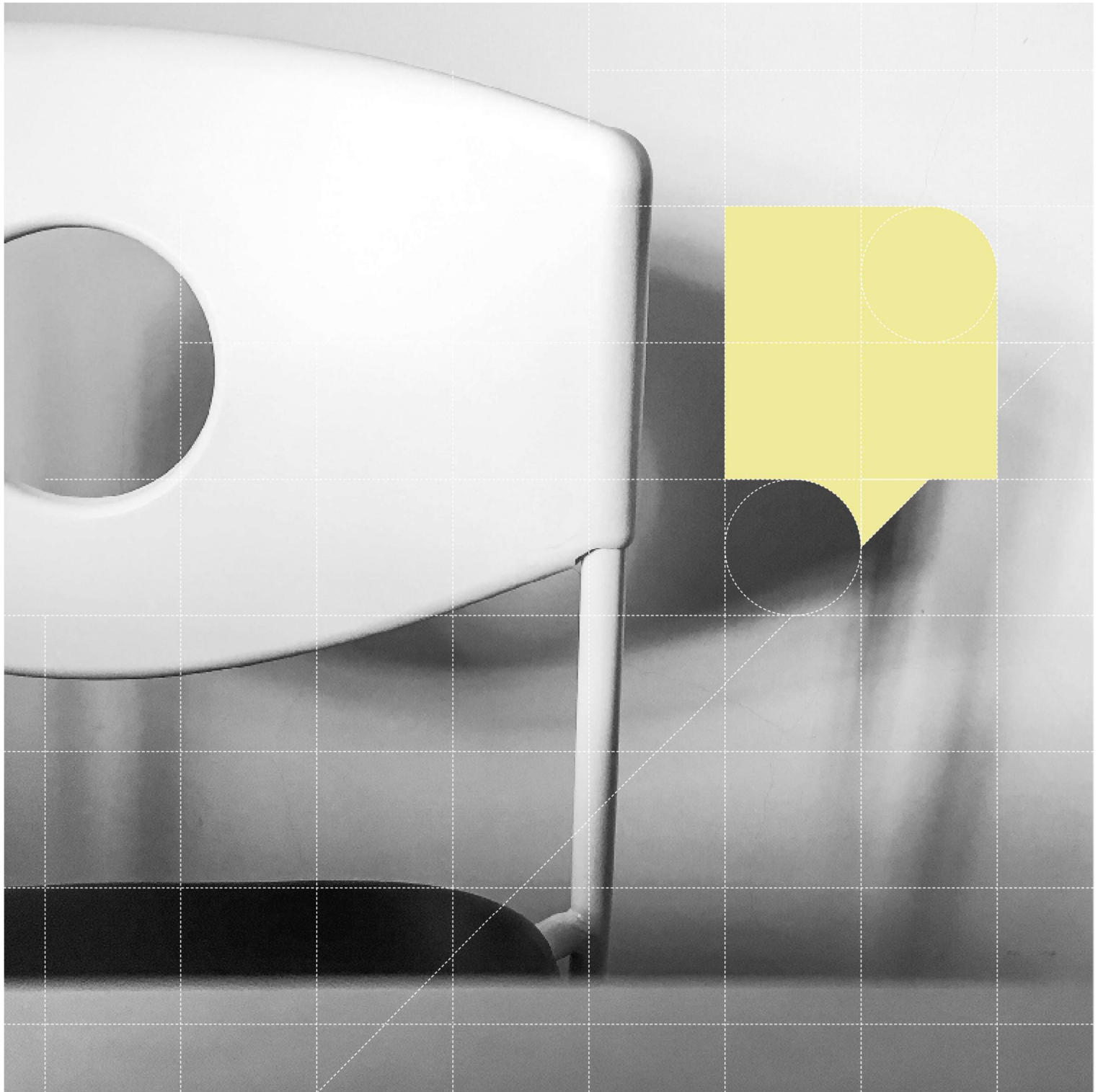


Regelrådets uttalelse

Om: **Endringer i forbrukerkjøpsloven i forbindelse med gjennomføring av forbrukerkjøpsdirektivet (2019/771)**

Ansvarlig: **Justis- og beredskapsdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Justis- og beredskapsdepartementet

Deres ref.:

21/3567

Vår ref.:

21/00155

Vår saksbehandler:

