

Justis- og beredskapsdepartementet

Levert elektronisk på regjeringen.no

Deres ref.

Vår ref.
Sak nr: 22/7897-2
Saksbehandler: Atle Eika
Dir.tlf: 94027138

Dato:
15.12.2022

Forbrukertilsynets høringsutalelse - styrking av retten til kontant betaling

1 INNLEDNING

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat av 1. september 2022 om *“Styrking av forbrukeres rett til å betale med kontanter – endringer i finansavtalelovens regler om betalingsoppgjør”*.

Forslaget fra departementet går ut på tilføyelser til den eksisterende ordlyden i den nye finansavtaleloven av 2020 § 2-1. Formålet med tilføyelsen har vært å styrke forbrukers rett til å betale med kontanter, i tillegg til å klargjøre regelen slik at den blir enklere å forholde seg til både for forbrukerne og næringsdrivende. Forbrukertilsynet støtter departementet i dette, men har enkelte kommentarer til forslagets utforming.

Det er Forbrukertilsynet som fører tilsyn med bestemmelsen per i dag, og det er ikke foreslått endringer i dette. Forbrukertilsynet har ikke behandlet saker som omhandler brudd på bestemmelsen den siste tiden ut fra overordnede prioriteringer og i påvente av lovrevisjonen.

Vi ser imidlertid at retten til å betale med kontanter er noe som opptar svært mange forbrukere. Forbrukertilsynet mottar jevnt over mange klager fra forbrukere som opplever å bli nektet å betale med kontanter i ulike kjøpsituasjoner. Vi forventer en økning i klager når lovendringen blir vedtatt og kjent. For at formålet med endringen skal oppnås, og ut fra ut fra

hensynet til effektiv håndheving, er det viktig at den foreslåtte regelen er enkel og tydelig, og i liten grad åpner opp for tvilstilfeller.

Forbrukertilsynet støtter derfor forslaget om en klargjøring av rettsregelen, gjeldende fra 1. januar 2023 og at endringen inntas i ny finansavtalelov § 2-1. Hovedformålet med en slik lovendring, må etter vår vurdering være å synliggjøre for forbruker hvor de kan og ikke kan forvente å betale med kontanter, og for næringsdrivende hvem som er og hvem som ikke er forpliktet til å ta imot kontant betaling.

Det er Forbrukertilsynets vurdering at ordlyden som foreslås i høringsnotatet ikke i tilstrekkelig grad klargjør rettsregelen. Etter vårt syn vil ikke de foreslåtte endringene gjøre det enklere å forholde seg til bestemmelsen for forbrukere og næringsdrivende, se nærmere om dette under i punkt 2. Vi anser videre at en forskriftshjemmel, slik departementet tar til orde for, om retten til å betale med kontanter på kollektivtransporttjenester, heller ikke bidrar til å forenkle regelverket, se punkt 3. Forbrukertilsynet ønsker også å knytte noen bemerkninger til sanksjoner for manglende etterlevelse, se punkt 4, og vi har også noen betraktninger knyttet til økonomiske og administrative konsekvenser, se punkt 5.

2 FINANSAVTALELOVENS VIRKEOMRÅDE

I høringen trekkes det frem at departementet ønsker synspunkter knyttet til praktiske konsekvenser av forslaget.

I ny finansavtalelov fremgår det at kapittel 2 gjelder betalingsoppgjør og pengekrav på formuerettens område, jf. § 1-2 (1). Retten til kontant betaling følger av kapittel 2, og er derfor avgrenset mot offentligrettslige betalingsoppgjør og pengekrav.¹ Dette innebærer at retten til kontant betaling blant annet ikke vil omfatte offentlige institusjoner som legekantor, sykehus, offentlige servicetilbud etc. Etter vårt syn er dette uheldig. Det må videre antas at ikke alle brukere av disse tjenestene nødvendigvis har anledning til å betale på andre måter enn kontant betaling.

