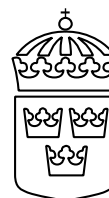


Regeringens proposition

2019/20:23



Skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster

Prop.
2019/20:23

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 26 september 2019

Stefan Löfven

Per Bolund
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att svenska kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut ska vara skyldiga att tillhandahålla kontanttjänster i betryggande utsträckning i hela landet.

Förslaget innebär att institut eller filialer som tillhandahåller betalkonton med grundläggande funktioner till konsumenter ska tillhandahålla platser för kontantuttag och att institut eller filialer som tillhandahåller betalkonton till företag ska tillhandahålla platser för dagskasseinsättningar.

Förslaget gäller institut och filialer som har inlåning från allmänheten som överstiger 70 miljarder kronor.

Post- och telestyrelsen ska utöva tillsyn över att instituten och filialerna uppfyller sina skyldigheter. Om ett svenskt institut inte fullgör sina skyldigheter, ska Finansinspektionen få ingripa mot institutet genom beslut om föreläggande och sanktionsavgift.

Förslaget syftar till att säkerställa en viss lägsta nivå på tillgången till kontanttjänster för konsumenter och företag.

Skyldigheten för instituten och filialerna att tillhandahålla kontanttjänster föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster	5
3	Ärendet och dess beredning	11
4	Bakgrund.....	11
4.1	Kontanter i samhället	11
4.2	Kontantanvändningen minskar snabbt	13
4.3	Kontantanvändningen varierar inom befolkningen	14
4.4	Kortbetalningar ökar snabbt.....	15
4.5	Snabbt genomslag för mobila betalningar	16
4.6	Kontanternas roll minskar i handeln.....	16
4.7	Kreditinstitutens kontantservice	17
4.7.1	Kontantservice över disk	17
4.7.2	Uttags- och insättningsautomater	18
4.7.3	Serviceboxar	19
4.8	Övriga aktörer	20
4.9	Tillgången till kontanttjänster i olika delar av landet	21
4.9.1	Allmänt	21
4.9.2	Tillgången till platser för kontantuttag	21
4.9.3	Tillgången till platser för dagskasseinsättningar	23
4.10	Statens arbete med grundläggande betaltjänster.....	25
4.11	Befintliga krav i fråga om grundläggande betaltjänster	27
5	Det ska införas en skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster i betryggande utsträckning i hela landet.....	29
6	Tillsyn och ingripanden	40
6.1	Tillsyn	40
6.2	Ingripande genom beslut om föreläggande och sanktionsavgift	42
6.3	Platser med statligt stöd.....	49
7	Ikraftträdande.....	50
8	Konsekvensanalys.....	51
9	Författningskommentar.....	54
Bilaga 1	Sammanfattning i betänkandet Tryggad tillgång till kontanter (SOU 2018:42).....	63
Bilaga 2	Författningsförslag i betänkandet Tryggad tillgång till kontanter (SOU 2018:42).....	69
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	79
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	80
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	86

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster

Prop. 2019/20:23

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:751) om betaltjänster dels att 1 kap. 1 och 6 b §§ ska ha följande lydelse, dels att det ska införas ett nytt kapitel, 9 kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹

I denna lag finns bestämmelser om betaltjänster som tillhandahålls i Sverige och utförs inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

I denna lag finns också bestämmelser om betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer.

I 4 a kap. finns bestämmelser om
1. avgifter för betalkonto,
2. byte av betalkonto, och
3. kreditinstituts skyldighet att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner till en konsument.

I denna lag finns bestämmelser om betaltjänster som tillhandahålls i Sverige och utförs inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

I denna lag finns också bestämmelser om betalningsinstitut, registrerade betaltjänstleverantörer, *betalkonto och skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontantjänster.*

6 b §²

Denna lag gäller inte en tjänst som endast möjliggör uttag av kontanter med hjälp av uttagsautomater, om den som tillhandahåller tjänsten

1. agerar för en eller flera kortutgivares räkning,
2. inte är part i ramavtalet med den kund som tar ut medel från ett betalkonto,
3. inte tillhandahåller sådana andra betaltjänster som anges i 2 §, och
4. informerar kunden om eventuella uttagsavgifter eller växelkurs i 4 kap. 3, 4, 7 och 8 §§ innan uttaget görs och när kontanterna lämnas ut.

Denna lag, *med undantag för bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i 9 kap. 3 §*, gäller inte en tjänst som endast möjliggör uttag av kontanter med hjälp av uttagsautomater, om den som tillhandahåller tjänsten

¹ Senaste lydelse 2018:175. Ändringen innebär bl.a. att tredje stycket tas bort.

² Senaste lydelse 2018:175.

**9 kap. Skyldighet för
kreditinstitut att
tillhandahålla
kontanttjänster**

**Platser för kontantuttag och
dagskasseinsättningar**

1 §

Sådana kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som till konsumenter tillhandahåller betal-konton med grundläggande funktioner, ska tillhandahålla tjänster som gör det möjligt att ta ut kontanter från dessa konton (platser för kontantuttag) i betryggande utsträckning i hela landet.

Sådana kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som till företag tillhandahåller betal-konton, ska tillhandahålla tjänster som gör det möjligt att sätta in kontanter på dessa konton (platser för dagskasseinsättningar) i betryggande utsträckning i hela landet.

Första och andra styckena gäller endast institut och filialer som den 1 juli närmast föregående år hade mer än 70 miljarder kronor i inlåning från allmänheten.

Tillsyn

2 §

Post- och telestyrelsen ska utöva tillsyn över att kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut uppfyller sina skyldigheter enligt 1 §.

Uppgiftsskyldighet

3 §

Post- och telestyrelsen får besluta att förelägga företag som tillhandahåller platser för kontantuttag eller dagskasseinsättningar att lämna de uppgifter som behövs för att styrelsen ska kunna utöva tillsyn enligt 2 §.

Överlämnande

4 §

Om ett kreditinstitut eller en filial till ett utländskt kreditinstitut inte uppfyller sina skyldigheter enligt 1 §, ska Post- och telestyrelsen överlämna ärendet till Finansinspektionen.

Ingripande

5 §

Om ett överlämnat ärende enligt 4 § gäller ett kreditinstitut, får Finansinspektionen förelägga institutet att vidta rättelse inom en viss tid. Om institutet inte följer föreläggandet, får inspektionen besluta att institutet ska betala en sanktionsavgift. Avgiften tillfaller staten.

Finansinspektionen får avstå från ingripande om överträdelsen är ursäktlig.

Bestämmelser om ingripande mot filialer till utländska kreditinstitut finns i 15 kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Undantag

6 §

Post- och telestyrelsen ska inte överlämna ett ärende enligt 4 § och Finansinspektionen ska inte ingripa enligt 5 §, om det med beaktande av samtliga platser för kontantuttag respektive dagskasseinsättningar

1. finns tillgång till sådana platser i betryggande utsträckning i hela landet, eller

2. endast är ett ringa antal personer som inte har sådan tillgång som avses i 1.

Beräkning av sanktionsavgiften

7 §

Sanktionsavgiften ska beräknas till produkten av

1. det antal personer, avrundat nedåt till närmaste tusental, som inte har tillgång till platser för kontantuttag respektive dagskasseinsättningar i betryggande utsträckning i hela landet (avvikelsen),

2. institutets inlåning från allmänheten i förhållande till den genomsnittliga inlåningen från allmänheten den 1 juli närmast föregående år för samtliga kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som omfattas av 1 § första och andra styckena, och

3. 5 000 kronor.

8 §

Sanktionsavgiften ska fastställas till det belopp som beräknats enligt 7 § och får inte överstiga det högsta av

1. tio procent av kreditinstitutets omsättning närmast föregående räkenskapsår eller, i förekommande fall, motsvarande omsättning på koncernnivå,

2. två gånger den vinst som institutet gjort till följd av överträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller

3. ett belopp som i svenska kronor motsvarar fem miljoner euro.

Om överträdelsen har skett under institutets första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får omsättningen uppskattas. Avgiften får inte vara så stor att institutet därefter inte uppfyller skyldigheterna enligt 6 kap. 1 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

9 §

Om ett kreditinstitut varken uppfyller sina skyldigheter enligt 1 § första stycket eller 1 § andra stycket, ska en sanktionsavgift beslutas för varje överträdelse.

10 §

Bestämmelser om verkställighet av beslut om sanktionsavgift finns i 15 kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Överklagande

11 §

Post- och telestyrelsens beslut om föreläggande enligt 3 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut av Post- och telestyrelsen enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

12 §

Bestämmelser om överklagande av Finansinspektionens beslut enligt detta kapitel finns i 17 kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Bemyndigande

13 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, för tillämpningen av 1 §, meddela föreskrifter om det högsta antal personer som får ha ett visst längsta vägavstånd i kilometer mellan folkbokföringsadressen och den närmaste platsen för kontantuttag respektive dagskasseinsättning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur avvikelsen enligt 7 § 1 ska fastställas.

14 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett företag ska lämna enligt 3 § första stycket och till vilken myndighet uppgifterna ska lämnas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020 i fråga om 1 kap. 6 b § och 9 kap. 2, 3, 11 och 14 §§ och i övrigt den 1 januari 2021.

Regeringen gav den 22 december 2016 en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att göra en översyn av det penningpolitiska ramverket och lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank. Uppdraget omfattar bl.a. att analysera och bedöma samt föreslå de författningsändringar som kommittén anser nödvändiga i fråga om Riksbankens ansvar för kontanthandlingen, kontantförsörjningen, kontanttillgången och dess monopol på att ge ut sedlar och mynt samt beredskapen i betalningssystemet. Kommittén har antagit namnet Riksbankskommittén (dir. 2016:114).

