



Markedsrådet

Markedsrådets vedtak 16. desember 2025

Sak: 2025/703
Klager: APCOA Norway AS
Prosessfullmektig: Vaar Advokat AS ved Marianne H. Dragsten
Innklaget: Forbrukertilsynet

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

Sakens bakgrunn

- (1) Saken gjelder klage over Forbrukertilsynets vedtak 19. mars 2025 rettet mot APCOA Norway AS (heretter omtalt som «selskapet» eller «APCOA»). APCOA er ilagt forbudsvedtak med tvangsmulkt på 950 000 kroner for hver påbegynt kalenderuke selskapet eventuelt overtrer forbudet i vedtaket.
- (2) Vedtaket er ilagt for brudd på lov 9. januar 2009 nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. («markedsføringsloven») § 22 og lov 18. desember 2020 nr. 146 om finansavtaler («finansavtaleloven») § 2-4. Vedtaket gjelder i fem år fra vedtaksdatoen.
- (3) Vedtaket var formulert slik:

«1. APCOA Norway AS forbys å benytte avtalevilkår som innebærer at selskapet kan kreve vederlag for utstedelse og sending av regning gjennom fakturagebyr, og/eller «Park & Go» og/eller lignende tjenester, produkter og/eller rabatter i den utstrekning vederlaget overstiger den faktiske kostnaden ved å utstede og sende regningen.

Vedtaket gjelder dermed både direkte vederlag for utstedelse og sending av regning i form av gebyr, og andre ordninger som i realiteten innebærer vederlag for utstedelse og sending av regning, men som presenteres for forbrukeren på en annen måte enn direkte vederlag, for eksempel ved rabatter ved øvrige måter å betale på.

2. APCOA Norway AS skal fra og med 9. april 2025 betale kr. 950 000 i tvangsmulkt for hver påbegynt kalenderuke selskapet overtrer forbudet i punkt 1.»

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

- (4) APCOA er et av de største parkeringsselskapene i Norge. Selskapet forvalter over 1 200 parkeringslokasjoner over hele landet.
- (5) Selskapet hadde i henhold til årsregnskapet for 2023 samlede inntekter på 1 305 037 725 kroner, og et positivt driftsresultat på 31 480 331 kroner. Ifølge foreløpige regnskapstall for 2024 hadde APCOA per 31. august 2024 samlede inntekter på [REDACTED] kroner, og et positivt driftsresultat på [REDACTED] kroner.
- (6) APCOA tilbyr, forbrukere og andre, muligheten til å kjøre ut fra mange av selskapets parkeringsanlegg uten å betale for parkeringen før utkjøring. Dette gjelder anlegg som er utstyrt med automatisk skiltgjenkjenning (ANPR-teknologi). Dersom parkeringen ikke er betalt innen 48 timer etter utkjøring, mottar bileier en faktura for parkeringen. APCOA omtaler denne ordningen som «Park & Go».
- (7) Frem til lanseringen av ordningen «Park & Go» i desember 2023, ble parkeringsavgift som ikke var betalt i forbindelse med utkjøring eller via app innen en viss tid fakturert bileier. Det ble da ilagt et «administrasjons- og etterbetalingsgebyr» på mellom 20 kroner og 69 kroner. «Park & Go» har i det vesentlige de samme faktiske karakteristika som tidligere ordning, men når bileier i ettertid mottar faktura for parkeringen illegges nå et «fakturaagebyr» på 10 kroner inkl. mva. og en fastpris for «Park & Go», i tillegg til ordinær parkeringsavgift. Prisen på «Park & Go» har variert mellom 19 kroner og 59 kroner, avhengig av parkeringslokasjonen.
- (8) APCOA tilbyr også andre betalingsalternativer som ikke innebærer at det utstedes og sendes faktura. Avhengig av vilkårene på det aktuelle parkeringsområdet kan kunden også betale ved automatisk trekk, på parkeringsautomat, i app eller på nett innen 48 timer etter utkjøring av parkeringsområdet.
- (9) Fra juni 2024 har APCOA også tilbudt ordningen «Park & Go Web». APCOA har forklart at «Park & Go» og «Park & Go Web» er samme produkt. «Park & Go Web» innebærer at forbrukeren innenfor en periode på 48 timer etter endt parkering kan betale for parkeringen på www.flow.apcoa.no. Forbrukere som benytter webbløsningen, blir ikke ilagt fakturaagebyret på 10 kroner, men må betale et vederlag for «Park & Go Web», i tillegg til selve parkeringsavgiften. Prisene for «Park & Go Web» varierer mellom 9 kroner og 49 kroner avhengig av parkeringslokasjonen. Den som benytter seg av «Park & Go» eller «Park & Go Web», kan dermed bli påført en samlet tilleggskostnad til parkeringsavgiften på henholdsvis 69 kroner og 49 kroner per parkering.
- (10) Etter tips fra forbrukere som reagerte på at de mottok regning med både fakturaagebyr og andre vederlag ved etterbetaling for parkering, sendte Forbrukertilsynet 29. mai 2024 et veiledningsbrev til flere næringsdrivende, herunder APCOA. I brevet ga Forbrukertilsynet uttrykk for at finansavtaleloven § 2-4 er til hinder for at gebyrer for utstedelse og sending av regning overstiger kostnadene forbundet med å utstede og sende regningen.
- (11) I brev 1. juli 2024 til Forbrukertilsynet opplyste APCOA at selskapet hadde gjennomgått og innrettet sin virksomhet opp mot veiledningsbrevet. APCOA vurderte derfor at selskapets praksis var i tråd med gjeldende regelverk, herunder finansavtaleloven § 2-4.
- (12) Forbrukertilsynet besluttet deretter å opprette tilsyn for å undersøke om APCOAs avtalevilkår var i strid med finansavtaleloven § 2-4. I den forbindelse påla

Forbrukertilsynet APCOA i brev 2. oktober 2024 å gi opplysninger og dokumentasjon knyttet til fakturagebyret og «Park & Go» og «Park & Go Web».

