

Justisdepartementet
Lovavdelingen

Vår dato: 05.07.2016
Deres dato: 01.04.2016
Vår referanse: MBS
Deres referanse: 16/1557

Høringsuttalelse – EU-kommisjonens forslag til direktiv om fjernsalg av fysiske varer

NHO Handel viser til ovennevnte høring, og vil kommentere forslaget knyttet til fjernsalg av fysiske varer (mest praktisk netthandel). Forslaget om digitalt innhold blir ikke kommentert videre, men vi slutter oss til argumenter anført av Business Europe i EU-kommisjonens høringsrunde.

NHO Handel består av 2200 medlemsvirksomheter, blant annet Komplet ASA, Netthandelen.no, Blomqvist.no samt en rekke tilbydere som selger både i fysiske butikker og på nett, eksempelvis gull- og urmakere og skjønnhetsprodukter. NHO Handel er tilsluttet NHO.

NHO Handels utgangspunkt er at handelen skal ha forutsigbare og like rammebetingelser, reguleringen skal være proporsjonal og lett å forstå.

Det foreslåtte regelverket har flere svakheter i så måte.

I tillegg er Norge som kjent ikke i EU, og Norge har så langt ikke tatt noe initiativ til å følge de øvrige deler av handlingsplanen tilknyttet netthandelsdelen av EUs digitale agenda (som denne høringen er knyttet til). Balansen mellom forbruker og selger må vurderes relativt til den situasjonen Norge er i, ikke den situasjon øvrige EU-land er i. Dette forholdet er ikke berørt i høringen, men er fra handelens side helt sentralt.

Sterkt norsk forbrukervern

Det er svært positivt at norske myndigheter sender EU-kommisjonens forslag på høring før disse er fastsatt, selv om Norge i utgangspunktet ikke har noen formell myndighet til å være med å avgjøre direktivets innhold. I dette tilfelle kan nok dette delvis skyldes at norske forbrukermyndigheter er svært aktive fordi man ser en fare for at direktivet ender med et resultat som fra forbrukermyndighetenes side oppleves som en reduksjon av norske forbrukerrettigheter pr i dag. Etter vår mening er det ikke riktig, fordi det foreliggende forslaget utvides vesentlig med hensyn til ansvarsinnholdet og bevisbyrde. NHO Handel finner derfor at vi ikke kan støtte et eventuelt krav fra norske myndigheter om unntak fra harmonisering.

NHO Handel mener som nevnt over at forslaget må ses i relasjon til hele den digitale agendaen, da høringens detaljfokus også kan overskygge andre og viktigere elementer, som at Norge (enda

mer enn EU-landene) kan få et svært ubalansert regelverk sett fra handelssiden. NHO Handel etterlyser derfor et klarere standpunkt og mer informasjon om dette, se også pkt 4 under.

Lovavdelingen har pekt på flere konkrete avvik i høringsnotatet, og i noen grad problematisert spørsmål som ulikhetene kan skape.

NHO Handel deler vårt svar inn i fire problemstillinger:

1) **Harmonisering mellom regelverkene i butikk og ved fjernsalg.**

Forslaget til fjernsalg og eksisterende forbrukerkjøpslov har ulike regelverk, der forbruker etter forslaget vil stilles vesentlig bedre ved fjernsalg.

Dette er et generelt spørsmål for alle EU- og EØS-landene, men vanskeliggjøres for Norges del av spørsmål 2.

2) **Harmonisering mellom landene, særlig i forhold til reklamasjonsreglene**

Spørsmålet har spesielt betydning for Norge som har utvidet reklamasjonsrett til hele fem år for varer som er ment å vare i mer enn to år.

3) **De øvrige artiklene i direktivet**

4) **Balanse i forholdet forbruker - selger, spesielt for Norges del.**

Norges stilling i forhold til EU innebærer at vi ikke uten videre er omfattet av handlingsplanen for moms. I tillegg har Norge fastsatt fordeler for utenlandsk handel i form av fribeløpet for moms/toll på kr 350,-. Dette skaper en ytterligere ubalanse mellom forbruker og selger. Skal forbrukerregelverket utvides må også markedstilgangen utvides.

