



# Innst. 355 L

(2016–2017)

## Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

Prop. 93 L (2016–2017)

### **Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Endringer i markedsføringsloven og angrerett- loven (håndhevingsreglene)**

Til Stortinget

#### **Sammendrag**

Barne- og likestillingsdepartementet foreslår i denne proposisjonen lovendringer med to overordnede formål.

Det første hovedformålet er å sikre mer effektiv håndheving av forbrukervernreglene. Håndhevingen omfatter tilsynsvirksomheten til Forbrukerombudet og Markedsrådets klagebehandling. Forslaget skal gi Forbrukerombudet og Markedsrådet virkemidlene de trenger for raskere og mer effektivt å kunne stoppe brudd på markedsføringsloven og annet regelverk forbrukermyndighetene håndhever. Forslaget skal sikre at reglene virker tilstrekkelig preventivt. Det vil si at næringsdrivende generelt oppfatter at brudd på forbrukervernregler får konsekvenser, og at disse konsekvensene står i samsvar med overtredelsens alvor. Dette er særlig viktig i saker der en handelspraksis grenser opp mot svindel, er aggressiv eller på andre måter har store skadevirkninger for forbrukerne.

Det andre hovedformålet er å tydeliggjøre Forbrukerombudets rolle som tilsyn. I dag har Forbrukerombudet, som nøytral håndhever av lovverk, mange fellestrekk med andre statlige tilsyn. Til forskjell fra andre tilsyn kan Forbrukerombudet bare unntaksvis fatte vedtak. En annen forskjell er at betegnelsen «ombud» brukes om organet. Dette er forhold som bidrar til uklarheter og sammenblanding med Forbrukerrådet.

I proposisjonen foreslås det at Forbrukerombudet gis vedtakskompetanse i alle saker, se proposisjonen punkt 4.1. Forslaget skal effektivisere håndhevingen av forbrukervernreglene og klargjøre Forbrukerombudets rolle som tilsynsmyndighet.

Videre foreslås det å fjerne kravet om at Forbrukerombudet må forsøke å komme til en frivillig ordning med den næringsdrivende før det fattes vedtak, se proposisjonen punkt 4.2. Dette forslaget skal også effektivisere håndhevingen. Gjeldende krav om frivillig ordning gjør det vanskelig for ombudet å raskt gripe inn mot næringsdrivende som opptrer i strid med regelverket. Forhandlinger med næringsdrivende skal likevel fortsatt være Forbrukerombudets primære arbeidsmetode.

Det foreslås at Forbrukerombudet endrer navn til «Forbrukertilsynet», se proposisjonen punkt 4.3. «Forbrukertilsynet» beskriver bedre rollen til Forbrukerombudet, som er å føre tilsyn med forbrukervernregler. For enkelhets skyld brukes navnet «Forbrukerombudet» i proposisjonen.

Det foreslås å redusere antall medlemmer som treffer vedtak i Markedsrådet, se proposisjonen punkt 5.1. I dag treffes vedtak som regel av ni medlemmer. Dette gjør behandlingen i Markedsrådet ressurskrevende. Det foreslås at Markedsrådet treffer vedtak i et utvalg på tre medlemmer. I særlige tilfeller kan Markedsrådets leder beslutte at vedtak skal treffes av et forsterket utvalg på fem medlemmer.

Det foreslås at leder og nestleder av Markedsrådet skal fylle kravene til dommere i domstolloven, og at øvrige medlemmer bør ha juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap, se proposisjonen punkt 5.1. Begrunnelsen for forslaget er at Markedsrådets avgjørelser er styrt av rettsregler, og saksbehandlingen har mange likhetstrekk med en domstolsprosess.

Videre foreslås det at Markedsrådet ikke bare skal behandle klager på Forbrukerombudets vedtak, men også flere av ombudets øvrige avgjørelser, se proposisjonen punkt 5.2. Dette omfatter blant annet ombudets avgjørelser om pålegg om å gi opplysninger. I dag behandles slike klager av departementet. Det foreslås også at Forbrukerombudets avgjørelser om at vilkår eller handelspraksis er lovlig, eller at en sak ikke prioriteres, kan klages inn for Markedsrådet for ordinær klagebehandling.

Det foreslås at Forbrukerombudet ikke lenger skal kunne forelegge prinsipielle spørsmål for Markedsrådet, se proposisjonen punkt 5.2. Forbrukerombudet har brukt denne muligheten kun én gang siden den ble innført i 1992, og det anses ikke å være behov for denne ordningen.

I dag treffer Markedsrådet vedtak etter en muntlig, domstollignende prosess. Det foreslås at hovedregelen blir skriftlig saksbehandling, men at Markedsrådets leder kan beslutte at saken behandles muntlig dersom hensynet til sakens opplysning og effektiv ressursbruk tilsier dette, se proposisjonen punkt 5.3.

Videre foreslås det å lovfeste rekkevidden av Forbrukerombudets og Markedsrådets uavhengighet, se proposisjonen punkt 6.1. At håndhevsmyndighetene er uavhengige i sin saksbehandling, er viktig for å sikre at rettsreglene de håndhever, tolkes korrekt og i tråd med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

Det foreslås at opplysningsplikten etter markedsføringsloven som hovedregel skal gå foran taushetsplikt etter annen lovgivning, se proposisjonen punkt 6.2. Utgangspunktet er i dag motsatt, noe som vanskeliggjør Forbrukerombudets håndheving av regelverket. Det foreslås også at Forbrukerombudet og Markedsrådet skal kunne ilegge tvangsmulkt dersom opplysningsplikten ikke etterkommes, se proposisjonen punkt 6.3.

Det foreslås også utvidet adgang til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på forbrukervernreglene, se proposisjonen punkt 6.4. Forslaget begrunnes med at forbudsvedtak med trussel om tvangsmulkt i noen tilfeller ikke er tilstrekkelig til å motvirke brudd på slike regler.

Videre foreslås det å innføre regler om hvor lenge et vedtak truffet av Forbrukerombudet eller Markedsrådet skal gjelde. Det foreslås at et vedtak normalt skal gjelde i fem år, men uansett ikke lenger enn ti år, se proposisjonen punkt 6.5.

For å ivareta hensynet til en helhetlig fremstilling er også enkelte temaer som foreslås regulert i forskrift, omtalt i proposisjonen.

## Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Arild Grande, Lasse Juliussen, Hege Haukeland Liadal og Sonja Mandt fra Høyre, lederen Svein Harberg, Kårstein Eidem Løvaas og Mette Tønder, fra Fremskrittspartiet, Anders Anundsen og Ib Thomsen, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, viser til Prop. 93 L (2016–2017) Endringer i markedsføringsloven og angrerettloven (håndhevsreglene).

Komiteen viser til budsjettinnstilling Innst. 14 S (2013–2014) punkt 2.22 side 30, hvor et flertall av komiteens medlemmer ba regjeringen om en gjennomgang av virkemiddelapparatet på forbrukerområdet. Komiteen er også kjent med at Forbrukerombudet gav innspill om at det er behov for endringer i markedsføringslovens håndhevsregler.

Komiteen viser til at proposisjonens formål er å styrke forbrukerrettighetene og forbrukervernet. Det skal gjøres ved å sikre en mer effektiv håndheving av forbrukervernreglene og å tydeliggjøre Forbrukerombudets rolle som tilsyn. Komiteen mener det er viktig av forbrukerhensyn å gi Forbrukerombudet og Markedsrådet virkemidlene de trenger for raskere og mer effektivt å kunne stoppe brudd på markedsføringsloven og annet regelverk forbrukermyndighetene håndhever. Det å styrke Forbrukerombudet, som i proposisjonen foreslås endret til Forbrukertilsynet, og sikre effektiv håndhevelse vil etter komiteens mening også bidra til å styrke lovens preventive effekt.

Komiteen mener det er viktig at norsk lov håndheves på en effektiv og god måte. Det er viktig at næringsdrivende generelt oppfatter at brudd på forbrukervernregler får konsekvenser, og at disse konsekvensene står i samsvar med overtredelsens alvor. Dette er særlig viktig i saker der en handelspraksis grenser opp mot svindel, er aggressiv eller på andre måter har store skadevirkninger for forbrukerne.

I proposisjonen foreslås det at Forbrukerombudet gis vedtakskompetanse i alle saker, både etter markedsføringsloven og øvrig regelverk som Forbrukerombudet fører tilsyn med. Dette er viktig av hensyn til å styrke og effektivisere håndheving av regelverket. Dette underbygger også lovens preventive funksjon. Videre vil komiteen peke på hensyn til rettsikkerhet for de næringsdrivende, som i større grad ivaretas gjennom dette forslaget ved at man sikrer mulighet til en administrativ to-instansbehandling med Markedsrådet som ankeinstans. På denne måten vil forbrukervernet ligne mer på andre myndighetsområder og redusere eventuell uklarhet om roller. Komiteen støtter denne endringen.

Videre foreslås det å fjerne kravet om at Forbrukerombudet må forsøke å komme til en frivillig ordning med den næringsdrivende før det fattes vedtak. Dette gjøres for raskere å kunne gripe inn mot næringsdrivende som opptrer i strid med regelverket. Fra et forbrukerperspektiv er dette å anse som en styrking sammenliknet med dagens regelverk. Komiteen understreker likevel at forhandlinger med den næringsdrivende skal være Forbrukerombudets primære arbeidsmetode.

Komiteen viser til forslaget om å endre navn på Forbrukerombudet til «Forbrukertilsynet». Dette begrunnes av hensyn til å klarlegge organets faktiske rolle. Det er viktig at håndhevingssystemet i forbrukersaker ikke er uklart eller bidrar til misforståelser om rolledeling mv. Det vil tydeliggjøre tilsynsrollen og sikre bedre sammenheng mellom Forbrukertilsynets utvidede ansvarsområde.

Komiteen viser videre til forslagene om å endre Markedsrådets sammensetning, både gjeldende forslag om å redusere antall medlemmer som treffer vedtak, og innføring av nye krav til kompetanse for Markedsrådets medlemmer. Komiteen mener det er viktig at Markedsrådet fungerer så effektivt som mulig, og støtter forslaget om at beslutning kan fattes av tre medlemmer, og at saksbehandlingen gjøres skriftlig.

Det foreslås videre i proposisjonen at opplysningsplikten etter markedsføringsloven som hovedregel skal gå foran taushetsplikt etter annen lovgivning. Utgangspunktet er i dag motsatt, noe som kan vanskeliggjøre Forbrukerombudets håndheving av regelverket. Komiteen understreker viktigheten av at Forbrukerombudet har tilgang til å uthente nødvendig informasjon for å kunne forfølge saker og utføre sitt arbeid i tråd med de føringer som de er pålagt. Komiteen vil likevel peke på at hensynet til personvern er nedfelt som en grunnleggende menneskerettighet, og legger til grunn at dette respekteres innenfor de rammene departementet har foreslått. Komiteen understreker at Forbrukerombudets behov for opplysninger for å håndheve forbrukervernreglene må vurderes opp mot hvor stort inngrep i personvernet en eventuell opplysningsplikt vil utgjøre. Komiteen støtter unntak som foreslått i proposisjonen om at dette som hovedregel ikke skal gjelde kvalifisert taushetsplikt.

Det foreslås også at Forbrukerombudet og Markedsrådet skal kunne ilegge tvangsmulkt dersom opplysningsplikten ikke etterkommes. Videre foreslås også utvidet adgang til å kunne ilegge overtredelsesgebyr for brudd på forbrukervernreglene. Komiteen er enig i at det er viktig at en har tilgjengelige sanksjonsmuligheter, og viser til proposisjonens formål om å sikre effektiv håndheving av forbrukervernreglene.

Komiteen viser videre til proposisjonens ytterligere tilrådinger om endringer i lov 9. januar 2009 nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. og i lov 20. juni 2014 nr. 27 om opplysningsplikt og angrerett ved fjernsalg og salg utenom faste forretningslokaler.

Komiteen slutter seg til proposisjonen.

## Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre følgende

### vedtak til lov

om endringer i markedsføringsloven og angrerettloven (håndhevingsreglene)

#### I

I lov 9. januar 2009 nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. gjøres følgende endringer:

§ 24 første ledd skal lyde:

Konkurranseloven § 10 gjelder ikke ved bruk av kontraktsvilkår som er fremforhandlet i samarbeid med *Forbrukertilsynet*.

§ 32 skal lyde:

§ 32 *Myndighetene og deres uavhengighet mv.*

*Forbrukertilsynet og Markedsrådet skal føre kontroll med næringsdrivendes handelspraksis og avtalevilkår i samsvar med kapittel 7.*

*Forbrukertilsynet og Markedsrådet er faglig uavhengige forvaltningsorganer som er administrativt underordnet departementet. Kongen og departementet kan ikke styre Forbrukertilsynets eller Markedsrådets utøving av myndighet i enkeltsaker eller generelle lovtolkning. Departementet behandler ikke avgjørelser fattet av Forbrukertilsynet eller Markedsrådet. Departementet behandler likevel klager på andre avgjørelser enn vedtak som Markedsrådet treffer i første instans, som kan påklages etter forvaltningsloven. Departementet behandler også klager på avslag på begjæring om innsyn etter offentleglova.*

Dersom en næringsvirksomhet som faller inn under denne loven, også går inn under regulerings- eller kontrollbestemmelser i andre lover, kan Kongen gi nærmere regler om den innbyrdes avgrensningen av de forskjellige myndighetenes virkeområde og om samarbeidet mellom dem.

§ 33 skal lyde:

§ 33 *Myndighetenes organisering*

*Forbrukertilsynet ledes av en direktør. Direktøren åremålsbeskikkes av Kongen for en periode på seks år, med mulighet for gjenoppnevning én gang.*

*Markedsrådet skal ha en leder, en nestleder og så mange medlemmer som er nødvendig for å utføre Markedsrådets oppgaver.*

*Markedsrådets leder og nestleder skal fylle kravene til dommere i domstollosen § 53 første ledd og § 54 annet ledd. Leder, nestleder og øvrige medlemmer oppnevnes av Kongen for fire år.*

§ 34 skal lyde:

§ 34 Opplysningsplikt og gransking

Enhver plikter å gi Forbrukertilsynet eller Markedsrådet de opplysningene disse myndighetene krever for å kunne utføre sine gjøremål etter loven, herunder opplysninger som er nødvendige for å vurdere om en handelspraksis er urimelig. Opplysningene kan kreves gitt skriftlig eller muntlig, innen en fastsatt frist.

*Forbrukertilsynet og Markedsrådet kan foreta slik gransking og besiktigelse, herunder kreve utlevert dokumenter, gjenstander, vareprøver eller annet, som de finner påkrevet for å utføre sine gjøremål etter loven. Om nødvendig kan det anmodes om bistand fra politiet.*

*Taushetsplikten som følger av lov, pålegg eller avtale, er ikke til hinder for opplysningsplikten, eller retten til å foreta gransking og besiktigelse, etter denne paragrafen. Dette gjelder likevel ikke opplysninger, dokumenter, gjenstander, vareprøver eller annet som er omfattet av taushetsplikten som nevnt i straffeprosessloven §§ 117 til 120. Når det er mistanke om overtredelse av bestemmelser som Forbrukertilsynet fører tilsyn med etter § 35 første ledd, og særlige hensyn gjør det nødvendig, kan en tilbyder av tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjeneste pålegges å gi opplysninger om avtalebasert hemmelig telefonnummer eller andre abonnementsopplysninger, samt elektronisk kommunikasjonsadresse, selv om opplysningene er omfattet av straffeprosessloven § 118 første ledd.*

§ 35 skal lyde:

§ 35 Forbrukertilsynets oppgaver

*Forbrukertilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene i denne loven kapittel 1 til 5, og bestemmelsene gitt i medhold av denne loven, overholdes. Forbrukertilsynet skal videre føre slikt tilsyn som det er pålagt etter annet regelverk.*

*Forbrukertilsynet fører tilsyn ut fra hensynet til forbrukerne. Tilsynet etter § 2 annet ledd skjer likevel ut fra hensynet til likestilling mellom kjønnene, særlig med vekt på hvordan kvinner fremstilles. Tilsynet etter § 10 med forskrifter skjer ut fra hensynet*

*til at forbrukerne skal kunne orientere seg i markedet og enkelt sammenligne priser.*

§ 36 skal lyde:

§ 36 Forbrukertilsynets saksbehandling og vedtakskompetanse

*Forbrukertilsynet skal av eget tiltak, eller etter henvendelse fra andre, søke å påvirke næringsdrivende til å innrette seg etter bestemmelsene som Forbrukertilsynet skal føre tilsyn med etter § 35, herunder ved å føre forhandlinger med de næringsdrivende eller deres organisasjoner.*

*Dersom Forbrukertilsynet finner at en næringsdrivende handler i strid med bestemmelsene nevnt i § 35, kan Forbrukertilsynet kreve skriftlig bekreftelse på at det ulovlige forholdet skal opphøre, eller fatte vedtak.*

§ 37 skal lyde:

§ 37 Markedsrådets oppgaver mv.

*Markedsrådet behandler klager på Forbrukertilsynets vedtak, øvrige avgjørelser som kan påklages etter forvaltningsloven og avgjørelser etter annet ledd. Markedsrådet behandler også klager på avgjørelser andre instanser enn Forbrukertilsynet har avgjort, når dette følger av annet regelverk.*

*Forbrukertilsynets avgjørelser om at vilkår eller handelspraksis er lovlig, eller at en sak ikke skal prioriteres, kan klages inn for Markedsrådet av næringsdrivende eller forbrukere som berøres av handlingen eller vilkåret, eller av en sammenslutning av næringsdrivende, forbrukere eller lønnsstakere.*

*Markedsrådets vedtak kan ikke påklages.*

§ 38 skal lyde:

§ 38 Forskrift

*Departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om Forbrukertilsynets og Markedsrådets organisering, oppgaver og saksbehandling.*

§ 39 skal lyde:

§ 39 Forbrukertilsynets og Markedsrådets vedtak

*Forbrukertilsynet og Markedsrådet kan, dersom de finner at inngrep tilsies av hensyn som nevnt i § 35 annet ledd, fatte enkeltvedtak om*

- a) forbud etter § 40
- b) påbud etter § 41
- c) tvangsmulkt etter § 42
- d) overtredelsesgebyr etter § 43.

*Vedtak kan også rettes mot medvirkere. Dette gjelder likevel ikke ved vedtak mot reklame i strid med kringkastingsloven § 3-1 annet ledd og forskrifter gitt i medhold av kringkastingsloven § 3-1 fjerde ledd. § 48 femte ledd gjelder tilsvarende.*

*Søksmål over Markedsrådets eller Forbrukertilsynets vedtak må reises innen seks måneder fra par-*

*ten mottok underretning om vedtaket. Fristen beregnes etter reglene i domstolloven §§ 148 og 149. Det kan gis oppfriskning for oversittelse av fristen etter reglene i tvisteloven §§ 16-12 til 16-14.*

*Et vedtak gjelder i fem år dersom ikke annet fremgår av vedtaket. Vedtaket kan maksimalt gjelde i ti år. Vedtaket kan fornyes.*

§ 40 første ledd skal lyde:

Handlinger som strider mot bestemmelser som nevnt i § 35 første ledd, kan forbys. Det kan også forbys å nytte eller tilsikte å nytte vilkår som nevnt i § 22.

Overskriften i § 41 skal lyde:

§ 41 *Påbudsvedtak*

§ 42 nytt tredje ledd skal lyde:

*For å sikre at pålegg om å gi opplysninger etter § 34 etterkommes, kan det fastsettes en tvangsmulkt som den som pålegget retter seg mot, skal betale dersom pålegget ikke etterkommes. Annet ledd første punktum gjelder tilsvarende.*

Nåværende tredje og fjerde ledd blir fjerde og femte ledd.

§ 42 nytt sjette ledd skal lyde:

*Departementet kan ved forskrift fastsette nærmere regler om illeggelse av tvangsmulkt.*

§ 43 første ledd skal lyde:

Ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av § 6, § 10, § 11, § 12, § 13, § 13 a, § 14 første ledd, § 15, § 16, § 16 a første ledd bokstav a, § 17, § 18, § 20 annet ledd eller av forskrift i medhold av § 6 femte ledd eller § 10, som anses som vesentlig eller har skjedd gjentatte ganger, kan det fastsettes et overtredelsesgebyr som den som vedtaket retter seg mot, skal betale.

§ 43 fjerde ledd skal lyde:

*Departementet kan ved forskrift gi nærmere regler om utmåling av overtredelsesgebyr.*

§ 45 skal lyde:

§ 45 *Adgang til å bringe saker inn for Forbrukertilsynet og Markedsrådet*

Utenlandske myndigheter og organisasjoner som er oppført på listen over godkjente institusjoner som etter EØS-avtalens bestemmelser offentliggjøres av EU-kommisjonen i De Europeiske Fellekskapers Tidende og i EØS-tillegget til dette, kan bringe sak inn for Forbrukertilsynet og Markedsrådet med sikte på å få nedlagt forbud mot handling som nevnt i § 44 annet ledd.

## II

I lov 20. juni 2014 nr. 27 om opplysningsplikt og angrerett ved fjernsalg og salg utenom faste forretningslokaler gjøres følgende endringer:

§ 41 skal lyde:

§ 41 *Tilsyn og håndheving*

*Forbrukertilsynet og Markedsrådet skal føre kontroll med at bestemmelser i, eller bestemmelser gitt i medhold av denne loven, overholdes. Kontrollen utøves i samsvar med reglene i markedsføringsloven §§ 32 til 42.*

§ 42 skal lyde:

§ 42 *Overtredelsesgebyr*

Ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av § 8 første og tredje ledd, § 10 første ledd, § 11, § 14, § 15, § 16 første og annet ledd, § 17, § 18, § 24 første ledd, § 28, § 30, § 32, § 36 fjerde ledd, § 39 annet ledd, eller av forskrift i medhold av § 8 eller § 29, som anses som vesentlig eller har skjedd gjentatte ganger, kan det fastsettes et overtredelsesgebyr som den som vedtaket retter seg mot, skal betale. Ved vedtak om overtredelsesgebyr gjelder markedsføringsloven § 43 annet og tredje ledd tilsvarende.

*Departementet kan ved forskrift gi nærmere regler om illeggelse av tvangsmulkt og utmåling av overtredelsesgebyr.*

## III

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Departementet kan gi nærmere overgangsregler.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 30. mai 2017

**Svein Harberg**

leder

**Anders Anundsen**

ordfører