- (13) APCOA ga i brev 24. oktober 2024 de opplysningene og dokumentasjonen selskapet var pålagt å gi, og ettersendte et vedlegg 12. november 2024. I brevet opplyste APCOA at prisen på «Park & Go» og «Park & Go Web», ikke er basert på en ren kostnadsdekning. Når det gjaldt hvilke kostnadselementer som inngikk i fakturagebyret, ble det opplyst at APCOA selger sine krav til Riverty Norway AS (heretter omtalt som «Riverty»), og at det er Riverty som står for utstedelse av faktura. Riverty hadde utarbeidet en oversikt over kostnadselementene som inngikk i fakturagebyret og størrelsen på disse. Oversikten viste at kostnadene for utstedelse og sending av faktura hadde en snittpris på [REDACTED] kroner inkl. mva. Det fremgår videre av oversikten at kostnadene for sending av faktura per papir og elektronisk handelsformat («EHF») var [REDACTED] kroner inkl. mva., mens kostnadene for faktura som ble sendt digitalt var [REDACTED] kroner inkl. mva.
- (14) På bakgrunn av undersøkelsene i saken, fant Forbrukertilsynet at APCOAs fakturagebyr og vederlaget for «Park & Go» og «Park & Go Web» utgjorde gebyrer for utstedelse og sending av regning. Forbrukertilsynet la videre til grunn at gebyrene oversteg selskapets faktiske kostnader ved utstedelse og sending av regning til forbrukere i strid med finansavtaleloven § 2-4, og at avtalevilkårene var i strid med markedsføringsloven § 22.
- (15) Forbrukertilsynet varslet 18. desember 2024 APCOA om forbudsvedtaket med tvangsmulkt på 950 000 kroner for hver påbegynt kalenderuke selskapet eventuelt overtrer forbudet i vedtaket.
- (16) Forbrukertilsynet ga i e-post 19. desember 2024 APCOA veiledning om innholdet i forhåndsvarslet og informasjon om den videre saksgangen. Her ble APCOA også informert om at Forbrukertilsynet ville innvilge utsatt iverksettelse av et eventuelt vedtak hvis vedtaket ble påklaget.
- (17) Forbrukertilsynet og APCOA gjennomførte 13. januar 2025 et veiledningsmøte om innholdet i forhåndsvarslet og den videre saksgangen. APCOA ba i møte om utsatt frist til å svare på forhåndsvarslet, og fikk i e-post samme dag innvilget usatt frist til 31. januar 2025.
- (18) I brev 31. januar 2025 fremsatte APCOA merknader til det varslede vedtaket. APCOA bestred her at det forelå grunnlag for vedtaket, og opplyste samtidig at selskapet ikke ville innrette seg i tråd med forhåndsvarslet.
- (19) Forbrukertilsynet fattet 19. mars 2025 det varslede forbudsvedtaket med tvangsmulkt på 950 000 kroner for hver påbegynt kalenderuke APCOA eventuelt overtrer forbudet i vedtaket.
- (20) Forbrukertilsynet la til grunn at begrensningen i størrelse på gebyrer ved utstedelse og sending av regning i finansavtaleloven § 2-4 første ledd fjerde punktum, både gjelder de tilfellene der forbrukerne også er ilagt gebyr for bruk av betalingsmiddel eller betalingsinstrument, og der forbrukeren kun blir ilagt gebyr for utstedelse og sending av regning.
- (21) Forbrukertilsynet la også til grunn at APCOAs fakturagebyr er et gebyr for utstedelse og sending av regning, og at gebyret derfor er underlagt reglene i finansavtaleloven § 2-4

første ledd fjerde punktum. Videre konkluderte Forbrukertilsynet med at fakturagebyret oversteg APCOAs faktiske kostnader knyttet til utstedelse og sending av den enkelte regning. Det ble påpekt at størrelsen på gebyret var det samme selv om kostnadene for papirbaserte og digitale fakturer var ulike.

- (22) Forbrukertilsynet så det videre slik at vederlagskravet for «Park & Go» og «Park & Go Web» i realiteten er et gebyr for utstedelse og sending av regning, og at vederlaget for «Park & Go» og «Park & Go Web» derfor er underlagt reglene i finansavtaleloven § 2-4 første ledd fjerde punktum. Dette gjaldt uavhengig av om «Park & Go» og «Park & Go Web» var ett og samme produkt eller to ulike produkter. Prisen var fastsatt med sikte på den fortjenestemargin som selskapet fant hensiktsmessig, og flere av kostnadselementene som var inkludert i prissettingen besto av kostnader som Forbrukertilsynet mente finansavtaleloven § 2-4 ikke tillater dekket.
- (23) APCOA påklaget vedtaket 9. april 2025, og ba samtidig om utsatt iverksettelse av vedtaket. Forbrukertilsynet innvilget utsatt iverksettelse av vedtaket i e-post 23. april 2025, med virkning frem til Markedsrådet har tatt stilling til klagen.
- (24) Forbrukertilsynet fant ikke grunn til å omgjøre vedtaket, og oversendte klagen med innstilling 30. april 2025 til Markedsrådet for behandling. Partene ble deretter gitt frist for eventuelle merknader i saken.
- (25) Det ble gjennomført muntlig behandling i Markedsrådet 25. august og 26. august 2025.

