



STORTINGET

Innst. 323 L

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Prop. 55 L (2023–2024)

Innstilling fra justiskomiteen om Endringer i finansavtaleloven mv. (forbrukeres rett til kontant betaling mv.)

Til Stortinget

Sammendrag

Justis- og beredskapsdepartementet legger i denne proposisjonen frem forslag til endringer i finansavtalelovens regler om forbrukeres rett til å betale med kontanter. I tillegg til et ønske om å styrke retten til kontant betaling har forslaget til hensikt å gjøre reglene klarere, og dermed også enklere å forstå og praktisere. Etter gjeldende § 2-1 tredje ledd i finansavtaleloven har en forbruker alltid rett til å foreta oppgjør med tvungne betalingsmidler (kontanter) hos betalingsmottakeren. Bestemmelsen gir forbrukere en tilsynelatende omfattende rett til kontant betaling, men den reiser en rekke tolknings spørsmål som gjør det vanskelig å vite hvor langt denne retten egentlig rekker.

Bestemmelsen bør derfor endres slik at den får en tydeligere og mer treffsikker utforming. En regel som på en klarere og mer forståelig måte angir hvor langt retten til å betale med kontanter går, vil etter departementets syn også innebære en styrking av denne retten fordi regelen vil være enklere å forholde seg til for kunder som ønsker å påberope seg den, for næringsdrivende som skal følge den, og for myndighetene som skal håndheve den.

Departementets forslag tar utgangspunkt i at kundenes forventning om å kunne betale med kontanter

normalt er sterkest når en vare eller tjeneste selges i et fysisk salgslokale som forbrukeren oppsøker. Salg i fysiske salgslokaler er en form for vare- og tjenestehandel som benyttes av alle forbrukere og bør være tilgjengelig for alle. Forslaget går etter dette ut på at retten til kontant betaling gjelder i «salgslokale der en næringsdrivende på fast basis selger varer eller tjenester til forbrukere». I slike lokaler skal forbrukeren tilbys å betale med kontanter dersom det kan betales for varene eller tjenestene med andre betalingsløsninger i eller i umiddelbar tilknytning til salgslokalet.

Tradisjonell varehandel i butikk vil etter dette omfattes av forslaget. Det samme gjelder tjenester som selges i lokaler som forbrukeren oppsøker, for eksempel kinoer, restauranter, hoteller, treningscentre og lokaler for velværetjenester, forutsatt at det i lokalet på en eller annen måte også kan betales for tjenesten. Salg på for eksempel messer og julemarkeder og i forbindelse med festivaler vil normalt ikke omfattes på grunn av vilkåret om at salgsvirksomheten må skje på fast basis. Salgsavtaler som inngås og betales over nettet, vil av naturlige grunner heller ikke omfattes.

Det foreslås et unntak for salg av varer fra automater, salg i ubetjente salgslokaler og salg i lokaler som bare en begrenset krets av personer har adgang til. Videre foreslås det en beløpsmessig begrensning slik at retten til kontant betaling ikke gjelder når beløpet som skal betales, er høyere enn 20 000 kroner.

Spørsmålet om selgeren har en plikt til å veksle, har nær sammenheng med retten til og mulighetene for å betale med kontanter og bør få en avklaring i loven. Etter departementets syn vil det kunne føre for langt å pålegge næringsdrivende en generell og absolutt vekslingsplikt. Departementet foreslår i denne omgang en mer forsiktig regulering ved at selgeren skal ha plikt til å

veksle dersom vedkommende har tilgjengelig veksel. Det foreslås videre at denne plikten ikke skal gjelde hvis det er et klart misforhold mellom seddelen som kjøperen tilbyr som betaling, og den prisen som skal betales. Det kan imidlertid være aktuelt å vurdere strengere regler om vekslingsplikt hvis det skulle vise seg å være behov for det.

For persontransporttjenester gjør det seg gjeldende en del særlige hensyn som kan tilsi en særlig regulering. Det reiser seg her blant annet et mer generelt spørsmål om hvor og hvordan billetter skal kunne kjøpes, og spørsmål om hva slags betalingsløsninger som aksepteres. Disse spørsmålene ligger på siden av hva som er naturlig å regulere i finansavtaleloven. Departementet foreslår derfor at det i de lovene som regulerer de forskjellige transporttjenestene, gis tilstrekkelige hjemler til å forskriftsregulere spørsmålet om billettbetaling. Det foreslås på denne bakgrunn en presisering av forskriftshjemlene i yrkestransportlova § 35 og jernbane-loven § 7 b annet ledd.

