

APCOA Norway AS

Dokumentet blir kun sendt pr. e-post

Deres ref.

Vår ref.

Dato:

Sak nr: 24/4427-26

19.03.2025

Saksbehandler: Ermal Veliqi

Dir.tlf: 47494029

Forbudsvedtak med tvangsmulkt - urimelige avtalevilkår om gebyr knyttet til utstedelse og sending av regning

1 INNLEDNING

Vi viser til forhåndsvarsel om vedtak av 18. desember 2024 til APCOA Norway AS (org.nr. 929 292 065) (**APCOA**). Vi viser også til APCOAs merknader av 31. januar 2025 til varselet om vedtak, samt til korrespondanse og avholdte veiledningsmøter i saken.

Forbrukertilsynet har nå fattet vedtak i saken. Vår konklusjon er at APCOA benytter avtalevilkår som er i strid med finansavtalelovens regler om størrelsen på gebyr for utstedelse og sending av regning til forbrukere. Vedtaket som vi har fattet mot APCOA, og som fremgår av punkt 2 nedenfor, innebærer at APCOA forbys å benytte avtalevilkår som nevnt i vedtakets punkt 1.

Dersom APCOA ikke endrer sine avtalevilkår eller benytter slike avtalevilkår igjen, innebærer vedtaket at Forbrukertilsynet kan ilegge selskapet tvangsmulkt på kr 950 000 for hver uke avtalevilkårene benyttes. Tvangsmulkten iverksettes tre uker fra vedtakets dato.

Hvis APCOA er uenige i vedtaket, har selskapet rett til å klage. Klagefristen er 9. april 2025. Se mer om retten til å klage i punkt 10 nedenfor. Der har vi også inntatt informasjon om eventuelt utsatt iverksettelse av vedtaket.

APCOAs merknader til varselet om vedtak er behandlet løpende der de hører hjemme i punkt 7 og punkt 9.

2 VEDTAKET

Forbrukertilsynet fatter herved følgende vedtak mot APCOA:

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.**

Hjemmel for vedtaket er markedsføringsloven §§ 40 og 41 jf. § 39 første ledd.

Vedtaket gjelder i fem år fra den datoen vedtaket er fattet, fra 19. mars 2025 til og med 19. mars 2030, jf. mfl. § 39 første ledd.

3 INFORMASJON OM HVA VEDTAKET BETYR

Som det står i vedtaket, kan Forbrukertilsynet ilegge tvangsmulkten dersom APCOA fra og med 10. april 2025 bryter forbudet. For å unngå økonomiske konsekvenser, må APCOA sørge for å overholde vedtaket senest innen utgangen av 9. april 2025.

Vi vil ilegge tvangsmulkten dersom vi blir kjent med at APCOA bryter vedtaket. Dersom vi ilegger tvangsmulkten, vil vi fatte et eget vedtak om dette som APCOA har rett til å klage på.

Vi presiserer at vedtaket betyr at tvangsmulkten løper for hver påbegynt kalenderuke. Dette betyr at dersom APCOA for eksempel bryter forbudsvedtaket på en torsdag, og bruddet ikke er rettet innen utløpet av søndag samme uke, vil dette være brudd i to påbegynte kalenderuker, hvilket kan utløse en mulkt på totalt kr 1 900 000.

4 BAKGRUNN FOR SAKEN

Forbrukertilsynet fører tilsyn med at næringsdrivende overholder blant annet finansavtaleloven og markedsføringsloven.

Finansavtaleloven begrenser næringsdrivendes adgang til å kreve gebyr fra forbrukere i flere sammenhenger. Fra 1. januar 2023 ble det innført et forbud mot at næringsdrivende krever gebyr for utstedelse og sending av regning fra forbrukere som overstiger den næringsdrivendes faktiske kostnad i forbindelse med utstedelsen og sendingen av regningen.

Begrensningen i størrelsen på fakturagebyr er innført bevisst av lovgiver som en «*selvsagt begrensning*» i forbrukerforhold.¹ Forbudet skal verne forbrukeren mot at næringsdrivende ved et fakturagebyr henter inn fortjeneste eller dekning av andre kostnader enn de som oppstår direkte i forbindelse med den enkelte forbrukerens oppgjør med den næringsdrivende. Dette følger av at grensen for fakturagebyrets størrelse er «*faktiske kostnader*». Formålet har i senere lovarbeid blitt beskrevet som et forbud mot å «*sikre seg økonomisk overskudd*» ved å benytte fakturagebyr.²

Dersom den næringsdrivende ønsker å hente inn fortjeneste eller dekke sine generelle kostnader ved ulike betalingsløsninger, må dette eventuelt gjøres gjennom virksomhetens prising av varer eller tjenester de selger som ikke er knyttet til utstedelse og sending av regning. Dette vil gjøre det enklere for forbrukere å sammenligne priser på varer og tjenester, ved at valget av betalingsmåte ikke vil spille vesentlig inn på prisen forbruker ender opp med å betale.

Forbrukertilsynet har mottatt et betydelig antall henvendelser fra forbrukere som gjelder fakturaer for betaling av tjenestene APCOA tilbyr, med krav om betaling av fakturagebyr og produktet «Park & Go». I perioden 10. mars til 10. desember 2024 har Forbrukertilsynet mottatt 45 tips fra forbrukere om APCOAs praksis, se eksempler på henvendelser i varselet om vedtak vedlegg 1.

Den 29. mai 2024 sendte Forbrukertilsynet et brev med «*Veiledning om begrensning i lovlig størrelse på fakturagebyr og andre gebyrer*» til blant andre APCOA, se varselet om vedtak vedlegg 2 og 3.

¹ Prop. 92 LS (2019-2020) punkt 5.5, side 48.

² Prop. 55 L (2023-2024) side 42.

I brevet ga Forbrukertilsynet uttrykk for vår forståelse av regelverket som begrenser størrelsen på fakturagebyr og andre gebyrer i forbindelse med utstedelse og sending av regning.

I brev av 1. juli 2024 fra APCOA til Forbrukertilsynet svarte selskapet på dette brevet, se varselet om vedtak vedlegg 4. APCOA forklarer at det har gjennomgått og innrettet sin virksomhet opp mot veiledningen og at selskapets klare oppfatning er at APCOAs praksis er i samsvar med gjeldende regelverk, herunder finansavtaleloven § 2-4.

Vi sendte et brev til APCOA den 2. oktober 2024 hvor vi påla selskapet å gi opplysninger om «Park & Go» og fakturagebyr til Forbrukertilsynet. I brevet opplyste vi om at Forbrukertilsynet ville foreta en vurdering av lovligheten av vilkårene APCOA benytter overfor forbrukere i forbindelse med «Park & Go» og fakturagebyr. APCOA ga opplysningene de ble pålagt å gi i brev av 24. oktober 2024, og ettersendte et vedlegg den 12. november 2024, se varselet om vedtak vedlegg 5-7.

Den 18. desember 2024 sendte vi et forhåndsvarsel om vedtak til APCOA.

Vedlegg 1 Forhåndsvarsel om vedtak til APCOA sendt 18. desember 2024

I forbindelse med forhåndsvarselet ba APCOA om et veiledningsmøte. Møtet ble avholdt 13. januar 2025.

Vedlegg 2 Referat fra veiledningsmøte med APCOA 13. januar 2025

APCOA fikk utsatt frist til 31. januar 2025 til å fremsette merknader til forhåndsvarselet, og ga sine merknader innen fristen.

Vedlegg 3 APCOAs merknader til forhåndsvarselet om vedtak 31. januar 2025

Forbrukertilsynet vurderte APCOAs merknader og besluttet å fatte vedtak i saken som varslet.

5 REGELVERKET SOM ER RELEVANT I SAKEN

5.1 Forbudet mot urimelige avtalevilkår

I næringsvirksomhet er det forbudt å nytte eller tilsikte å nytte urimelige avtalevilkår overfor forbrukere, jf. markedsføringsloven § 22 første ledd. Bestemmelsen ble endret med virkning fra 01.10.2023.

Ved vurderingen av om et avtalevilkår er urimelig og dermed forbudt, skal det legges vekt på hensynet til balanse mellom partenes rettigheter og plikter, og på hensynet til klarhet i kontraktsforhold, jf. markedsføringsloven § 22 annet ledd. Endringen fra 1. oktober 2023 i bestemmelsens første ledd har ikke betydning for urimelighetsvurderingen etter annet ledd.³

Det er etablert gjennom langvarig praksis at avtalevilkår som strider mot preseptorisk lovgivning som hovedregel er urimelig overfor forbrukerne etter markedsføringsloven § 22 etter det såkalte lovstridsprinsippet.⁴

Dersom en næringsdrivende bruker avtalevilkår som bryter med ufravikelige forbrukervernbestemmelser, for eksempel i finansavtaleloven, vil lovstridsprinsippet innebære at det aktuelle vilkåret i utgangspunktet også er et urimelig avtalevilkår etter markedsføringsloven § 22.

