

Høringsnotat

Forslag til endring av tjenesteloven og utkast til forskrift om geoblokkering og andre former for diskriminering basert på nasjonalitet, bosted eller etableringssted i det indre marked

Gjennomføring av Europaparlamentets og rådets forordning (EU) 2018/32 av 28. februar 2018 om imøtegåelse av uberettiget geoblokkering og andre former for forskjellsbehandling på grunnlag av kundenes nasjonalitet, bopel eller hjemsted i det indre marked og om endring av forordning (EF) 2006/2004 og (EU) 2017/2394 og av direktiv 2009/22/EF.

Innledning

Nærings- og fiskeridepartementet sender med dette på høring gjennomføringen av Europaparlamentets og rådets forordning (EU) 2018/32 av 28. februar 2018 om imøtegåelse av uberettiget geoblokkering og andre former for forskjellsbehandling på grunnlag av kundenes nasjonalitet, bopel eller hjemsted i det indre marked og om endring av forordning (EF) 2006/2004 og (EU) 2017/2394 og av direktiv 2009/22/EF. Forordningen anvendes i EU fra 3. desember 2018.

Geoblokkering er en betegnelse på forskjellsbehandling av internettkbrukere basert på deres geografiske tilhørighet. Dette skjer typisk ved at nettkbrukere blokkeres fra tilgang til bestemte nettsider eller videresendes til andre sider uten samtykke.

Hva som er gjenstand for høring

Europakommisjonens forslag til forordning om geoblokkering ble sendt på nasjonal høring 1. august 2016. Etter lovgivningsprosessen i EU kom det ikke til endringer fra forslagsstadiet i særlig grad. Departementet vil derfor ikke be om innspill til forordningens materielle bestemmelser. En redegjørelse for bestemmelsenes innhold følger likevel til orientering under pkt. 2.

Forordningen skal gjennomføres ordrett og reglene vil i hovedsak måtte anvendes slik de står. Det følger av EØS-avtalens artikkel 7. I henhold til utredningsinstruksen § 3-3 skal imidlertid forslag til gjennomføring av vedtatt EØS-regelverk høres dersom det er valgmuligheter knyttet til dette.

Geoblokkeringsforordningen forutsetter at enkelte supplerende bestemmelser tas inn i nasjonal rett. Det er disse bestemmelsene som nå er gjenstand for høring. Bestemmelsene knytter seg blant annet til valg av håndhevingsorgan, sanksjonsbestemmelser, utpeking av organ som skal gi bistand til forbrukere og unntak for gruppen av næringsdrivende som har begrenset omsetning.

Forordningen foreslås gjennomført i norsk rett ved å etablere hjemmel i tjenesteloven til å fastsette forskrift hvor forordningen gjøres til norsk rett. Videre fastsettes i forskriften håndhevingsorgan og organ som skal bistå forbrukere med praktisk assistanse innenfor forordningens virkeområde.

Historikk og bakgrunn

Geoblokkeringsforordningen er en viktig del av Europakommisjonens digitale indre markedsstrategi fra 2015¹ og et element i den såkalte e-handelspakken som ble fremmet av Europakommisjonen 25. mai 2016², som omfatter tiltak for å styrke samarbeid om forbrukervern, bedre grensekryssende forsendelse av pakker og tiltak mot ulovlig geoblokkering.

¹ En strategi for et digitalt indre marked i EU. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=EN>

² E-handelspakken. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0320&from=EN>

Hensikten med geoblokkeringsforordningen er å pålegge de næringsdrivende en forpliktelse til å behandle kunder i det indre marked på samme måte i samme situasjon, uavhengig av kundens nasjonalitet, bopel eller hjemsted.

Forordningene omfatter både levering til forbrukere og næringsdrivende, forutsatt at den næringsdrivende ikke kjøper varen eller tjenesten for videresalg (også omtalt som næringsdrivende som sluttkunder). I tillegg til næringsdrivende som er etablert i EØS, vil reglene også gjelde for virksomheter i tredjeland som leverer varer eller tjenester til EØS.

Forordningen har bestemmelser om salg av varer og tjenester, kundens tilgang til nettsider (forbud mot å geoblokkere) og krav om ikke-diskriminering i tilbud av betalingsmåte.

Bestemmelsene i geoblokkeringsforordningen innebærer at det vil bli enklere å forholde seg til diskrimineringsforbudet i tjenesteloven på dette området. Dette fordi reglene i geoblokkeringsforordningen innebærer en spesifisering av det mer generelle diskrimineringsforbudet i tjenesteloven.

Presentasjon av bestemmelsene i forordningen

Av informasjonshensyn vil vi i det følgende gjennomgå hovedpunktene i forordningens bestemmelser. Gjennomgangen er ikke ment å være uttømmende.

Artikkel 1 – Formål og virkeområde

Formålet med forordningen er å bidra til et velfungerende indre marked ved å hindre geoblokkering og andre former for diskriminering basert på kundenes nasjonalitet, bosted eller etableringssted.

Geoblokkeringsforordningen er en spesifisering av Europaparlaments- og rådsdirektiv om tjenester i det indre marked 2006/123/EF (tjenstedirektivet) artikkel 20 (2). Forordningens virkeområde er avgrenset på samme måte som tjenstedirektivet. Flere tjenester er dermed unntatt fra forordningens virkeområde, for eksempel pengespill, audiovisuelle tjenester og vikartjenester. Tjenstedirektivet er gjennomført i norsk rett i lov om tjenestevirksomhet (tjenesteloven). Tjenstedirektivet artikkel 20 (2) tilsvarer tjenesteloven § 19 (2), annet og tredje pkt.

Spesifiseringen av tjenstedirektivet gjennom geoblokkeringsforordningen innebærer at det tydelig angis hva som anses som diskriminering. Dette gjør håndhevingen enklere. Adgangen til å begrunne forskjellsbehandlingen i medhold av tjenstedirektivet artikkel 20 må stå tilbake for diskrimineringsforbudene i geoblokkeringsforordningen.

Geoblokkeringsforordningen gjelder ikke interne forhold hvor alle elementer i en transaksjon finner sted i samme stat. Det må med andre ord være et grenseoverskridende element for at geoblokkeringsforordningen skal komme til anvendelse.

Artikkel 2 – Definisjoner

Artikkel 2 inneholder 18 definisjoner. De fire mest sentrale definisjonene er:

Artikkel 2 (1) definerer *elektronisk leverte tjenesteytelser*. Denne definisjonen er utformet teknologinøytralt for å kunne stå seg over tid, uavhengig av teknologisk og kommersielle utvikling. Elektronisk leverte tjenester i geoblokkeringsforordningen avviker fra informasjonssamfunnstjenester slik de er definert i lov om europeisk meldeplikt for tekniske regler m.m. (EØS-høringsloven) § 3 nr. 5 og lov om visse sider av elektronisk handel og andre informasjonssamfunnstjenester (e-handelsloven) § 1, annet ledd.

Artikkel 2 (13) definerer *kunde*. Kunder som omfattes er ikke bare forbrukere, men også næringsdrivende dersom de er sluttkunden til varen eller tjenesten de kjøper. Det vil si at næringsdrivende nyter godt av diskrimineringsforbudene når de kjøper varer og tjenester de ikke skal selge videre.

Artikkel 2 (14) definerer de *alminnelige vilkårene for adgang til en tjenesteytelse*. Dette samsvarer med definisjonen i tjenesteloven § 19 annet ledd som forbyr tjenesteytere å forskjellsbehandle kunder i sine "alminnelige avtalevilkår". I tjenesteloven er begrepet "alminnelige avtalevilkår" ment å dekke uttrykket "de alminnelige vilkårene for adgang til en tjenesteytelse" som benyttes i tjenestedirektivet artikkel 20 (2). Innholdet i de to begrepene samsvarer altså.

Artikkel 2 (18) definerer hvilke *næringsdrivende* som reguleres av diskrimineringsforbudene i geoblokkeringsforordningen. Den danske språkversjonen som benytter "erhvervsdrivende" definerer begrepet slik:

"enhver fysisk person eller enhver juridisk person, uanset om der er tale om privat eller offentligt ejerskab, der handler, herunder via en anden person, der optræder i dennes navn eller på dennes vegne som led i sit erhverv, sin forretning, sit håndværk eller sin profession".

De næringsdrivende som er bundet av diskrimineringsforbudene vil ikke være begrenset til næringsdrivende etablert i EØS. Det vil si at også næringsdrivende etablert i tredjeland er omfattet av reglene i geoblokkeringsforordningen når de opererer i EØS.

Artikkel 3 – Tilgang til brukergrensesnitt på nett

Artikkelen regulerer hva som forstås med geoblokking.

Artikkel 3 (1) fastsetter at en næringsdrivende ikke skal hindre en kundes tilgang til den næringsdrivendes brukergrensesnitt på nett basert på kundens nasjonalitet eller geografiske tilhørighet. Dette betyr at en næringsdrivende ikke skal videresende en kunde fra en nettside uten kundens uttrykkelige samtykke.

Forbudet gjelder i en næringsdrivendes applikasjon så vel som på ordinære nettsider. En næringsdrivende som for eksempel markedsfører hotellovernatting, kan ikke tilby tilgang til sin applikasjon for reservasjon, bestilling og betaling av hotelltjenesten bare til kunder etablert i én eller flere bestemte EØS-stater. Forordningen krever imidlertid ikke at den næringsdrivende må lage versjoner av applikasjonen for ulike land.

Artikkel 3 (2) gjelder videresending av kunder fra en versjon av et slikt brukergrensesnitt på nett til en annen versjon av brukergrensesnittet. Næringsdrivende utformer ofte forskjellige

versjoner av sitt grensesnitt rettet mot forskjellige målgrupper inndelt etter nasjonalitet eller geografisk tilhørighet. Bestemmelsen forbyr den næringsdrivende i å videresende en kunde fra en del av en nettside til en annen på grunn av brukerens geografiske tilhørighet uten kundens uttrykkelige samtykke. Dersom en italiensk kunde går inn på den franskspråklige nettsiden til en belgisk fornøyelsespark, er det således ikke tillatt for fornøyelsesparken å videresende kunden til en italienskspråklig versjon av nettsiden uten at kunden samtykker. Kunden skal om den samtykker til å bli sendt videre til den italienskspråklige siden, ha anledning til å gå tilbake til den franskspråklige versjonen.

Artikkel 3 (3) fastsetter at forbudene i artikkel 3 (1) og (2) ikke kommer til anvendelse i tilfeller hvor EU-rett, eller nasjonal rett i samsvar med EU-retten, gjør det nødvendig å hindre tilgang til et brukergrensesnitt på nett eller videresende kunden til en annen versjon av brukergrensesnittet. Et eksempel her kan være ved salg av fyrverkeri på internett. Dersom det i et annet land er et forbud mot salg av fyrverkeri, kan den næringsdrivende blokkere tilgangen til nettsiden for kunder fra dette landet. Dersom den næringsdrivende mener seg bundet av et slikt forbud, plikter den næringsdrivende å gi en begrunnelse for dette. Begrunnelsen skal gis på språket i den språkversjonen av brukergrensesnittet som kunden gikk inn på.

Artikkel 4 – Tilgang til varer og tjenester

Artikkel 4 (1) gjelder tilgang til varer eller tjenester. En næringsdrivende kan ikke ha forskjellige alminnelige avtalevilkår for tilgang til sine varer eller tjenester avhengig av kundens nasjonalitet, bosted eller etableringssted i tre angitte situasjoner:

1. Der en kunde kjøper en vare og der varen enten skal *leveres* på et sted i tråd med *selgers normale avtalevilkår*, eller den skal *hentes* av kjøper på et sted i tråd med *selgers normale avtalevilkår*.
2. Der kunden skal motta *elektronisk leverte* tjenesteytelser. Det oppstilles imidlertid et unntak for dette utgangspunktet der hovedelementet i tjenesten er omsetning av opphavsrettsbeskyttet materiale.
3. Når kunden skal motta tjenester, unntatt elektronisk leverte tjenester, *på et fysisk sted hvor den næringsdrivende opererer*. Eksempler på slike tjenester vil være hotellovernatting, restauranttjenester, tjenestene til fornøyelsesparker, bruk av alpinanlegg, kulturarrangementer, kurs, messer med mer.

Artikkel 4 (2) presiserer at forbudene i artikkel 4 (1) ikke hindrer næringsdrivende i å tilby alminnelige avtalevilkår, inkludert priser, som er forskjellig i forskjellige stater eller regioner. Etter forordningen er det likevel slik at en kunde, uavhengig av nasjonalitet eller bosted i EØS, kan benytte seg av et pristilbud eller det tilbudet som inngår i de alminnelige avtalevilkårene som tilbys på et bestemt sted. Dersom en formidler av hotellovernatting tilbyr forskjellige priser på sin svenske og norske nettside for et hotell i Danmark, kan alle kunder benytte seg av det laveste pristilbudet. Den næringsdrivende kan ikke hindre en svensk kunde bosatt i Sverige i å benytte seg av den lavere prisen som tilbys på den norske nettsiden.

Artikkel 4 (3) klargjør at å overholde reglene i forordningen ikke i seg selv utløser et ansvar for selger knyttet til ikke-kontraktsrettslige nasjonale krav i kundens hjemstat. Har f.eks.

Sverige andre aldersgrenser enn Frankrike på en bestemt DVD, utløser ikke etterlevelse av geoblokkeringsforordningen ansvar for å følge dette regelverket, eller opplyse om det.

Artikkel 4 (4) fastsetter at enkelte små bedrifter som er unntatt fra merverdiavgift etter reglene i EUs medlemsstater vedtatt i samsvar med bestemmelser i direktiv 2006/112/EU kapittel 1, XII som regulerer merverdiavgift (merverdiavgiftsdirektivet), ikke er bundet av diskrimineringsforbudene i artikkel 4 (1).

Merverdiavgiftsdirektivet er ikke bindende for Norge og bestemmelsen får følgelig ikke betydning for norske virksomheter. Det må derfor etableres en egen unntaksbestemmelse for EØS EFTA-statene for å sikre at små bedrifter også i EØS EFTA-statene får et tilsvarende unntak fra geoblokkeringsforordningen.

Artikkel 4 (5) bestemmer at forbudet mot diskriminering i artikkel 4 (1) ikke kommer til anvendelse dersom bestemmelser i eller i medhold av EU-retten er til hinder for å levere ytelser i samsvar med artikkel 4 (1).

Artikkel 4 (5) inneholder også en særbestemmelse om omsetning av bøker. Dersom nasjonal rett i samsvar med EU-retten fastsetter at bøker skal selges til forskjellig pris til kunder i forskjellige områder, kommer ikke diskrimineringsforbudet i artikkel 4 (1) til anvendelse.

Artikkel 5 – Ikke-diskriminering i forbindelse med betalingsløsninger

Artikkel 5 bestemmer at den betalingsløsningen som velges skal gjelde for alle kunder uavhengig av nasjonalitet, bosted eller hjemsted.

I fortalen punkt 32 angis noen utgangspunkter som bakgrunn for artikkel 5. Næringsdrivende står i utgangspunktet fritt til å avgjøre hvilke betalingsløsninger de ønsker å benytte. Det samme gjelder oppgjørsform. Næringsdrivende som godtar kortbasert betaling med en bestemt type kort, har ikke plikt til godta betaling med andre kort. Den næringsdrivende kan også bestemme hvilke kategori betalingskort som skal aksepteres (debet eller kredit). Den næringsdrivende behøver heller ikke godta betaling via en betalingsformidler dersom det innebærer at den næringsdrivende må inngå ny kontrakt med betalingsformidleren. Poenget er at den løsningen som velges skal gjelde likt for alle kunder.

Innenfor rammen av de betalingsløsningene den næringsdrivende benytter, tillates det etter artikkel 5 (1) imidlertid ikke å diskriminere på bakgrunn av nasjonalitet eller geografisk tilhørighet når:

1. betalingstransaksjonen er elektronisk i form av pengeoverføring, direkte debitering eller en et kortbasert betalingsinstrument av samme varemerke og kategori som den næringsdrivende allerede aksepterer,
2. autentiseringskravene oppfyller kravene i direktiv EU 2015/2366 (betalingstjenestedirektivet) og
3. betalingen er i en valuta den næringsdrivende aksepterer.

De tre vilkårene er kumulative. Diskrimineringsforbudene gjelder både den som betaler og tjenesteytere som formidler betalingen, inkludert kundens bank.

Artikkel 5 (2) bygger på prinsippet om ytelse mot ytelse og fastsetter at den næringsdrivende kan utsette sin ytelse til den mottar bekreftelse på at betalingstransaksjonen er satt i gang. Utsatt ytelse må være velbegrunnet og basert på objektive forhold.

Artikkel 5 (3) medfører at den næringsdrivende kan kreve betalt for reelle kostnader knyttet til betalingstransaksjonen i tilfeller hvor dette er regulert i andre deler av EU-retten.