1. Harmonisering mellom regelverkene i butikk og ved fjernsalg

Direktivforslaget avviker på flere punkter fra forbrukerkjøpsloven. Lovavdelingens gjennomgang av regelverket synliggjør at det er store ulikheter, og da – med unntak av problemstilling 2 - kun *til gunst* for forbrukeren.

Problemstillingen er den samme i hele EU, og dette skaper derfor reaksjoner på handelssiden i EU-landene. Business Europe er klare på at det er lite fornuftig i en verden der omni-channel utvikler seg. Dette gjelder tilsvarende i Norge, som er et svært digitalisert og teknologisk samfunn der det vil være helt åpenbart at salgskanalene ikke kan ha ulike regelverk.

Det er sagt at Kommisjonen senere kan komme til å legge frem planer for utvidelse av direktivet for forbrukerkontrakter, dvs en etterfølgende harmonisering. Business Europe mener denne harmoniseringen må gjøres nå ved fremleggelse av revidert forslag. NHO Handel støtter dem i dette.

Planene om en mer generell europeisk salgslov ble for noen år siden skrinlagt, men en ny og forbedret forbrukerrett for digitale salg og digitalt innhold vil klart få effekt på gjeldende forbrukerlovgivning, enten dette skjer i revisjonstiden eller i forbindelse med implementering av direktivet eller senere.

Innen alt salg går man mot en bruk av flere kanaler. Begrepet omni-channel omfatter en mer

helhetlig forståelse av kundens tilstedeværelse og behov. Digitaliseringen (som også foregår i butikken) fører med seg en tankegang om at kunden skal kunne nå butikken gjennom den kanal som passer kunden best. Dette innebærer at salget ideelt sett skal kunne effektueres helt uavhengig av hvor du er eller hvordan du henvender deg. Et forsøk på en forenklet grensedragnings on-/offline vil forpurre en slik effektiviseringsprosess og styre utviklingen på en svært lite hensiktsmessig måte. Handel og netthandel går i hverandre ved bruk av mobil i og utenfor butikk, ved bruk av hjemme-PC og bestilling fra skjerm i butikk, ved bestilling i pop-up butikker og hentepunkter, ved butikkselgere som henviser til nettside osv. En vare kan bestilles på nett og hentes i butikk, bestilles i butikk og mottas hjemme, kjøpes kun i butikk men reklameres på nett, selges i ulike former for abonnement, der enkelte bestillinger gjøres på nett og enkelte i butikken. Butikker utvikler programmer som innebærer at man fra prøverom bestiller en vare. Er denne utsolgt i butikken kan den sendes hjem. Hva er ulikhetene og hvor går grensene? Et salg over telefon foregår ikke fra en fasttelefon i stuen, men kan like gjerne skje fra mobil i selve butikken. Mange kjøpere har brukt nettet til å finne rett produkt og handler mer eller mindre tilfeldig i butikken *eller* på nettet.

To parallelle regelsett i en verden hvor ulikhetene ellers viskes vekk, og hvor flertallet av de fysiske butikkene også har nettbutikk, vil kunne bidra til et høyt konfliktnivå og uklarheter om regelverket basert på tilfeldigheter. Om ulikhetene juridisk sett lar seg forsvare, vil også være et spørsmål forbrukeradvokater må antas å stille for domstolen. En produsent må også beregne at varen skal kunne selges både i butikk og på nett. Det er ingen separate vegger mellom salgskanalene sett fra bakerste del av verdikjeden.

I tillegg til problemstillinger om grensegang mellom lovgivning er systematikken ulik og derfor unødig komplisert. Det er spesielt viktig at dette ikke skjer på et område der det i stor grad er lekfolk som praktiserer loven.