5.2 Finansavtalelovens virkeområde og ufravikelighet

Finansavtaleloven gjelder «*finansavtaler*», jf. § 1-1 første ledd. Begrepet «*finansavtaler*» er definert i lovens § 1-3 første ledd, og omfatter blant annet betalingsoppgjør.

Reglene i finansavtaleloven kapittel 2, herunder § 2-4, gjelder betalingsoppgjør og pengekrav, jf. § 1-2 første ledd.

Finansavtaleloven kan ikke fravikes ved avtale til skade for en forbruker, jf. § 1-9 første ledd. Med «*forbruker*» menes «*en fysisk person når finansavtalen har et formål som hovedsakelig ligger utenfor personens forretnings- eller yrkesvirksomhet*», jf. § 1-4 første ledd.

5.3 Finansavtaleloven § 2-4

5.3.1 Overordnet

Finansavtaleloven § 2-4 begrenser størrelsen på gebyrer overfor forbrukere i flere sammenhenger i forbindelse med betaling. Bestemmelsens første ledd lyder slik:

«§ 2-4. Gebyr for bruk av betalingsinstrument og betalingsmiddel

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

³ Jf. Prop.50 LS (2022-2023) punkt 11.1, side 147.

⁴ Jf. bl.a. Markedsrådets vedtak i MR-2021-1947 avsnitt 43 og Lunde, Tore og Michaelsen, Terje L., Markedsføringsloven med kommentarer. 3., utg. Gyldendal (2019) side 273

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 eventuelt sending av regning til forbrukeren, kan denne delen av gebyret ikke overstige betalingsmottakerens faktiske kostnad ved å utstede og sende regningen. Kongen kan i forskrift forby eller begrense retten til å kreve gebyrer som nevnt i første og tredje punktum for å fremme konkurranse og bruk av effektive betalingsinstrumenter.» (vår understreking).

Bestemmelsen innebærer blant annet at gebyr for utstedelse og eventuelt sending av regning ikke kan overstige den «faktiske kostnad» til dette. Begrepet «gebyr» er ikke definert i finansavtaleloven.

Bestemmelsen er endret sammenholdt med finansavtaleloven av 1999 § 39b, som kun inneholdt regulering av gebyr for bruk av betalingsinstrument, ikke betalingsmiddel eller utstedelse og sending av regning.⁵

I forarbeidene uttalte departementet følgende om bakgrunnen for og forståelsen av endringen:

«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/eller 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

⁵ Prop 92 LS (2019-2020) punkt 5.5, side 48.

ikke kunne utgjøre mer enn de faktiske kostnadene ved utstedelsen og utsendingen av fakturaen og bruken av den tilknyttede betalingsløsningen til sammen.»⁶ (vår understreking)

I forarbeidene står det altså uttrykkelig at departementet forutsatte at utvidelsen av regelen skulle gjelde «(...) gebyr som kreves for den betalingsløsningen som følger av at det utstedes faktura (...)».⁷ Lovavdelingen har i sin tolkningsuttalelse av 23. februar 2023 om spørsmål som gjelder forholdet mellom faktura og en kredittavtale, også lagt til grunn at «[u]t 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».⁸

Som eksempel på gebyr som kreves for den betalingsløsningen som følger av at det utstedes faktura, nevner departementet betalingsløsningen som følger av utsending av bankgiro i posten. For forståelsen av bestemmelsen er det viktig å merke seg at utsending av bankgiro i posten kun er nevnt som et *eksempel* på betalingsløsningen som følger av at det utstedes faktura. Bestemmelsen gjelder etter vårt syn også for gebyr ved forbrukerens valg av andre betalingsløsninger, slik som å få tilsendt faktura.

For at lovens begrensning i størrelsen på gebyr for utstedelse og sending av regning skal gjelde, er det etter vårt syn ikke noen andre vilkår enn at gebyret den næringsdrivende tar er knyttet til utstedelsen og sending av regningen.

Når man leser formuleringen «(...) dersom gebyret også omfatter (...)» i § 2-4 første ledd fjerde setning i sammenheng med overskriften i bestemmelsen og formuleringen «*denne delen av gebyret*», kan bestemmelsen forstås slik at begrensningene bare gjelder hvis det samtidig kreves gebyr for bruk av et betalingsinstrument eller betalingsmiddel. En slik forståelse vil innebære at begrensningen «faktiske kostnad» etter § 2-4 første ledd fjerde setning, bare gjelder når gebyret som kreves både er gebyr for i) bruk av betalingsinstrument eller betalingsmiddel, og ii) for utstedelses og sending av regning.

Forbrukertilsynets syn er imidlertid at ordlyden i bestemmelsen på dette punktet må tolkes utvidende, slik at det ikke er et vilkår at det også kreves gebyr for bruk av et betalingsinstrument eller betalingsmiddel for at begrensningen på gebyrer i fjerde punktum skal gjelde. Vi mener at en slik utvidende tolkning av loven har klar støtte i lovens forarbeider og formål.

⁶ Prop 92 LS (2019-2020) punkt 5.5, side 48.

⁷ Prop 92 LS (2019-2020) punkt 5.5, side 48.

⁸ JDLOV-2020-3280-2

I forarbeidene ble det fremhevet at det 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».⁹ Årsaken til dette er, slik Forbrukertilsynet ser det, at næringsdrivende ikke skal tjene på at forbrukere skal gjøre opp beløpet de skylder. Fortjeneste knyttet til at kunden gjør opp for seg ville gjort det vanskeligere for forbrukere å sammenligne priser og å få oversikt over den totale prisen de ender opp med å skylde den næringsdrivende de har inngått en avtale med. En eventuell fortjeneste for en vare eller tjeneste må derfor bygges inn i prisen på selve varen eller tjenesten, ikke i gebyrer som er knyttet til hvordan forbrukeren får mulighet til å betale for varen eller tjenesten.

Dette synspunktet har også støtte i senere lovarbeid. I forbindelse med utvidelsen av virkeområdet for kapittel 2 i finansavtaleloven, som trådte i kraft 1. januar 2025, uttaler Justis- og beredskapsdepartementet at «(f)ormålet med reglene i § 2-4 er at betalingsmottakeren ikke skal kunne benytte betalings- og fakturagebyr for å sikre seg økonomisk overskudd».¹⁰

I lovens forarbeider er det videre presisert at:

«(...) 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.»¹¹

Dette innebærer at dersom gebyret ikke omfatter kostnadene for bruken av et gitt betalingsinstrument eller betalingsløsning, men bare omfatter kostnadene for å utstede og eventuelt sende regningen, kan gebyret fortsatt ikke overstige betalingsmottakerens faktiske kostnad. Etter vårt syn er det ut fra forarbeidene til bestemmelsen ingen tvil om hva lovgiver her har hatt som formål å regulere.

I forbindelse med nevnte, senere utvidelsen av virkeområdet for kapittel 2 i finansavtaleloven, uttaler Justis- og beredskapsdepartementet følgende om konsekvensene av forslaget:

«Forslaget i punkt 4 om endring av virkeområdet for finansavtaleloven kapittel 2 vil ha begrenset betydning for det offentlige. For eventuelle offentlige myndigheter som i dag krever betalingsgebyr som overstiger myndighetens faktiske kostnad ved bruk av

⁹ Prop. 92 LS (2019-2020) side 48.

¹⁰ Prop. 55 L (2023-2024) side 42.

¹¹ Prop. 92 LS (2019-2020) side 48.

betalingsinstrumentet eller betalingsmiddelet, eller tar et fakturagebyr som overstiger de faktiske kostnadene ved å utstede og sende regningen, vil forslaget innebære at denne inntjeningen bortfaller. Utgangspunktet er uansett at illeggelse av slike gebyrer for offentlige myndigheter må ha hjemmel i lov eller budsjettvedtak.»¹² (vår understreking)

At Justis- og beredskapsdepartementet i senere lovarbeid omtaler bestemmelsen som en regulering av «*betalingsgebyr*» og «*fakturagebyr*», mener vi støtter opp under tolkningen av at bestemmelsen får anvendelse der gebyret bare omfatter kostnadene for å utstede og eventuelt sende regning, og ikke samtidig bruk av betalingsinstrument eller betalingsmiddel.¹³

Det ville gå imot bestemmelsens formål, sammenheng og forbrukervernhensynene som danner grunnlag for regelen, dersom et gebyr for utstedelse og sending av regning kan fastsettes fritt, så lenge det ikke samtidig ilegges gebyr for bruk av et betalingsinstrument eller betalingsmiddel. En slik forståelse av formuleringen «*dersom gebyret også omfatter*» ville dermed åpne for en betydelig omgåelsesadgang av regelen i § 2-4 første ledd tredje punktum som vi anser at ikke er tilsiktet av lovgiver. Formålet med bestemmelsen er blant annet at det ikke skal være nødvendig å avgjøre om gebyret er knyttet til bruken av en betalingsløsning eller utstedelse og eventuelt sending av regning.¹⁴ Dette formålet vil ikke bli ivaretatt dersom bestemmelsen tolkes slik at begrensningene i gebyr tilknyttet regningen kun gjelder om det også er tatt gebyr for bruken av et bestemt betalingsinstrument eller betalingsmiddel.

Begrensningen som gjelder for gebyr for utstedelse og sending av regning vil etter vårt syn dermed gjelde både i tilfeller hvor forbrukeren også ilegges gebyr for bruk av betalingsinstrument eller betalingsmiddel, og der forbrukeren kun blir ilagt gebyr for utstedelsen og sendingen av regningen.

5.3.2 *Forbudet gjelder uavhengig av hvordan gebyret presenteres for forbruker*

Begrensningen i finansavtaleloven § 2-4 gjelder etter vårt syn uavhengig av hvordan et gebyr for utstedelse og sending av regning presenteres overfor forbrukeren. Med dette mener vi at begrensningen gjelder uavhengig av om gebyret presenteres for forbrukeren som et avtalevilkår om adgang til å kreve gebyr, eller dersom gebyret presenteres som et eget produkt, en tjeneste eller på annen måte, så lenge det i realiteten er et gebyr for «*utstedelse og sending av regning*».

¹² Prop. 55 L (2023-2024) side 45.

¹³ Prop. 55 L (2023-2024) side 42.

¹⁴ Prop. 92 LS (2019-2020) side 48.

En naturlig språklig forståelse av begrepet «gebyr» tilsier i utgangspunktet at det må være en form for betaling, avgift eller vederlag som skal betales. Forbrukertilsynet mener imidlertid at begrepet må tolkes utvidende, til også å omfatte rabatter som i realiteten har samme virkning som et gebyr. Vi mener lovens forarbeider og de samme betraktninger om bestemmelsens formål, sammenheng og forbrukervernhensynene som ligger til grunn for bestemmelsen som er fremstilt i punkt 5.3.1 ovenfor, underbygger en slik utvidende tolkning. En annen forståelse ville åpne for en betydelig omgåelsesadgang med den virkning at reglene ville ha svært liten praktisk virkning. Dette kan etter vårt syn ikke ha vært tilsiktet av lovgiver.

Når det gjelder forståelsen av formuleringen «gebyr», må man også se hen til gjennomføringen av forbrukerrettighetsdirektivet (CRD) artikkel 19 i den tidligere finansavtaleloven av 1999, se Prop. 64 L (2013-2014) punkt 7.3 og punkt 5.3.5. Ved bruken av begrepet «gebyr» forutsatte departementet at begrepet også skulle omfatte rabatter som i realiteten har samme virkning som et gebyr, jf. Prop. 64 L (2013-2014) punkt 7.3. I høringsnotatet til bestemmelsen uttalte departementet følgende om hensynene bak dette, som er direkte overførbart til forståelsen av finansavtaleloven § 2-4 første ledd fjerde punktum:

«Dersom den næringsdrivende ikke krever gebyr for bruk av et bestemt betalingsinstrument, men i stedet tilbyr avslag i prisen forbrukeren skal betale ved bruk av et annet betalingsinstrument, vil realiteten være at bruken av de ikke-rabatterte betalingsinstrumentene vil fremstå som kostnadsbelagt. Omgåelseshensyn taler etter departementets syn for at en slik fremgangsmåte også bør omfattes av den begrensingsregel som her foreslås. Dersom rabatter som nevnt godtas, er det etter departementets syn vanskelig å se at begrensingsregelen som følger av direktivet vil utgjøre et effektivt vern mot at kostnader som overstiger den faktiske kostnaden ved bruk av et bestemt betalingsinstrument veltes over på forbrukeren.»¹⁵

Dette synspunktet ble fulgt opp av departementet i lovproposisjonen, med det selvsagte forbeholdet om at rabatter knyttet til forskjeller i faktiske kostnader ikke omfattes.¹⁶

Gjennomføringen av CRD artikkel 19 i 2014 har ikke direkte sammenheng med den særnorske regelen i finansavtaleloven § 2-4 første ledd fjerde punktum om begrensninger i størrelsen på gebyr ved utstedelse og sending av regning til forbrukere. Det er imidlertid ikke holdepunkter for at lovgiver har ment at begrepet skal forstås ulikt innad i bestemmelsen. Etter vårt syn må innholdet i begrepet «gebyr» derfor forstås på samme måte innad i bestemmelsen.

¹⁵ Prop. 64 L (2013-2014) punkt 5.3.3

¹⁶ Prop. 64 L (2013-2014) punkt 5.3.5

Vi mener derfor at begrensningene på størrelsen på gebyr også gjelder dersom gebyret fremstilles som en rabatt som inntreffer ved forbrukerens valg av øvrige måter å betale på i relasjon til § 2-4 første ledd fjerde punktum. Dersom virkningen av en slik rabattordning er at kun forbrukere som mottar regning får en ekstra kostnad, er realiteten i rabatten at forbruker må betale et vederlag for at den næringsdrivende utsteder og sender regningen til forbrukeren. Da kan ikke det reelle vederlaget – rabatten eller gebyret – for utstedelse og sending av regning overstige den næringsdrivendes faktiske kostnad med å utstede og sende regningen.

Det samme må etter vårt syn gjelde hvis gebyret fremstilles som betaling for en tjeneste eller produkt, når det reelle innholdet i tjenesten eller produktet er at forbrukeren mottar regning. Dersom det oppstår spørsmål om et krav om vederlag er et «gebyr» som er underlagt begrensningene i finansavtaleloven § 2-4, må det etter Forbrukertilsynets syn foretas en konkret vurdering av det reelle innholdet i delen av avtalen som danner grunnlaget for vederlagskravet eller gebyret. I denne forbindelse må det sees hen til hva partene i avtalen plikter å foreta seg for å oppfylle sin del av det aktuelle innholdet av avtalen.

Etter dette er det vårt syn at begrensningen i finansavtaleloven § 2-4 gjelder for størrelsen på gebyr for utstedelse og sending av regning uavhengig av hvordan gebyret presenteres overfor forbrukeren, for eksempel gjennom rabatter, krav om betaling for «tjenester» eller andre måter som i realiteten innebærer en omgåelse av lovens begrensning på gebyrets størrelse.

5.3.3 «Utstedelse og sending av regning»

Med «utstedelse» av regning menes å produsere en regning, det vil si forhold som knytter seg til å lage og ferdigstille regningen.¹⁷ Den vanligste formen for regning er en faktura. En regning trenger likevel ikke å ha tittelen faktura eller være formalisert som et eget dokument. Så lenge det gis en skriftlig og spesifisert angivelse av beløpet som skyldneren skal betale for varer eller tjenester og hvem det skal betales til, vil det etter en naturlig språklig forståelse være snakk om en regning.¹⁸

Dersom en næringsdrivende åpner for at betaling kan skje etterskuddsvis ved utstedelse av regning, er dette et valg den næringsdrivende gjør ved å ikke kreve umiddelbart/kontant oppgjør. I enkelte tilfeller kan den næringsdrivende måtte hente opplysninger fra en tredjepart for å kunne sende et betalingskrav til forbrukeren, fordi den næringsdrivende ikke har oppstilt krav om identifikasjon av skyldner og adresse mv. før betalingskravet oppstår.

¹⁷ Se også definisjon av begrepet «utstede» i Det Norske Akademis Ordbok, <https://naob.no/ordbok/utstede> per 11.02.2025.

¹⁸ Jf. bl.a. Lovavdelingens tolkningsuttalelse i JDLOV-2020-3280-2

Etter Forbrukertilsynets syn vil kostnader forbundet med å identifisere en skyldner være kostnader til «*utstedelse*» av en regning.

Med «*sending*» av regning menes handlingen som innebærer at den næringsdrivende leverer eller sørger for at regningen blir levert til forbrukeren. Sending av regning kan skje på ulike måter, og omfatter både elektronisk forsendelse og fysisk forsendelse eller overlevering.