Rosenberg og Johnsrud

Dato:

17.09.2021

Uttalelse

Om: **Endringer i forbrukerkjøpsloven i forbindelse med gjennomføring av forbrukerkjøpsdirektivet (2019/771)**

Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådet vil innledningsvis anerkjenne at det er gjort et omfattende og grundig juridisk arbeid med å vurdere hvordan forbrukerkjøpsdirektivet kan implementeres i norsk rett. Regelrådets rolle er å vurdere om virkningene for næringslivet er utredet godt nok og om reglene er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådet vurderer at virkningene for næringslivet er kvalitativt og overordnet beskrevet. Det kan imidlertid være vanskelig å overskue de praktiske virkningene for næringslivet basert på fremstillingen i høringsnotatet. Etter vår vurdering er det grunn til å tro at det vil oppstå ulike virkninger og utfordringer avhengig av blant annet salgskanal, type produkt og om produktet er nytt eller brukt. En grundigere utredning av virkninger ville etter rådets syn forbedret høringsnotatet. Dette gjelder særlig forholdene vi lister opp på side 3 i uttalelsen.

Regelrådet mener at enkelte av forslagene kan gi utfordringer fremover i handelen mellom næringsdrivende og forbruker. For eksempel mener vi at erstatning for ikke-økonomisk tap kan bli vanskelig å håndtere, og at forslag til § 33 kan åpne for mange slags krav med tilhørende tvister. Vi stiller også spørsmål ved vilkårene for salg av brukte ting. Rådet frykter at forslagene åpner for en bevisdiskusjon i flere plan som ikke fremmer effektivitet og rasjonalitet i omsetningen av brukte varer.

På denne bakgrunn oppfordrer vi til grundig evaluering av regelverket når det har fått virke i en tid for å avdekke eventuelle utilsiktede virkninger og bidra i videreutvikling av reglene på EU-nivå.

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

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Justis- og beredskapsdepartementet har sendt forslag om endringer i forbrukerkjøpsloven på høring. Lovforslaget tar sikte på å gjennomføre EU-direktiv 2019/771 i norsk rett.

Det nye forbrukerkjøpsdirektivet erstatter forbrukerkjøpsdirektivet fra 1999 (Europaparlaments- og rådsdirektiv 1999/44/EF), og skal tre i kraft i EU 1. januar 2022. En viktig forskjell mellom direktivene er at det nye direktivet som utgangspunkt er totalharmonisert, slik at det ikke er adgang til å fastsette regler i nasjonal rett som avviker fra direktivets regler, med mindre direktivet eksplisitt tillater det. Direktivet fastsetter at reglene som gjennomfører direktivet i nasjonal rett, som utgangspunkt skal være ufravikelige i forbrukerens favør.

Departementet har vurdert hvilke endringer som må gjøres i forbrukerkjøpsloven for å gjennomføre direktivet. Viktige endringsforslag er blant annet strengere vilkår for å avtale avvik fra kravene til varen, slik at forbrukeren ved inngåelsen av avtalen må bli særlig opplyst om at en bestemt egenskap ved tingen avviker fra kravene, og uttrykkelig og særskilt akseptere avviket. Gjeldende § 17 om ting solgt «som den er» foreslås opphevet. Det foreslås særskilte regler for varer med digitale elementer, blant annet når det gjelder oppdateringer. Videre foreslås at perioden selgeren har bevisbyrden for at tingen er kontraktsmessig utvides fra seks måneder til ett år. Videre vil forbrukerne i flere tilfeller enn i dag kunne ha krav på prisavslag eller heving. Selgeren vil i utgangspunktet ikke lenger ha to avhjelpsforsøk når det foreligger en mangel.

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.

Regelrådet viser til at forbrukerkjøpsloven berører en rekke bransjer og virksomheter i norsk næringsliv og legger rammene for en trygg og friksjonsfri handel mellom næringsdrivende og forbruker. Regelrådet er opptatt av at reglene skal være godt utredet, lette å forstå og at de kan gjennomføres til lavest mulig kostnad for næringslivet, samtidig som de oppnår sitt formål. Regelrådet har derfor 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

Regelrådet finner at berørt næringsliv ikke er beskrevet i høringsnotatet. Det er til en viss grad forståelig, i og med at forbrukerkjøpsloven regulerer mange ulike bransjer og transaksjoner. Dersom departementet hadde omtalt og gitt eksempler på typer transaksjoner, produkter og markedskanaler som loven skal gjelde for, ville det gjort høringsnotatet mer tilgjengelig for et bredere publikum og lagt et bedre grunnlag for analysen av hvordan forslagene vil virke for næringslivet.

Etter Regelrådets vurdering er virkningene for næringslivet kvalitativt og overordnet beskrevet. Regelrådet mener at det kan være vanskelig å overskue de praktiske virkningene for næringslivet basert på fremstillingen i høringsnotatet. Det er grunn til å tro at det vil oppstå ulike virkninger og utfordringer avhengig blant annet av salgskanal, type produkt og om produktet er nytt eller brukt. For eksempel vil det trolig være forskjell på hvordan fysiske butikker og rene netthandelsselskaper må tilpasse seg de nye reglene. Virkningene kan også være ulike for handel med enkle forbrukervarer som klær og en komplisert kapitalvare som en bil. En grundigere utredning av virkninger, for eksempel etter disse dimensjonene, ville etter rådets syn forbedret høringsnotatet.

Regelrådet vil i det følgende trekke frem noen punkter der rådet mener det er viktig med en grundigere utredning av virkninger for næringslivet:

- Departementet velger å ikke utvide presumsjonsregel-perioden til å gjelde for to år, men ber om høringsinstansenes innspill på om perioden bør utvides til to år. Virkninger for næringslivet av å utvide til to år burde dermed fremkommet av høringsnotatet slik at høringsinstansene hadde grunnlag for sin vurdering.
- Strengere krav til forbrukerens aksept av eventuelle avvik fra de objektive kravene til tingen, blant annet at eventuelle forbehold bør være spesifiserte. Her savner rådet en beskrivelse av hva det vil bety i praksis og hvilke formkrav som foreligger.
- Forslaget om å oppheve § 30 annet ledd om at selgeren ikke har rett til å foreta mer enn to avhjelpsforsøk for samme mangel, med mindre det foreligger særlige grunner som gjør at ytterligere avhjelp er rimelig.
- De praktiske konsekvensene og virkningene for næringslivet av at forbrukerne i flere tilfeller enn i dag vil kunne ha krav på avslag eller heving.
- Informasjonskravet for selger: Dersom det ikke foreligger en mangel, kan selgeren bare kreve betaling for undersøkelser som har vært nødvendige for å avgjøre om det foreligger en mangel, og betaling for reparasjon av tingen, dersom selgeren har gjort forbrukeren uttrykkelig oppmerksom på at han eller hun selv må dekke slike kostnader.
- Nytt annet ledd i § 33: Dersom særlige grunner taler for det, kan forbrukeren kreve erstatning for konkrete og ikke ubetydelig ulemper han eller hun påføres som følge av at tingen har en mangel. Her kunne departementet gitt eksempler på hva som kan være særlige grunner, og hva konkrete og ikke ubetydelige ulemper kan være. Virkningene for næringsaktørene burde kommet bedre frem, slik at det blir tydeligere hvor omfattende endringer forslaget innebærer.

- Samlede virkninger knyttet til handel med brukte varer.

Selv om det på disse punktene trolig er vanskelig å gi en vurdering av de samlede virkningene for næringslivet, ville eksempler på endringer kunne bidra til å tydeliggjøre når reglene vil komme til anvendelse og hva mulige effekter kan være. For eksempel betydningen for ulike virksomheters administrasjon av salgsprosessene, og hvilke endringer selger må gjøre i kundedialog og kontraktsmaler.

Regelrådet vurderer på denne bakgrunn at utredningen av virkningene for næringslivet i høringsnotatet har svakheter.

3.2. Konkurransenvirkninger for næringslivet

Konkurransenvirkningene er overordnet nevnt i høringsnotatet med referanse til fortalen i EU-direktivet der det vektlegges at mer harmoniserte regler vil kunne styrke konkurransen på sikt. Regelrådet mener at konkurransenvirkningene burde utredes nærmere for å synliggjøre flere mulige virkninger. For eksempel hvilken effekt reguleringen vil ha på tilbudssiden. Om selgerne vil måtte øke sine priser for å ta høyde for økt risiko for heving. Og videre hvordan konkurransen mellom ulike salgskanaler påvirkes, f.eks. mellom norske handelsbedrifter og utenlandske nettbutikker. I tillegg er det interessant å vurdere hvordan forslaget påvirker forholdet mellom omsetning av nye og brukte varer, særlig i enkelte bransjer der omsetning av brukte varer er utbredt, slik som bilbransjen.

3.3. Forenkling for næringslivet

Regelrådet finner det positivt at departementet har lagt vekt på en korrekt og lovteknisk best mulig gjennomføring av direktivet. Gjennomføringen av direktivet som sådan er ikke med på å forenkle regelverket. Regelrådet synes det er klokt at departementet flere steder har forsøkt å beholde strukturen og hovedtrekkene i det norske lovverket. Fordi mange selgere i forbrukerkjøp også selger varer til andre enn forbrukere og dels også leverer entrepris- og håndverkertjenester, vil det for næringslivet være en fordel om det ikke blir for stort sprik mellom reglene i de ulike leveransene.

3.4. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Det fremgår av direktivet og høringsnotatet at harmonisering av regelverket særlig vil kunne redusere transaksjonskostnadene for de små og mellomstore bedriftene. Utover dette kan ikke Regelrådet se at hensynet til små virksomheter er særskilt vurdert i utredningen.

3.5. Alternative tiltak

I EØS-saker er det etter Regelrådets vurdering viktig at problembeskrivelsen og formålet med regelverket er hentet fra bakgrunnen for at regelverket ble gitt eller endret på EU-nivå. Altså hvorfor EU fant behov for å gjøre endringer.

Regelrådet mener at det kommer tydelig frem hva som er formålet med direktivet og at det søker å løse et for fragmentert regelverk i det indre markedet. Det er imidlertid ikke brukt stor plass på å forklare bakgrunnen for direktivet og de konkrete endringene. Videre synliggjør høringsnotatet ikke status og forventet utvikling i Norge. En vurdering av behovet for regelendringer i Norge

hadde vært interessant. Vi finner det imidlertid vanskelig å kritisere departementet for dette for de forslagene til endringer vi uansett må gjennomføre.

Forslagene i høringsnotatet følger for det meste av Norges internasjonale forpliktelser og EØS-avtalen. Der det er nasjonale valg, ser disse hovedsakelig ut til å være synliggjort og vurdert. Det er positivt at nasjonale valg fremkommer tydelig i høringsnotatet. Regelrådet registrerer at departementet flere steder gjør rede for usikkerhet om hvordan gjeldende norsk rett står i forhold til direktivets regler, og hva som er tillatt regulert i nasjonal rett og ikke. Regelrådet har forståelse for at disse vurderingene er viktige, men det er en utfordring at omfanget av slike vurderinger gjør at vurderinger av bruken av handlingsrommet og virkninger for de berørte forsvinner i mengden.

Regelrådet er videre kjent med at direktivet som utgangspunkt er totalharmonisert, slik at det ikke er adgang til å fastsette regler i nasjonal rett som avviker fra direktivets regler, med mindre direktivet eksplisitt tillater det. Regelrådet har derfor forståelse for at dette setter klare begrensninger for hvilke krav som kan stilles til utredning av alternative tiltak.

Flere steder utredes ulike mulige løsninger. For en leser som ikke er jurist eller ekspert på feltet kan det imidlertid være vanskelig å forstå om det kun diskuteres lovteknikk eller om det også er realitetsforskjeller mellom forslagene. Regelrådet finner det imidlertid positivt at departementet flere steder viser til (lovtekniske) løsninger i andre land, hovedsakelig Danmark og Sverige.

Vi kan ikke se at det er vurdert tiltak for å sikre en effektiv gjennomføring i Norge, som for eksempel informasjonstiltak og veiledning. Det er imidlertid positivt at det er foreslått endring i tilgrensende regelverk (markedsføringsloven). Det er viktig at departementet vurderer om også annet tilgrensende regelverk eller ordninger må endres for å gjennomføre direktivet på en mest mulig effektiv måte.

Regelrådet registrerer at departementet flere steder anbefaler en løsning samtidig som de eksplisitt ber om høringsinstansenes syn. Etter Regelrådets vurdering balanserer departementet en klar tilrådning og anmodning om innspill på en god måte slik at det ikke er tvil om hva som er departementets foretrukne løsning på det nåværende tidspunktet.

3.6. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Det fremgår av høringen at EU skal evaluere virkningene av direktivet innen juni 2024. Det er ikke skrevet noe i høringsnotatet om hvordan Norge planlegger å forholde seg til denne, og om det også skal foretas en evaluering i Norge. Regelrådet mener det er viktig å evaluere om endringene i regelverket oppnår sitt formål til lavest mulig kostnad og om det har oppstått utilsiktede virkninger. En evaluering i Norge kan være en mulighet for å gi innspill til endringer av regelverket når EU skal vurdere det på nytt.

3.7. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Etter Regelrådets vurdering er høringsnotatet litt for langt og relativt krevende å lese. Høringsnotatet drøfter problemstillinger knyttet til viktige regler med stort omfang. Regelrådet er enig i at en grundig, juridisk utredning er nødvendig. Høringsnotatet kunne imidlertid med fordel gitt flere oppsummeringer av virkninger av forslagene og i større grad brukt eksempler til å illustrere de juridiske vurderingene slik at de ble mer relatert til den praktiske virkeligheten.

Regelrådet mener at innholdet i regelforslagene da ville blitt lettere å forstå for lesere uten juridisk utdanning.

Regelrådet registrerer at det er gjennomført høring i Norge av EU-kommisjonens forslag til nytt forbrukerkjøpsdirektiv slik det forelå i desember 2017. Det er ikke omtalt i høringsnotatet om det er gjennomført tidlig involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen utover dette. Regelrådet mener at det å trekke berørt næringsliv inn i regelverksarbeidet, vil styrke mulighetene for en grundig utredning av virkninger for næringslivet. Slik involvering kan for eksempel gjøres gjennom at representanter for berørt næringsliv deltar i en referansegruppe eller gjennom dialogmøter.

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

Regelrådet vurderer at svakhetene i utredningen av virkningene for næringslivet gjør at vi ikke kan konkludere med om målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Vi ønsker likevel å knytte enkelte kommentarer til høringsforslaget.

Departementet har lagt vekt på at regelverket skal være så enkelt som mulig rent lovteknisk. Det er positivt og et viktig perspektiv å ha med i regelverksutviklingen.

Departementet velger å ikke foreslå en presumsjonsregel på to år (artikkel 11 nr. 2), men ber om høringsinstansenes innspill på om perioden bør utvides til to år. Rådet mener, som nevnt, at en eventuell utvidelse til to år i så fall burde vært utredet slik at høringsinstansene visste virkningene av det de blir bedt om å gi synspunkter på. En ytterligere utvidelse fra ett til to år vil være betydelig og bør eventuelt utredes og begrunnes godt, etter rådets syn. I tillegg vil en regel på to år gi økte forskjeller til tilgrensende lovgivning.

Regelrådet ser også utfordringer med forslaget i § 33 der det foreslås at dersom særlige grunner taler for det, kan forbrukeren kreve erstatning for konkrete og ikke ubetydelig ulemper han eller hun påføres som følge av at tingen har en mangel. Regelen skal kompensere for at prisavslagsregelen blir helt "ren" med forholdsmessig prisavslag. Men erstatning for ikke-økonomisk tap er etter rådets vurdering ikke enkel å håndtere, og § 33 kan åpne for mange slags krav med tilhørende tvister.

Regelrådet vil også reise spørsmål ved vilkårene for salg av brukte ting. Muligheten for generelle "som den er"-forbehold foreslås opphevet. Selgerne kan sikre seg ved spesifikke forbehold, men det gjør det etter rådets vurdering mer krevende å utforme kontraktene og øker risikoen for at man ikke får med relevante forhold. Sammenholdt med at man opphever regelen om at kjøperen ikke kan gjøre gjeldende mangler som han eller hun kjente til ved kjøpet, kan dette skape utfordringer for selgerne. Rådet frykter at forslagene åpner for en bevisdiskusjon i flere plan som ikke fremmer effektivitet og rasjonalitet i omsetningen.

Avslutningsvis vil rådet stille spørsmål om forslaget til regulering i høringsnotatet vil bidra til å fremme eller hemme utviklingen av sirkulærøkonomi og et mer bærekraftig forbruk.