



DET KONGELIGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Høringsnotat

Forslag til endringer i markedsføringsloven og åpenhetsloven (oppheving av forhandlingsmodellen og tydeliggjøring av Forbrukertilsynets vedtakskompetanse)

Dato: 26. juni 2026

Saksnr: 26/1621

Høringsfrist: 30. september 2026

Innhold

1	Innledning.....	3
2	Bakgrunn for forslaget.....	4
3	Forslag til endringer i markedsføringsloven	6
3.1	Gjeldende rett.....	6
3.2	Departementets forslag.....	14
4	Forslag til endringer i åpenhetsloven.....	16
4.1	Gjeldende rett.....	16
4.2	Departementets forslag.....	18
5	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	19
5.1	Konsekvenser for næringsdrivende og andre virksomheter	19
5.2	Konsekvenser for forbrukere og allmennheten	19
5.3	Konsekvenser for det offentlige	20
6	Merknader til bestemmelsene	20
6.1	Markedsføringsloven.....	20
6.2	Åpenhetsloven.....	20
7	Utkast til lovendringer	21

1 Innledning

Barne- og familiedepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i lov 9. januar 2009 nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. (markedsføringsloven) og lov 21. juni 2024 nr. 42 om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven).

Formålet med forslaget er å styrke forbrukervernet og sikre effektiv håndhevelse av virksomhetenes plikter etter åpenhetsloven. Det er viktig at Forbrukertilsynet har nødvendige og effektive verktøy til å kunne stoppe og sanksjonere brudd på regelverket. Dette er særlig viktig i en tid hvor Forbrukertilsynet avdekker mange og omfattende lovbrudd, både på markedsføringsloven og på åpenhetsloven. Mange av lovbruddene foregår i landsdekkende kampanjer og i digitale flater og sosiale medier, og som dermed berører og skader et stort antall forbrukere, herunder barn og unge. For å styrke Forbrukertilsynets sanksjonsmuligheter, foreslås det å oppheve restene av den såkalte «forhandlingsmodellen» i markedsføringsloven § 36 første ledd og åpenhetsloven § 9 andre ledd.

Forhandlingsmodellen går ut på at Forbrukertilsynet gjennom forhandlinger skal søke å påvirke næringsdrivende som bryter loven til å innrette seg etter reglene (frivillig innrettelse). Forhandlinger om frivillig innrettelse var tidligere et vilkår for å fatte vedtak, men dette ble opphevet med en lovendring i 2018. Rester av forhandlingsmodellen ble imidlertid videreført i markedsføringsloven § 36 første ledd, og tilsvarende løsning ble valgt i åpenhetsloven § 9 andre ledd. Forhandlingsmodellen, og omtalen av denne i tidligere forarbeider, har skapt uklarhet i forvaltningspraksis om hvorvidt forhandlinger innebærer noe mer eller noe annet enn den alminnelige veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11, og hvorvidt forhandlinger med den næringsdrivende skal forstås som et vilkår som må være oppfylt før Forbrukertilsynet kan fatte vedtak.

Formålet med forslaget er å klargjøre at forhandlinger ikke er et vilkår for å fatte vedtak. Dette vil sikre at Forbrukertilsynet, der det anses nødvendig, kan fatte vedtak med sanksjoner mot næringsdrivende som klart bryter markedsføringsloven og åpenhetsloven. Det er strenge krav til å fatte vedtak med sanksjoner i markedsføringsloven og åpenhetsloven, og i tillegg stiller forvaltningslovens saksbehandlingsregler en rekke krav til slike vedtak. Den alminnelige veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 må Forbrukertilsynet fremdeles oppfylle. Det foreslås ingen endringer i dette. I mange saker vil generell eller individuell veiledning til næringsdrivende fremdeles også være den mest effektive arbeidsmetoden til Forbrukertilsynet, selv når de avdekker lovbrudd. Samtidig er det viktig at Forbrukertilsynet har klar og tydelig hjemmel til å kunne fatte vedtak der det anses som nødvendig for å kunne stoppe eller sanksjonere ulovlig praksis når vilkårene for vedtak er oppfylt.

Forslaget vil sikre at Forbrukertilsynet har tilsvarende vedtakskompetanse som andre sammenlignbare tilsynsorganer som blant annet Konkurransetilsynet, Finanstilsynet, Datatilsynet og Mattilsynet. Forslaget vil verne både forbrukere og næringsdrivende, og det vil gi større preventiv effekt slik at næringsdrivende innretter seg etter markedsføringsloven og åpenhetsloven.

2 Bakgrunn for forslaget

Forbrukertilsynet fører tilsyn med at næringsdrivende innretter seg etter reglene i markedsføringsloven og en rekke andre forbrukervernlover, samt reglene i åpenhetsloven.

Ved lovendring av 1. januar 2018 ble det gjort flere store endringer i håndhevingsreglene i markedsføringsloven kapittel 7. Lovendringene var en del av en større rolleendring for Forbrukertilsynet. Formålet var å sikre mer effektiv håndheving av forbrukervernreglene og tydeliggjøre Forbrukertilsynets rolle som tilsyn, se Prop. 93 L (2016-2017). Det tidligere navnet «Forbrukerombudet» ble endret til «Forbrukertilsynet», og Forbrukertilsynet fikk primær vedtakskompetanse, det vil si hjemmel til å fatte vedtak om sanksjoner i alle sakstyper. Tidligere var hovedregelen at Forbrukerombudet måtte bringe saker inn til Markedsrådet som skulle fatte vedtak.

Lovendringene skulle gi Forbrukertilsynet virkemidler for raskere og mer effektivt å kunne stoppe lovbrudd, på lik linje med andre sammenlignbare tilsynsmyndigheter, og sørge for at håndhevingsreglene i markedsføringsloven virker preventivt. Flere og raskere vedtak var ment gi økt etterlevelse av forbrukervernreglene, og sørge for at useriøse aktører raskere stilles til ansvar. Forbrukertilsynet fikk blant annet utvidet vedtakskompetanse, og reglene om overtredelsesgebyr ble utvidet.

En viktig endring var at Forbrukertilsynet fikk hjemmel til å kunne fatte vedtak om sanksjoner ved alle brudd på loven. Tidligere var det et krav at Forbrukertilsynet først måtte forsøke å finne en *frivillig ordning* gjennom *forhandlinger* med den næringsdrivende før saken kunne bringes inn til Markedsrådet for å fatte vedtak. Dette ble omtalt som «forhandlingsmodellen». Denne modellen førte til at næringsdrivende i praksis kunne bryte loven uten at det fikk konsekvenser i form av sanksjoner. Det var først dersom den næringsdrivende *på nytt* brøt loven, at Markedsrådet (og i noen saker Forbrukerombudet) kunne fatte vedtak om sanksjoner. I forarbeidene står det at forhandlingsmodellen kunne gi useriøse næringsdrivende en mulighet til å trenere saken og holde den lovstridige handelspraksisen gående under forhandlingene.

Loven ble derfor endret, og fra og med 1. januar 2018 fikk Forbrukertilsynet primær vedtakskompetanse, og hjemmel til å fatte vedtak ved brudd på loven uten først å måtte forsøke å forhandle frem en frivillig innrettelse fra den næringsdrivende (se § 36 andre ledd). Lovendringen innebar at Forbrukertilsynet kan velge å gå rett på vedtak, forutsatt at lovens materielle og prosessuelle vilkår er oppfylt og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven er oppfylt, herunder at det er sendt forhåndsvarsel til den næringsdrivende etter reglene i forvaltningsloven § 16. Tilsvarende ordning ble valgt i åpenhetsloven § 9 andre og tredje ledd. Se Prop. 150 L (2020-2021) punkt 11 (merknader til § 9).

Imidlertid har det i forvaltningspraksis oppstått tvil om tolkningen av Forbrukertilsynets vedtakskompetanse etter markedsføringsloven § 36 og åpenhetsloven § 9. I markedsføringsloven § 36 første ledd (og tilsvarende i åpenhetsloven § 9 andre ledd) står det at Forbrukertilsynet skal «[...] søke å påvirke næringsdrivende til å innrette seg [...],

herunder ved å føre forhandlinger med de næringsdrivende eller deres organisasjoner.»
[Vår understrekning.]

I forarbeidene til markedsføringsloven står det at forhandlinger ikke er et vilkår for å fatte vedtak, jf. Prop. 93 L (2016-2017) side 60. Imidlertid står det på side 21 at «*Departementet vil samtidig understreke at forhandlinger, og andre måter å påvirke næringsdrivende til å innrette seg, fortsatt skal være Forbrukerombudets primære arbeidsmetode.*» Ordlyden i markedsføringsloven § 36, lest i sammenheng med forarbeidene, har i praksis gitt opphav til tvil om hva «forhandlinger» innebærer, og tvil om forholdet mellom forhandlinger, veiledning og vedtakskompetanse.

Departementet har mottatt et brev fra Forbrukertilsynet 29. april 2025 hvor det foreslås å oppheve de gjenværende restene av den tidligere «forhandlingsmodellen» i markedsføringsloven og åpenhetsloven. Forbrukertilsynet mener forhandlingsmodellen hindrer effektive vedtak og sanksjoner fordi den skaper uheldige forventninger om å forhandle med den næringsdrivende for å finne en minnelig løsning, også når det er tale om klare lovbrudd. Forbrukertilsynet mener forhandlingsmodellen bryter med hvordan tilsynsmyndigheter på andre områder per i dag er organisert. Forhandlingsmodellen er ikke tilpasset eller egnet for Forbrukertilsynets tilsynsarbeid og henger igjen fra tidligere forvaltningsstruktur som ikke lenger gjelder på tilsynets myndighetsområde.

Forbrukertilsynet mener at dagens uklare rettstilstand vil gi næringsaktører og andre virksomheter som bevisst bryter regelverket en uberettiget, økonomisk fordel i forhold til sine konkurrenter, fordi Forbrukertilsynet risikerer å ikke kunne stoppe eller reagere mot klare lovbrudd ved direkte sanksjonsbruk, men i stedet måtte bruke ressurser på dialog for å håndheve regelverket. Forbrukertilsynet har sett flere eksempler i saksbehandlingen på at slik dialog fremstår som trenering fra den næringsdrivendes side, med stadige fristutsettelse og ørsmå justeringsforslag for å hale ut tiden, som Forbrukertilsynet må gi tilbakemeldinger på at ikke er godt nok. Forhandlingsmodellen innebærer i praksis at både seriøse og useriøse næringsdrivende og virksomheter kan drive ulovlig uten risiko for sanksjoner med mindre Forbrukertilsynet har tatt kontakt med dem og bedt de slutte først. Dette går på bekostning av et effektivt forbrukervern.

Forbrukertilsynet mener at forhandlingsmodellen er en reell skranke for effektiv håndheving av forbrukervernreglene og åpenhetsloven, slik at formålet bak en videreføring av forhandlingsmodellen i forarbeidene ikke lenger er ivaretatt. Forbrukertilsynet anser at lovgivers intensjon med lovendringen i 2018 er at Forbrukertilsynet skal *veilede*, ikke «forhandle». Likevel er det ordet «forhandling» som er brukt i lov og forarbeider. Dette er etter tilsynets syn svært uheldig, da det gir et direkte misvisende bilde av realitetene og intensjonen bak «forhandlingsmodellen». I forvaltningspraksis fra Markedsrådet er det uttalelser som viser at det er uklart hvordan forhandlingsmodellen skal tolkes, jf. MR-2022-1387 (Cover Brands AS) og MR-2024-1787 (Lager 157). Se omtale nedenfor. Forbrukertilsynet mener at de gjenstående deler av forhandlingsmodellen enkelt kan fjernes med en mindre endring av dagens lovtekst.

Forbrukertilsynet understreker at en slik lovendring ikke vil medføre store endringer i gjeldende tilsynspraksis. *Veiledning* vil i praksis fortsatt være arbeidsmetoden

Forbrukertilsynet benytter mest, i form av både generell og individuell veiledning. Forbrukertilsynet viser til at tilsynet har en alminnelig veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11, på lik linje med andre forvaltningsorganer. Tilsynet viser videre til at generell veiledning i form av veiledninger på nettsiden og orienteringsbrev er et svært effektivt virkemiddel, både med hensyn til innrettelse etter regelverket og med hensyn til Forbrukertilsynets og virksomheters ressursbruk. I tillegg vil det generelle forholdsmessighetsprinsippet i forvaltningen fremdeles sette nødvendige og rimelige begrensninger for tilsynets myndighetsutøvelse, på tilsvarende måte som for andre myndigheter. Forholdsmessighetsprinsippet vil være styrende for om det er aktuelt med vedtak i den konkrete saken.

Med en lovendring hvor restene av forhandlingsmodellen oppheves, vil tilsynsarbeidet bli mer effektivt, fordi sanksjonstrusselen vil bli mer reell enn i dag. Forbrukertilsynet mener de må kunne bruke overtredelsesgebyr der vilkårene for overtredelsesgebyr er oppfylt. Hvis ikke, kan næringsdrivende begå flere alvorlige lovbrudd før det får konsekvenser.

Departementet har også mottatt et brev fra Forbrukerrådet 10. februar 2026, hvor Forbrukerrådet slutter seg til Forbrukertilsynets forslag om å oppheve restene av forhandlingsmodellen. Forbrukerrådet presenterer også noen tilleggsmomenter for å underbygge behovet for de foreslåtte lovendringene. Overordnet mener Forbrukerrådet at det finner sted omfattende brudd på forbrukervernreglene, og at det er tilnærmet risikofritt å bryte loven for de næringsdrivende på grunn av forhandlingsmodellen.

Departementet mener på denne bakgrunn at det foreligger en rettslig usikkerhet om tolkningen av markedsføringsloven § 36 første ledd og åpenhetsloven § 9 andre ledd som kan begrense Forbrukertilsynets håndheving av loven. Problembeskrivelsene fra Forbrukertilsynet og Forbrukerrådet, samt de nevnte uttalelsene i forarbeidene og i Markedsrådets praksis, viser at det er uklarheter i forholdet mellom den såkalte forhandlingsmodellen og Forbrukertilsynets vedtakskompetanse og veiledningsplikt. Dette gir etter departementets syn et mindre effektivt tilsyn med forbrukervernlovgivningen og åpenhetsloven, dårligere vern for forbrukere og sivilsamfunn, og dårligere vern for næringsdrivende i form av rettslig usikkerhet og ved at konkurrenters lovbrudd ikke kan stoppes og sanksjoneres så raskt som forutsatt ved lovendringen fra 2018.

3 Forslag til endringer i markedsføringsloven

3.1 Gjeldende rett

Kort om håndhevingsreglene i markedsføringsloven

Markedsføringsloven kapittel 7 regulerer Forbrukertilsynets og Markedsrådets håndheving av forbrukervernreglene i loven. Forbrukertilsynet og Markedsrådet skal føre kontroll med næringsdrivendes handelspraksis og avtalevilkår (§ 32). Forbrukertilsynet og Markedsrådet er faglig uavhengige forvaltningsorganer som er administrativt underordnet Barne- og familiedepartementet (§ 32 andre ledd).

Forbrukertilsynets oppgave er å føre tilsyn med bestemmelsene i markedsføringsloven kapittel 1 til 5 overholdes, samt bestemmelser gitt i medhold av loven og etter annet regelverk (§ 35). Forbrukertilsynet fører tilsyn ut fra hensynet til forbrukerne.

Markedsrådets oppgave er å behandle klager på Forbrukertilsynets vedtak (§ 37).

Forbrukertilsynets saksbehandling og vedtakskompetanse er regulert i § 36. I første ledd står det at Forbrukertilsynet skal søke å påvirke næringsdrivende til å innrette seg etter bestemmelsene, herunder ved å føre «forhandlinger» med de næringsdrivende. Det er her vi finner restene av forhandlingsmodellen i loven, se nedenfor. I andre ledd står det at dersom Forbrukertilsynet finner at en næringsdrivende har brutt loven, kan Forbrukertilsynet innhente skriftlig bekreftelse på at det ulovlige forholdet skal opphøre, eller fatte vedtak. Forbrukertilsynet kan også innhente skriftlig bekreftelse på at næringsdrivende skal tilby avhjelpende tiltak til berørte forbrukere, typisk erstatning og prisavslag.

Vedtakskompetansen er nærmere regulert i § 39. Forbrukertilsynet (og Markedsrådet) kan, dersom inngrep tilsies av forbrukerhensyn som nevnt i § 35, fatte enkeltvedtak om forbud/påbud etter § 40, tvangsmulkt etter § 41, og overtredelsesgebyr etter § 42. Vilkårene for vedtak står i nevnte bestemmelser. Vedtak om tvangsmulkt skal fastsettes for å sikre at vedtak eller bekreftelser overholdes (§ 41). Vedtak om overtredelsesgebyr kan ilegges ved forsettlig eller uaktsom overtredelse, dersom overtredelsen anses som vesentlig eller har skjedd gjentatte ganger (§ 42). Forbrukertilsynet kan også begjære fjerning av digitalt nettinhold mv. til Oslo tingrett (§ 43).

Forbrukertilsynet fører tilsyn med flere forbrukervernlover, og tilsynet skjer da etter håndhevingsreglene i markedsføringsloven kapittel 7, se blant annet angrerettloven § 28, finansavtaleloven § 3-55 og avtaleloven § 38 c.

Kort om forvaltningslovens krav til veiledning og enkeltvedtak

Vilkårene for vedtak og sanksjoner står som nevnt i markedsføringsloven § 39 med videre henvisninger. Vedtakene vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven, som innebærer at saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak må følges, med mindre annet fremgår av markedsføringsloven. Saksbehandlingen må tilfredstille reglene om blant annet veiledningsplikt, plikt til forhåndsvarsling og krav til at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes, jf. forvaltningsloven §§ 11, 16 og 17.

I Prop. 93 L (2016-2017) s. 17 viser departementet til at spørsmålet om forvaltningsorganers illeggelse av overtredelsesgebyr har vært grundig behandlet i Sanksjonsutvalgets utredning i NOU 2003:15 og Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging av denne utredningen. Utredningen førte blant annet til vedtakelsen av nytt kapittel 9 i forvaltningsloven om administrative sanksjoner (herunder overtredelsesgebyr) og nytt kapittel 10 om tvangsmulkt. Departementet viste til at næringsdrivendes rettssikkerhet i overtredelsesgebyrsakene er ivaretatt gjennom alminnelige forvaltningsrettslige krav, herunder retten til å få Forbrukertilsynets vurderinger overprøvd av Markedsrådet og de alminnelige domstoler, samt de særkravene som stilles

til behandlingen av saker om administrative sanksjoner i forvaltningsloven og EMK, se samme sted.

Forvaltningsloven gjelder behandlingsmåten i forvaltningssaker, og loven gjelder alle forvaltningsorganer (§ 1), herunder Forbrukertilsynet og Markedsrådet. Forvaltningsloven regulerer en rekke sider ved forvaltningsorganers virksomhet, herunder regler om saksbehandling, enkeltvedtak og klage på vedtak.

Forvaltningsloven § 11 oppstiller en alminnelig veiledningsplikt for forvaltningsorganer innenfor sitt saksområde. Formålet med veiledningen er å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte, jf. § 11 første ledd andre punktum. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet, jf. tredje punktum.

Veiledningspliktens rekkevidde vil «kunne variere fra sakstype til sakstype», jf. Ot.prp. nr. 75 (1993–94) s. 58. Den alminnelige veiledningsplikten i § 11 suppleres av andre og mer spesielle bestemmelser om veiledningsplikt, både i forvaltningsloven (f.eks. § 16 om forhåndsvarsel og § 17 om utrednings- og informasjonsplikt ved enkeltvedtak) og i andre lover. Forvaltningen avgjør selv om veiledningen skal gis skriftlig eller muntlig, men det «skal legges vekt på ønsket og behovet til den som skal få veiledning», jf. forskrift 15. desember 2006 nr. 1456 til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften) § 2.

Forvaltningsorganer som behandler saker med private parter, skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning, jf. § 11 andre ledd. Etter forespørsel fra en part og ellers når «sakens art eller partens forhold» gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi veiledning om gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommendes område (bokstav a), og regler for saksbehandlingen, særlig om parters rettigheter og plikter etter forvaltningsloven (bokstav b). Veiledningspliktens omfang vil variere, og «sakens art» kan skape behov for veiledning dersom regelverket er uoversiktlig eller komplisert, eller dersom saken har stor velferdsmessig eller økonomisk betydning for parten, se Karnovs lovkommentar til § 11 andre ledd (note 11). «Partens forhold» kan skape behov for veiledning dersom parten er i en vanskelig livssituasjon eller av andre grunner ikke har forutsetninger for selv å sette seg inn i saken (op.cit.).

Forvaltningsloven § 16 gjelder forhåndsvarsling før vedtak treffes, og gir parten anledning til å uttale seg. Forhåndsvarslet skal gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv, jf. andre ledd. Hva som kreves av innhold i forhåndsvarslet kan variere fra saksområde til saksområde, se blant annet Rt. 2011 s. 1393 avsnitt 44. Forhåndsvarsling kan unnlates i visse tilfelle, jf. § 16 tredje ledd.

Forvaltningsloven § 17 oppstiller forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt før vedtak treffes. Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. første ledd. Dersom forvaltningsorganet under saksforberedelsen mottar opplysninger om en part, skal de forelegges ham til uttalelse, jf. andre ledd. Partene bør også gjøres kjent med opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at de har grunnlag og interesse for å uttale seg om, jf. tredje ledd. Forvaltningsloven kapittel 9 stiller krav til vedtak om administrative sanksjoner, typisk overtredelsesgebyr (§ 44), og

stiller blant annet krav til lovhjemmel og angir momenter ved utmåling av gebyrets størrelse. Forvaltningsloven kapittel 10 stiller krav til vedtak om tvangsmulkt.

Det vises til at Stortinget har vedtatt en ny forvaltningslov, jf. lov 20. juni 2025 nr. 81, men den har ikke trådt i kraft. Veiledningsplikten i gjeldende forvaltningslov § 11 er i hovedsak vedtatt videreført i den nye forvaltningsloven § 14 mv, jf. Prop. 79 L (2024-2025) punkt 30 på s. 406-407 (merknader til § 14). Det samme gjelder i hovedsak for reglene om forhåndsvarsel og utredningsplikt.

Etter departementets vurdering er ikke veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11 et vilkår for å fatte vedtak etter markedsføringsloven § 39. Eventuelle brudd på veiledningsplikten og andre saksbehandlingsregler i forvaltningsloven vil imidlertid kunne medføre at vedtak blir ansett ugyldig dersom feilen har virket bestemmende på vedtakets innhold, for eksempel at saken ikke er godt nok opplyst eller at det er lagt til grunn feil faktum i vedtaket, jf. forvaltningsloven § 41.

I juridisk litteratur er det pekt på at anførsler om ugyldighet på grunn av saksbehandlingsfeil sjelden har ført frem i saker for Markedsrådet, jf. Tore Lunde, *Markedsføringsloven med kommentarer*, Universitetsforlaget 2025, på s. 416. Her er det vist til to saker fra Markedsrådet hvor selskapet anførte at det forelå saksbehandlingsfeil i form av brudd på forhåndsvarslingsreglene i forvaltningsloven § 16, men hvor Markedsrådet fant at det ikke var tilfellet, jf. MR-2014-1597 (Uno Life) og MR-2017-205 (Strex II). Markedsrådet viste her til at det nærmere innholdet i varslings- og orienteringsplikten framgår av et samspill mellom forvaltningsloven § 16 og § 17, sammenholdt med forvaltningens generelle ansvar for sakens opplysning etter § 17 første ledd og orienterings- og veiledningsplikten etter § 11.

Forbrukertilsynets saksbehandling og vedtakskompetanse

Markedsføringsloven § 36 regulerer «Forbrukertilsynets saksbehandling og vedtakskompetanse». Første ledd lyder:

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

Bestemmelsen viderefører restene av den såkalte forhandlingsmodellen etter lovendringen i 2018.

Paragraf 36 andre ledd lyder:

«Dersom Forbrukertilsynet finner at en næringsdrivende handler i strid med bestemmelsene nevnt i § 35, kan Forbrukertilsynet innhente skriftlig bekreftelse på at det ulovlige forholdet skal opphøre, eller fatte vedtak. Forbrukertilsynet kan også innhente skriftlig bekreftelse på at næringsdrivende skal tilby avhjelpende tiltak til berørte forbrukere.»

Bestemmelsen slår fast at Forbrukertilsynet kan innhente skriftlig bekreftelse eller fatte vedtak. I forarbeidene står det:

«Det er ikke et vilkår for å kreve skriftlig bekreftelse eller å fatte vedtak at Forbrukertilsynet har forsøkt å komme frem til en frivillig ordning gjennom forhandlinger etter første ledd.» (Se Prop. 93 L (2016-2017) punkt 8.1 på s. 60.)

Det følger av lovens ordlyd lest i sammenheng med den uttalelsen i forarbeidene at det ikke er et vilkår for å fatte vedtak at Forbrukertilsynet har forsøkt å komme frem til en frivillig ordning gjennom forhandlinger. Begrunnelsen for å fjerne det tidligere kravet om frivillig ordning var først og fremst fordi forhandlinger kan gi useriøse næringsdrivende en mulighet til å trenere saken og holde den lovstridige handelspraksisen gående under forhandlingene, noe som er særlig problematisk ved mer alvorlige overtredelser av markedsføringsloven, jf. Prop. 93 L (2016-2017) punkt 4.2.4 på s. 21. Videre var begrunnelsen å bidra til vesentlig lavere saksbehandlingstid i en rekke saker.

Plikten til å søke å oppnå «frivillig ordning» ble fjernet fra markedsføringsloven ved lovendringen i 2018, men deler av forhandlingsmodellen ble videreført i § 36 første ledd. I forarbeidene ble det uttalt at forhandlinger, og andre måter å påvirke næringsdrivende til å innrette seg, fortsatt skal være Forbrukertilsynets primære arbeidsmetode. Bakgrunnen var at departementet vurderte det slik at modellen med dialog og forhandlinger fungerer godt i et flertall av sakene som behandles av Forbrukertilsynet, se Prop. 93 L (2016-2017) punkt 4.2.2 på s. 19. Forarbeidene viser også til at ettersom hjemmelen for sanksjoner står i bestemmelsens annet ledd, er det et tydelig signal om at utgangspunktet for Forbrukertilsynets virksomhet skal være den mykere tilnærmingen etter første ledd. Se Prop. 93 L (2016-2017) punkt 4.2.4 på s. 21.

Forvaltningspraksis fra Markedsrådet

Forbrukertilsynet har særlig vist til to saker fra Markedsrådet som omhandler tolkningen av Forbrukertilsynets vedtakskompetanse etter § 36 (og åpenhetsloven § 9).

I Markedsrådets sak MR-2022-1387 (Cover Brands AS) ble Forbrukertilsynets forbudsvedtak med tvangsmulkt og overtredelsesgebyr stadfestet (men gebyrets størrelse ble nedjustert). Selskapet anførte blant annet at forhandlingsmodellen innebar at Forbrukertilsynet skulle ha innledet en dialog med selskapet fremfor å fatte vedtak, og at det derfor forelå en saksbehandlingsfeil. Markedsrådet viste til at Forbrukertilsynet har en alminnelig veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11, og at denne må ses i sammenheng med forhandlingsmodellen i markedsføringsloven § 36 første ledd. Markedsrådet uttalte blant annet:

«Markedsrådet påpeker at selv om kravet om å forsøke frivillig ordning er fjernet, gir markedsføringsloven § 36 første ledd et tydelig signal om at forhandlinger fortsatt skal være Forbrukertilsynets primære arbeidsmetode, jf. Prop. 93 L (2016–2017) s. 21. Sett i sammenheng med den alminnelige veiledningsplikten er ikke Markedsrådet enig i at Forbrukertilsynet står fritt til å fatte vedtak dersom vilkårene for dette er oppfylt, fremfor å gå i dialog. Med overtredelsesgebyr som en mulig sanksjonsform mener Markedsrådet at veiledningsplikten bør ivaretas spesielt.»

Markedsrådet viste til at Forbrukertilsynet tidligere hadde gitt selskapet veiledning, og at «... Forbrukertilsynet har gjort nok for å sikre at veiledningsplikten er oppfylt.» Markedsrådet viste til at selskapet var en profesjonell aktør som skal kjenne regelverket i markedsføringsloven. Markedsrådet konkluderte med at det ikke forelå saksbehandlingsfeil.

I sak MR-2024-1787 (Lager 157) opphevet Markedsrådet vedtaket fra Forbrukertilsynet om overtredelsesgebyr for brudd på åpenhetsloven. Begrunnelsen var at Markedsrådet fant at det var en språklig usikkerhet ved om vilkåret om «gjentatte overtredelser» var oppfylt ved to overtredelser av loven. Markedsrådet uttalte imidlertid også avslutningsvis:

«I tillegg kommer at adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr av lovgiver er ment å være et subsidiært virkemiddel når Forbrukertilsynet ikke lykkes i å håndheve reglene på annen måte eller det foreligger gjentatte kvalifiserte brudd på åpenhetsloven § 6. I Lager 157's tilfelle kan det ikke utelukkes at det er tale om et enkeltstående nytt brudd på bestemmelsen.»

Markedsrådet har også behandlet problemstillingen om veiledningsplikten i en nyere sak i MR-2025-1584 (Floyd). Selskapet var ilagt et overtredelsesgebyr på 2 millioner kroner for ulovlig og villedende bruk av førpriser i salgsmarkedsføring. Selskapet klaget vedtaket inn for Markedsrådet, og anførte at vedtaket var ugyldig blant annet fordi Forbrukertilsynet hadde brutt veiledningsplikten ved at selskapet ikke ble gitt individuell veiledning før det ble ilagt overtredelsesgebyr, og at veiledning ville vært et tilstrekkelig virkemiddel i saken (premiss 60). Selskapet anførte at det er et krav om forutgående veiledning for å kunne ilegge overtredelsesgebyr, og at et slikt krav fremgår av markedsføringsloven, forarbeidene, forvaltningspraksis og forvaltningsloven § 11 første ledd.

Markedsrådet understreket at næringsdrivende har et selvstendig ansvar for å innrette virksomheten etter gjeldende lover og regler. Markedsrådet uttalte at verken sakens art eller partens forhold i denne saken hadde gitt Forbrukertilsynet en plikt til på eget initiativ å gi individuell veiledning etter forvaltningsloven § 11 før det ble varslet og fattet vedtak om overtredelsesgebyr (premiss 62). I relasjon til forhandlingsmodellen i markedsføringsloven § 36 andre ledd, uttalte Markedsrådet at det ikke kan utledes av bestemmelsen eller forarbeidene at det er et vilkår om individuell veiledning for å kunne ilegge overtredelsesgebyr (premiss 63). Kravet om frivillig ordning ble fjernet ved 2018-lovendringen. Markedsrådet legger til grunn at forhandlingsmodellen ikke oppstiller et generelt krav om individuell veiledning for at det skal kunne ilegges overtredelsesgebyr for brudd på markedsføringsloven med tilhørende forskrifter.

Markedsrådet uttalte at rådets uttalelser i tidligere saker må sees i lys av de konkrete forholdene i de aktuelle sakene (premiss 64). Uttalelsene kan ikke forstås slik at det generelt gjelder et absolutt krav om at Forbrukertilsynet alltid skal forsøke dialog eller veiledning overfor den næringsdrivende før det kan ilegges overtredelsesgebyr etter markedsføringsloven. Hvorvidt det foreligger en plikt til å gi individuell veiledning eller forsøke å få den næringsdrivende til å innrette seg frivillig etter regelverket, må avgjøres konkret i den enkelte sak. Markedsrådet fant at Forbrukertilsynet ikke hadde en plikt til å

gi forutgående individuell veiledning før vedtaket om ileggelse av overtredelsesgebyr, og at det heller ikke forelå brudd på veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11 (premiss 68).

Kort om sammenlignbare tilsynsorganers vedtakskompetanse og veiledningsplikt

I det følgende pekes det på noen sammenlignbare tilsynsmyndigheters vedtakskompetanse, og forholdet til forvaltningsloven § 11.

Finanstilsynet

Finanstilsynsloven kapittel 4 angir Finanstilsynets generelle virkemidler. I forarbeidene til loven er det vist til at Finanstilsynet har veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11, og at Finanstilsynet driver et informasjons- og veiledningsarbeid på finansmarkedsområdet, se Prop. 75 L (2023-2024) punkt 5.2.4 på s. 50. Departementet uttalte at det ikke er behov for noen særskilt regulering av Finanstilsynets veiledningsplikt i ny finanstilsynslov. Dette anses tilstrekkelig regulert blant annet gjennom forvaltningsloven § 11 om veiledningsplikt.

Konkurransetilsynet

Konkurransetilsynets oppgaver fremgår i konkurranseloven § 9 første ledd, herunder skal Konkurransetilsynet kontrollere at lovens forbud og påbud overholdes (bokstav a). Etter § 9 andre ledd plikter Konkurransetilsynet å «*veilede foretak vedrørende forståelse av denne lov, lovens rekkevidde og dens anvendelse i enkeltsaker.*» Både Konkurransetilsynet og departementet har i sin praksis lagt til grunn at veiledningsplikten etter konkurranseloven § 9 ikke går lenger enn forvaltningens generelle veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11, jf. Prop. 75 L (2012-2013) punkt 8.4.1 på s. 134. Konkurranseloven § 9 andre ledd har ingen selvstendig betydning for innholdet i eller omfanget av Konkurransetilsynets veiledningsplikt utover forvaltningsloven § 11, jf. samme sted.

Om innholdet i Konkurransetilsynets veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11 står det i nevnte proposisjon punkt 8.4.1 at veiledningen må tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å gi slik veiledning, jf. § 11 første ledd. Forvaltningsorganet må derfor ved vurderingen av omfanget av veiledningsplikten i den enkelte sak foreta en avveining av sakens karakter, behovet for veiledning og ressursituasjonen i organet. Forvaltningsorganet skal vurdere partenes behov for veiledning. Det følger av dette at dersom parten bistås av profesjonelle rådgivere som for eksempel advokater eller selv har særlige forutsetninger for å kjenne og anvende regelverket, kan forvaltningens veiledningsplikt være mer begrenset. Det følger av annet ledd at veiledningsplikten gjelder regelverk og praksis på det aktuelle området, saksbehandlingsregler og, om mulig, å peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet.

Konkurranselovutvalget gjennomgikk nylig Konkurransetilsynets virkemidler i NOU 2025: 11. Utover en språklig presisering av veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 i konkurranseloven § 9 siste ledd, er det ikke gjort noen innholdsmessige endringer som gjelder forholdet mellom veiledning og vedtak, jf. nevnte NOU s. 275.

I juridisk litteratur står det at konkurranseloven § 9 andre ledd må ses som en bestemmelse om at Konkurransetilsynet må bruke veiledning *som del av sine virkemidler*. Se Hans Petter Graver, «Konkurransetilsynets veiledningsplikt – på bakgrunn av forvaltningens alminnelige veiledningsplikt», Tidsskrift for Rettsvitenskap, 2016, s. 186–205.

Konkurransetilsynet fører også tilsyn med lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden, jf. lovens § 11. Konkurransetilsynet overtok denne oppgaven fra det tidligere Dagligvaretilsynet fra og med 1. mai 2026. Det følger av § 14 første ledd at Konkurransetilsynet skal gi informasjon om loven og veiledning i enkeltsaker. Det følger videre av andre ledd at tilsynet av eget tiltak, eller etter henvendelse fra andre, skal søke å påvirke næringsdrivende til å innrette seg etter loven. Nærings- og fiskeridepartementet skriver i lovens forarbeider at bestemmelsen «[m]edfører at tilsynets saksbehandling blir basert på en forhandlingsmodell, som ligner den som fremgår av markedsføringsloven § 36», jf. Prop. 33 L (2019-2020) punkt 6.5.4 s. 50. Hvis tiltak etter § 14 andre ledd ikke er tilstrekkelig for å sikre at loven overholdes, kan Konkurransetilsynet treffe forbuds- eller påbudsvedtak, jf. § 15 første ledd. Tilsynet har plikt til å søke å oppnå minnelig løsning før det eventuelt starter en prosess mot et mulig vedtak, jf. Prop. 33 L (2019-2020) punkt 6.5.4 s. 52.

Datatilsynet

Datatilsynet er tilsynsmyndighet etter personvernforordningen, jf. personopplysningsloven § 20. Lovens kapittel 7 regulerer sanksjoner og tvangsmulkt, herunder overtredelsesgebyr.

Datatilsynet skal bidra til økt kunnskap om og interesse for personvern gjennom blant annet kommunikasjon. God veiledning og informative nettsider om personvern rettet til både innbyggere og virksomheter, er sentralt for å oppnå dette. Kommunikasjonsarbeidet er basert på statens kommunikasjonspolitikk og gjeldende regelverk, slik som offentlighetsloven og forvaltningsloven, jf. omtale på hjemmesiden.

Mattilsynet

Mattilsynet fører tilsyn med matloven, og kan fatte nødvendige vedtak om sanksjoner, se matloven § 23. Begrepet «nødvendige vedtak» skal både forstås som en henvisning til proporsjonalitetsprinsippet/forholdsmessighetsprinsippet og som mulighet for Mattilsynet til å foreta nødvendige prioriteringer, se Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 157. Begrepet «nødvendige vedtak» er også valgt ut fra en vurdering av at det skal ligge en viss frihet til å velge om det skal fattes vedtak eller ei. Selv om virksomheten er forpliktet til å følge regelverket, vil det nødvendigvis ikke alltid være hensiktsmessig eller bli ansett som effektivt tilsyn å fatte vedtak overalt hvor det er konstatert et forskriftsstridig forhold. Et målrettet og effektivt tilsyn kunne tilsi at enkeltstående observasjoner av mindre alvorlig karakter i første omgang kun påpekes overfor parten, til fordel for økt innsats og oppmerksomhet mot oppfølging av generelle systemfeil eller mer alvorlige brudd på regelverket. En påpeking av plikten til å følge regelverket anses rettslig kun som en

veiledning og ikke som et enkeltvedtak. Som hovedregel skal det fattes vedtak når det foreligger brudd på regelverket.

3.2 Departementets forslag

Ordlyden i markedsføringsloven § 36 første og andre ledd, lest i sammenheng med forarbeidene, taler for en tolkning hvor det ikke er et vilkår for å fatte vedtak at Forbrukertilsynet først har forsøkt å forhandle frem en frivillig ordning. Etter denne tolkningen har Forbrukertilsynet i dag hjemmel til å kunne gå rett på vedtak, forutsatt at lovens vilkår om sanksjoner er oppfylt. Fremstillingen av forvaltningspraksis ovenfor, kan likevel synes å indikere at forholdet mellom hjemmelen til å fatte vedtak og forhandlinger som primær arbeidsmetode, står i et visst spenningsforhold. I Markedsrådets vedtak i MR-2025-1584 (Floyd) uttalte Markedsrådet at forhandlingsmodellen ikke oppstiller et generelt krav om individuell veiledning for at det skal kunne ilegges overtredelsesgebyr for brudd på markedsføringsloven, men at dette må avgjøres konkret i den enkelte sak. Etter departementets vurdering illustrerer uttalelsen at forhandlingsmodellen har medført en uklarhet i tolkningen av Forbrukertilsynets vedtakskompetanse.

For å klargjøre rettstilstanden mener departementet at det er behov for å gjøre endringer i lovteksten.

Lovendringene i 2018 har gitt Forbrukertilsynet mer effektive håndhevsregler for å kunne stoppe og sanksjonere lovbrudd. En viktig del av Forbrukertilsynets virksomhet består i å veilede næringsdrivende om regelverket og kravene som gjelder for markedsføring og avtalevilkår. Tilsynet har også utarbeidet egne veiledninger for en rekke bransjer og fagfelt. Samtidig avdekker Forbrukertilsynet saker med lovbrudd, hvor det er nødvendig å benytte vedtak og sanksjoner for å stoppe lovbruddene.

Etter departementets vurdering er det viktig at Forbrukertilsynet har nødvendige og effektive verktøy til å kunne stoppe og sanksjonere lovbrudd. Forbrukertilsynet bør ha tilsvarende vedtakskompetanse som andre sammenlignbare tilsynsorganer. Det er behov for et tydelig Forbrukertilsyn, som både veileder og informerer næringsdrivende som i dag, men som også har klare og tydelige sanksjonsmuligheter som tilsynet kan velge å benytte der det anses påkrevd. Dette er viktig for å oppnå både individual- og allmennpreventiv effekt. Ved at næringsdrivende vet at de risikerer sanksjoner ved vesentlig eller gjentatte brudd på lovverket, gir det økt insentiv for næringsdrivende til å innrette seg.

Forhandlingsmodellen er en historisk ordning som delvis ble videreført ved lovendringen i 2018. Gjennomgangen viser at forhandlingsmodellen ikke har gitt så effektive tilsynsregler som tilsiktet, og at modellen har skapt rettslig uklarhet i praksis. Etter departementets vurdering er det derfor behov for å gjøre justeringer i reglene.

Dersom siste rest av forhandlingsmodellen oppheves, vil de næringsdrivende fortsatt ha krav på veiledning etter forvaltningsloven § 11. At en part har fått veiledning om regelverket etter forvaltningsloven § 11, er likevel ikke et vilkår for å fatte vedtak. Det er det heller ikke for andre sammenlignbare tilsynsorganer, jf. gjennomgangen ovenfor.

Forbrukertilsynet vil fortsatt kunne velge å bruke veiledning som arbeidsmetode overfor næringsdrivende som bryter loven. I mange tilfeller vil det være mest effektivt, for eksempel der Forbrukertilsynet finner det hensiktsmessig å behandle et bestemt saksområde eller problemstilling samlet gjennom veiledning til bransjen.

Forbrukertilsynet kan også i stedet velge å innhente skriftlig bekreftelse på at det ulovlige forholdet skal opphøre, jf. markedsføringsloven § 36 andre ledd første alternativ.

Forbrukertilsynets alminnelige veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11 vil derfor sikre de næringsdrivende tilsvarende veiledning som de får i dag. Det følger videre av forskriften om Forbrukertilsynets og Markedsrådets saksbehandling at Forbrukertilsynet skal legge vekt på å gjøre sin virksomhet kjent blant publikum, og å informere forbrukere og næringsdrivende om de regelverkene det fører tilsyn med (§ 1). Forbrukertilsynet har publisert en lang rekke veiledninger på hjemmesiden, og disse oppdateres jevnlig. Det er blant annet veiledninger om digitale tjenester, finansielle tjenester og prismarkedsføring mv. Forbrukertilsynet orienteringsbrev til ulike bransjer publiseres også på hjemmesiden, eksempelvis orienteringsbrev til strømbransjen. Videre publiseres Forbrukertilsynets og Markedsrådets vedtak på begge respektive hjemmesider samt på Lovdata Pro.

Næringsdrivende kan også be om veiledning fra Forbrukertilsynet via en funksjon som heter *Min side*, eller via telefon og e-post. Forbrukertilsynet gjennomfører også møter med bransjeforeninger og næringsdrivende.

Forbrukertilsynet har i forslaget understreket at oppheving av § 36 første ledd ikke vil innebære store endringer i gjeldende tilsynspraksis, og at veiledning fortsatt vil være den arbeidsmetoden som Forbrukertilsynet benytter mest, i form av både generell og individuell veiledning. Forbrukertilsynet skriver at:

«Generell veiledning i form av veiledninger på våre nettsider og orienteringsbrev er et svært effektivt virkemiddel, både med hensyn til innrettelse etter regelverket og med hensyn til både Forbrukertilsynets og virksomheters ressursbruk.»

Dersom det anses nødvendig med vedtak, må vilkårene for forbuds- og påbudsvedtak med tvangsmulkt eller vilkårene for overtredelsesgebyr være oppfylt, jf. § 39 og §§ 40 til 42. Vilråene for overtredelsesgebyr er at det foreligger «fortsettlig eller uaktsom overtredelse», og at overtredelsen anses som «vesentlig eller har skjedd gjentatte ganger». Forbrukertilsynet «kan» fatte vedtak om overtredelsesgebyr, jf. markedsføringsloven § 42. I den skjønsmessige vurdering av om et foretak skal ilegges en administrativ sanksjon, og ved individuell utmåling av sanksjonen, kan det være et relevant moment om Forbrukertilsynet har hatt generell veiledning tilgjengelig eller gitt individuell veiledning, før det aktuelle lovbruddet skjedde.

Før et eventuelt vedtak fattes vil den næringsdrivende få et forhåndsvarsel og gis anledning til å uttale seg om saken, jf. forvaltningsloven § 16. Videre gjelder de øvrige kravene i forvaltningsloven om saksforberedelse ved enkeltvedtak, herunder utrednings- og informasjonsplikt i § 17 og partens adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter i § 18. Forbrukertilsynet må også vurdere eventuelle nye opplysninger og faktiske og rettslige innsigelser før vedtak fattes. Et vedtak kan klages inn for Markedsrådet, jf. markedsføringsloven 37, og eventuelt videre til domstolene.

Etter departementets vurdering vil det å oppheve forhandlingsmodellen ikke redusere de næringsdrivendes rettssikkerhet eller øke risikoen for vedtak ved lovbrudd. Forslaget vil imidlertid klargjøre at næringsdrivende som bryter loven risikerer å bli ilagt en sanksjon når lovens vilkår for dette er oppfylt.

Det er heller ikke grunn til å anta at forslaget vil medføre at Forbrukertilsynet vil fatte vesentlig flere vedtak enn i dag. Forbrukertilsynet vil som i dag vurdere om det er vedtak, eller i stedet andre virkemidler som generell eller individuell veiledning, som er best egnet for å sikre at næringsdrivende innretter seg etter loven, jf. ordlyden «kan» fatte vedtak i § 39.

En lovendring og klargjøring av § 36 kan gjøres på flere måter. Forbrukertilsynets og Forbrukerrådets lovforslag går ut på å oppheve første ledd i § 36. En annen løsning kan være å oppheve andre komma som lyder «herunder ved å føre forhandlinger med de næringsdrivende eller deres organisasjoner». En tredje løsning kan være å endre ordlyden «føre forhandlinger med de næringsdrivende» til «veilede de næringsdrivende».

Etter departementets vurdering har Forbrukertilsynets og Forbrukerrådets forslag gode grunner for seg. Ved å oppheve § 36 første ledd vil man oppnå at uklareheter knyttet til restene av den historiske forhandlingsmodellen fjernes helt. Det er viktig at næringsdrivende enkelt kan forstå håndhevingsreglene, herunder at man risikerer vedtak og sanksjoner dersom man bryter markedsføringsloven. Det er også viktig at bransjeorganisasjoner og næringsdrivende vet at det ikke er aktuelt å forhandle om lovbrudd. Det vil være ressursbesparende for alle parter å klargjøre rettstilstanden. Det vil gi økt forutberegnelighet for rettsanvenderne, og økt preventiv effekt ved at det gjøres helt klart at næringsdrivende risikerer vedtak med sanksjoner dersom man bryter loven.

Etter departementets vurdering innebærer forslaget om å oppheve § 36 første ledd en viktig klargjøring av rettstilstanden, og dette vil være en fordel for alle rettsanvendere. Dette vil gi effektiv håndheving og preventiv effekt, i tråd med formålet med lovendringene i 2018, og gi Forbrukertilsynet tilsvarende vedtakskompetanse som sammenlignbare tilsynsmyndigheter. Forslaget vil sikre et mer effektivt forbrukervern, herunder en mer effektiv tilsynsmyndighet, samt ivareta næringslivets behov for at konkurrenter ikke urettmessig tjener på lovbrudd.

Det bes om høringsinstansenes syn på forslaget.

Se utkast til markedsføringsloven § 36.

4 Forslag til endringer i åpenhetsloven

4.1 Gjeldende rett

Kort om loven og håndhevingsreglene

Åpenhetsloven trådte i kraft 1. juli 2022. Åpenhetslovens formål er å fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i forbindelse med produksjon av varer og levering av tjenester, og sikre

allmennheten tilgang til informasjon om hvordan virksomheter håndterer negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (§ 1).

Forbrukertilsynet fører tilsyn med loven, og håndhevingsreglene er skåret over samme lest som markedsføringsloven, se Prop. 150 L (2020-2021) punkt 9.1.3.

Forbrukertilsynet skal gjennom generelle opplysninger, råd og veiledninger arbeide for at reglene i loven og vedtak i medhold av loven blir fulgt (§ 8). For øvrig gjelder reglene om veiledningsplikt i forvaltningsloven § 11. Forbrukertilsynet fører tilsyn med loven (§ 9) og kan fatte forbuds- eller påbudsvedtak med tvangsmulkt og overtredelsesgebyr (§§ 11 til 14).

Vedtakskompetansen

Åpenhetsloven § 9 gjelder Forbrukertilsynets kontroll og håndheving. Andre ledd lyder:

«Forbrukertilsynet skal av eget tiltak, eller etter henvendelse fra andre, søke å påvirke virksomhetene til å innrette seg etter loven, herunder ved å føre forhandlinger med virksomhetene eller deres organisasjoner.»

I forarbeidene står det at andre ledd fastsetter utgangspunktet om at Forbrukertilsynet skal forsøke å få virksomhetene til å innrette seg etter lovens plikter, den såkalte forhandlingsmodellen. Det står videre at dette prinsippet vil stå sterkt ved Forbrukertilsynets tilsyn med åpenhetsloven, og at bestemmelsen tilsvarende markedsføringsloven § 36 første ledd. Det vises her til Prop. 150 L (2020-2021) punkt 11 i merknader til § 9.

I forarbeidene står det videre at tilsynsreglene i åpenhetsloven bygger på tilsynsreglene i markedsføringsloven, men med enkelte tilpasninger. Forarbeidene viser til at tilsynet bør skje etter forhandlingsmodellen i markedsføringsloven § 36, med henvisning til bestemmelsens forarbeider (Prop. 93 L (2016-2017) punkt 4.2). I forarbeidene til § 9 andre ledd presiseres det at Forbrukertilsynet ikke kan akseptere løsninger som er i strid med åpenhetsloven. Det presiseres også at Forbrukertilsynet ikke har en absolutt plikt til å forhandle, og det nevnes som eksempel at der virksomheten må forutsettes å kjenne reglene godt, er det ikke nødvendig for tilsynet å forhandle før det treffes et vedtak. Det vises her til Prop. 150 L (2020-2021) punkt 9.3.3.1.

Åpenhetsloven § 9 tredje ledd første punktum lyder:

«Dersom Forbrukertilsynet finner at en virksomhet handler i strid med loven, kan Forbrukertilsynet innhente skriftlig bekreftelse på at det ulovlige forholdet skal opphøre, eller fatte vedtak.»

Bestemmelsen angir hva Forbrukertilsynet kan gjøre dersom en virksomhet opptrer i strid med bestemmelsene i loven. Forbrukertilsynet kan da innhente skriftlig bekreftelse på at det ulovlige forholdet skal opphøre, eller fatte vedtak. Det står i forarbeidene at Forbrukertilsynet kan fatte vedtak i alle saker, og at bestemmelsen tilsvarende markedsføringsloven § 36 annet ledd første punktum. Det vises her til Prop. 150 L (2020-2021) punkt 11 i merknader til § 9 tredje ledd.

4.2 Departementets forslag

På samme måte som for markedsføringsloven § 36 mener departementet at det i praksis er oppstått rettslig uklarhet om tolkningen av forhandlingsmodellen i åpenhetsloven § 9 andre ledd, og at det er behov for å gjøre endringer i lovteksten for å klargjøre rettstilstanden. De samme argumentene og hensynene som drøftet i punkt 3.2 om markedsføringsloven gjelder tilsvarende for åpenhetsloven. Det vises til drøftelsen ovenfor.

Åpenhetsloven har også en egen bestemmelse i § 8 om veiledning:

Forbrukertilsynet skal gjennom generelle opplysninger, råd og veiledninger arbeide for at reglene i loven og vedtak i medhold av loven blir fulgt. For øvrig gjelder reglene om veiledningsplikt i forvaltningsloven § 11.

I forarbeidene står det at bestemmelsen innebærer en presisering av Forbrukertilsynets veiledningsplikt som strekker seg lengre enn veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11. Veiledningen kan blant annet bestå av å utarbeide informasjonsskriv, arrangere kurs, for eksempel om aktsomhetsvurderinger, utarbeide veiledningsmateriell som eksempelvis konkretiserer hvilke menneskerettighetskonvensjoner og konkrete rettigheter som lovens plikter omhandler, og gi virksomhetene generelle tips og råd om hvordan de skal gå frem for å oppfylle lovens krav. Det vises her til Prop. 150 L (2020-2021) punkt 11 i merknader til § 8.

I forarbeidene står det videre at tilsynsorganets primære oppgave bør være å gi god veiledning om regelverket. Det er et viktig tiltak for å sikre at loven følges uten at det påfører virksomhetene urimelig høye kostnader. God veiledning forenkler også tilsynsarbeidet. God generell veiledning er et viktig virkemiddel for å oppnå lovens målsetning på en ressurseffektiv måte. Det vises her til Prop. 150 L (2020-2021) punkt 9.2.3.

Departementet foreslår ingen endring i veiledningsbestemmelsen i åpenhetsloven § 8.

Departementet vil peke på at Forbrukertilsynet har drevet utstrakt veiledning om åpenhetsloven. Forbrukertilsynet har en egen fane på hjemmesiden om åpenhetsloven, hvor det er publisert veiledning om loven, og hvor det er publisert artikler og forklaringer for virksomheter. Forbrukertilsynet har også deltatt på, og selv arrangert, flere foredrag og seminarer for næringsdrivende om åpenhetsloven.

Departementet gjennomførte i 2025 en evaluering av åpenhetsloven, som bygger på rapporter fra KPMG og SIFO. Departementets evaluering er publisert i rapport av 26. juni 2025 (tilgjengelig på regjeringen.no). Ifølge rapporten har åpenhetsloven bidratt til flere konkrete forbedringer for arbeidstakere og sårbare grupper (rapporten punkt 3.4). Rapporten peker på at det fremdeles er stort behov for veiledning knyttet til åpenhetslovens plikter fra virksomheter av ulik størrelse og fra ulike bransjer, og viser til at Forbrukertilsynet bygger kontinuerlig ut sine veiledninger om åpenhetsloven (rapporten punkt 3.5). Det står også at departementet vil vurdere behovet og mulighetene for ytterligere veiledning. I rapporten omtales også Forbrukertilsynet som veilednings- og tilsynsorgan, og enkelte virksomheter har problematisert Forbrukertilsynets rolle som

både veilednings- og tilsynsorgan. Departementet vil vurdere innspillene i det videre arbeidet (rapporten punkt 3.10).

For å klargjøre rettstilstanden om forhandlingsmodellen foreslår departementet å oppheve åpenhetsloven § 9 andre ledd, slik at det er klart at Forbrukertilsynet kan fatte vedtak ved brudd på loven. Det foreslås som nevnt ingen endringer i veiledningsbestemmelsen i § 8.

Departementet har også vurdert som alternativ å endre ordlyden i andre ledd, tilsvarende drøftelsen ovenfor av markedsføringsloven § 36 første ledd. Etter departementets vurdering er den beste løsningen å oppheve andre ledd. Det vises til drøftelsen av markedsføringsloven ovenfor, som gjelder tilsvarende for åpenhetsloven.

Det bes om høringsinstansenes syn på forslaget.

Se utkast til åpenhetsloven § 9.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

5.1 Konsekvenser for næringsdrivende og andre virksomheter

Forslaget klargjør gjeldende rett, og vil gi større rettsklarhet og forutberegnelighet for næringsdrivende og andre virksomheter. Forslaget om å oppheve restene av forhandlingsmodellen i markedsføringsloven § 36 første ledd og åpenhetsloven § 9 andre ledd vil i praksis ikke medføre store endringer ettersom Forbrukertilsynet fortsatt vil veilede næringsdrivende, jf. blant annet veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11, samt veiledningsplikten i åpenhetsloven § 8. Forslaget klargjør for det første at det i slike tilfeller er tale om *veiledning*, og ikke forhandlinger. Forslaget klargjør for det andre at forutgående veiledning om regelverket saken gjelder ikke er et vilkår for at Forbrukertilsynet kan fatte vedtak. Formålet med lovendringen er å klargjøre at Forbrukertilsynet har hjemmel til å kunne fatte vedtak uten å måtte veilede eller forhandle med den næringsdrivende først, forutsatt at de materielle og prosessuelle kravene for vedtak er oppfylt. Det er ikke ventet en stor økning i antall vedtak.

Det er positivt for næringsdrivende at aktører som bryter loven skal kunne stoppes og sanksjoneres raskt, slik at næringsdrivende konkurrerer på like vilkår.

5.2 Konsekvenser for forbrukere og allmennheten

Forslaget vil gi større klarhet om at Forbrukertilsynet kan stoppe og sanksjonere urimelig handelspraksis overfor forbrukere. Forslaget vil dermed gi bedre forbrukervern.

Forslaget vil også bidra positivt til å oppnå åpenhetslovens formål i § 1 om å sikre allmennheten tilgang til informasjon om hvordan virksomheter håndterer negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold.

5.3 Konsekvenser for det offentlige

Forslaget vil gi Forbrukertilsynet større klarhet i når instansen kan fatte vedtak med sanksjoner mot praksis som er i strid med markedsføringsloven og åpenhetsloven. Dette vil gi et mer effektivt tilsyn og bedre ressursutnyttelse for Forbrukertilsynet og Markedsrådet. Det er ikke ventet en stor økning i antall vedtak.

6 Merknader til bestemmelsene

6.1 Markedsføringsloven

Til § 36

Det foreslås å oppheve § 36 *første ledd*. Gjeldende *annet ledd* blir første ledd. Forslaget innebærer en klargjøring av at Forbrukertilsynet har hjemmel til å kunne fatte vedtak uten å måtte veilede eller forhandle med den næringsdrivende først. Formålet er å klargjøre rettstilstanden, sørge for en effektiv håndheving og preventiv effekt, samt ivareta næringslivets behov for at konkurrenter ikke urettmessig tjener på lovbrudd.

Veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 gjelder på vanlig måte.

Se de generelle merknadene i punkt 3.2.

6.2 Åpenhetsloven

Til § 9

Det foreslås å oppheve § 9 *andre ledd*. Gjeldende *tredje ledd* og *fjerde ledd* blir henholdsvis andre ledd og tredje ledd. Forslaget innebærer en klargjøring av at Forbrukertilsynet har hjemmel til å kunne fatte vedtak uten å måtte veilede eller forhandle med virksomheten først. Formålet er å klargjøre rettstilstanden og sørge for en effektiv håndheving og preventiv effekt.

Informasjonsplikten etter åpenhetsloven § 8 første punktum og veiledningsplikten etter åpenhetsloven § 8 andre punktum og forvaltningsloven § 11, gjelder på vanlig måte.

Se de generelle merknadene i punkt 4.2.

7 Utkast til lovendringer

I

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

§ 36 skal lyde:

§ 36. *Forbrukertilsynets saksbehandling og vedtakskompetanse*

Dersom Forbrukertilsynet finner at en næringsdrivende handler i strid med bestemmelsene nevnt i § 35, kan Forbrukertilsynet innhente skriftlig bekreftelse på at det ulovlige forholdet skal opphøre, eller fatte vedtak. Forbrukertilsynet kan også innhente skriftlig bekreftelse på at næringsdrivende skal tilby avhjelpende tiltak til berørte forbrukere.

II

I lov 18. juni 2021 nr. 99 om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold gjøres følgende endringer:

§ 9 skal lyde:

§ 9. *Kontroll og håndheving*

Forbrukertilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene i loven overholdes. Tilsynet skjer ut fra hensynet til å fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold.

Dersom Forbrukertilsynet finner at en virksomhet handler i strid med loven, kan Forbrukertilsynet innhente skriftlig bekreftelse på at det ulovlige forholdet skal opphøre, eller fatte vedtak. Markedsrådet behandler klager på Forbrukertilsynets vedtak.

For øvrig gjelder markedsføringsloven § 32, § 33, § 37 og forskrift gitt i medhold av § 38 tilsvarende for kontroll og håndheving etter denne loven.