Blir regelverket likevel stående uharmonisert internt i Norge eller i EU forøvrig vil resultatet nær med sikkerhet bli at selger bærer den ekstra kostnaden på sin kappe, enten ved å utvikle hentepunkter slik at vareleveringen tilpasses rett regelverk eller ved at man økonomisk kalkulerer dette inn. Uansett innebærer det en økonomisk mersum for selger som diskriminerer netthandlerne. Det er relativt enkelt å se at norsk netthandel nok i større grad vil være opptatt av norske kjøpere og derfor vil harmonisere regelverket på egenhånd, men dermed også bære en kostnad som stiller norsk online-handel i en enda vanskeligere situasjon.

Det er uklart for NHO Handel i hvilken grad den foreliggende forbrukerkjøpsloven per i dag åpner for full harmonisering /endring til det nye direktivet, men det kan fremstå som om § 3 i forbrukerkjøpsloven selv muliggjør en full harmonisering så lenge dette er til kjøpers gunst. NHO Handel antar at norske myndigheter vil ønske å harmonisere de to regelverkene så langt dette er mulig hvis regelverket vedtas ulikt. Dette har man ikke uttalt noe om i høringen, noe som er en svakhet. Det kan som tidligere nevnt også være strategien til Kommisjonen, som tidligere ikke har fått støtte i en mer generell lov.

Når dette er en så klart forventet konsekvens fremstår det imidlertid svært lite demokratisk å ikke fremlegge regelverkene samlet.

NHO Handel avventer en forbedret løsning etter at høringsrunden for EU-landene går ut.

2) Direktivets art. 3 og full harmonisering av regelverket i alle EU/EØS-land

Regelen om full harmonisering mellom landene i artikkel 3 er i utgangspunktet en stor fordel, men vil i praksis medføre at Norge ikke kan ha særnorske unntak fra direktivet.

Spørsmålet er da hvilken betydning det kan få at Norge i sin gjeldende forbrukerlovgivning har en 5 års reklamasjonsfrist for enkelte varer, noe som går lengre enn i det foreslåtte direktivet. Direktivet benytter ikke begrepet reklamasjonsfrist, men fastsetter ansvarsperiode. Etter § 14 kan ikke ansvarsperioden utvides, men forstås slik at reklamasjonsfristen kan være lengre (ikke kortere) enn to år.

Norge står derfor fritt til å legge til en reklamasjonsrett. Lovavdelingen fremlegger at hvis man etter norsk rett tillegger en reklamasjonsregel for varer ment å vare lengre enn fem år, så vil dette likevel innebære at man ikke har mer enn to års ansvarsplikt. Dermed får man likevel få en svekkelse av forbrukervernet, også hensyntatt foreldelsesloven.

Det må benyttes en normal juridisk fornuft i enhver lovtolking, men det er også nødvendig at regelverket er enkelt og ikke villedende for de som praktiserer dette. En uforholdsmessig lang reaksjonstid er åpenbart ikke forenelig med at forbrukeren anser mangelen for å ha betydning. Å f.eks. fastsette en reklamasjonsfrist som varer inntil 3 år etter at ansvaret gikk over på kjøper vil kun være villedende og fremstå absurd.

Slik vi oppfatter Forbrukermyndighetene er det deres ønske å få et bredere harmoniseringsunntak. I hvilken grad dette kan lykkes vet vi ikke. NHO Handel har kommet til at vi ikke kan støtte forbrukermyndighetene i det.

Å oppgi harmonisering for å ivareta en lengre ansvars- / og reklamasjonsfrist er uheldig av flere grunner.

For det første undergraves målsettingen om å gjøre nettsalg enklere for forbrukere i EU ved å praktisere like regler.

For den andre står direktivforslaget og forbrukerkjøpsloven som to strukturelt ulike lover. Dette innebærer at om man gir unntak for å tillegge en ansvarsutvidelse etter forbrukerkjøpslovens system, så vil dette i praksis innebære en svært komplisert regel.

Hvis ikke må det innebære en utvidelse av ansvarstiden, slik direktivet strukturelt er laget.

Et godt forbrukervern er viktig, også sett fra handelens side. Det skaper incitamenter for utvikling og salg av kvalitetsmessig gode produkter, hvilket igjen gir en fordel for seriøse tilbydere i markedet. Handelens bransjeorganisasjoner har ingen interesse i å skjerme useriøse produkter. I utgangspunktet har derfor handelen mange felles interesser med forbrukersiden. Et godt produkt

vil likevel ha risiko for feil, og feil bruk - om enn relativt bagatellmessig - vil over tid kunne gjøre skade på produktet. Med en omvendt bevisbyrde og mulighet for heving uten vesentlighet vil en slik regel - i likhet med 2 årsregelen - bli oppfattet av forbrukeren som en lovpålagt garanti. En utvidelse av denne - om det er med 1 år, 2 år eller 3 år gir store kostnadsutslag for handelen.

Skal man operere med slike regelsett vil produsent eller selger måtte kalkulere inn en kvalitetsnorm og prosedyrer for å avsløre feilbruk som er ganske hinsides hva som er mulig. Slikt ansvar kan påtas som et konkurransefortrinn, men er da forbeholdt store veldrevne produsenter som kan spre risiko på mange produkter og som i tillegg tar seg betalt for denne risikoen. Dette vil gjøre det svært vanskelig å komme inn på markedet for nye produsenter og for mindre tilbydere. Det gjelder elektroniske produkter/kjøl/frys m.m., men det gjelder også andre former for produkter - innen smykkeproduksjon, design, tekniske produkter m.m. Små produsenter og nye produsenter vil kunne oppleve dette som så urimelig at driften umuliggjøres. NHO Handel har hatt kontakt med gullsmeder som uttaler at de i dag anser fem års reklamasjonsfrist etter forbrukerkjøpsloven som svært komplisert å praktisere. Kundene kan ofte ha fått ting i gave eller arv og forventer at elementer skal være intakt. Mulighet for svindel øker betraktelig når lengre tid går, og kundedata vil være slettet. Om for eksempel et smykke varer i 3 eller 30 år kan komme an på hvor ofte det brukes, kjemiske stoffer stenen kommer i kontakt med, låsens egenskaper m.m. Jo lengre en ting er i bruk jo mer vil potensielle mangler og feilbruk veves sammen.

NHO Handel har derfor kommet til at den eneste løsning vil være en total harmonisering med EU-regelverket selv om dette feilaktig kan oppleves som en reduksjon av rettigheter for forbruker. Som nevnt mener vi den oppfatningen er feil. Den nye loven gir svært utvidede rettigheter innenfor kortere tid. Bransjen vil selv, som tidligere, ha garantiordninger. Skulle man få til en utvidet ansvarsrett gjeldende for hele EU, vil saken stille seg annerledes.

NHO Handel er usikker på hvordan en utvidelse av direktivet (forutsatt unntak) vil stille seg i relasjon til direktivet om geo-blocking, og især de påbud som foreslås om at selger som tilbyr på nett er forpliktet til å selge varen til forbrukere i andre EU-land med samme rettigheter og pris som innenlands. Det er uklart for oss om en norsk selger i såfall ville måtte tilby utvidede forbrukerkjøpsrettigheter på online-salg til forbrukere i andre EU-land. Vi velger derfor å ikke kommentere dette punktet nærmere.

3) Øvrige artikler i direktivets; artikkel 8 (3) , 13, 14 m.m.

NHO Handel viser til Lovavdelingens gjennomgang, og vil kun knytte noen få kommentarer til denne. Selve innholdet blir også detaljert diskutert også i EU, og synspunktene sett fra handelens side er derfor også ivaretatt der.

Bevisbyrdereglene i artikkel 8 nr 3 utvider den omvendte bevisbyrden for mangel fra 6 måneder til 2 år. At vesentlighetskravet er tatt vekk (art 13) gjør også regelverket fremstår - både isolert sett og sett i relasjon til bevisbyrdereglene og relativ reklamasjonsfrist - vanskeligere å praktisere.

I tillegg kommer at kjøperens relative reklamasjonsfrist (den tiden som kjøper kan bruke på å reagere på mangelen) er fjernet.

Bestemmelsene legger etter NHO Handels oppfatning opp til et regelsett som kan sammenlignes med de garantier som ofte gis, og da av kulanse, som et konkurransemessig element i salget. Forbrukeren vil uansett, med en forutgående praksis om to års garanti, oppfatte regelverket som tilsvarende dette.

Garantier er svært vanlig pr i dag for varer som har verdier av noe betydning. De kan i noen grad også sammenlignes med de forsikringene som finnes innenfor enkelte kjøp, f.eks. mobilkjøp. Her betaler imidlertid kjøperen selv forsikringen.

Sammenligningen synliggjør at et utvidet ansvar vil koste penger og reflektere seg i prisen. At dette er et utvidet ansvar for norsk handel er helt åpenbart. Hvorvidt norsk handel har noe i mot dette eller ikke, er likevel ikke entydig. NHO Handel har ingen oversikt over hvor mange produkter som selges med 2 års garanti, men garantien er i utgangspunktet et konkurranseelement i likhet med pris. Det som da fremstår som paradoksalt er at en utvidet ansvarsperiode fastsatt i lovgivning vil være en fordel for store etablerte markedsaktører med innarbeidede kvalitetsprodukter og kontroll over verdikjeden hele veien, evt små bedrifter som kun selger innarbeidede varemerker der man er sikker på kvalitetsaspektet. Når målsetningen som uttrykkes i Digital agenda er å bane vei for salg på nett for mindre bedrifter (SMB), så treffer man strategisk sett helt andre mål.

Vi minner også om poenget om at handelen, ved to ulike regelverk, vil komme til å harmonisere eller finne løsninger som i begge tilfelle medfører ekstra kostnader. Dermed blir dette ekstra kostnader og reflekterer seg i prisen.

Særlig om bruksalg

NHO Handel mener artikkel 4 nr 3 om at forbrukeren uttrykkelig må godta avvik fra lovmessige krav er langt forbi hva som kan praktiseres for bruksalg. Selgere av bruktvarer må kunne fritta seg for mangler de ikke er kjent med på salgstidspunktet, og per definisjon kan de da spesifisere de skjulte manglene. Det er mulig at man her tenker i retning av en smørbrødsliste som skal bevisstgjøre forbrukeren på mulige mangler. Dette kan være praktiserbart for brukthandlere som bare selger én ting, men vil være svært uhåndterbart for brukthandlere som selger ulike varer og priser, f.eks. Blomqvist. Det vil også medføre svært mye ressurser å innhente en tilpasset aksept for alle konkrete mulige brudd i forkant av et salg.

4. EUs Digitale agenda - ivaretar implementering av direktivet balanse mellom handel og forbrukerinteresser?

Selv om dette er en høring som kun angår forbrukerkjøp anser NHO Handel det nødvenidg å trekke frem et perspektiv som går et stykke ut over nærværende høring, men som likevel er svært relevant, nemlig at den norske digitale agendaen på netthandelsområdet ikke har den balansen mellom handel og forbrukerinteresser som EU tilrettelegger for. Norge tilknyttes straks en ny

europaisk klageportal, det er moderniserte og strømlinjeformede forbrukernemder for alle type klager, og man gjennomgår med denne høringen forbrukerretten for netthandel - og trolig også butikkhandel.

Innen EU balanseres dette med flere forhold på salgssiden. Pilar 1 i Digital Agenda har som formål å bygge ned alle stengsler for netthandel på kryss og tvers i EU, og det i denne sammenheng alle regulatoriske hindringer for salg på nett skal fjernes. Forbrukervernet harmoniseres med dette for øyet. Samtidig implementerer man et vern innenfor det indre marked. 7. april fremla Kommisjonen en fremskyndet handlingsplan for en gjennomgripende modernisering av det eksisterende EU-rammeverket for merverdiavgift (mva).

EUs elektroniske momssystem internt mellom EU-land (MOSS) videreutvikles, momsprosenten i medlemslandene foreslås harmonisert og fribeløpet på kjøp av varer fra ikke-EU land foreslås fjernet. I tillegg igangsettes tiltak mot MVA-svindel.

EU er også i ferd med å gjennomføre regler for geoblocking, som forbrukere pr i dag i stor grad rammes av ifølge EUs egne undersøkelser. Varer og tjenester prises pr i dag ulikt avhengig av kundens IP-adresse/hjemland. Det er selvfølgelig en stor ulempe for norske forbrukere med et høyt lønns- og påfølgende prisnivå som over lang tid har vært oljedrevet og derfor høyt. Det må av den grunn antas at et forbud mot urimelig geoblocking vil kunne redusere en del priser på utenlandsk netthandel rettet mot norske forbrukere. Fjernes dette, noe som i seg selv er en positiv ting, utsettes norsk netthandel for ytterligere konkurranse på grunn av lavere pris. Leverandørene i Norge kan ikke forventes å redusere disse umiddelbart, ikke minst fordi det er sammenheng mellom pris og lønn. Det norske nettmarkedet vil derfor kunne lide enda mer.

Kommisjonen balanserer forbrukerrettighetene med enklere tilgang til markedet, en balanse som også i EU kritiseres fra handelens side. For Norge vil det slå langt verre ut, fordi det ikke tilrettelegges for tilgang til et større marked fra norsk side, snarere tvert i mot:

Salg fra EU-land til Norge har fått en enklere vei. Norge høynet sitt fribeløp (nå 350,- kr inkl frakt) og vi har trolig store huller med hensyn til kravet om momsregistrering for utenlandske nettselskap som selger forbrukervarer inn i Norge til en verdi av over 50 000 i løpet av 12 måneder.

Samlet sett er det derfor grunn til å rope et stort varsko. Forbrukerinstitutionene og departementet skal berømmes for en aktiv politikk, men det er ingen tegn til at den digitale agendaen behandles helhetlig fra norsk side, noe som er svært urovekkende.

Norske forbrukeres kjøp av utenlandske varer på nettet øker kraftig. I følge Norges Bank økte verdien av kredittkjøp fra utlandet med 16,9% fra 2014 til 2015 (Memo 1/16.). Verdimessig kjøpes 2 av 3 varer/tjenester fra utlandet. Dessverre er ikke disse tallene mulig å separere, verken på varer og tjenester eller mellom bransjer, men det er liten grunn til å anta at det kun er tjenestekjøp som øker sterkt.

I tillegg har salg på nett vokst mellom 13-17% hvert år, og har gjort dette de siste fem årene.

Med andre ord øker nettsalget, samtidig som stadig mer av dette salget går til utlandet. Konsekvensen er at norsk (nett-)handel står i en meget utsatt posisjon gjennom konkurranse med europeisk netthandel. **På dette svake fundamentet risikerer man å bygge forsterkede forbrukerrettigheter, og samtidig fortsette diskrimineringen av norsk handel.**

Oppsummering

NHO Handel ser gode forbrukerrettigheter som en stor fordel for norsk handel. Dette gir ryddighet i handelen og vanskeliggjør salg for useriøse forhandlere.

Det foreliggende forslaget gir vidtrekkende nye rettigheter til forbrukeren. Disse kan sammenlignes med en garanti eller vil i alle fall oppfattes slik av forbrukeren.

Norsk handel er tjent med å følge EU-retten. Hvis Norge ikke harmoniserer sitt regelverk med EU vil det også være vanskelig å bedrive forbrukersalg på nett til EU-land. Vi har tro på at EU finner en harmoniseringsløsning med forbrukerkjøpsdirektivet.

Norge har en fem års reklamasjonsrett som det etter nærmere vurdering nok vil være umulig å beholde, og som også pr i dag også innebærer problemer for enkelte bransjer.

Det overordnede perspektivet er likevel at salg i ulike kanaler og over landegrensene må skje med forutsigbare og like rammebetingelser.

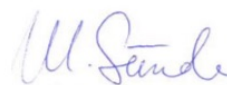
Aller viktigst er at norsk handel får lik tilgang på det europeiske markedet. Dette perspektivet må også følges på salgssiden, og NHO Handel forventer en aktiv oppfølging av EUs planer også på annet hold, slik som for moms.

Med vennlig hilsen

For NHO Handel



Bjørn Næss
direktør



Merethe Sunde
direktør næringspolitikk