Forbrukertilsynet foreslår derfor at det inntas et unntak i lovens § 1-2 første ledd når det gjelder retten til kontant betaling. Ordlyden kan for eksempel utformes slik:

«(1) *Kapittel 2 gjelder betalingsoppgjør og pengekrav på formuerettens område, med unntak av retten til kontant oppgjør etter § 2-1, som også gjelder for offentlige tjenestetilbud.*»

¹ Prop.92 LS (2019-2020) s. 339.

Forbrukertilsynet foreslår at unntaket også synliggjøres gjennom et nytt ledd i § 2-1, for eksempel slik:

«(4) Retten til kontant oppgjør etter denne bestemmelsen er ikke begrenset til formuerettens område, jf. § 1-2 (1).»

3 SALG FRA FYSISK LOKALE

3.1 Innledning

Departementet ber om høringsinstansenes syn på forslaget, og ønsker tilbakemeldinger om praktiske konsekvenser av forslaget og eksempler på mulige tvilstilfeller. Videre ønsker departementet innspill om mulige tilfeller der det av særlige grunner kan være behov for unntak fra retten til kontant betaling i faste lokaler, og om det kan tenkes tilfeller der retten til kontant betaling bør gjelde for varer eller tjenester som selges utenfor faste forretningslokaler.

3.2 Avgrensning til fysisk utsalgssted – utfordringer for tilsynet med bestemmelsen

3.2.1 Overordnet

Departementet legger opp til at vilkåret for retten til kontant betaling knyttes opp til om varen eller tjenesten selges fra et fysisk utsalgssted, ved at ny bestemmelse benytter begrepet «fast forretningslokale». Det er lagt til grunn av departementet at begrepet «fast forretningslokale» skal følge samme legaldefinisjon som i angrerettloven § 5 bokstav c.

Forbrukertilsynet anser det som positivt at det er forsøkt å avgrense hvor langt retten til kontant betaling strekker seg. Dette kan sikre bedre forutberegnelighet for forbrukere og næringsdrivende. Avgrensningen til fysisk utsalgssted, slik den er foreslått i bestemmelsens ordlyd sett opp mot uttalelsene i høringen, kan likevel medføre en del utfordringer for Forbrukertilsynets tilsyn med bestemmelsen. Dette er utdypet nedenfor.

3.2.2 Utfordringer knyttet til koblingen mot angrerettloven - overordnede hensyn bak angrerettloven er i motstrid med hensyn bak foreslått rett til kontant betaling

Angrerettloven har flere formål, hvorav et av de overordnede er å sikre at forbrukerne mottar relevant og nødvendig informasjon før avtale inngås. Dette gjelder når avtalen inngås ved fjernsalg og ved salg utenom faste forretningslokaler.² Det primære siktemålet er slik sett å sikre forbrukeren når avtalen inngås utenom fast forretningslokale.

² Prop.64 L (2013-2014) s. 8

Forslaget til ny bestemmelse i finansavtaleloven § 2-1 har på sin side som formål å sikre forbruker rett til kontant betaling når avtale inngås i faste forretningslokaler. Forbrukertilsynet anser det uheldig at legaldefinisjonen av fysisk utsalgssted bygger på en lov hvis formål er å sikre forbruker i situasjoner hvordan handelen ikke foretas i fysiske forretningslokaler, når tilsvarende ikke gjelder etter finansavtaleloven.

Den foreslåtte legaldefinisjonen kan på denne bakgrunn, etter Forbrukertilsynets syn, by på en rekke utfordringer knyttet til tolkningen av «fast forretningslokale» i forslaget til finansavtalelov § 2-1.

Oppsummert vil koblingen til angrerettloven etter Forbrukertilsynets syn kunne medføre grensedragninger som får utilsiktet effekt for en eventuell rett til kontant betaling. Dette fordi vurderinger av hva som skal defineres som «fast forretningslokale» etter angrerettloven må vurderes ut fra angrerettlovens formål om å sikre forbruker ved avtaleinngåelse utenom fast forretningssted, som kan sies å være et «motsatt» formål av foreslått bestemmelse om retten til kontant betaling. I dette mener vi også det er viktig at departementet tar med seg i sin vurdering at definisjonen av «fast forretningslokale» i angrerettloven er en gjennomføring av Norges forpliktelser etter forbrukerrettighetsdirektivet. Tolkningen av hva «fast forretningslokale» betyr, vil dermed i utgangspunktet måtte følge EU-domstolens tolkninger. Dermed vil også tolkningen av ny finansavtalelov § 2-1 være knyttet mot samme, hvilket igjen kan lede til uforutsette og ikke tilsiktede konsekvenser for retten til kontant betaling.

De nærmere utfordringene ved en eventuell kobling mellom retten til kontant betaling og definisjoner i angrerettloven, er behandlet nedenfor.

3.2.3 Nærmere om angrerettlovens definisjon av fysisk lokale og utfordringer knyttet til eventuell kobling hit i ny bestemmelse

I angrerettloven § 5 bokstav c defineres «faste forretningslokaler» som «sted for detaljsalg der den næringsdrivende utøver sin faste virksomhet, eller flyttbare forretningslokaler for detaljsalg der den næringsdrivende vanligvis utøver sin virksomhet» (våre uthevinger).

Rent språklig legger bestemmelsen opp til en del skjønnsmessig grensedragninger. Begrepet «faste forretningslokaler» ble innført med angrefristloven av 1972, og erstattet begrepet «fast utsalgssted». Endringen i begrepet til «faste forretningslokaler» skulle ikke innebære en realitetsendring.³ Av den grunn viser forarbeidene til nåværende og tidligere angrerettlov til definisjonen av begrepet slik dette fremgår av forarbeidene til angrefristloven av 1972.

³ Prop.64 L (2013 – 2014) s. 116

Begrepet «*faste forretningslokaler*» skal dermed, i henhold til forarbeidene fra 1972, hovedsakelig forstås som vanlige butikklokaler. Videre trekkes det i disse forarbeidene frem at også selgerens kontor kan defineres som fast utsalgssted dersom salgsvirksomheten normalt finner sted der. Det tas videre til orde for at bl.a. en kiosk, bod eller et telt etter forholdene kan anses som fast utsalgssted, til tross for at innretningen er midlertidig oppført og lett kan flyttes. Her kan det likevel foretas en vurdering av den sammenhengende tiden utsalgsstedet er oppført for å avgrense hva som faller innenfor eller utenfor loven. Et par dager vil neppe fylle kriteriet til «*faste forretningslokaler*», mens mer enn en måned kan oppfylle kriteriet i visse tilfeller. Videre nevnes at torgsalg er å anse som fast utsalgssted, og dermed «*faste forretningslokaler*». Derimot vil messer, basarer eller selskapelige sammenkomster i leide lokaler ikke anses som fast utsalgssted. Det blir videre bemerket at domstolen eventuelt må trekke opp grensene ved tvilstilfeller.⁴

Denne oppsummeringen fra forarbeidene til den gamle angrefristloven viser at angrefristloven og påfølgende angrerettlover definerer «*faste forretningslokaler*» med det formål å definere hva som faller innenfor loven, hvis formål igjen er å sikre forbrukeren rettigheter ved handel utenfor fysisk utsalgssted.

Dette kan etter Forbrukertilsynets vurdering medføre utilsiktede og kompliserte vurderinger når Forbrukertilsynet og andre aktører skal vurdere hvorvidt en virksomhet er omfattet av plikten til å motta kontant betaling. Videre vil lokalenes fysiske utforming ikke være det avgjørende for om noe anses som et «*fast forretningslokale*», men i stedet hvorvidt den næringsdrivende normalt bedriver sin virksomhet på denne måten. Dermed vil flere virksomheter falle inn under begrepet «*fast forretningslokale*» enn det man normalt anser for å være et fysisk lokale. Eksempelvis vil virksomheter som normalt selger sine produkter på messer og torg omfattes av retten til kontant betaling, fordi de fyller kravet om «*vanligvis utøver sin virksomhet*» etter angrerettloven. Et mer moderne problem som oppstår i forlengelsen av dette, er såkalte «*popup-butikker*». I noen tilfeller er aktørene bak disse butikkene rene nettbutikker, mens konseptet i andre tilfeller benyttes av virksomheter som også har andre fysiske lokaler. Netthandel er som utgangspunkt ikke omfattet av definisjonen av «*faste forretningslokaler*», og skal heller ikke omfattes av retten til kontant betaling. Dette vil kunne by på utfordringer ved nevnte utsalgsløsning med «*popup-butikker*».

Vi nevner for ordens skyld også at offentlige transportmidler ikke anses som «*faste forretningslokaler*» etter angrerettloven, slik at dette i så fall også vil falle utenfor legaldefinisjonen av «*faste forretningslokaler*».⁵

⁴ Ot.prp.nr.14 (1971-1972) s. 19.

⁵ Veiledningsdokumentet til Forbrukerrettighetsdirektivet s. 19

Den foreslåtte definisjon i ny finansavtalelov § 2-1 vil dermed by på praktiske utfordringer for både næringsdrivende og forbrukere. Den næringsdrivende vil få et krevende regelverk å etterleve ettersom det kan være usikkerhet knyttet til om, og eventuelt når, man er omfattet av regelen. I tillegg vil det medføre at en del tilsynelatende like tilfeller behandles ulikt. Hvis, for eksempel, en næringsdrivende som normalt selger fra et fysisk lokale, men innimellom opptrer på messer eller torgsalg, vil denne næringsdrivende etter den foreslåtte definisjonen ikke ha noen plikt til å motta kontant betaling. En næringsdrivende som derimot ikke selger fra et fysisk lokale til vanlig, men som av og til opptrer på messer og torgsalg, vil derimot være omfattet avplikten. I forlengelsen av dette, vil det for forbrukeren også bli uoversiktlig å forstå hvor de rent faktisk kan kreve å betale med kontanter – det som forbrukeren vil fremstå som tilsynelatende like utsalg, vil ha ulike plikter. Dette kan igjen medføre at man havner i situasjoner der forbruker har én oppfatning av loven, mens den næringsdrivende har en annen. Da kommer problemstillingene på spissen slik de delvis gjør også etter dagens regelverk.

Den foreslåtte definisjonen i ny finansavtalelov § 2-1 vil, i tillegg til et uklart regelverk for forbruker og næringsdrivende, også medføre at tilsynsoppgaven blir omfattende og krevende for Forbrukertilsynet.

Oppsummert risikerer man ved den foreslåtte bestemmelsen at Forbrukertilsynet vil sitte igjen med et svært omfattende arbeid hvis tilsynet skal undersøkes hvordan en næringsdrivende *normalt* driver sin virksomhet, for å kunne vurdere hvorvidt den næringsdrivende er forpliktet til å motta kontant betaling. Dette vil kunne kreve stor ressursbruk fra Forbrukertilsynet i den enkelt sak.

Forbrukertilsynet anmoder på denne bakgrunn om at departementet revurderer bruken av begrepet «*faste forretningslokaler*» knyttet opp mot angrerettlovens definisjoner i ny bestemmelse om retten til kontant betaling.

4 BETRAKTNING OM FORHOLDET TIL FINANSAVTALELOVEN § 2-4 OM GEBYR FOR BRUK AV BETALINGSINSTRUMENT OG BETALINGSMIDDEL

I finansavtaleloven av 2020 § 2-4 er betalingsmottaker gitt anledning til å kreve gebyr eller gi rabatt for bruk av et bestemt betalingsinstrument eller betalingsmiddel. Det fremgår videre av finansavtaleloven § 2-4 at gebyret ikke kan settes høyere enn betalingsmottakerens faktiske kostnad ved bruk av betalingsinstrumentet hvis erleggelsen kommer fra en forbruker.

Selv om bestemmelsen ikke er direkte omfattet av høringsnotatet, ønsker Forbrukertilsynet å påpeke at det ikke kan utelukkes at bestemmelsen i § 2-4 kan medføre en uthuling av retten til kontant betaling. Dette fordi gebyrene for kontant betaling i enkelte tilfeller kan tenkes å bli

satt såpass høyt at det i praksis vil bli svært kostbart å benytte kontanter som betalingsmiddel.

5 BELØPSGRENSE FOR RETTEN TIL KONTANT BETALING

I høringen ber departementet også om synspunkter knyttet til en eventuell beløpsgrense, og om denne skal følge grensen i hvitvaskingsloven § 5.

Forbrukertilsynet støtter at det bør settes en beløpsgrense for retten til kontant betaling. Forbrukertilsynet anser at det ikke vil være vesentlige forbrukerhensyn som tilsier at denne beløpsgrensen settes vesentlig lavere enn grensen etter hvitvaskingsloven § 5 på kr 40 000, for eksempel til kr 10 000. Etter vår vurdering bør det som beløpsmessig må anses som dagligdagse og nødvendig innkjøp for en gjennomsnittsforsbruker danne utgangspunktet for en beløpsgrense. De fleste dagligdagse og nødvendig innkjøp vil neppe overstige en beløpsgrense på for eksempel kr 10 000.

6 UNNTAK FOR AVTALER OM KJØP AV VARER ELLER TJENESTER PÅ KREDITT

Forbrukertilsynet støtter departementets forslag om uttrykkelig å unnta avtaler om kjøp av varer eller tjenester på kreditt fra retten til kontant betaling. På denne måten kommer det tydelig frem at det foreligger unntak for slike kjøp.

7 SÆRLIG OM FORSLAGET TIL FORSKRIFTSHJEMMEL FOR KOLEKTIVTRANSPORTTJENESTER

Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvorvidt det skal gis en forskriftshjemmel med egne regler for retten til å betale med kontanter for *kollektivtransporttjenester*.

Kollektivtransporttjenester er tjenester som svært mange i befolkningen må benytte seg av. Dette er en tjenestetype som erfaringsmessig er gjenstand for svært mange konflikter og klager til Forbrukertilsynet. Åpenbare forutberegnelighetshensyn både på forbrukerens og den næringsdrivendes tilsier derfor at retten til kontant betaling også for kollektivtransporttjenester bør være avklart når en ny regulering av retten til kontant betaling først fastsettes og trer i kraft.

Så lenge en ny generell regel om retten til kontant betaling trer i kraft *før* en eventuell forskriftshjemmel til særregulering av kollektivtransporttjenester trer i kraft - og før denne forskriftshjemmelen er tatt i bruk - vil den foreslåtte, generelle bestemmelsen i § 2-1 om rett til kontant betaling måtte vurderes konkret også for kollektivtransporttjenester. Særlig vil det da kunne være krevende for næringsdrivende å innrette seg etter utgangspunktet om retten til kontant betaling etter foreslått § 2-1, siden man ikke vet innholdet i eventuell fremtidig forskrift og når denne eventuelt vil gjelde fra. En slik usikkerhet vil kunne føre til at bransjen

avventer å innrette seg til ny, særskilt regulering for kollektivtransporttjenester kommer på plass. Dette vil igjen kunne generere mange konflikter og klager til Forbrukertilsynet, før det er fastsatt hva som skal gjelde for denne typen tjenester.

Dersom retten til kontant betaling ved kollektivtransporttjenester ikke skal følge den alminnelige reguleringen som fastsettes i ny § 2-1, men i stedet særreguleres, bør reglene som skal gjelde for kollektivtransporttjenester etter vårt syn være fastsatt med virkning fra samme tidspunkt som ny § 2-1 trer i kraft.

Forbrukertilsynet mener derfor den mest hensiktsmessige løsningen er å regulere om og i hvilken utstrekning det skal gjelde en rett til kontakt til betaling for slike tjenester gis virkning fra samme tidspunkt som ny regulering av retten til kontant betaling i § 2-1.

8 SANKSJONER VED BRUDD PÅ BESTEMMELSENE OM KONTANT BETALING

Departementet tar i høringen til orde for at det burde gis en sanksjonshjemmel for overtredelsesgebyr, i tillegg til den som allerede følger av mfl. § 42.

Det foreligger etter vår vurdering ikke behov for en egen hjemmel for sanksjoner ved brudd på § 2-1 i finansavtaleloven. I ny finansavtalelov § 3-55 (1) jf. (2) er Forbrukertilsynet gitt myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelsene gitt i eller i medhold av loven. Forbrukertilsynets syn er derfor at det foreligger tilstrekkelig hjemmel for å kunne sanksjonere eventuelle brudd på blant annet fil. § 2-1 med overtredelsesgebyr, dersom vilkårene i lovens § 3-55 (1) jf. (2), er oppfylt.

Forbrukertilsynet ønsker også å trekke frem at en særhjemmel for brudd på fil. § 2-1, som altså i utgangspunktet ikke er nødvendig, kan gi uheldige utslag i form av høyere forventninger fra forbrukere og samfunnet generelt om at Forbrukertilsynet skal prioritere å sanksjonere brudd på retten til kontant betaling.

Forbrukertilsynets syn er derfor at en egen hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd på plikten til å ta imot kontant betaling ikke bør innføres.

9 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KOSTNADER

Forslaget vil kunne ha økonomiske og administrative konsekvenser for Forbrukertilsynet. En ny bestemmelse om retten til kontant betaling, som styrker forbrukeres rett til å betale med kontanter, vil skape forventninger om at Forbrukertilsynet vil prioritere å følge opp brudd på denne retten.

Det har over tid utarbeidet seg en systematisk praksis på tvers av bransjer som bryter med på retten til kontant oppgjør. Denne praksisen ble ytterligere forsterket under Covid 19-

pandemien. Flere bedrifter utarbeidet da en praksis for å nekte kontant betaling begrunnet i helsemessige årsaker. Konantbetalingsløsninger er i stor grad ikke gjeninnført hos disse aktørene etter at smittevern hensyn har avtatt noe.

Det vil være en ressurskrevende jobb å håndtere dagens omfattende mengde brudd på den foreslåtte retten til kontant betaling., som vi har grunn til å anta at vil fortsette også når ny regulering trer i kraft. I tillegg til å ta opp saker der den næringsdrivende ikke overholder retten til kontant betaling, vil det også være et behov for omfattende veiledning ovenfor næringsdrivende i en overgangsperiode.

Samlet sett vil forslaget til nye regler medføre økt ressursbehov for Forbrukertilsynet.

Det vil naturligvis by på enda større utfordringer, og kreve enda mer ressurser fra Forbrukertilsynets side, dersom ny lovtekst ikke er tilstrekkelig klar og dermed åpner opp for tolkningstil, se punkt 3.2 ovenfor.

For at Forbrukertilsynet enkelt skal kunne håndheve en ny bestemmelse om retten til kontant betaling, er det derfor viktig at bestemmelsen i minst mulig grad åpner for tvil om hvilke næringsdrivende som er omfattet av regelen og i hvilke salgssituasjoner regelen skal omfatte. På denne måten vil Forbrukertilsynet enklere kunne følge opp og påse næringsdrivende innretter seg etter gjeldende lovverk, på en samfunnsøkonomisk forsvarlig måte.

Med vennlig hilsen

Trond Rønningen
direktør

Bente Øverli
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevet signatur