatning, prisavslag og heving i tvister om forbrukerkjøp, tvister etter lov om håndverkertjenester og tvister om avtaler etter angrerettloven. I tillegg kan utvalget behandle klager av prinsipiell karakter, for eksempel der en sak reiser spørsmål som gjelder mange forbrukere. Det er ingen ordning for kollektive klager, men det er ingen formelle krav som stenger for at et større antall like saker behandles samlet. Dersom et vedtak ikke bringes inn for tingretten blir det rettskraftig på samme måte som dommer. Dette innebærer blant annet at vedtaket må legges til grunn i en ny sak der det må tas stilling til samme krav, jf. tvisteloven § 19-15.

Forbrukertilsynet og andre administrative myndigheter har per i dag ikke kompetanse til å treffe vedtak om erstatning, prisavslag eller andre beføyelser til enkeltforbrukere. Det vil

være behov for en videre kartlegging av administrative myndigheters kompetanse på håndheving av regelverket som omfattes av forslaget.

### 3.2. Domstolene

Domstolene kan dag gi dom om alle typer forhold som omfattes av forslaget.

Domstolene kan gi dom for at større grupper av forbrukere har rett til prisavslag, erstatning og andre beføyelser (gruppesøksmål). Gruppesøksmål ble innført i 2005 og reguleres av tvisteloven kapittel 35. Kapitlet inneholder særlige prosessregler for søksmål som føres av eller mot en gruppe «på samme eller vesentlig likt faktisk og rettslig grunnlag, og som er godkjent av retten som gruppesøksmål», jf. § 35-1 andre ledd. Gruppen består av «de rettssubjekter som har krav eller forpliktelser som faller innenfor den ramme retten har trukket opp for gruppesøksmålet, og som omfattes av søksmålet etter § 35-6 eller § 35-7», jf. § 35-1 fjerde ledd. Etter § 35-6 kan personer registreres som gruppemedlemmer, såfremt de har et krav slik som angitt. Det er imidlertid også slik at retten kan bestemme at de som har krav innenfor rammen for gruppesøksmålet skal være gruppemedlemmer uten registrering, jf. § 35-7 første ledd. Dette gjelder dersom kravene «enkeltvis gjelder så små verdier eller interesser at et betydelig flertall av dem ikke kan forventes fremmet ved individuelle søksmål, og [...] ikke antas å reise spørsmål som krever individuell behandling». De som ikke ønsker å delta, har imidlertid anledning til å tre ut, jf. § 35-7 andre ledd.

Vilkårene for å reise gruppesøksmål følger av § 35-2 første ledd:

«Gruppesøksmål kan bare reises hvis

- a) flere rettssubjekter har krav eller forpliktelser på samme eller vesentlig likt faktisk og rettslig grunnlag,
- b) kravene ellers kan behandles av retten med samme sammensetning og hovedsakelig etter de samme saksbehandlingsregler,
- c) gruppeprosess er den beste behandlingsmåten, og
- d) det er grunnlag for å utpeke grupperepresentant etter § 35-9.»

Det er retten som treffer beslutning om gruppesøksmålet skal fremmes eller avvises, jf. § 35-4 første ledd. Avgjørelse i gruppesøksmålet «binder dem som er gruppemedlemmer på avgjørelsestidspunktet», jf. § 35-11 første ledd. Det følger av § 35-2 andre ledd at det bare er de som kunne reist eller sluttet seg til et ordinært søksmål for norske domstoler, som kan være gruppemedlemmer. Ved anvendelsen av reglene i tvisteloven kapittel 35 må man også se hen til tvistelovens øvrige regler.

Dommer er rettskraftige dersom de ikke ankes rettidig. Rettskraft innebærer blant annet at dommens avgjørelse av et krav må legges til grunn i senere saker om samme krav, jf. tvisteloven §19-15.

## 4. Noen prinsipielle spørsmål forslaget reiser

### 4.1. Eventuell utvidet kompetanse til administrative myndigheter

Domstolene kan i dag gi dom om erstatning eller andre beføyelser til en stor gruppe forbrukere, gjennom ordningen med gruppesøksmål. Dersom administrative myndigheter skal kunne treffe tilsvarende vedtak på de områdene som omfattes av direktivet, vil det innebære en større endring. I enkelte andre land finnes slike ordninger i større eller mindre omfang. Ved vurdering av om det kan være hensiktsmessig å gi administrative myndigheter slik kompetanse vil det være naturlig å undersøke nærmere hvordan dette fungerer i andre land. Ett argument for en slik ordning er at myndighetene har spesialkompetanse på området de har ansvaret for.

#### 4.2. Fordeling av midler som kommer inn i forbindelse med saker

Forslaget inneholder to elementer om fordeling av midler som vil kunne være kontroversielle:

For det første foreslås det at "kompensasjonen skal gå til et offentlig formål, der tjener forbrukernes kollektive interesser", jf. artikkel 6 nr. 3 bokstav b. Forslaget er begrenset til saker der hver enkelt forbruker har lidt et lite tap og det ville være uproporsjonalt å distribuere erstatningen til forbrukerne.

For det andre foreslås det at medlemstatene skal ta hensyn til forbrukernes kollektive interesser ved fordelingen av inntekter fra økonomiske sanksjoner, jf. artikkel 14 nr. 3.