Anførsler

APCOA Norway AS har i det vesentlige anført:

- (26) «Park & Go (Web)» er en selvstendig tjeneste som faller utenfor virkeområdet til finansavtaleloven § 2-4. Det alminnelige utgangspunktet er avtalefrihet, som innebærer at det er adgang til å ta betalt for tjenester som tilbys forbrukeren. Dette gjelder også når tjenesten er knyttet til forbrukerens betaling for parkeringstjenesten. Finansavtaleloven § 2-4 kommer ikke til anvendelse på fakturering av tjenester som i seg selv innebærer en annen type brukeropplevelse og prisstruktur. «Park & Go» er en tjeneste som tilbys forbrukerne, slik at kundene kan velge en enklere og mer effektiv parkeringsopplevelse. Prisen for tjenesten er dermed ikke knyttet til verken bruk av et bestemt betalingsmiddel eller betalingsinstrument, eller utstedelse av en regning.
- (27) For det tilfelle at Markedsrådet kommer til at «Park & Go» i realiteten er et fakturagebyr, kommer uansett ikke finansavtaleloven § 2-4 til anvendelse på verken «Park & Go» eller fakturagebyret. Bestemmelsen gjelder gebyrer for bruk av bestemte betalingsmidler eller betalingsinstrumenter, og eventuelle fakturagebyrer knyttet til dette. Når det ikke foreligger gebyr for bruk av et bestemt betalingsmiddel eller betalingsinstrument, er heller ikke fakturagebyret omfattet av bestemmelsen. Finansavtaleloven § 2-4 første ledd fjerde punktum gir derfor ikke hjemmel for en generell begrensning på størrelsen på fakturagebyr. Forbrukertilsynets forståelse av bestemmelsen bygger på en utvidende tolkning som ikke har støtte i lovens ordlyd, og er dermed i strid med legalitetsprinsippet.
- (28) Forbrukertilsynets forståelse av begrepet «faktiske kostnader» er uansett urimelig snever. Det må være tillatt å benytte en vektet gjennomsnittsberegning av enhetskostnadene for papirbaserte og digitale fakturer når disse er ulike, så lenge beregningen er rimelig, etterprøvable og dokumenterbar. Forbrukertilsynets tolkning innebærer derimot at bare

helt marginale og direkte dokumenterbare kostnader som porto og papir kan inngå i fakturagebyret. Samtidig utelukkes reelle, målbare og etterprøvbare kostnader til integrasjon og drift av fakturaløsning, kundestøtte knyttet til fakturahåndtering og manuell etterkontroll. En slik forståelse av bestemmelsen har verken støtte i lovens ordlyd, forarbeidene, EUs veiledning eller gjeldende praksis.

Forbrukertilsynet har i det vesentlige anført:

- (29) Begrensningen i finansavtaleloven § 2-4 første ledd fjerde punktum gjelder både i de tilfellene der forbrukerne også ilegges gebyr for bruk av et bestemt betalingsmiddel eller betalingsinstrument, og der forbrukeren kun blir ilagt gebyr for utstedelsen og sendingen av regningen.
- (30) Ettersom APCOA krever fakturagebyr ved utstedelse og sending av regning, gjelder reglene i finansavtaleloven § 2-4 første ledd fjerde punktum for gebyret. Fakturagebyret overstiger selskapets faktiske kostnader knyttet til utstedelse og sending av hver enkelt regning. APCOA krever det samme fakturagebyret for fakturer sendt per post og elektronisk, selv om kostnadene for papirbaserte og digitale fakturer er ulike. Bare direkte, reelle og dokumenterbare kostnader som utløses av den enkelte forbrukers valg av betalingsløsning kan anses som faktiske kostnader etter finansavtaleloven § 2-4 første ledd fjerde punktum. Dette innebærer at generelle kostnader ved å tilby eller opprettholde en løsning for å sende ut regninger, uavhengig av om den ene eller den andre forbrukerne mottar regning eller ikke, ikke kan kreves dekket inn gjennom gebyrer til forbrukere.
- (31) APCOAs anførsel om at det må være anledning til å foreta en gjennomsnittlig beregning av de faktiske kostnadene for utstedelse og sending av regning, kan ikke føre frem. Ordlyden «faktiske kostnader» tilsier at det i utgangspunktet ikke er adgang til å bruke gjennomsnittsberegninger ved fastsettelsen av gebyrets størrelse. Bakgrunnen for at det er gjort unntak for akkurat portokostnader og kostnader basert på antall ark, er at disse kostnadene ikke er kjent på forhånd. Når det foreligger en kostnadsforskjell som er kjent på forhånd og som kan differensieres, er det ikke adgang til å foreta en gjennomsnittlig beregning av kostnadene.
- (32) Vederlagskravet for «Park & Go» er i realiteten et gebyr for utstedelse og sending av regning, jf. finansavtaleloven § 2-4 første ledd fjerde punktum. Avtalen om «Park & Go» stiller ikke krav om at APCOA yter noe mer enn utstedelse og sending av regningen. I fraværet av annet reelt innhold i hva som skal ytes av partene i avtaleforholdet enn utstedelse og sending av regning, innebærer avtalen at vederlagskravet for «Park & Go» er et gebyr for utstedelse og sending av regning. Finansavtaleloven § 2-4 første ledd fjerde punktum kommer til anvendelse på gebyret uavhengig av om «Park & Go» og «Park & Go Web» er ett og samme produkt eller to ulike produkter. Vederlagskravet for «Park & Go» overstiger selskapets faktiske kostnader ved utstedelse og sending av den enkelte regning. Prisen er satt med sikte på den fortjenestemargin som selskapet finner hensiktsmessig, og flere av kostnadselementene i prissettingen utgjør ikke faktiske kostnader i henhold til finansavtaleloven § 2-4 første ledd fjerde punktum.
- (33) Forbrukertilsynets tolkning av finansavtaleloven § 2-4 første ledd fjerde punktum er forankret i en naturlig språklig forståelse av ordlyden, samtidig som den gir uttrykk for en rettsstilstand som bygger på tilgjengelige rettskilder og er tilstrekkelig forutsigbar, jf. HR-2018-233-A avsnitt 47-48 og HR-2023-1807-A (Boligbygg) avsnitt 80. Tolkningen er begrunnet med uttalelser i forarbeidene, formålet med bestemmelsen, bekreftende

uttalelser i senere lovforarbeider, forbrukerhensyn og hensynet til bestemmelsens effektive virkning. Med en slik forankring i rettskildene foreligger det ingen kvalifisert rettsanvendelsestil, og legalitetsprinsippet setter ingen begrensninger for tolkningen.

- (34) Det er ingen forhold i denne saken som tilsier at det ikke skal fastsettes tvangsmulkt for brudd på forbudsvedtaket. Tvangsmulkten må settes høyt for at det ikke skal lønne seg for selskapet å overtre forbudsvedtaket, og for at mulkten skal være et tilstrekkelig oppfyllelsespress.

Markedsrådets vurdering

Innledning

- (35) Markedsrådet skal ta stilling til APCOAs klage 9. april 2025 over Forbrukertilsynets vedtak 19. mars 2025 om ileggelse av forbudsvedtak med tvangsmulkt på 950 000 kroner for hver påbegynt kalenderuke selskapet eventuelt overtrer forbudet i vedtaket.
- (36) Vilklårene for å ilegge forbudsvedtak med tvangsmulkt følger av markedsføringsloven § 40 og 41, jf. § 39 første ledd. Det må for det første foreligge en overtredelse av en eller flere bestemmelser som nevnt i markedsføringsloven § 35 andre ledd, jf. § 40. I denne saken er det tale om eventuelle brudd på markedsføringsloven § 22, sammenholdt med finansavtaleloven § 2-4. For det andre må hensyn til forbrukerne eller andre hensyn loven skal ivareta tilsi at det gripes inn med vedtak.
- (37) Markedsføringsloven § 22 første ledd bestemmer at næringsdrivende ikke skal nytte eller tilsikte å nytte urimelige avtalevilkår overfor forbrukere. Det er etablert gjennom langvarig praksis at avtalevilkår som strider mot preseptorisk lovgivning som hovedregel er urimelig overfor forbrukerne etter det såkalte lovstridsprinsippet, se blant annet Markedsrådets vedtak i MR-2021-1947 avsnitt 43 og Tore Lunde, Markedsføringsloven med kommentarer (4. utgave) side 43. Finansavtaleloven § 2-4 er preseptorisk, og Markedsrådet må derfor ta stilling til om gebyrene bruken av ordningen «Park & Go» utløser, rammes av denne bestemmelsen.
- (38) For ordens skyld vil Markedsrådet understreke at det ikke er gjort gjeldende at vilklårene knyttet til bruk av ordningen «Park & Go» er kommunisert på en slik måte at de ikke kan anses akseptert.

Finansavtaleloven § 2-4 – sammenhengen mellom tredje punktum og fjerde punktum

- (39) Finansavtaleloven § 2-4 første ledd lyder slik:

«Dersom en betalingsmottaker krever gebyr eller gir rabatt for bruk av et bestemt betalingsinstrument eller betalingsmiddel, skal betaleren opplyses om dette før en betalingstransaksjon iverksettes. Betalingstjenesteyteren kan ikke hindre betalingsmottakeren i å kreve gebyr eller gi rabatt som nevnt. Dersom en betalingsmottaker krever gebyr for bruk av et bestemt betalingsinstrument eller betalingsmiddel fra en forbruker, kan gebyret ikke overstige betalingsmottakerens faktiske kostnad ved bruk av betalingsinstrumentet eller betalingsmiddelet. Dersom gebyret også omfatter utstedelse og eventuell sending av regning til forbrukeren, kan denne delen av gebyret ikke overstige betalingsmottakerens faktiske kostnad ved å utstede og sende regningen.»

- (40) Bestemmelsen er inntatt i finansavtaleloven kapittel 2 som regulerer betalingsoppgjør, herunder spørsmål knyttet til betalingsmåte og betalingstidspunkt. Betaleren har i utgangspunktet rett til å foreta betalingsoppgjøret ved bankoverføring til mottakerens konto med mindre noe annet er avtalt eller mottakeren har bedt om betaling med tvungne betalingsmidler, jf. finansavtaleloven § 2-1 første ledd. Etter finansavtaleloven § 2-1 andre ledd kan mottakeren gi nærmere anvisning om betalingsmåten dersom dette ikke medfører vesentlig merutgift eller andre ulemper for betaleren.
- (41) Den næringsdrivende kan i utgangspunktet kreve gebyr for bruk av et bestemt betalingsmiddel eller betalingsinstrument. Det alminnelige prinsippet om avtalefrihet får her som ellers anvendelse så langt ikke noe annet fremgår av ufravikelig lovgivning. Et betalingsmiddel er formuesgodet som kan brukes til å gjøre opp en betalingsforpliktelse, slik som kontanter, kontopenger eller elektroniske penger, jf. finansavtaleloven § 1-5 nr. 4. Et betalingsinstrument er den fysiske innretningen eller fremgangsmåtene som brukes for å overføre betalingsmiddelet til betalingsmottakeren, som eksempelvis bankkort, giroblankett, mobilbetaling eller pengeoverføring i nettbank.
- (42) Selv om den næringsdrivende etter avtale med betaleren kan kreve gebyr for bruk av et bestemt betalingsmiddel eller betalingsinstrument, er det fastsatt i finansavtaleloven § 2-4 første ledd tredje punktum at et slikt gebyr ikke kan overstige den næringsdrivendes faktiske kostnad ved bruk av betalingsmiddelet eller betalingsinstrumentet. Gebyrer som ikke er knyttet til bruk av et bestemt betalingsmiddel eller betalingsinstrument, faller utenfor virkeområdet til finansavtaleloven § 2-4 første ledd tredje punktum.
- (43) Begrensningen i finansavtaleloven § 2-4 første ledd tredje punktum fremgikk også av tidligere finansavtalelov av 1999¹ § 39 b første ledd tredje punktum, men gjaldt da kun gebyrer for bruk av et bestemt betalingsinstrument. Finansavtaleloven § 2-4 første ledd tredje punktum ble utvidet til å gjelde «betalingsmiddel» for å klargjøre at begrensningen med hensyn til gebyrets størrelse også gjaldt ved betaling med kontanter. Det ble videre inntatt et nytt fjerde punktum som presiserer at dersom gebyret også omfatter utstedelse og eventuelt sending av regning til forbrukeren, kan denne delen av gebyret ikke overstige betalingsmottakerens faktiske kostnad ved å utstede og sende regningen.
- (44) Finansavtaleloven § 2-4 første ledd er hovedsakelig en gjennomføring av betalingstjenestedirektivet fra 2015 – PSD 2, artikkel 60 og 62.² Finansavtaleloven § 2-4 første ledd tredje punktum gjennomfører også forbrukerrettighetsdirektivet artikkel 19.³ Finansavtaleloven § 2-4 første ledd fjerde punktum er en norsk særregulering, og gjennomfører ingen forpliktelser som er inntatt i EØS-avtalen.
- (45) APCOA har anført at finansavtaleloven § 2-4 første ledd fjerde punktum er knyttet til tredje punktum, slik at reguleringen av gebyr for utstedelse og sending av regning bare kommer til anvendelse dersom betalingsmottakeren krever gebyr for bruk av **et bestemt betalingsmiddel eller betalingsinstrument** [vår utheving].
- (46) Forbrukertilsynet har i vedtaket lagt til grunn at finansavtaleloven § 2-4 første ledd fjerde punktum utgjør et selvstendig rettsgrunnlag, som ikke er knyttet til vilkårene i tredje punktum. Det vil si at dersom betalingsmottakeren krever gebyr for utstedelse og sending

¹ Lov 25. juni 1999 nr. 46 om finansavtaler og finansoppdrag

² Direktiv 2015/2366/EU

³ Direktiv 2011/83/EU

av regning og gebyret overstiger betalingsmottakerens faktiske kostnad ved å utstede og sende regningen, vil gebyret være ulovlig.

- (47) Markedsrådet har ved tolkningen av finansavtaleloven § 2-4 første ledd delt seg i et flertall, bestående av *Monica Viken* og *Finn Arnesen* og et mindretall, bestående av *Tormod Anders Sletten*.
- (48) Markedsrådets flertall mener at ordlyden i finansavtaleloven § 2-4 første ledd fjerde punktum, «[d]ersom gebyret også omfatter utstedelse og eventuelt sending av regning til forbrukeren», peker i retning av at virkeområdet til fjerde punktum er knyttet til tredje punktum. Dette underbygges av formuleringen «kan denne delen av gebyret ikke overstige betalingsmottakerens faktiske kostnad ved å utstede og sende regningen». Markedsrådets flertall mener at ordlyden dermed tilsier at fjerde punktum bare kommer til anvendelse dersom betalingsmottakeren krever gebyr for bruk av et bestemt betalingsmiddel eller betalingsinstrument, og dette gebyret også omfatter utstedelse og sending av regning. Slikt «dobbel gebyr» er praktisk der utstedelse og sending av regning er et ledd i betalingsoppgjøret, og det eksempelvis kreves gebyr for bruk av betalingsinstrumentet overføring i nettbank.
- (49) Justis- og beredskapsdepartementet uttalte i Prop. 92 LS (2019-2020) punkt 5.5. at:

«I høringen har *Forbrukerombudet* tatt til orde for at bestemmelsen i § 2-4 bør omfatte også faktura som oppgjørsmåte. Det følger av forbrukerkjøpsloven § 37 tredje ledd at selgeren i tillegg til kjøpesummen ikke kan kreve gebyr for utstedelse og sending av regning hvis ikke dette klart følger av avtalen. Departementet antar imidlertid at det i høringsuttalelsen siktes til gebyr som kreves for den betalingsløsningen som følger av at det utstedes faktura, for eksempel at det kreves gebyr når kunden ber om å få tilsendt en faktura i posten med tilhørende bankgiro i stedet for å benytte seg av en elektronisk betalingsløsning på stedet. Det kan reises spørsmål om i hvilken grad et slikt gebyr er gebyr for selve regningsutstedelsen eller gebyr for bruken av det alternative betalingsinstrumentet. Dette kan være vanskelig å avgjøre i praksis. Departementet foreslår derfor en bestemmelse om at dersom gebyret også omfatter utstedelse og sending av regning, kan denne delen av gebyret ikke overstige betalingsmottakerens faktiske kostnad ved å utstede og sende regningen. At gebyret ikke kan være høyere enn betalingsmottakerens faktiske kostnad, fremstår i forbrukerforhold som en selvsagt begrensning også i den utstrekning gebyret gjelder selve regningen. Videre vil det med en slik bestemmelse ikke være nødvendig å avgjøre om gebyret gjelder utstedelsen av fakturaen (regningen) eller valget av betalingsløsning. Gebyret vil etter første ledd tredje og fjerde punktum samlet sett ikke kunne utgjøre mer enn de faktiske kostnadene ved utstedelsen og utsendingen av fakturaen og bruken av den tilknyttede betalingsløsningen til sammen.»

- (50) Markedsrådets flertall tolker uttalelsene i forarbeidene slik at de ikke gir et entydig svar på om begrensningen med hensyn til gebyrets størrelse ved utstedelse og sending av regning gjelder uavhengig av om gebyret også er for bruk av et bestemt betalingsmiddel eller betalingsinstrument. Eksempelet som det er vist til i forarbeidene gjelder gebyr som kreves når kunden ber om å få tilsendt en faktura i posten med tilhørende bankgiro i stedet for å benytte seg av en elektronisk betalingsløsning på stedet. Det synes som departementet i det tilfellet legger til grunn at gebyret både vil være for bruk av et bestemt betalingsinstrument (bankgiro) og utstedelse og sending av regning.