Riksbankskommittén överlämnade den 11 juni 2018 delbetänkandet Tryggad tillgång till kontanter (SOU 2018:42). I det föreslås skyldigheter för vissa kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster i betryggande utsträckning i hela landet.

En sammanfattning av delbetänkandet och Riksbankskommitténs lagförslag finns i *bilagorna 1* och *2*.

Delbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (www.regeringen.se) och i Finansdepartementet (Fi2018/02359/B).

I propositionen behandlas Riksbankskommitténs förslag i delbetänkandet.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 19 juni 2019 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Regeringen har i propositionen i huvudsak följt Lagrådets förslag och synpunkter. Lagrådets förslag och synpunkter behandlas i avsnitt 5 och 6.2 och i författningskommentaren. I förhållande till lagrådsremissen görs även vissa språkliga och redaktionella ändringar.

4 Bakgrund

4.1 Kontanter i samhället

Sedlar och mynt, dvs. kontanter, som ges ut av Sveriges riksbank är lagliga betalningsmedel i Sverige (5 kap. 1 § lagen [1988:1385] om Sveriges riksbank, i det följande benämnd riksbankslagen). Kontanter används i en rad olika situationer, främst för att köpa varor och tjänster men det finns ingen skyldighet för handeln att ta emot eller hantera kontanter, eftersom det föreligger avtalsfrihet på området (jfr rättsfallet HFD 2015 ref. 49 och 7 § lagen [1936:81] om skuldebrev). En förutsättning för att kontanter ska kunna användas som betalningsmedel är dock att det finns tillgång till olika kontanttjänster, framför allt kontantuttag och dagskasseinsättningar. Dessa tjänster möjliggör att kontanter kan cirkulera mellan olika aktörer i samhället.

Flödet av kontanter i samhället – från det att en sedel eller ett mynt produceras och ges ut av Riksbanken tills dess att de makuleras – kan beskrivas som en kedja (kontantkedjan).

Riksbanken ansvarar för kontantförsörjningen men verksamheten kan bedrivas i samarbete med annan (5 kap. 3 § riksbankslagen). Riksbanken kan kompensera privata aktörer för den kostnad (räntekostnadsersättning) som finns för att inneha och lagra kontanter som förvaras på annan plats än hos Riksbanken. Detta system har allmänt ansetts fungera väl och vara ett effektivt sätt att lösa frågan om förvaring av kontanter i cirkulation där onödiga transporter minimeras.

Det innebär att privata aktörer kan sköta depåverksamheten i form av lagerhållning av kontanter samt att erbjuda inlämning och uthämtning av kontanter för övriga aktörer på kontantmarknaden. Depåägare sköter därmed grossistverksamheten gällande kontanter i Sverige. Riksbanken kontrollerar privata depåägare genom föreskrifter och de avtal som Riksbanken ingår med depåägare om kontantförsörjning och räntekostnadsersättning. Riksbanken utövar viss operativ kontroll och övervakning av depåägarens depåer genom stickprov där det säkerställs att lagersaldon som rapporteras för räntekostnadsersättning är korrekta samt att depåägarens äkthetskontroll av sedlar är tillräcklig.

Riksbanken har numera endast en anläggning kvar för utlämning och mottagning av sedlar. Det är bara depåägare med avtal om kontantförsörjning och räntekostnadsersättning som har möjlighet att hämta och lämna kontanter hos Riksbanken. Uthämtning och inlämning av kontanter är gratis, men möjligheten till inlämning är begränsad till sedlar för makulering och några enstaka perioder under året när säsongsöverskott kan lämnas in. Övriga aktörer på marknaden för kontanter hänvisas i stället till den privata depåägarens depåer för att hämta ut och lämna in kontanter. Riksbankens mynthantering sköts också helt av en privat aktör, för närvarande Loomis AB, på uppdrag av Riksbanken.

Bankomat AB – som ägs av de största kreditinstituten (instituten) – är den enda depåägaren och därmed den enda aktör som har rätt att lämna in och hämta ut kontanter hos Riksbanken och som har rätt till räntekostnadsersättning. Det är dock möjligt för alla banker att bli depåägare och ingå avtal om kontantförsörjning och räntekostnadsersättning med Riksbanken.

Bankomat AB har i dagsläget sex kontantdepåer i Sverige, från Härnösand i norr till Malmö i söder. För fem år sedan var antalet depåer tolv. Den praktiska kontanthantering i depåerna utförs av värdebolag på uppdrag av Bankomat AB. Bankomat AB använder sig i dag av värdebolaget Loomis AB för att driva fem av sina sex depåer och Nokas AB för en depå. Den operativa driften av depåerna består av uppräkningsverksamhet i form av att räkna, äkthetskontrollera och kvalitetssortera kontanterna i den egna uppräkningscentral som alltid ligger i anslutning till depåerna. Loomis AB sköter också Riksbankens myntlager på uppdrag av Riksbanken. Vidare transporterar Loomis AB och Nokas AB kontanter mellan Riksbanken och Bankomat AB samt mellan Bankomat AB:s olika depåer. I anslutning till Bankomat AB:s depåer driver även värdebolagen uppräkningscentraler och har egna depåer.

Bankomat AB:s största kunder är institut och värdebolag (där de sistnämnda alltså samtidigt sköter depåerna åt Bankomat AB). När Bankomat AB vill hämta ut nya kontanter från Riksbanken sker beställning via någon av ägarna till bolaget och betalning sker via samme ägares konto i Riksbankens betalningssystem för stora betalningar (RIX). Bankomat AB betalar ränta till ägarna för kontanterna. Utöver depåverksamheten driver Bankomat AB också ca 60 procent av samtliga uttagsautomater i Sverige.

Också de aktörer som tillhandahåller olika slags kontanttjänster till konsumenter och företag – såsom institut och betaltjänstombud – samt handeln och dess kunder ingår i kontantkedjan.

Värdebolagen Loomis AB och Nokas AB hämtar kontanter direkt från instituten, ombuden och handeln. De tillhandahåller även serviceboxar på olika platser i landet där kunderna kan lämna dagskassor. Utöver detta levererar de kontanter till olika kunder i form av växelkassor samt sköter påfyllnad av uttagsautomater.

4.2 Kontantanvändningen minskar snabbt

Användningen av kontanter minskar snabbt i Sverige sedan ett antal år tillbaka. Processen mot minskad kontantanvändning och minskad kontantmängd har accelererat den senaste femårsperioden till följd av bl.a. nya, enklare och billigare tjänster för kortbetalningar samt en kraftig ökning av mobila betalningar, inte minst i form av tjänsten Swish. Minskningen av kontantanvändningen i Sverige går troligen snabbare än i något annat land.

Sverige är det enda land i världen där mängden utestående kontanter i samhället har sjunkit under det senaste decenniet. Den 30 april 2018 var kontantmängden i cirkulation 56,6 miljarder kronor eller 1,2 procent av Sveriges bruttonationalprodukt (BNP), vilket är den lägsta nivån bland jämförbara länder. Som jämförelse var utestående kontantmängd i cirkulation i relation till BNP 10,7 procent i eurozonen, 4,7 procent i Australien och 3,9 procent i Storbritannien vid utgången av 2016. Vid samma tidpunkt var den utestående kontantmängden i Danmark 3,4 procent och i Norge 1,6 procent av BNP. Sedan 2007, då den nominella kontantmängden i form av utestående sedlar och mynt nådde sin högsta nivå i Sverige, har den nominella kontantmängden nästan halverats. Att mängden utestående kontanter har minskat i nominella termer i ett decennium är unikt i ett internationellt perspektiv. I Norge och Danmark har kontantmängden legat stabil under samma period för att endast sjunka marginellt de senaste åren.

Riksbankens stora sedel- och myntutbyte som pågick 2015–2017 skyndade på minskningen av utestående kontanter. Utbytet innebar att en del äldre sedlar och mynt som fanns ute i samhället utan att användas lämnades in samtidigt som de inte ersattes av nya sedlar och mynt. Den utestående kontantmängden efter utbytet speglar den faktiska kontantanvändningen i Sverige eftersom de kontanter som nu är i cirkulation i högre utsträckning används för att faktiskt genomföra betalningar.

Ytterligare en bild av den minskande kontantanvändningen ges av det sammanlagda beloppet av kontantuttag i uttagsautomater. Detta belopp mer än halverades under perioden 2006–2017, från 270 till 130 miljarder

kronor. Andelen kontanta betalningar i handeln har minskat från nära 40 procent 2010 till ca 15 procent 2016, en utveckling som också är i det närmaste unik i ett internationellt perspektiv.

I Riksbankens undersökning ”Svenska folkets betalningsvanor 2018” uppgav 61 procent av de svarande att de hade använt sig av kontanter för privata betalningar den senaste månaden. År 2012 var motsvarande siffra 93 procent. Andelen som svarade att de använt sig av kontanter för betalningar senaste månaden minskade från 79 procent 2016 till 61 procent 2018, vilket är en snabb minskning på så kort tid. När det gäller uttag i uttagsautomater var det 20 procent som svarade att de aldrig tog ut kontanter 2018, vilket kan jämföras med 2016 då siffran var 9 procent. Av de svarande i undersökningen angav 70 procent att de skulle klara sig utan kontanter som samhället ser ut i dag och 80 procent angav att de huvudsakligen använder kort för betalningar under 100 kronor.

När det slutligen gäller inställningen till kontanternas minskade betydelse i samhället var 25 procent av de tillfrågade i Riksbankens undersökning negativa, 47 procent positiva medan återstående 24 procent av de tillfrågade inte hade någon åsikt i frågan.

Den siffran kan jämföras med en annan undersökning från början av 2018 som genomförts av Svenska institutet för opinionsundersökningar (Kantar SIFO) på uppdrag av Bankomat AB. I den undersökningen uppgav 68 procent av de tillfrågade personerna att de vill att kontanter ska finnas kvar som ett möjligt sätt att betala.

Undersökningarna visar att även om många i befolkningen inte har några problem med att kontanterna minskar i betydelse vill en tydlig majoritet ändå att kontanter ska finnas kvar som betalningsmedel.

4.3 Kontantanvändningen varierar inom befolkningen

Utifrån Riksbankens undersökning ”Svenska folkets betalningsvanor 2018” går det att utläsa vissa generella mönster när det kommer till vilka delar av befolkningen som använder kontanter i högre utsträckning än andra. Den tydligaste skillnaden gäller äldre personer mellan 65 och 85 år som i betydligt högre grad använder kontanter än yngre personer. Ett exempel på detta är svaren på frågan hur en person huvudsakligen betalade för köp under 100 kronor den senaste månaden. Här svarade 40 procent av de tillfrågade i åldersgruppen 65–84 år att de huvudsakligen använde kontanter. För personer i åldersgruppen 45–64 år var motsvarande siffra 21 procent. Av de tillfrågade som var 44 år eller yngre angav mindre än 10 procent att de huvudsakligen använde kontanter för mindre betalningar under 100 kronor.

Personer med lägre utbildningsnivå och lägre inkomster använder också generellt sett kontanter oftare än befolkningen som helhet. Åldern är dock den faktor som slår igenom tydligast i resultaten. I länsstyrelsernas årliga bevakning av tillgången till grundläggande betaltjänster lyfts asylsökande och nyanlända upp som en grupp med extra behov av hjälp med betaltjänster och behov av kontanttjänster. Även personer med vissa funktionsvariationer har ett behov av kontanttjänster.

I Riksbankens undersökning gjordes även en sidostudie med urval av svarande i 33 kommuner, som definierats som glesa landsbygdskommuner enligt Jordbruksverkets definition. Från undersökningen kan man utläsa att personer som bor i gles landsbygd generellt sett använder kontanter något oftare än befolkningen som helhet.

För köp under 100 kronor i fysisk butik angav 26 procent att de huvudsakligen betalade med kontanter, vilket kan jämföras med 20 procent för befolkningen som helhet.

Personer på den glesa landsbygden är också generellt sett mer missnöjda med tillgången till kontanttjänster och mer negativa till utvecklingen mot minskad kontantanvändning. I de glesa landsbygdskommunerna uppgav exempelvis 40 procent att de inte skulle klara sig utan kontanter så som samhället ser ut i dag. I hela befolkningen var motsvarande siffra 29 procent.

Vidare angav endast 32 procent av de boende på den glesa landsbygden att de var positiva till att användningen av kontanter minskar medan andelen för befolkningen som helhet var 47 procent.

Av undersökningen framgår slutligen att det finns en viss betalningsvilja i glesbygd för att ha närhet till kontantuttag. Det var bara 31 procent av de svarande som uppgav att de var beredda att åka längre än fem kilometer för att undvika en avgift på 20 kronor för en uttagstjänst som fanns tillgänglig på gångavstånd. Tjugo kronor motsvarar en normal avgiftsnivå för kunder som vill ta ut kontanter av en handlare i butik.

4.4 Kortbetalningar ökar snabbt

Samtidigt som kontantanvändningen minskar ökar elektroniska betalningar snabbt. Antalet kortbetalningar, dvs. betalningar med bankkort eller kreditkort, har ökat med nästan 180 procent mellan 2006 och 2017 och det totala transaktionsvärdet med nästan 80 procent. Svenskar använder i allt högre utsträckning kort även för mindre betalningar, vilket har lett till att det genomsnittliga transaktionsvärdet för kortbetalningar har minskat från ca 460 kronor till 310 kronor mellan 2006 och 2017.

Av Riksbankens undersökning ”Svenska folkets betalningsvanor 2018” framgår att andelen av de svarande som huvudsakligen använde bank- eller kreditkort för betalningar under 100 kronor ökade från 43 procent 2012 till 76 procent 2018. De som huvudsakligen använde kontanter för köp under 100 kronor minskade samtidigt från 55 procent 2012 till 20 procent 2018.

Den tekniska utvecklingen och innovationer har förenklat och effektiviserat betalningarna samt även ökat utbudet av elektroniska betaltjänster. Exempelvis har nya tekniska lösningar gjort det möjligt att ta emot kortbetalningar utan att ansluta sig till ett mer omfattande kortterminalsystem. Detta har varit viktigt för att möjliggöra kortbetalningar hos mindre näringsidkare, inte minst eftersom de fasta kostnaderna är lägre. Att betalningen är mobil innebär också att den kan användas t.ex. på ett torg.

En innovation inom elektroniska betalningar som har fått genomslag under 2016 och 2017 är s.k. kontaktlösa kort där kunden håller sitt kort mot kortläsaren i stället för att sätta in kortet. Betalningen sker ofta utan s.k. PIN-kod. I Sverige går kontaktlösa köp att göra för belopp upp till 200

eller 250 kronor, beroende på bank. ICA Banken AB var först ut med tjänsten 2014 men numera har alla kreditinstituts kort funktionen för kontaktlösa betalningar, och efter hand som kort byts ut får fler och fler människor tillgång till tjänsten. Sverige har varit relativt sent med att gå över till kontaktlösa betalningar jämfört med resten av Europa, bl.a. beroende på att traditionella kortbetalningar med PIN-kod har varit snabba och effektiva. Kontaktlösa betalningar har vissa egenskaper som liknar kontanta betalningar eftersom det går snabbare, handlar om lägre belopp och det inte krävs verifiering eller id-kontroll för att genomföra en betalning.

4.5 Snabbt genomslag för mobila betalningar

En företeelse som växer snabbt är betalningar via mobiltelefon. Det finns lösningar som använder kortinfrastrukturen för att genomföra betalning, t.ex. Samsung Pay och Apple Pay. I Sverige är dock den absolut viktigaste mobila betaltjänsten Swish. Tjänsten Swish lanserades i december 2012 av Getswish AB, ett bolag som startades av de sex största instituten som driver verksamhet i Sverige: Danske Bank A/S (Danske Bank), Svenska Handelsbanken AB (Handelsbanken), Länsförsäkringar Bank AB (Länsförsäkringar Bank), Nordea Bank AB (Nordea), Skandinaviska Enskilda Banken AB (SEB) samt Swedbank AB (Swedbank) med sparbankerna. Under november 2013 anslöt sig Skandiabanken AB och under 2014 även ICA Banken AB.

Den underliggande infrastruktur som möjliggör tjänsten Swish drivs av Bankgirot AB. Det institut som vill erbjuda tjänsten Swish måste först ansluta sig till Bankgirots betalsystem Betalningar i Realtid (BiR), som kan hantera sekundsnabba transaktioner dygnet runt, årets alla dagar. Antalet elektroniska gireringar har ökat med drygt 160 procent och transaktionsvärdet mer än fördubblats under perioden 2006–2017. Den riktigt snabba utvecklingen av antalet gireringar har skett från 2014 och framåt, främst beroende på Swish som i betalningsstatistiken räknas som en elektronisk girering. Antalet transaktioner som genomförs med Swish ökade från 21 miljoner transaktioner 2014 till ca 400 miljoner 2018. I februari 2019 användes Swish av 6,8 miljoner personer och betalningar värda över 16 miljarder kronor genomfördes.

Swish har i viss utsträckning ersatt kontanta betalningar, framför allt för transaktioner mellan privatpersoner. Även inom e-handeln har Swish vuxit snabbt det senaste året. Swish är dock fortfarande ett relativt marginellt fenomen inom den fysiska handeln även om användningen av tjänsten ökar snabbt också inom detta område.

4.6 Kontanternas roll minskar i handeln

Ytterligare en bild av situationen för kontanter i samhället ges av att studera utvecklingen i handeln. Andelen kontanta betalningar i handeln har enligt Riksbanken minskat från nära 40 procent 2010 till ca 15 procent

2016. Enligt en forskningsrapport från Handelsrådet 2018 utgjorde kontantbetalningar i de mest kontantintensiva butikerna under 2017 ca 18 procent av det totala värdet på betalningarna medan kortbetalningarna utgjorde 71 procent. Återstående del utgjordes av fakturor. De senaste åren har företag inom hotell- och restaurangbranschen och inom handeln i allt högre grad upphört att acceptera kontanta betalningar. Även ett antal större butikskedjor har övergett kontanter som betalningsmedel. Det finns inga helt tillförlitliga data över antalet näringsidkare som har slutat att ta emot kontanter, men processen förefaller accelerera. Enligt forskningsrapporten accepterade dock 2017 fortfarande 97 procent av handlarna i Svensk Handel kontanta betalningar. Det finns en hög sannolikhet för en snabb minskning i acceptansen för kontanta betalningar bland näringsidkare. Av ett representativt urval av handlare i Svensk Handel uppgav ungefär en fjärdedel att de kommer att sluta ta emot kontanter före år 2020. Ytterligare en fjärdedel uppgav att de kommer att sluta ta emot kontanter under perioden 2020–2025.

4.7 Kreditinstitutens kontantservice

4.7.1 Kontantservice över disk

Kreditinstituten har historiskt sett haft en central roll för tillgången till kontanttjänster i samhället i form av insättningar och uttag av kontanter på konto. Institutens verksamhet inriktas dock i allt mindre utsträckning mot att tillhandahålla kontanttjänster över disk. Framför allt gäller det vissa stora institut och minskningen är i vissa stycken kraftig.

Enligt uppgifter från Post- och telestyrelsen mer än halverades antalet kontor med kontantservice under perioden 2011–2016 från 1 415 till 630. År 2016 erbjöd bara 40 procent av kontoren kontanttjänster. Utvecklingen förefaller fortsätta.

Det enda institut som än så länge bibehållit kontantservice över hela landet är Handelsbanken. I september 2017 hade Handelsbanken ca 290 kontor där de erbjöd kontanttjänster över disk. Det motsvarar ungefär hälften av det totala antalet kontor med traditionell kassa, eller 580 stycken, vid samma tidpunkt.

De lokala sparbankerna är ytterligare en aktör som generellt sett har upprätthållit kontantservicen. Det totala antalet lokala sparbankskontor som erbjöd kontanttjänster över disk var i september 2017, enligt data från Tillväxtverket, ca 180 stycken.

Ytterligare en aktör på bankmarknaden som i viss omfattning erbjuder kontanttjänster över disk är Forex Bank AB, som i dagsläget har 69 kontor i Sverige. Redan i dag bistår Forex Bank AB Handelsbankens och Länsförsäkringar Banks kunder med kontanttjänster. Forex Bank AB:s geografiska lokalisering av kontor är dock, enligt data från Tillväxtverket, tydligt inriktad mot södra Sverige i allmänhet och till storstadsområden i synnerhet.

Nedläggningen av kontor med kontantservice har, genom att antalet uttagsautomater hittills inte minskat i så hög utsträckning, främst drabbat kunder som vill ha service över disk för att ta ut kontanter. Nedläggningen

Prop. 2019/20:23 av kontor med kontantservice har också påverkat privatpersoner, föreningar och småföretag som vill sätta in kontanter på ett konto.

4.7.2 Uttags- och insättningsautomater

Under perioden 2006–2011 ökade antalet uttagsautomater med 27 procent från 2 816 stycken till 3 566. En faktor bakom ökningen var att två nya aktörer – ICA Banken AB och Kontanten AB (den senare ägs av värdebolaget Nokas AB) – tillkom på uttagsautomatsmarknaden. Sedan 2011 har antalet automater minskat, med undantag för en mindre ökning 2015. År 2017 var antalet 2 655 stycken, vilket motsvarar en minskning med 25 procent i förhållande till 2011.

Alla kunder med ett bank- eller kreditkort som är anslutna till betalningsnätverken Visa eller Mastercard kan i dag använda samtliga uttagsautomater i Sverige för att göra kontantuttag. Antingen görs det via att institut har ett avtal direkt med automatägarna eller så sker det med hjälp av systemet med s.k. interchangeavgift där kunderna är anslutna till antingen Visa eller Mastercard och där alla institut betalar samma pris per uttag till den som driver uttagsautomaten.

Den viktigaste aktören när det gäller uttagsautomater i Sverige är Bankomat AB. Bolaget bildades 2010 och ägs av Danske Bank, Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank med sparbankerna. Bolaget har tagit över skötseln och verksamheten av ägarbankernas uttagsautomater i Sverige under varumärket Bankomat. Före 2010 hade instituten egna uttagsautomater.

Från 2013 tog Bankomat AB över samtliga uttagsautomater från ägarna. Antalet uttagsautomater uppgick då till 2 700 och i dag har antalet sjunkit till ca 1 600. Till stor del har minskningen bestått av konsolidering i städerna. Det fanns ett visst överutbud av uttagsautomater eftersom olika institut hade automater på samma geografiska plats.

Hittills har Bankomat AB i liten utsträckning helt lämnat orter. Av det totala antalet uttagsautomater 2017 hade Bankomat AB ca 60 procent medan Kontanten AB och ICA Banken AB hade knappt 20 procent vardera. Utöver dessa aktörer finns det några små aktörer som exempelvis Forex Bank AB med mindre än en procent av det totala antalet uttagsautomater.

Antalet uttag i uttagsautomaterna har, enligt Riksbankens betalningsstatistik, mer än halverats mellan 2006 och 2017 liksom det totala transaktionsvärdet av kontantuttagen. Det visar att servicen i viss utsträckning har upprätthållits, trots försämrade kommersiella förutsättningar. Det innebär också att lönsamhetsutvecklingen i verksamheten är problematisk, eftersom företagen som driver uttagsautomater i dag får betalt per uttag av instituten. I dag kan alla kunder i institut i Sverige ta ut kontanter utan avgift i uttagsautomater, under förutsättning att kortet är anslutet till Visa eller Mastercard. Detta innebär att det är intäkter från institutens övriga verksamhet som subventionerar uttagen. Minskningen av antalet uttagsautomater kan vara ett tecken på att den minskade efterfrågan på kontanter i samhället på allvar börjar slå igenom också i antalet uttagsautomater.

Bankomat AB har framfört att fler och fler av deras uttagsautomater inte bär sig ekonomiskt, beroende på den minskade mängden uttag. Inom tre år

bedömer Bankomat AB att det blir svårt för ett stort antal uttagsautomater att täcka sina kostnader med nuvarande prismodell, som bygger på betalningar från institut baserat på antalet uttag.

Enligt Bankomat AB finns det i Sverige i dagsläget ca 240 automater som tar emot insättning av sedlar. Antalet insättningsautomater har ökat svagt de senaste åren. När Bankomat AB tog över dessa automater från Swedbank med sparbankerna innebar det att även kunderna i SEB, Handelsbanken, Danske Bank, Nordea och Länsförsäkringar Bank kan använda dem. En viktig del i Bankomat AB:s nuvarande strategi är att i stället för enskilda uttagsautomater bygga fullständiga s.k. kontantcenter med såväl insättnings- som uttagsautomater.

Den geografiska spridningen av insättningsautomater är begränsad, enligt data från Tillväxtverket avseende september 2017. Exempelvis finns samtliga automater i Norrlands inland i Östersunds centrum. Det innebär att företag i stora delar av Norrlands inland måste finna andra lösningar för att t.ex. sätta in dagskassor på konto. Det kan t.ex. röra sig om kvarvarande kontor med kontant-service, betaltjänstombud eller serviceboxar.

4.7.3 Serviceboxar

Serviceboxar är mycket viktiga för insättning av dagskassor på konton, framför allt för småföretagare och inte minst i glesbygd. Större näringsidkare med mer omfattande kontanthantering, såsom stora dagligvarubutiker, har vanligtvis andra lösningar i samarbete med värdebolagen, t.ex. upphämtning av dagskassor i butik eller smarta kassaskåp där kontanterna räknas upp och sätts in direkt på konto. Dessa tjänster är dock generellt för dyra för mindre företag, varför serviceboxarna är en viktig förutsättning för dagskassehantering i hela landet.

Institutet har i dag i stort sett överlämnat all drift och hantering av serviceboxarna till värdebolagen Loomis AB och Nokas AB. Undantaget är vissa mindre, lokala sparbanker som fortfarande driver ca 150 serviceboxar (enligt data från Tillväxtverket). De stora institutens företags- och föreningskunder hänvisas därför i hög utsträckning till värdebolagen eller sparbanker.

I återrapporteringen till regeringen avseende grundläggande betaltjänster har Post- och telestyrelsen framhållit att värdebolagen uppmärksammat problem med att tillhandahålla serviceboxar och värdetransporter på kommersiell grund i glest befolkade områden, framför allt i norra Sverige men även i delar av Småland. En bidragande orsak till detta är institutens nedläggningar av kontor. Detta leder till att värdebolagen ofta förlorar platsen för sin befintliga servicebox.

Mellan 2012 och 2017 har drygt 100 serviceboxar avvecklats. I september 2017 fanns totalt 573 serviceboxar i Sverige. Minskningen påverkar möjligheten för företag, framför allt i glesbygd, att kunna sätta in dagskassor på sina konton. Företagen påverkas också genom att priserna höjs för dagskassehantering när värdebolagen vill täcka sina kostnader för drift och investeringar i nya serviceboxar.

ICA Banken AB och ICA-handlarna är i dag en viktig aktör för tillgången till kontantuttag för privatpersoner. Utöver de ca 500 uttagsautomaterna som ICA Banken AB driver finns i dag totalt ca 1 300 ICA-butiker som samtliga erbjuder insättning och uttag av kontanter för kunder i ICA Banken AB. Kunder i Swedbank, Handelsbanken, och Länsförsäkringar Bank kan också göra kontantuttag i samtliga ICA-butiker upp till 2 000 kronor. Övriga kunder kan också i mån av tillgång normalt få ut en mindre mängd kontanter om de handlar något i butiken. Det finns i ICA:s butiksnät en viss geografisk koncentration till södra Sverige och storstadsområden men den fysiska närvaron i form av butiker i glesbygd är betydligt högre än för något annat företag. ICA Banken AB spelar därför i dag en viktig roll för att upprätthålla servicen för kontantuttag. ICA Banken AB erbjuder dock endast kontantuttag och i dagsläget inte dagskassehantering för företag eller föreningar.

ClearOn AB är ytterligare en viktig aktör när det gäller kontanttjänster. Detta eftersom dess tjänst Kassagiro ger möjlighet för handlare att kunna fungera som betaltjänstombud, dvs. erbjuda betaltjänster inklusive kontanttjänster. Bolaget ägs av Dagligvaruleverantörernas Riksförbund.

ClearOn AB står för it-lösningen, utbildning och kontroll av sina ombud. I dagsläget finns runt 500 ombud som erbjuder olika betaltjänster i form av kontoinsättningar på valfritt bankkonto, kontantuttag och räkningsbetalningar m.m. Enligt uppgift från Länsstyrelsen i Dalarnas län har 21 av kassagiroombuden i mars 2018 statligt stöd för att erbjuda s.k. grundläggande betaltjänster. Kassagiro är en it-lösning för att integrera betaltjänster i handlarens övriga verksamhet.

Handlarna väljer själva vilka tjänster de vill ansluta sig till och därmed kunna erbjuda sina kunder. I september 2017 erbjöd 69 stycken kassagiroombud dagskassehantering och 147 stycken kontantuttag medan samtliga kassagiroombud, 566 stycken, erbjöd betalningsförmedling i form av möjligheten att betala räkningar över disk.

Däremot sköter inte ClearOn AB den praktiska kontanthantering ått ombuden. Det innebär att betaltjänstombuden normalt är beroende av värdebolagen Loomis AB och Nokas AB för sin vidare kontanthantering, i form av transporter, uppräknig och att kunna sätta in kontanterna på konto.

Det finns ett antal mindre aktörer som erbjuder uttagsautomater för s.k. återanvändning av kontanter där sedlar från dagskassan kan sättas in direkt i en uttagsautomat. Autocash ATM AB med 84 automater och Re:cash Scandinavia AB med 14 automater är två exempel. Dessa automater placeras ofta i miljöer där det förekommer stora mängder kontanter, t.ex. i restaurang- och barmiljö. Återvinningsmaskiner kan också finnas där det används stora mängder kontanter säsongvis. Återvinningsfunktionen minskar också behovet av kontanttransporter, t.ex. i skärgårdsmiljö där det är dyrt med kontanttransporter.

4.9 Tillgången till kontantjänster i olika delar av landet

Prop. 2019/20:23

4.9.1 Allmänt

Med hjälp av data från Tillväxtverket går det bl.a. att ta fram information om befolkningens tillgång till kontantjänster mätt som avstånd via det allmänna vägnätet och att bygga scenarier kring vad förändringar i servicestrukturen för grundläggande betaltjänster får för konsekvenser för befolkning och företag. De tre olika informationsdelarna som ligger till grund för Tillväxtverkets data (befolkningsstatistik, det allmänna vägnätet och platser för kontantjänster) uppdateras med olika intervall. Befolkningsstatistiken från Statistiska centralbyrån (SCB) uppdateras i februari varje år och avser då befolkningen vid årsskiftet dessförinnan. Informationen om vägnätet uppdateras mer sällan. Detta görs när det finns behov av det. Det har gjorts en uppdatering under 2017 då även bilfärjelinjer har inkluderats för första gången. Vanligtvis har små förändringar i vägnätet en mycket marginell påverkan på tillgången till service. När det slutligen gäller informationen om servicepunkter för grundläggande betaltjänster uppdateras den runt september varje år.

4.9.2 Tillgången till platser för kontantuttag

Sedan ett antal år lämnar de företag som tillhandahåller kontantjänster frivilligt uppgifter till Tillväxtverket om sin verksamhet. Med stöd av de uppgifterna kan Tillväxtverket redovisa statistik över tillgången till kontantjänsterna kontantuttag och dagskasseinsättning såväl på länsnivå som på nationell nivå (se tabell 4.1 och tabell 4.2). Totalt fanns det i september 2017 sammanlagt 4 875 punkter för kontantuttag.

Tillgången till en tjänst kan mätas på olika sätt. Om man som ett mått på tillgången skulle använda antalet kontantuttagspunkter per 100 000 invånare, har flera av de glest befolkade länen bättre tillgång än storstadslänen. Gotland har exempelvis flest punkter per 100 000 invånare med 91 stycken jämfört med 41 punkter i Stockholms län. Förklaringen är att befolkningstätheten i t.ex. Göteborg, Stockholm och Skåne är betydligt högre än i glest befolkade områden, vilket minskar behovet av antalet uttagsautomater eftersom varje punkt för kontantuttag möjliggör service till betydligt fler människor.

Om i stället avstånd för befolkningen från folkbokföringsadress till kontantuttag används som ett mått på tillgången till tjänsten, blir det tydligt hur situationen skiljer sig åt i olika delar av Sverige.

Cirka 64 000 personer hade 2017 hade ett längre avstånd än 20 kilometer till närmaste kontantuttag, vilket motsvarar ungefär 0,64 procent av befolkningen samma år. I Norrbottens län var motsvarande andel av befolkningen 6,4 procent. Av det totala antalet personer som hade längre än 20 kilometer till ett kontantuttag bodde hälften i Norrbottens, Västerbottens eller Jämtlands län. Som andel av Sveriges totala befolkning bodde 2017 sammantaget endast ca 9 procent i dessa län. Det finns också ett relativt stort antal personer i övriga län i Norrland samt i Värmlands län

och Dalarnas län med längre än 20 kilometer till närmaste punkt för kontantuttag. Det är endast i Skåne län som ingen har längre än 20 kilometer till närmaste kontantuttag.

Om avståndet 25 kilometer används som utgångspunkt är det totala antalet personer med längre avstånd än så till närmaste punkt för kontantuttag ca 29 000 personer eller 0,29 procent av befolkningen. Det finns flera län i södra Sverige där ingen eller mycket få har ett längre avstånd än så till en kontantuttagspunkt. Av de personer som har längre än 25 kilometer bor 73 procent i Norrbottens, Västerbottens eller Jämtlands län.

Studerar man slutligen de personer som har längre än 30 kilometer till närmaste punkt för kontantuttag handlar det om ca 17 000 personer eller 0,17 procent av befolkningen. I en majoritet av länen är det ingen eller endast en handfull personer som har längre än 30 kilometer till en plats för kontantuttag. Av det totala antalet personer med mer än 30 kilometer till närmaste kontantuttag bor 80 procent i Norrbottens, Västerbottens eller Jämtlands län. Det kan också tilläggas att bland de personer som har längre än 40 kilometer till närmaste kontantuttag bor ca 90 procent i dessa tre län.

Tabell 4.1 Tillgången till kontantuttag fördelat per län september 2017 Prop. 2019/20:23

Län	Antal kontantuttagspunkter per 100 000 inv.	Antal personer med >20 km till närmaste uttag	Antal personer med >25 km till närmaste uttag	Antal personer med >30 km till närmaste uttag
Blekinge län	47	155	0	0
Dalarnas län	61	2 393	1 586	1 229
Gotlands län	91	65	0	0
Gävleborgs län	56	2 342	1 260	921
Hallands län	46	55	0	0
Jämtlands län	90	6 084	3 428	2 117
Jönköpings län	45	1 253	29	0
Kalmar län	65	3 805	606	155
Kronobergs län	54	425	6	0
Norrbottnens län	65	15 937	11 468	8 031
Skåne län	48	0	0	0
Stockholms län	41	3 005	807	43
Södermanlands län	44	1 047	68	7
Uppsala län	44	1 512	171	10
Värmlands län	59	4 921	1 262	241
Västerbottens län	57	10 094	6 611	3 717
Västernorrlands län	62	3 485	1 492	862
Västmanlands län	48	891	73	0
Västra Götalands län	47	1 734	64	0
Örebro län	47	1 238	117	0
Östergötlands län	44	3 621	409	16
Hela Sverige	49	64 062	29 457	17 349

Anm.: I statistiken ingår samtliga ICA-butiker då dessa erbjuder kontantuttag till vissa bankkunder upp till 2 000 kronor.

Källa: Pupos Serviceanalys (Tillväxtverket).

4.9.3 Tillgången till platser för dagskasseinsättningar

I september 2017 fanns det i Sverige totalt 1 047 platser för dagskasseinsättningar enligt data från Tillväxtverket.

En analys av tillgången till dagskassehantering, mätt som avstånd till närmaste servicepunkt, i olika delar av landet ger samma övergripande bild som för kontantuttag. Avstånden är dock generellt längre och tätheten lägre.

Totalt har ca 2,8 procent av befolkningen eller 283 000 personer längre än 20 kilometer till närmaste punkt för dagskassehantering. Att ha längre än 20 kilometer till närmaste punkt förekommer i hela Sverige. I alla län

Prop. 2019/20:23 utom Skåne och Hallands län är det över 4 000 personer som har längre än 20 kilometer till närmaste dagkassahanteringspunkt. Liksom när det gäller kontantuttag finns personer med långa avstånd till servicepunkter, framför allt i Norrlands inland.

Av dem som har mer än 30 kilometer till närmaste punkt för dagskasseinsättning finns 72 procent i Norrbottens, Västernorrlands, Västerbottens eller Jämtlands län.

Att använda människors folkbokföringsadress innebär att avståndet överskattas för företag i viss utsträckning. Överskattningen beror på att både platser för dagskasseinsättningar och verksamhetslokaler för företag i högre grad finns i tätorter. Det finns dock inga tillgängliga data som möjliggör en generell avståndsbaserad analys för företag i förhållande till platser för dagskasseinsättningar, varför folkbokföringsadresser i stället får användas.

Tabell 4.2 Tillgången till dagskassahantering fördelat per län september 2017

Prop. 2019/20:23

Län	Antal dagskassahanteringspunkter per 100 000 invånare	Antal personer med >20 km till närmaste dagskassahantering	Antal personer med >25 km till närmaste dagskassahantering	Antal personer med >30 km till närmaste dagskassahantering
Blekinge län	13	4 174	149	0
Dalarnas län	14	13 934	7 765	4 491
Gotlands län	16	6 704	2 906	1 007
Gävleborgs län	11	16 399	8 150	2 872
Hallands län	13	281	0	0
Jämtlands län	23	23 587	15 223	10 093
Jönköpings län	10	7 980	1 091	231
Kalmar län	17	9 177	1 639	594
Kronobergs län	14	8 471	1 044	101
Norrbottnens län	13	24 918	18 331	15 185
Skåne län	11	412	0	0
Stockholms län	7	15 189	5 304	2 194
Södermanlands län	14	8 484	1 184	26
Uppsala län	8	20 427	3 893	640
Värmlands län	16	21 248	9 313	2 713
Västerbottens län	13	30 700	18 388	9 295
Västernorrlands län	10	31 382	19 175	9 876
Västmanlands län	11	7 053	3 536	260
Västra Götalands län	11	11 932	2 118	32
Örebro län	8	7 607	2 145	463
Östergötlands län	9	13 055	4 521	1 627
Hela Sverige	11	283 114	125 875	61 700

Källa: Pupos Serviceanalys (Tillväxtverket).

