



Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
22/9554

DERES REFERANSE
22/3066

DATO
13.12.2022

Høring - styrking av forbrukeres rett til å betale med kontanter

1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 1. september 2022 forslag til endring i finansavtalelovens regler om betalingsoppgjør på høring. Høringsfristen er 19. desember 2022.

I høringsnotatet viser departementet til at stadig flere butikker og tjenesteleverandører ikke lenger aksepterer kontanter som betalingsmiddel. Mange næringsdrivende ønsker ikke å ta imot kontanter fra forbrukere på grunn av kostnadsmessige og praktiske årsaker. Noe av bakgrunnen kan også være at den gjeldende bestemmelsen ikke gir tilstrekkelig tydelige rammer for retten til å betale med kontanter i forskjellige betalingssituasjoner. Departementets forslag til endring i finansavtaleloven er begrunnet i at forbrukere kan ha legitime behov for å betale med kontanter i mange sammenhenger, samt behovet for en reell beredskapssikkerhet tilfelle svikt i betalingsformidlingsløsningene.

Finanstilsynet er enig i at det er behov for en tydeligere plikt til å tilby forbrukerne å betale med kontanter, og støtter at det foreslås en lovendring. Videre mener Finanstilsynet at det bør innføres en beløpsgrense for betaling med kontanter. I tillegg bør forskriftshjemmelen som er foreslått, omfatte mer enn regulering av kontantbetaling på buss og bane.

2 Kontantbetaling ivaretar viktige forbruker- og samfunnshensyn

Det er noe usikkerhet ved anslagene, men Norges Bank har estimert at kontantbetalingene utgjør 5,8 prosent av betalingene på fysiske utsalgssteder.¹ Tallene fra Norges Bank bekrefter at bruken av kontanter avtar, og pandemien har til dels forsterket nedgangen.²

Den reduserte bruken av kontantbetalinger i samfunnet har bidratt til bedre, billigere og sikrere betalingstjenester. Både næringsdrivende og forbrukerne har nytt godt av dette. Lavere omløp av kontanter har også i noen henseender begrenset muligheten for hvitvasking av midler fra kriminell aktivitet.

¹ [Rapport fra Norges Bank om finansiell infrastruktur 2022 s. 47-48](#)

² [Rapport fra Norges Bank om finansiell infrastruktur 2022 s. 26](#)

Norges Bank opplyser at ressursene som går med til å gjennomføre betalinger, har gått noe ned fra 2013 til 2020, men at de samfunnsøkonomiske enhetskostnadene for kontantbetalinger har økt som følge av at betalingene er færre.³ Norges Bank oppgir at betalinger med kort hadde en beregnet samfunnsøkonomisk enhetskostnad på 4,8 kroner. Til sammenligning hadde kontantbetalingene en enhetskostnad på 19,2 kroner.

Bankenes plikt etter finansforetaksloven § 16-4 til å yte kontanttjenester ble ytterligere presisert gjennom tilføyelsen av § 16-8 i finansforetaksforskriften. Bakgrunnen for endringen var å tydeliggjøre at bankene har en plikt til å tilby kontanttjenester.

Kostnadene knyttet til kontanttjenester, samt næringslivets behov for rimelige, effektive og enkle betalingsløsninger, må veies opp mot hensynet til forbrukernes behov for å kunne betale med kontanter. Som det framgår i høringsnotatet, kan det være flere ulike grunner til at forbrukere ikke ønsker eller kan benytte seg av de betalingsystemene som en betalingsmottaker har lagt til rette for.

Det er bare bankene som kan utstede bankkontopenger. Dette gjør kontantene essensielle for en liten gruppe forbrukere, som av forskjellige grunner kan være avskåret fra å benytte banktjenester og som ikke ellers kan delta i samfunnet på lik linje som innehavere av bankkontopenger.

Stortinget har i forbindelse med behandlingen av Finansmarkedsmeldingen 2021 bedt om at regjeringen setter ned et offentlig utvalg som skal vurdere kontantenes rolle i samfunnet framover. Det pågår også et prosjekt i Norges Bank for å utrede om digitale sentralbankpenger skal innføres i Norge. Det er ennå uklart hvilken funksjonalitet digitale sentralbankpenger eventuelt vil ha, hvor stor etterspørselen blir og hvilken stilling kontantene i så fall vil få. Arbeidet har heller ikke som siktemål å erstatte kontantene.

Ny teknologi kan gi muligheter for nye digitale betalingsformer som ikke krever at brukeren har bankkonto eller andre betalingsmidler utstedt av andre, og som tar opp i seg en del av de positive egenskapene til kontantene, for eksempel når det gjelder enkelhet i bruk og finansiell inkludering. Selv om samfunnet går mot heldigitalisering av betalingsystemene, må utviklingen skje i et tempo og med løsninger som er tilpasset alle forbrukergruppene. Et kontantfritt samfunn må være tilgjengelig for alle. Så lenge enkelte forbrukergrupper fortsatt ikke har tilgang til digitale betalingsmidler, er det viktig at det innenfor visse rammer fortsatt er en reell mulighet til å betale med kontanter.

På denne bakgrunn mener Finanstilsynet at viktige forbruker- og samfunnshensyn tilsier at forbrukere fremdeles skal ha rett til å gjøre opp med kontanter og at hjemmelen for denne retten, og rammene for den, bør reguleres i finansavtaleloven.

3 Finansavtaleloven § 2-1 første og andre ledd

Departementet foreslår å videreføre finansavtaleloven § 2-1 første og andre ledd som gjelder regulering av andre betalingsløsninger enn kontanter. Finanstilsynet har ingen merknader til dette.

³ [Rapport fra Norges Bank om finansiell infrastruktur 2022 s. 45](#)

4 Finansavtaleloven § 2-1 tredje ledd

4.1 Ufravikelighet

Departementet skriver i punkt 5.1 at § 2-1 i ny finansavtalelov, lest i sammenheng med bestemmelsen om ufravikelighet i forbrukerforhold, innebærer at det ikke er adgang til å omgå rett til kontant betaling ved å henvise til at en vare- eller tjenesteyter ikke har noen kontraheringsplikt med forbrukere som ønsker å betale med kontanter. Dette er sentralt, og Finanstilsynet er enig i dette utgangspunktet.

Den foreslåtte bestemmelsen viser til at plikten for den næringsdrivende til å tilby betaling i kontanter gjelder overfor forbrukere. Det følger av finansavtaleloven § 1-4 første ledd hvem som er forbrukere, og av § 1-9 at loven ikke kan fravikes ved avtale til skade for en forbruker. I høringsnotatet skriver departementet at bestemmelsen utformes som en plikt for den næringsdrivende, slik at det ikke er adgang til å betale seg bort fra dette og heller ikke unngå å inngå avtale med forbrukere som ønsker å betale med kontanter. Finanstilsynet støtter dette.

4.2 Faste forretningslokaler

Det foreslås at retten til å betale med kontanter skal gjelde i betjente faste forretningslokaler der næringsdrivende selger varer eller tjenester til forbrukere.

Retten til å betale med kontanter i faste forretningslokaler er allerede klar etter dagens regelverk, og forbrukerne har en begrunnet forventning om å kunne betale med kontanter i slike situasjoner.

Departementet ber i høringsnotatet om innspill på mulige tilfeller der det av særlige grunner kan være behov for unntak fra retten til kontant betaling i faste forretningslokaler, og om det kan tenkes tilfeller der retten til kontant betaling også bør gjelde for varer eller tjenester som selges utenfor faste forretningslokaler.

Finanstilsynet vil peke på at de foreslåtte reglene kan reise visse tolknings spørsmål når det er tale om varer og tjenester som tilbys av det offentlige på faste utsalgssteder. Det følger av § 1-2 første ledd i ny finansavtalelov at reglene i kapittel 2, herunder § 2-1, kun gjelder på "formuerettens område". Plikten til å tilby kontantbetaling gjelder for "næringsdrivende". Det offentlige vil i mange tilfeller kunne opptre innenfor formuerettens område, men i tillegg blir det spørsmål om når slik offentlig virksomhet kan karakteriseres som næringsvirksomhet i finansavtalelovens forstand.

Begrepet næringsdrivende defineres ikke i ny finansavtalelov, men det antas at man kan legge til grunn samme innhold i begrepet som i markedsføringsloven § 5 bokstav b. Her defineres næringsdrivende som en fysisk eller juridisk person som utøver næringsvirksomhet, og enhver som handler i vedkommendes navn eller på vedkommendes vegne.

I forarbeidene til markedsføringsloven, Ot.prp. nr. 55 (2007–2008), heter det på s. 92 at også offentlige institusjoner og virksomheter vil kunne anses som næringsdrivende etter loven. Dersom virksomheten utøves i konkurranse med private aktører stilles det samme krav til eksempelvis markedsføringen av ytelsen som tilbys.

Finanstilsynet vil peke på at det kan oppstå tolknings spørsmål knyttet til hvorvidt salg av varer og tjenester fra det offentlige, som eksempelvis det offentlige legekantoret, svømmehaller og idrettsplasser, omfattes av regelen. Finanstilsynet mener dette bør klargjøres.

4.3 Krav til tilrettelegging

Departementet skriver i høringsnotatet at en rett for kunden til å betale med kontanter ikke vil innebære en plikt for selgeren til å sørge for nøyaktig samme tilrettelegging for denne betalingsformen som for andre betalingsformer. Det vises blant annet til at man må kunne finne seg i mer kø i den ene betjente kassen der det tas imot kontanter.

Et annet spørsmål er om den næringsdrivende trenger tilby veksling eller om det kan kreves at forbrukeren må stille med et beløp i kontanter tilsvarende det varen eller tjenesten koster. Dette kan være praktisk i noen tilfeller, for eksempel på kollektivtransport, mens det i andre tilfeller i realiteten kan avskjære retten til å betale med kontanter, for eksempel i dagligvarebutikker. Dersom dette skal regnes som en lovlig begrensning for noen typer tjenester, mener Finanstilsynet at dette eventuelt kan reguleres nærmere i forskrift.

Videre kan det reises spørsmål hvilket utslag finansavtaleloven § 2-4 første ledd vil få. Betalingsmottakeren har etter denne bestemmelsen rett til å ta gebyr for bruk av et bestemt betalingsinstrument eller betalingsmiddel, men gebyret kan ikke overstige den faktiske kostnaden ved bruken av betalingsinstrumentet eller betalingsmiddelet. Kostnadene ved å tilby kontant betaling vil trolig i de fleste tilfeller være svært høye sammenlignet andre betalingsformer. Dersom disse kostnadene fullt ut skyves over på de kontantbetalende, vil prisen for å betale kontant kunne bli så høy at den i realiteten vil avskjære retten til slik betaling. Det kan tilsi at det fastsettes et tak eller annen begrensning på adgangen til å gebyrlegge kontantbetalinger. Dette vil i så fall kreve nærmere utredning.

4.4 Betaling for varer kjøpt på kreditt

Departementet ber om innspill på om det skal inntas et uttrykkelig unntak for avtaler om kjøp av varer eller tjenester på kreditt. Begrunnelsen er at forbrukeren sjelden vil ha ønske eller behov for å oppsøke salgslokalet for å nedbetale kreditten der. Finanstilsynet er enig i at dette er lite praktisk, og at det ikke er like tungtveiende hensyn som gjør seg gjeldende i slike situasjoner.

4.5 Beløpsmessige eller andre begrensninger

Departementet ber om synspunkter på om det bør oppstilles beløpsmessige eller andre begrensninger, for eksempel at retten til å betale med kontanter ikke gjelder for beløp som overstiger den tilsvarende grensen på 40 000 kroner etter hvitvaskingsloven § 5, eller av hensyn til ransrisiko ikke skal gjelde om natten.

Finanstilsynet støtter innføringen av en beløpsgrense på 40 000 kroner. Beløpsgrensen i hvitvaskingsloven § 5 gjelder for forhandlere av gjenstander, som ikke kan motta vederlag i kontanter på 40 000 kroner eller mer. I Prop.76 L (2016–2017) om endringer i hvitvaskingsloven og verdipapirhandeloven s. 32 framgår det at beløpsgrensen for kontantvederlag på 40 000 kroner til forhandlere av gjenstander, begrenser forbrukeres rett til å foreta oppgjør med tvungne betalingsmidler etter finansavtaleloven § 38 tredje ledd.

Det er ikke klart definert i loven eller i forarbeidene til hvitvaskingsloven hvordan "forhandlere av gjenstander" skal forstås, men i Prop.76 L (2016–2017) s. 25 skriver departementet at "Det er en forutsetning om at det dreier seg om næringsdrivende. Beløpsgrensen vil altså ikke gjelde mellom privatpersoner".

Departementet har foreslått at finansavtaleloven § 2-1 tredje ledd skal gjelde ved salg av varer og tjenester fra "næringsdrivende". For salg av varer legger derfor hvitvaskingsloven § 5 allerede en begrensning på retten til å betale med kontanter når en handler varer hos næringsdrivende, og Finanstilsynet støtter at dette også innføres for tjenester.

5 Finansavtaleloven § 2-1 fjerde ledd – forskriftshjemmel

Departementet foreslår en forskriftshjemmel for å regulere kollektivtransporttjenester, herunder buss og bane. Høringsinstansene bes dermed i denne omgang primært om å uttale seg om behovet for en forskriftshjemmel med egne regler for buss og bane. Hva slike særlige regler eventuelt skal gå ut på, vil departementet komme tilbake til.

Departementet skriver i høringsnotatet at den foreslåtte bestemmelsen ser ut til å ha en hensiktsmessig avgrensning når det gjelder varer, men at det er noe mer usikkert når det gjelder betaling av tjenester. Dette kan omfatte flere tjenester enn buss- og banetransport.

Det kan etter Finanstilsynets vurdering være behov for en forskriftshjemmel som gir mulighet til å definere flere tilfeller hvor retten til å betale med kontanter bør gjelde, selv om tjenesten ikke selges fra et fysisk lokale. Dette behovet kan særlig gjelde nødvendighetstjenester, eksemplifisert i høringen som strøm og husleie.

Departementet ønsker innspill på om det kan være behov for en tilrettelegging for adgangen til å kunne betale faktura med kontanter. Finanstilsynet kjenner ikke til i hvor stor grad fakturaer og regninger betales med kontanter i dag, og hvilke problemer som oppstår i praksis. For de som ikke har bankkonto, er det derimot liten tvil om at de får problemer med å delta i samfunnet dersom de ikke har mulighet til å betale regninger.

En løsning kan være å pålegge alle tilbydere av nødvendighetstjenester å ta imot oppgjør i kontanter, for eksempel på sin forretningslokasjon. Dette vil i stor grad samsvare med det som er regelen i dag. Etter Finanstilsynets syn bør en vurdere om det kan innføres en rett til å betale fakturaer kontant i bankfilialer. Dette vil gi en mer praktisk mulighet til å betale for slike tjenester med kontanter enn det som er tilfellet i dag. Den foreslåtte plikten i finansavtaleloven ligger til næringsdrivende og dermed forbrukerens avtalepart. Dersom man pålegger bankene å ta imot fakturabetaling i kontanter flyttes denne plikten over til bankene, som i utgangspunktet ikke er en del av avtalen med forbrukeren. Denne løsningen kan ses i sammenheng med bankenes plikt til å tilby kontanttjenester, og det må i så fall vurderes nærmere hvor langt en slik forpliktelse skal gå. En slik løsning må også skje innenfor rammene av hvitvaskingsregelverket, som setter krav om blant annet legitimering og dokumentasjon av midlenes opprinnelse.

6 Sanksjoner ved brudd på bestemmelsene om kontant betaling

I forarbeidene til ny finansavtalelov framgår det at hvilke bestemmelser som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, bør utredes nærmere og eventuelt sendes på høring før det er aktuelt å foreslå nye bestemmelser om overtredelsesgebyr.⁴ I forbindelse med en slik generell vurdering, vil det være aktuelt å se på muligheten for å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på § 2-1.

⁴ Prop.92 LS (2019–2020) s. 399

Finanstilsynet mener Forbrukertilsynet bør gis en selvstendig hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på finansavtalelovens § 2-1 tredje ledd. Dette kan inntas i finansavtaleloven § 7-2, slik departementet skriver.

For Finanstilsynet

Ann Viljugrein
direktør for bank- og forsikringstilsyn

Jo Gjedrem
seksjonsleder

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.