



NORGES BANK

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Dato: 7. desember 2022
Deres ref.:
Vår ref.: 22/05226

Norges Banks høringssvar - Styrking av forbrukeres rett til å betale med kontanter - endringer i finansavtalelovens regler om betalingsoppgjør

Norges Bank viser til høringsnotat av 1. september der Justis- og beredskapsdepartementet ber om merknader til departementets høringsnotat med forslag til endring i § 2-1 i lov 18. desember 2020 nr. 146 om finansavtaler. Videre viser vi til vårt brev til Finansdepartementet 31. januar 2019.

Departementet viser i notatet til at finansavtaleloven er uklar når det gjelder rekkevidden av forbrukeres rett til å betale med kontanter. Norges Bank deler denne oppfatningen, ser positivt på at bestemmelsen nå vil bli klargjort, og støtter i hovedsak Justis- og beredskapsdepartementets forslag. Norges Bank har noen innspill til høringsforslaget.

Kontanternes betydning

I høringsnotatet viser departementet til at det på bakgrunn av kontanternes betydning for et effektivt betalingssystem, herunder beredskapshensyn, fortsatt bør legges til rette for bruk av kontanter som betalingsmiddel. Norges Bank deler denne oppfatningen, og viser til vurderinger i vårt brev til Finansdepartementet 31. januar 2019 og rapporten Finansiell infrastruktur 2022. Lovgiver har i ny sentralbanklov fastslått at kontanter er tvungent betalingsmiddel, jf. § 3-5 (1).

Samfunnet blir generelt mer digitalisert, og betalingsvaner har endret seg. Kontanter brukes stadig mindre til fordel for elektroniske betalingsløsninger, og reduserte volumer har ført til at de samfunnsmessige kostnadene per kontantbetaling har økt. Nye typer penge- og betalingssystemer og nye aktører har kommet til. På bakgrunn av slike strukturelle endringer utreder også Norges Bank om innføring av digitale sentralbankpenger er hensiktsmessig for å fremme tillit til pengevesenet og et effektivt og sikkert betalingssystem. Disse utviklingstrekkene endrer imidlertid ikke de grunnleggende vurderingene i ovennevnte brev fra 2019. Kontanter har fortsatt viktige funksjoner i betalingssystemet. De er i siste instans eneste alternativ ved full svikt i de elektroniske betalingsløsningene, og er viktige for dem som ikke behersker eller har mulighet til å bruke digitale løsninger. Selv om det er behov for visse avklaringer, bl.a. knyttet til omfang av kontantberedskap og ansvarsdeling ved mer omfattende svikt i samfunnsmessig infrastruktur, vil kontanter ha en viktig rolle i betalingssystemet også framover.

For at kontanter skal kunne fylle sine funksjoner, må de være tilgjengelige og anvendelige. Etter Norges Banks syn vil den foreslåtte klargjøringen være et viktig bidrag til å sikre kontanters anvendelighet.

Nærmere om lovforslaget

De foreslåtte lovendringene vil i stor grad klargjøre rekkevidden av forbrukeres rett til å betale med kontanter. Som redegjort for i høringsnotatet, er det et behov for slik klargjøring. I det vesentlige støtter Norges Bank de foreslåtte endringene i finansavtaleloven § 2-1.

Forslaget til endret bestemmelse i § 2-1 (3) knytter som utgangspunkt forbrukeres rett til å betale med kontanter til «faste forretningslokaler», og det vises til at dette vilkåret skal forstås på samme måte som i angrerettloven § 5 bokstav c. Videre er det foreslått at retten til å betale med kontanter skal begrenses til «betjente» lokaler. Norges Bank støtter dette forslaget.

Forslaget til endringer i finansavtaleloven § 2-1 (3) er avgrenset til salg fra «næringsdrivende». Som utgangspunkt er dette en hensiktsmessig avgrensning, siden det neppe er behov for ufravikelig regulering av betalinger forbrukere imellom. Avgrensningen til «næringsdrivende» kan likevel medføre enkelte tilstiltfeller, f.eks. kiosksalg ved idrettsarrangementer. Et annet eksempel kan være betaling av varer og tjenester på sykehus og andre helseinstitusjoner. Vi antar at det også kan oppstå andre typer tilstiltfeller, f.eks. knyttet til om et lokale er betjent eller ikke. Norges Bank ser det som viktig at bestemmelsene er så tydelige som mulig, og vil fremheve at det kan oppstå behov for å avklare slike tilstiltfeller i forskrift. På denne bakgrunn mener Norges Bank at den foreslåtte forskriftshjemmelen i § 2-1 (4) bør utvides slik at den også kan benyttes til å avgjøre andre tilstiltfeller enn retten til å betale med kontanter for kollektivtransport med buss og bane.

Departementet ber om synspunkter på om det bør oppstilles beløpsmessige begrensninger på forbrukeres rett til å betale med kontanter, og om det bør settes andre begrensninger, f.eks. at retten ikke skal gjelde om natten på grunn av ransrisiko. Forslaget er i hovedsak en presisering av gjeldende rett. Norges Bank kan i utgangspunktet ikke se at det er behov for ytterligere beløpsbegrensninger ut over det som allerede finnes i hvitvaskingsloven, skatte- og merverdiavgiftsloven mm. Vi vil likevel peke på at hvitvaskingslovens begrensning på 40.000 kroner bare gjelder for salg av gjenstander. Det kan etter vårt syn være grunn til å vurdere om denne grensen bør utvides til også å gjelde tjenester. Norges Bank har ellers ikke vurdert ransrisiko, men vil anta at presiseringen i seg selv ikke vil påvirke ransrisikoen på en slik måte at det er behov for begrensninger. Skulle det likevel vise seg at lovendringen medfører økt ransrisiko som er vanskelig å håndtere, antar vi at en utvidet forskriftshjemmel som nevnt ovenfor kan være nyttig hvis det skulle oppstå behov for å presisere særskilte begrensninger i retten til å betale med kontanter.

Departementet ønsker synspunkter på om lovteksten bør presiseres slik at forbrukeres rett til å betale med kontanter ikke skal gjelde betaling etter avtale om kreditt. Norges Bank antar at den foreslåtte lovteksten i § 2-1 (3) kun omfatter salg ytelse mot ytelse, og at betalinger etter avtale om kreditt faller utenfor bestemmelsen.

Departementet ber også om høringsinstansenes syn på behovet for en forskriftshjemmel med egne regler for kollektivtransporttjenester med buss og bane. Vi ser at det i forbindelse med kollektivtransporttjenester kan være særlige hensyn som kan tilsi en

særskilt regulering, og støtter derfor forslaget om særskilt forskriftshjemmel for dette området. Men som nevnt er det Norges Banks syn at forskriftshjemmelen bør utvides noe sammenlignet med forslaget til ny § 2-1 (4). Vi viser til merknadene foran.

Departementet tar også opp en problemstilling knyttet til betaling av faktura. Det legges til grunn at det ikke er urimelig at forbrukere som har tilgang til bankkonto henvises til bankkontobetaling, selv om de ønsker å betale med kontanter. Problemstillingen er knyttet til forståelsen av vilkåret «hos betalingsmottakeren» i gjeldende finansavtalelov § 38 (3). Dette vilkåret er nå foreslått fjernet, og erstattet med «betjente faste forretningslokaler» der varer og tjenester selges. Vi forstår forslaget slik at det kun omfatter salg ytelse mot ytelse. Da antar vi at spørsmålet om forbrukeres adgang til å betale fakturaer kontant på selgers forretningslokale i de fleste tilfeller faller bort. Tjenester som f.eks. strøm tilbys ikke fra faste forretningslokaler. Vi antar med andre ord at den problemstillingen som departementet tar opp angående betaling av fakturaer, i liten grad vil være relevant for den reviderte bestemmelsen. Vi vil likevel peke på at ikke alle forbrukere har bankkonto, og selv med bankkonto er det ikke nødvendigvis mulig for alle å betale en faktura med bankkontopenger. Det kan for eksempel være situasjoner hvor kontoinnehaveren har begrenset tilgang til kort, nedsatt funksjonsevne eller ikke nødvendige digitale ferdigheter, eller hvor bankkontoen er sperret. Det er viktig at forbrukere sikres mulighet til å betale fakturaer, og behovet for å kunne betale med kontanter vil være avhengig av om det finnes andre hensiktsmessige løsninger.

Gjeldende bestemmelse i finansavtaleloven § 2-1 (3) regulerer betalinger med «tvungne betalingsmidler». I forslaget til endret bestemmelse er dette uttrykket erstattet med «kontanter», men så vidt vi kan se er ikke denne endringen kommentert. Norges Bank viser til at «kontanter» i motsetning til «tvungne betalingsmidler» ikke nødvendigvis er et presist rettsbegrep, jf. motsetningsvis sentralbankloven § 3-5 (1), og antar at formuleringen på dette punkt bør vurderes.

Sanksjoner

Som nevnt i brev til Finansdepartementet 31. januar 2019 mener Norges Bank at det er viktig at det knyttes klare sanksjonsmuligheter til påbudet om å sikre forbrukeres rett til å betale med kontanter. Vi noterer oss at departementet vil ha en gjennomgang av om en slik hjemmel kan tas inn i finansavtaleloven § 7-2, og oppfordrer til at dette arbeidet prioriteres.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det følger kostnader av å gi forbrukere muligheten til å betale med kontanter. Dette lovforslaget er i hovedsak en klargjøring av en allerede eksisterende bestemmelse, og som departementet påpeker vil konsekvensene av forslaget bl.a. avhenge av i hvilken grad de næringsdrivende i dag overholder regelverket. På denne bakgrunn antar vi at forslaget har begrensede konsekvenser for dem som i dag har en praksis som er i tråd med hva som følger av klargjøringen.

Næringsdrivendes kostnader ved å motta kontanter vil blant annet være avhengig av bankenes tilbud av kontanttjenester. Vi viser i den forbindelse til at finansforetaksloven § 16-4 og finansforetaksforskriften § 16-7 og § 16-8 pålegger bankene å sikre sine kunder muligheter til uttak og innskudd av kontanter i samsvar med kundenes forventninger og behov.



Med hilsen

Ida Wolden Bache
Sentralbanksjef

Torbjørn Hægeland
Direktør, finansiell stabilitet

*Elektronisk signert / Signed electronically:
7.12.2022, Ida Wolden Bache
7.12.2022, Torbjørn Hægeland*

Vedlegg:

Kopi til: