



Markedsrådet

Markedsrådets avgjørelse 12. februar 2025

Sak: 2024/1787
Klager: Lager 157 AS
Prosessfullmektig: Advokatfirmaet CLP DA ved advokatfullmektig Ine Møllegaard
Innklaget: Forbrukertilsynet

Markedsrådets medlemmer: Finn Arnesen, Tormod Anders Sletten og Monica Viken

Sakens bakgrunn

- (1) Saken gjelder klage over Forbrukertilsynets vedtak 25. september 2024 mot Lager 157 AS (heretter «Lager 157» eller «selskapet»). I vedtaket ble Lager 157 ilagt overtredelsesgebyr på 450 000 kroner for å ha brutt lov 18. juni 2021 nr. 99 om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven) § 7, jf. § 6.
- (2) Lager 157 selger sko og klær i butikk og gjennom netthandel. Virksomheten faller inn under åpenhetslovens virkeområde, og har som følge av dette plikter etter loven.
- (3) Lager 157 sitt årsregnskap for regnskapsåret 2023 viser at selskapet hadde inntekter på 223 434 067 kroner i Norge i 2023, og et positivt driftsresultat på 8 596 870 kroner.
- (4) Bakgrunnen for saken er at Forbrukertilsynet i perioden november 2023 til april 2024 mottok tips som tilsa at Lager 157 ved minst to anledninger ikke hadde overholdt plikten til å gi informasjon etter åpenhetsloven § 7, jf. § 6.
- (5) Forbrukertilsynet mottok 1. november 2023 en klage fra miljø- og solidaritetsorganisasjonen Framtiden i våre hender (heretter «FIVH») om at Lager 157 ikke hadde overholdt plikten til å gi informasjon etter åpenhetsloven. Forbrukertilsynet påla 19. januar 2024 Lager 157 å fremlegge opplysninger om blant annet hvorvidt selskapet hadde svart på informasjonskravet til FIVH, og dokumentere og oversende all korrespondanse med FIVH i forbindelse med saken. Det ble samtidig gitt veiledning om de rettslige utgangspunktene for Forbrukertilsynets vurdering av saken, herunder plikten til å gi informasjon.
- (6) Lager 157 besvarte pålegget i brev 31. januar 2024, og erkjente at selskapets forpliktelser etter åpenhetsloven ikke hadde vært tilstrekkelig ivaretatt. Det ble samtidig oversendt

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

dokumentasjon på at det var utført tiltak i forbindelse med pliktene som Forbrukertilsynet hadde påpekt i pålegget. På bakgrunn av Lager 157's erkjennelse av lovbruddene og selskapets tiltak for å innrette seg etter åpenhetsloven, avsluttet Forbrukertilsynet saken 28. februar 2024.

- (7) Forbrukertilsynet mottok 24. april 2024 et nytt tips fra en privatperson om at Lager 157 ikke hadde overholdt plikten til å gi informasjon etter åpenhetsloven til en skoleklasse. I tipset var det vedlagt dokumentasjon som viste at Lager 157 hadde avvist informasjonskravet, under henvisning til at henvendelsen ble fremsatt i forbindelse med skolearbeid.
- (8) På bakgrunn av tipsene og Lager 157's håndtering av informasjonskravene fra henholdsvis FIVH og skoleklassen, varslet Forbrukertilsynet i brev 12. juni 2024 selskapet om vedtak om overtredelsesgebyr på 450 000 kroner.
- (9) Partene gjennomførte 5. september 2024 et møte i forbindelse med saken etter forespørsel fra Lager 157.
- (10) Forbrukertilsynet fattet 25. september 2024 følgende vedtak:

«Lager 157 AS skal betale et overtredelsesgebyr på kr. 450 000 – firehundreogfemtusen kroner – for brudd på plikten til å gi informasjon etter åpenhetsloven § 7 jf. § 6.»
- (11) I vedtaket var det vist til at det er bevist med klar sannsynlighetsovervekt at Lager 157 hadde brutt plikten til å gi informasjon etter åpenhetsloven § 6, jf. § 7 ved to anledninger, og at det derfor forelå gjentatte overtredelser av bestemmelsene. Det var også lagt til grunn at en eller flere personer som handlet på vegne av Lager 157 ved behandlingen av informasjonskravene, handlet med hensikt med hensyn til unnlåtelsen av å gi informasjon og unnlåtelsen av å gi informasjonen innen fristens utløp, slik at overtredelsene var begått med forsett. Subsidiært mente Forbrukertilsynet at den eller de som handlet på vegne av Lager 157 ved behandlingen av informasjonskravene hadde opptrådt grovt uaktsomt, og atter subsidiært, uaktsomt ved overtredelsene. Forbrukertilsynet vurderte videre at hensynene som loven skulle ivareta innebar at det var et reelt behov for et vedtak om overtredelsesgebyr.
- (12) Lager 157 påklaget vedtaket i brev 14. oktober 2024, og anmodet samtidig om utsatt iverksettelse av vedtaket. Forbrukertilsynet innvilget i e-post 15. oktober 2024 anmodningen om utsatt iverksettelse av vedtaket inntil Markedsrådet hadde avgjort klagen.
- (13) Forbrukertilsynet fant ikke grunn til å omgjøre vedtaket, og oversendte klagen med innstilling 18. november 2024 til Markedsrådet for behandling. Partene ble deretter gitt frist for eventuelle merknader i saken. Lager 157 sendte i brev 3. desember 2024 utfyllende merknader til Forbrukertilsynets innstilling til Markedsrådet.
- (14) Det ble gjennomført muntlig behandling av saken i møte i Markedsrådet 14. januar 2025.

Anførsler

Lager 157 AS har i det vesentlige anført:

- (15) Lager 157 anfører prinsipielt at det ikke foreligger grunnlag for ileggelse av overtredelsesgebyr etter åpenhetsloven § 14.