### **IV. Hva er de positive og negative virkningene av direktivforslagene, hvor varige er de og hvem blir berørt?**

#### **1. EU-kommisjonens konsekvensanalyse**

EU-kommisjonen har gjennomført en konsekvensanalyse av de to direktivforslagene, se <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018SC0096>.

Kommisjonen antar at forslagene blant annet vil ha følgende virkninger:

- For forbrukere antas det at forslagene vil medføre at forbrukernes krav om for eksempel erstatning og heving, vil kunne fremmes på en enklere måte og mer effektivt. Dette vil redusere forbrukernes tap, og vil være en fordel særlig for sårbare forbrukere. Kommisjonen antar også at reglene vil ha en preventiv effekt som fører til bedre etterlevelse av regelverket.
- For næringsdrivende som etterlever forbrukerregelverket antas det at de får reduserte kostnader som følge av mer balanserte angrerettsregler, forenklete informasjonskrav, forenklet kommunikasjon på nett med forbrukere og harmonisering av regler, særlig for transaksjoner på nett. Det antas også at næringsdrivende vil dra fordel av økt transparens på internettplattformer. Strengere håndheving og oppreisningsmuligheter for forbrukere antas også å redusere negative effekter fra urimelig konkurranse.
- For næringsdrivende som ikke etterlever regelverket vil direktivforslaget få større økonomiske konsekvenser. Spesielt fordi forslagene innebærer strengere sanksjoner og bedre muligheter for forbrukerne til å fremme krav, noe som også vil kunne forhindre næringsdrivende tjener penger på brudd på forbrukervernreglene.

- Endrede regler for "gratis" digitale tjenester og transparens på internettplattformer vil gi tilbyderne økte kostnader, og plattformeierne kostnader med tilpasningene av plattformene. Samtidig vil mer harmoniserte regler og rettsavklaring også kunne føre til reduserte kostnader, særlig for de aktørene som driver virksomhet i flere europeiske land.
- Kravene til sanksjoner, beføyelser og ivaretagelse av forbrukernes kollektive interesser vil medføre kostnader for de medlemsstatene som må gjøres store endringer i for eksempel sanksjonssystemet eller klagemuligheter for forbrukerne. Bedre etterlevelse vil på den annen side medføre reduserte kostnader til administrative og rettslige prosesser. Å behandle like saker i en felles prosess vil også kunne effektivisere saksbehandlingen.

En risiko for at de forventede virkningene ikke inntreffer, er manglende ressurser hos medlemsstatene. Kommisjonen påpeker at dette særlig vil kunne gjøre seg gjeldende for de foreslåtte sanksjonsreglene. For å få de ønskede effektene av disse reglene er det en forutsetning at kompetente myndigheter har tilstrekkelig kapasitet til å behandle saker.

## **2. Andre økonomiske og administrative konsekvenser**

Barne- og likestillingsdepartementets foreløpige vurdering er at direktivforslagene sett under ett vil styrke forbrukervernet i Norge, dersom de blir vedtatt. For norske forbrukere vil også en styrking av forbrukervernet i andre EU/EØS-land være positivt, fordi det vil komme norske forbrukere til gode når de handler med næringsdrivende i disse landene, via nett, på reise eller ved andre opphold i EU/EØS-land. Samtidig vil det også kunne øke næringslivets kostnader til å overholde forbrukervernregler. Nedenfor følger en vurdering av hvordan enkelte av forslagene vil virke spesielt for Norge i lys av gjeldende norsk rett. Departementet ber om høringsinstansenes syn på virkningene av direktivforslagene.

- Nivået på overtredelsesgebyr og tvangsmulkt vil kunne bli betydelig høyere enn i dag for alvorlige overtredelser som rammer forbrukere i flere land. Departementet antar at dette vil ha en sterk preventiv effekt og sikre bedre etterlevelse av regelverket. Dette vil kunne øke næringslivets kostnader til å overholde forbrukervernregler. Samtidig har forslaget en begrensning ettersom kravet om bøtenivå kun gjelder for vidtrekkende regelovertrædelser som rammer forbrukere i flere medlemsland. Det er usikkert hvordan dette vil påvirke utmålingen i saker som kun berører norske forbrukere. Prinsippene for utmålingen vil uansett bli mer detaljert enn hva som følger av norsk rett i dag.
- Flere av forslagene gjelder endringer hvor norske forbrukere allerede kan ha et vern etter norsk rett. Dette gjelder blant annet muligheten for heving og erstatning ved brudd på direktivet om urimelig handelspraksis. Likevel vil direktivendringene kunne ha en rettsavklarende effekt. Der norsk rett er sammenfallende med det som foreslås av EU-kommisjonen, vil ikke norske næringsdrivende få store kostnader med å tilpasse seg nye regler.

- Departementet antar at det reviderte forbudsdirektivet vil kunne medføre økte kostnader, enten i domstolene eller administrative myndigheter, avhengig av hvordan kompetansen til å treffe avgjørelser fordeles og hvor mye enklere enn i dag det blir å bringe inn og få behandlet en sak. En effektiv og vellykket oppfølging av kommisjonens forslag, når de vedtas, vil derfor kreve at den kompetente myndigheten har tilstrekkelige ressurser til å følge opp. I tillegg vil de godkjente institusjonene få kostnader gjennom å anlegge saker på vegne av forbrukere. Disse kostnadene vil eventuelt kunne utlignes dersom det fastsettes at de tildeles kompensasjonen i saker som gjelder småbeløp for den enkelte forbruker.