For å sikre en god etterlevelse av reglene om kontant betaling bør de kunne håndheves på en effektiv og balansert måte. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det i finansavtaleloven § 7-2 inntas en bestemmelse som gir hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av reglene om kontant betaling i § 2-1 tredje ledd. Det foreslås et vilkår om at overtredelsen må anses som vesentlig eller har skjedd gjentatte ganger. Videre foreslås det en hjemmel til å fastsette nærmere regler om utmåling av overtredelsesgebyr i forskrift.

I forbindelse med forslaget om en styrking av forbrukeres rett til å betale med kontanter foreslås det også en endring av virkeområdet for reglene om betalingsoppgjør og pengekrav i finansavtaleloven kapittel 2. Finansavtaleloven kapittel 2 gjelder i dag for betalingsoppgjør og pengekrav «på formuerettens område». Departementet foreslår at reglene skal gjelde for betalingsoppgjør og pengekrav i sin alminnelighet.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ragnhild Male Hartviksen, Odd Harald Hovland og Hadia Tajik, fra Høyre, Ingunn Foss og Sveinung Stensland, fra Senterpartiet, Sandra Borch og Else Marie Rødby, fra Fremskrittspartiet, Tor André Johnsen og lederen Helge André Njåstad, fra Sosialistisk Venstreparti, Andreas Sjalg Unneland, og fra Venstre, Ingvild Wetrhus Thorsvik, viser til at Prop. 55 L (2023–2024) Endringer i finansavtaleloven mv. (forbrukeres rett til kontant betaling mv.) behandles i denne innstillingen.

Komiteen viser til at det i proposisjonen legges frem forslag til endringer i finansavtalelovens regler om forbrukers rett til å betale med kontanter. Komiteen registrerer at forslaget går ut på at en forbruker skal tilbys å betale med kontanter i salgslokale der en næringsdrivende på fast basis selger varer eller tjenester til forbrukere, hvis det kan betales for varen eller tjenesten med andre betalingsløsninger i eller i umiddelbar tilknytning til salgslokalet.

Komiteen viser til at forslaget har til hensikt å styrke retten til kontant betaling og klargjøre reglene slik at de skal være enklere å forstå og praktisere.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, viser til at kontanter har en sentral plass i samfunnet. Selv om en økende andel transaksjoner skjer med digitale betalingsløsninger, er det mange som fremdeles bruker kontanter, og kontanter har en viktig beredskapsfunksjon i samfunnet. Flertallet viser til at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i sine råd om egenberedskap nettopp anbefaler alle å ha litt kontanter.

Flertallet mener det er positivt at reglene om kontant betaling klargjøres, og at reglene blir enklere å forstå og praktisere. Flertallet understreker viktigheten av at mennesker som bruker kontanter, ikke skal falle utenfor samfunnet.

Flertallet viser til at kontantgrensen på 20 000 kroner er fornuftig, da den gjør at bedrifter kan avvise store kontantbeløp, som igjen kan bidra til å hindre hvitvasking.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, viser til at det er en forutsetning for velferden til mennesker at de har tilgang til varer og tjenester i forbrukermarkedene. En person som ikke har tilgang til å skaffe seg varer og tjenester i forbrukermarkedene, kan i verste fall ikke få dekket de grunnleggende behovene sine. Dette flertallet viser til at retten forbrukere har til tilgang til viktige varer og tjenester, er høyt prioritert i FN, som den første av elleve forbrukerrettigheter som er vedtatt i resolusjon 70/186 av 22. desember 2015. Dette flertallet viser til at retten uttrykkelig gjelder for varer og tjenester produsert i både offentlig og kommersiell regi.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre viser til høringssvaret fra Norges Blindforbund, som problematiserer at departementet ikke konkluderer om legekantor skal inkluderes i plikten til å ta imot kontanter. Det er i dag en rekke legekantor som bruker betalingsautomater som oppleves utilgjengelige. Dis-

se medlemmer vil understreke viktigheten av at særlig betalingsløsninger brukt av helsevesenet må være universelt utformet, og at man bør ha en rett til å betale kontant ved bruk av helsetjenester.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med et forslag om at tilbydere av helsetjenester plikter å akseptere kontanter som betalingsmiddel.»

Disse medlemmer mener det er positivt at det finnes unntak for pliktig tilbud om kontantbetaling, blant annet ved salg i ubetjente salglokaler, salg i lokaler som bare en begrenset krets av personer har adgang til, salg ved automater og salg av billetter til persontransport. Disse medlemmer viser til at det fremgår av proposisjonen at Norges Bank anslår, i rapporten "Finansiell infrastruktur 2022" punkt 6, at hver kontantbetaling hadde en samfunnsøkonomisk enhetskostnad på 19,2 kroner i 2020. Dette inkluderer kostnaden ved selve kontantbetalingene og kostnader knyttet til kontanttjenester og bruk av kontantinfrastrukturen. Til sammenligning hadde betalinger med kort en samfunnsøkonomisk enhetskostnad på 4,8 kroner per kontantbetaling.

Disse medlemmer vil understreke at det må foretas en avveining mellom de kostnadene det har for enkelte aktører å tilby kontantbetaling, hvor praktisk gjennomførbart det er, og retten mennesker har til å selv velge kontanter som betalingsmiddel.

Disse medlemmer viser til at Cutters AS og Norske frisør- og velværebedrifter (NFVB) ønsker et videre unntak fra retten til å kreve kontantbetaling dersom man kommuniserer tydelig at deres tilbud beror på en bestemt betalingsløsning, i samsvar med reguleringen i Sverige og Danmark.

Disse medlemmer viser til at regjeringen har satt ned et utvalg som skal se på trygge og enkle betalinger for alle (Betalingsutvalget). Disse medlemmer mener det er naturlig å se nærmere på reguleringer når utvalget har lagt frem sine vurderinger.

Disse medlemmer viser videre til at retten til å betale med kontanter ivaretar de menneskene som ikke kan eller som har vanskeligheter med å bruke digitale betalingsløsninger, eksempelvis barn, eldre, personer med funksjonsnedsettelse og asylsøkere. Det digitale utenforskapet kan komme av manglende digitale ferdigheter hos den enkelte, men også av tekniske, institusjonelle og juridiske forhold eller kombinasjoner av disse. Disse medlemmer er opptatte av at det må finnes reelle betalingsalternativer for mennesker som av ulike årsaker opplever et digitalt utenforskap.

Disse medlemmer viser til at retten til å betale med kontanter også ivaretar retten til vern av privatli-

vet. Disse medlemmer viser til at kontanter har den fordel at betalingstransaksjonen kan gjennomføres anonymt og uten at man etterlater seg informasjon om hvilke varer eller transaksjoner det gjelder, eller hvor man befant seg på tidspunktet da transaksjonen ble gjennomført. Disse medlemmer viser videre til at Datatilsynet i sin høringsuttalelse peker på at en sammenstilling av elektroniske spor om betalingstransaksjoner kan avsløre mye om en persons liv.

Disse medlemmer viser i den forbindelse til Forbrukerrådets rapport «Utenforskap i forbrukermarknadene» fra 2022, hvor det fremgår at en stor andel av de som ikke bruker de digitale hjelpemidlene, begrunner det med at de ikke ønsker å bli sporet. En undersøkelse utført av Forbrukerrådet viser at så mange som 22 pst. av de som ikke bruker BankID, 19 pst. av de som ikke bruker smarttelefoner og apper, og 17 pst. av de som ikke bruker Vipps, nettopp oppgir dette som begrunnelse.

Komiteens medlemmer fra Høyre mener forslaget fra regjeringen bør ses i sammenheng med den pågående utredningen om samfunnets betalingsløsninger. Den skjer gjennom et utvalg nedsatt av regjeringen selv.

Utvalget skal beskrive og vurdere tilbudet av og muligheten for bruk av kontanter og kontantenes bidrag til trygge og enkle betalinger for alle ved å:

- a) beskrive *egenskaper og funksjoner* ved kontanter som andre betalingsmidler og -instrumenter ikke har, og vurdere deres betydning for et effektivt og sikkert betalingssystem, herunder betydningen av kontanter for finansiell inkludering, personvern og beredskap,
- b) beskrive og vurdere dagens *kontanttjenestetilbud og -infrastruktur* og aktørene i dette, samt kostnader ved kontanter og fordelingen av disse, og
- c) foreslå *tiltak for å ivareta viktige funksjoner* i betalingssystemet, og herunder vurdere:
 - finansiell inkludering og om forbrukernes rett til å gjøre opp med kontanter bør sikres bedre og hvordan det ev. kan gjøres, og avveie dette mot virksomhetens ønsker om og behov for å benytte kontantfrie betalingsløsninger,
 - tiltak som kan sikre kontantenes rolle som beredskapsløsning, for eksempel ved at uttak og betaling med kontanter i større grad kan gjennomføres uten avhengighet av sårbare elektroniske systemer, og ansvar ved ulike grader av svikt i betalingsinfrastrukturen,
 - hvordan kontantenes rolle i å beskytte personvernet kan videreføres,
 - kostnadseffektivitet, og

- forebygging av hvitvasking, terrorfinansiering, ran, arbeidslivskriminalitet og annen kriminalitet.

Utvalget skal også beskrive og vurdere hvordan trygge og enkle betalinger for alle på lengre sikt kan ivaretas og utvikles gjennom kontanter og andre løsninger ved å:

- a) beskrive og vurdere hvordan kontanter og andre og eventuelt nye betalingsmidler og -instrumenter kan bidra til at betalingssystemet i fremtiden har *ønsket funksjonalitet*,
- b) vurdere behovet for, og i tilfelle foreslå, tiltak for å redusere sannsynligheten eller styrke beredskapen for *forstyrrelser i betalingssystemet*, og
- c) vurdere behovet for regelverksendringer for å legge til rette for eventuell innføring av *nye betalingsmidler og -instrumenter*, herunder digitale sentralbankpenger.

Utvalget skal i alle sine vurderinger så langt det er mulig se hen til erfaringer og løsninger fra andre land, og relevante initiativ og utredninger i Norge. Utredningen skal utarbeides i samsvar med utredningsinstruksen, herunder slik at anbefalinger om tiltak skal understøttes av analyser i samsvar med gjeldende rundskriv for samfunnsøkonomiske analyser.

Utvalget skal avgi sin utredning til Finansdepartementet innen 15. november 2024.

Disse medlemmer viser til at Betalingsutvalgets mandat nettopp er å beskrive og vurdere tilbudet av og muligheten for bruk av kontanter samt kontantenes bidrag til trygge og enkle betalinger for alle. Stortinget bør derfor avvente å vurdere forslag om krav om kontantbetaling til etter utvalget presenterer sine anbefalinger i november 2024. Med bakgrunn i dette vil disse medlemmer ikke tilrå de foreslåtte lovendringene, og disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Prop. 55 L (2023–2024) om endringer i finansavtaleloven sendes tilbake til regjeringen i påvente av betalingsutvalgets rapport.»

Uavhengig av dette mener disse medlemmer at unntakene for kontantplikt bør utvides. Proposisjonen åpner for unntak for pliktig tilbud om kontantbetaling, blant annet ved salg i ubetjente salgslokaler, salg i lokaler som bare en begrenset krets av personer har adgang til, salg ved automater og salg av billetter til persontransport. Disse medlemmer mener unntaket bør utvides til også å gjelde salg der kjøper og selger på forhånd har avtalt at selger kun godtar annen betaling enn kontantbetaling, slik som i Sverige.

Disse medlemmer viser til at lovgivningen i Sverige sier at man ikke behøver å ta imot kontanter

som betaling når dette er opplyst om på en tydelig måte. Det trenger ikke foreligge noen signert avtale, det er tilstrekkelig at selger har synlig informasjon i salgsløkalet om at man kun aksepterer kort- eller mobilbetaling, slik at kjøperen kan velge å heller handle et annet sted om de ønsker det. Det svenske regelverket er i tråd med det nye EU-regelverket.

Disse medlemmer merker seg at EU-kommisjonen i juni 2023 la frem et forslag til en forordning om sedler og mynter som lovlige betalingsmidler i de medlemslandene som har euro som sin valuta. I forslaget slås det i artikkel 4 fast at sedler og mynter i euro er lovlige betalingsmidler, og at betalingsmottakeren ikke kan nekte å ta imot slike sedler og mynter som oppgjør for en betalingsforpliktelse. Dog er det gjort nettopp et unntak hvis betaleren i forkant av betalingen har samtykket til en annen betalingsmåte. I den grad næringsdrivende aktører skal pålegges å tilby betaling med kontanter, bør dette dreie seg om livsnødvendige varer og tjenester. I en utredning om den svenske statens rolle i betalingssystemet (SOU 2023:16 Staten och betalningarna) foreslår et offentlig nedsatt ekspertutvalg at forbrukere må kunne betale kontant for livsnødvendige varer som legemidler, mat/drikke og drivstoff. Pliktig tilbud om kontantbetaling gjelder allerede i helsevesenet.

Hvis en modell som den de har i Sverige og EU, ikke er oppnåelig, bør – etter disse medlemmers mening – uansett departementet gis delegert myndighet til å vurdere spørsmålet avhengig av bransje. Det ble fremsatt forslag i komiteens høring om å endre lovforslagets § 2-1 tredje ledd siste punktum, der departementet gis adgang til å utvide unntaket for plikten til å tilby betaling med kontanter, slik det fremkommer her:

«Første og annet punktum gjelder ikke salg av varer fra automater, salg i ubetjente salgslokaler og salg i lokaler som bare en begrenset krets av personer har adgang til. Første og annet punktum gjelder heller ikke når beløpet som skal betales, er høyere enn 20 000 kroner. Videre kan departementet gi unntak for første og annet punktum i forskrift, men ikke for de bransjene som selger livsnødvendige varer og tjenester, som helsetjenester, legemidler, mat/drikke og drivstoff.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen komme tilbake med et forslag om at tilbydere av helsetjenester plikter å akseptere kontanter som betalingsmiddel.

Forslag fra Høyre:*Forslag 2*

Prop. 55 L (2023–2024) om endringer i finansavtaleloven sendes tilbake til regjeringen i påvente av betalingsutvalgets rapport.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i finansavtaleloven mv. (forbrukeres rett til kontant betaling mv.)

I

I lov 18. desember 2020 nr. 146 om finansavtaler gjøres følgende endringer:

§ 1-2 første ledd skal lyde:

(1) Kapittel 2 gjelder betalingsoppgjør og pengekrav.

§ 2-1 skal lyde:

§ 2-1. *Oppgjørsmåte. Forbrukeres rett til å betale med kontanter*

(1) Betaling kan foretas ved overføring av beløpet til mottakerens konto, med mindre noe annet er avtalt eller mottakeren har bedt om utbetaling med *tvungne betalingsmidler*.

(2) Mottakeren kan gi nærmere anvisning om betalingsmåten dersom dette ikke medfører vesentlig merutgift eller andre ulemper for betaleren. *Første punktum gjelder ikke for en næringsdrivende selgers plikt til å tilby forbrukere å betale med tvungne betalingsmidler ved salg av varer eller tjenester, jf. tredje ledd.*

(3) *I salgslokale der en næringsdrivende på fast basis selger varer eller tjenester til forbrukere, skal forbrukeren tilbys å betale med tvungne betalingsmidler hvis det kan betales for varen eller tjenesten med andre betalingsløsninger i eller i umiddelbar tilknytning til salgslokalet. Har den næringsdrivende tilgjengelig veksel, skal det i disse tilfellene også tilbys å veksle i forbindelse med betalingen,*

men ikke hvis det er et klart misforhold mellom seddelen som tilbys som betaling, og beløpet som skal betales. Første og annet punktum gjelder ikke salg av varer fra automater, salg i ubetjente salgslokaler og salg i lokaler som bare en begrenset krets av personer har adgang til. Første og annet punktum gjelder heller ikke når beløpet som skal betales, er høyere enn 20 000 kroner.

§ 7-2 skal lyde:

§ 7-2. *Overtredelsesgebyr*

(1) Ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av reglene om opplysningsplikt overfor forbruker ved fjernsalg eller salg utenom tjenesteyterens faste forretningslokaler etter §§ 3-22 til 3-39 og ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av § 3-44 tredje ledd eller § 3-45 første ledd kan det fastsettes et overtredelsesgebyr etter reglene gitt i eller i medhold av angrerettloven § 29.

(2) *Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer reglene i § 2-1 tredje ledd, kan ilegges et overtredelsesgebyr dersom overtredelsen anses som vesentlig eller har skjedd gjentatte ganger.*

(3) *Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om utmåling av overtredelsesgebyr.*

II

I lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy gjøres følgende endring:

§ 35 nytt annet ledd skal lyde:

Departementet kan i forskrift gjere unntak fra reglene i finansavtalelova § 2-1 ved kjøp av billett til persontransport.

III

I lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. gjøres følgende endring:

§ 7 b annet ledd skal lyde:

I forskriften etter første ledd kan det gis regler om formater og fremgangsmåter for utlevering av reiseinformasjon, salg av billetter, *betaling for billetter* og fastsettelse og innkreving av gebyr nevnt i første ledd. *I forskriften kan det gjøres unntak fra reglene i finansavtaleloven § 2-1.*

IV

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. De enkelte bestemmelsene kan settes i kraft til ulik tid.

Oslo, i justiskomiteen, den 14. mai 2024

Helge André Njåstad

leder

Andreas Sjalg Unneland

ordfører

