



DET KONGELIGE BARNE-  
OG FAMILIEDEPARTEMENT

# Høringsnotat

**Forslag til endring av utmålingsforskriften**

**(utmåling av overtredelsesgebyr etter finansavtaleloven § 7-2 jf. § 2-1 om  
forbrukeres rett til å betale med kontanter)**

18. november 2024

## **Innhold**

1	Innledning.....	3
2	Gjeldende rett.....	3
2.1	Finansavtaleloven § 2-1 og § 7-2 .....	3
2.2	Forskrift om utmåling av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr .....	5
3	Departementets vurderinger og forslag .....	5
4	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	8
4.1	Innledning .....	8
4.2	For forbrukerne .....	8
4.3	For næringslivet .....	8
4.4	For det offentlige .....	8
5	Merknader til forslaget .....	8
6	Forslag til forskriftsendringer.....	9

# 1 Innledning

Ved endringslov 7. juni 2024 nr. 29 ble det vedtatt endringer i finansavtaleloven § 2-1 om forbrukeres rett til å betale med kontanter. Den nye bestemmelsens formål er å styrke forbrukernes rett til kontant betaling, samt å gjøre reglene klarere, og dermed også enklere å forstå og praktisere.

Det ble også vedtatt nye regler som gir hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved uaktsom eller forsettlig overtredelse av regelen, jf. § 7-2 nytt annet ledd. I § 7-2 nytt tredje ledd ble det gitt hjemmel for departementet til å gi nærmere regler om utmåling av overtredelsesgebyret i forskrift.

Endringen av § 2-1 trådte i kraft 1. oktober 2024, mens endringen av § 7-2 trer i kraft 1. januar 2025.

Ved kgl. res. 11. oktober 2024 er det fastsatt at forskriftskompetansen etter finansavtaleloven § 7-2 tredje ledd overføres fra Justis- og beredskapsdepartementet til Barne- og familiedepartementet.

Barne- og familiedepartementet foreslår i dette høringsnotatet at forskrift 14. februar 2023 nr. 193 om utmåling av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr (heretter 'utmålingsforskriften') gis anvendelse for utmåling av overtredelsesgebyr etter de nye reglene om kontant betaling.

Utmålingsforskriften har bestemmelser om hvilke momenter som vurderes ved utmåling av overtredelsesgebyr (§ 2) og fastsetter en øvre ramme for overtredelsesgebyrets maksimale størrelse på inntil fire prosent av årsomsetningen eller inntil 25 millioner (§ 3). Forslaget innebærer at disse reglene også gis anvendelse ved Forbrukertilsynets og Markedsrådets utmåling av overtredelsesgebyr ved overtredelse av forbrukeres rett til å betale med kontanter.

## 2 Gjeldende rett

### 2.1 Finansavtaleloven § 2-1 og § 7-2

Finansavtaleloven § 2-1 tredje ledd lyder slik:

I salgslokale der en næringsdrivende på fast basis selger varer eller tjenester til forbrukere, skal forbrukeren tilbys å betale med tvungne betalingsmidler hvis det kan betales for varen eller tjenesten med andre betalingsløsninger i eller i umiddelbar tilknytning til salgslokalet. Har den næringsdrivende tilgjengelig veksel, skal det i disse tilfellene også tilbys å veksle i forbindelse med betalingen, men ikke hvis det er et klart misforhold mellom seddelen som tilbys som betaling, og beløpet som skal betales. Første og annet punktum gjelder ikke salg av varer fra automater, salg i ubetjente salgslokaler og salg i lokaler som bare en begrenset krets av personer har adgang til. Første og annet punktum gjelder heller ikke når beløpet som skal betales, er høyere enn 20 000 kroner.

Det er Forbrukertilsynet som er tilsynsmyndighet for bestemmelsen, jf. § 3-55.

For å sikre en god etterlevelse av reglene om kontant betaling er det som nevnt også vedtatt en hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr i § 7-2 andre ledd:

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer reglene i § 2-1 tredje ledd, kan ilegges et overtredelsesgebyr dersom overtredelsen anses som vesentlig eller har skjedd gjentatte ganger.

I § 7-2 tredje ledd er det vedtatt en forskriftshjemmel for utmåling av overtredelsesgebyr:

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om utmåling av overtredelsesgebyr.

Denne forskriftskompetansen er overført fra Justis- og beredskapsdepartementet til Barne- og familiedepartementet, se punkt 1 ovenfor.

I Prop. 55 L (2023-2024) punkt 3.5.8 er det vist til at det er behov for å kunne sanksjonere overtredelse av reglene om kontant betaling med et overtredelsesgebyr. Dette vil kunne bidra til en god etterlevelse av reglene. Det vil også kunne ha en preventiv effekt overfor de selgerne som ellers av ulike grunner ikke har tilstrekkelig motivasjon eller oppfordring til å følge reglene. Det er vist til at gebyret vil kunne tilpasses ut fra overtredelsens omfang og alvor, og at rettssikkerheten vil være ivaretatt ved reglene om administrative sanksjoner i forvaltningsloven.

Samme sted i proposisjonen er det pekt på at slik reglene i markedsføringsloven § 6 jf. § 42 er tolket, har Forbrukertilsynet også i dag en adgang til å ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelser av ufravikelig forbrukervernregler i finansavtaleloven. Forbrukertilsynet har i dag hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr etter reglene i finansavtaleloven § 3-55 første og andre ledd, som lyder:

#### § 3-55.Tilsyn

(1) Forbrukertilsynet og Markedsrådet skal ut fra hensyn til forbrukerne føre tilsyn med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne loven følges av en næringsdrivende tjenesteyter. Tilsyn utføres i samsvar med reglene i markedsføringsloven §§ 32 til 41, § 42 første ledd annet punktum og §§ 43 til 43 c når ikke annet følger av tredje ledd eller forskrift etter fjerde ledd.

(2) En tjenesteyter kan ilegges et overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsom overtredelse av regler nevnt i første ledd dersom overtredelsen anses som vesentlig eller har skjedd gjentatte ganger. Overtredelsesgebyret skal betales av den tjenesteyteren vedtaket retter seg mot.

Videre heter det i § 3-55 fjerde ledd at Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om utmåling av overtredelsesgebyr, jf. andre ledd. Denne forskriftshjemmelen er benyttet, og utmålingsforskriften er gitt anvendelse for finansavtaleloven § 3-55, jf. utmålingsforskriften § 1.

Samme sted i proposisjonen står det at det ikke er opplagt hvordan hjemmelen i § 3-55 første og andre ledd skal forstås i relasjon til § 2-1 tredje ledd, og at det derfor kan være behov for en klargjøring av reglene om overtredelsesgebyr på dette punktet. Justis- og beredskapsdepartementet foreslo derfor den nå vedtatte § 7-2 andre og tredje ledd.

Det ble også vist til bestemmelsen i forvaltningsloven § 44 andre ledd om at overtredelsesgebyr kan ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfelle innenfor

en øvre ramme som må fastsettes i eller i medhold av lov. Det står også at det i forskriften kan være aktuelt å angi hvilke momenter det kan eller skal legges vekt på ved utmålingen.

## **2.2 Forskrift om utmåling av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr**

Utmålingsforskriften gir utfyllende regler for Forbrukertilsynets og Markedsrådets vedtak om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr mot næringsdrivende som har handlet i strid med de lovene er angitt i forskriften § 1. Utmålingsforskriften gjelder utmåling av *tvangsmulkt* etter markedsføringsloven og åpenhetsloven, og utmåling av *overtredelsesgebyr* etter markedsføringsloven og syv andre lover, herunder finansavtaleloven § 3-55.

Utmålingsforskriften gjelder også for utmåling av tvangsmulkt etter finansavtaleloven, ettersom finansavtaleloven § 3-55 henviser til reglene i markedsføringsloven § 41 om tvangsmulkt.

Forskriften § 2 inneholder en ikke-uttømmende opplisting av momenter som det kan tas hensyn til ved utmåling av overtredelsesgebyr, se bokstavene a til k. Her heter det at det ved utmålingen av overtredelsesgebyrets størrelse blant annet kan tas hensyn til en rekke konkrete momenter, herunder sanksjonens preventive virkning (bokstav a), arten, grovheten, omfanget og varigheten av overtredelsen (bokstav b), om den næringsdrivende har oppnådd økonomiske fordeler (bokstav f), tidligere overtredelser og fare for gjentakelse (bokstav g), den næringsdrivendes økonomiske evne (bokstav h), og andre skjerpene eller formildende omstendigheter i saken (bokstav k).

Forskriften § 3 fastsetter overtredelsesgebyrets maksimale størrelse til inntil fire prosent av den næringsdrivendes årsomsetning eller inntil 25 millioner kroner, der det høyeste beløpet skal anvendes.

Forskriften § 4 gjelder momenter ved utmåling av tvangsmulkt.

Selve vilkårene for at Forbrukertilsynet og Markedsrådet kan fatte vedtak om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr er ikke regulert i utmålingsforskriften, men i markedsføringsloven kapittel 7 om håndheving samt i de øvrige lovene som forskriften viser til, herunder finansavtaleloven § 3-55.

Utmålingsforskriften oppfyller kravet i forvaltningsloven § 44 andre ledd om at overtredelsesgebyr må fastsettes innenfor en øvre ramme som må fastsettes i eller i medhold av lov eller i forskrift. Utmålingsforskriften er også et ledd i gjennomføringen av det såkalte moderniseringsdirektivet fra EU (direktiv 2019/2161/EU) i norsk rett, se Prop. 50 LS (2022–2023) om endringer i markedsføringsloven og angrerettloven mv.. Se også Prop. 50 LS (2022–2023) punkt 4.3 og 4.4 for nærmere omtale av utmålingsforskriften.

## **3 Departementets vurderinger og forslag**

Barne- og familiedepartementet foreslår at utmålingsforskriften gis anvendelse også for utmåling av overtredelsesgebyr etter finansavtaleloven § 7-2 andre ledd, jf. tredje ledd. Dette innebærer for det første at momentene fastsatt i utmålingsforskriften § 2 kan tas hensyn til ved utmåling av overtredelsesgebyr etter reglene om kontant betaling. Disse

momentene vil etter departementets vurdering være relevante også ved utmåling av brudd på regelen om kontant betaling. Forslaget vil gi best sammenheng i reguleringen av overtredelsesgebyr etter forbrukerlovgivningen. Som nevnt gjelder utmålingsforskriften allerede for overtredelsesgebyr etter finansavtaleloven § 3-55, som slår fast at Forbrukertilsynet og Markedsrådet ut fra hensyn til forbrukerne skal føre tilsyn med finansavtalelovens bestemmelser. I tillegg gjelder utmålingsforskriften for overtredelsesgebyr etter reglene om angrerett i finansavtaleloven § 7-2 første ledd, som henviser til angrerettloven § 29.

Spørsmålet er deretter om utmålingsforskriften § 3 om den øvre rammen for overtredelsesgebyrets størrelse skal komme til anvendelse slik at den øvre rammen vil være lik som ved brudd på de øvrige forbrukervernreglene, eller om det skal være en høyere eller lavere øvre ramme.

Regelen i § 3 er en gjennomføring av moderniseringsdirektivet (EU) 2019/2161, se omtalen i punkt 2.2 ovenfor. Moderniseringsdirektivet krever at visse overtredelser av fire relevante direktiver skal kunne sanksjoneres med et maksimumsgebyr på minst fire prosent av den næringsdrivendes årsomsetning i den eller de berørte medlemsstatene. Dersom opplysningene om årsomsetning ikke er tilgjengelig, skal maksimumsgebyret være på minst 2 millioner euro. De vedtatte reglene i finansavtaleloven § 2-1 og § 7-2 om kontant betaling har imidlertid ingen tilknytning til moderniseringsdirektivet og de omfattede direktivene. Moderniseringsdirektivet har derfor ingen direkte betydning for overtredelsesgebyr etter finansavtaleloven, og det vil være mulig å fastsette både høyere og lavere maksimumsgebyr.

Det følger av forvaltningsloven § 44 andre ledd at det må fastsettes «en øvre ramme» for overtredelsesgebyr i lov eller i medhold av lov, eller i forskrift. I forarbeidene til bestemmelsen heter det at en øvre ramme skal sikre en viss forutberegnelighet for næringsdrivende og at gebyrenes størrelse er gjennomtenkt, jf. Prop. 62 L (2015-2016) side 195. Det heter videre at formålet med en øvre ramme tilsier at rammen ikke settes urealistisk høyt eller at én og samme ramme dekker ulikeartede overtredelsestyper. Slike rammer kan vanskelig gi den private parten noen reell veiledning om hva sanksjonen vil gå ut på. Det gjelder særlig ved mindre alvorlige overtredelser.

Forbrukertilsynet fører tilsyn med et stort antall forbrukervernregler. Forbrukertilsynets generelle tilsynskompetanse er fastsatt i markedsføringsloven. Finansavtalelovens håndhevingsbestemmelser følger systemet i markedsføringsloven ved at det i finansavtaleloven § 3-55 første ledd eksplisitt henvises til håndhevingsreglene i markedsføringsloven. Utmålingsforskriften er gitt anvendelse for øvrige regler etter finansavtaleloven som Forbrukertilsynet fører tilsyn med, og den øvre rammen i forskriften er lik for alle lovene som forskriften gjelder for. Hensynet til en ensartet praksis for Forbrukertilsynets utmåling av overtredelsesgebyr, tilsier derfor at den øvre rammen i utmålingsforskriften er den samme også ved utmåling av overtredelsesgebyr ved brudd på reglene om kontant betaling.

Den endrede regelen om forbrukeres rett til å betale med kontanter har etter departementets vurdering likhetstrekk med eksisterende forbrukervernregler der den øvre rammen i utmålingsforskriften gjelder. Regelen om kontant betaling er også en videreføring av gjeldende rett, og formålet med endringen er å tydeliggjøre og styrke retten til kontant betaling. Formålet med hjemmelen til å ilegge overtredelsesgebyr er blant annet å kunne bidra til en god etterlevelse av reglene, samt å ha en preventiv effekt. Det legges også vekt på at overtredelsesgebyret vil kunne tilpasses ut fra overtredelsens omfang og alvor, og at rettssikkerheten vil være ivaretatt ved reglene om administrative sanksjoner i forvaltningsloven, det vil blant annet si § 44 andre ledd om en øvre ramme.

Etter departementets vurdering vil det derfor være et uheldig signal å gi en lavere ramme enn for lignende eksisterende regler. Departementet ser ikke at det foreligger tungtveiende grunner til å differensiere ved å legge opp til andre øvre rammer for brudd på regelen om kontant betaling enn den øvre rammen som følger av utmålingsforskriften § 3 – verken høyere eller lavere. Det vises til at regelen om kontant betaling både skal ivareta generelle forbrukerinteresser og bredere samfunnsmessige hensyn, herunder hensynet til samfunnssikkerhet og beredskap og retten til vern av privatlivet, ettersom kontanter kan brukes av alle og uavhengig av teknologi. En øvre ramme på inntil fire prosent av årsumsetningen eller inntil 25 millioner kroner, der det høyeste beløpet anvendes, vil gi nødvendig preventiv effekt overfor næringsdrivende. Det vil også gi handlingsrom for Forbrukertilsynet og Markedsrådet som tilsynsmyndigheter ved gjentatte og klare brudd på regelen.

Det foreslås derfor at utmålingsforskriften § 3 skal gjelde ved utmåling av overtredelsesgebyr etter finansavtaleloven § 7-2 slik at den samme øvre rammen gjelder som for forbrukervernregelverket for øvrig.

I tråd med dette kan Forbrukertilsynet og Markedsrådet ved brudd på reglene i finansavtaleloven § 7-2 jf. § 2-1 tredje ledd ilegge overtredelsesgebyr på inntil fire prosent av den næringsdrivendes årsumsetning eller inntil 25 millioner kroner, der det høyeste beløpet anvendes. Dette vil oppfylle forvaltningslovens krav om en øvre ramme, jf. forvaltningsloven § 44 annet ledd. Det vises også til at det kan tas hensyn til momentene som er angitt i forvaltningsloven § 46 andre ledd.

Det vises for ordens skyld til at dette kun er *øvre* rammer og at utmålingen skjer konkret og individuelt i hver enkelt sak, der bl.a. overtredelsens alvorlighetsgrad og omfang tas hensyn til. Det er også krav om skyld (forsett eller uaktsomhet) og at overtredelsen er vesentlig eller har skjedd gjentatte ganger for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, jf. finansavtaleloven § 7-2 andre ledd. Vedtak fra Forbrukertilsynet kan også påklages av den næringsdrivende til Markedsrådet, og vedtak fra Markedsrådet kan bringes inn for domstolene. Den næringsdrivendes rettssikkerhet vil også ivaretas gjennom reglene om administrative sanksjoner i forvaltningsloven kapittel 9, herunder den øvre rammen for utmålingen (§ 44), relevante momenter ved utmåling (§ 46), kravet om å bli orientert om taushetsrett (§ 48) og at domstolene har kompetanse til å prøve alle sider av saken (§ 50).

Det bes om høringsinstansenes syn på forslaget.

Se forslag til forskrift om endring av utmålingsforskriften § 1 og § 3.

## **4 Økonomiske og administrative konsekvenser**

### **4.1 Innledning**

Departementet mener de foreslåtte forskriftsforslagene vil gi en tydelig rettsstilling for næringsdrivende og for Forbrukertilsynet og Markedsrådet hva gjelder utmåling av overtredelsesgebyr ved brudd på reglene om retten til kontant betaling i finansavtaleloven § 2-1 jf. § 7-2.

### **4.2 For forbrukerne**

Forslaget berører Forbrukertilsynets og Markedsrådets utmåling av overtredelsesgebyr overfor næringsdrivende, og forbrukerne vil derfor ikke berøres direkte av forslaget. Men departementet mener at forbrukervernet indirekte vil styrkes med forslaget ettersom det vil kunne gi økte insentiver for næringsdrivende til å etterleve reglene om retten til kontant betaling.

### **4.3 For næringslivet**

Forslaget vil gi næringsdrivende klare og tydelige føringer om hva man risikerer å bli ilagt av overtredelsesgebyr dersom man bryter reglene om retten til kontant betaling, herunder en angivelse av momenter ved utmåling og en øvre ramme for overtredelsesgebyrets maksimale størrelse.

Departementet viser til at det kan bli kostbart for næringsdrivende å bryte den aktuelle regelen, og at Forbrukertilsynet og Markedsrådet vil kunne ilegge overtredelsesgebyr på inntil fire prosent av den næringsdrivendes årsomsetning eller inntil 25 millioner kroner, der det høyeste beløpet anvendes. Dette er likevel en maksimal øvre ramme, som er forbeholdt grove og eller gjentatte overtredelser. Utmålingen skal skje etter en konkret og samlet vurdering i hver enkelt sak, hvor blant annet alvorlighetsgraden og omfanget av overtredelsen vil være sentrale vurderingsmomenter.

### **4.4 For det offentlige**

Forslaget innebærer ikke budsjettmessige konsekvenser, men vil kunne ha administrative konsekvenser for Forbrukertilsynet og Markedsrådet. Forskriften om utmåling gjelder allerede for finansavtaleloven § 3-55, og Forbrukertilsynet og Markedsrådet fører tilsyn med at bestemmelsene i finansavtaleloven følges.

## **5 Merknader til forslaget**

Forskrift om utmåling av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr



### *Til § 1*

Bestemmelsen endres ved at finansavtaleloven § 7-2 tas inn i forskriftens virkeområde. Forskriften får dermed anvendelse for utmåling av overtredelsesgebyr etter finansavtaleloven § 7-2 andre ledd. Det betyr at Forbrukertilsynet og Markedsrådet ved utmåling av overtredelsesgebyrets størrelse blant annet kan ta hensyn til momentene som er angitt i forskriften § 2.

### *Til § 3*

Bestemmelsen endres ved at finansavtaleloven § 7-2 tas inn i oppramsingen av lovbestemmelser som forskriften § 3 gjelder for. Det betyr at Forbrukertilsynet og Markedsrådet kan ilegge overtredelsesgebyr på inntil fire prosent av den næringsdrivendes årsomsetning eller inntil 25 millioner kroner, der det høyeste beløpet anvendes, ved overtredelse av finansavtaleloven § 7-2 jf. § 2-1.

## **6 Forslag til forskriftsendringer**

I forskrift 14. februar 2023 nr. 193 om utmåling av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr gjøres følgende endringer:

### **I**

§ 1 skal lyde:

#### *§ 1 Virkeområde*

Forskriften gir regler om utmåling av tvangsmulkt etter markedsføringsloven § 41 og åpenhetsloven § 13, og overtredelsesgebyr etter markedsføringsloven § 42, angrerettloven § 29, pakkereiselovent § 52, åpenhetsloven § 14, avtaleloven § 38c, ehandelsloven § 20a, forbrukerkjøpsloven § 61a, finansavtaleloven § 3-55 og § 7-2 og energiloven § 4A-5.

§ 3 skal lyde:

#### *§ 3 Overtredelsesgebyrets maksimale størrelse*

I samsvar med vilkårene i markedsføringsloven § 42, angrerettloven § 29, pakkereiselovent § 52, åpenhetsloven § 14, avtaleloven § 38c, ehandelsloven § 20a, forbrukerkjøpsloven § 61a, finansavtaleloven § 3-55 og § 7-2 og energiloven § 4A-5 kan det ilegges overtredelsesgebyr på inntil fire prosent av den næringsdrivendes årsomsetning eller inntil 25 millioner kroner, der det høyeste beløpet anvendes.

### **II**

Forskriften § 1 og § 3 trer i kraft fra den tid departementet bestemmer.