

Høringsnotat

Dato: 1. september 2022

Saksnr: 22/3066

Høringsfrist: 19. desember 2022

Styrking av forbrukeres rett til å betale med kontanter – endringer i finansavtalelovens regler om betalingsoppgjør

Innhold

| | |
|---|-----------|
| 1. Innledning | 1 |
| 2. Gjeldende rett | 2 |
| 3. Svensk og dansk rett | 4 |
| 4. Hvordan bør retten til kontant betaling reguleres?..... | 4 |
| 5. Forslag til regulering av forbrukeres rett til kontant betaling..... | 6 |
| 5.1 Innledning..... | 6 |
| 5.2 Salg fra fysisk lokale | 6 |
| 5.3 Særlig om tjenester som selges utenfor fysisk lokale..... | 8 |
| 6. Sanksjoner ved brudd på bestemmelsene om kontant betaling..... | 10 |
| 7 Økonomiske og administrative konsekvenser..... | 11 |
| Forslag til endringer i finansavtaleloven § 2-1 | 12 |

1. Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet ga i Prop. 92 LS (2019-2020) om ny finansavtalelov uttrykk for at departementet ønsker å se nærmere på bestemmelsene om oppgjørsmåte for pengekrav og særlig reglene om forbrukernes rett til å betale med kontanter. Bestemmelsene om betalingsoppgjør i § 38 i gjeldende finansavtalelov (lov 25. juni 1999 nr. 46) er videreført i § 2-1 i den nye finansavtaleloven (lov 18. desember 2020 nr. 146), som foreløpig ikke er satt i kraft. I dette høringsnotatet drøftes et forslag til en ny regulering av forbrukerens rett til kontant betaling i den nye finansavtaleloven § 2-1.

Bestemmelsen slår i likhet med gjeldende finansavtalelov § 38 fast at forbrukere alltid har rett til å betale med kontanter hos betalingsmottakeren. Forbrukere som ønsker å betale med kontanter, opplever likevel ofte i forskjellige betalings situasjoner å bli avvist. Utviklingen de senere årene synes å gå i retning av at stadig flere butikker og tjenesteleverandører ikke lenger aksepterer kontanter som betalingsmiddel. Noe av bakgrunnen for dette er etter departementets vurdering at den gjeldende bestemmelsen er uklar og ikke gir en tydelig nok

ramme for retten til å betale med kontanter. Bestemmelsen gir forbrukere en tilsynelatende omfattende rett til å betale med kontanter, men bestemmelsen reiser tolkningsspørsmål som innebærer at denne retten kanskje ikke er så omfattende og absolutt som den ved første øyekast kan gi inntrykk av.

Den teknologiske utviklingen har medført at kontanter ikke lenger har den sentrale rollen som betalingsmiddel som for noen tiår tilbake. Betaleren vil likevel fortsatt kunne ha et legitimt behov for å kunne betale med kontanter. Noen forbrukere kan ikke eller ønsker ikke å bruke kortløsninger eller bankkontobetalingssystemer. I tillegg innebærer kontanter som betalingsmiddel en beredskapssikkerhet. Dersom ingen betaler med kontanter og ingen tar imot kontanter, vil kontanter ikke lenger utgjøre noen reell beredskapsløsning i tilfelle av svikt i betalingsformidlingsløsninger.

Det er etter departementets syn et klart behov for en styrking av forbrukeres rett til å betale med kontanter. I høringsnotatet vurderes en ny utforming av bestemmelsen i § 2-1 i den nye finansavtaleloven. Siktemålet er å finne frem til en mer treffsikker regel som gir forbrukere en rett til å betale med kontanter i betalings situasjoner der de har en berettiget forventning om å kunne betale med kontanter. Det kan være delte meninger om hvor langt retten til kontant betaling bør gå. Slik departementet ser det, er det imidlertid uansett behov for en klargjøring av den gjeldende bestemmelsen slik at man får på plass en rettsregel som er enklere å forholde seg til både for forbrukerne og de næringsdrivende.

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 fremover. I Finansmarkedsmeldingen 2022 uttaler regjeringen at det tas sikte på å sette ned et slikt utvalg i løpet av 2022. Mandatet til utvalget er ikke fastsatt ennå, men det vil være nærliggende at utvalget vil vurdere temaer som har sammenheng med temaene som tas opp i dette høringsnotatet.

2. Gjeldende rett

I lov 21. juni 2019 nr. 31 om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven) § 3-5 første ledd første punktum fremgår det at bankens sedler og mynter (kontanter) er «tvungent betalingsmiddel» i Norge. Dette innebærer at betaleren har rett til å innfri pengekravet med kontanter, samtidig som mottakeren ikke kan motsette seg et oppgjør med kontanter. Sentralbankloven er imidlertid ikke ufravikelig. Dette innebærer at retten til å innfri pengekravet med kontanter kan fravikes ved avtale. Sentralbankloven § 3-5 suppleres imidlertid av nåværende finansavtalelov § 38, som vil bli videreført i § 2-1 i den nye finansavtaleloven når denne loven trer i kraft. I det følgende omtales bestemmelsen i den nye finansavtaleloven.

Etter ny finansavtalelov § 2-1 har betaleren etter første ledd rett til å foreta betalingsoppgjøret ved bankoverføring, med mindre noe annet er avtalt eller mottakeren har bedt om utbetaling med kontanter.

Etter annet ledd kan mottakeren gi nærmere anvisninger om betalingsmåten, såfremt dette ikke medfører vesentlig ulempe eller vesentlig merutgift for betaleren.

Vesentlighetskravet knytter seg både til merutgifter og andre ulemper, jf. Ot.prp. nr. 41 (1998-1999) s. 106. Hvilke betalingsløsninger som går utover disse

skrankene, vil måtte vurderes konkret. At det påløper visse utgifter ved en betalingsmåte, for eksempel overføringsgebyr til banken, må betaleren normalt finne seg i, med mindre det dreier seg om betaling av svært små beløp, se Ot.prp. nr. 41 (1998-1999) s. 49. Samme sted nevnes det også at terskelen er overskredet dersom betaleren må anskaffe seg betalingskort eller utstede belastningsfullmakt for å etterkomme anvisningene.

Det følger av tredje ledd at betalere som er forbrukere, har en særrett til å betale med kontanter hos betalingsmottakeren. Etter § 1-4 første ledd første punktum er en forbruker «en fysisk person når avtalen har et formål som hovedsakelig ligger utenfor personens forretnings- eller yrkesvirksomhet». § 2-1 tredje ledd kan ikke fravikes ved avtale til skade for en forbruker, jf. § 1-9 første ledd. Også forbrukerdefinisjonen og prinsippet om ufravikelighet er en videreføring av bestemmelser i den nåværende finansavtaleloven.

Dersom forbrukeren velger kontantoppgjør innenfor rammene av tredje ledd, vil ikke mottakeren kunne overstyre dette valget ved å gi anvisninger om betalingsmåten etter andre ledd. Bestemmelsen er utslag av særlige hensyn som gjør seg gjeldende når betaleren er forbruker. Krav om bestemte betalingsmåter kan være mer problematiske overfor forbrukere. Forbrukere kan ikke uten videre forventes å måtte skaffe seg tilgang til ulike betalingssystemer for å kunne gjennomføre kjøp. Retten til kontantoppgjør vil også være en trygghet for forbrukere som av ulike grunner ikke er fortrolige med de betalingssystemene mottakerne ønsker å kanalisere betalinger gjennom.

Rettigheten er etter sin ordlyd absolutt, men begrenset til kontantoppgjør «hos betalingsmottakeren». I forarbeidene knyttes vilkåret «hos betalingsmottakeren» til hva som etter gjeldsbrevloven § 3 første ledd er betalingsstedet. Dette medfører at retten til kontant betaling får et nokså snevert anvendelsesområde. Etter forarbeidene vil «hos betalingsmottakeren» være mottakerens forretningssted dersom kravet knytter seg til mottakerens forretningsvirksomhet, og mottakerens bosted dersom kravet ikke er knyttet til mottakerens forretningsvirksomhet, se Ot.prp. nr. 41 (1998-1999) s. 106. I praksis har det oppstått en rekke spørsmål om bestemmelsens anvendelsesområde, blant annet hva som er forretningsstedet, hva som gjelder utenfor mottakerens forretningssted, i hvilke tilfeller betaleren kan sies å være en forbruker, i hvilken grad det kan knyttes gebyrer til kontantbetaling, og så videre.

I Lovavdelingens tolkningsuttalelse 8. april 2013 (JDLOV-2012-3390) uttales følgende om tolkningsspørsmål som bestemmelsen reiser:

«Det oppstår gjerne spørsmål om hvor langt retten til kontant betaling strekker seg når man er utenfor situasjonen med varesalg over disk, for eksempel når en tjeneste ytes en rekke ulike steder og forbrukeren ønsker å betale med kontanter på stedet der tjenesten ytes. Når det gjelder dette spørsmålet, viser vi til at oppgjørsstedet «hos betalingsmottakeren» er forstått ganske snevert som forretningsstedet til betalingsmottakeren der fordringen knytter seg til mottakerens forretningsvirksomhet. [...]

Retten etter § 38 tredje ledd kan i lys av dette ses som en minimumsterskel for tilrettelegging for kontant betaling i forbrukerforhold. Det må gis adgang til kontant betaling på betalingsmottakerens forretningssted. Tredje ledd krever dermed ikke at det må gis adgang til kontant betaling på ethvert sted der tjenesten ytes.

I enkelte tilfeller kan imidlertid finansavtaleloven § 38 annet ledd om betalingsmottakerens anvisningsrett etter vårt syn føre til at betalingsmottakeren har en mer vidtgående plikt til å tilrettelegge for kontant betaling enn hva som isolert følger av § 38 tredje ledd, se i denne retning Lovavdelingens uttalelse 20. oktober 2010 (snr. 201009914 EP). Mottakeren av en betaling kan etter § 38 annet ledd bare gi anvisning om betalingsmåten på en måte som ikke medfører vesentlig merutgift eller andre ulemper for betaleren, og utformingen av en betalingsløsning må tilfredsstillende disse kravene. Bestemmelsen gir anvisning på en konkret og skjønnsmessig rimelighetsvurdering av betalingsløsningen som tilbys.»

Betalingsmottakere kan i dag ha et ønske om å kanalisere betalinger gjennom bestemte betalingsløsninger, og i minst mulig grad motta kontanter, ved å legge til grunn en snever forståelse av § 38 tredje ledd. Dette kan innebære at retten til kontant betaling i praksis uthules.

Bestemmelsens anvendelsesområde er også uklar for en del avtalesituasjoner der det vil være helt upraktisk eller umulig å tilrettelegge for kontant betaling, for eksempel ved internettsalg, jf. den nevnte tolkningsuttalelsen fra Lovavdelingen 8. april 2013.

3. Svensk og dansk rett

I Sverige følger det av Riksbankslagen (lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank) 5 kapittel 1§ annet ledd at sedler og mynter utstedt av Riksbanken er lovlige betalingsmidler. Dette innebærer at en betaler som utgangspunkt har rett til å betale med slike kontanter, og at mottakeren har plikt til å ta imot dem. Bestemmelsen tilsvarende sentralbankloven § 3-5 første ledd første punktum. Bestemmelsen kan fravikes ved avtale. Dette innebærer at betalingsmottakere kan slippe å ta imot kontanter ved å avtale seg vekk fra dette. I offentligrettslige forhold er det lagt til grunn at muligheten til å avtale bort kontanter som betalingsmiddel er begrenset.

I Danmark er betalingsmottakere forpliktet til å ta imot kontanter mellom kl. 06.00 og kl. 22.00, hvis de ellers tar imot betalingsinstrumenter omfattet av lov om betaling, jf. lov nr. 652 av 8. juni 2017 om betaling § 81 første ledd. Unntak gjelder for fjernsalg og betalingstransaksjoner i ubetjente selvbetjeningsløsninger. Dersom betalingsmottakeren befinner seg i områder der det kan være forhøyet risiko for tyveri forbundet med å motta kontanter, er de forpliktet til å motta kontanter mellom kl. 06.00 og kl. 20.00. Det er særskilt fastsatt hvilke områder i Danmark som er ansett som områder med forhøyet risiko for tyveri. Videre kan det fastsettes nærmere regler om at bestemte typer betalingsmottakere alltid er forpliktet til å ta imot kontanter. Det er også unntak i lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask av udbytte og finansiering af terrorisme § 2.

4. Hvordan bør retten til kontant betaling reguleres?

Ved utformingen av regler om forbrukeres rett til kontant betaling må viktige hensyn veies mot hverandre: På den ene siden har næringslivet behov for kostnadseffektive og enkle betalingsløsninger og et ønske om valgfrihet ved den nærmere utformingen av sine betalingsløsninger. På den andre siden står hensynet til forbrukere som ikke kan eller vil betale med andre betalingsmidler enn kontanter. For en del av befolkningen representerer betaling med andre betalingsmidler enn kontanter en utfordring. Det er for eksempel ikke alle som kan

opprette en bankkonto. Finansavtaleloven § 4-1 tredje ledd angir nærmere vilkår for når en betalingstjenesteyter kan avslå å yte betalingstjenester eller inngå kontoavtale. Det er også forbrukere som av ulike grunner har vansker med å benytte andre betalingsmidler enn kontanter. Dette kan gjelde eldre og barn, personer med nedsatt funksjonsevne og turister på reise i Norge.

Dersom ingen betaler med kontanter og ingen tar imot kontanter, vil dette også bety en svekket beredskap i tilfelle av svikt i betalingsformidlingssystemene. Det å utelukkende basere seg på digitale betalingsløsninger øker sårbarheten i samfunnet, og i gitte situasjoner kan dette bidra til å sette viktige samfunnsfunksjoner ut av spill.

I brev til Finansdepartementet 31. januar 2019 understreker Norges Bank kontanternes betydning for et effektivt betalingssystem. Norges Bank viser i brevet til at det i praksis finnes to typer betalingsmidler i dag: kontanter utstedt av sentralbanken, og kontopenger utstedt av private banker. Om adgangen til å betale med kontanter svekkes betydelig eller bortfaller, vil det reelt sett kun være mulig å benytte kontopenger. Norges Bank uttaler i brevet at det at publikum har en reell mulighet til å velge mellom kontanter og bankkontopenger, bidrar til konkurranse og gir brukerne mulighet til å velge det som de samlet sett er best tjent med ut fra sine preferanser i den aktuelle situasjonen. Norges Bank viser videre til at kontanter har noen egenskaper som bankkontopenger ikke har. De gir umiddelbart og endelig oppgjør uten å være avhengig av en tredjepart eller elektroniske systemer, og de er enkle å bruke for alle. Norges Bank gir på denne bakgrunn uttrykk for at et bortfall av muligheten til å velge kontanter vil bidra til å svekke effektiviteten i betalingssystemet.

Norges Bank peker også på at kontanter utgjør en del av den samlede beredskapen ved en eventuell svikt i de elektroniske beredskapsløsningene. Dersom steder som tilbyr varer og tjenester til allmennheten, i stor grad nekter å akseptere kontanter, antar Norges Bank at etterspørselen og sirkulasjonen av kontanter vil falle, slik at det kan bli tvilsomt om kontanter lenger vil kunne utgjøre en reell beredskapsløsning.

På bakgrunn av disse hensynene er det etter departementets vurdering klart at det fortsatt bør legges til rette for bruk av kontanter som betalingsmiddel. Ettersom næringslivet vil ha en interesse i å tilpasse egne betalingsløsninger etter eget behov, må lovgivningen beskytte betalingsmulighetene til dem som er avskåret fra å benytte andre betalingsmidler enn kontanter, og sørge for at kontanter opprettholdes som en beredskapssikkerhet.

Hvor langt retten til kontant betaling bør gå, vil det åpenbart være delte meninger om. Men uansett hva man skulle mene om hvor langt denne retten bør gå, er det etter departementets vurdering et behov for å endre reglene. Etter gjeldende lov har forbrukere som nevnt en rett til å betale med kontanter «hos betalingsmottakeren». Dette har ført til mange tolkingsspørsmål. Etter departementets syn bør det være et siktemål at en ny regulering av retten til kontant betaling er klarere enn gjeldende lov, slik at det vil være enklere for både den næringsdrivende og forbrukeren å forstå i hvilke tilfeller retten til kontant betaling gjelder. Dette er et område hvor det er krevende å utforme enkle regler som samtidig «treffer» de tilfellene man ønsker å regulere. Det kan være vanskelig å unngå en viss grad av skjønn. Det må likevel være en ambisjon at de nye reglene

gir et klarere og mer treffende vurderingstema for hvor langt retten til kontant betaling skal gå, enn det som er tilfellet etter gjeldende lov.

Det fremgår av Finansmarkedsmeldingen 2022 (Meld. St. 12 (2021-2022) punkt 4.4.4) at Norges Bank utreder behovet for utstedelse av digitale sentralbankpenger. Retten til å betale med kontanter må i fremtiden vurderes i lys av slike løsninger og den teknologiske utviklingen ellers. Departementet legger imidlertid til grunn at kontanter vil og bør ha en sentral rolle som betalingsmiddel også fremover. Finansavtaleloven bør etter departementets syn derfor fortsatt ha en regulering av forbrukeres rett til å betale med kontanter, men som nevnt er det etter departementets syn behov for å tydeliggjøre og styrke denne retten, og det er behov for å gjøre reglene klarere og mer treffsikre enn de er i dag.

5. Forslag til regulering av forbrukeres rett til kontant betaling

5.1 Innledning

I det følgende skisseres en mulig regulering av retten til kontant betaling i den nye finansavtaleloven § 2-1 tredje ledd. Det foreslås også en forskriftshjemmel i et nytt fjerde ledd. Når det gjelder reguleringen av andre betalingsløsninger enn kontanter, foreslår departementet å videreføre gjeldende første og annet ledd i § 2-1. I forslaget reguleres den ufravelige retten til kontant betaling for forbrukere utelukkende av tredje og fjerde ledd. Annet ledd om mottakerens anvisningsrett skal etter dette ikke forstås slik at også denne bestemmelsen kan innebære en plikt til tilrettelegging for kontant betaling fra forbrukere. Det foreslås at dette presiseres i et nytt annet punktum i annet ledd.

Departementet vil ellers bemerke at gjeldende bestemmelse om kontant betaling i finansavtaleloven, lest i sammenheng med finansavtalovens bestemmelse om ufravelighet i forbrukerforhold, etter departementets syn 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. Denne forståelsen skal også legges til grunn etter forslaget i høringsnotatet. 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.

Det følger av § 1-2 første ledd i den nye finansavtaleloven at reglene i kapittel 2 gjelder betalingsoppgjør og pengekrav «på formuerettens område». Presiseringen innebærer at kapittel 2 kun gjelder for formuerettslige betalingsoppgjør og pengekrav. Betalingsoppgjør i offentligrettslig sammenheng omfattes etter dette ikke av reglene i kapittel 2, jf. Prop. 92 LS (2019-2020) punkt 4.5.1. Se i denne forbindelse likevel punkt 2.1 i Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat 20. mai 2022 om forslag til forskrift om finansavtaler.

5.2 Salg fra fysisk lokale

Forventningen om å kunne betale med kontanter er antakelig sterkest når en vare eller tjeneste selges i et fysisk salgslokale. Ved utformingen av en lovregel om forbrukeres rett til kontant betaling kan det derfor være nærliggende å ta

utgangspunkt i om salget foregår i et lokale. Slik vare- og tjenestehandel benyttes av alle forbrukere og bør være tilgjengelig for alle. Det er også forholdsvis enkelt å håndtere kontantbetaling i fysiske utsalgssteder, selv om kontanthåndtering kan innebære økte kostnader og økt ransrisiko.

En annen tilnærming kunne være at retten til kontant betaling begrenses til salg av nødvendighetsvarer og -tjenester. En slik grense vil imidlertid være vanskelig å trekke. I tillegg gjør hensynet til forbrukere som har problemer med å bruke andre betalingsløsninger enn kontanter, seg gjeldende uavhengig av hva slags varer eller tjenester salget gjelder. Med en så snever rett til å betale med kontanter ville man i realiteten kunne gjøre en stor del av de varer og tjenester som markedet tilbyr, utilgjengelige for disse forbrukerne. En slik regel ville også bare i begrenset grad kunne ivareta beredskapshensyn og de andre hensynene som er omtalt i punkt 4.

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. Forslaget går 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. Med fast forretningslokale menes det samme som i angrerettloven § 5 bokstav c.

Bestemmelsen retter seg etter dette 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 og 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, vil måtte legge om denne praksisen.

Det foreslås et vilkår om at lokalet må være «betjent». Det vil si at bestemmelsen bare gjelder lokaler der selgeren eller selgerens representant er fysisk til stede. Retten til kontant betaling vil dermed ikke gjelde i butikker som fullt ut er selvbetjente, for eksempel døgnåpne matvarebutikker som kun har selvbetjente kasser og heller ingen øvrig betjening til stede.

Lovforslaget innebærer det nokså selvsagte at forbrukere ikke vil ha noen rett til kontant betaling ved netthandel. En slik betalingsform er ikke praktisk gjennomførbar når varer eller tjenester kjøpes over internett. Som det fremgår av punkt 2, må det innfortolkes et unntak for netthandel i gjeldende § 38 tredje ledd. I bestemmelsen i lovforslaget vil dette følge av at varen eller tjenesten ikke selges i et lokale. Den foreslåtte bestemmelsen er på den annen side ment å omfatte tilfeller der den næringsdrivende veileder forbrukeren i å bestille varer over nett i et lokale der varene er utstilt. Man kan da se det slik at salget uansett finner sted i den næringsdrivendes lokaler.

Bestemmelsen vil gjelde også der betalingskravet er overdratt til en tredjepart.

Det må etter forslaget være en sammenheng mellom varen eller tjenesten som selges eller tilbys i lokalet, og hva betaling gjelder, jf. uttrykket «disse varene eller tjenestene».

Bestemmelsen omfatter 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 holder loppemarked eller lignende.

En rett for kunden til å betale med kontanter vil ikke innebære en plikt for selgeren til å sørge for nøyaktig samme tilrettelegging for denne betalingsformen som for andre betalingsformer. Det vil ikke være i strid med den foreslåtte bestemmelsen om selgeren tilbyr enklere og mer praktiske løsninger for betaling med kort mv. enn for betaling med kontanter. Kunden vil for eksempel måtte finne seg i at det blir lengre kø i den ene betjente kassen der det tas imot kontanter, enn i selvbetjeningskassene. Det kan likevel ikke gjøres så tungvint for kunden å betale med kontanter at retten ikke kan sies å være reell.

Den foreslåtte endringen av § 2-1 tredje ledd innebærer en tydeligere angivelse av i hvilke tilfeller forbrukere har rett til å betale med kontanter. En regulering som knytter retten til kontant betaling til om salget finner sted i et betjent fysisk salgslokale, gir etter departementets syn en mer treffende og presis regel enn den gjeldende bestemmelsen som lar det være avgjørende om betalingen finner sted «hos betalingsmottakeren». En slik tydeligere regel innebærer også en styrking av forbrukerens rett til å betale med kontanter. Det vil åpenbart være enklere for forbrukeren å kunne påberope seg en regel som på en utvetydig måte gir uttrykk for hva retten går ut på.

Departementet ønsker høringsinstansenes syn på forslaget og tar gjerne imot tilbakemelding om praktiske konsekvenser av forslaget og eksempler på mulige tvilstilfeller. Det bes dessuten om innspill om 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 bør gjelde også for varer eller tjenester som selges utenfor faste forretningslokaler. (Når det gjelder tjenester, se også punkt 5.3.) Departementet tar også gjerne imot 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. Departementet reiser videre spørsmål om det bør inntas et uttrykkelig unntak for avtaler om kjøp av varer eller tjenester på kreditt. Retten til kontant betaling gjelder etter ordlyden i lovforslaget bare betaling «i» forretningslokalet, og forbrukeren vil nok sjelden ha ønsket om eller behov for å oppsøke salgslokalet for å nedbetale kreditten der. Departementet antar at det likevel kan være hensiktsmessig med en presisering om at retten til kontant betaling ikke gjelder betaling etter avtale om kreditt.

5.3 Særlig om tjenester som selges utenfor fysisk lokale

Departementet antar at vilkåret om at salget må skje i et betjent lokale, kan gi en hensiktsmessig avgrensning av retten til kontant betaling når det gjelder salg av varer (eventuelt med slike begrensninger som er skissert i punkt 5.2).

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.

Når det gjelder tjenester, synes det mer usikkert om en avgrensning ut fra om salget skjer i et lokale eller ikke, vil gi en tilstrekkelig regulering. For tjenester som selges i et lokale, gjør stort sett de samme hensynene seg gjeldende som for

varer, slik at forbrukeren da bør ha samme rett til å betale med kontanter. Departementet antar at dette vil gjelde både når tjenesten leveres i det lokalet der den selges (for eksempel frisørsalonger og restauranter), og når tjenesten kjøpes i et salgslokale, men leveres et annet sted (for eksempel et utsalgslokale for buss- eller togbilletter).

For tjenester kan det imidlertid reise seg et spørsmål om forbrukeren bør ha en viss rett til å betale med kontanter også når tjenesten ikke selges i et salgslokale. Det er en del viktige tjenester som normalt ikke selges i salgslokaler, som for eksempel strøm og husleie, eller som det er mest praktisk eller kanskje kan være nødvendig å betale for på det stedet der tjenesten leveres (og da selv om tjenesten kanskje også selges i salgslokaler). Her er persontransporttjenester et nærliggende eksempel.

Persontransporttjenester kan skje med ulike transportmidler, for eksempel bil, buss, tog, bane, trikk, ferge, båt, helikopter og fly. Flytjenester kjøpes i stor grad på nettet, mens for eksempel betaling for fergereiser gjøres ved kjennemerkeregistrering eller at autopassbrikke blir lest. I denne sammenhengen er det nærliggende å vurdere om forbrukeren bør ha en rett til å betale med kontanter om bord på transportmiddelet ved kollektivtransport som buss og bane. Behovet for å kunne betale med kontanter om bord eller på stasjonen vil være sterkt varierende. I en by hvor utsalgsstedene for billetter ligger tett, er det et langt mindre behov for å kunne kjøpe billetter med kontanter om bord på for eksempel bussen eller i en automat på holdeplassen enn i mer rurale strøk der det kan være langt fra holdeplassen til nærmeste utsalgssted. Det kan ikke utelukkes at det kan være behov for regler som stiller visse krav til hvor og hvordan man skal kunne kjøpe billetter. Slike spørsmål ligger noe på siden av finansavtalelovens regler om kontant betaling, men har likevel en nær sammenheng med disse reglene.

I vurderingen av hvilke regler som bør gjelde for betaling av kollektivtransporttjenester, må det samtidig tas i betraktning at transportselskapet kan ha gode grunner for ikke å akseptere kontant betaling på alle steder der transporttjenesten leveres. Dette har åpenbart en kostnadsside. Når det gjelder betaling om bord på transportmiddelet, vil billett kjøp med kontanter dessuten kunne utgjøre et forsinkende element og en ransrisiko.

Det gjør seg etter dette gjeldende en del særlige hensyn for kollektivtransporttjenester som kan tilsi en særskilt regulering. De alminnelige reglene som foreslås for retten til kontant betaling, jf. punkt 5.2, vil neppe gi tilstrekkelig nyanserte og hensiktsmessige løsninger for alle disse tjenestene. Departementet foreslår derfor en forskriftshjemmel i § 2-1 fjerde ledd første punktum som åpner for at det kan gis regler i forskrift om retten til å betale med kontanter for kollektivtransporttjenester med buss og bane. Dette vil omfatte buss, tog, t-bane og trikk. I annet punktum tas det høyde for at det kan være behov for tilrettelegging for kontant betaling i en større utstrekning enn en rett til å betale med kontanter på steder der man kan kjøpe billetter også med andre betalingsmidler. Det vil dermed kunne stilles krav for eksempel til at det må finnes betalingsmuligheter i rimelig nærhet til stedet der forbrukeren skal benytte transporttjenesten. Innholdet i en slik forskrift må vurderes nærmere og sendes på egen høring. Høringsinstansene bes dermed i denne omgang primært om å uttale seg om behovet for en forskriftshjemmel med egne regler for

kollektivtransporttjenester med buss og bane. Hva slike særlige regler eventuelt skal gå ut på, vil departementet komme tilbake til.

Det gjør seg også gjeldende noen problemstillinger for tjenester som normalt betales på grunnlag av en faktura og det i praksis ikke er mulig å betale for i et salgsløse. Etter finansavtalelovens nåværende regler om en rett til kontant betaling «hos betalingsmottakeren», kan forbrukeren kreve å gjøre opp med kontanter på betalingsmottakerens forretningssted. Regler om at man kan betale en faktura kontant på tjenesteyterens hovedkontor eller liknende, fremstår som lite praktisk både for de næringsdrivende og for forbrukerne. Departementet antar at det er få som benytter seg av denne retten i praksis. I slike tilfeller er det etter departementets syn ikke urimelig at forbrukere som har tilgang til bankkonto, men som ønsker å betale med kontanter, likevel henvises til bankkontobetaling. For forbrukere som ikke har tilgang til bankkonto, vil muligheten for i det hele tatt å kunne foreta oppgjør i disse tilfellene være avhengig av at det finnes banker eller tilsvarende institusjoner som aksepterer kontant betaling av faktura fra noen som ikke har bankkonto i banken. Departementet ønsker innspill fra høringsinstansene om i hvilken grad det i praksis oppstår problemer for enkelte forbrukere med å betale med kontanter for slike tjenester, og om det derfor kan være behov for en tilrettelegging for adgangen til å kunne betale disse tjenestene med kontanter.

Man kunne for disse tilfellene se for seg en regel som ga rett til kontant betaling også utenfor salgsløse for tjenester som kan karakteriseres som nødvendige, for eksempel bergingstjenester, strøm, husleie og liknende. En slik regulering vil imidlertid reise en del vanskelige spørsmål både når det gjelder den praktiske gjennomføringen av betalingen og grensdragningen for hva som kan anses nødvendig. Et alternativ kunne være en sikkerhetsventil som ga en rett til kontant betaling hvis det ellers vil være umulig for forbrukeren å betale. Retten til kontant betaling ville i så fall reserveres for dem som virkelig har behov for en slik rett. En slik sikkerhetsventil vil imidlertid i praksis kunne være vanskelig å håndheve for den enkelte forbruker.

6. Sanksjoner ved brudd på bestemmelsene om kontant betaling

Forbrukertilsynet og Markedsrådet fører kontroll med markedsføring, handelspraksis og avtalevilkår i forbrukerforhold etter regler i lov 9. januar 2009 nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. (markedsføringsloven). Forbrukertilsynet kan vurdere om vilkår for kontantbetaling er ulovlige. Forbrukere som mener at den næringsdrivendes betalingsvilkår er urimelige, kan klage til Forbrukertilsynet. Forbrukertilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr dersom overtredelsen anses som vesentlig eller har skjedd gjentatte ganger, jf. markedsføringsloven § 42.

I brev til Finansdepartementet 31. januar 2019 understreker Norges Bank at det bør knyttes klarere sanksjonsmuligheter til reglene om kontant betaling. Norges Bank har også trukket frem behovet for å kunne sanksjonere brudd på loven i høringen av den nye finansavtaleloven.

Det kan være grunn til å vurdere om det i tillegg til adgangen til å ilegge sanksjoner etter markedsføringsloven, bør gis en selvstendig hjemmel for Forbrukertilsynet til å ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelser av reglene om kontant betaling i § 2-1. En slik sanksjonshjemmel vil kunne tas inn i finansavtaleloven § 7-2. Det vil da ikke være nødvendig med samme

fremgangsmåte som etter markedsføringsloven med forutgående forbudsvedtak før vedtak om overtredelsesgebyr.

I proposisjonen til den nye finansavtaleloven (Prop. 92 LS (2019-2020)) er det lagt opp til at hjemmelen for overtredelsesgebyr i § 7-2 og spørsmålet om hvilke bestemmelser i finansavtaleloven denne hjemmelen skal omfatte, skal vurderes senere. I spesialmerknaden til § 7-2 på side 399 uttales følgende:

«I høringsnotatet var det foreslått en ny bestemmelse om overtredelsesgebyr. Det var imidlertid ikke angitt hvilke bestemmelser som det skal kunne ilegges overtredelsesgebyr for ved eventuelle regelbrudd. I høringen har Forbrukerombudet pekt på flere bestemmelser som det kan vurderes om bør være omfattet av en regel om overtredelsesgebyr. Et lovforslag om dette har imidlertid ikke vært på høring. Spørsmålet bør utredes nærmere og eventuelt sendes på høring før kan være aktuelt å foreslå nye regler om overtredelsesgebyr.

Den foreslåtte bestemmelsen i § 7-2 har etter dette i denne omgang kun som formål å videreføre adgangen etter angrerettloven § 42 til å fastsette overtredelsesgebyr for overtredelser av bestemmelser som i lovforslaget er foreslått flyttet fra angrerettloven til den nye finansavtaleloven [...].»

Spørsmålet om finansavtaleloven § 7-2 bør gi hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på reglene om forbrukeres rett til kontant betaling kan det etter dette være aktuelt å se nærmere på i forbindelse med en slik generell vurdering av bestemmelsen.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

De gjeldende bestemmelsene om kontant betaling har vist seg vanskelig tilgjengelige i praksis og gitt opphav til flere tolkingsspørsmål. Det er en fordel at regler som retter seg mot næringsliv og forbrukere på et så praktisk område, er enkle å forstå og innrette seg etter. I tillegg til et klart ønske om å styrke retten til kontant betaling har forslaget i høringsnotatet som formål å gjøre reglene om kontant betaling klarere, og dermed også enklere å forstå og praktisere. En endring av gjeldende bestemmelser om kontant betaling er nødvendig for å oppnå dette formålet. Forslagene i høringsnotatet vil gi et klarere og mer hensiktsmessig vurderingstema for når næringsdrivende plikter å legge til rette for kontant betaling enn det som følger av gjeldende lov, og det vil tilsvarende være enklere for forbrukerne å forstå når retten til kontant betaling gjelder.

Når det gjelder salg fra fysiske lokaler, vil ikke konsekvensene av forslaget være store sammenliknet med det som følger av gjeldende lov. Forslaget innebærer først og fremst en klargjøring av at forbrukeren vil ha en rett til kontant betaling i salgssituasjoner der man har en berettiget forventning om å kunne betale med kontanter.

Etter forslaget vil det ikke lenger være en rett til å betale kontant på forretningsstedet til betalingsmottakeren for varer og tjenester som selges utenfor faste lokaler. Departementet antar at denne retten i begrenset grad benyttes i dag, slik at forslaget ikke vil få store utslag i praksis. Men det vil være en fordel for næringslivet at dette klargjøres, slik at det ikke er nødvendig å tilrettelegge for slik kontanthåndtering. Dette vil føre til besparelser for de virksomhetene som i dag legger til rette for kontant betaling.

Det er vanskelig å tallfeste konsekvensene av endringsforslaget, ettersom kostnadene ved kontanthåndtering vil variere fra virksomhet til virksomhet blant annet basert på størrelse, vare- eller tjenestetilbud og beliggenhet. Konsekvensene av forslaget vil også avhenge av i hvilken grad de næringsdrivende i dag overholder regelverket.

Når det gjelder konsekvensene for kollektivtransporttjenestene, må konsekvensene av en eventuell forskriftsregulering vurderes når det tas stilling til hva en slik forskrift skal gå ut på.

Forslag til endringer i finansavtaleloven § 2-1

I lov 18. desember 2020 nr. 146 om finansavtaler skal § 2-1 lyde:

§ 2-1 Oppgjørsmåte

- (1) Betaling kan foretas ved overføring av beløpet til mottakerens konto, med mindre noe annet er avtalt eller mottakeren har bedt om utbetaling med kontanter.
- (2) Mottakeren kan gi nærmere anvisning om betalingsmåten dersom betalingsmåten ikke medfører vesentlig merutgift eller andre ulemper for betaleren. *Første punktum gjelder ikke for forbrukeres rett til å betale varer eller tjenester med kontanter, jf. tredje ledd.*
- (3) *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.*
- (4) *Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om retten til å betale med kontanter for kollektivtransport med buss og bane. I forskriften kan det stilles krav til tilrettelegging for kontant betaling ut over det som følger av tredje ledd.*