Begrensningene i finansavtaleloven § 2-4 gjelder etter vårt syn dermed for gebyrer som er forbundet med produksjon, ferdigstilling og eventuelt tilgjengeliggjøring eller sending av regningen.

5.3.4 Innholdet i begrensningen «*faktiske kostnad*»

Begrensningene i finansavtaleloven § 2-4 innebærer at gebyret for utstedelse og sending av regningen ikke kan overstige den «*faktiske kostnad ved å utstede og sende regningen*». Virksomhetens «*faktiske kostnad*» for utsendelse og sending av regningen utgjør altså den beløpsmessige maksimumsgrensen for hva gebyret kan være.

Det følger av finansavtaleloven § 2-4 at gebyret ikke skal overstige betalingsmottakerens faktiske kostnad ved å utstede og sende «*regningen*», altså den ene regningen. En naturlig forståelse av ordlyden innebærer etter vårt syn at maksimumsgrensen for et gebyr for utstedelse og sending av regning til en forbruker, er den faktiske kostnaden for virksomheten som følge av at *den enkelte forbrukeren* mottar den ene regningen.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke konkrete kostnader som inngår i begrepet «*faktiske kostnad*», la lovgiver opp til at spørsmålet måtte finne sin avklaring i praksis:

«Når det gjelder innspillene i høringen om behov for en nærmere regulering av hva som ligger i «faktiske kostnader» i § 2-4 første ledd tredje punktum, mener departementet at dette bør finne sin avklaring gjennom praksis.»¹⁹

En naturlig språklig forståelse av formuleringen «*faktiske kostnad*», betyr etter vårt syn direkte, reelle og dokumenterbare kostnader som utløses av at forbrukeren mottar en regning. Ordlyden må forstås som en avgrensning mot generelle driftskostnader forbundet med at betalingsmottaker tilbyr utstedelse og sending av regning. Slike generelle driftskostnader vil for eksempel være systemkostnader, IT-kostnader, personalkostnader og andre administrasjons- og driftskostnader som betalingsmottaker har uavhengig av om den ene forbrukeren mottar regning eller ikke.

¹⁹ Prop. 92 LS (2019-2020) punkt 5.5, side 48

Forbrukertilsynet mener videre at begrepet «*faktiske kostnad*» må forstås i samsvar med formuleringen «(...) *cost borne by the trader for the use of such means*» i forbrukerrettighetsdirektivet artikkel 19 (2011/83/EU). Dette gjelder selv om finansavtaleloven § 2-4 første ledd fjerde setning er en nasjonal regel som går lenger en bestemmelsen i forbrukerrettighetsdirektivet artikkel 19. Formuleringen i direktivet tilsvarer det norske begrepet «*faktiske kostnad*». Begrepet «*faktiske kostnad*» brukes i finansavtaleloven § 2-4 både der bestemmelsen gjennomfører forbrukerrettighetsdirektivet artikkel 19 og ikke.²⁰

Slik Forbrukertilsynet ser det, er det ingen holdepunkter for at lovgiver har ment at begrepet skal forstås på ulike måter innad i § 2-4. Etter vårt syn må innholdet i begrepet «*faktiske kostnad*» derfor forstås på samme måte innad i bestemmelsen. Veiledningen fra EU-kommisjonen til forbrukerrettighetsdirektivet er etter vårt syn da relevant ved tolkningen av finansavtaleloven § 2-4.²¹

Formuleringen i direktivet artikkel 19 angir at forbudet mot gebyrer som kreves fra forbrukere, skal gjelde gebyrer som overstiger de kostnadene som påløper for den næringsdrivende for bruken av («*the use of*») en gitt betalingsmåte. Kostnader som ikke knytter seg til bruken av en betalingsmåte faller altså utenfor hva som regnes som «*cost borne by the trader*» eller «*faktiske kostnad*» slik uttrykket er gjennomført i norsk rett.²²

Avledede og indirekte kostnader som er forbundet med den alminnelige forretningsdriften kan etter dette ikke regnes som faktiske kostnader etter finansavtaleloven § 2-4. En slik forståelse har støtte også i EU-kommisjonens veileder til forbrukerrettighetsdirektivet artikkel 19, som gjennomføres i øvrige deler av finansavtaleloven § 2-4.²³

EU-kommisjonen uttaler seg i veiledningen også om sin forståelse av «*cost borne by the trader*» (faktiske kostnader) ut fra det EU/EØS-rettslige tolkningsprinsippet om effektivitet:

«Furthermore, from a more practical viewpoint, including in the notion of 'cost' all possible elements that may be associated even indirectly with a means of payment, would make Article 19 difficult to enforce and would prevent it from having any

²⁰ Se Prop. 92 LS (2019-2020) side 345 jf. Prop. 64 L (2013-2014) side 126; [Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights](#).

²¹ 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](#))

²² Prop. 64 L (2013-2014) punkt 5.3.5

²³ 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](#)) punkt 8.3.3 og Prop. 64 L (2013-2014) punkt 5.3.5

practical effect ('effet utile'). This is true given that, for instance, very little information is publicly available about administrative costs and that the exact cost of equipment and/or installation can only be calculated by spreading the amount over an unknown number of transactions. Therefore, traders should recoup such costs via the price of their goods or services rather than by charging consumers additional fees in respect of the use of a means of payment.»²⁴

Kommisjonen viser her til at artikkel 19 ville vært vanskelig å håndheve og at bestemmelsen ikke ville hatt noen effektiv virkning dersom alle mulige kostnadselementer som kan være indirekte forbundet med en betalingsmåte kunne anses som «*cost borne by the trader*». Dette synspunktet er etter vårt syn direkte overførbart til lovgivers bruk av begrepet «*faktiske kostnad*» ved utstedelse og sending av regning til forbruker.

Maksgrensen for et gebyr for utstedelse og sending av regning til forbruker, er altså den faktiske kostnaden for virksomheten som følge av *den enkelte forbruker* mottar en regning.

Etter dette er det Forbrukertilsynets tolkning av ordlyden i finansavtaleloven § 2-4 fjerde setning at kun direkte kostnader som oppstår for den næringsdrivende ved utstedelse og sending av regning til den aktuelle forbruker som regnes som en faktisk kostnad. Generelle og indirekte kostnader som er forbundet med den alminnelige forretningsdriften, slik som at en næringsdrivende velger å tilby og ha systemer for betaling i etterkant ved faktura, regnes ikke som faktiske kostnader. Bare direkte, reelle og dokumenterbare kostnader som utløses av den enkelte forbrukers valg av betalingsløsning kan anses som faktiske kostnader etter § 2-4.

Dette betyr at kostnader som virksomheten har ved å tilby eller opprettholde en løsning for å sende ut regninger, uavhengig av om den ene eller den andre forbrukeren mottar regning eller ikke, ikke kan kreves dekket inn gjennom gebyrer til forbrukere. Det vil si at kostnader til digital infrastruktur, IT-kostnader, systemer, administrasjon, lønnskostnader til ansatte som jobber med fakturaer, innkreving eller kundeservice i forbindelse med regninger, ikke kan kreves dekket inn gjennom gebyrer til forbrukere. Slike kostnader er ordinære driftskostnader som følge av at virksomheten har en mulighet for å sende ut regninger. Kostnadene er indirekte ettersom de ikke oppstår som følge av den enkelte forbrukerens valg av betalingsløsning eller utstedelse og sending av regning. Hvis virksomheten skal dekke inn disse kostnadene fra forbruker, må dette eventuelt skje gjennom prisen forbruker betaler for selve varen eller tjenesten, her prisen for parkeringen.

²⁴ 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](#)) punkt 8.1

Det øvre taket for størrelsen på gebyret – den «faktiske kostnad» - vil etter dette være relativ til den enkelte virksomhetens forhold, og vil være lik de faktiske kostnadene virksomheten har ved å utstede og sende den enkelte regningen.

6 DE FAKTISKE FORHOLDENE I SAKEN

6.1 Kort om APCOA

APCOA drifter parkeringsplasser og parkeringshus i Norge. Selskapet forvalter over 1 200 ulike parkeringslokasjoner, se varselet om vedtak vedlegg 8.

Selskapet hadde i 2023 samlede inntekter på kr 1 305 037 725 og et positivt driftsresultat på kr 31 480 331, se varselet om vedtak vedlegg 9.

Selskapets foreløpige regnskapstall for 2024 viser at selskapet per 31. august 2024 har hatt samlede inntekter på kr [REDACTED] og et positivt driftsresultat på kr [REDACTED], se varselet om vedtak vedlegg 7.