- (16) Lager 157 anfører at vilkåret i åpenhetsloven § 14 om «gjentatte» overtredelser kun er oppfylt dersom virksomheten har overtrådt samme bestemmelse i åpenhetsloven ved minst to anledninger, og at to lovbrudd er lavest mulig antall overtredelser som kan medføre at vilkåret er oppfylt. Bestemmelsen må imidlertid forstås og anvendes i tråd med sitt formål. I lovens forarbeider fremheves det at ileggelse av overtredelsesgebyr er en alvorlig sanksjon med et såkalt pønalt formål», og at virkemiddelet kun skal benyttes hvis «en virksomhet konsekvent ikke forholder seg til fristene for å besvare informasjonskrav», jf. Prop. 150 L (2020-2021) punkt 9.3.3.3. Overtredelsene i denne saken utgjør ikke tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at Lager 157 «konsekvent ikke forholder seg til fristene for å besvare informasjonskrav». Forbrukertilsynet avsluttet klagesaken knyttet til informasjonskravet av 2. august 2023 fra FIVH, ved et brev med tittelen «Avslutning av klagesak om informasjons- og redegjøringsplikt». På tidspunktet for varselet og vedtaket var det derfor kun én pågående sak om brudd på informasjonsplikten i åpenhetsloven som gjaldt hendelser i etterkant av at Lager 157 mottok veiledning og Forbrukertilsynet avsluttet den første klagesaken som gjaldt FIVH 28. februar 2024. Lager 157 anfører derfor at selskapet ikke har begått gjentatte overtredelser av åpenhetsloven.
- (17) Forbrukertilsynet har ikke vurdert om overtredelsesgebyr er et egnet tiltak sett opp mot hensynene som loven skal ivareta, lovens formål og de momenter som etter lovens forarbeider skal vektlegges. Forbrukertilsynets skjønnsutøvelse ved valget om å ilegge overtredelsesgebyr er derfor vilkårlig.
- (18) Forbrukertilsynet har ikke benyttet mindre inngripende virkemidler i forbindelse med informasjonskravet av 22. april 2024, slik åpenhetsloven § 9 og forarbeidene gir anvisning på. Hverken ordlyden eller forarbeidene til åpenhetsloven gir hjemmel for at mindre inngripende virkemidler kun skal benyttes én gang overfor et selskap, før det kan ilegges overtredelsesgebyr. Lager 157 mottok informasjon om klagen fra privatpersonen først etter forhåndsvarselet, og ble derfor ikke gitt anledning til å håndtere hendelsen forut for varselet. Det forhold at Forbrukertilsynet har vært i kontakt med Lager 157 i forbindelse med en tidligere klage, kan ikke i seg selv medføre at tilsynet er fritatt fra å iverksette mindre inngripende virkemidler før utsendelse av varsel om overtredelsesgebyr.
- (19) Lager 157 anfører subsidiært at overtredelsesgebyrets størrelse skal nedjusteres etter Markedsrådets skjønn.
- (20) Det er ikke klart hvordan Forbrukertilsynet har kommet frem til et overtredelsesgebyr på 450 000 kroner. Forbrukertilsynet må tydeliggjøre for Markedsrådet hvordan tilsynet har foretatt sine beregninger, og hvordan tilsynet skal sikre likebehandling ved utmåling av overtredelsesgebyr i fremtidige saker. Det er videre flere formidlende omstendigheter i saken, som Forbrukertilsynet ikke har vektlagt ved utmålingen av overtredelsesgebyrets størrelse.
- (21) Forbrukertilsynet har lagt til grunn at overtredelsene ble begått med forsett og må anses som grove. Dette synes å være bakgrunnen for overtredelsesgebyrets størrelse. Det er ikke riktig at ansatte i Lager 157 handlet med forsett ved overtredelsene, da manglende imøtegåelse av informasjonskravene skyldes uvitenhet knyttet til innholdet i forespørselen og kjennskap til regelverket.

- (22) Overtredelsen kan ikke anses som grov. Vedtaket er begrenset til to enkeltstående overtredelser av plikten til å besvare informasjonskrav, som høyest kan betegnes som uaktsomme. Lager 157 har i ettertid besvart begge informasjonskravene. Det er videre kun en av overtredelsene som fant sted etter at Lager 157 mottok veiledning fra Forbrukertilsynet. Heller ikke de øvrige momentene Forbrukertilsynet viser til gir grunnlag for et overtredelsesgebyr på 450 000 kroner.

Forbrukertilsynet har i det vesentlige anført:

- (23) Vilkåret «gjentatte» overtredelser må forstås annerledes enn tilsvarende vilkår i lov 9. januar 2009 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. (markedsføringsloven) § 42. Etter markedsføringsloven er det krav om at overtrederen er ilagt en reaksjon etter loven for brudd på den samme bestemmelsen. Gjentakelsesvilkåret i åpenhetsloven må forstås slik at vilkåret er oppfylt når en virksomhet ved minst to anledninger har begått en overtredelse av en bestemmelse som nevnt i åpenhetsloven § 14. Tidspunktet for og den omstendighet at et selskap har mottatt veiledning har ikke betydning for vurderingen av om det objektivt sett foreligger overtredelser av bestemmelsene som nevnt i åpenhetsloven § 14. Det er ikke krav om at det må være flere pågående saker om begåtte lovbrudd for at gjentakelsesvilkåret skal være oppfylt.
- (24) Forbrukertilsynet har benyttet mindre inngripende virkemidler ovenfor Lager 157, uten at dette har vært tilstrekkelig for å sikre at selskapet overholder plikten til å gi informasjon etter åpenhetsloven § 7, jf. § 6. Hvorvidt Lager 157 har utvist en mer eller mindre konsekvent opptreden i forbindelse med behandlingen av informasjonskravene, kan ikke tillegges særlig vekt ved vurderingen av behovet for vedtak i denne saken, da de materielle vilkårene for ileggelse av overtredelsesgebyr er oppfylt. Ved begge overtredelsene har Forbrukertilsynets handlinger vært en nødvendig forutsetning for at Lager 157 har foretatt seg noe i tilknytning til informasjonskravene. Lager 157 har også utarbeidet interne rutiner for behandling av informasjonskrav, uten at disse eller lovens krav har blitt overholdt på en tilstrekkelig måte. I et slikt tilfelle er det behov for bruk av strengere virkemidler for å markere at selskapets praksis ved behandling av informasjonskrav ikke er tilfredsstillende sammenholdt med åpenhetslovens krav.
- (25) Individuell utmåling av overtredelsesgebyr etter åpenhetsloven er utpreget skjønnsmessig. Forbrukertilsynet har fulgt retningslinjene som gjelder for individuell utmåling av overtredelsesgebyr etter forvaltningsloven, åpenhetsloven og forskrift om 14. februar 2023 nr. 193 om utmåling av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr (utmålingsforskriften) i denne saken. Retningslinjene vil sikre reell likebehandling i fremtidige saker, samtidig som individuelle forhold kan hensyntas i den enkelte sak.
- (26) Dekningsprinsippet stiller ikke krav om at lovbruddet må være tilsiktet, slik Lager 157 har anført. Det er tilstrekkelig at selve handlingen som utgjør lovbruddet er utført med tilstrekkelig grad av skyld. Det er bevist med klar sannsynlighetsovervekt at den eller de som handlet på vegne av Lager 157 ved behandlingen av informasjonskravene i denne saken, handlet forsettlig med hensyn til unnlåtelsen av å gi informasjon og unnlåtelsen av å gi informasjon innen fristens utløp.
- (27) Overtredelsene som danner grunnlag for vedtaket i denne saken, må anses som grove. Det forhold at informasjonskravet fra FIVH først ble besvart etter at Forbrukertilsynet påla selskapet å gi opplysninger om behandlingen av informasjonskravet, taler for at overtredelsen må anses som grov. Overtredelsen knyttet til informasjonskravet fra

privatpersonen må også anses som grov, ettersom Lager 157 på dette tidspunktet hadde mottatt veiledning fra Forbrukertilsynet om plikten til å gi informasjon.

Markedsrådets vurdering

Innledning

- (28) Markedsrådet skal ta stilling til gyldigheten av Forbrukertilsynets vedtak 25. september 2024 om ileggelse av overtredelsesgebyr for brudd på regler om informasjonskrav i åpenhetsloven § 7, jf. § 6.
- (29) Vilkårene for å ilegge vedtak om overtredelsesgebyr følger av åpenhetsloven § 14, som hjemler adgang til å gi overtredelsesgebyr ved «gjentatte overtredelser av §§ 5, 6 eller 7». Det må i tillegg være utvist tilstrekkelig subjektiv skyld.
- (30) Partene er enige om at det objektivt sett foreligger to overtredelser av åpenhetsloven § 6. Markedsrådet er enig med Forbrukertilsynet i at det ikke kan stilles krav om at det kun er pågående saker som skal medregnes i vurderingen av om vilkår om lovbrudd er oppfylt. Markedsrådet ser grunn til å påpeke at selv om den første saken ble avsluttet fra Forbrukertilsynets side, var manglende svar på informasjonskravet å anse som et lovbrudd.
- (31) Markedsrådet er videre enig med Forbrukertilsynet i at det ikke er grunnlag for å forstå de materielle vilkårene for overtredelsesgebyr slik at det stilles krav til at de separate overtredelsene må anses som «grove» for at de skal kunne oppfylle vilkåret om «gjentatte overtredelser». Grovheten ved de enkelte handlinger er imidlertid relevant ved vurderingen av behovet for vedtak i den enkelte sak. Det følger videre direkte av åpenhetsloven § 14 tredje ledd at «grovhet, omfang og virkninger» skal vektlegges ved fastsettelse av gebyrets størrelse.
- (32) Det er som nevnt en betingelse for adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr at det foreligger «gjentatte overtredelser». Markedsrådet må derfor ta stilling til om uttrykket skal forstås slik at to overtredelser er nok, slik Forbrukertilsynet gjør gjeldende, eller om det kreves flere for at det skal foreligge hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr.
- (33) Ved tolkningen av «gjentatte overtredelser» må det tas utgangspunkt i den alminnelige språklige forståelsen av lovens ordlyd. Forbrukertilsynet viser til at en naturlig språklig forståelse av «gjentatte overtredelser» er to eller flere overtredelser av §§ 5, 6 eller 7. Markedsrådet mener imidlertid at også andre tolkninger er nærliggende.
- (34) I merknadene til bestemmelsen heter det at overtredelsesgebyr bare kan ilegges ved «gjentatte overtredelser», jf. Prop. 150 L (2020-2021) s. 116, og på s. 99 sies det at hjemmelen til å ilegge overtredelsesgebyr er «i tråd med [Etikkinformasjonsutvalgets] forslag».
- (35) Etikkinformasjonsutvalgets forslag til hjemmel for overtredelsesgebyr, utkastet § 13 (3), er imidlertid formulert slik: «Ved gjentatt ... overtredelse av ... kan det fastsettes et overtredelsesgebyr», jf. utvalgets utredning «Åpenhet om leverandørkjeder» (2019) s. 57. I den generelle omtalen av overtredelsesgebyr, heter det likevel at «overtredelsesgebyr kun [vil] inntre dersom det er tale om forsettlig eller uaktsomme gjentatte overtredelser av informasjonsplikter», jf. utredningen s. 51.

- (36) I Prop. 150 L (2020-2021) s. 100 blir spørsmålet om også brudd på fristene til å etterkomme informasjonskrav skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr viet noe oppmerksomhet. Departementet «mener ... at gjentatte klare overtredelser av fristene for å besvare informasjonskrav også bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr», og i forlengelsen av dette at overtredelsesgebyr vil «kunne benyttes dersom en virksomhet konsekvent ikke forholder seg til fristene for å besvare informasjonskrav». Selv om uttalelsen kun gjelder spørsmålet om hvorvidt brudd på fristene kan utløse overtredelsesgebyr, kan de forstås slik at det forutsettes at overtredelsene har et visst omfang og at det må være tale om gjentatte overtredelser.
- (37) Stortingets familie- og kulturkomité kan forstås i samme retning når den i Innst. 603 L (2020-2021), på s. 8, fremhever at «[s]anksjonene må være proporsjonale med hensyn til blant annet hva som er rimelig å kreve av det aktuelle selskap under de faktiske omstendigheter, lovbruddets grovhet og hyppighet».
- (38) Et eksempel på hjemmel for overtredelsesgebyr, som Forbrukertilsynet også viser til, er markedsføringsloven § 42. Det følger av markedsføringsloven § 42 at overtredelsesgebyr kan ilegges ved brudd på angitte bestemmelser som anses som «vesentlig» eller «har skjedd gjentatte ganger». Etter denne bestemmelsen er vilkåret om at overtredelsen skal ha skjedd gjentatte ganger, kun oppfylt i tilfeller hvor den næringsdrivende tidligere er ilagt en reaksjon etter loven for brudd på den samme bestemmelsen. I praksis er det derfor vilkåret om at overtredelsen må være «vesentlig», som er aktuell i de fleste saker. En slik systematikk, med et alternativ om vesentlig overtredelse, er ikke valgt ved utformingen av åpenhetsloven § 14.
- (39) I juridisk teori er åpenhetsloven kommentert av Mestad, Mehti og Tonstad, Åpenhetsloven med kommentarer (2024). Ved behandlingen av kravet om «gjentatte overtredelser» bemerkes det at «[o]rdlyden tilsier at det ikke kan reageres med overtredelsesgebyr mot enkeltstående hendelser», men hva som nærmere ligger i at det må dreie seg om «gjentatte overtredelser», drøftes ikke.
- (40) Åpenhetsloven § 14 er videre kommentert av Tonstad i Karnov, men heller ikke her drøftes det nærmere innholdet i uttrykket «gjentatte overtredelser».
- (41) Lunde og Tjelflaat skriver i sin kommentar til lovbestemmelsen i Gyldendal rettsdata at «det må være konstatert minst to ulike overtredelser». I den forbindelse argumenteres det for at det må være to ulike overtredelser av den samme bestemmelsen, og at en slik forståelse harmonerer med grunntanken bak bruk av overtredelsesgebyr som sanksjon, og at et vilkår om gjentakelse ivaretar hensynet til at overtredelsesgebyr ikke bør benyttes ved en første gangs overtredelse.
- (42) Det forvaltningsrettslige legalitetsprinsippet følger av Grunnloven § 113. Høyesterett har uttalt at lovens ordlyd må stå sentralt ved tolkningen, men tolkningstvil må løses ut fra hva som er best i samsvar med en avveining av samtlige rettskildedefaktorer og som sikrer tilstrekkelig klarhet og forutsigbarhet for borgerne.» jf. blant annet HR-2020-1967-A avsnitt 37. Mer spesifikt uttaler Høyesterett i HR-2021-2275-A avsnitt 60, at «lovens ordlyd ikke bare [er] den sentrale tolkningsfaktoren, men også danner rammen for regelfortolkningen».
- (43) Overtredelsesgebyr som administrativ sanksjon er å anse som straff etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), jf. forvaltningsloven § 43. Høyesterett har uttalt at det

lovskrav som følger av EMK artikkel 7, innebærer at straffebestemmelsen «må ... være så klar at det i de fleste tilfeller ikke vil være tvil om en handling rammes av regelen, og at det er mulig å forutse at straff kan bli konsekvensen av at regelen brytes», jf. HR-2020-955-A avsnitt 22, der det også vises til andre avgjørelser som gir uttrykk for det samme.

- (44) Gjennomgangen over viser at ordlyd og forarbeider ikke er entydige og at det er mulig å forstå ordlyden på forskjellige måter. Slik det er lagt til grunn i juridisk teori, kan «gjentatte overtredelser» bety «minst to». Samtidig er det vel så nærliggende å oppfatte ordlyden slik at illeggelse av overtredelsesgebyr bare kan skje i situasjoner der det er tale om mer enn en gjentakelse. Den første overtredelsen vil, ved en slik forståelse, ikke være en gjentakelse.
- (45) Den språklige usikkerheten og den omstendighet at det her er tale om en reaksjon av pønalt karakter taler for en tolkning i favør av den som er ilagt overtredelsesgebyret. I tillegg kommer at adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr av lovgiver er ment å være et subsidiært virkemiddel når Forbrukertilsynet ikke lykkes i å håndheve reglene på annen måte eller det foreligger gjentatte kvalifiserte brudd på åpenhetsloven § 6. I Lager 157's tilfelle kan det ikke utelukkes at det er tale om et enkeltstående nytt brudd på bestemmelsen.

Konklusjon

- (46) Markedsrådet er etter dette kommet til at Forbrukertilsynets illeggelse av overtredelsesgebyr i denne saken savner tilstrekkelig lovhjemmel. Vedtaket blir å oppheve.

Vedtak

- (47) Markedsrådet fatter etter dette følgende vedtak:

Klagen tas til følge. Forbrukertilsynets vedtak oppheves.

- (48) Vedtaket er enstemmig.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur