

Telia Norge AS

Dokumentet blir kun sendt pr. e-post

Deres ref.

Vår ref.

Dato:

Sak nr: 23/11146-16

12.12.2023

Saksbehandler: Håkon Døvik

Dir.tlf:

Forhåndsvarsel om vedtak - brudd på finansavtalelovens regler om størrelsen på fakturagebyr

1 INNLEDNING

Forbrukertilsynet har vurdert om Telia Norge AS (org.nr. 981 929 055) (**Telia**) sine vilkår for fakturagebyr i forbrukerforhold bryter med finansavtalelovens og markedsføringslovens regler. Forbrukertilsynet mener at Telias vilkår bryter med finansavtalelovens regler, og dermed også med markedsføringslovens regler. Dette er fordi Telia har avtalevilkår mot sine forbrukerkunder som gjør at Telia kan ta fakturagebyr fra forbrukere som overstiger Telias faktiske kostnad ved å utstede og sende regningen til forbruker. Disse avtalevilkårene er etter vårt syn forbudt.

Vi varsler med dette at Forbrukertilsynet vil fatte forbudsvedtak med tvangsmulkt. Vi vil forby at Telia nytter vilkår som innebærer at forbrukerne kan bli belastet med et høyere fakturagebyr enn det som utgjør de faktiske kostnadene selskapet har ved å utstede og sende fakturaen. Samtidig må Telia dokumentere til Forbrukertilsynet at Telia ikke lenger nytter eller planlegger å nytte de ulovlige vilkårene overfor nåværende eller fremtidige kunder.

For å sikre at Telia etterlever vedtaket vi nå varsler, varsler vi samtidig at Forbrukertilsynet vil fatte vedtak om tvangsmulkt. Vår foreløpige konklusjon er at den varslede tvangsmulkten vil utgjøre kr 1 300 000 for hver påbegynt kalenderuke Telia eventuelt bryter forbudet.

Om Telia vil unngå at vi fatter forbud- og påbudsvedtak med tvangsmulkt, må Telia dokumentere til oss snarest og senest 18.01.2024 at Telia har endret sine avtalevilkår i tråd med lovens krav. Hvis vi ikke mottar slik dokumentasjon innen fristen og det ikke foreligger nye momenter i saken, vil vi fatte vedtaket med tvangsmulkt. Tvangsmulkten vil da starte å løpe fra fristen vi fastsetter i vårt vedtak. Vi vurderer at fristen for oppfyllelse bør settes til to uker fra den datoen vi fatter vedtaket.

Dersom Telia har kommentarer til dette forhåndsvarselet om vedtak, ber vi om at dette sendes til saksbehandler på e-post hd@forbrukertilsynet.no **snarest mulig og senest 18.01.2024**. Se nærmere om dette i punkt 11.

Vi gjør oppmerksom på at vedtaket ikke vil fattes før utløpet av fristen for deres kommentarer.

2 INNHOLDET I VEDTAKET VI NÅ VARSLER

Vedtaket vi varsler med hjemmel i markedsføringsloven §§ 40 og 41 jf. § 39 første ledd, har foreløpig slik utforming:

1. **Telia Norge AS forbys å nytte vilkår som innebærer at fakturagebyrets størrelse overfor forbrukere overstiger Telias faktiske kostnad ved utstedelsen og sendingen av regningen, jf. finansavtaleloven § 2-4.**

I beregningen av faktisk kostnad kan selskapet bare ta inn kostnader som er en direkte følge av den enkelte forbrukers valg av faktura som betalingsmåte. Selskapet kan ikke inkludere indirekte driftskostnader som er et utslag av selskapets forretningsdrift, herunder lønnskostnader, systemkostnader, IT-kostnader eller kostnader til utstyr i et eventuelt gebyr.

Begrensningene i hvilke kostnader som kan inngå i gebyret gjelder uavhengig av om selskapet selv fakturerer forbruker eller benytter en underleverandør til dette. En underleverandør sitt påslag overfor selskapet på faktisk kostnad kan dermed ikke inngå i gebyret som selskapet tar.

2. **Telia Norge AS påbys å dokumentere til Forbrukertilsynet senest [to uker fra vedtaksdato] at selskapet har endret sine avtalevilkår overfor alle eksisterende og fremtidige forbrukerkunder i samsvar med vedtaket punkt 1.**
3. **Telia Norge AS skal betale kr 1 300 000 i tvangsmulkt for hver uke selskapet overtrer vedtaket punkt 1 og/eller punkt 2.**

3 BAKGRUNNEN FOR SAKEN

Finansavtaleloven begrenser næringsdrivendes adgang til å kreve gebyr fra forbrukere i flere sammenhenger. Fra 01.01.2023 ble det innført et forbud mot at næringsdrivende krever gebyr for utstedelse og eventuelt sending av regning fra forbrukere dersom gebyret overstiger den næringsdrivendes faktiske kostnad i forbindelse med slik utstedelse og sending av regning.

Begrensningen i størrelsen på fakturagebyr er innført bevisst av lovgiver som en «*selvsagt begrensning*»¹ i forbrukerforhold. Forbudet er ment til å verne forbrukeren mot at næringsdrivende ved et fakturagebyr kan hente inn fortjeneste eller dekning av andre kostnader enn dem som oppstår i forbindelse med den enkelte forbrukerens oppgjør med den næringsdrivende. Dette følger av at grensen for fakturagebyrets størrelse er «*faktisk kostnad*».

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

Forbrukertilsynet har mottatt flere henvendelser fra forbrukere om at Telia tar gebyr for å sende papirfaktura. Henvendelsene gjelder i hovedsak størrelsen på gebyret for privatkunder.

På bakgrunn av henvendelsene påla vi den 06.09.2023 Telia å sende inn opplysninger til Forbrukertilsynet. Formålet var å innhente opplysninger for å vurdere lovligheten av Telias vilkår om og praksis med fakturagebyr. Telia besvarte henvendelsen den 27.09.2023. Forbrukertilsynet krevde den 20.10.2023 opplysninger fra Telias underleverandører Postnord Strålfors AS (**Strålfors**) og Kredinor AS (**Kredinor**). Kredinor oppfylte pålegget den 03.11.2023. Strålfors oppfylte pålegget den 16.11.2023.

Forbrukertilsynet har nå vurdert opplysningene og forholdene i saken etter finansavtalelovens og markedsføringslovens regler. Vår vurdering er at Telia bryter loven.