- (51) Markedsrådets flertall finner at ordlyden i finansavtaleloven § 2-4 første ledd fjerde punktum ikke åpner for den tolkningen som Forbrukertilsynet har lagt til grunn i vedtaket. Basert på en ren ordlydstolkning må fjerde punktum sees i sammenheng med tredje punktum, slik at fjerde punktum bare kommer til anvendelse der betalingsmottakeren samtidig krever gebyr for bruken av det bestemte betalingsmiddelet eller betalingsinstrumentet som forbrukeren velger å benytte for å gjøre opp betalingskravet som fremgår av fakturaen. Flertallet kan ikke se at øvrige rettskildefaktorer gir grunnlag for å legge en annen regel til grunn enn den ordlyden gir anvisning på. Finansavtaleloven § 2-4 første ledd fjerde punktum kommer dermed bare til anvendelse der betalingsmottaker krever gebyr for bruk av et bestemt betalingsmiddel eller betalingsinstrument, og dette gebyret også omfatter utstedelse og sending av regning.

Finansavtaleloven § 2-4 første ledd tredje punktum

- (52) Finansavtaleloven § 2-4 første ledd tredje punktum gjennomfører som nevnt forbrukerrettighetsdirektivet artikkel 19. Denne bestemmelsen er uttrykk for en totalharmonisering, noe som innebærer at norsk rett ikke kan avvike fra den regelen bestemmelsen krever, med mindre direktivet selv åpner for det, jf. artikkel 4. EFTA-domstolen har utviklet et prinsipp om EØS-konform tolkning. Dette prinsippet krever at nasjonale rettsanvendere så langt som mulig tolker nasjonal rett i samsvar med EØS-avtalens krav til innholdet i nasjonal rett. Dette prinsippet, så vel som presumpsjonsprinsippet utviklet i norsk rett, tilsier derfor at finansavtaleloven § 2-4 første ledd tredje punktum har samme innhold som forbrukerrettighetsdirektivet artikkel 19.
- (53) Det fremgår av forbrukerrettighetsdirektivet artikkel 19 at «[m]ember states shall prohibit traders from charging consumers, in respect of the use of a given means of payment, fees that exceed the cost borne by the trader for the use of such means».
- (54) Uttrykket «means of payment» er ikke definert i forbrukerrettighetsdirektivet. I det første betalingstjenestedirektivet - PSD 1 fra 2007 var det ingen begrensninger med hensyn til gebyrets størrelse for bruk av betalingsmiddel eller betalingsinstrument.⁴ I samsvar med forbrukerrettighetsdirektivet artikkel 19 ble det i det andre betalingstjenestedirektivet – PSD 2 artikkel 62 nr. 3 gitt en ny bestemmelse om at «[a]ny charges applied shall not exceed the direct cost borne by the payee for the use of the specific payment instrument».
- (55) I EU-kommisjonens veileder til forbrukerrettighetsdirektivet, uttales det i relasjon til uttrykket «means of payment» i punkt 8.1. at «[s]ince these terms are not defined in any way, Article 19 should apply to any means of payment, including cash».⁵
- (56) I forbindelse med gjennomføringen av forbrukerrettighetsdirektivet i norsk rett, uttalte Justis- og beredskapsdepartementet i Prop. 64 L (2013-2014) punkt 5.3.3. at

«Departementet er kjent med at det i EU-kommisjonens ekspertgruppe for gjennomføring av forbrukerrettighetsdirektivet er blitt drøftet hvordan ulikheten i begrepsbruken mellom betalingstjenestedirektivet og forbrukerrettighetsdirektivet på dette punktet skal forstås. Ekspertgruppen har konkludert med at ulikheten i begrepsbruk neppe er tilsiktet, og at 'betalingsmiddel' i forbrukerrettighetsdirektivet artikkel 19 må forstås i samsvar med begrepet 'betalingsinstrument' i

⁴ Direktiv 2007/64/EF

⁵ Guidance on the interpretation and application of Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council on consumer rights (Text with EEA relevance) (2021/C 525/01).

betalingstjenestedirektivet. Departementet legger denne forståelsen til grunn, og foreslår at begrepet 'betalingsinstrument' benyttes i forslaget til tilføyelsen av finansavtaleloven § 39 b første ledd nytt tredje punktum.»

- (57) Finansavtaleloven av 1999 § 39 b tredje punktum ble videreført i finansavtaleloven av 2020 § 2-4 første ledd tredje punktum. Bestemmelsens virkeområde ble imidlertid utvidet til gjelde «betalingsmiddel» for å klargjøre at begrensningen med hensyn til gebyrets størrelse også gjelder for eventuelle gebyrer for betaling med kontanter.
- (58) Markedsrådets flertall legger i lys av det ovennevnte til grunn at begrepene «betalingsmiddel» og «betalingsinstrument», samlet sett er dekkende for innholdet i uttrykket «means of payment» i forbrukerrettighetsdirektivet artikkel 19.
- (59) Det fremgår av finansavtaleloven § 1-5 nr. 2 at «[m]ed betalingsinstrument menes i denne loven en personlig innretning eller et sett av fremgangsmåter som er avtalt mellom kunden og betalingstjenesteyteren og benyttes for å iverksette betalingsoppdraget». Begrepet er teknologinøytralt og omfatter både fysiske instrumenter som betalingskort, og ulike prosedyrer som kan benyttes for å instruere en institusjon om å gjennomføre en betalingstransaksjon, eksempelvis fremgangsmåter for å initiere en betaling i nettbanken.
- (60) Betalingsmidler er etter finansavtaleloven § 1-5 nr. 4 «pengesedler og mynter samt innskudd og kreditt på konto og elektroniske penger som definert i finansforetaksloven § 2-4 annet ledd eller regler gitt med hjemmel i finansforetaksloven § 2-4 tredje ledd».
- (61) Ordlyden «bestemt betalingsmiddel eller betalingsinstrument», tilsier at gebyret bestemmelsen regulerer er knyttet til forbrukerens valg av et spesifikt betalingsmiddel eller betalingsinstrument. En slik forståelse er i tråd med formuleringen «charging consumers, in respect of the use of a given means of payment» i forbrukerrettighetsdirektivet artikkel 19.
- (62) Hvorvidt betalingsmottakeren krever gebyr for bruk av et bestemt betalingsmiddel eller betalingsinstrument, må avgjøres konkret. I kommisjonens veileder til forbrukerrettighetsdirektivet punkt 8.2., uttales det at:

«Article 19 should apply to all kind of fees which are linked to a means of payment, regardless of how they are presented to consumers.