6.2 APCOAs avtalevilkår for «Park & Go»

APCOA lanserte ordningen «Park & Go» i desember 2023. Utrulling av tjenesten/produktet foregikk fra uke 51 i 2023 til midten av februar 2024 med endring av parkerings- og informasjonsskilt. Produktet/tjenesten tilbys på parkeringsplassene som har automatisk skiltgjenkjenning (ANPR-teknologi) og som APCOA drifter.

Produktet innebærer at forbrukeren kan kjøre inn på parkeringsplassen og kjøre ut igjen etter å ha benyttet seg av parkeringstjenesten, uten at forbrukeren trenger å foreta seg noe knyttet til betaling for parkeringstjenesten på stedet. Skiltgjenkjenningsteknologien skanner kjøretøyets registreringsnummer, og dersom forbrukeren ikke har betalt for parkeringstjenesten innen 48 timer, anses produktet «Park & Go» for å ha blitt valgt av forbrukeren, se varselet om vedtak vedlegg 10.

Valget av «Park & Go» innebærer at forbrukeren mottar en faktura. I perioden fra desember 2023 kostet «Park & Go» kr 49 per parkering. Fra april 2024 til august 2024 har prisen variert etter følgende satser: Kr 19, kr 39 og kr 49. Fra august 2024 har prisen for «Park & Go» vært kr 59 på 12 utvalgte parkeringsområder selskapet drifter. For øvrige lokasjoner gjelder satsene på kr 19, kr 39 eller kr 49.

Dersom forbrukeren benytter seg av «Park & Go» på flere parkeringer, vil forbrukeren motta en samlefaktura hvor prisen for «Park & Go» påløper for hver enkelt parkering hvor produktet er benyttet. I tillegg kommer et fakturagebyr. Ved bruk av «Park & Go» krever APCOA

ordinær parkeringstakst etter gjeldende satser og fakturagebyr på kr 10 (inkl. mva.) i tillegg til prisen for «Park & Go», se varselet om vedtak vedlegg 6 side 4.

APCOA forklarer at prisen for produktet/tjenesten «Park & Go» er en kostnad forbrukeren kan velge for en «(...) *enkler parkeringsopplevelse*» og at prisen er knyttet til hvor og på hvilket tidspunkt forbrukeren velger å betale, se varselet om vedtak vedlegg 4 side 5. Selskapet mener også at produktet er en tilleggstjeneste og et bekvemmelighetsprodukt, se varselet om vedtak vedlegg 6 side 2.

6.3 APCOAS avtalevilkår for «Park & Go Web»

APCOA lanserte produktet/tjenesten «Park & Go Web» i juni 2024 (uke 26). APCOA har forklart at «Park & Go» og «Park & Go Web» er «(...) *samme produkt*», se varselet om vedtak vedlegg 6 side 2. Av informasjonen selskapet gjør tilgjengelig for forbrukerne, fremgår det at forbrukerne ved «[p]arkering med «Park & Go»» kan velge mellom «*to produkter*», henholdsvis «Park & Go» og «Park & Go Web», se varselet om vedtak vedlegg 6 side 4 og varselet om vedtak vedlegg 10.

«Park & Go Web» innebærer, i likhet med «Park & Go», at forbrukeren kan kjøre inn på parkeringsplassen og kjøre ut igjen etter å ha benyttet seg av parkeringstjenesten, uten at forbrukeren trenger å foreta seg noe knyttet til betaling for parkeringstjenesten på stedet. Deretter kan forbrukeren innenfor en periode på 48 timer etter endt parkering søke på registreringsnummeret og betale for parkeringen på www.flow.apcoa.no, se varselet om vedtak vedlegg 10. Når forbrukeren gjennomfører betaling i webløsningen, blir det ikke sendt en faktura.

Prisen for «Park & Go Web» er differensiert avhengig av parkeringslokasjonen. APCOA har forklart at «Park & Go Web» har samme prisstruktur som «Park & Go», men at «Park & Go Web» er priset lavere av forretningsstrategiske hensyn. Fra lanseringen i juni 2024 har følgende priser vært benyttet for «Park & Go Web»: kr 9, kr 29, kr 39 og kr 49, se varselet om vedtak vedlegg 6 side 4.

6.4 APCOAs fakturagebyr

Når en forbruker mottar en regning etter å ha inngått en avtale om parkeringstjenester med APCOA, påløper det et fakturagebyr. APCOA samarbeider med Riverty Norway AS (**Riverty**) om utstedelse og sending av faktura for APCOA sine parkeringstjenester. APCOA har forklart at selskapet overdrar sine krav til Riverty, og at det er Riverty som sørger for utsendelse av faktura.

APCOA har oppgitt at kostnadene knyttet til utsendelse av digital faktura er lavere enn utsendelse av faktura per post og EHF. Selskapet tar et fakturagebyr på kr 10 inkl. mva, uavhengig av om faktura sendes digitalt eller per ordinær post og EHF. APCOA har forklart at årsaken til dette er [REDACTED], og at APCOA sitt fakturagebyr derfor er satt som en vektet gjennomsnittskostnad, se varselet om vedtak vedlegg 6 side 7.

APCOA har tidligere operert med administrasjons- og etterbetalingsgebyr som varierte mellom kr 20 og kr 69, se varselet om vedtak vedlegg 6 side 6. Ved hoveddelen av parkeringsområdene hvor det ble operert med administrasjons- og etterbetalingsgebyr, var gebyrene enten kr 49 eller kr 59. Administrasjons- og etterbetalingsgebyrene inkluderte blant annet kostnader for utstedelse av faktura. I perioden fra lanseringen av «Park & Go» i desember 2023 til juni 2024 krevde ikke APCOA fakturagebyr, se varselet om vedtak vedlegg 6 side 6.

7 FORBRUKERTILSYNETS VURDERINGER

7.1 APCOAs fakturagebyr er i strid med finansavtaleloven § 2-4

APCOA mener at selskapets fakturagebyr kun dekker de faktiske kostnadene som er forbundet med å sende ut faktura, og at størrelsen på gebyret derfor er i samsvar med finansavtaleloven § 2-4, se varselet om vedtak vedlegg 6 side 7.

For at APCOA via Riverty skal kunne ta et lovlig fakturagebyr, må fakturagebyret være avtalt mellom partene i parkeringsavtalen – APCOA og forbrukeren. Selv om kostnadene til fakturering hovedsakelig pådras etter at APCOA har overdratt fordringene til Riverty, er det APCOA som står ansvarlig for at selskapets avtalevilkår med kunden er lovlige.

APCOA tar samme fakturagebyr, selv om kostnadene for papirbaserte og digitale fakturaer er ulike. Kostnadsoversikten APCOA har lagt frem viser at de faktiske kostnadene ved å utstede og sende digitale regninger er lavere enn de faktiske kostnadene ved å utstede og sende papirfaktura. APCOAs fastsettelse av fakturagebyret er basert på et vektet gjennomsnitt av kostnadene for papirbaserte og digitale fakturaer. De som mottar digitale fakturaer, blir da belastet med gebyrer som overstiger APCOA sine faktiske kostnader ved å utstede og sende den digitale regningen til den aktuelle forbrukeren. APCOA har oppgitt en faktisk kostnad per faktura inkl. mva. på [REDACTED] for faktura som sendes per papir og EHF, og [REDACTED] for faktura som sendes digitalt. Ved utsendelse av digital faktura overstiger dermed APCOAs fakturagebyr på kr 10 inkl. mva. de faktiske kostnadene APCOA har ved utstedelse og sending av den enkelte regning.

Slik Forbrukertilsynet ser det, åpner ikke eventuelt manglende tekniske løsninger hos selskapet selv eller samarbeidspartnere for at selskapet kan kreve gebyr for utstedelse og sending av regning til forbrukere som overstiger de faktiske kostnadene. Dersom det ikke lar seg gjøre å fastsette differensierte gebyrer, må eventuelt den laveste satsen benyttes for å sikre at gebyret ikke overstiger de faktiske kostnadene.

APCOA har kommentert at må være anledning til å foreta en gjennomsnittlig beregning av de faktiske kostnadene for utstedelse og sending av regning.

Forbrukertilsynet mener at loven i utgangspunktet stenger for gjennomsnittsberegninger ved at ordlyden begrenser seg til faktiske kostnader. Forbrukertilsynet har likevel meddelt i vårt orienteringsbrev at vi ikke vil håndheve regelen så strengt, se varselet om vedtak vedlegg 3 side 11:

«Hvis f.eks. portokostnadene varierer avhengig av hvor i landet forbruker bor, eller antall ark varierer, mener Forbrukertilsynet at virksomheten kan benytte en gjennomsnittlig kostnad når virksomheten fastsetter fakturagebyret. Dette forutsetter at virksomheten kan dokumentere dette gjennomsnittstallet, slik at det ikke oppstår risiko for at kostnadsposter som ikke skal med i gebyret er tatt med.»

Vårt synspunkt her er i tråd med at lovens forarbeider legger opp til hva faktiske kostnader konkret innebærer, «*bør finne sin avklaring i praksis*». ²⁵ Bakgrunnen for at vi mener at akkurat portokostnader og kostnader basert på antall ark kan gjennomsnittsberegnes, er at disse kostnadene ikke er kjente på forhånd og ikke kan beregnes individuelt på forhånd (før fakturagebyret fastsettes). Det er altså en åpenbar, praktisk årsak som gjør at gjennomsnittsberegning her bør være tillatt. Når det foreligger en kostnadsforskjell som er kjent på forhånd og som kan differensieres, er det etter vårt syn ikke adgang til å benytte seg av en gjennomsnittsberegning av kostnadene. Derfor mener vi at ulikheter i kostnader ved sending av faktura digitalt og per post ikke kan gjennomsnittsberegnes.

APCOA har videre kommentert at Forbrukertilsynets tolkning av «*faktiske kostnad*» er for snever. Selskapet mener at både generelle driftskostnader og gjennomsnittsbetraktninger er omfattet av ordlyden, se Vedlegg 3 side 2. Forbrukertilsynet viser til redegjørelsen i punkt 5.3.4 ovenfor.

Etter dette er det Forbrukertilsynets konklusjon at APCOA krever fakturagebyr fra forbrukere som overstiger APCOA «*faktiske kostnad*» ved utstedelse og sending av regning til den

²⁵ Prop. 92 LS (2019-2020) punkt 5.5, side 48

enkelte forbruker. Avtalevilkårene med fakturagebyr på kr 10 er dermed i strid med finansavtaleloven § 2-4 når det gjelder utstedelse og sending av digital faktura.

Forbrukertilsynets mener at APCOAs fakturagebyr er i strid med finansavtaleloven etter vurderingene ovenfor. Vi har derfor ikke funnet det nødvendig for å fatte vedtak i saken å foreta en nærmere vurdering lovligheten av de enkelte kostnadspostene som inngår i selskapets fakturagebyr, jf. begrensningene i hva som kan utgjøre en faktisk kostnad som vi har redegjort for i punkt 5.3.4. Forbrukertilsynet understreker at APCOA selv er ansvarlig for at selskapets fakturagebyr som sådan er i tråd med finansavtaleloven § 2-4 og forbudsvedtaket.

7.2 Gebyret for «Park & Go» er i strid med finansavtaleloven § 2-4

7.2.1 Finansavtaleloven § 2-4 gjelder for «Park & Go»

APCOA hevder at produktet «Park & Go» ikke står i sammenheng med bruken av et bestemt betalingsmiddel eller betalingsinstrument. Vi viser til punkt 5.3.1 ovenfor, hvor vi har redegjort for vårt syn om at reglene om begrensninger i størrelsen på gebyr for utstedelse og sending av regning gjelder uavhengig av om gebyret er knyttet til bruk av et bestemt betalingsmiddel eller betalingsinstrument eller ikke.

Som APCOA selv beskriver, innebærer «Park & Go» 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)», og at «[d]e som velger å betale et annet sted enn på stedet, kan velge mellom to produkter; Park & Go web og Park & Go», se varselet om vedtak vedlegg 4 side 3 og 5. I tillegg skriver APCOA følgende, se varselet om vedtak vedlegg 6 side 2:

«APCOA valgte å skille ut «Park & Go» som et eget produkt/tjeneste for å være i overensstemmelse med Forbrukertilsynets uttalelser og varsel om vedtak ovenfor disse aktørene og på denne måten synliggjøre at det som tidligere for enkelthets skyld ble kalt et fakturagebyr, bestod av både kostnadsdekning for faktureringen, men også betaling for den tjenesten forbrukeren mottok ved å slippe å betale for parkeringen på stedet.»

En spesifisert regning med angivelse av beløpet skyldneren skal betale kan ikke utstedes uten at debitoren er kjent. Kjernen i «Park & Go» er skiltgjenkjenning, slik at APCOA kan identifisere riktig mottaker av betalingskravet, se varselet om vedtak vedlegg 10. Skiltgjenkjenning og påfølgende oppslag er en nødvendig forutsetning for at APCOA kan identifisere skyldneren og dermed for at APCOA skal kunne sende rettmessige betalingskrav, slik APCOA selv har valgt å innrette sin forretningsdrift. Etter

Forbrukertilsynets vurdering viser disse forholdene at selve innholdet i produktet eller tjenesten «Park & Go» er uløselig knyttet til utstedelse av regning.

Vi viser også til at produktet/tjenesten kun kan velges ved at forbrukeren forholder seg passiv med hensyn til å betale for bruk av parkeringstjenester og bare påløper nettopp når forbrukeren ønsker å motta regning.

APCOA fremholder at tjenesten «Park & Go» er et bekvemmelighetsprodukt som gir forbrukeren «(...) en betydelig fordel i det å kunne kjøre rett ut og dermed slippe å måtte gjøre noe på stedet» for eksempel på bakgrunn av «(...) et ønske om å forlate lokasjonen raskt, slippe å gå bort til eller stå i kø foran en betalingsautomat for å gjøre opp for seg eller slippe å laste ned en app for å kunne betale osv», se varselet om vedtak vedlegg 6 side 2.

Utover at forbrukeren mottar faktura, kan ikke Forbrukertilsynet se at innholdet i «Park & Go» stiller krav til at APCOA yter noe mer enn utstedelsen og sendingen av regningen til forbrukeren. I fraværet av et annet reelt innhold i hva som skal ytes av partene i avtaleforholdet om «Park & Go» enn utstedelse og sending av regning, mener Forbrukertilsynet at innholdet i avtalen innebærer at vederlagskravet for «Park & Go» i realiteten er et gebyr for utstedelse av sending av regning.

Når det gjelder APCOAs sammenligning av «Park & Go» og «Fast track»-tjenester som flyselskaper tilbyr, er vår oppfatning at disse to tjenestene ikke kan sammenlignes. «Fast track»-tjenester er ikke knyttet til betalingsoppjøret for tjenesten, og innebærer ikke at den næringsdrivende utsteder og sender regning til forbrukeren som ønsker å kjøpe en slik tjeneste. Da gjelder ikke finansavtaleloven § 2-4, som den gjør for APCOAs tjeneste.

Forbrukertilsynet kan ikke se at APCOAs omtale av «Park & Go» som et «produkt» eller «tjeneste» i seg selv kan tillegges vekt i vurderingen av om § 2-4 kommer til anvendelse. Vår vurdering er at realiteten er avgjørende for om den aktuelle praksisen faller innenfor bestemmelsens virkeområde.

På denne bakgrunn er Forbrukertilsynets konklusjon at vederlagskravet for «Park & Go» i realiteten er et gebyr for utstedelse og sending av regning.

APCOA mener at «Park & Go» og «Park & Go Web» er ett og samme produkt. Forbrukertilsynet er enig i dette, i den forstand at innholdet i «Park & Go» er skiltgjenkjenningen som er et første og nødvendig ledd i å utstede regning til forbruker, og dermed også inkludert i «Park & Go Web». Under «Park & Go Web» søker forbruker selv på registreringsnummeret på APCOAs nettsider innen 48 timer etter endt parkering for å finne skyldig beløp og betalingsinformasjon, og betaler for parkeringen, i stedet for å få tilsendt

faktura. Når forbruker selv søker opp betalingskravet, får forbruker på nettsidene en skriftlig og spesifisert angivelse av beløpet som forbrukeren skal betale for parkeringen. Dette er etter Forbrukertilsynets syn i seg selv en «regning» etter finansavtaleloven § 2-4, selv om det ikke er en faktura. Vi presiserer at finansavtaleloven § 2-4 fjerde punktum derfor gjelder uavhengig av om «Park & Go» og «Park & Go Web» er ett og samme produkt eller to ulike produkter.

Når «Park & Go» etter vår vurdering i realiteten er et gebyr for utstedelse av regning, gjelder begrensningene for gebyrets størrelse i finansavtaleloven § 2-4. Gebyret skal da være begrenset til de faktiske kostnadene med utstedelse og eventuelt sending av den enkelte regningen til forbrukeren.

7.2.2 «Park & Go»-gebyrets størrelse tilsvare ikke den faktiske kostnaden ved utstedelsen og sendingen av den enkelte regningen

APCOA oppgir selv at prisen på «Park & Go» ikke står i direkte sammenheng med spesifikke kostnadselementer. APCOA oppgir at prissettingen er basert på «ulike forhold, herunder betalingsvillighet og konkurransesituasjonen. Det innebærer at prisen ikke er basert på en ren kostnadsdekning. Det er derfor heller ikke gjort en beregning av størrelsen på de ulike kostnadselementene APCOA har ved hvert salg av produktet til forbrukeren», se varselet om vedtak vedlegg 6 side 6. Basert på opplysningene i saken er det klart at prisen er fastsatt med sikte på den fortjenestemargin som selskapet finner hensiktsmessig.

Forbrukertilsynet understreker at det er APCOA selv som har valgt å innrette sin forretningsmodell slik at APCOA pådrar seg kostnadene knyttet til «Park & Go». Det er selskapet selv som med sine avtalevilkår og bruk av automatisk skiltgjenkjenning åpner for at forbrukere kan bruke parkeringstjenestene selskapet tilbyr og forlate det aktuelle stedet uten å betale for tjenesten på stedet og heller motta regning i etterkant. Ordningen legger opp til at APCOA må samle og lagre informasjon om hvem som benytter seg av parkeringstjenestene. Kostnadene forbrukeren blir belastet med ved bruk av «Park & Go», er kostnader som knytter seg til forhold som er nødvendige for at APCOA overhodet kan ha og bruke dette systemet, ikke faktiske kostnader knyttet til utstedelse og sending av regning til den enkelte forbruker.

Etter dette er det Forbrukertilsynets konklusjon at fastprisen APCOA krever for «Park & Go» ikke er i samsvar med selskapets «faktiske kostnad[er]» etter finansavtaleloven § 2-4. APCOA krever dermed gebyr fra forbrukere som overstiger APCOAs «faktiske kostnad» ved utstedelse og sending av regning til den enkelte forbruker. Avtalevilkårene som gjelder for «Park & Go», herunder «Park & Go Web», er da i strid med finansavtaleloven § 2-4.

7.3 Vurdering av om APCOAs avtalevilkår for fakturagebyr og «Park & Go» er urimelig og forbudt etter markedsføringsloven

Forbrukertilsynets vurdering er at APCOA sine avtalevilkår om prisen for fakturagebyr og tjenesten «Park & Go» er i strid med finansavtaleloven § 2-4, jf. punkt 7.2.1-7.2.2 ovenfor. Finansavtaleloven kan ikke fravikes ved avtale til skade for forbrukere, jf. § 1-9.

Et avtalevilkår som strider mot ufravikelig forbrukervernlovgivning, slik som finansavtaleloven § 2-4, skal som utgangspunkt anses som et urimelig avtalevilkår etter markedsføringsloven § 22. Etter Forbrukertilsynets vurdering skaper brudd på preseptorisk forbrukervernlovgivning lett en betydelig ubalanse i avtalen til ulempe for forbruker, i strid med markedsføringsloven § 22. Prisen forbruker skal betale for tjenesten, vil her være det helt sentrale i avtalen for forbruker. I mange tilfeller vil størrelsen på betalingen for «Park & Go» og fakturagebyr være en større eller en vesentlig størrelse sammenlignet med prisen for selve parkeringstjenesten. Etter vår vurdering taler disse forholdene tungt for at vilkåret er urimelig.

Forbrukeren har mulighet til å unngå gebyrene ved for eksempel betaling på automat, sette opp automatisk trekk eller betale gjennom APCOAs webløsning innenfor 48 timer fra parkeringen ble avsluttet. Det kan hevdes at det er forbruker selv som, riktignok passivt, velger å betale på etterskudd. Samtidig er det APCOA som frivillig velger å tilby et slik alternativ for betaling. Regelen i finansavtaleloven § 2-4 er ment å beskytte forbrukere nettopp i slike situasjoner. I denne saken er det etter vårt syn ingen elementer i avtalen som tilstrekkelig kan veie opp for ubalansen i avtalen som bruddet på finansavtaleloven § 2-4 skaper. APCOA sine legitime interesser er ivaretatt ved at de kan kreve dekket de faktiske kostnadene ved utstedelsen og sendingen av den enkelte regningen.

Forbrukertilsynet legger avgjørende vekt på at vilkårene om fakturagebyr og fastpris for «Park & Go» er i strid med preseptorisk forbrukervernlovgivning.

På grunn av APCOAs anførsler i saken, vil vi presisere at hvordan APCOA gir informasjonen til forbrukere om vilkår for parkering, og forbrukernes aktivitets- og observasjonsplikt, ikke har betydning for vurderingen av lovligheten av selve innholdet i avtalevilkår som nyttes overfor forbrukere.

Forbrukertilsynet konkluderer med at APCOA sine avtalevilkår med pris for fakturagebyr og produktet/tjenesten «Park & Go», herunder «Park & Go Web», som overstiger den faktiske kostnaden ved utstedelsen og sendingen av den enkelte regningen er urimelige og dermed forbudte avtalevilkår, jf. markedsføringsloven § 22.

8 FORBRUKERTILSYNETS VEDTAKSKOMPETANSE

Dersom Forbrukertilsynet finner at en handling bryter med markedsføringsloven, kan vi fatte vedtak, jf. markedsføringsloven § 35 første ledd jf. § 36 annet ledd. Forbrukertilsynet kan imidlertid bare fatte vedtak dersom hensynet til forbrukerne tilsier dette, jf. markedsføringsloven § 35 annet ledd jf. § 39 første ledd.

Lovbruddene som APCOA begår, gjelder brudd på ufravikelige forbrukervernbestemmelser i finansavtaleloven og markedsføringsloven som berører et stort antall forbrukere. Samtidig er det uforholdsmessig ressurskrevende for den enkelte forbruker, sett opp mot den beløpsmessige betydningen for den enkelte, å protestere mot et urettmessig krav fra APCOA og eventuelt risikere behandling av saken i domstolene med tilhørende prosessrisiko. Når APCOA ikke følger disse reglene, er det Forbrukertilsynets vurdering at hensynet til forbrukerne begrunner at Forbrukertilsynet kan fatte vedtak mot APCOA.

Forbrukertilsynet har derfor grunnlag for å fatte vedtak i saken.

9 FOBUDSVEDTAK MED TVANGSMULKT

9.1 Behovet for vedtak – vurdering av gjentakelsesfare og forholdsmessighet

Forbrukertilsynet kan gi forbud dersom inngrepet tilsies av hensyn til forbrukerne jf. markedsføringsloven § 39 jf. § 35 annet ledd. Hensynet til saklighet i Forbrukertilsynets myndighetsutøvelse innebærer at det må være et reelt behov for vedtak i saken. Når det gjelder forbudsvedtak, må det i utgangspunktet være en nærliggende risiko for gjentakelser av lignende handlinger.²⁶

Saken gjelder en pågående, ulovlig praksis. I slike tilfeller er forbuds- og påbudsvedtak virkemiddelet Forbrukertilsynet har for å sørge for at den ulovlige praksisen opphører. APCOA har selv uttalt at selskapet ikke har funnet grunnlag å innrette seg i tråd med veiledningen selskapet har mottatt fra Forbrukertilsynet, se Vedlegg 3 side 1.

Forbrukertilsynet konkluderer derfor med at det foreligger en konkret, nærliggende og uttalt fare for at APCOA vil fortsette med praksisen som vedtaket forbyr, eller forsøke å omgå regelverket gjennom lignende handlinger.

Den pågående, ulovlige handlingen er at APCOA benytter avtalevilkår for fakturagebyr og tjenesten «Park & Go» som innebærer at forbrukere må betale et gebyr som overstiger APCOAs faktiske kostnad ved utstedelse og sending av regning til den enkelte forbruker.

²⁶ MR-2010-601 og Lunde, Tore og Michaelsen, Terje L., *Markedsføringsloven med kommentarer*. 3. utg. Gyldendal (2019) side 431.

Vedtaket må sikre at APCOA ikke lenger benytter disse avtalevilkårene. For å effektivt hindre at APCOA ikke kan omgå vedtaket, eksempelvis ved å kutte ut tjenesten «Park & Go» og i stedet innføre eller øke et ordinært fakturagebyr eller å innføre rabatter på alle andre måter å betale på enn med regning utover det som er tillatt, må vedtaket utformes mer generelt enn bare å være knyttet til fakturagebyr og tjenesten «Park & Go».

For å sikre at vedtaket blir overholdt skal Forbrukertilsynet, med mindre særlige grunner tilsier det, fastsette en tvangsmulkt som skal betales dersom den næringsdrivende overtrer vedtaket, jf. markedsføringsloven § 40 jf. 41 første ledd. Vi kan ikke se at det er forhold i denne saken som tilsier at Forbrukertilsynet ikke skal fastsette tvangsmulkt ved brudd på vedtaket.

9.2 Tvangsmulktens størrelse

Tvangsmulkt skal i henhold til markedsføringsloven § 41 andre ledd første punktum fastsettes enten som en løpende mulkt eller som et engangsbeløp.

Når det gjelder tvangsmulktens størrelse skal denne fastsettes skjønnsmessig etter en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. I fastsettelsen skal det overordnet legges vekt på at det ikke skal lønne seg å overtre vedtaket, jf. markedsføringsloven § 41 andre ledd andre punktum.²⁷

I forskrift om utmåling av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, jf. markedsføringsloven § 41 sjette ledd, er det fastsatt hvilke øvrige momenter det særlig skal legges vekt på ved fastsettelsen av tvangsmulkten.²⁸ I forskriften § 4 bokstav a til e, fremgår det at det særlig skal legges vekt på hvilken type pålegg som ikke er etterkommet, hvor alvorlig unnlatsen av å etterkomme pålegget er i forhold til de hensyn som pålegget skal ivareta, hvor byrdefullt det vil være for den næringsdrivende å etterkomme pålegget, den næringsdrivendes økonomiske evne og eventuelle fordeler ved ikke å etterkomme pålegget.

Ved fastsettelsen av tvangsmulktens størrelse legger vi for det første vekt på at det ikke skal lønne seg for APCOA å overtre vedtaket. Vi viser til at APCOA i perioden fra utrulling av «Park & Go» startet i uke 51 2023 til og med 31. august 2024, omsatte «Park & Go» og «Park & Go Web» [REDACTED] ganger, med en samlet inntekt på kr [REDACTED] eks. mva. Denne perioden utgjør i overkant av 37 hele kalenderuker (pluss to dager). APCOA har i perioden dermed hatt en gjennomsnittlig omsetning for produktet på cirka kr [REDACTED] eks. mva. per kalenderuke. Vi mener det er sannsynlig at denne inntekten er representativ for de ukentlige inntektene også fremover.

²⁷ Jf. også Ot.prp. Nr. 55 (2007-2008) side 213.

²⁸ Forskrift om utmåling av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr av 14. februar 2023 (FOR-2023-02-14-193)

Den ulovlige praksisen med «Park & Go» representerer dermed et betydelig inntjeningspotensial for APCOA. I tillegg har ikke APCOA innrettet sine systemer slik at selskapet kan skille på fakturagebyrets størrelse basert på om forbruker mottar faktura digitalt eller per ordinær post, som gjør at forbrukere som mottar digital faktura får et for høyt fakturagebyr.

APCOA har store fordeler ved å ikke etterkomme forbudet. APCOA får inntektene fra «Park & Go», samt besparelse av administrative ressurser knyttet til omforming av vilkår, endring av informasjon, skilter og lignende. Vi legger også vekt på de vanskeligheter forbrukere i praksis vil ha med å bestride APCOAs krav om betaling av gebyr for «Park & Go». APCOA har store økonomiske interesser i å opprettholde krav om betaling av ulovlige gebyrer. For den enkelte forbrukeren er det vanskelig å etterprøve APCOAs praksis, særlig i lys av prosessrisikoen dette innebærer sett i forhold til gevinsten den enkelte forbrukeren kan oppnå, ettersom en eventuell tvistesum vil være svært lav. Mengden tips til Forbrukertilsynet om APCOAs praksis med ulovlige gebyrer illustrerer dette.

Samlet taler disse forholdene for at tvangsmulkten settes til minimum kr [redacted] for at mulkten skal være høy nok til at det ikke lønner seg for selskapet å overtre vedtaket.

Forbrukertilsynet legger også vekt på APCOA sin økonomiske evne. I 2023 hadde APCOA kr 1 305 037 725 i samlede inntekter og et positivt driftsresultat på kr 7 431 298. Tilsvarende regnskapstall for regnskapsåret 2024 per 31. august 2024 er henholdsvis kr [redacted] og kr [redacted]. Selskapets økonomiske evne tilsier at tvangsmulkten, for å ha en preventiv effekt, ikke må settes for lavt.

Forbrukertilsynet ser alvorlig på avtalevilkår som er innrettet på en slik måte at ufravikelige forbrukervernregler ikke følges. Vi viser til at det i lovforarbeidene ble lagt til grunn at det fremstår som en «*selvsagt begrensning*» at forbrukere ikke skal lastes med gebyrer som overstiger den næringsdrivendes faktiske kostnad i forbindelse med utstedelse og sending av regning.²⁹ Forbrukertilsynet anser det som alvorlig dersom APCOA bryter vedtaket, ettersom forbudet mot å kreve gebyr som overstiger faktisk kostnad fremgår av finansavtaleloven § 2-4. Dersom APCOA bryter vedtaket, vil det føre til manglende ivaretagelse av de hensyn som pålegget og derved finansavtaleloven § 2-4 skal sikre for svært mange forbrukere ved betaling for parkering.

Disse forholdene tilsier at tvangsmulkten må settes høyt for at den skal være et tilstrekkelig oppfyllelsespress.

²⁹ Jf. Prop. 92. LS (2019-2020) side 48.

Det vil nok oppleves byrdefullt for APCOA å etterkomme pålegget, ettersom selskapet må gjennomføre endringer i måten forretningsdriften er innrettet på, og selskapet må kanskje gjennomføre reforhandlinger med grunneiere hvis prisen på selve parkeringstjenestene må økes for å kompensere for inntektsbortfall på gebyrer. «Park & Go» utgjør en betydelig del av selskapets fortjeneste. APCOA har også gitt uttrykk for at den varslede tvangsmulktens størrelse er for høy og bør settes til et lavere beløp, uten å spesifisere hvilke forhold som selskapet mener taler for et lavere beløp, se Vedlegg 3 side 3. Forbrukertilsynet kan imidlertid ikke se at det vil være relevant å legge vekt på disse forholdene ved utmålingen av tvangsmulkten.

Finansavtaleloven § 2-4 ble vedtatt allerede 18. desember 2020, og har vært gjeldende siden 1. januar 2023. Selskapet har dermed hatt god tid til å innrette sin forretningsdrift. APCOA har ingen rett til å opprettholde en ulovlig inntjeningsmodell. Rent praktisk kan APCOA oppfylle forbudet ved at selskapet endrer sine avtalevilkår. Forbrukertilsynet mener etter dette at det ikke vil være særlig byrdefullt for APCOA å etterkomme pålegget innenfor et tidsrom på tre uker fra vedtaket fattes, og dette taler for at tvangsmulkten må settes høyt.

På denne bakgrunn konkluderer vi med at tvangsmulkten for brudd på forbudsvedtaket skal være kr 950 000 for hver kalenderuke APCOA ikke etterkommer forbudsvedtaket.

10 APCOA HAR RETT TIL Å KLAGE PÅ VEDTAKET – SÆRLIG OM – SÆRLIG OM UTSATT IVERKSETTELSE

APCOA kan klage på vedtaket. Eventuell klage skal sendes til Forbrukertilsynet på e-post til postmottak@forbrukertilsynet.no eller per post til Forbrukertilsynet, Postboks 2862 Kjørbekk, 3702 Skien.

Dersom vi ikke tar klagen til følge, vil saken bli sendt til Markedsrådet for klagebehandling, jf. mfl. § 37 første ledd.

Klagefristen er tre uker fra den dag APCOA har mottatt vedtaket, det vil si 9. april 2025.

Vedtaket kan ikke bringes inn for de alminnelige domstoler uten at saken først er forelagt Markedsrådet, jf. forvaltningsloven § 27 b.

Som Forbrukertilsynet tidligere har meddelt til APCOA, har APCOA mulighet til å be om utsatt iverksettelse av vedtaket, jf. forvaltningsloven § 42. Forbrukertilsynet har allerede besluttet at vi vil innvilge utsatt iverksettelse av vedtaket, forutsatt at APCOA ber om dette og at vedtaket påklages innen klagefristen. Vi vil i så fall beslutte utsatt iverksettelse av *forbudsvedtaket* (vedtaket punkt 1) til den dato klageinstansen eventuelt opprettholder

vedtaket, og utsatt iverksettelse av *vedtaket om tvangsmulkt* (vedtaket punkt 2) til den dato som faller tre uker fra den dato klageinstansen eventuelt opprettholder vedtaket.

Med hilsen

Bente Øverli
direktør

Mats Bjønnes
fungerende avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevet signatur