

Regelrådets uttalelse

Om: **Høring – ny lov om levering av digitale ytelser til forbrukere
(digitalytelsesloven)**

Ansvarlig: **Justis- og beredskapsdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Justis- og beredskapsdepartementet

Deres ref.:	Vår ref.:	Vår saksbehandler:	Dato:
20/5957	20/00265	Cathrine B. Rønning	12.02.2021

Uttalelse

Om: **Høring – ny lov om levering av digitale ytelser til forbrukere (digitalytelsesloven)**
Konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Justis- og beredskapsdepartementet har sendt en ny lov om levering av digitale ytelser til forbrukere på høring. Loven vil gjennomføre EU-direktiv 2019/770.

Departementet innleder høringsnotatet med å vise problemet i et hverdagslig perspektiv som mange kjenner seg igjen i. Dette gir et godt utgangspunkt for den videre fremstillingen i høringsnotatet. Hva man ønsker å oppnå med direktivet er også tilstrekkelig redegjort for.

Virkninger for næringslivet er tilfredsstillende beskrevet i høringsnotatet. Departementet viser til økonomiske beregninger som er gjort av forslaget for markedet i EU. Regelrådet stiller spørsmål til om beregningene det er vist til gjelder for et større virkeområde enn det digitalytelsesloven skal gjelde for.

Regelrådet har forståelse for at det kan være vanskelig å beskrive berørt næringsliv i denne saken. Det hadde likevel vært nyttig med en noe mer utfyllende beskrivelse av berørte og flere eksempler på digitale ytelser som blir omfattet av forslaget til ny lov. Det kan være vanskelig for virksomheter som har produkter som ligger i ytterkant av lovens virkeområde å forstå om digitalytelsesloven kommer til anvendelse eller ikke.

Regelrådet finner det positivt at departementet har en grundig vurdering av hver enkelt bestemmelse, hvor de også viser til direktivets bestemmelser og annen nasjonal regulering av tilgrensede områder. Det nasjonale handlingsrommet er langt på vei redegjort for. Rådet mener departementet kunne gjort noe mer for å avklare uklarheter i bestemmelsene i direktivet før høringsforslaget ble sendt ut.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger. Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

1 Om forslaget som er sendt på høring

Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på høring forslag om en ny forbrukerkjøpslov for digitale ytelser, som for eksempel applikasjoner til mobiltelefoner eller strømmetjenester for musikk og TV-serier. Lovforslaget har blant annet regler om hvilke krav forbrukeren kan stille til den digitale ytelsen, og forbrukerens rettigheter når ytelsen har mangler eller er forsinket. Forslaget gjelder også for avtaler som man ikke betaler for med penger, men i stedet oppgir personopplysninger. Det betyr at en rekke «gratistjenester», slik som kommunikasjonsapplikasjoner og sosiale medier, også blir regulert.

Loven vil gjennomføre direktiv 2019/770 om levering av digitale ytelser til forbrukere i norsk rett. Målet med direktivet er å harmonisere reglene om forbrukerkontrakter i EU i større grad og dermed gjøre det enklere for forbrukere og næringsdrivende å inngå slike avtaler på tvers av landegrensene. Det har samtidig vært et mål å oppnå mest mulig like regler for digitale ytelser som for fysiske varer.

Lovforslaget vil samtidig gi regler om en del spørsmål som antas å være av praktisk betydning ved levering av digitale ytelser og som ikke er omfattet av direktivets harmoniserte virkeområde. I dag har vi ikke særskilt lovregulering for digitale ytelser i Norge. Dagens forbrukerkjøpslov regulerer bare digitale ytelser som leveres på et fysisk medium som for eksempel en DVD. Avtaleforholdet mellom forbrukeren og leverandøren er gjerne regulert i omfattende og kompliserte standardavtaler. Med departementets forslag blir det mindre behov for de næringsdrivende å lage egne kompliserte standardavtaler, samtidig som forbrukerne blir sikret grunnleggende rettigheter i loven som ikke kan fravikes ved avtale.

2 Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Forslagene i høringsnotatet får virkninger for alle virksomheter som leverer digitale ytelser mot vederlag i forbrukerforhold. Etter Regelrådets vurdering har digitalytelsesloven et relativt bredt virkeområde, og regelverket vil påvirke mange ulike virksomheter. På denne bakgrunn har Regelrådet valgt å uttale seg om forslaget.

3 Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Det er positivt at departementet har gitt noen tall på hvor stor andel av befolkningen som bruker enkelte digitale ytelser. Etter Regelrådets vurdering er det enkelte svakheter i beskrivelsen av berørt næringsliv. Det fremkommer av forslaget at loven vil gjelde for avtaler om levering av digitale ytelser i forbrukerforhold mot vederlag. Virkeområdet er definert på bakgrunn av ytelsen som leveres, og er ikke avgrenset til enkelte bransjer. Regelrådet har forståelse for at det kan være vanskelig å beskrive og finne tall for berørt næringsliv. Digitale ytelser kan være hovedproduktet til en virksomhet, men bare en liten del av produktene til en annen virksomhet. Det foregår i tillegg stor utvikling på området når det gjelder digitale tjenester.

Regelrådet er likevel av den oppfatning at departementet kunne kommet med en noe mer utfyllende beskrivelse av berørte, og i alle fall gitt flere eksempler på digitale ytelser som blir omfattet av forslaget til ny lov. Særlig når det gjelder de ytelsene hvor det kan være tvil om loven kommer til anvendelse, for eksempel der det er tvil om det er ytt vederlag, eller hvor den digitale ytelsen leveres sammen med en ting, ville det være nyttig om departementet kunne kommet med enda flere eksempler på når loven kommer til anvendelse eller ikke. Det ville gjort det lettere for virksomheter å vurdere om deres produkter vil bli berørt av forslag til ny lov.

Positive og negative virkninger er tilfredsstillende kvalitativt beskrevet i høringsnotatet. Departementet viser til økonomiske beregninger som er gjort av forslaget for markedet i EU, men departementet har ikke ansett det som hensiktsmessig eller mulig å tallfeste de ovennevnte gevinstene og kostnadene ved en gjennomføring i Norge, annet enn at det er sannsynlig at Norge vil ta ut en forholdsmessig andel av slike gevinster som er beskrevet i direktivforslaget, noe som virker sannsynlig.

Regelrådet stiller spørsmål til om departementet har kommet i skade for å gjengi et sitat fra et avsnitt i com (2015) 634¹ om virkninger som i utgangspunktet gjelder for to direktivforslag. Hvis man leser avsnittet foran det som er sitert i høringsnotatet, ser det ut til at de økonomiske beregningene gjelder for direktivforslag om levering av digitale ytelser (com (2015) 634) og for direktivforslag om fjernsalg (herunder internettsalg) av fysiske varer (2015) 635). Det vil si at de økonomiske beregningene det er vist til trolig gjelder for et større virkeområde enn kun digitale ytelser.

3.2. Konkurransenvirkninger for næringslivet

Forslaget til ny digitalytelseslov er ventet å ha konkurransenvirkninger gjennom å bidra til mer like vilkår for næringslivet som opererer i EU/EØS. Klarere og tryggere regler for forbrukere kan føre til

¹ https://www.regjeringen.no/contentassets/c4aee308c67d4b9994d39076ca261a99/eu-direktiver-om-forbrukerkontrakter--com2015-634_dansk-versjon.pdf

økt etterspørsel etter digitale ytelser. Harmonisert regelverk på tvers av landegrensene tilrettelegger for økt konkurranse i markedet. Departementet har omtalt dette i høringsnotatet på en tilfredsstillende måte.

3.3. Forenkling for næringslivet

Nye lovregler på et område som frem til nå stort sett har vært regulert av standardvilkår fastsatt av den enkelte virksomhet, vil i første omgang føre til noen kostnader ved endring av vilkår, tilpasning til det nye regelverket og endring av rutiner og lignende. På lengre sikt er det imidlertid grunn til å tro at behovet for å utarbeide egne kontraktsvilkår kan bli mindre, fordi det langt på vei foreslås en uttømmende regulering av de sentrale delene av kontraktsforholdet ved levering av digitale ytelser. Dette vil kunne redusere leverandørens transaksjonskostnader og fremme handel på tvers av landegrenser. Særlig nye leverandører vil kunne få besparelser knyttet til dette.

Harmoniserte regler om forbrukerkontrakter for digitale ytelser i EU/EØS vil kunne gjøre det enklere for forbrukere og næringsdrivende å inngå slike avtaler på tvers av landegrenser. Det har samtidig vært et mål at reglene for digitale ytelser og fysiske varer skal være mest mulig like. Dette kan også være med på å gjøre det samlede regelverket enklere for næringslivet.

Regelrådet finner det positivt at departementet har benyttet muligheten til å fylle ut regelverket på områder som ikke er omfattet av direktivets harmoniserte virkeområde. Avklaring av en del spørsmål av praktisk betydning vil gjøre det enklere for partene å vite hva de har å forholde seg til.

3.4. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Direktivets fortale synes å forutsette at harmoniserte regler vil øke rettssikkerheten og minske transaksjonskostnadene, særlig for små og mellomstore bedrifter. Departementet er av den oppfatning at disse effektene vil kunne vise seg for så vel store internasjonale næringsaktører som for små og mellomstore bedrifter.

Direktivets fortale avsnitt 16 åpner uttrykkelig for å utvide det nasjonale regelverkets anvendelsesområde, for eksempel ved å la regelverket verne også små og mellomstore bedrifter eller nye virksomheter, i tillegg til forbrukere. Departementet har vurdert dette, men har konkludert med at loven bør gjelde mellom forbrukere og næringsdrivende, fordi det er her beskyttelsesbehovet er størst.

3.5. Alternative tiltak

Forslagene i høringsnotatet følger hovedsakelig av Norges internasjonale forpliktelser og EØS-avtalen. Der det er nasjonale valg, ser disse ut til å være synliggjort og diskutert. Det er positivt at nasjonale valg fremkommer tydelig i høringsnotatet. Regelrådet synes også det er positivt at departementet har forsøkt, der det er mulig, å velge et alternativ som ligger nært opptil gjeldende regulering for andre typer avtaler.

Departementet har noen steder i høringsnotatet gitt uttrykk for at de er usikre på tolkningen av enkelte bestemmelser i direktivet. Det fremkommer ikke i notatet om denne usikkerheten er forsøkt avklart på annen måte enn å benytte direktivets formål, øvrige bestemmelser i direktivet

og fortalen. Regelrådet stiller spørsmål til om departementet burde overveid å gjøre ytterligere undersøkelser for å få avklart uklarheter. De kunne for eksempel kontaktet andre land for å høre hvordan de har forstått bestemmelsene og hvordan de eventuelt har løst problemstillingen.

3.6. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet kan ikke se at Justis- og beredskapsdepartementet har drøftet forutsetninger for en vellykket gjennomføring i høringsnotatet. Det er forutsatt at regelverket skal tre i kraft samtidig som ikrafttredelse i EU, det vil si 1. januar 2022, noe vi synes er en fornuftig løsning for regelverk som har betydning på tvers av landegrensene.

Vi antar at det kan være et stort behov for veiledning og informasjon før reglene om digitale ytelser skal tre i kraft. Som nevnt tidligere i uttalelsen, kan det være utfordringer knyttet til å avgjøre om et produkt blir omfattet av digitalytelsesloven eller ikke, dersom den ligger i yttergrensene av virkeområdet for loven. Etter Regelrådets mening bør departementet utarbeide ytterligere informasjon om virkeområdet, slik at det skal bli enklere for partene å vite om ytelsen faller inn under loven eller ikke.

3.7. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Utredningsinstruksens punkt 3-1 slår fast at de som berøres av tiltaket, skal involveres tidlig så langt dette er hensiktsmessig. Dette kan gjøres på mange måter, herunder gjennom dialogmøter, konferanser eller invitasjon til å gi skriftlige innspill tidlig i prosessen. Høringsnotatet inneholder ingen informasjon om tidlig involvering. Det vi vet er at EU-kommisjonens forslag til direktivet var på høring i Norge april-juli 2016. Dersom det har vært tidlig involvering av berørte næringer, er det en fordel om det er omtalt i høringsnotatet.

4 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Det er en generell forventning at harmoniserte regler i EU/EØS gir nyttevirksomheter for næringslivet, særlig med hensyn til like konkurransevilkår og muligheter til å tilby tjenester på tvers av landegrensene uten å måtte sette seg inn i andre lands særregler. Dette kommer også godt frem i høringsnotatet.

Virksomheter som allerede er godt etablert i markedet, vil måtte tilpasse seg ved innføring av nytt regelverk. Det vil gjøre at det påløper kostnader for virksomhetene når regelverket trer i kraft. Regelrådet deler Justis- og beredskapsdepartementets vurdering om at en ny lov om digitale ytelser kan forhindre konflikter, ved at det blir mindre tvil knyttet til hvilke regler som gjelder på området. I et langsiktig perspektiv forventer departementet at innføring av loven vil føre til en samfunnsøkonomisk gevinst.

Regelrådet mener at den nye loven trolig ikke vil føre til så store kostnader for næringslivet. Hvorvidt endringen vil føre til gevinst for næringslivet isolert sett, er imidlertid vanskelig å si. Høringsnotatet mangler tall for antall berørte virksomheter. På denne bakgrunn kan Regelrådet ikke med sikkerhet si at målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.