- For example, fees referred to as **administration, booking or handling fees**, should be covered by Article 19 if they can be avoided by using a specific means of payment.»

APCOAs fakturagebyr - finansavtaleloven § 2-4

- (63) APCOA ilegger fakturagebyr når det utstedes og sendes faktura for parkering. Faktura sendes der parkeringen ikke er betalt gjennom betalingsløsningene automatisk trekk, parkeringsautomat, app eller nett innen 48 timer etter utkjøring. Kunden anses da ved passivitet å ha valgt å utsette betalingen for parkeringen, slik at bileieren dermed får ettersendt faktura.
- (64) Finansavtaleloven inneholder ingen definisjon av begrepet «regning» eller «faktura». I handelsforhold legges det til grunn at det med faktura siktes til en spesifisert regning, nærmere bestemt en spesifisert angivelse av beløpet skyldneren skal betale, se tilsvarende

i JDLOV-2020-3280-2. Når det utstedes og sendes en faktura, vil fakturaen normalt også gi mottakeren den informasjonen vedkommende trenger for å kunne gjøre opp fakturaen. Utstedelse og sending av faktura kan derfor anses som et nødvendig ledd i betalingsoppgjøret. Justis- og beredskapsdepartementet har i Prop. 92 LS (2019-2020) punkt 5.5. vist til at det kan være vanskelig å avgjøre i praksis om et gebyr som kreves når kunden ber om å få tilsendt en faktura i posten med tilhørende bankgiro er et gebyr for selve regningsutstedelsen eller gebyr for bruken av betalingsinstrumentet. Markedsrådets flertall mener imidlertid at en faktura i seg selv ikke er et betalingsmiddel eller betalingsinstrument.

- (65) Markedsrådets flertall har kommet til at fakturaen APCOA sender ikke gir noen anvisning på bruk av et bestemt betalingsmiddel eller betalingsinstrument. Fakturagebyret er dermed ikke knyttet til forbrukerens valg av et spesifikt betalingsmiddel eller betalingsinstrument. Forbrukeren står fritt til å gjøre opp betalingskravet som fremgår av fakturaen med det betalingsmiddelet eller betalingsinstrumentet vedkommende ønsker. Selv om det mest vanlige og praktiske betalingsmiddelet for å gjøre opp en faktura er innskudd og kreditt på konto, kan debitor også gå til en bankfilial og betale fakturaen i skranken. Debitor kan også gjøre opp kravet med ulike betalingsinstrumenter, slik som mobilbetaling eller pengeoverføring i nettbank. Fakturagebyret utløses derfor ikke av valget av et spesifikt betalingsmiddel eller betalingsinstrument, det er utelukkende utløst av at det må sendes en faktura. Ettersom gebyret ikke er knyttet til bruken av et bestemt betalingsmiddel eller betalingsinstrument, faller gebyret utenfor virkeområdet til finansavtaleloven § 2-4 første ledd tredje punktum og forbrukerrettighetsdirektivet artikkel 19.
- (66) Markedsrådets flertall har etter dette kommet til at APCOAs fakturagebyr ikke kan anses som et gebyr som kreves for bruk av et bestemt betalingsmiddel eller betalingsinstrument, jf. finansavtaleloven § 2-4 første ledd tredje punktum. Begrensningen med hensyn til gebyrets størrelse ved utstedelse og sending av regning i finansavtaleloven § 2-4 første ledd fjerde punktum regulerer dermed ikke dette gebyret.

APCOAs vederlag for «Park & Go» - finansavtaleloven § 2-4

- (67) Når det gjelder spørsmålet om vederlaget for «Park & Go» er et gebyr som kreves for bruk av et bestemt betalingsmiddel eller betalingsinstrument, har APCOA opplyst at ordningen innebærer at «kunden ikke behøver å foreta seg noe knyttet til parkeringen på stedet (som å laste ned og registrere seg på en app eller benytte seg av en betalingsautomat før avreise)». Avtalevilkårene for «Park & Go» innebærer at kunden utsetter betalingen for parkeringstjenesten, og at det utstedes og sendes en faktura fra APCOA til den som er registrert som eier av kjøretøyet som har kjørt inn på det aktuelle parkeringsområdet.
- (68) På samme måte som for fakturagebyret, mener Markedsrådets flertall at heller ikke ordningen med «Park & Go» innebærer at det utestående må gjøres opp med et «bestemt betalingsmiddel eller betalingsinstrument». Vederlagskravet for «Park & Go» utløses ikke av kundens valg av et spesifikt betalingsinstrument eller betalingsmiddel, men av at kunden velger å utsette betalingen.
- (69) Markedsrådets flertall har derfor kommet til at vederlaget for «Park & Go» ikke kan anses som et gebyr som kreves for bruk av et bestemt betalingsmiddel eller betalingsinstrument, jf. finansavtaleloven § 2-4 første ledd tredje punktum. Begrensningen med hensyn til gebyrets størrelse ved utstedelse og sending av regning i finansavtaleloven § 2-4 første

ledd fjerde punktum kommer derfor heller ikke til anvendelse på vederlaget for «Park & Go».

APCOAs vederlag for «Park & Go Web» - finansavtaleloven § 2-4

(70) Ordningen «Park & Go Web» innebærer at parkeringsavgiften kan betales via nettet innen 48 timer etter utkjøring, og kunden unngår å falle inn under ordningen «Park & Go». De utgifter som påløper dersom «Park & Go Web» velges, kan etter Markedsrådets flertalls oppfatning best ses som vederlag for betalingsutsettelse, ikke gebyr knyttet til valget av et bestemt betalingsmiddel eller betalingsinstrument. Dermed kommer heller ikke begrensningen i finansavtaleloven § 2-4 første ledd fjerde punktum til anvendelse på dette vederlaget.

(71) Mindretallet forstår finansavtaleloven § 2-4 annerledes enn flertallet.

(72) Om formålet med lovendringen i finansavtaleloven § 2-4 skriver lovgiver i Prop. L (2023-2024) punkt 4.4:

«En endring av virkeområdet for kapittel 2 vil først og fremst få betydning for reglene om såkalte betalings- og fakturagebyr i finansavtaleloven § 2-4 første ledd. Det følger av denne bestemmelsen at betalingsgebyr ikke kan overstige betalingsmottakerens faktiske kostnad ved bruk av betalingsinstrumentet eller betalingsmiddelet. Dersom gebyret også omfatter utstedelse og eventuelt sending av regning til forbrukeren, kan denne delen av gebyret ikke overstige betalingsmottakerens faktiske kostnad ved å utstede og sende regningen. Formålet med reglene i § 2-4 er at betalingsmottakeren ikke skal kunne benytte betalings- og fakturagebyr for å sikre seg økonomisk overskudd.»

(73) I Prop 92 LS (2019-2020) heter det

«Gebyret vil etter første ledd tredje og fjerde punktum samlet sett ikke kunne utgjøre mer enn de faktiske kostnadene ved utstedelsen og utsendingen av fakturaen og bruken av den tilknyttede betalingsløsningen til sammen.»

(74) Mindretallet leser disse uttalelsene slik at lovgiver ved utformingen av bestemmelsen i finansavtaleloven § 2-4 har ment å regulere og begrense betalingsmottageres adgang til å ta seg betalt for selve betalingsoppgjøret.

(75) Dette er en lovforståelse som har støtte i Justisdepartementets Lovavdelings uttalelse fra 23. februar 2023 (JDLOV-2020-3280-2). Uttalelsen gjelder riktignok et annet spørsmål, men lovavdelingen uttaler der

«Ut fra sammenhengen i § 2-4 og plasseringen av bestemmelsen i finansavtaleloven kapittel 2 synes formålet å være en regulering av faktura (sending av regning) som ledd i et betalingsoppgjør.»

(76) Ordlyden i § 2-4 bruker ikke betegnelsene betalingsløsning eller betalingsoppgjør, men «betalingsinstrument» eller «betalingsmiddel». Begge disse begrepene er nærmere definert i finansavtaleloven § 1-5. Begrepet betalingsinstrument er definert slik:

«Med betalingsinstrument menes i denne loven en personlig innretning eller et sett av fremgangsmåter som er avtalt mellom kunden og betalingstjenesteyteren og benyttes for å iverksette betalingsoppdrag.»

- (77) Språklig omhandler definisjonen i finansavtaleloven § 1-5 kun transaksjoner avtalt mellom betalingstjenesteyteren og kunden. Begrepet betalingstjenesteyter er definert i den samme bestemmelsen og gjelder en som tilbyr finansielle tjenester omfattet av finansavtaleloven kapittel 4. Slike betalingstjenester utløser meldeplikt eller krever særskilt tillatelse etter finansforetaksloven. Betalingsmottakerens utstedelse av regning vil normalt være en aktivitet som ikke inngår i en betalingstjenesteyters virksomhet. Slik gjengitt ovenfor, tolker mindretallet forarbeidene slik at lovgiver har ment å etablere en generell begrensning i betalingsmottakerens adgang til å ta seg betalt for selve betalingsoppdraget. Det er ingen uttalelser i forarbeidene som tydelig sier at begrensningene i betalingsmottakers adgang til å ta seg betalt kun skal gjelde i de tilfellene der betalingsløsningen er avtalt med en betalingstjenesteyter.
- (78) For at fjerde punktum i finansavtaleloven § 2-4 skal kunne leses i samsvar med lovgiverviljen, slik den fremkommer ovenfor, er det nødvendig å forstå ordlyden i § 2-4 slik at inntektsbegrensningen omfatter alle tilfeller der betalingsmottager og kunder, med eller uten tredjepart, gjennomfører et betalingsoppgjør. Det vil si der de inngår avtale om bruk av et bestemt betalingsinstrument i form av «sett av fremgangsmåter»[...] «for å iverksette betalingsoppdrag».
- (79) Mindretallet forstår finansavtaleloven § 2-4 slik at begrensningene for betalingsmottager gjelder uavhengig av om en av aktørene er å anse som betalingstjenesteyter. Begrensningen i adgangen til å ta seg betalt for selve betalingsoppgjøret gjelder ved all handel. Dette er samtidig den lovforståelsen som best bidrar til ivaretagelse av bestemmelsen i det europeiske forbrukerrettighetsdirektivet artikkel 19.
- (80) Utstedelse av faktura kan alene eller sammen med andre mekanismer være del av et betalingsoppgjør og kan i og for seg også være del av et betalingsinstrument (sett av fremgangsmåter for å iverksette et betalingsoppdrag). Denne lovforståelsen leder til at Forbrukertilsynets vedtak etter mindretallets syn ikke mangler lovhjemmel.
- (81) Tjenestene APCOA krever gebyr for gjelder etter mindretallets oppfatning en betalingsløsning som faller inn under inntektsbegrensningen i finansavtaleloven § 2-4.
- (82) Da dette synet er i mindretall blant rådets medlemmer, finner jeg ikke grunn til å komme nærmere inn på øvrige spørsmål denne lovforståelsen foranlediger knyttet til gyldigheten av Forbrukertilsynets vedtak.

Konklusjon

- (83) Markedsrådet har etter dette kommet til at Forbrukertilsynets forbudsvedtak med tvangsmulkt 19. mars 2025 mot APCOA Norway AS, ikke har tilstrekkelig lovhjemmel. Vedtaket blir å oppheve.

Vedtak

- (84) Markedsrådet fatter etter dette følgende vedtak:

Klagen tas til følge. Forbrukertilsynets vedtak oppheves.

- (85) Avgjørelsen er avsagt med den dissens som fremgår foran.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur

