

Finanskomiteen
Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 Oslo

finans@stortinget.no

Representantforslag om å styrke kontantenes stilling

Forbrukerrådet viser til at Finanskomiteen har bedt om skriftlige innspill til representantforslag om å styrke kontantenes stilling (Dokument 8:147 L, 2018-2019). Fristen for å sende innspill er satt til den 20. september 2019 kl. 16:00.

Forbrukerrådet oversender med dette skriftlige innspill til forslaget, og vi vedlegger i tillegg Forbrukerrådets posisjonsnotat «Kort og kontant» som ble publisert den 6. februar 2018.

Forbrukerrådets hovedpunkter kan oppsummeres slik:

- Betalingsløsninger skal være rimelige, enkle og brukervennlige for forbrukerne, og alle skal ha mulighet til å foreta en betaling.
- Forbrukere bør som hovedprinsipp selv få bestemme hvordan de ønsker å gjøre opp for seg.
- Kontanter bør fortsatt være et tvungent betalingsmiddel, men med enkelte unntak. Slike unntak kan for eksempel være knyttet til begrensninger som allerede følger av lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv., situasjoner hvor hensiktsmessigheten av kontant oppgjør vil medføre en betydelig ulempe, og i forbindelse med enkelte åpenbare kjøpsituasjoner som blant annet netthandel.
- Det er ikke nødvendigvis et prinsipp i seg selv å opprettholde kontante betalingsløsninger i absolutt alle sammenhenger, men dersom adgangen til kontantbetaling fjernes er det viktig at det eksisterer en god begrunnelse og at det finnes fullgode alternativer som er både enkle, hensiktsmessige og sikre, og som ikke virker fordyrende for forbrukerne.



- Regelverket må kunne håndheves effektivt, noe som også innebærer at regelbrudd må kunne sanksjoneres av relevante offentlige myndigheter/organer.
- Kontanter er et pålitelig betalingsmiddel ved at det ikke forutsetter teknologisk infrastruktur for å fungere. Kontanter er derfor mindre sårbare for strømbrydd og nedetid på de digitale betalingssystemene.
- Kontanter vil kunne spille en viktig rolle i krisesituasjoner. Det er derfor nødvendig at myndighetene pålegger bankene å ta beredskapsmessig høyde for å håndtere behov for kontantdistribusjon i situasjoner der etterspørselen etter kontanter som betalingsmiddel kan forventes å øke.

Forbrukerrådet vil videre peke på at kontanter er et fysisk og håndfast betalingsmiddel som både er enkelt å bruke og enkelt å forstå. Kontanter kan være et mer pedagogisk betalingsmiddel, og kan også gi bedre oversikt over egen privatøkonomi. Mennesker med manglende tilgang til bankkonti eller elektroniske betalingsløsninger er heller ikke utestengt fra å kunne bruke kontanter, noe som innebærer at sedler og mynt er et mer inkluderende betalingsmiddel. Enkelte aldersgrupper og lavinntektsgrupper vil kunne få utfordringer med å gjøre opp for seg dersom muligheten til å benytte kontanter som betalingsmiddel forsvinner.

Forbrukerrådet vil i det etterfølgende gå nærmere inn på enkelte tematiske områder som kan ha betydning for Finanskomiteens behandling av representantforslaget.

Utviklingstrekk

Forbrukerrådet vil peke på at utviklingen går i retning av at innbyggerne bruker mindre kontanter enn tidligere. Dette har sammenheng med endrede forbruksmønstre i favør netthandel og at det er etablert gode elektroniske betalingsløsninger som norske forbrukere daglig nyter svært godt av.

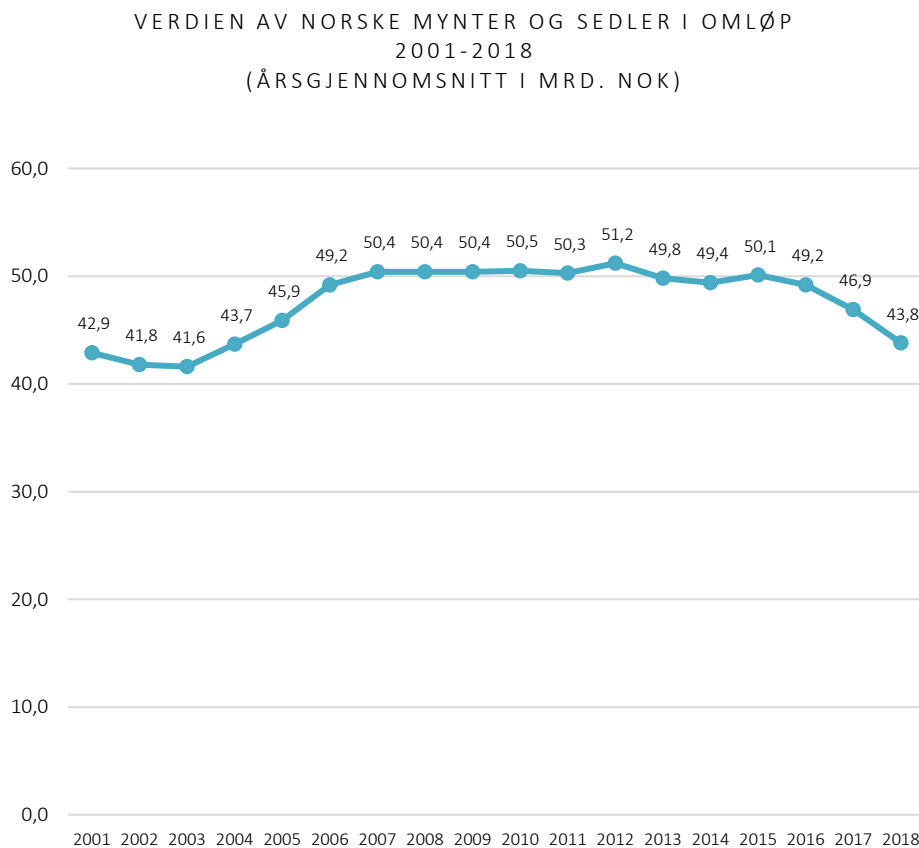
Trenden i Norge de siste tiårene går klart i retning av økende bruk av elektroniske betalingsmåter. Antall transaksjoner og volum knyttet til digitale betalinger er stigende både i Norge og i de øvrige nordiske landene og kontantenes prosentvise andel av pengemengden har blitt redusert.

Ifølge tilgjengelig statistikk fra Norges Bank så økte verdien av sedler og mynt i omløp i Norge markant i årene 2005-2006, fra et tidligere nivå på rundt 41-43 mrd. kroner opp til et nivå på om lag 50 mrd. kroner. Dette nivået holdt seg



relativt stabilt helt frem til 2016, hvoretter verdien av sedler og mynt i omløp har falt gradvis til dagens nivå på i overkant av 43 mrd. kroner.

Nedenstående graf basert på tall hentet fra årsberetningene til Norges Bank illustrerer utviklingen fra årtusenskiftet og frem til i dag:



Kilde: Norges Bank.

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

Beredskap

Nye digitale betalingsformer har bidratt til at betalings- og oppgjørssystemet er i kontinuerlig og rask utvikling. De fleste nye betalingsløsninger forutsetter imidlertid at kritisk samfunnsinfrastruktur som telefoni, nettilgang og strømforsyning fungerer. I en krisesituasjon der det elektroniske



betalingssystemet ikke fungerer som det skal eller svikter helt, vil behovet for og tilgangen til kontanter som betalingsmiddel være avgjørende for at folk skal kunne utføre helt nødvendige transaksjoner. Det er derfor nødvendig at norske banker har etablert løsninger som sikrer at kundene kan disponere egne innskuddsmidler i krisesituasjoner.

Finanstilsynet og Norges Bank har pekt på at betalinger med kontanter er den mest aktuelle betalingsmåten dersom det elektroniske betalingssystemet skulle svikte og ikke fungere i en krisesituasjon. Dette er det blant annet redegjort for i et fellesbrev til Finansdepartementet i september 2016. Finansdepartementet hadde en egen høring om kontantdistribusjon i 2017, og fulgte opp innspillene fra høringsrunden i april 2018 gjennom en presisering i forskrift om finansforetak og finanskonsern. Forskriftsendringen innebærer at det ble innført krav om at bankene skal ha løsninger for å kunne møte en eventuell økt etterspørsel etter kontanter ved svikt i de elektroniske betalingssystemene. Bankene fikk frist til den 1. januar 2019 med å oppfylle de nye kravene, og Forbrukerrådet forutsetter at gode løsninger for kontantdistribusjon nå er på plass.

Forbrukerrådet har støttet en tydeliggjøring av bankenes plikt til å kunne møte situasjoner der etterspørselen etter kontanter øker, blant annet i vårt høringssvar av den 02.05.2017. Forbrukerrådet er enig med Finanstilsynet og Norges Bank i at det påligger bankene en særlig forpliktelse å tilby kontanttjenester til sine kunder i krise- og beredskapssituasjoner, slik at disse skal kunne disponere sine innskudd.

Personvern og anonymitet

Myndighetene har et ansvar for å sikre folks personvern gjennom bruk av regulatoriske virkemidler, og gjennom å stille tydelige krav til hvordan ulike sensitive personopplysninger håndteres. Lov- og regelverk må holde tritt med den teknologiske utviklingen.

Det er viktig å synliggjøre forbrukernes personvern og sikkerhet i den teknologiske utviklingen. En betalingsløsning som er god på personvern, er en løsning som ikke samler inn mer informasjon om forbrukerne enn det som er nødvendig for å få betalingene gjennomført og som ikke lagrer mer enn nødvendig. Forbrukere må også ha eierskap til opplysninger om seg selv.

Forbrukerrådet mener at personvern hensyn må veie tungt i forbindelse med kjøp av varer og tjenester hvor registrering av personopplysninger om kjøper



ikke er strengt nødvendig eller påkrevet. Betalingssystemene må åpne for at det i enkelte sammenhenger kan velges betalingsløsninger uten at mer enn nødvendig informasjon om betaleren blir registrert. Vern om eget privatliv er en rettighet som også er tydelig nedfelt i artikkel 8 i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.

Forbrukerrådet erkjenner samtidig at det både er nødvendig å forhindre og redusere risikoen for hvitvasking ved kontantkjøp, forhindre at forhandlere kan misbrukes til hvitvaskings- og terrorformål, samt motvirke svart økonomi og skattesvik. Forbrukerrådet støtter derfor tilleggsbestemmelsene som ble lagt til den 1. juli 2017 i lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv., hvor det ble innført forbud for forhandlere av fysiske gjenstander (varer) mot å motta kr. 40 000 eller mer i kontanter (§ 4 a). Denne beløpsgrensen kan ikke omgås ved at oppgjøret skjer i flere delbetalinger, og gjelder alle næringsbransjer som selger varer. Salg mellom privatpersoner rammes imidlertid ikke.

Forbrukerrådet vil samtidig påpeke at selv om restriksjoner på bruk av kontanter i visse sammenhenger kan bidra til å redusere økonomisk kriminalitet, så vil ikke dette alene være tilstrekkelig for å motvirke ulovlig kapitalflyt, hvitvasking og svart økonomi. Økonomisk kriminalitet er også i aller høyeste grad digital. En rekke kriminelle nettverk benytter seg av digital teknologi i forbindelse med illegale pengeoverføringer.

Forbrukeren bør bestemme

Forbrukerrådet mener at forbrukerne selv skal kunne bestemme hvilke betalingsløsninger de vil bruke, med mindre det finnes svært tungtveiende grunner for det motsatte.

Ifølge sentralbankloven § 14 er norske sedler og mynter tvungne betalingsmidler i Norge. Videre fremgår det av finansavtaleloven § 38 blant annet at en forbruker har rett til å foreta oppgjør med tvungne betalingsmidler hos betalingsmottakeren og at betalingsmåten ikke skal medføre vesentlig merutgift eller ulempe for betaleren. Til tross for dette har det de siste årene vært en rekke eksempler på at bruk av kontanter som betalingsmiddel enten er blitt nektet tatt imot eller blitt vesentlig innskrenket.

Forbrukerrådet ba derfor i mai 2012 lovavdelingen i Justisdepartementet avklare hvor langt prinsippet om rett til betaling med tvungne betalingsmidler går med utgangspunkt i utfordringer i blant annet transportsektoren. I sin



tolkningsuttalelse i april 2013 redegjør lovavdelingen for sine vurderinger, og tolkningen kan kortfattet oppsummeres slik (utdrag):

- Betaleren har som utgangspunkt rett til å betale med kontanter, og mottakeren kan kreve betaling med kontanter.
- Hensiktsmessigheten av kontant oppgjør kan imidlertid variere, og i praksis skjer derfor oppgjør av pengeforpliktelser svært ofte, og i stadig økende grad, på andre måter enn ved kontant betaling.
- Etter finansavtaleloven § 38 annet ledd kan mottakeren av betalingen gi nærmere anvisning om betalingsmåten, med mindre den betalingsmåten det gis anvisning på vil medføre vesentlig merutgift eller ulempe for betaleren.
- Etter finansavtaleloven § 38 tredje ledd har en forbruker rett til å foreta oppgjør med tvungne betalingsmidler hos betalingsmottakeren, men i hvilken utstrekning en forbruker kan kreve å betale med kontanter, må vurderes konkret for det gitte tilfellet.
- Finansavtaleloven § 38 kan ikke fravikes ved avtale til skade for en forbruker, jf. § 2 første ledd. Forbrukere har rett til å betale med kontanter, men retten kan være begrenset til å gjelde oppgjør «hos betalingsmottakeren». Oppgjørsstedet kan videre forstås som forretningsstedet (hovedkontoret) til betalingsmottakeren.
- Det må gis adgang til kontant betaling på betalingsmottakerens forretningssted, men tredje ledd krever ikke at det må gis adgang til kontant betaling på ethvert sted der en tjeneste ytes.

Slik Forbrukerrådet oppfatter tolkningsuttalelsen, så innebærer dette i praksis at en forbruker for eksempel ikke kan kreve å få betale kontant for en bussbillett på bussen, men at forbruker derimot vil kunne kreve å betale kontant for en slik billett på busselskapets hovedkontor. Dette er en innskrenkning som etter Forbrukerrådets syn innebærer en vesentlig praktisk ulempe for betaleren. Det er urealistisk at busspassasjerer skal oppsøke busselskapets hovedkontor for å gjøre opp for seg med kontanter, og det er neppe særlig praktisk for busselskapet heller. Selv om også andre hensyn kan ha betydning for valg av betalingsløsninger, som for eksempel sikring mot ran og tidsbruk ved påstigning, så er dette utfordringer som kan løses.

Betaling for helsetjenester

Når det gjelder betalinger for helsetjenester ved legekontor og sykehus har Forbrukerrådet bedt Helse- og omsorgsdepartementet vurdere lovligheten av å avvise kontante betalinger. Bakgrunnen er at mange pasienter flere steder har mottatt fakturaer med høye gebyrer, noe som for mange betalere



innebærer vesentlig merutgift og ulempe, og i strid med finansavtaleloven § 38 annet ledd.

Helse- og omsorgsdepartementet la i sitt svarbrev til Forbrukerrådet av den 07.02.2017 til grunn at alle virksomheter som yter helsehjelp og som krever betaling fra pasienter plikter å ta imot kontant betaling. Departementet opplyste også i svarbrevet at de ville tilskrive alle landets regionale helseforetak, fylkeskommuner og KS om dette. Etter hva Forbrukerrådet kjenner til avviser imidlertid fortsatt mange offentlige helsekontorer og helseleverandører som har avtaler med det offentlige å ta imot kontanter som betaling. Dette er en situasjon som det bør ryddes opp i, og illustrerer også behovet for sanksjonering.

Forbrukerrådet mener at forbrukere som hovedregel skal ha mulighet til å gjøre opp for seg med kontanter, men hovedregelen kan omgås dersom betalingsmottakeren stiller tilgjengelig alternativ betalingsløsning som er like billig og som betaler kan gjøre bruk av. Dette vil normalt innebære at forbruker får med seg eller får tilsendt en gebyrfri faktura.

Kontanter bidrar til inkludering

Det må også tas høyde for at noen mennesker også står utenfor den digitale økonomien, og hverken disponerer egen bankkonto eller eget betalingskort. Det må eksistere gode betalingsløsninger også for slike grupper. Adgang til å bruke kontanter som betalingsmiddel vil i slike tilfeller være en god løsning og ofte også være eneste løsning.

Håndheving av regelverk

Forbrukerrådet har merket seg at regjeringen i Finansmarkedsmeldingen 2019 skriver at utgangspunktet fortsatt bør være at forbrukere skal ha rett til å betale med kontanter, og det kan være behov for å styrke eller presisere denne retten i visse situasjoner. Forbrukerrådet mener at sentralbanklovens bestemmelser om at norske sedler og mynt er tvungne betalingsmidler må videreføres og presiseres. Forbrukere skal som hovedregel ha rett til å foreta oppgjør med tvungne betalingsmidler, sedler og mynt, med mindre viktige hensyn eller omstendigheter taler imot en slik adgang. Betalingsmåten må uansett ikke medføre en merutgift eller være til ulempe for betaleren.

Forbrukerrådet imøteser regjeringens snarlige vurderinger av hvor langt retten til å gjøre opp med kontanter bør gå, og eventuelt hvilke presiseringer som bør gjelde.



Utfordringen blir å sikre at regelverket etterleves og følges. Det er derfor behov for å tydeliggjøre hvilke sanksjonsmuligheter som skal finnes, herunder om det for eksempel kan ilegges dagbøter for virksomheter som nekter å ta imot oppgjør i kontanter. Forbrukerrådet er usikre på om det vil være hensiktsmessig eller naturlig kun å belaste politiet med ansvaret for å håndheve en eventuell plikt, og mener det bør vurderes om ikke også andre offentlige myndigheter og tilsyn bør ha en viktig rolle i å påse at regelverket følges.

Konkurrans hensyn

Forbrukerrådet vil peke på at kontanter er et offentlig betalingsmiddel, og representerer konkurranse til kontopenger i bankene. Det vil være uheldig dersom kommersielle finansforetak i realiteten får monopol på betalingsmidler i samfunnet. Uten konkurranse fra sentralbanken står bankene også friere til å diktere gebyrstrukturer på en måte som kan ramme kundene negativt.

Forbrukerrådet er i denne sammenheng kjent med at Norges Bank for tiden utreder og vurderer innføring av såkalte elektroniske sentralbankpenger, og er spent på hvilken løsning sentralbanken eventuelt vil falle ned på.

Forbrukerrådet vil avslutningsvis understreke at betalingsløsninger må sikre finansiell inkludering og bidra til at alle får tilgang til rimelige og trygge digitale og analoge betalingssystemer. Det må legges til rette for at alle skal kunne foreta betalinger.

Oslo, den 20. september 2019

Med vennlig hilsen
Forbrukerrådet

Jorge B. Jensen (s.)
Fagdirektør finans

Anne Kristin Vie (s)
Fagdirektør offentlige
tjenester og helse