

19 NOV 2010

Justisdepartementet  
PB 8005 Dep  
0030 Oslo



Saksbehandler:  
Jon-A. Lange

Vår dato:  
18.11.10

Vår referanse:  
10/444-2

Deres dato:  
20.8.10

Deres referanse:

## Høring – grønnbok om løsningsmodeller for en europeisk kontraktsrett

### 1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 20. august 2010 vedrørende EU-kommisjonens Grønnbok om løsningsmodeller for en europeisk kontraktsrett.

Forbrukerrådet er enig i EU-kommisjonens grunnleggende mål om et velfungerende indre marked i Europa. Forbrukerrådet kan imidlertid ikke se at noen av de skisserte "løsningsmodeller" vil føre til et mer velfungerende indre marked. Tvert om vil de fleste forslagene (løsningsmodellene 4, 5, 6, og 7) slik vi ser det svekke forbrukernes rettslige beskyttelse ved grenseoverskridende handel, noe som ikke vil styrke forbrukernes tillit til slik handel. Forbrukerrådet vil sterkt advare mot en utvikling der nedbygging av forbrukerrettigheter blir oppskriften på en positiv utvikling av markedet.

Grønnboka hviler i sin helhet på et premiss om at forskjeller i landenes kontraktsrett fungerer som en betydelig handelshindring. Dette premisset er fortsatt udokumentert. EU-kommisjonen har gjentatte ganger blitt oppfordret til å dokumentere denne påstanden, som også var hovedpremisset bak forslaget om forbrukerdirektivet. Det meste taler for at premisset er uriktig, se del 2 nedenfor.

Når begrunnelsen for forslagene svikter, så betyr det at den påståtte gevinsten av forslagene helt eller delvis vil utebli. Dermed blir det tilnærmet umulig å ta stilling til høringsforslaget.

Dersom det skal foreslås en harmonisering av kontraktsretten i Europa, noe som vil være et meget omfattende og ambisiøst prosjekt, må det først foretas en grundig kost/nytte-analyse. Det må blant annet undersøkes grundig om dette faktisk vil føre til en betydelig økning i handel over landegrensene, noe man per i dag ikke har grunnlag for å hevde.

Dessuten må det foretas et skille mellom den generelle kontraktsretten mellom næringsdrivende (B2B) og forbrukerkontraktsretten (B2C), noe som hittil ikke er gjort. Det er forskjellige hensyn som ligger bak regelutforming for B2B og B2C. Utgangspunktet for den alminnelige kontraktsretten er prinsippet om avtalefrihet, mens forbrukerkontraktsretten er utformet som ufravelige regler for å beskytte den svake part, og utgjør således unntak fra avtalefrihetsprinsippet. Dette viktige skillet må gjenspeiles i evt. oppfølging av grønnboka.

Grønnboka må dessuten sees i sammenheng med forslaget om forbrukerdirektiv, som for øyeblikket er til behandling i EU-Parlamentet og Rådet. Det er som kjent stor motstand mot Kommisjonens

Forbrukerrådet

Postadresse:  
Postboks 4595 Nydalen  
0404 Oslo

Besøksadresse:  
Rolf Wickstrømsvei 15  
0486 Oslo

Epost/web:  
epost@forbrukerradet.no  
forbrukerportalen.no  
org.nr: 871 033 382

Telefon:  
23400500  
Telefax:  
23400501

forslag om et totalharmonisert forbrukerdirektiv, fordi dette vil sette et tak for forbrukerbeskyttelsen og svekke eksisterende forbrukerrettigheter i mange land. Etter Forbrukerrådets syn kan Grønnboka sees på som et forsøk på å innføre totalharmonisering "via bakveien". Med grønnboka fremmer Kommisjonen forslag som innebærer totalharmonisering av hele kontraktsretten. Forslaget er langt mer omfattende enn forslaget om et forbrukerdirektiv og kan ha langt større skadevirkninger for forbrukerne. Det er også vanskeligere å overskue konsekvensene av forslagene. Samtidig er det uklart hvordan forslagene i grønnboka er ment å forholde seg til det foreslåtte forbrukerdirektivet. Dette underbygger argumentet om at det er behov for en langt grundigere kost/nytte-vurdering av forslagene, før de framsettes på nytt. Forslaget bør i alle tilfelle legges på is inntil forbrukerdirektivet er ferdigbehandlet.

## 2. Nærmere om hvorfor begrunnelsen ikke holder mål

### 2.1 Innledning

Etter Forbrukerrådets syn er forslaget basert på sviktende forutsetninger. Det er feil at forskjeller i landenes kontraktsrett er en betydelig handelshindring (se punkt 2.2 nedenfor). Det er andre forhold som gjør at det indre marked ikke har kommet opp på det nivå Kommisjonen ønsker. Dessuten viser den siste utviklingen at internetthandelen i Norden øker kraftig (se punkt 2.2), noe som kan tyde på at Kommisjonens bekymring er overdrevet.

### 2.2 Forskjeller i landenes kontraktsrett er *ikke* en betydelig handelshindring

Forbrukerrådet har studert Kommisjonens begrunnelse grundig ved hjelp av vår faktagruppe, både i forbindelse med forbrukerdirektivet og nå med grønnboka. Konklusjonen er at påstanden fra Kommisjonen er udokumentert og trolig uriktig eller i hvert fall sterkt overdrevet.

Vi har tidligere påvist at kommisjonens egen undersøkelse Eurobarometer 2008 ikke viser at forskjeller i regelverk er en viktig hindring for handel over landegrensene, slik Kommisjonen har hevdet i forbindelse med forbrukerdirektivet. Tvert om indikerer undersøkelsen(e) at forskjeller i regelverk har liten betydning for denne handelen. Fra vår høringsuttalelse til direktivforslaget siteres:

*"Når det gjelder spørsmålet om like regler er en handelshindring for kjøperne, er det oppsiktsvekkende nok ikke stilt et eneste spørsmål i Eurobarometer 2008 som direkte berører dette. Det er derfor overhodet ikke noe grunnlag for å si at ulike regler er en handelshindring for kjøperne. Kommisjonens Gæsta Petri innrømmet også dette på et dialogmøte i regi av Justisdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet i Oslo 12 januar 2009. Han erkjente at like regler ikke var særlig viktig for forbrukerne.*

*Undersøkelsen viser derimot en rekke andre forhold av betydning for kjøperne, som ikke har noe med harmonisering å gjøre. Manglende internettilgang er selvsagt en helt avgjørende faktor. Forbrukerne har generelt større tillit til selgere man møter ansikt-til-ansikt enn internettselgere. Dette gjelder både hjemme og i utlandet. Ellers er språk en viktig barriere (bare 33% er villige til å inngå kjøpe på et annet språk enn sitt eget). Også manglende informasjon om "cross border trade" er en viss barriere (21%).*

*Når det gjelder spørsmålet om like regler er en handelshindring for selgerne, er det kun ett spørsmål i Eurobarometer 2008 som direkte berører dette, se vedlegg 1. Over 7000 bedriftsledere ble spurt hvilken betydning like regler i de 27 EU-landene vil ha for omfanget av utenlandssalg for vedkommendes bedrift. Bare 16 % svarte at dette vil gi stor økning. Tilsammen 74% svarte at like regler vil gi ingen endring eller liten endring. Tallene er i all hovedsak like tilsvarende tall for 2006<sup>1</sup>, se figuren. Etter Forbrukerrådets syn betyr dette at det ikke er grunnlag for Kommisjonens påstand om at dagens minimumsregulering innebærer en viktig handelshindring. Tvert om gir undersøkelsen grunnlag for å si at en overgang til totalharmonisering vil ha en svært begrenset effekt på internettsalg over landegrensene.*

*Det er også mer metodologiske svakheter ved undersøkelsen, som bør nevnes. Bedriftslederne fikk svaralternativene "stor økning", "liten økning", "liten nedgang" "stor nedgang" og "vet ikke". Svaralternativ om status quo ble ikke gitt. Likevel har så mange som 41 prosent på eget initiativ svart "ingen effekt" i stedet for å si "vet ikke". Når så mange som fire av ti på selvstendig grunnlag svarer status quo, er dette i følge vår analyseansvarlig Terje Isachsen et sterkt signal om at det er en utbredt oppfatning at ulikheter i regelverk ikke påvirker handel over landegrensene".*

<sup>1</sup> Til tross for at Kommisjonen endret spørsmålsstillingen fra å spørre om "andel" utenlandssalg i 2006 til å spørre om "omfang" utenlandssalg i 2008.

Nå viser Kommisjonen til at en rapport viste at 61% av forsøk på e-handel over landegrensene ble avvist fra selger. Kommisjonen antyder at dette delvis må skyldes at selgerne ikke vil selge over landegrensene fordi det er forskjeller i regelverket. Dette er en slutning som det overhodet ikke er grunnlag for. Det vises til konklusjonen fra vår analyseansvarlig Terje Isachsen, som på vegne av den europeiske forbrukersammenslutningen BEUC har foretatt en grundig gjennomgang av rapporten. Fra hans konklusjon siteres:

*"Det er ingen resultater og/eller tolkninger i rapporten til YouGovPsychonomics som indikerer at manglende felles lovverk for EU/EØS-landene er grunnen til at så mange som 61 prosent av cross-border kjøpene ikke lar seg gjennomføre. Så fremt Europakommisjonen ikke sitter med bakgrunnsmateriale om de testede nettbutikkene som de ikke ønsker publisert, begår kommisjonen (i beste fall) en nivåfeilslutning i denne sammenheng. Hvis ikke Europakommisjonen har intervjuet representanter for de testede nettbutikkene kan man ikke trekke en slik slutning som kommisjonen gjør".*

### **2.3 Internetthandelen øker kraftig i Norden**

Den siste tidens utvikling viser at internetthandelen over landegrensene øker kraftig. Det kan tyde på at EU-kommisjonens bekymring for at markedet ennå ikke har nådd sitt potensiale, kanskje er ubegrunnet. Den kraftige økningen har skjedd til tross for ulike regler og kan styrke inntrykket av at ulike regler ikke er en handelshindring av betydning.

Det vises til en pressemelding fra DIBS Payment Services av 9. november 2010. Fra pressemeldingen siteres:

*"DIBS E-handelsindeks 2010: Nordmenn er storforbrukere på nettet*

*Årets e-handelsindeks fra DIBS viser at det på tross av usikre økonomiske tider handles stadig mer på nettet. 95% av nordmenn mellom 15 og 75 år e-handler i år for hele 49 milliarder norske kroner, hakk i hæl med Sverige med 55 milliarder, Danmark 44 milliarder og Finland 32 milliarder. Forbruket per e-handlende de siste seks måneder ligger på 7.778 kroner i Norge, 6.015 i Danmark, 4.729 i Sverige og 4.681 i Finland.*

*DIBS E-handelsindeks 2010 viser at det til sammen nå er 15 millioner aktive e-handlende i Norden. Dette er 93% av alle som bruker internett.*

#### **E-handelen over grensene eksploderer**

*Årets undersøkelse viser at både e-handelens kjøps- og salgsmønstre internasjonaliseres: Over halvparten av nordmenn handler nå også på utenlandske nettbutikker. Siden i fjor har andelen som handler i utlandet økt fra 39% til 53% av nordmenn, fra 34% til 51% av danskene, fra 32% til 43% av finnene og fra 25% til 33% av svenskene. Dette er en svært rask endring på mindre enn ett år og er drevet av jakten på lave priser og nye produkter.*

*- Grensehandelen på nettet vokser svært hurtig. Både forbrukerne og nettbutikkene forsøker å dra størst mulig fordel av det «grenseløse» markedet. Dette påvirker nå hele verdikjeden i detaljhandelen, sier Henrik Begby Andersen, salgssjef i DIBS Norge.*

#### **Stort internasjonalt markedspotensial**

*Samtidig selger stadig flere e-butikker til kunder utenlands. Først og fremst i nabolandene, men også i økende grad ut over Norden. Globaliseringen av e-handelen gir internasjonalt orienterte nettbutikker enorme markedsmuligheter. Det nordiske e-handelsmarkedets er i år beregnet til 180 milliarder kroner, noe som er stort, men det representerer bare en brøkdel av det totale internasjonale forbruket.*

*- Etter flere år med kraftig vekst er e-handelen fortsatt prematur. Både forbrukere og nettbutikker har høye forventninger til fremtiden. Potensialet for vekst er stort, både i forhold til volum og antall transaksjoner, kommenterer Begby Andersen..."*



### 3. De ulike alternativene

Kommisjonen skisser 7 "løsningsmodeller" som høringsinstansene bes om å ta stilling til.

Det oppleves som paradoksalt og lite seriøst å skulle velge blant løsningsforslag som baserer seg på en mangelfull og uriktig problembeskrivelse. Ettersom det ikke er holdepunkter for at forskjeller i regelverk utgjør en betydelig handelshindring, må utgangspunktet være at det ikke er behov for noen av de skisserte løsningsforslagene.

Løsningsforslagene 4-7 er dessuten svært omfattende og inngripende og vil etter Forbrukerrådets syn sannsynligvis svekke eksisterende norske og europeiske forbrukerrettigheter. I tillegg reiser forslagene spørsmål om subsidiaritet og proporsjonalitet. Forslag 4, som vi forstår er kommisjonens foretrukne forslag, kommenteres særskilt i del 4 nedenfor.

Vi synes forslag 1 om offentliggjøring av ekspertgruppens resultater er et naturlig og godt forslag. Det bør gjøres oppmerksom på at ekspertgruppens resultater gjelder kontraktsrett generelt og ikke inneholder en særskilt vurdering av forbrukerrett.

Vi synes forslag 2 om å gjøre ekspertgruppas resultater til en offisiell verktøykasse for lovgivende myndigheter er uheldig, siden det ikke er foretatt en særskilt forbrukerrettslig vurdering. Nasjonale myndigheter må på forbrukerrettens område få stå fritt til (fortsatt) å utarbeide forbrukevernlover med basis i de tradisjonelle forbrukerrettslige utgangspunkter, herunder om ubalanse i styrkeforholdet mellom partene mv. Lovgivende myndigheter vil selvsagt stå fritt til å la seg inspirere av ekspertgruppens resultater.

Forslag 3 er enda mer inngripende, og er derfor uheldig av de samme grunner som forslag 2.

### 4. Særskilt om forslag 4 om "optional instrument"

Forslag 4 om "optional instrument" er ifølge BEUC EU-kommisjonens foretrukne løsning. Forbrukerrådet finner derfor grunn til å kommentere dette forslaget særskilt.

Grønnboka er vag og uklar på hva et slikt instrument er, herunder hvordan det skal fungere og hvilken praktisk betydning det vil ha. Det er imidlertid klart at forslaget uansett vil være negativt for forbrukerne.

I dag er europeiske forbrukere som kjøper varer eller tjenester fra utlandet som hovedregel sikret å kunne forholde seg til sitt eget lands forbrukervernregler. Dette følger av Rom 1-forordningen artikkel 6<sup>2</sup>. Det sies ikke klart i kommisjonens forslag, men det er nærliggende å tro at meningen er at selger og/eller kjøper skal kunne velge bort denne beskyttelsen. I motsatt fall oppnår man ikke det som er Kommisjonens hensikt med forslaget, nemlig å slippe å forholde seg til nasjonale regler.

Forbrukerrådet vil på det sterkeste advare mot en ordning der forbrukerbeskyttelsen gjøres valgfri. Som nevnt innledningsvis er forbrukerkjøp særpreget av ubalanse i styrkeforholdet mellom partene. Derfor har forbrukerretten vært gjort ufravikelig, nettopp for å sikre at de rettigheter lovgiver mener forbruker skal ha, ikke skal kunne avtales vekk. Vi finner det svært uheldig og oppsiktsvekkende at EU-kommisjonen nå foreslår det stikk motsatte. Dette strider mot de hensyn forbrukerretten bygger på og vil føre til en uthuling av forbrukervernet.

Dersom partene skal kunne velge bort det forbrukervern som er ufravikelig i dag, dvs at det kan velges et regelsett som stiller forbrukeren svakere, er det etter Forbrukerrådets syn uakseptabelt. Dersom det skal kunne velges et annet regelsett, må dette i så fall være et regelsett som gir forbrukerne sterkere rettigheter enn i dag. Dette vil samsvare med dagens prinsipp om at forbrukerlovene er ufravikelige i kjøpers disfavør, dvs det kan avtales sterkere rettigheter enn loven,

<sup>2</sup> Vi benytter anledningen til å minne Justisdepartementet om at bestemmelsene i Rom 1 formelt sett ikke kan gjøres gjeldende av norske forbrukere, ettersom Norge per i dag ikke har tiltrådt forordningen eller Roma-konvensjonen. Siden dette er viktige forbrukervernregler, oppfordrer vi departementet til å gjøre dette så snart som mulig.

men ikke svakere. Det er et helt grunnleggende forbrukerrettsprinsipp, og det kan ikke at det gjøres unntak fra.

Det er uklart om det er kjøper eller selger som skal kunne velge et annet regelsett. Er det selger, vil det åpenbart ikke være greit for forbrukersiden. Men Forbrukerrådet er også grunnleggende kritisk til innføring av en valgfrett for den enkelte forbruker når det gjelder hvilket lovmessig beskyttelse hun eller han skal ha. Vi ønsker at forbruker skal ha stor grad av valgfrihet, men ikke til å velge lovbeskyttelse. Vi mener det er naivt å forutsette at forbruker flest har forutsetninger til å gjøre et informert valg mellom to forskjellige rettssystemer. Forbrukerrådet vet at kunnskapen om regelverket generelt er begrenset både blant kjøpere og selgere. Da blir det helt urealistisk å tro at man kan innføre et ekstra regelsett og be forbrukeren foreta et begrunnet valg mellom regelsettene.

## 5. Oppsummering/avslutning

Forbrukerrådet mener grønnboka inneholder forslag om totalharmonisering av kontraktsretten som vil være svært skadelig for forbrukerne. Forslaget er dessuten svært mangelfullt utredet og hviler på et premiss som er helt eller delvis uriktig. Vi er kjent med at Forbrukerombudet er av samme oppfatning.

Forbrukerrådet samarbeider tett med den europeiske forbrukersammenslutningen BEUC i denne saken. Et ekspertmøte i BEUC 10. november viste at det er bred enighet blant forbrukerorganisasjonene i Europa om at forslagene i grønnboka er uakseptable for europeiske forbrukere, samt at forslagene er uklare og mangelfullt utredet.

Forbrukerrådet vil oppfordre departementet til å følge den klare linje regjeringen har lagt seg på når det gjelder forbrukerdirektivet. Siden saken gjelder spørsmål av stor viktighet for forbrukerne, er det viktig at departementet agerer raskt, så man fra norsk side kan påvirke utfallet av saken. Vi ber departementet klart ta avstand fra en generell totalharmonisering av kontraktsretten. Vi ber også departementet ta klart til orde for at Kommisjonen må foreta et langt grundigere forarbeid, herunder en detaljert kost/nytte-analyse, før det fremmes omfattende forslag om endring av europeisk kontraktsrett.

Dersom departementet har ett annet syn enn Forbrukerrådet, ber vi om en rask tilbakemelding om dette. Vi vil i så fall legge opp til en bred politisk debatt om dette viktige spørsmålet, i samsvar med regjeringens og Stortingets målsettinger for en ny Europapolitikk.

Med hilsen

for Forbrukerrådet



Randi Flesland  
direktør



Audun Skeidsvoll  
avdelingsdirektør

Kopi:

Barne- og likestillingsdepartementet  
Forbrukerombudet  
ForbrukerEuropa