Artikkel 6 – Avtaler om passivt salg

Artikkel 6 har bestemmelser om forholdet mellom diskrimineringsforbudene i geoblokkeringsforordningen og en næringsdrivendes avtalerettslige forpliktelser om begrensninger i *passivt salg*.

Aktivt salg er der den næringsdrivende har gjort et arbeid for å få i stand salget i form av ulike markedsføringsaktiviteter. Dette står i motsetning til *passivt salg*, der kunder henvender seg til den næringsdrivende for å kjøpe de aktuelle varene uten at den næringsdrivende har drevet salgsarbeid rettet mot kunden.

Artikkel 6 (1) medfører at en leverandør ikke gjennom en kontrakt kan forhindre en næringsdrivende i å besvare uoppfordrede henvendelser fra kunder, altså passivt salg, i de bestemte situasjonene som er omfattet av forordningen; artikkel 3 (tilgang til brukergrensesnitt på nett), artikkel 4 (tilgang til varer og tjenester) eller artikkel 5 (ikke-diskriminering i forbindelse med betalingsløsninger).

Man kan således ikke avtale seg ut av forordningens diskrimineringsforbud knyttet til disse situasjonene. Slike kontraktsrettslige krav er automatisk ugyldige etter artikkel 6 (2). I praksis skal næringsdrivende derved kunne betjene alle kunder uansett deres nasjonalitet eller bosted.

Avtaler som forbyr passivt salg kan være i strid med forbudet mot konkurransebegrensende avtaler, i EU og EØS-avtalen. Dette behandles ikke nærmere her. Det fremgår imidlertid av artikkel 6 (1) at forordningen om geoblokking ikke er til hinder for avtaler som begrenser aktivt salg slik det er definert i kommisjonsforordning (EU) nr. 330/2010 (gruppeunntak for vertikale avtaler). En slik begrensning kan imidlertid være i strid med EUs konkurranseregler, men det går vi ikke nærmere inn på her.

Artikkel 7 – Sanksjoner og utpeking av håndhevingsmyndighet

Artikkel 7 (1) gjelder håndhevelse av forordningens bestemmelser. Organer som er ansvarlig for håndheving av geoblokkeringsforordningen skal utpekes nasjonalt. I fortalen punkt 35 står det at både domstolene og forvaltningsorganer kan være aktuelle til denne rollen.

Artikkel 7 (2) fastsetter at medlemsstatene skal ha tiltak som kommer til anvendelse ved overtredelse av bestemmelsene i forordningen. Bestemmelsen beskriver ikke hva tiltakene skal gå ut på, men det presiseres at de skal være effektive, proporsjonale og ha preventiv effekt. Av fortalen punkt 35 framgår det at de ansvarlige organene skal ha kompetanse til å pålegge den næringsdrivende å overholde forordningens bestemmelser.

Bestemmelsen må sees i sammenheng med artikkel 10 som fastsetter at bestemmelsene i geoblokkeringsforordningen om vern av forbrukere gjøres til del av forbrukervernsamarbeidet mellom forbrukermyndighetene i EØS.

Artikkel 8 – Bistand til forbrukere

Artikkel 8 fastsetter at medlemsstatene skal utpeke organer som har i oppgave å yte praktisk bistand til forbrukere i tilfeller ved tvist med næringsdrivende om anvendelsen av geoblokkeringsforordningen.

Artikkel 9 – Bestemmelse om evaluering

Artikkel 9 fastsetter at Europakommisjonen skal foreta en evaluering av forordningen og rapportere om dette senest i mars 2020. Deretter skal forordningen evalueres hvert femte år. Effekten forordningen har hatt på grenseoverskridende handel i det indre marked, særlig for e-handel og hvilke byrder forskjellig forbrukerlovgivning i EØS-statene pålegger næringsdrivende skal være del av evalueringen. Virkeområdet til forordningen skal evalueres og spørsmålet om diskrimineringsforbudet i artikkel 4 skal utvides til også å gjelde elektronisk leverte tjenester som gir tilgang til opphavsrettsbeskyttet materiale skal vurderes.

Artikkel 10 – Endring i andre rettsakter - forbrukervernsamarbeid

Artikkel 10 (1) gjør bestemmelsene i geoblokkeringsforordningen til del av forbrukervernsamarbeidet i EØS når forbrukere er kunder. I dag er slikt samarbeid regulert i Europaparlaments- og rådsforordning (EF) 2006/2004 av 27. oktober 2004 om samarbeid mellom nasjonale myndigheter med ansvar for håndheving av forbrukervernlovgivning (CPC-forordningen). Forordningen er tatt inn i EØS-avtalen og gjort til norsk rett i markedsføringsloven § 47. CPC-forordningen erstattes av en ny forordning, (EU) 2017/2394 om samarbeid mellom nasjonale myndigheter med ansvar for håndheving av forbrukerlovgivningen (forordning om forbrukervernsamarbeid). Denne er foreløpig ikke tatt inn i EØS-avtalen. Daværende Barne- og likestillingsdepartementet (nå Barne- og familiedepartementet, BFD) sendte forslag til gjennomføringen av forordning nr. 2017/2394 om forbrukervernsamarbeid på høring 28. juni 2018 med høringsfrist 28. september 2018.

Artikkel 10 (2) gjør bestemmelsene i geoblokkeringsforordningen til del av forbrukervernsamarbeidet også etter den nye forordningen.

Artikkel 10 (3) gjør bestemmelsene i geoblokkeringsforordningen til del av de rettsaktene som omfattes av virkeområdet til direktiv 2009/22/EF om nedlegging av forbud med hensyn til vern av forbrukerinteressene (forbudsdirektivet). Formålet med direktivet er å sikre at brudd på vedtatte rettsakter om forbrukervern kan forfølges over landegrensene i EU. Forbudsdirektivet er tatt inn i EØS-avtalen og markedsføringsloven kapittel 8 har bestemmelser som gjør direktivet til en del av norsk rett.

Artikkel 11 – Avsluttende bestemmelser

Artikkel 11 har bestemmelser og forordningens ikrafttreden i EU. Forordningen kom til anvendelse i EU 3. desember 2018.

Europakommisjonen har for øvrig utarbeidet en egen Q&A³ som gir ytterligere informasjon og eksempler knyttet til regelverket om geoblokking.

Gjennomføring i norsk rett

Hvordan forordningen gjøres til norsk rett

Forordningen (EU) 2018/302 ble publisert i Den europeiske unions tidende 2. mars 2018 og anvendes i EU fra 3. desember 2018. I EU gjelder forordninger som overnasjonale lover i den enkelte medlemsstat i kraft av å være vedtatt av de kompetente EU-organene. Det er likevel behov for EUs medlemsland å komplettere bestemmelser i forordningen med nasjonal lovgivning.

Ettersom EØS-avtalen ikke innebærer overføring av lovgivningsmyndighet til fellesskapsorganene, må regelverket gjennomføres i nasjonal rett. Det følger av EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a at en forordning som er EØS-relevant skal gjøres til en del av den interne rettsorden "som sådan".

Forordningen er behandlet i Spesialutvalget for indre markedssaker og er vurdert EØS-relevant og akseptabel. Prosessen med å innlemme forordningen i EØS-avtalen har startet. Gjennomføringen i norsk rett krever lovendring, og det er derfor tatt forbehold om Stortingets samtykke i henhold til EØS-avtalen § 103.

Gjennomføring av en forordning bør som hovedregel skje ved inkorporasjon. Inkorporasjon innebærer at det vedtas en lov- eller forskriftsbestemmelse som fastsetter at forordningen i EØS-tilpasset form skal gjelde i norsk rett.

Regelverket om geoblokking legger plikter på de næringsdrivende. Gjennomføringen må derfor skje i lovs form for ikke å stride mot legalitetsprinsippet. Departementet foreslår å gjennomføre forordningen ved å etablere en forskriftshjemmel i form av en ny bestemmelse i tjenesteloven.

I tillegg forutsetter forordningen som nevnt at enkelte supplerende bestemmelser innføres i nasjonal rett. Disse knytter seg blant annet til valg av håndhevingsorgan (pkt. 3.2), sanksjonsbestemmelser (pkt. 3.3), utpeking av organ som skal gi bistand til forbrukere (pkt. 3.4) og unntak for bestemte næringsdrivende med begrenset omsetning (pkt. 3.5).

Håndhevingsorgan

Geoblokkeringsforordningen artikkel 7 fordrer at det utpekes ett eller flere organer som skal sikre tilstrekkelig og effektiv håndheving av reglene. De nærmere bestemmelser om fremgangsmåten ved overtredelse skal fastsettes nasjonalt.

Forordningen regulerer som vist både tilfeller der kunden er forbruker og der den næringsdrivende er sluttkunde. Håndhevingsorgan må således fastsettes for begge gruppene. Forbrukertilsynet har kompetanse til å føre tilsyn og håndheve forbrukerregelverk, og er derfor et naturlig valg som håndhevingsorgan for tilfeller der kunden er en forbruker. De rene nærings sakene der en næringsdrivende er sluttkunde og forbrukerhensyn ikke gjør

³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/geo-blocking-regulation-questions-and-answers>

seg gjeldene antas å være få. Valg av håndhevingsorgan for slike saker må tas med dette som utgangspunkt.

Ut i fra hvilke oppgaver som er lagt til de ulike forvaltningsorganene, er det etter departementets vurdering ikke andre forvaltningsorganer enn Forbrukertilsynet og eventuelt Konkurransetilsynet, som er aktuelle å vurdere som håndhevingsorgan for bestemmelsene i geoblokkeringsforordningen. Håndheving av geoblokkeringsforordningen ventes i seg selv å kreve lite ressurser. Det er ikke effektiv bruk av samfunnets ressurser å gi et organ som ikke har tilgrensende faglig funksjoner denne oppgaven. Det å opprette et nytt organ vurderes ikke som aktuelt.

Håndhevingsmyndigheten i forbrukerforhold

Etter departementets syn bør håndhevingsmyndigheten i saker om geoblokkering som berører forbrukere legges til Forbrukertilsynet. Forbrukertilsynet har i dag ansvaret for håndheving av forbrukerregelverk på en rekke områder og deltar i det europeiske forbrukervernsamarbeidet. Håndhevingsorganet med ansvaret for forbrukerforhold i saker om geoblokkering skal også inngå som et ledd i det europeiske samarbeidet. Det fremgår av geoblokkeringsforordningen artikkel 10 (1) og (2). Markedsføringsloven gir Forbrukertilsynet et sett av virkemidler for håndheving. Disse vil også oppfylle de kravene det stilles til håndheving av geoblokkeringsforordningen.

Et annet moment er at det i forbindelse med høringen av gjennomføring av ny forordning om forbrukervernsamarbeid er foreslått en bestemmelse om at Forbrukertilsynet skal føre tilsyn med etterlevelsen av den generelle bestemmelsen om ikke-diskriminering av tjenestemottaker i tjenesteloven § 19 annet ledd i forbrukerforhold. Deler av de nye bestemmelsene om geoblokkering kan sees som en presisering av tjenestelovens bestemmelser om ikke-diskriminering. Forslaget til gjennomføring av ny forordning om forbrukervernsamarbeid vil medføre at Forbrukertilsynet skal føre tilsyn med tjenesteloven § 19 etter bestemmelsene i markedsføringsloven. Dette taler for at Forbrukertilsynet også bør utpekes som håndhevingsorgan for de nært beslektede bestemmelsene i geoblokkeringsforordningen.

En annen løsning kunne være å legge *helt* håndhevingsmyndigheten, både i og utenfor forbrukerforhold etter geoblokkeringsforordningen, til Konkurransetilsynet. Departementet har vurdert dette, og finner det lite naturlig at et regelverk som i hovedsak er utformet for å ivareta forbrukerrettigheter skulle legges til Konkurransetilsynet. Etersom håndhevingen av geoblokkeringsforordningen også skal inngå i det europeiske forbrukervernsamarbeidet ville en slik løsning ikke være tilfredsstillende. Departementet anbefaler å plassere denne oppgaven i et organ som allerede er tildelt oppgaver som er likeartede mht. rettsgrunnlag og rettsanvendelse, og som dermed krever nokså likeartede arbeidsformer og organisering. Konkurransetilsynets håndheving av konkurranseloven ligner mindre på de nye oppgavene etter geoblokkeringsforordningen, enn oppgavene som ligger til forbrukertilsynet.

Håndhevingsmyndighet utenfor forbrukerforhold – der den næringsdrivende er sluttkunde

Diskrimineringsforbudene i geoblokkeringsforordningen beskytter også en næringsdrivende når de er sluttkunden til varen eller tjenesten de kjøper. Det skal også utpekes et håndhevingsorgan for disse tilfellene, jf. geoblokkeringsforordningen artikkel 7. Det stilles

ikke konkrete krav til hvilke virkemidler håndhevingsmyndigheten må ha i saker som berører næringsdrivende, ut over ordlyden i artikkel 7 (2) som krever at håndhevingstiltakene skal være effektive, proporsjonale og ha preventiv effekt.

Som nevnt skal geoblokkeringsforordningen inngå som en del av forbrukervernsamarbeidet (iht. CPC-forordningen) i EØS når forbrukere er kunder. Bestemmelsene om håndheving i CPC-forordningen gjelder imidlertid bare i forbrukerforhold. Gjennomføringen av geoblokkeringsforordningen krever at det etableres en håndhevingsmyndighet også i saker mellom to næringsdrivende der den næringsdrivende er sluttkunden. Etter departementets syn er interessene som skal beskyttes i stor grad sammenfallende, uavhengig av om kunden er forbruker eller næringsdrivende sluttkunde.

Det vurderes at dagens formålsparagraf for Forbrukertilsynet må endres dersom tilsynet pålegges oppgaven med å håndheve alle saker etter geoblokkeringsforordningen. Samtidig fremgår det av markedsføringsloven at Forbrukertilsynet fører tilsyn ut fra hensynet til forbrukerne.

Der en selger har en nettside i strid med bestemmelsene i geoblokkeringsforordningen kan forbrukeaspekter samtidig kunne gjøre seg gjeldende i en sak som omhandler en næringsdrivende som sluttkunde. Dersom forbrukere har tilgang til samme nettside som de næringsdrivende vil det kunne argumenteres for at forbrukerhensyn gjør seg gjeldende også i disse sakene. I slike saker kan Forbrukertilsynets håndhevingskompetanse derfor komme til anvendelse. Hvorvidt Forbrukertilsynet finner det riktig og nødvendig å håndheve regelverket overfor selger/eier av nettsiden må vurderes i hver enkelt sak.

Uavhengig av Forbrukertilsynets eventuelle inngripen vil den næringsdrivende også kunne anlegge en sak ved domstolene vedrørende brudd på geoblokkeringsforordningen som skal håndheves i tråd med bestemmelsene om håndheving i markedsføringsloven.

I Danmark har man valgt den løsningen at Forbrukerombudsmannen kan velge å ta klager til behandling som omhandler en næringsdrivende dersom saken også inneholder et vesentlig forbrukeraspekt. Dersom Forbrukerombudsmannen velger ikke å fremme denne saken, kan den næringsdrivende selv anlegge sak ved domstolen for brudd på markedsføringsloven. Sverige har lagt seg på en tilsvarende løsning der Forbrukerrådet kan agere i alle saker hvor forbrukerhensyn gjør seg gjeldende. De øvrige sakene som betegnes som rene næringslivssaker er tenkt håndhevet av domstolene. Finland har lagt til rette for en tilsvarende løsning.

Departementet mener at håndheving av geoblokkeringsforordningen bør etableres på tilsvarende måte der reglene anvendes til beskyttelse av næringsdrivende, som der de anvendes til beskyttelse av forbrukere. Regelverket som skal håndheves etter forordningen er det samme uavhengig av hvem som er kunde. Selv om Forbrukertilsynet skal ivareta forbrukerhensyn og det ofte er slik at forbrukere og næringsdrivende handler fra samme nettside, vil en del av sakene der næringsdrivende berøres kunne dekkes gjennom Forbrukertilsynets håndheving av forbrukernes rettigheter etter geoblokkeringsforordningen.

For de sakene som ikke inneholder forbrukerhensyn mener departementet krav til håndheving kan ivaretas gjennom normal domstolsbehandling. I henhold til punkt 35 i forordningen kan håndhevingen også ivaretas av domstolen. Dette vil etter all sannsynlighet dreie seg om få saker noe som hverken rettferdiggjør etablering av en egen tilsynsmyndighet eller nødvendiggjør utvidelse av Forbrukertilsynets kompetanse til å gjelder

ut over å ivareta forbrukerhensyn. Dette innebærer at vi velger samme løsning som i våre nordiske naboland.

Forordningen inneholder bestemmelser om revisjon. Det vil være naturlig at håndheving av forordningen vurderes i den sammenhengen.

Sanksjonsbestemmelser

Geoblokkeringsforordningen fastsetter at medlemsstatene skal ha tiltak for overtredelse av forordningens bestemmelser. Forordningen gir føringer om at tiltakene skal være effektive, proporsjonale og ha preventiv effekt.

Departementet foreslår en bestemmelse som sikrer at håndhevingsmyndigheten får myndighet til å føre kontroll med etterlevelsen av forordningen i tråd med markedsføringslovens §§ 32 til 43. Av disse bestemmelsene fremgår det at håndhevingsmyndigheten ved brudd på loven kan fatte følgende enkeltvedtak:

- a) forbud mot lovstridig praksis eller lovstridige vilkår,
- b) påbud for å sikre at lovens regler overholdes,
- c) tvangsmulkt, i forbindelse med et forbud/påbud, samt
- d) overtredelsesgebyr

Tvangsmulkt er ment å hindre fremtidig brudd og kan fastsettes enten løpende eller som en engangsmulkt. Overtredelsesgebyr er en sanksjon for brudd på en pliktbestemmelse i lov, forskrift eller enkeltvedtak. Gebyret har et straffeformål, men det regnes ikke som straff i formell forstand. Overtredelsesgebyr ilegges ved forsettlig eller uaktsomme overtredelser av lovens regler, og der overtredelsen anses som vesentlig eller overtredelsen har skjedd gjentatte ganger.

Bistand til forbrukere

Statene må i henhold til artikkel 8 utpeke et eller flere organer som skal yte praktisk bistand til forbrukere i tvister med næringsdrivende om anvendelsen av geoblokkeringsforordningen.

I fortalen punkt 36 er det uttalt at:

"Forbrugerne bør kunne modtage bistand fra ansvarlige myndigheder, der medvirker til at bilægge tvister med erhvervsdrivende, der opstår som følge af anvendelsen af denne forordning, bl.a., hvor dette er relevant, de organer, der er oprettet i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 524/2013."

Forordningen som nevnes i fortalen punkt 36 handler om nettbasert tvisteløsning i forbrukersaker. Forordningen om nettbasert tvisteløsning i forbrukersaker fastsetter at Europakommisjonen skal etablere en nettbasert klageportal for behandling av forbrukertvister knyttet til netthandel over landegrensene. Klageportalen er etablert og ble operativ fra 15. februar 2016. Den legger til rette for enkel klagebehandling for forbrukerne i slike saker. Europakommisjonen har ansvar for utvikling og drift av portalen og portalen er gratis å bruke. Forbrukere skal uansett hvor de befinner seg i EØS-området, og uansett hvor i EØS-området den næringsdrivende er etablert, kunne sende inn en klage via portalen. Norge deltar i klageportalen. Statene måtte opprette et kontaktpunkt for nettbasert

tvisteløsning i forbrukersaker som kan bistå forbrukerne ved bruk av plattformen. Forbruker Europa er utpekt som kontaktpunkt i Norge.

Forbruker Europa ble opprettet i 2006 som Forbrukerrådets kontor for handel på tvers av landegrensene i EØS. Det er en forutsetning for at Forbruker Europa skal kunne behandle en sak at den gjelder en forbruker i en EØS-stat og en næringsdrivende i en annen EØS-stat. Forbruker Europa gir råd og veiledning til norske forbrukere om deres rettigheter i EØS. De mekler mellom forbrukere og næringsdrivende i situasjoner hvor det oppstår konflikt etter grensekryssende handel.

Geoblokkeringsforordningen artikkel 8 sier lite om hva bistanden til forbrukere skal gå ut på. I sitt dokument "*Spørsmål og svar om forordningen om geoblokering i forbindelse med e-handel*"⁴(s. 36) uttaler Europakommisjonen at:

"Sådan bistand kan f.eks. være forklaring af deres rettigheder som forbrugere, hjælp til at bilægge en tvist med en erhvervsdrivende i en anden medlemsstat eller oplysninger om, hvem de bør kontakte, eller hvad de bør gøre, hvis forbrugerorganet ikke selv kan hjælpe. (...)

Forordningen angiver ikke de elementer, som den praktiske bistand omhandlet i artikkel 8 potentielt bør omfatte. Denne artikkel er imidlertid inspireret af den eksisterende bistand, der er omhandlet i artikkel 21 i direktiv 2006/123/EF [tjenstedirektivet]. I henhold til denne artikkel omfatter bistand til tjenestemodtagere i) generel oplysning om de gældende regler, ii) oplysninger om klagemuligheder og iii) koordinering af gensidig bistand med andre organer i andre medlemsstater for at tilvejebringe ovennævnte oplysninger."

I Norge er det Forbruker Europa som yter bistand i henhold til tjenstedirektivet artikkel 21.

Den erfaringen Forbruker Europa har opparbeidet med å yte bistand til forbrukere knyttet til grenseoverskridende handel, gir et godt utgangspunkt for å fylle rollen som bistandsorgan etter geoblokkeringsforordningen artikkel 8. De funksjonene de fyller som bistandsorgan, inkludert som kontaktpunkt etter tjenstedirektivet artikkel 21 og for nettbasert tvisteløsning, tilsvarer langt på vei de oppgaver som skal ivaretas etter geoblokkeringsforordningen. Det er også sammenheng mellom den type problemstillinger forbrukere vil kunne ha behov for bistand til etter geoblokkeringsforordningen og øvrig bistand Forbruker Europa yter.

Ressurshensyn tilsier at Forbruker Europas virksomhet utvides til å omfatte geoblokkeringsforordningen heller enn at andre forbrukervernorganer må utvikle parallell kompetanse og virksomhet. Det har også betydning at Forbruker Europa deltar i relevante europeiske samarbeid. Departementet vurderer derfor at det er mest hensiktsmessig å legge bistandsfunksjonen etter geoblokkeringsforordningen til Forbruker Europa.

Etablering av unntaksbestemmelse for små virksomheter

Geoblokkeringsforordningen artikkel 4 nr. 4 gir unntak for små virksomheter fra diskrimineringsforbudene i artikkel 4 nr. 1. Dette medfører at det ikke stilles krav til at virksomheter som er unntatt fra merverdiavgift etter merverdiavgiftsdirektivet kapittel 1 under overskrift XII, overholder geoblokkeringsforordningen. Bestemmelsen det vises til i

⁴ Dokumentet finnes her: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/geo-blocking-regulation-questions-and-answers>

merverdiavgiftsdirektivet gir EU landene anledning til å unnta små bedrifter fra merverdiavgift.

Merverdiavgiftsdirektivet er ikke EØS-relevant og derfor ikke tatt inn i EØS-avtalen. For at små bedrifter i EØS EFTA statene skal kunne unntas fra diskrimineringsforbudene i artikkel 4 nr. 1 på lik linje med små bedrifter i EU, er det nødvendig med tilpasninger i forbindelse med forordningens innlemmelse i EØS-avtalen. Hvordan dette skal løses vurderes nærmere i samråd med de to andre EØS EFTA statene.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er vanskelig i forkant å vurdere hvor mye ressurser det vil kreve å håndheve geoblokkeringsforordningen. Europakommisjonen skrev i sin konsekvensanalyse av forslaget KOM (2016) 289, at de i perioden 2007-2015 fikk kunnskap om 1500 klager. Dette forholdvis lave tallet for en ganske lang tidsperiode tilsier at antallet saker vil være relativt lavt også i Norge. Departementet vurderer det likevel slik at håndhevingsmyndigheten vil få noe økte utgifter som følge av ansvaret for å utøve kontroll etter forordningen. Hvor store disse utgiftene blir vil i noen grad avhenge av om det er behov for å etablere nye systemer og utvikle kompetanse på området, eller om det kan inngå som en del av myndighetens vanlige virksomhet.

Reglene som foreslås vil etter departementets vurdering være positive for forbrukerne og næringsdrivende som sluttkunde. Geoblokking og annen diskriminering basert på geografisk tilhørighet kan medføre redusert konkurranse og markedsdeling. Innføringen av geoblokkeringsforordningen vil derfor for forbrukere og for en næringsdrivende som er sluttkunde kunne medføre at de får tilgang til et bredere tilbud, som igjen kan føre til lavere priser på varer og tjenester.

Tjenesteloven oppstiller allerede i dag et generelt diskrimineringsforbud. Imidlertid kan etterlevelse av geoblokkeringsforordningen medføre økt administrasjon og økte kostnader for næringsdrivende som følge av behov for tilpasning av websider, applikasjoner og betalingsmetoder. Arbeidet med å unngå geoblokking vil imidlertid antagelig ikke være nevneverdig mer kostnadskrevene enn å etablere nettsider som faktisk geoblokkerer. Ved etablering av nye nettsteder vil forordningen allerede gjelde, og nye nettsider kan tilpasses i utformingsfasen.

Forslag til lov- og forskriftsbestemmelser

Det foreslås lov om endring av lov 19. juni 2009 om tjenestevirksomhet.

I lov 19. juni 2009 nr. 103 om tjenestevirksomhet gjøres følgende endringer:

§ 1 skal lyde:

§ 1 Lovens formål

Lovens formål er å gjøre det enklere å etablere tjenestevirksomhet og yte grenseoverskridende tjenester, samtidig som et høyt kvalitetsnivå på tjenester og tvingende allmenne hensyn ivaretas, i samsvar med EØS-avtalen vedlegg X punkt 1 (direktiv [2006/123/EF](#) om tjenester i det indre marked og punkt 4 (forordning (EU) 2018/32) om geoblokking).

Ny § 19 a skal lyde:

§ 19 a Geoblokkering og andre former for diskriminering basert på kundenes nasjonalitet, bosted eller etableringssted.

Kongen kan gi forskrift om tiltak for å hindre geoblokkering og andre former for diskriminering på bakgrunn av kundenes nasjonalitet, bosted eller etableringssted, inkludert å utpeke tilsynsmyndigheter, fastsette regler om tilsynsmyndighetenes kompetanse, adgang til å ilegge sanksjoner, saksbehandling og klage på tilsynsmyndighetens vedtak.

II

Loven gjelder fra (...)

Det foreslås følgende forskrift om geoblokkering og andre former for diskriminering basert på nasjonalitet, bosted eller etableringssted i det indre marked.

§ 1

EØS-avtalen vedlegg [X] (forordning (EU) 2018/302) om geoblokkering og andre former for diskriminering på bakgrunn av nasjonalitet, bosted eller etableringssted (geoblokkeringsforordningen) gjelder som forskrift med de tilpasninger som følger av vedlegg [X] til avtalen protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

§ 2

Forbrukertilsynet skal føre kontroll med at bestemmelser i, eller bestemmelser gitt i medhold § 1, overholdes. Kontrollen utøves i samsvar med reglene i markedsføringsloven §§ 32 til 42.

§ 3

Ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av artikkel 3, 4 og 5 kan det fastsettes et overtredelsesgebyr som den som vedtaket retter seg mot skal betale. Ved vedtak om overtredelsesgebyr gjelder markedsføringsloven § 43 annet og tredje ledd tilsvarende.

§ 4

Forbrukerrådet skal gi praktisk assistanse til forbrukere ved tvist mellom en forbruker og en næringsdrivende om anvendelsen av bestemmelser gjennomført i § 1.