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

4 REGELVERKET SOM ER RELEVANT I SAKEN

4.1 Forbudet mot urimelige avtalevilkår

I næringsvirksomhet er det forbudt å nytte eller tilsikte å nytte urimelige avtalevilkår overfor forbrukere, jf. markedsføringsloven (mfl.) § 22 første ledd, første punktum. Bestemmelsen ble endret med virkning fra 01.10.2023. Endringen innebærer blant annet at Forbrukertilsynet nå kan ilegge overtredelsesgebyr for brudd på forbudet mot urimelige avtalevilkår.

Ved vurderingen av om et avtalevilkår er urimelig og dermed forbudt, skal vi legge vekt på hensynet til balanse mellom partenes rettigheter og plikter, og på hensynet til klarhet i kontraktsforhold, jf. mfl. § 22 annet ledd. Endringen som nylig ble gjort i bestemmelsens første ledd innebærer ingen endring i urimelighetsvurderingen etter annet ledd.² Tidligere uttalelser i forarbeider og praksis vil derfor fremdeles være relevant i vurderingen av hva som utgjør et urimelig avtalevilkår.

Det er etablert gjennom langvarig praksis at avtalevilkår som strider mot preseptorisk lovgivning, som hovedregel må anses som urimelig overfor forbrukerne etter mfl. § 22 etter det såkalte lovstridsprinsippet.³ Dersom en næringsdrivende har et avtalevilkår som bryter med ufravikelige forbrukervernbestemmelser, for eksempel i finansavtaleloven, vil lovstridsprinsippet innebære at det aktuelle vilkåret som utgangspunkt også er et urimelig avtalevilkår etter mfl. § 22. Forbrukertilsynet fører også tilsyn med ufravikelig forbrukervernlovgivning, siden vi kan håndheve brudd på ufravikelig forbrukervernlovgivning gjennom reglene i markedsføringsloven.

Den typen vilkår som regelen i mfl. § 22 forbyr, er avtalevilkår som er «*tenkt nyttet gjentatte ganger, dvs. overfor flere medkontrahenter*».⁴ Det er ikke satt som betingelse at vilkåret kommer til uttrykk på en bestemt måte, f.eks. i et selskap sine standardvilkår. Markedsrådet har uttalt at det er tilstrekkelig at vilkåret er en etablert praksis, og at det er grunn til å anta at vilkåret også i fremtiden vil bli benyttet overfor selskapets kunder, jf. Markedsrådets vedtak i MR-1995-22.

4.2 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.

² Jf. Prop.50 LS (2022-2023) punkt 11.1, merknad til § 22, s. 147.

³ Jf. bl.a. Markedsrådets vedtak i MR-2021-1947 premiss 43 og Lunde/Michaelsen, Markedsføringsloven med kommentarer (3. utg., 2019) s. 273

⁴ Jf. forarbeidene til den tidligere § 9 a. i markedsføringsloven av 1972: Ot.prp. nr. 38 (1979-1980) kapittel 6, merknad til § 9 a. første ledd, s. 38.

Reglene i finansavtaleloven kapittel 2, herunder § 2-4, gjelder betalingsoppgjør og pengekrav «på formuerettens område», jf. § 1-2 første ledd. Formuleringen «på formuerettens område» er ment til å avgrense reglene i dette kapitlet mot offentligrettslige betalingsoppgjør og pengekrav, slik som for eksempel betaling av skatte- og avgiftskrav til det offentlige.⁵

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.

4.3 Finansavtaleloven § 2-4

4.3.1 Begrensninger i gebyr for valg av betalingsmiddel, herunder utstedelse og sending av regning (faktura)

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 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).

Formuleringen i bestemmelsen innebærer at det er tillatt å kreve gebyr for bruk av et bestemt betalingsinstrument eller betalingsmiddel fra forbrukere. Samtidig innebærer bestemmelsen at gebyret ikke kan overstige den «faktiske kostnad» som oppstår for betalingsmottakeren ved i) bruk av betalingsmiddelet eller betalingsinstrumentet, og ii) utstedelse og eventuelt sending av regning til forbrukeren.

Bestemmelsen er endret sammenholdt med finansavtaleloven av 1999 § 39b, som kun inneholdt regulering av gebyr for bruk av betalingsinstrument, ikke betalingsmiddel.⁶

⁵ Se Prop. 92 LS (2019-2020) side 48 og side 38.

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

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 ikke kunne utgjøre mer enn de faktiske kostnadene ved utstedelsen og utsendingen av fakturaen og bruken av den tilknyttede betalingsløsningen til sammen.» (Vår understreking.)⁷

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 (...)» (vår understreking).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 et *eksempel* på betalingsløsningen som følger av at det utstedes faktura.

Betalingsløsningen som følger av at det utstedes regning/faktura til forbruker mer generelt, er bruk av *midler fra bankkonto* for å gjøre opp beløpet som fremgår av regningen ved overføring til kontonummeret oppgitt i fakturaen/regningen. Begrepet «*betalingsmiddel*» er definert i finansavtaleloven § 1-5 fjerde ledd:

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

⁸ Prop 92 LS (2019-2020) punkt 5.5, side 48.

«Med betalingsmidler menes i denne loven pengesedler og mynter samt innskudd og kreditt på konto og elektroniske penger (...)» (vår understreking)

Departementet forutsatte at bestemmelsen gjelder dersom gebyret også omfatter utstedelse og/eller sending av regning.⁹ Dette ble begrunnet konkret i at det kan reises spørsmål om gebyret som kreves for den betalingsløsningen som følger av at det utstedes faktura, i realiteten er et gebyr for selve regningsutstedelsen eller for bruken av betalingsløsningen når forbrukeren ikke benytter seg av en elektronisk betalingsløsning på stedet. Departementet viste til at slike spørsmål ville være vanskelige å avgjøre i praksis, og at dette var bakgrunnen for bestemmelsen.

Det er altså klart forutsatt fra lovgivers side at bestemmelsen som ble foreslått og vedtatt skulle gjelde gebyr for valg av betalingsinstrument og betalingsmiddel (under samlebetegnelsen «*betalingsløsning*» i forarbeidene), inkludert gebyr som omfatter utstedelse og/eller sending av regning. «*[U]tstedelse og eventuelt sending av regning*», jf. finansavtaleloven § 2-4, betyr i praksis fakturering, enten dette er utsendelse av faktura per post eller elektronisk.

Departementet understreket begrunnelsen og behovet for bestemmelsen under henvisning til at det fremstår som en «*selvsagt begrensning*» i forbrukerforhold at gebyret ikke kan være høyere enn betalingsmottakers faktiske kostnad, både ved forbrukerens valg av betalingsløsning og i den utstrekningen gebyret gjelder selve regningen.¹⁰

Uttalelsen fra departementet viser at formålet med reguleringen av gebyr for forbrukeres valg av betalingsløsning er å begrense adgangen til å kreve slike gebyr til de faktiske kostnadene som oppstår som følge av valget av betalingsløsning. Begrensningen skulle også gjelde i forbindelse med utstedelse og sending av regningen – også i disse tilfellene skulle gebyret begrenses til faktisk kostnad. Se nærmere om hva som ligger i «*faktiske kostnad*» i punkt 0 nedenfor.

Vi viser også til tolkningsuttalelse fra Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling av 28.02.2023 som gjaldt spørsmål om faktura og kredittavtale. Her uttalte Lovavdelingen følgende:

⁹ Prop 92 LS (2019-2020) punkt 5.5, side 48.

¹⁰ Prop 92 LS (2019-2020) punkt 5.5, side 48.

«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.»¹¹

Denne forståelsen av bestemmelsen i tråd med forarbeidene er også i samsvar med de EØS-rettslige reglene som finansavtaleloven § 2-4 gjennomfører i norsk rett. Finansavtaleloven § 2-4 gjennomfører blant annet forbrukerrettighetsdirektivet artikkel 19.¹² Forbrukerrettighetsdirektivet artikkel 19 lyder slik:

«Fees for the use of means of payment

Member 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.»¹³

Forbrukerrettighetsdirektivet fastsetter at når det gjelder bruk av en nærmere angitt måte å betale på, skal medlemsstatene sikre at næringsdrivende forbys å kreve gebyr som overstiger kostnadene den næringsdrivende pådrar seg ved forbrukers bruk av den aktuelle betalingsløsningen. Formuleringen «*means of payment*» må etter en naturlig språklig forståelse omfatte både *betalingsinstrument* og *betalingsmiddel* slik begrepene er definert i finansavtaleloven § 1-5 henholdsvis annet ledd og fjerde ledd. Begrepet «*means of payment*» er ikke definert i direktivet, men omfatter alle former for betaling:

«Article 19 applies to the use of ‘means of payment’. Since these terms are not defined in any way, Article 19 should apply to any means of payment, including cash.»¹⁴

Hvis en næringsdrivende tar et gebyr i forbindelse med fakturering av forbrukere, vil gebyret etter Forbrukertilsynets syn være et gebyr for bruk av midler på konto til å betale. Dermed gjelder begrensningen for gebyrets størrelse i finansavtaleloven § 2-4.

¹¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/sporsmal-om-faktura-og-kredittavtale/id2964600/>

¹² Jf. Prop. 64 L (2013-2014) punkt 7.3, side 126. Bestemmelsen gjennomfører også Europaparlaments- og Rådsdirektiv (EU) 2015/2366 av 25. november 2015 (det reviderte betalingstjenstedirektiv, PSD II) artikkel 60 og 62 nummer 3.

¹³ Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council.

¹⁴ 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.

4.3.2 Hvem som er «betalingsmottaker» etter finansavtaleloven § 2-4

Finansavtaleloven § 2-4 første ledd gjelder for «betalingsmottaker» som krever gebyr fra forbrukere. Begrepet «betalingsmottaker» er definert i finansavtaleloven § 1-8 fjerde ledd:

«Med betalingsmottaker menes i denne loven en fysisk eller juridisk person som er den tiltenkte mottakeren av betalingsmidler som inngår i en betalingstransaksjon» (vår understreking).

Formuleringen «tiltenkte» mottaker av betalingsmidler som inngår i en betalingstransaksjon kan forstås på flere måter. For det første rommer formuleringen tilfeller hvor partene i et betalingsoppgjør har en felles forståelse av hvem som endelig skal motta hele eller deler av de betalingsmidlene som inngår i en betalingstransaksjon. For det andre kan definisjonen forstås som at det kun siktes til den mottaker som er angitt som mottaker ved kontonummer i den enkeltstående betalingstransaksjonen. For det tredje rommer definisjonen også tilfeller hvor et underliggende avtaleforhold, for eksempel med tredjeparter, regulerer hvilken person som er berettiget til betalingsmidler som inngår i betalingstransaksjonen.

Definisjonen utelukker ikke at det kan være flere betalingsmottakere i én enkeltstående betalingstransaksjon. For eksempel kan det tenkes at en del av betalingsmidlene – slik som hovedstolen – skal gå til ett selskap, samtidig som en annen del av betalingsmidlene som inngår i betalingstransaksjonen – slik som renter og gebyrer – skal gå til et annet selskap.

4.3.3 Hva er «faktiske kostnad»?

Sentralt i finansavtaleloven § 2-4 er at størrelsen på gebyret ikke kan overstige betalingsmottakerens «faktiske kostnad».

Formuleringen «faktiske kostnad» må etter en naturlig språklig forståelse sikte til direkte, reelle og dokumenterbare kostnader som utløses av forbrukers valg av betalingsløsning.

Ordlyden og bestemmelsens oppbygning innebærer etter en naturlig språklig forståelse at det bare er betalingsmottakerens faktiske kostnad som følge av *den enkelte forbrukers* betaling med det aktuelle betalingsinstrumentet eller betalingsmiddel som kan være en faktisk kostnad. Ordlyden legger opp til at det bare er de utgiftene den næringsdrivende blir belastet med som er en faktisk kostnad. Dette må etter vårt syn forstås som en avgrensning mot generelle kostnader ved at betalingsmottaker tilbyr den aktuelle betalingsløsningen, for eksempel systemkostnader, IT-kostnader, personalkostnader og andre administrasjons- og driftskostnader som betalingsmottaker har uavhengig av om den ene forbrukeren benytter betalingsløsningen eller ikke.

En slik forståelse støttes av at gebyr for bruk av betalingsinstrument eller betalingsmiddel er begrenset til den faktiske kostnad «ved bruk» av betalingsinstrumentet eller betalingsmiddelet.

Dette er også presisert i ordlyden for de tilfeller hvor gebyr også omfatter utstedelse og eventuelt sending av regning, ved at gebyret da ikke skal overstige betalingsmottakerens faktiske kostnad ved å utstede og sende «regningen». Formuleringen knytter seg uttrykkelig til den enkelte regning.

Etter dette er det Forbrukertilsynets tolkning av ordlyden i finansavtaleloven § 2-4 at generelle kostnader, som ikke knytter seg til at *den aktuelle forbrukeren* velger en betalingsløsning som også eventuelt innebærer utstedelse og sending av regning, faller utenfor uttrykket «faktiske kostnad». Bare direkte, reelle og dokumenterbare kostnader som utløses av forbrukers valg av betalingsløsning kan anses som faktiske kostnader etter § 2-4.

Dette understøttes av departementets uttalelser i forarbeidene, hvor vi særlig viser til følgende uttalelse:

*«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».*¹⁵

Dette er også presisert i ordlyden for de tilfeller hvor gebyr også omfatter utstedelse og eventuelt sending av regning, ved at gebyret da ikke skal overstige betalingsmottakerens faktiske kostnad ved å utstede og sende «regningen». Formuleringen knytter seg uttrykkelig til den enkelte regning.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke konkrete kostnader som inngår i begrepet «faktiske kostnader», la departementet 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.»*¹⁶

Formuleringen «faktiske kostnad» i finansavtaleloven § 2-4 må etter Forbrukertilsynets syn forstås som en avgrensning mot generelle driftskostnader ved at betalingsmottaker tilbyr den aktuelle betalingsløsningen, for eksempel systemkostnader, IT-kostnader, personalkostnader og andre administrasjons- og driftskostnader som betalingsmottaker har uavhengig av om den ene forbrukeren benytter betalingsløsningen eller ikke.

¹⁵ Prop 92 LS (2019-2020) punkt 5.5, side 48.

¹⁶ Prop 92 LS (2019-2020) punkt 5.5, side 48.

Formuleringen «*faktiske kostnad*» må også forstås i lys av forbrukerrettighetsdirektivets tilsvarende formulering, siden dette begrepet er innført for å gjennomføre direktivet artikkel 19:

*“Member 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”.*¹⁷

Formuleringen i direktivet 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.¹⁸

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 finansavtaleloven § 2-4.¹⁹ I EU-kommisjonens veiledning til hva som omfattes av det tilsvarende uttrykket «*cost borne by the trader*» fremhever EU-kommisjonen følgende:

«8.3.2. General costs of running a business

Traders usually bear other business costs, which can be indirectly linked to accepting or processing payments based on the means used. These are mainly administrative costs, equipment installation and set-up fees, and costs deriving from fraud and risk management.

8.3.3. Eligible costs justifying a fee for the use of means of payment

Only fees which are directly charged to the trader for the use of a means of payment should be considered as the ‘cost’ of that means of payment within the meaning of Article 19.

The costs to the trader that can legitimately be taken into account to justify fees to consumers are the MSC and the transaction or overhead fees paid to intermediaries for some or all of the merchant services usually provided by acquirer banks. In these cases the intermediary typically deals with the acquirer bank and acts as a point of

¹⁷ Forbrukerrettighetsdirektivet artikkel 19.

¹⁸ Prop. 64 L (2013-2014) punkt 5.3.5.

contact for retailers, charging a mark-up on the acquirer bank's fees for the relevant services.

It is for the trader to decide whether to sub-contract, for instance, the provision of the following items/services:

- acquiring and maintaining point-of-sale equipment like chip-and-pin devices;
- fraud monitoring and maintaining compliance with Payment Card Industry Data Security Standards (PCI DSS) to help prevent fraud, as required by all the major card networks;
- developing and running infrastructure to handle card payments, such as payment functionality for websites or call centres; and
- staff training.

The costs of payment equipment, fraud detection and management (or similar) services should be regarded instead as general costs of running a business, regardless of whether they are incurred by the trader directly or outsourced. If outsourced, they are generally charged for separately from the main 'overhead fees' or MSC.

The processing of payments and handling cash involves staff costs that are difficult to quantify as they are often included in overall administrative costs. The costs deriving from fraud and risk management vary significantly between sectors and traders but are generally considered to be falling thanks to the introduction of new electronic payment technologies. Since these costs are inherent to the respective business activity (even where incurred to ensure regulatory compliance), they should also remain excluded from the notion of 'cost in respect of the use of a given means of payment' under Article 19 and should be regarded instead as part of the general cost of running a business.

This argument is particularly valid for businesses that sell goods or provide services online only and that only accept electronic means of payment. For such businesses, the staff costs incurred in processing an electronic payment and costs deriving from fraud or risk management are fundamental elements of their very business model.» (vår understreking).²⁰

²⁰ 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 8.3.2 og punkt 8.3.3.

Kommisjonen viser til at det er bare gebyr som er direkte belastet den næringsdrivende for bruken av en betalingsmåte som regnes som kostnaden for bruken av den aktuelle betalingsmåten etter direktivets artikkel 19. Hva gjelder kostnader som legitimt kan tas i betraktning ved gebyr til forbrukere for en gitt betalingsmåte, nevner kommisjonen MSC (Merchant Service Charge) og eventuelle andre transaksjons- eller overheadavgifter som betales til mellommenn for noen eller alle forhandlertjenestene som vanligvis leveres av innløserbanker.

Når det gjelder kostnader som ikke legitimt kan tas i betraktning ved gebyr til forbrukere ved en gitt betalingsmåte, nevner EU-kommisjonen kostnader til utstyr for betaling, avdekking og håndtering av svindel, kostnader til lønn og arbeidskraft i forbindelse med prosessering og håndtering av betaling med kontanter og elektroniske betalinger.

Videre utdyper EU-kommisjonens forståelsen 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 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.»²¹

Kommisjonen viser her til at artikkel 19 ville vært vanskelig å håndheve og bestemmelsen ville ikke hatt noen praktisk virkning dersom alle mulige kostnadselementer som kan være indirekte forbundet med en betalingsmåte kunne anses som «*cost borne by the trader*».

Etter dette er det etter vårt syn kun direkte kostnader som oppstår for den næringsdrivende i forbindelse med bruken av en betalingsløsning, herunder ved utstedelse og eventuelt sending av regning, som regnes som en faktisk kostnad. Generelle og indirekte kostnader som er forbundet med den alminnelige forretningsdriften, herunder at betalingsmottaker velger å tilby den aktuelle betalingsløsningen, regnes ikke som faktiske kostnader.

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) punkt 8.1

5 DE FAKTISKE FORHOLDENE I SAKEN

5.1 Telia Norge AS og praksisen med fakturagebyr

Under merkevaren «Telia» tilbyr Telia flere tjenester rettet mot privatmarkedet, blant annet innen TV, internett og mobil. Under merkevarene «One Call» og «Mycall» tilbyr Telia mobiltjenester. Samtlige merkevarer eies og drives av Telia Norge AS.

Telia har opplyst at papirfakturagebyret er kr 79 for merkevaren «Telia» og kr 59 for merkevarene «One Call» og «Mycall». Gebyrene fremgår av avtalevilkårene for de ulike merkevarene og tilknyttede prislister eller informasjon, tilgjengelig på nettsidene til de ulike merkevarene.

- Vedlegg 1** Skjerm bilde av generelle abonnementsvilkår privat Telia
- Vedlegg 2** Skjerm bilde av standard kontraktsvilkår TV og Bredbånd privat Telia
- Vedlegg 3** Skjerm bilde av prislister med gebyrer og andre kostnader Telia

- Vedlegg 4** Skjerm bilde av avtalevilkår for privatabonnement One Call
- Vedlegg 5** Skjerm bilde av informasjon om fakturagebyr One Call

- Vedlegg 6** Skjerm bilde av avtalevilkår Mycall
- Vedlegg 7** Skjerm bilde av prislister Mycall

Telia har opplyst at de hadde følgende inntekter fra fakturagebyr for de ulike merkevarene i 2022 og januar til august 2023:

	2022	2023 (jan-aug)
Mycall	██████████	██████████
Onecall	██████████	██████████
Telia	██████████	██████████

I 2022 hadde Telia inntekter på totalt ██████████ fra fakturagebyr. Fra januar til august 2023 har Telia hatt inntekter på totalt ██████████. Vi forstår det slik at de ██████████ er inntekter fra januar til og med august, altså for en periode på totalt åtte måneder.

5.2 Telias faktiske kostnad ved utstedelse og sending av regning til forbruker

Telia har opplyst om at de for merkevaren «Telia» benytter Strålfors som leverandør av papirfaktura. Telia har oppgitt at prisen de betaler for tresiders faktura og porto er beregnet til

██████ og ██████ per ekstra side ved behov. Prislisten fra Strålfors er vedlagt Telias brev til Forbrukertilsynet av 27.09.2023.

For merkevarene «One Call» og «Mycall» har Telia opplyst at de benytter Kredinor som leverandør av papirfaktura. Telia har oppgitt at prisen de betaler for utskrift og sending av faktura er ██████. Relevant utdrag fra avtalen med Kredinor er vedlagt Telias brev til Forbrukertilsynet av 27.09.2023.

Telia har i tillegg opplyst at deres indirekte kostnader til faktureringsystemer og bemanning utgjør ██████ per faktura.

Siden prisen Telia betaler til Strålfors og Kredinor for utskrift og sending av faktura presumtivt inneholder en fortjeneste/margin/påslag for henholdsvis Strålfors og Kredinor, påla Forbrukertilsynet Strålfors og Kredinor å sende inn opplysninger om deres faktiske kostnader ved utstedelse og sending av regning til Telias forbrukerkunder.

Strålfors oppfylte Forbrukertilsynets pålegg den 16.11.2023. Kredinor oppfylte Forbrukertilsynets pålegg den 03.11.2023.

6 FINANSAVTALELOVEN KAPITTEL 2 GJELDER FOR TELIA OG KAN IKKE FRAVIKES TIL SKADE FOR FORBRUKER

Telia benytter avtalevilkår som innebærer at Telia tar fakturagebyr på enten kr 79 eller kr 59 for hver papirfaktura som sendes til forbruker, avhengig av merkevare. Vilkårene er forbudt dersom de er urimelige, jf. mfl. § 22. Dersom vilkårene om fakturagebyr er i strid med ufravikelige forbrukervernbestemmelser, kan de anses urimelige og forbudt etter mfl. § 22.

Finansavtaleloven § 2-4 er en ufravikelig forbrukervernbestemmelse som regulerer gebyr for bruk av betalingsinstrument og betalingsmiddel, samt for utstedelse og sending av regning. Bestemmelsens første ledd regulerer en *betalingsmottakers* adgang til å kreve gebyr. Telia er mottaker av kundenes betaling for tjenestene de tilbyr og et eventuelt tilknyttet fakturagebyr. Telia er derfor betalingsmottaker og omfattet av begrensningene i størrelsen på fakturagebyr i finansavtaleloven § 2-4.

Finansavtaleloven gjelder for «*finansavtaler*», jf. finansavtaleloven § 1-3 første ledd. Betalingsoppgjør er definert som en «*finansavtale*» finansavtaleloven § 1-3 første ledd. Når Telia sender regning til forbrukere, er dette betalingsoppgjør som faller innenfor finansavtalelovens alminnelige virkeområde etter § 1-1.

Finansavtaleloven kapittel 2 gjelder «*betalingsoppgjør og pengekrav på formuerettens område*», jf. § 1-2 første ledd. Det er utvilsomt at Telias krav om betaling fra forbrukere er krav på formuerettens område. Videre er Telia «*betalingsmottaker*» etter finansavtaleloven § 2-4 for både hovedstolen og fakturagebyrene til forbrukere, slik at bestemmelsen gjelder for Telias fakturagebyrer.

Finansavtaleloven kapittel 2, herunder § 2-4, gjelder da for Telia. Reglene i finansavtaleloven kapittel 2 gjelder når Telia selv fakturerer forbrukere, og også dersom Telia benytter en underleverandør til å utstede, sende og eventuelt inndrive fakturakrav til forbrukere på Telias vegne.

7 VURDERING AV OM VILKÅRENE I FINANSAVTALELOVEN § 2-4 ER OPPFYLT

7.1 Fakturagebyret kreves for bruk av et bestemt betalingsmiddel

Forbrukertilsynet mener at finansavtaleloven § 2-4 begrenser gebyr for bruk av den betalingsløsningen som følger av at det utstedes faktura – det vil si bruk av betalingsmidler på konto.

Telia anfører i sitt brev at ordlyden i finansavtaleloven § 2-4 første ledd, fjerde punktum, tilsier at et gebyr som utelukkende knytter seg til utstedelse av papirfaktura, og ikke til bruk av bestemte betalingsinstrumenter eller betalingsmidler, faller utenfor bestemmelsens virkeområde:

«Ordet «gebyret» synes å vise tilbake på de tidligere deler av bestemmelsen, som er begrenset til å gjelde gebyrer for «bruk av et bestemt betalingsinstrument eller betalingsmiddel». Ordet «også» forsterker en slik tolkning, da det indikerer at bestemmelsen regulerer kombinerte gebyrer for bruk av et bestemt betalingsinstrument eller betalingsmiddel i kombinasjon med utstedelse og sending av regning.»

Til støtte for sitt syn trekker Telia frem uttalelser i forarbeidene om at gebyret betegnes som et «*samlet*» gebyr, og at departementet adresserer utfordringene ved å skille de ulike gebyrene fra hverandre, som begrunnelse for bestemmelsen. På bakgrunn av dette mener Telia at departementet ikke har tilsiktet å regulere selvstendige fakturagebyrer som sådan.

Forbrukertilsynet er enig i at ordlyden i finansavtaleloven § 2-4 første ledd, fjerde punktum, viser tilbake til bestemmelsens tredje punktum og at bestemmelsen regulerer gebyrer for bruk av et bestemt betalingsinstrument eller betalingsmiddel, i kombinasjon med utstedelse og sending av regning. Når det er sagt, deler ikke Forbrukertilsynet Telias oppfatning om at

et gebyr som tilsynelatende knytter seg utelukkende til utstedelse av papirfaktura, ikke omfattes av forbudet i bestemmelsen.

Gebyret er en direkte følge av betalingsløsningen som velges i denne saken. Fakturagebyret kreves som følge av at det utstedes og eventuelt sendes regning til forbrukere, altså valg av bruk av innskudd eller kreditt på konto som betalingsmiddel. Den klare forutsetningen i forarbeidene om virkningen av bestemmelsen, taler for at bestemmelsen rammer utstedelse og sending av regning i en situasjon som i denne saken:

«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».²²

Telia skriver at de ikke er enig i at utstedelse av papirfaktura innebærer noen knytning til noe bestemt betalingsmiddel eller betalingsinstrument, eller at faktura er en «betalingsløsning»:

«En faktura er i seg selv bare en oppstilling av et pengekrav, enten den er utstedt elektronisk eller på papir. En papirfaktura som inneholder en giro kan riktignok både være en faktura og et betalingsinstrument i samme dokument, men rettslig sett må det skilles mellom fakturaen som sådan (pengekravet) og giroen (betalingsinstrumentet). Giroen blir dessuten kun et betalingsinstrument i den aktuelle transaksjonen dersom den faktisk benyttes som dette (i praksis kun ved bruk av brevgiro). Telias papirfakturaer inneholder som hovedregel ikke giroblankett, med mindre kunden aktivt har bedt om dette. Dette gjelder kun et svært lite antall kunder.»

Videre mener Telia følgende:

«En faktura krever ikke bruk av noe bestemt betalingsinstrument eller betalingsmiddel. Så lenge Telia mottar oppgjør i norsk valuta aksepterer Telia at kunden benytter ulike betalingsmidler og betalingsinstrumenter for å gjennomføre oppgjøret mot Telia gjennom sin valgte betalingstjenesteyter. En kunde må nødvendigvis velge et betalingsinstrument og betalingsmiddel for å betale, men det knytter seg ingen gebyrer fra Telia til de ulike alternativene.

At gebyret for utstedelse av papirfaktura ikke knytter seg til betalingsmidler eller betalingsinstrumenter underbygges også av at kundens valgmuligheter knyttet til betalingsmidler og betalingsinstrumenter gjelder uavhengig av om faktura er utstedt elektronisk eller i papirformat. En kunde som mottar papirfaktura kan benytte akkurat samme betalingsmidler og betalingsinstrumenter som en kunde som mottar elektronisk faktura eller faktura på e-post, uten å få noen gebyr fra Telia for

²² Prop. 92 LS (2019-2020) side 48.

oppgjørsmåten. Om forbrukeren har bedt om giroblankett, og velger å bruke denne til betaling med brevgiro innebærer dette heller ingen egne gebyrer fra Telia. Det samme gjelder dersom en mottaker av elektronisk faktura skulle velge å betale ved å fylle ut en giroblankett.»

Forbrukertilsynet er enig i at en faktura i seg selv – i egenskap av å være et fysisk eller digitalt ark med informasjon om betaling – ikke er et betalingsinstrument eller et betalingsmiddel. Et papirark eller et digitalt ark kan ikke brukes til å gjøre opp et krav eller som et instrument til å gjøre opp et krav. Når det utstedes og sendes regning, følger det av denne betalingsløsningen at forbruker må bruke betalingsmiddelet *midler på konto* til å gjøre opp kravet.

I denne saken mottar forbrukere faktura med fakturagebyr dersom forbrukeren velger betalingsløsningen som følger av at det utstedes regning. Formålet med den aktuelle utvidelsen av bestemmelsen i finansavtaleloven § 2-4 sammenlignet med 1999-loven, var at forbudet mot gebyrer som overstiger faktisk kostnad skulle gjelde gebyr for selve utstedelsen og eventuelt sending av regning. Vi viser til redegjørelsen i punkt 0.

Videre er det slik at når man tar et gebyr for bruk av betalingsmiddelet midler på konto *når det utstedes faktura*, er det fremdeles et gebyr for «*bruk av et bestemt betalingsmiddel*». Dette gjelder selv om man tilbyr gebyrfrie alternativer, eksempelvis bankkort i betalingsterminal eller ved bruk av Vipps, for å gjøre opp med betalingsmiddelet midler på konto. Et gebyr som kun oppstår ved utstedelse av faktura vil være et *betinget* gebyr for bruk av betalingsmiddelet midler på konto. Betingelsen som må inntre for at gebyret skal inntre, er at det utstedes faktura. Selv om gebyret er betinget av at det utstedes faktura, er det like fullt et gebyr for bruken av det aktuelle betalingsmidlet (midler på konto).

Bestemmelsen opererer ikke med noen forutsetning om at begrensningen i gebyrstørrelsen forsvinner dersom forbrukeren tilbys andre gebyrfrie måter å betale på med samme betalingsmiddel eller betalingsinstrument. Forbudet knytter seg til å kreve gebyr som overstiger betalingsmottakerens faktiske kostnad.

Dersom man skulle ha fulgt Telias argumentasjon, kan ikke Forbrukertilsynet se at formålet med den nye reguleringen av utstedelse og sending av regning i finansavtaleloven § 2-4 som lovgiver uttrykkelig har tilkjennegett i lovens forarbeider, ivaretas.

Etter dette vurderer Forbrukertilsynet det slik at et fakturagebyr, altså et gebyr for utstedelse og sending av regning, er et gebyr for bruk av betalingsmiddelet innskudd eller kreditt på konto. Begrensningene i størrelsen på gebyrer etter finansavtaleloven § 2-4 gjelder da for Telias fakturagebyrer.

7.2 Gebyret som kreves overstiger Telias «faktiske kostnad»

Forbrukertilsynets vurdering er at fakturagebyrene på kr 79 og kr 59 som Telia krever fra forbrukere, klart overstiger Telias faktiske kostnad ved utstedelsen og sendingen av regningen til forbruker.

Vi viser til at Telia har oppgitt at prisen de betaler til Kreditor for utskrift og sending av faktura er [REDACTED] for merkevarerne «One Call» og «Mycall», og at prisen de betaler til Strålfors for tresiders faktura og porto er beregnet til [REDACTED] og [REDACTED] per ekstra side ved behov for merkevaren «Telia».

Telia har opplyst om at bakgrunnen for papirfakturagebyrene blant annet er at de ønsker at kundene skal få et incentiv til å benytte digitale løsninger. Denne begrunnelsen for papirfakturagebyrene bekrefter at gebyrene ikke er begrenset til Telias faktiske kostnad ved utstedelse og sending av regning.

Telia har vist til uttalelsen i forarbeidene om at hva som utgjør «faktiske kostnad» bør finne sin avklaring gjennom praksis. Gitt at finansavtaleloven § 2-4 får anvendelse på Telias fakturagebyr, mener Telia at bestemmelsen må praktiseres slik at alle kostnader knyttet til fakturering må kunne omfattes, selv om det er kostnader som også vil påløpe ved andre faktureringsmetoder, for eksempel for kunder som mottar faktura på e-post.

At mer indirekte kostnader kan være vanskelig å estimere nøyaktig, bør etter Telias syn løses ved at disse fastsettes skjønnsmessig, ikke ved at de ekskluderes fra regnestykket.

Som vi har gjennomgått i punkt 0, er det kun direkte kostnader som oppstår for den næringsdrivende ved den enkelte forbrukerens valg av en betalingsløsning, herunder ved utstedelse og eventuelt sending av regning, som regnes som en faktisk kostnad. Generelle og indirekte kostnader som er forbundet med den alminnelige forretningsdriften, slik som at Telia velger å tilby den aktuelle betalingsløsningen, regnes ikke som en faktisk kostnad.

Etter dette er det Forbrukertilsynets konklusjon at Telia krever fakturagebyrer fra forbrukere som overstiger Telias «faktiske kostnad» ved utstedelse og sending av regning til den enkelte forbruker er i strid med finansavtaleloven § 2-4. Størrelsen på Telias fakturagebyrer er dermed i strid med finansavtaleloven § 2-4.

8 VURDERING AV OM VILKÅRENE ER URIMELIGE OG FORBUDTE AVTALEVILKÅR ETTER MFL. § 22

Telia benytter avtalevilkår som innebærer at de tar gebyr på enten kr 79 eller kr 59 for papirfaktura, avhengig av merkevare. Gebyrene fremgår av vilkårene Telia opererer med under de forskjellige merkevarene og tilknyttede prislister eller informasjon, som beskrevet over i punkt 5.1. Dette viser at vilkårene er tenkt nyttet gjentatte ganger overfor flere medkontrahenter, her forbrukere, og er en type vilkår som er forbudt etter mfl. § 22, dersom de er urimelige.

Siden Telias vilkår om fakturagebyr er i strid med finansavtaleloven § 2-4, er vilkårene ubalanserte i forbrukers disfavør ved at de er i strid med ufravikelig forbrukervernbestemmelse. Urimeligheten i vilkårene kan av den grunn ikke veies opp av noen andre vilkår i avtalen. Etter vårt syn er derfor vilkårene om fakturagebyr som overstiger Telias faktiske kostnad ved utstedelse og sending og av faktura, urimelige overfor forbrukerne.

Forbrukertilsynet konkluderer etter dette med at Telias avtalevilkår med fakturagebyr overfor forbrukere som overstiger Telias faktiske kostnad ved utstedelse og sending av regning til den enkelte forbruker er urimelige avtalevilkår i strid med forbudet i mfl. 22.

9 FORBRUKERTILSYNETS VEDTAKSKOMPETANSE

Dersom Forbrukertilsynet finner at en handling bryter med markedsføringslovens regler, kan vi fatte vedtak, jf. mfl. § 36 annet ledd.

Lovbruddene Telia har begått gjelder brudd på forbudet mot urimelige avtalevilkår, i form av brudd på den ufravikelige forbrukervernregelen i finansavtaleloven § 2-4.

For at vi skal kunne fatte vedtak ved brudd på mfl. § 22, må inngrep tilsies av hensyn til forbrukerne jf. mfl. § 39 første ledd jf. § 35 annet ledd.

Forholdene i denne saken gjelder brudd på en ufravikelig forbrukervernbestemmelse. Forbrukertilsynets vurdering er derfor at hensynet til forbrukerne begrunner vedtak i saken, jf. mfl. § 39 første ledd, jf. § 35 annet ledd.

Forbrukertilsynet har etter dette grunnlag for å fatte vedtak, jf. mfl. § 39.

10 FORBUDS- OG PÅBUDSVEDTAK MED TVANGSMULKT

10.1 Behovet for vedtak – vurdering av gjentakelsesfare og forholdsmessighet

Etter mfl. § 40 kan Forbrukertilsynet nedlegge forbud og påbud for å sikre at bestemmelser som nevnt i mfl. § 35 første ledd overholdes. Brudd på mfl. § 22 er omfattet av denne vedtakskompetansen.

Hensynet til saklighet i Forbrukertilsynets myndighetsutøvelse innebærer etter Forbrukertilsynets syn at det må være et reelt behov for vedtak i saken. Når det gjelder forbuds- og påbudsvedtak, må det i utgangspunktet derfor være nærliggende risiko for gjentakelser av lignende handlinger eller omgåelser av tidligere forbud.²³

Finansavtaleloven ble kunngjort 18.12.2020 og trådte i kraft 01.01.2023. Telia har dermed hatt god tid til å sette seg inn i og justere seg etter regelverket.

Saken gjelder pågående bruk av ulovlige avtalevilkår. Forbrukertilsynet har i sin korrespondanse med Telia også gitt klart uttrykk for vår lovforståelse, uten at Telia har endret de aktuelle vilkårene om størrelsen på fakturagebyrene. Forbuds- og påbudsvedtak er da virkemidlet Forbrukertilsynet har for å sørge for at lovbruddene opphører og ikke blir gjentatt i fremtiden.

For å sikre at vedtaket blir overholdt, skal Forbrukertilsynet som hovedregel fastsette en tvangsmulkt som Telia skal betale dersom selskapet overtrer vedtaket, jf. mfl. § 41 første ledd. Vi kan ikke se at det er forhold i denne saken som tilsier at Forbrukertilsynet ikke skal fastsette en tvangsmulkt ved brudd på vedtaket.

På bakgrunn av Telias pågående lovbrudd, konkluderer Forbrukertilsynet med at det er behov for forbuds- og påbudsvedtak med tvangsmulkt for at lovbruddene skal opphøre og ikke skje igjen. Påbudsvedtaket er nødvendig for at Forbrukertilsynet effektivt skal kunne kontrollere om Telia innretter seg etter forbudsvedtaket eller ikke, og dermed effektivt kunne utløse mulkten frem til Telia sender Forbrukertilsynet relevant dokumentasjon på at de ulovlige vilkårene ikke nyttes eller tenkt nyttet overfor Telias kunder.

Relevant dokumentasjon som Telia kan sende inn for å oppfylle det varslede påbudsvedtaket, kan for eksempel være en kombinasjon av følgende dokumentasjon:

²³ Jf. MR-2010-601 (Ryanair) og Lunde/Michaelsen, Markedsføringsloven med kommentarer (3.utg.) side 431

- Nye avtalevilkår for alle av Telias tjenester under de forskjellige merkevarerne, som viser at eventuelle fakturagebyr som Telia kan ta er begrenset til Telias faktiske kostand ved utstedelse og sending av regningen
- Dokumentasjon som viser at Telia har endret avtalevilkårene for både eksisterende og eventuelt fremtidige kunder i tråd med forbudsvedtaket

10.2 Tvangsmulktens størrelse

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

Når det gjelder tvangsmulktens størrelse skal denne fastsettes skjønnsmessig, der det overordnet skal legges vekt på at det ikke skal lønne seg å overtre vedtaket, jf. mfl. § 41 andre ledd andre punktum.

I forskrift om utmåling av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr av 14.02.2023 er det fastsatt hvilke øvrige momenter det særlig skal legges vekt på ved utmålingen.²⁴ I forskriften § 4 fremgår det at det ved utmåling av tvangsmulkt skal legges vekt på hvilken type pålegg som ikke er etterkommet, hvor alvorlig unnlattelsen 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 Forbrukertilsynet for det første vekt på at det ikke skal lønne seg for Telia å fortsette å nytte de ulovlige vilkårene. De fordeler Telia kan ha ved å ikke etterkomme pålegget, taler for at tvangsmulkten settes høyt. Inntjeningspotensialet gebyrene, og dermed avtalevilkårene representerer, er stort. Vi viser til at brutto innbetalt fakturagebyr til Telia var ██████████ i 2022 og ██████████ per de første åtte månedene i 2023. Perioden januar til og med august 2023 består av nesten 35 kalenderuker. Telias brutto inntekter fra fakturagebyr første halvår i 2023 (35 uker) er i snitt ██████████ per uke i denne tidsperioden.

Dette taler for at tvangsmulkten må settes høyt.

Vi legger videre vekt på at det er tale om systematiske brudd på en ufravikelig forbrukervernbestemmelse som er ment å verne forbrukere mot å ilegges gebyrer i forbindelse med betaling som overstiger den næringsdrivendes faktiske kostnad. Vi viser til

²⁴ FOR-2023-02-14-193 – Forskrift om utmåling av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr (utmålingsforskriften).

at det i lovforarbeidet ble lagt til grunn at det fremstår som en «*selsagt begrensning*» at forbrukere ikke skal lastes med gebyrer som overstiger den næringsdrivendes faktiske kostnad i forbindelse med utstedelse og sending av regning.²⁵ Forbrukertilsynet anser det som alvorlig dersom Telia bryter vedtaket, ettersom forbudet mot å kreve gebyr som overstiger faktisk kostnad allerede fremgår klart av finansavtaleloven.

Forbrukertilsynet legger også vekt på at det ikke kan anses som særlig byrdefullt for Telia å etterkomme vedtaket. Pålegget kan for eksempel enkelt oppfylles ved at selskapet ikke krever fakturagebyr ved utstedelse og sending av regning til forbrukere, eller at gebyrer justeres til faktisk kostnad i tråd med lovens regel. Dette må anses som enkelt og praktisk gjennomførbart. Dette taler for at tvangsmulkten ikke må settes for lavt.

I 2022 hadde Telia driftsinntekter på kr 13 928 000 000, og et positivt driftsresultat på kr 3 045 000 000. Selskapets økonomiske evne tilsier at tvangsmulkten settes høyt for at det ikke skal lønne seg for selskapet å overtre vedtaket. Ved utmålingen av tvangsmulkten anser vi det ikke som relevant at endringen vil føre til reduserte inntekter for selskapet.

Forbrukertilsynet erkjenner at inntektene ikke utelukkende innebærer fortjeneste for Telia, da noe av kostnadene inkludert i fakturagebyret utgjør faktiske kostnader etter finansavtaleloven § 2-4. Vi kan imidlertid ikke se at dette har særlig betydning for utmålingen av tvangsmulkten.

Ved fastsettelsen av tvangsmulkten legger vi også vekt på et det er nødvendig i denne saken med en høy tvangsmulkt for å skape et reelt oppfyllelespress i fremtiden. At oppfyllelespresset skal være reelt er et grunnleggende hensyn for vedtak om tvangsmulkt. Dersom tvangsmulkten settes for lavt, vil det undergrave formålet med forbudet og påbudet.

Når det gjelder størrelsen på tvangsmulkten, viser vi dessuten til at Telia ikke vil få noe betalingskrav så lenge Telia overholder vedtaket og dermed finansavtaleloven § 2-4.

På denne bakgrunn mener vi foreløpig at tvangsmulkten for brudd på forbuds- eller påbudsvedtaket skal være kr 1 300 000 for hver påbegynt kalenderuke vedtaket ikke overholdes. Mulktens størrelse synes ikke spesielt byrdefull for Telia. Samtidig anser vi at mulktens størrelse er høy nok til at det ikke vil lønne seg for Telia å overtre vedtaket.

Dette er imidlertid kun et anslag basert på vår foreløpige vurdering av forholdene i saken. Forbrukertilsynet vil i det endelige vedtaket kunne opp- eller nedjustere størrelsen på tvangsmulkten.

²⁵ Prop. 92 LS (2019-2020) side 48.

11 TELIA HAR RETT TIL Å UTTALE SEG FØR VI FATTER VEDTAK

Dere mottar dette varselet om vedtak fordi dere har rett til å uttale dere før Forbrukertilsynet fatter vedtak. Dette følger av forvaltningsloven § 16. Dersom Telia har kommentarer til dette varselet, ber vi om at dette sendes til saksbehandler på e-post hd@forbrukertilsynet.no **snarest mulig og senest 18.01.2024.**

Med hilsen

Bente Øverli e.f.
avdelingsdirektør

Tonje Drevland
underdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevet signatur