



Beslut vid regeringssammanträde den 19 juni 2013

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska göra en översyn av regelverket för kontanthantering i Sverige. Uppdraget ska genomföras utifrån ett helhetsperspektiv där hela kontanthanteringskedjan och dess aktörer omfattas. Syftet med uppdraget är att säkerställa ett heltäckande regelverk för kontanthantering.

Utredaren ska bl.a.

- analysera kontanthantering för och efter den omstrukturering som Riksbanken beslutade år 2004 och redogöra för konsekvenserna av denna,
- ta ställning till om det är lämpligt att även fortsättningsvis låta delar av kontanthantering hanteras av den privata sektorn eller om staten åter bör ta på sig ansvaret för hela eller delar av kontanthantering,
- analysera och överväga huvudmannaskap för kontanthantering och lämna förslag på lämplig myndighet som ska ha det övergripande ansvaret,
- kartlägga kontanthanteringens alla moment och alla dess aktörer,
- identifiera bristerna i regelverket för kontanthantering,
- analysera och dra slutsatser av hur motsvarande regelverk är utformat i andra länder, och
- utarbeta de författningsförslag som behövs för att säkerställa ett heltäckande regelverk för kontanthantering.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2014.

Bakgrund

Kontanthanteringen i modern tid

Riksbanken har tidigare ansvarat för kontanthanteringen. I mitten av 1980-talet började verksamheten att rationaliseras genom att antalet Riksbankskontor reducerades. I en utredning genomförd av Riksbanken under åren 1997 och 1998, framfördes bl.a. att kontanthanteringen i Sverige kunde effektiviseras samt att Riksbankens eget arbetssätt och kontorsnät var alltför kostnadskrävande. Av denna anledning bildades, efter beslut av riksbanksfullmäktige år 1998, bolaget Pengar i Sverige AB (PSAB). Förhoppningen om att verksamheten skulle effektiviseras genom flytten till ett lönsamhetsstyrkt bolag infriades dock aldrig och bolaget gick med stora förluster. Efter misslyckade försök att sälja bolaget fattades beslut om nedläggning år 2004, och dagens avreglerade struktur för kontanthantering skapades.

Syftet med omstruktureringen var att minska Riksbankens kostnader och att få en mer samhällsekonomiskt effektiv lösning. Riksbanken hänvisade till att omstruktureringen var möjlig bl.a. eftersom synen på centralbanksverksamheten hade förändrats över tiden och att det därmed var mer accepterat att Riksbanken begränsade sitt engagemang i kontanthanteringen.

I dag är Riksbankens roll i kontanthanteringen begränsad till att i huvudsak tillhandahålla nya sedlar och mynt, hålla strategiska lager, makulera uttjänta sedlar samt svara för transporter från leverantör till strategiska lager. Dessa tjänster har hittills tillhandahållits från kontoren i Tumba och Mölndal. Under år 2013 kommer Riksbanken att flytta den operativa kontanthanteringen från Tumba och Mölndal till Broby i Sigtuna kommun. Kontoret i Broby kommer dock enbart att hantera sedlar. Mynthanteringen sköts sedan år 2012 av ett privat företag på uppdrag av Riksbanken. Även mynthanteringen kommer fortsättningsvis att bedrivas från ett enda ställe i landet. Övriga kontanthanteringstjänster utförs av privata aktörer på affärsmässiga villkor. Bankerna har bl.a. fått

möjlighet att etablera depåer för lagerhållning av sedlar mot räntekostnadsersättning från Riksbanken.

Kontanthanteringskedjan och dess aktörer

Trots den ökande användningen av elektroniska betalningsmedel i samhället sker en betydande del av alla transaktioner fortfarande med kontanter. Under år 2011 uppgick det genomsnittliga värdet av kontanter i omlopp till 99 miljarder kronor. Samhället förses med kontanter genom den s.k. kontanthanteringskedjan med början och slut hos Riksbanken.

Kontanthanteringskedjans aktörer omfattar i första hand Riksbanken, Bankernas Depå AB (BDB) och sådana kontanthanteringsföretag vars verksamhet bl.a. består i att hämta, lämna och kontrollräkna kontanter.

I ett vidare perspektiv ingår även myndigheter, såsom Finansinspektionen och länsstyrelserna, och privata aktörer, såsom banker och andra kreditinstitut, ägare, revisorer och handel, i kontanthanteringskedjan.

Aktörernas uppgift är bl.a. att möjliggöra att hushåll och företag har tillgång till och möjlighet att använda kontanter. Kedjan inleds med att depåägaren BDB beställer kontanter från Riksbanken. Därefter hämtar kontanthanteringsföretagen beställda kontanter åt depåägaren och förser sedan banker och handel med dessa. När kontanterna är utslitna går de, via bankerna, handeln och kontanthanteringsföretagen, tillbaka till BDB som lämnar kontanterna till Riksbanken för makulering.

BDB är den enda depåägaren i Sverige. Företaget ägs av Danske Bank, Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank. BDB har för närvarande ett tiotal depåer över hela Sverige. För de kontanter som förvaras i dessa depåer lämnas räntekostnadsersättning från Riksbanken. Driften av depåerna sköts av kontanthanteringsföretagen.

Kontanthanteringsföretagen är bevaknings- eller säkerhetsföretag med delar av sin verksamhet inom kontanthantering. I dag domineras den svenska marknaden av två större kontanthanteringsföretag: Loomis och Nokas. Utöver dessa finns ett antal mindre kontanthanteringsföretag som i första

hand hanterar mynt. Kontanthanteringsverksamheten består av flera olika delar. En del utgörs av transporter av kontanter mellan Riksbanken och BDB:s depåer samt mellan depåerna, handeln och bankerna. En annan del av kontanthanteringsverksamheten är den s.k. uppräkningsverksamheten som innebär kontrollräkning av dagskassor, sortering, kvalitets- och äkthetskontroll av kontanter, samt insättning av medel på kundens konto. Kontantuppräkningsverksamheten sköts vid s.k. uppräkningscentraler eller värdedepåer. Därutöver tillhandahåller kontanthanteringsföretagen kontanter till uttagsautomater och till handeln i form av växelkassor.

Panaxia

Panaxia¹, vars verksamhet bl.a. bestod i värdetransporter och kontantuppräkning, ansökte om och försattes i konkurs den 5 september 2012. I samband med konkursen uppmärksammades att flera hundra miljoner kronor saknades på det konto där Panaxia satte in sina kunders pengar efter att ha hämtat dem hos handlare m.fl. och kontrollräknat dem.

Inom Panaxias kontanthanteringsverksamhet tillhandahölls i huvudsak följande tjänster: värdetransporter av kontanter, uppräkningsverksamhet (kontrollräkning av dagskassor, kvalitetssäkring och överföring till kundernas konton) samt försäljning av växelkassor. Panaxia drev även tre depåer i Bromma, Kristianstad och Piteå. Värde-transporterna utfördes av bolaget Panaxia Security AB. När kontanterna anlänt till uppräkningscentralen togs hanteringen över av bolaget Panaxia Kontantservice AB.

Enligt de standardavtal som Panaxia slutit med handeln skulle Panaxia efter uppräkning av upphämtade kontanter, elektroniskt via sin bank överföra uppräknade medel till kundens konto. För att täcka underskott av medel i bolaget senarelade emellertid Panaxia, med eller utan kundernas godkännande, överföringarna med ett flertal dagar. Kundernas medel har efter uppräknningen förvarats i ett kontantlager som

¹ Panaxia Security AB och Panaxia Kontantservice AB.

bl.a. använts till försäljning av växelkassor och till uttagsautomater.

Vid tidpunkten för konkursen hade Panaxia lämnat in en anmälan till Finansinspektionen om registrering enligt lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet. Något beslut om registrering fattades dock aldrig av Finansinspektionen eftersom Panaxia inte hade betalat anmälningsavgiften.

Uppdraget

Panaxias konkurs har synliggjort att det finns brister i regelverk för och tillsyn av kontanthanteringen.

Verksamhet att bedriva värdetransport av kontanter omfattas av krav på tillstånd och tillsyn enligt lagen (1974:191) om bevakningsföretag. Hanteringen av kontanter i uppräkningscentraler och depåer omfattas dock inte av den lagstiftningen.

För verksamhet i uppräkningscentraler och depåer finns i dag inte något krav på tillstånd. När det gäller den tillsyn som sker med stöd av lagen om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet, omfattar tillsynen i huvudsak endast företagets efterlevnad av penningtvättsregelverket. Därutöver görs en prövning av ägare och ledning.

Det finns behov av att utreda ett antal frågor rörande reglering och tillsyn av kontanthantering. En särskild utredare bör få i uppdrag att göra detta.

Utgångspunkter

Ett antal principer och förutsättningar ska ligga till grund för uppdraget. Utredningsarbetet ska ske utifrån ett helhetsperspektiv där hela kontanthanteringskedjan och dess aktörer ska omfattas. Syftet är att säkerställa ett sammanhängande och heltäckande regelverk.

Helhetsperspektiv och övergripande ansvar

En välfungerande, effektiv och säker kontanthanteringskedja är nödvändig för att hushåll och företag ska ha tillgång till och möjlighet att använda sig av kontanter. Riksbanken ska enligt lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen) främja ett säkert och effektivt betalningsväsende samt svara för landets försörjning av sedlar och mynt.

Historiskt sett har Riksbanken haft ett omfattande engagemang i kontanthantering. I slutet av 1900-talet började Riksbanken dock begränsa sitt engagemang och en total omstrukturering ägde rum år 2005. I samband med att Riksbanken då omorganiserade sin kontanthantering överläts den största delen av statens kontanthantering till den privata marknaden. I dag har ingen myndighet det övergripande ansvaret för kontanthanteringskedjan.

Utredaren ska därför

- analysera kontanthanteringens före och efter den omstruktureringen som Riksbanken beslutade år 2004 och redogöra för konsekvenserna av denna,
- ta ställning till om det är lämpligt att även fortsättningsvis låta delar av kontanthanteringens skötas av den privata sektorn eller om staten åter bör ta på sig ansvaret för hela eller ytterligare delar av kontanthanteringskedjan,
- analysera och klargöra Riksbankens roll i kontanthantering, och
- utreda om Riksbanken ska ha det övergripande ansvaret för kontanthantering eller om det finns någon annan mer lämpad myndighet.

Utredningsuppdraget omfattar inte att se över allmänhetens tillgång till kontanter eller dess möjligheter att använda sig av kontanter i samhället.

Kontanthanteringskedjans olika aktörer

Kontanthanteringskedjans aktörer är i första hand Riksbanken, BDB och kontanthanteringsföretagen. I ett vidare perspektiv ingår även myndigheter (Finansinspektionen, länsstyrelserna m.fl.) och privata aktörer (banker och andra kreditinstitut, ägare,

revisorer, handeln m.fl.) i kedjan. Det måste klarläggas vilka krav som behöver ställas på olika aktörer inom kontanthanteringskedjan och vilken eller vilka myndigheter som bör få ansvaret för hantering av eventuell anmälningsskyldighet eller tillståndsgivning och tillsyn m.m. när det gäller dessa aktörer.

Utredaren ska därför

- kartlägga kontanthanteringens alla moment och dess aktörer,
- analysera kontanthanteringsregelverket och identifiera bristerna i det,
- granska och dra slutsatser av hur motsvarande regelverk är utformat i andra länder,
- lämna förslag på vilka krav i form av bl.a. anmälningsskyldighet eller tillståndsplikt, kapital och tillsyn som bör ställas på de aktörer som är verksamma inom kontanthanteringskedjan, och
- överväga och lämna förslag på vilken eller vilka myndigheter som bör få uppdraget att svara för hantering av anmälan eller tillstånd, tillsyn och regelgivning m.m. när det gäller aktörerna inom olika delar av kontanthanteringskedjan.

Depåverksamheten

Den depåverksamhet som BDB bedriver faller inte under någon specifik finansmarknadslagstiftning. Verksamheten är inte heller tillståndspliktig, har inga kapitalkrav och står inte under tillsyn annat än indirekt via sina ägare, dvs. bankerna. Det kan inte uteslutas att brister i depåverksamheten kan medföra konsekvenser för tredje man.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till vilka särskilda krav som bör ställas på sådan verksamhet.

Utredningsuppdraget omfattar inte att se över vilka fysiska eller tekniska krav som bör kunna ställas på lokaler och säkerhet etc. i depåverksamheten.

Kontanthanteringsföretagen

Kontanthanteringsföretag som är värdetransportföretag, dvs. transporterar kontanter, omfattas av lagen om bevakningsföretag samt förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. I lagen ställs vissa krav på bevakningsföretagen, bl.a. ska ledningsprövning göras. Värde-transportföretagen har tillstånd som bevakningsföretag och står som sådana under länsstyrelsens tillsyn.

Vidare finns i lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen) bestämmelser om bl.a. penningöverföringar. I 1 kap. 6 § betaltjänstlagen görs dock undantag för tjänster som består av yrkesmässig, fysisk transport av kontanter.

Sådan verksamhet som utförs vid uppräkningscentraler i anslutning till kontanttransport, s.k. uppräkningsverksamhet, omfattas inte av lagen om bevakningsföretag. Verksamheten vid uppräkningscentralerna omfattas inte heller av betaltjänstlagen då sådan verksamhet anses vara omfattad av undantaget för transport av kontanter.

I den utsträckning verksamheten innebär valutaväxling ska företaget vara registrerat som finansiellt institut hos Finansinspektionen enligt lagen om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet.

Utredaren ska därför

- granska och dra lärdomar av hur motsvarande verksamheter regleras i andra länder, och
- analysera om det för hela eller delar av den verksamhet som kontanthanteringsföretagen bedriver, t.ex. uppräkningsverksamhet, bör ställas särskilda krav på anmälnings- eller tillståndsplikt, kapital, att hålla kundmedel avskilda från bolagets egna medel, försäkringar och tillsyn m.m.

Utredningsuppdraget omfattar inte att se över vilka fysiska eller tekniska krav som bör kunna ställas på lokaler och säkerhet i transport- och uppräkningsverksamheten.

Andra tänkbara aktörer

Efter Panaxias konkurs har kritik riktats mot bl.a. ägarna, dvs. ett flertal banker, och mot företagets revisorer för att dessa inte vidtagit skarpare åtgärder tidigare.

Utredaren ska

- analysera om det inom ramen för kontanthanteringskedjan behövs ändringar i regelverket för revision och redovisning, och
- utifrån kartläggningen av aktörerna i kontanthanteringskedjan ta ställning till om det finns behov även av att utvidga lagstiftningen i fråga om andra aktörer.

Författningsförslag

Utredaren ska utarbeta de författningsförslag som behövs för att säkerställa ett heltäckande regelverk för kontanthanteringen i Sverige.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska utifrån de regler som föreslås lämna en redovisning av de konsekvenser och kostnader som uppstår för enskilda, för företagen samt för staten. Om förslagen innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för staten ska förslag till finansiering lämnas. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska vid förslag till utformning av ny lagstiftning sträva efter att kostnaderna och de administrativa bördorna för berörda begränsas och hålls så låga som möjligt.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med berörda myndigheter, organisationer och företag som har relevans för utredningsuppdraget. Utredaren ska också beakta pågående förhandlingar på EU-nivå som har relevans för uppdraget, bl.a. förhand-

lingarna om revision. Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2014.

(Finansdepartementet)