

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

postmottak@jd.dep.no

Høringssvar om forbrukeres rett til å betale med kontanter

Forbrukerrådet viser til at Justis- og beredskapsdepartementet den 1. september 2022 sendte høringsnotat med forslag til endringer i finansavtalelovens regler om betalingsoppgjør ut på høring. Forslaget tar sikte på å styrke forbrukernes rett til å betale med kontanter. Departementet ber om eventuelle merknader til de foreslåtte endringene innen den 19. desember 2022.

Forbrukerrådet oversender med dette sitt høringssvar, som også er innsendt ved bruk av departementets digitale løsning for høringsuttalelser.

Forbrukerrådets hovedpunkter kan oppsummeres slik:

- Forbrukerrådet støtter i all hovedsak Justis- og beredskapsdepartementets forslag til endringer i finansavtalelovens regler om betalingsoppgjør med sikte på å styrke forbrukernes rett til å betale med kontanter.
- Forbrukerrådet mener at forbrukere som hovedprinsipp selv bør få bestemme hvordan de ønsker å gjøre opp for seg, såfremt dette er praktisk gjennomførbart.
- Forbrukerrådet vil understreke at betalingsløsningene må være velfungerende, rimelige, sikre, enkle og brukervennlige for forbrukerne. Alle skal også ha mulighet til å kunne foreta betalinger, også forbrukere som av ulike grunner ikke har tilgang til bankkontotjenester.
- Kontanter bør, med enkelte unntak, fortsatt være et tvungent betalingsmiddel i Norge. Unntak kan være knyttet til begrensninger som allerede følger av lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv., og i kjøpsituasjoner hvor kontant oppgjør enten ikke er hensiktsmessig eller



mulig, eller hvor slikt oppgjør vil medføre en betydelig ulempe, for eksempel i forbindelse med netthandel.

- Funksjonen som betalingsmiddel er bare en av egenskapene til kontanter. En annen viktig funksjon er lagring av verdier. Sedler og mynt er finansielle eiendeler, og selv om de ikke er rentebærende tilbyr de likviditet og sikkerhet for innehaveren.
- Forbrukerrådet er opptatt av at alle banker må bidra til at kundenes behov for kontanter dekkes. Dette må også innebære etablering av velfungerende beredskapsløsninger for kontantdistribusjon i situasjoner der etterspørselen etter kontanter som betalingsmiddel må kunne forventes å øke fordi de elektroniske betalingssystemene av ulike grunner ikke fungerer.
- Forbrukerrådet mener at regelverket som skal sikre forbrukeres rett til å betale med kontanter må kunne håndheves effektivt, noe som også innebærer at regelbrudd fra næringsdrivende må kunne sanksjoneres av offentlige myndigheter.

Forbrukerrådet vil i det etterfølgende kort utdype noen av våre synspunkter.

Utviklingstrekk

Forbrukerrådet vil peke på at utviklingen går i retning av at norske innbyggere bruker mindre kontanter enn tidligere. Dette har sammenheng med endrede forbruksmønstre i favør av netthandel og at det er etablert gode digitale betalingsløsninger. Koronapandemien med et økt fokus på kontaktløse betalinger (herunder tæpping) har sannsynligvis også bidratt til å forsterke utviklingen i form av en nedadgående trend knyttet til bruk av kontanter.

Antall transaksjoner og volum knyttet til digitale betalinger er stigende både i Norge og i de øvrige nordiske landene og kontantenes prosentvise andel av pengemengden har blitt redusert. Forbrukerrådet vil likevel peke på at kontanter fortsatt er i bruk som betalingsmiddel i et betydelig omfang, noe som illustreres ved at verdien av sedler og mynt i omløp i Norge i 2021 ifølge Norges Bank ligger på om lag 40 milliarder kroner. Våre egne undersøkelser viser også at det er en betydelig andel av forbrukerne som daglig og/eller i løpet av en uke, fortsatt gjennomfører betalinger med bruk av kontanter.

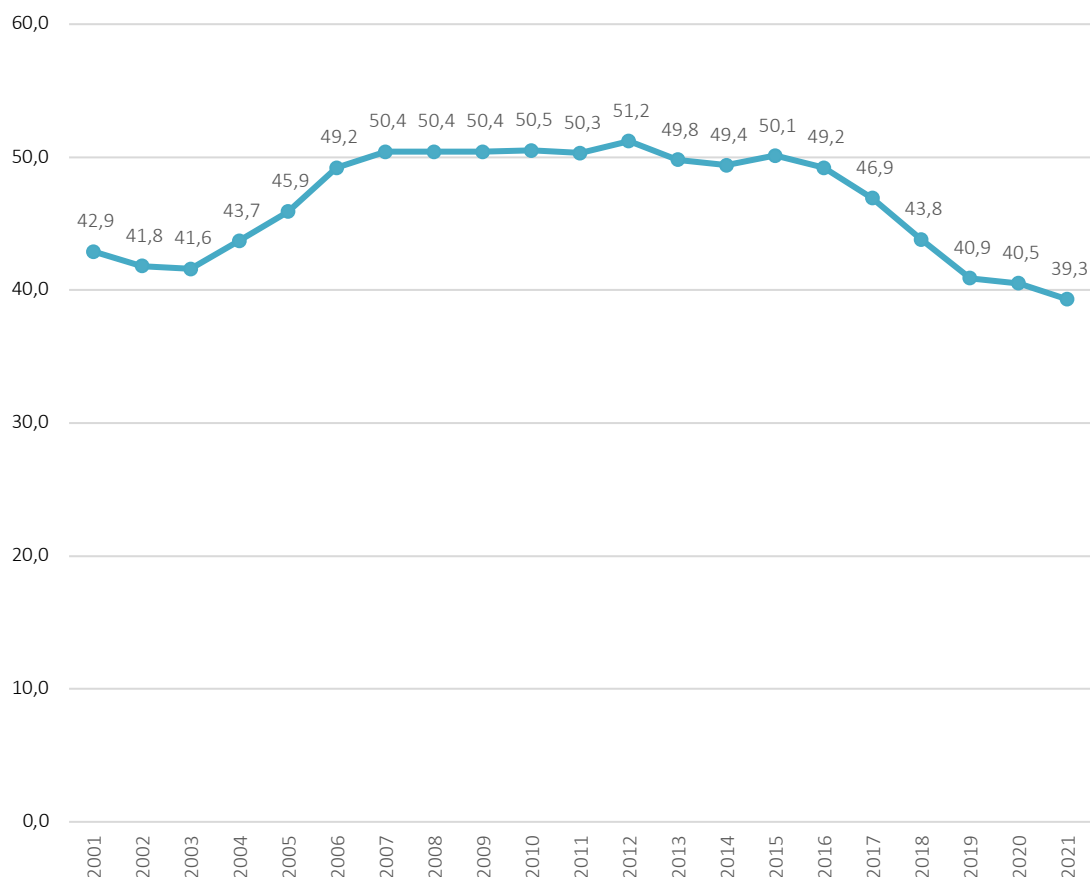
Ifølge tilgjengelig statistikk fra Norges Bank så var verdien av sedler og mynt i omløp i Norge rundt 41-43 mrd. kroner i årene rett etter tusenårsskiftet, men økte så markant i årene 2005-2007 til et nivå på om lag 50 mrd. kroner. Dette nivået holdt seg relativt stabilt helt frem til 2015-2016, hvoretter verdien av



sedler og mynt i omløp gradvis har blitt redusert til dagens nivå på i underkant av 40 mrd. kroner.

Etterfølgende graf basert på tall hentet fra tilgjengelig statistikk hos Norges Bank illustrerer utviklingen de siste 20 årene, fra rett etter årtusenskiftet og frem til i dag:

Verdien av norske sedler og mynt i omløp 2001-2021.
Årsgjennomsnitt i milliarder NOK.



Kilde: Norges Bank (<https://www.norges-bank.no/tema/Statistikk/Seddel-og-mynterstatistikk/>)

Figuren viser at etterspørselen etter kontanter som betalingsmiddel i Norge fortsatt er betydelig, selv om etterspørselen synker og den totale pengemengden øker. Forbrukerrådet mener derfor det er viktig at det legges til rette for at kontanter fortsatt kan fungere som et effektivt betalingsmiddel i Norge.



Beredskap

Mange forbrukere ønsker å ha tilgang til kontanter i form av sedler og mynt i usikre tider. Dette viste seg ifølge Norges Bank blant annet våren 2020 da omløpet av sedler og mynt plutselig økte signifikant i en periode, noe som blir forklart med koronautbruddet og nedstengingen av samfunnet.¹

Betalings- og oppgjørssystemene er i kontinuerlig og rask utvikling. De fleste nye betalingsløsninger forutsetter imidlertid at kritisk samfunnsinfrastruktur som telefoni, nettilgang og strømforsyning fungerer. Bruk av kontanter forutsetter imidlertid ikke teknologisk infrastruktur for å fungere. Når en seddel eller mynt overleveres av en kunde i en butikk som betaling for en vare eller tjeneste, finner det sted et øyeblikkelig oppgjør mellom partene som følge av transaksjonen. Sårbarheten til kontanter er derfor mindre i situasjoner med nedetid på de digitale betalingssystemene.

Forbrukerrådet mener derfor at kontanter vil kunne spille en viktig rolle i krisesituasjoner, jfr. vårt hørings svar til Finansdepartementet av den 9. desember 2021 om bankenes tilbud av kontant tjenester.

I en krisesituasjon der det elektroniske betalingssystemet ikke fungerer som det skal eller av ulike årsaker svikter helt, vil tilgang til kontanter som betalingsmiddel kunne være avgjørende for å utføre helt nødvendige og dagligdagse transaksjoner. Finanstilsynet og Norges Bank har også gitt tydelig uttrykk for at betalinger med kontanter er den mest aktuelle betalingsmåten dersom det ordinære elektroniske betalingssystemet ikke fungerer i en krisesituasjon, jfr. fellesbrev til Finansdepartementet av den 29. september 2016.

Valgfrihet for forbrukerne

Betalingsløsningene skal være velfungerende, rimelige, sikre, enkle og brukervennlige for alle forbrukere, også for dem som foretrekker å bruke kontanter fremfor elektroniske løsninger. Det er viktig at forbrukerne i størst mulig grad gis mulighet til selv å kunne velge betalingsløsning etter hva som passer dem best. Forbrukerrådet mener at alle norske forbrukere skal ha mulighet til å kunne foreta innskudd og uttak med kontanter og også i stor grad kunne utføre betalinger for varer og tjenester med kontanter.

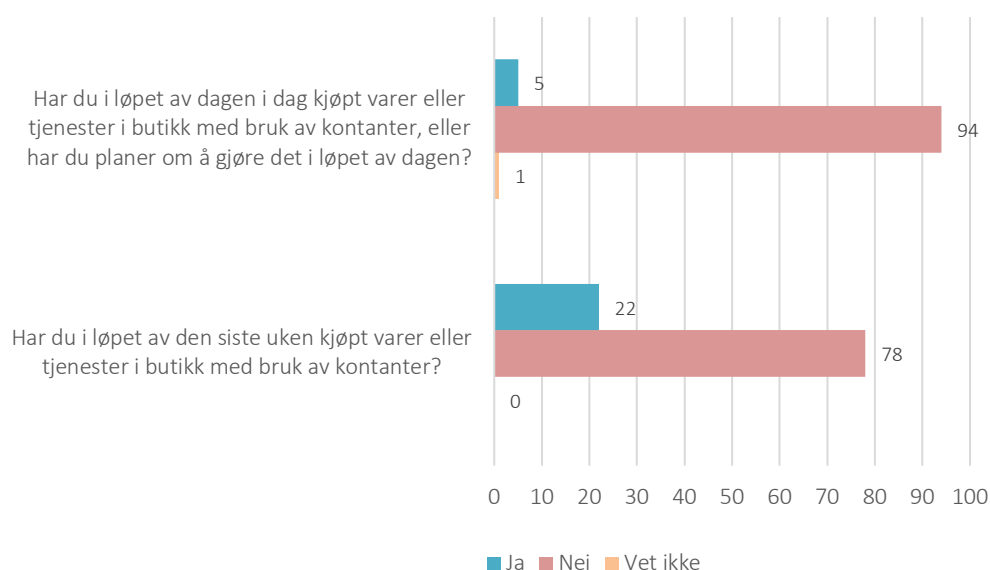
¹ https://www.norges-bank.no/globalassets/upload/statistikk/sedler_mynter/arsrapport-sedler-og-mynter-2020.pdf?v=04/08/2021150232&ft=.pdf



Det er ikke nødvendigvis et prinsipp i seg selv å opprettholde kontanter som betalingsløsning i enhver sammenheng, men dersom adgangen til kontantbetalinger fjernes på noen områder er det viktig at det eksisterer fullgode alternativer som er både enkle, hensiktsmessige og sikre, og som ikke virker fordyrende for forbrukerne.

Forbrukerrådet ga høsten 2021 analyse- og rådgivningsbyrået Kantar i oppdrag å undersøke daglig og ukentlig bruk av kontanter hos et representativt utvalg forbrukere i Norge:

Befolkningsundersøkelse om forbrukeres bruk av kontanter primo desember 2021. Undersøkelsen er utført av Kantar for Forbrukerrådet. Alle tall i prosent.



Resultatene fra befolkningsundersøkelsen viser at til tross for nedstengingen som preget pandemien, så brukte en betydelig andel av befolkningen fortsatt kontanter til å betale for ulike varer eller tjenester.

Forbrukerrådet mener derfor det er viktig å legge til rette for at kontanter kan fortsette å fungere som et effektivt betalingsmiddel fremover, og ser ingen grunn til å akselerere utviklingen i retning av et kontantfritt samfunn.



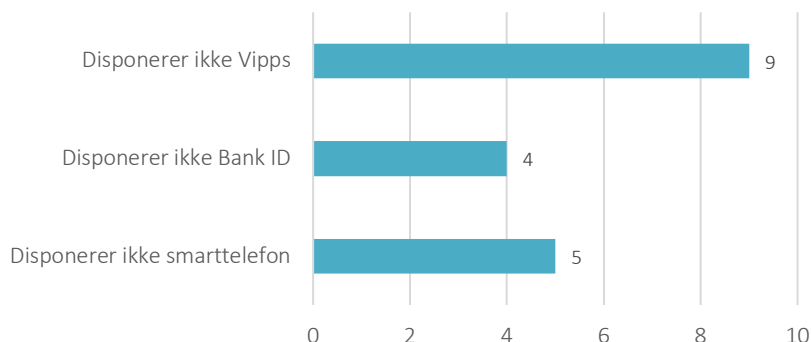
Motvirke utenforskap

Kontanter er et fysisk og håndfast betalingsmiddel som både er enkelt å bruke og enkelt å forstå. Dersom muligheten til å benytte kontanter som betalingsmiddel forsvinner, vil enkelte grupper forbrukere kunne oppleve å få utfordringer med å gjøre opp for seg. Sedler og mynt er dessuten et inkluderende betalingsmiddel. Mennesker som av ulike grunner mangler tilgang til nødvendig nettverk, maskin- og programvare, kontopenger eller grunnleggende digitale betalingsløsninger vil ikke være tilsvarende utestengt fra å kunne bruke kontanter for å gjøre opp for seg.

Forbrukernes rett til tilgang til viktige varer og tjenester er den første av elleve forbrukerrettigheter som ble vedtatt av FN i resolusjon 70/186 av den 22. desember 2015, og gjelder uttrykkelig for varer og tjenester produsert i både offentlig og kommersiell regi.

Forbrukerrådet gjennomførte en undersøkelse ved årsskiftet 2021/2022 om forbrukeres tilgang til varer og tjenester. Bakgrunnen er at man i løpet av pandemien i stigende grad har sett at forbrukere ble møtt med krav om å disponere så vel nettverk som maskin- og programvare for å kunne bestille og betale for en lang rekke varer og tjenester. Undersøkelsen ble gjennomført av YouGov blant et landsrepresentativt utvalg på over 2000 respondenter over 16 år. Det fremgår av undersøkelsen at tilgang til kontopenger er krevende for relativt betydelige mindretall, fordi enkelte av disse gruppene manglet ett eller flere av ovennevnte verktøy. Dermed mangler de også viktige forutsetninger for tilgang til forbrukermarkedene i praksis. Undersøkelsen viste blant annet at hele 9 prosent av de spurte ikke har Vipps, at 4 prosent ikke har Bank ID, og at 5 prosent ikke disponerer egen smarttelefon.

Befolkningsundersøkelse om forbrukeres tilgang til varer og tjenester ved årsskiftet 2021/2022. Undersøkelsen er utført av YouGov for Forbrukerrådet. Alle tall i prosent.





Dersom ikke-digitale forbrukere ikke gis mulighet til å betale med kontanter, utestenges de fra en rekke forbrukermarkeder og har heller ikke tilgang til enkelte viktige offentlige tjenester. Grovt sett tyder resultatene av befolkningsundersøkelsen på at utfordringene med å få bestilt og/eller betalt for varer og tjenester er omtrent like store i alle delmarkeder, men at tilgangen kan være særlig krevende når det gjelder helsetjenester og transporttjenester (særlig knyttet til bruk av kollektive transportmidler og parkering).

Forbrukerrådets undersøkelse tyder på at særlig betaling for helsetjenester er mer krevende for enkelte forbrukere enn for andre varer og tjenester. Forbrukerrådet har derfor bedt Helse- og omsorgsdepartementet vurdere lovligheten av å ikke akseptere kontante betalinger for helsetjenester ved legekontorer og sykehus. Høye fakturagebyrer ved digital betaling er også utredet i Forbrukerrådets rapport fra juni 2022 om «gebyrfabrikker».² Helseministeren har den 9. oktober i år uttalt at hun blant annet vil be Helsedirektoratet om å se på om faktureringspraksisen i primærhelsetjenesten er i strid med regelverket. I denne forbindelse kan det være hensiktsmessig om en ny forskriftshjemmel utvetydig bidrar til å slå fast at fastlegekontorer plikter å akseptere kontanter som betalingsmiddel. Tilbydere av offentlig finansierte velferdstjenester, kanskje helsetjenester i særdeleshet, bør ha godt vedlikeholdte systemer for å motta kontantbetalinger fra forbrukere.

Betalingstjenestene på legekontorer og helseforetak er ytterligere regulert i den såkalte Statsavtalen. Slik Forbrukerrådet oppfatter ordlyden i Justis- og beredskapsdepartementets forslag til forskriftens tredje ledd - *I betjente faste forretningslokaler der næringsdrivende selger varer og tjenester til forbrukere, skal den næringsdrivende tilby forbrukere å betale for disse varene eller tjenestene med kontanter* - så bør også betaling av egenandeler mv. ved fastlegekontorene omfattes av de nye bestemmelsene. Vi ber derfor om en avklaring på om vår forståelse av at de nye bestemmelsene om kontant betaling også skal omfatte forbrukeres egenbetaling av offentlig finansierte velferdstjenester, herunder fastlegetjenester, er korrekt eller ikke.

Tilleggsfordeler

Forbrukerrådet viser til at Justis- og beredskapsdepartementet den 21. juni 2022 sendte forslag fra Finanstilsynet om regulering av tilleggsfordeler ved kredittopptak ut på høring, med høringsfrist den 1. november 2022. Forslaget innebærer at dersom det skal tilbys tilleggsfordeler, så må slike fordeler ikke

² <https://fil.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2022/06/gebyrfabrikker-master.pdf>



bare tilbys hvis det handles på kreditt, men også tilbys til kunder som ønsker å betale med debetløsninger.

Forbrukerrådet støtter dette, men oppfordrer departementet til å utrede hvorvidt en slik bestemmelse også bør gjøres gjeldende i forbindelse med oppgjør med kontanter der dette er mulig og hensiktsmessig.

Konkurransesyn

Kontanter representerer konkurranse til kontopenger i bankene, og Forbrukerrådet vil peke på at det av konkurranseansyn er viktig å forhindre at banker får monopol på betalingsmidler i samfunnet. Uten den konkurransen som tvungne sentralbankpenger utgjør, er det langt større risiko for gebyr- og avgiftsstrukturer på betalingstjenestene som vil kunne gå på bekostning av kundene.

Den dagen kontopenger er eneste betalingsmiddel finnes det i utgangspunktet ingen garanti for at bruk av digitale betalingstjenester ikke vil bli priset høyere enn i dag.

Forslag til regulering

Forbrukerrådet mener at departementet har rett i sin vurdering om at kontanter både vil og bør ha en rolle som betalingsmiddel i flere år fremover. Det er derfor nødvendig å tydeliggjøre og styrke forbrukernes rett til å betale med kontanter.

Departementets forslag til regulering av forbrukeres rett til kontant betaling tar utgangspunkt i at forventningen om å kunne betale med kontanter antakelig er sterkest når en vare eller tjeneste selges i et fysisk salgslokale. Departementet har etter dette utformet et forslag til en bestemmelse der retten til kontant betaling er knyttet til om varen eller tjenesten selges fra et fysisk utsalgssted, jf. tredje ledd i lovforslaget. Departementet antar at bestemmelsen vil dekke de mest praktiske salgssituasjonene og de fleste varetypene og dermed ivareta forbrukernes behov for eller ønske om å kunne betale for varer med kontanter.

Forslaget går i grove trekk ut på at i betjente faste forretningslokaler der næringsdrivende selger varer eller tjenester til forbrukere, skal den næringsdrivende tilby forbrukere å betale for disse varene eller tjenestene med kontanter. Det fremgår av høringsnotatet at bestemmelsen etter dette retter seg mot lokaler som forbrukere oppsøker for å kjøpe varer eller tjenester, slik at salget og betalingen for varen eller tjenesten finner sted i lokalet.



Bestemmelsen omfatter blant annet salg i butikker, kiosker og andre utsalgssteder samt restauranter, hoteller, frisørsalonger og andre lokaler der tjenester selges. Som det fremgår av den nevnte definisjonen i angrerettloven, vil også salg i flyttbare forretningslokaler være omfattet. Forslaget innebærer at butikker, restauranter og andre som tilbyr varer eller tjenester fra et salgslokale, og som i dag ikke tar imot kontanter (og slike er det etter hvert blitt mange av), vil måtte legge om sin praksis.

Forbrukerrådet støtter Justis- og beredskapsdepartementets forslag til endringer i finansavtaleloven § 2-1, tredje ledd.

Departementet påpeker også at gjeldende bestemmelser om kontant betaling i finansavtaleloven innebærer at det ikke er adgang til å omgå retten til kontant betaling ved å henvise til at en vare- eller tjenesteyter ikke har noen kontraheringsplikt med forbrukere som ønsker å betale med kontanter. Retten til kontant betaling må forstås slik at det ikke er adgang til å avtale seg bort fra dette, heller ikke ved å unngå å inngå avtale med forbrukere som ønsker å betale med kontanter. For å tydeliggjøre dette poenget er forbrukeres rett til kontant betaling i lovforslaget utformet som en plikt for den næringsdrivende til å tilby kontant betaling av sine varer eller tjenester.

Forbrukerrådet støtter departementets forslag, men vil samtidig understreke at dette ikke må være til hinder for at utsalgssteder skal kunne komme frem til minnelige løsninger i samråd med den enkelte kunden.

Lovforslaget innebærer imidlertid at forbrukere ikke vil ha noen rett til kontant betaling i kjøpsituasjoner der dette enten vil være svært upraktisk eller ikke gjennomførbart, som for eksempel i forbindelse med netthandel. Bestemmelsen omfatter i tillegg bare salg fra næringsdrivende. Det vil dermed ikke gjelde noen rett til kontant betaling om en privatperson selger en gjenstand i eget hjem, eller når et korps eller idrettslag arrangerer loppemarked eller lignende.

Forbrukerrådet støtter departementets forslag, men med forbehold om tydelige tolkninger knyttet til hva som er å forstå som *praktisk* og/eller *upraktisk*. Et utsalgssted vil kunne argumentere for at det alltid vil være upraktisk å måtte håndtere kontanter. Forbrukerrådet mener derfor at vurderingen knyttet til hva som er praktisk eller ikke som hovedregel må ta utgangspunkt i forbrukers ståsted, altså hva som er praktisk for den enkelte forbruker.



Når det gjelder kollektivtransporttjenester - begrenset til buss og bane (tog, t-bane og trikk) i lovforslaget - legges det fra departementets side nå ikke opp til at det skal innføres en generell rett til å betale med kontanter, men det antydes at det i forskrift på et senere tidspunkt vil kunne bli stilt krav om at det må finnes betalingsmuligheter i rimelig nærhet til stedet der forbrukeren skal benytte transporttjenesten, jfr. Justis- og beredskapsdepartementets forslag til endringer i finansavtaleloven § 2-1, fjerde ledd. Departementet varsler at regjeringen vil komme tilbake til regler for kollektivtransporttjenester i en egen høring på et senere tidspunkt.

Forbrukerrådet mener det er behov for å klargjøre hvilke regler som skal gjelde for betaling med kontanter for kollektive transporttjenester, og støtter derfor at dette vurderes nærmere, med sikte på en egen forskriftshjemmel. Forbrukerrådet forventer imidlertid at departementet innen kort tid foreslår konkrete bestemmelser som kan innarbeides i regelverket. I tillegg bør reglene også omfatte fergetransport, som er et viktig transportmiddel for mange i distrikts-Norge.

Forbrukerrådet vil for øvrig understreke nødvendigheten av å sikre retten til kontant betaling i situasjoner der det ellers vil kunne være umulig for enkelte forbrukere å betale, og da særlig knyttet til kjøp av ulike nødvendighetsvarer og -tjenester som er avgjørende for livsopphold, herunder for eksempel medisiner, matvarer og helsetjenester.

Forbrukerrådet har ellers merket seg at Finanstilsynet i høringsnotat om tilleggsfordeler ved kredittopptak (side 23) foreslår konkrete endringer i finansavtaleloven § 2-1, annet ledd, gjennom et tillegg som innebærer forbud mot slike tilleggsfordeler. Det ble lagt opp til en separat høringsrunde om tilleggsfordeler ved kredittopptak som hadde høringsfrist den 1. november i år, men Forbrukerrådet mener det bør være uproblematisk at det tillegget som foreslås i høringen om tilleggsfordeler ved kredittopptak kan innpasses i finansavtaleloven § 2-1 på egnet sted i likhet med de tilleggene som foreslås i foreliggende høring om forbrukeres rett til å betale med kontanter.

Sanksjoner

Forbrukerrådet støtter i all hovedsak Justis- og beredskapsdepartementets forslag til endringer i finansavtalelovens regler om betalingsoppgjør med sikte på å styrke forbrukernes rett til å betale med kontanter. Utfordringen blir imidlertid å sikre at regelverket etterleves og følges. Det er derfor behov for å



tydeliggjøre sanksjoner, herunder om det for eksempel kan ilegges dagbøter (og størrelsen på disse) ved overtredelse av bestemmelsene. Virksomheter som plikter å ta imot oppgjør i kontanter fra norske forbrukere, men som likevel nekter å ta imot betalinger i form av kontanter, må kunne sanksjoneres.

Forbrukerrådet mener at sanksjonsregimet må være kjent før det nye regelverket trer i kraft. Det er her ikke behov for ytterligere langvarige utredninger.

En eventuell plikt for næringsdrivende om å ta imot kontanter må kunne håndheves fra første dag. Forbrukerrådet vil derfor be om at Forbrukertilsynet med virkning fra antatt ikrafttredelsestidspunkt for ny finansavtalelov den 1. januar 2023 gis en hjemmel i § 7-2 til å ilegge gebyr ved overtredelser av de foreslåtte reglene om kontant betaling i finansavtaleloven § 2-1.

Oslo, den 16. desember 2022

Med vennlig hilsen
Forbrukerrådet

Jorge B. Jensen (s.)
Fagdirektør

Bjarki Eggen (s.)
Seniorrådgiver