4.10 Statens arbete med grundläggande betaltjänster

Det är ett politiskt mål att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster – betalningsförmedling, uttag av kontanter samt hantering av dagskassar för näringsidkare och ideella föreningar – till rimliga priser.

Målsättningen tillkom som en följd av att staten under 2008 avvecklade den grundläggande kassaservice som Posten AB, genom Svensk Kassa-service AB, tillhandahöll allmänheten. Bakgrunden till beslutet att avveckla verksamheten var att nya lösningar hade vuxit fram på betaltjänstmarknaden. Detta minskade behovet av manuella tjänster för förmedling av betalningar och kontanthantering. Därför ansåg regeringen att det i första hand är marknaden som bör tillhandahålla grundläggande betaltjänster och att statens roll är att övervaka att så sker. Regeringen bedömde att statens åtagande skulle vara att Post- och telestyrelsen fick till uppgift att upphandla grundläggande betaltjänster på de orter och den landsbygd där behovet inte tillgodoses av marknaden och att länsstyrelserna skulle

Prop. 2019/20:23 övervaka samhällets behov (se prop. 2006/07:55, bet. 2006/07:TU16 och rskr. 2006/07:205).

Post- och telestyrelsen och länsstyrelserna har sedan ett antal år tillbaka arbetat tillsammans med att skapa förutsättningar för att, till en samhälls-ekonomiskt rimlig kostnad, uppnå det politiska målet, genom att främja tillgången till grundläggande betaltjänster där marknadskrafterna inte räcker till. Arbetet innefattar insatser för att upprätthålla den fysiska tillgången till uttags-, deponerings-, och betalningsförmedlingstjänster där marknaden inte tillgodoser behovet samt direkta och indirekta insatser som främjar människors förutsättningar och förmåga att använda digitala betaltjänster.

Länsstyrelserna ska bedöma om tillgången till grundläggande betaltjänster motsvarar samhällets behov och ska ansvara för att stöd- och utvecklingsinsatser vid behov initieras och genomförs i syfte att förbättra samhällets tillgång till grundläggande betaltjänster på de orter och den landsbygd där behovet inte tillgodoses av marknaden. Situationen för äldre och personer med funktionsnedsättning ska särskilt uppmärksammas. Arbetet med betaltjänstuppsdraget ska ske i samverkan med aktörer på lokal, regional och nationell nivå.

Post- och telestyrelsen ska främja länsstyrelsernas insatser (se förordningen [2017:869] om bevakning av grundläggande betaltjänster och regleringsbrev för budgetåret 2018 och 2019 avseende länsstyrelserna samt 6 a § förordningen [2007:951] med instruktion för Post- och telestyrelsen).

Stöd till olika slag av betaltjänstombud regleras av förordningen (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster (stödförordningen) samt av Post- och telestyrelsens föreskrifter (PTSFS 2015:1) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster. Förordningen och föreskrifterna anger bl.a. att stöd inte ska lämnas om det är sannolikt att någon annan aktör inom rimlig tid kommer att tillhandahålla grundläggande betaltjänster på kommersiell grund.

Enligt uppgift från Post- och telestyrelsen har myndigheten under 2018 lämnat ekonomiska bidrag till 18 länsstyrelser. Inom 13 län har dessa bidrag bl.a. medfört att det i slutet av 2018 fanns 38 statligt finansierade betaltjänstombud. De flesta ombuden erbjuder kontantuttag men många erbjuder även möjlighet att betala räkningar och möjlighet för företag att deponera dagskassor.

Tillväxtverket ska ta fram beskrivningar och analyser av hushållens och företagens tillgång till grundläggande betaltjänster som ska ligga till grund för regionala kartläggningar och för beslut enligt stödförordningen (3 § 5 förordningen [2009:145] med instruktion för Tillväxtverket). Enligt statistik från Tillväxtverket bidrar de statligt finansierade ombuden till att drygt 48 000 personer i genomsnitt får ca 20 kilometer kortare distans till närmaste servicepunkt för kontantuttag. Tillväxtverket använder och vidareutvecklar en it-plattform som är ett geografiskt informationssystem med namnet Pinpoint Sweden (Pipos). Plattformen innehåller förutom geografiska analysverktyg en geografisk databas med tidsserier av högupplöst information om bl.a. serviceslag, befolkning och vägnät.

Plattformen är framför allt utvecklad för att göra beräkningar av avstånd och tid mellan olika geografiska platser. Plattformen kan t.ex. användas för att göra tillgänglighetsanalyser som beskriver hur befolkningen och

företagens tillgänglighet till apotek, grundskolor, drivmedelsanläggningar, dagligvarubutiker och posttjänst ser ut och förändras. Med plattformen som grund utvecklar Tillväxtverket även en webbaserad tjänst för presentation, analys och redigering av servicedata (Pipos Serviceanalys). Pipos Serviceanalys är under utveckling och får under projektperioden stöd via Landsbygdsprogrammet fram till slutet av 2019.

Grundläggande betaltjänster är en viktig del i Pipos Serviceanalys och det mest välutvecklade delsystemet. Det är Pipos Serviceanalys som används av länsstyrelserna när de utför sin länsvisa bevakning av tillgången till grundläggande betaltjänster. Länsstyrelserna använder också Pipos Serviceanalys som verktyg när de beslutar om stöd till utförare av grundläggande betaltjänster.

Med hjälp av Pipos Serviceanalys går det bl.a. att ta fram information om befolkningens tillgång till kontanttjänster mätt som avstånd via det allmänna vägnätet och att bygga scenarier kring vad förändringar i servicestrukturen för grundläggande betaltjänster får för konsekvenser för befolkning och företag. De tre olika informationsdelarna som ligger till grund för Pipos Serviceanalys uppdateras med olika intervall. Befolkningsstatistiken från SCB uppdateras i februari varje år och avser då befolkningen vid årsskiftet dessförinnan. Informationen om vägnätet uppdateras mer sällan. När det slutligen gäller informationen gällande servicepunkter för grundläggande betaltjänster uppdateras den i september varje år. De flesta företag som tillhandahåller betaltjänster lämnar sedan ett antal år tillbaka frivilligt uppgifter om sin verksamhet till Tillväxtverket.

4.11 Befintliga krav i fråga om grundläggande betaltjänster

Någon särskild reglering som innehåller skyldigheter för marknadens aktörer att tillhandahålla grundläggande betaltjänster i en viss omfattning finns inte. I lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen) finns dock bestämmelser som förpliktat kreditinstitut att tillhandahålla betalkonton med grundläggande funktioner till konsumenterna lagligen bosatta inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) (4 a kap.). Bestämmelserna genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/92/EU av den 23 juli 2014 om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner (betalkontodirektivet). Någon motsvarande bestämmelse om betalkonton för företag finns inte.

Med grundläggande funktioner avses bl.a. tjänster som gör det möjligt att sätta in medel på ett betalkonto, tjänster som gör det möjligt att inom EES över disk eller i uttagsautomater ta ut kontanter från ett betalkonto samt vissa tjänster kopplade till betalningstransaktioner (4 a kap. 1 och 2 §§).

Skyldigheterna i 4 a kap. 1 och 2 §§ betaltjänstlagen innebär inte att alla kreditinstitut som tillhandahåller betalkonton med grundläggande funktioner är skyldiga att erbjuda alla de funktioner (tjänster) till konsumenterna som anges i 2 §. Skyldigheternas utformning motiverades med att ett individuellt krav på varje enskilt kreditinstitut skulle vara för långtgående,

t.ex. skulle ett sådant krav innebära att ett kreditinstitut som i dag endast har s.k. onlineverksamhet skulle vara tvunget att inrätta ett kontorsnät. Regeringens bedömning var också att betalkontodirektivet inte ställde ett sådant långtgående krav.

Skyldigheterna i betaltjänstlagen är således inte utformade eller avsedda för att se till att kreditinstitutet upprätthåller en viss nivå på den infrastruktur som ska tillhandahålla tjänster för uttag eller insättning. Inte heller omfattar betaltjänstlagen företags möjligheter att få tillgång till sådana tjänster. Detta innebär att Finansinspektionen, som utövar tillsyn över den verksamhet som omfattas av betaltjänstlagen, inte heller har ett uttalat ansvar att se till att det finns en viss nivå på tillgången till kontanttjänster.

Vid genomförandet av betalkontodirektivet uppmärksammades dock frågan om tillgången till s.k. kontanttjänster, dvs. tjänster som möjliggör kontantuttag, insättning och annan hantering av kontanter, t.ex. insättning av dagskassor. Regeringen fann att allt fler kreditinstitut avsäger sig hantering av kontanter över disk, och de kreditinstitut som har kvar kontanthantering begränsar i allt större utsträckning antalet kontor där detta erbjuds. Detta drabbade, enligt regeringen, framför allt handlare som har svårt att sätta in sina dagskassor. Konsumenterna ansågs vanligtvis inte ha behov av att sätta in kontanter särskilt ofta och de har också möjlighet att avhända sig kontanter genom att använda dem i handeln. I fråga om uttag av kontanter bedömde regeringen att neddragningen av kontanthantering över disk kompenseras i viss mån av möjligheterna att ta ut kontanter via uttagsautomater eller via ombud, t.ex. butiker. Regeringen fann därför att tillgången till kontanthantering var tillräcklig för att uppfylla betalkontodirektivets krav. Däremot ansåg regeringen att det fanns en kvarstående efterfrågan på manuella kontanttjänster över disk när det gäller såväl konsumenter som föreningar och företag. Regeringen ansåg dock att några sådana lagstiftningsåtgärder som skulle kunna komma i fråga för att tillgodose det kvarvarande behovet av kontanthantering över disk inte krävdes för att uppfylla betalkontodirektivets krav på tillgång till betaltjänster med grundläggande funktioner. Regeringen ansåg inte heller att detta var en fråga som skulle hanteras i det lagstiftningsärendet (prop. 2016/17:129 s. 31).

Vid behandlingen av propositionen instämde riksdagen i regeringens bedömning och hänvisade till Riksbankskommittén i fråga om det kvarstående behovet av manuella kontanttjänster över disk för såväl konsumenter som föreningar och företag (bet. 2016/17:FiU33 s. 13).

5 Det ska införas en skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster i betryggande utsträckning i hela landet

Prop. 2019/20:23

Regeringens förslag: Sådana kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som till konsumenter tillhandahåller betalkonton med grundläggande funktioner, ska tillhandahålla tjänster som gör det möjligt att ta ut kontanter från dessa konton (platser för kontantuttag) i betryggande utsträckning i hela landet.

Sådana kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som till företag tillhandahåller betalkonton, ska tillhandahålla tjänster som gör det möjligt att sätta in kontanter på dessa konton (platser för dagskassainsättningar) i betryggande utsträckning i hela landet.

Skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster ska endast gälla institut och filialer som den 1 juli närmast föregående år hade mer än 70 miljarder kronor i inlåning från allmänheten.

För tillämpningen av skyldigheterna ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om det högsta antal personer som får ha ett visst längsta vägvstånd i kilometer mellan folkbokföringsadressen och den närmaste platsen för kontantuttag respektive dagskassainsättning.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår inte att det ska anges i lagen hur föreskrifterna ska vara utformade.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Bankomat AB, Finansinspektionen, Konkurrensverket, Sparbankernas Riksförbund och Svenska Bankföreningen (Bankföreningen) avstyrker förslaget.

Bankomat AB anser att kontanthantering är en viktig del av samhällets infrastruktur och menar att den bör subventioneras och upprätthållas av staten, inte av privata aktörer. Bankomat AB anser inte heller att förslaget löser behovet av en fungerande kontantinfrastuktur, eftersom det bara riktar in sig på två delar av kontantkedjan, kontantuttag och dagskassainsättningar. Det som framför allt saknas är statliga åtgärder för att handeln i större utsträckning ska acceptera kontanter, t.ex. genom åtgärder som minskar de kostnader som kontanthantering innebär i dag. Det naturliga är, enligt Bankomat AB, att inte gå vidare med förslaget utan att det i stället tas ett helhetsgrepp om kontanthantering i utredningens slutbetänkande.

Finansinspektionen anser att säkerställandet av tillgången till kontanter är en kollektiv nytta som staten rimligen bör svara för, t.ex. genom avtal med privata aktörer. Förslaget syftar primärt till att uppnå regionalpolitiska målsättningar samt att stärka samhällets krisberedskap. Inspektionen anser därför inte att det är lämpligt att lägga ansvaret på vissa institut och filialer. Förslaget skiljer sig även från rörelselagstiftningen och bör tas in i annan lagstiftning.

Konkurrensverket efterlyser en analys av statens ansvar för kontantkedjan, t.ex. att överväga en utvidgning av det statliga stödet till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster. Verket efterfrågar en analys av om förslaget utgör ett ingrepp i näringsfriheten.

Sparbankernas Riksförbund och Bankföreningen menar att den minskande användningen av kontanter beror på minskad efterfrågan och inte försämrad tillgång till kontanter och anser att Riksbanken bör ha det övergripande ansvaret för kontanthantering i Sverige. De saknar en analys av Riksbankens ansvar och roll för kontanthantering. Det hade varit önskvärt att fastställa detta ansvar innan det läggs förslag i fråga om den sista länken i kontantkedjan, kontantdistributörer. Bankföreningen framhåller att Riksbanken bör t.ex. ta över ansvaret för de privatägda depåerna.

Även *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Pensionärernas Riksorganisation (PRO), SPF Seniorerna, Svensk Handel* och *Sveriges Konsumenter* anser att staten bör ta ansvaret för att trygga tillgången till kontanter i samhället.

Riksbanken, som tillstyrker förslaget, anser att innebörden av att kontanter är lagliga betalningsmedel behöver utredas och att det ska övervägas om det ska ställas krav på vissa aktörer att ta emot kontanter.

Länsstyrelsen i Dalarnas län, Nokas AB, PRO, SPF Seniorerna och *Sveriges Konsumenter* anser att det bör ställas krav på handlare att acceptera kontanter.

När det gäller den närmare utformningen av skyldigheten att tillhandahålla kontantjänster anför Riksbanken att dessa även bör omfatta kontantinsättningar för konsumenter och att skyldigheterna också bör gälla alla institut och filialer som tillhandahåller betalkonton med grundläggande funktioner till konsumenter respektive betalkonton till företag. Konkurrensverket, *Småföretagarna* och Bankföreningen anser att förslaget inte återspeglar företagets behov av närhet till platser för dagskassa-insättningar, eftersom det utgår från privatpersoners folkbokföringsadresser. Konkurrensverket, Länsstyrelsen i Dalarnas län, *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Skärgårdarnas riksförbund* anser att skyldigheterna bör beakta restid. Sparbankernas Riksförbund anser att skyldigheten bör baseras på efterfrågan på kontantjänster. I annat fall kan utbudet av kontantjänster minska på de geografiska platser som är viktiga ur ett konsumentperspektiv.

I fråga om förslagens utformning och konsekvenser menar Bankföreningen att det kan strida mot EU:s statsstödsregelverk, eftersom det endast omfattar vissa institut och filialer. Finansinspektionen framhåller att förslaget kan leda till samarbeten som inte är tillåtna enligt konkurrenslagstiftningen. Konkurrensverket anser att förslaget riskerar att hämma och snedvrider konkurrensen mellan institut och filialer, minska incitamenten till nya lösningar för hantering av kontanter och betalningslösningar, öka kostnaderna för konsumenter samt minska effektiviteten på marknaden.

Det ska införas en skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster

Sedlar och mynt, dvs. kontanter, som ges ut av Riksbanken är lagliga betalningsmedel i Sverige (5 kap. 1 § riksbankslagen). Kontanter är en form av pengar. Pengar är en vara, fysisk eller digital, som möjliggör jämförelser mellan t.ex. olika varors och tjänsters värde och därmed åstadkommer de komplexa varu- och tjänstutbyten som är möjliga i en ekonomi där pengar används som betalningsmedel.

Pengar kan vara ett tillgodohavande på ett betalkonto eller ett värde på t.ex. ett kort. I dag existerar flera olika sätt att genomföra betalningar på vid sidan om fysiska betalningar i form av kontanter, t.ex. olika former av kontobaserade elektroniska betalningssätt som bankkort, kreditkort, elektroniska gireringar och Swish. Dessa betalningsmedel tillhandahålls av olika privata aktörer.

Som framförs av flera remissinstanser intar dock kontanter en särställning på betalningsmarknaden, inte bara på grund av att det är ett lagligt betalningsmedel som tillhandahålls av staten och vars värde staten också ytterst garanterar, utan även för att kontanter på grund av sin fysiska form besitter vissa egenskaper som få andra betalningsmedel har.

Vid en kontantbetalning upphör den fordran som säljaren har på köparen vid själva betalningen, dvs. när köparen överlämnar kontanterna till säljaren. Inga mellanhänder krävs för att genomföra en sådan betalning och inget tidsglapp uppstår från det att betalningen har inletts till dess att den är genomförd. Kontanta betalningar kan därför genomföras fritt och omedelbart mellan de inblandade parterna. Detta innebär att kontanter kan spela en viktig roll för beredskapen på betalningsmarknaden i händelse av extraordinära händelser, t.ex. vid stora störningar i betalningssystemet.

Kontantbetalningar lämpar sig också bl.a. för transaktioner för personer som inte kan använda sig av andra betalningsmedel, t.ex. vissa äldre, nyanlända, personer med funktionsvariationer eller andra personer som befinner sig i ett s.k. digitalt utanförskap. Dessa grupper har inte alltid tillgång till eller kan använda den teknik som krävs för att utföra digitala betalningar. För dem kan kontanter i praktiken vara det enda betalningsmedel som står till buds.

Regeringen har som mål att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster, inbegripet kontantuttag och dagskasseinsättningar, till rimliga priser (se prop. 2006/07:55). Det finns också en generell efterfrågan hos konsumenter och företag på dessa tjänster även om de använder andra betalningsmedel i allt större omfattning.

Regeringen anser av de ovan anförda skälen att det är viktigt att slå vakt om kontantens funktionalitet som betalningsmedel. Detta förutsätter att det finns tillgång till tjänster som möjliggör uttag av kontanter och annan hantering av kontanter, t.ex. insättningar av dagskassar. Tillgången till kontanttjänster i Sverige har dock under en kort tid minskat dramatiskt. Det beror på att kreditinstituten minskar den service och den infrastruktur som krävs för att erbjuda sådana tjänster i hela landet. Till det kommer att fler och fler näringsidkare slutar att ta emot kontanter, bl.a. av kostnads-skäl, vilket förstärker incitamentet för instituten att fortsätta att minska service och infrastruktur för kontanttjänster.

Om tillgången till kontanter fortsätter att minska i samma takt som hittills kan kontanter inom en snar framtid sakna en reell betydelse som betalningsmedel. Därmed finns en överhängande risk för att den av riksdagen och regeringen fastställda målsättningen att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser – framför allt kontantuttag och dagskasseinsättningar – inte kommer att kunna säkerställas i framtiden. En sådan utveckling innebär allvarliga problem för samhället i stort som inte bara har att göra med utanförskap och bristande integritet för delar av befolkningen utan också med säkerhet, beredskap och effektivitet på betalningsmarknaden.

Det finns i dag inte någon myndighet som har ansvar för att säkerställa en viss nivå på tillgången till kontanttjänster. De befintliga skyldigheter som finns i betaltjänstlagen omfattar bara kontanttjänster för konsumenter och inte tjänster för företag. Därtill är skyldigheterna i betaltjänstlagen inte utformade så att de säkerställer en spridning av tjänsterna över hela landet, t.ex. genom att ställa krav på att infrastruktur för kontanttjänster måste finnas med viss geografisk utsträckning. Befintlig lagstiftning lämnar således ett stort utrymme för instituten att styra över tillgången till kontanttjänster i samhället. Utvecklingen visar dock att instituten själva inte förmår att upprätthålla en rimlig nivå på tillgången till tjänsterna. Att inte vidta åtgärder för att bromsa utvecklingen utan i stället helt överlämna till marknadens aktörer att avgöra tillgången till kontanter är därför inget hållbart alternativ. Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning att åtgärder måste vidtas för att bryta den negativa utvecklingen. Utredningen föreslår att detta ska ske genom att det införs en skyldighet för kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut att tillhandahålla platser för kontanttjänster i betryggande utsträckning i hela landet.

Utredningen bedömer att tänkbara alternativa lösningar – såsom att krav riktas mot vissa aktörer i samhället att acceptera kontanter, att Riksbanken ges ett större ansvar för kontanthantering och tillgången till kontanttjänster eller att staten gör ett större åtagande på det området och som förordas av vissa remissinstanser – inte är lämpliga i nuläget men att det inte är uteslutet att den bedömningen kan behöva omvärderas beroende på utvecklingen.

Vidare kommer statens roll på området för kontantförsörjning och kontanthantering, inbegripet Riksbankens roll och dess monopol på att ge ut sedlar och mynt men även bankens ansvar för beredskapen i betalningssystemet vid fredstida kriser samt vid höjd beredskap, att behandlas i utredningens slutbetänkande. Därmed finns det inte, enligt regeringens mening, anledning att föregripa utredningens arbete genom att i detta lagstiftningsärende behandla förslag som berör statens roll på området.

När det gäller frågan om vem som ska svara för tillgången av kontanttjänster är en rimlig utgångspunkt att det är marknaden som ska göra det. Detta är i linje med den av regeringen och riksdagen fastställda målsättningen att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser och att det i första hand är marknadens aktörer som ska ta det ansvaret.

Den befintliga infrastrukturen ägs direkt eller indirekt av instituten, och kontanttjänsterna är nära förbundna med deras verksamhet. De betal- och transaktionskonton som instituten erbjuder sina kunder, såväl konsumenter som företag, är ofta den bastjänst utifrån vilken instituten erbjuder olika

tjänster för t.ex. sparande och bolån. Kontona är alltså en central del av institutens affärsmodeller. När en kund sätter in medel på ett sådant konto innebär det att institutet lånar ett belopp av kunden som motsvarar de insatta medlen. När uttag görs inträffar det motsatta, dvs. instituten reglerar en del av skulden till insättaren.

En förutsättning för att företag ska vara villiga att ta emot kontanter är att konsumenter i viss utsträckning använder kontanter. Detta förutsätter i sin tur att konsumenter kan göra kontantuttag från sina konton hos instituten. Det är också nödvändigt att företag kan sätta in sina dagskassar på konton för att på så sätt omvandla kontanterna till pengar på konton hos instituten. Det är via detta kretslopp av uttag och insättningar hos instituten som kontanter i huvudsak cirkulerar ute i samhället.

Det är slutligen viktigt att instituten understöder kontantcirkulationen i samhället, eftersom det bidrar till att upprätthålla förtroendet för instituten och det monetära systemet.

Av dessa skäl är det rimligt att instituten ska möjliggöra för sina kunder att ta ut och sätta in kontanter på dessa konton, särskilt med hänsyn till att kontanter är ett lagligt betalningsmedel. Betaltjänstlagens krav på att kontanttjänster ska vara knutna till betalkonton och tillgängliga för konsumenter är också i linje med det synsättet (4 a kap. 1 och 2 §§).

Regeringen anser därför – till skillnad från *Bankomat AB*, *Finansinspektionen*, *Konkurrensverket*, *Sparbankernas Riksförbund* och *Bankföreningen* – att tillgången till kontanttjänster bör säkerställas med en skyldighet för institut att tillhandahålla kontanttjänster.

Finansinspektionen anser att skyldigheten inte bör tas in i den finansmarknadsrättsliga rörelse regleringen. Regeringen anser dock, i likhet med utredningen, att detta har sin naturliga plats i betaltjänstlagen som i övrigt innehåller skyldigheter för instituten att tillhandahålla de tjänster som följer av betalkontodirektivet. Regleringen på betalningsmarknaden blir vidare mer överskådlig om bestämmelserna i så stor utsträckning som möjligt hålls ihop i en samlad lagstiftning.

Kontantuttag och dagskasseinsättningar

Som anförs ovan är kontantuttag och dagskasseinsättningar i praktiken det sätt på vilket kontanter cirkulerar i samhället. Kunder tar ut kontanter för att kunna genomföra betalningar hos företag som i sin tur måste kunna sätta in dessa kontanter på ett bankkonto. Kontantuttag och dagskassehantering är således en nödvändig förutsättning för att kontanter över huvud taget ska kunna användas som betalningsmedel i samhället. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att skyldigheten för instituten och filialerna att tillhandahålla kontanttjänster bör omfatta dels tillhandahållande av tjänster som gör det möjligt för konsumenter att ta ut kontanter (platser för kontantuttag), dels tillhandahållande av tjänster som gör det möjligt för företag att sätta in kontanter som härrör från verksamheten (platser för dagskasseinsättningar).

Riksbanken anser att skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster även bör omfatta privatpersoners insättningar.

Insättningar av kontanter är en tjänst som används av få konsumenter. Syftet med kraven är att säkra flödet av kontanter i samhällsekonomin utifrån de behov som finns. Eftersom insättnings tjänster används i så liten

Prop. 2019/20:23 utsträckning av konsumenter har de en marginell betydelse för detta flöde i stort. I likhet med utredningen anser regeringen därför att det i dagsläget inte finns skäl att låta skyldigheten omfatta sådana tjänster.

Vilka institut ska omfattas av skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster?

De betal- och transaktionskonton som instituten tillhandahåller är en central del av institutens affärsmodeller och det bör därför finnas möjlighet för institutens kunder att ta ut och sätta in kontanter på kontona. Betaltjänstlagens krav på att kontanttjänster ska vara knutna till betalkonton är ett utflöde av det synsättet.

Regeringen anser därför att det som utgångspunkt bör vara institut som tillhandahåller betalkonton med grundläggande funktioner, dvs. har inlåning från allmänheten till transaktionskonton eller lönekonton, som bör tillhandahålla platser för kontantuttag. På motsvarande sätt bör skyldigheten att tillhandahålla platser för dagskassainsättningar gälla institut som tillhandahåller betalkonton till företag.

Riksbanken anser att skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster bör omfatta alla institut och filialer som tillhandahåller betalkonton med grundläggande funktioner till konsumenter eller betalkonton till företag. Regeringen anser dock att en skyldighet att tillhandahålla kontanttjänster i betryggande utsträckning i hela landet, som omfattar alla institut som tillhandahåller betalkonton, skulle vara oskäligt betungande för små eller medelstora institut. Dessa är ofta lokalt förankrade i sin verksamhet eller förfogar över en infrastruktur för kontanttjänster som motsvarar deras storlek och de kan därför inte anses ha samma förmåga att svara för platser för kontanttjänster i hela landet. Enligt regeringens mening bör det i stället vara de institut som på grund av sin storlek har en verksamhetskapacitet för att kunna betjäna hela landet med platser för kontanttjänster som bör omfattas av skyldigheten. Att bara låta vissa institut och filialer omfattas av skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster är också i linje med betalkontodirektivet. Enligt direktivet kan en medlemsstat nämligen ställa krav på att bara vissa institut ska tillhandahålla de tjänster som omfattas av direktivet, om detta motiveras av att dessa institut är representerade med viss spridning över medlemsstatens territorium (se skäl 38).

Regeringen anser att den avgränsning som utredningen föreslår – inlåning från allmänheten i Sverige som överstiger 70 miljarder kronor – är lämplig. Skälet för detta är att inlåningsvolymen i fråga om inlåningsverksamheten i Sverige är kopplad till hur stora belopp som det aktuella institutets kunder har inestående på konton och således potentiellt sett kan komma att tas ut eller sättas in i kontanter. En sådan avgränsning innebär i dagsläget att det skulle vara fyra institut och två filialer till utländska institut som skulle omfattas av skyldigheten. Deras sammanlagda inlåningsvolym motsvarar ca 75 procent av den totala inlåningsvolymen. De instituten och filialerna har en stor spridning av kunder över hela landet och förfogar endera genom direkt ägande eller avtal, över en utbyggd infrastruktur för kontanttjänster för att betjäna sina kunder i motsvarande omfattning. De kan därför sägas vara rikstäckande i sin verksamhet. Om något av dessa institut minskar sitt utbud eller upphör att erbjuda de aktuella kontanttjänsterna, skulle det få stora effekter för

allmänhetens möjlighet att få tillgång till kontanter. De instituten kan därför sägas ha en systemviktig roll för kontantkedjan i hela landet. På motsvarande sätt innebär avgränsningen att institut med en inlåningsvolym som är mindre än ca två procent av den totala inlåningsvolymen inte omfattas av skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster.

När det slutligen gäller frågan om vilka olika slag av associationsformer – bankaktiebolag, medlemsbanker, sparbanks och kreditmarknadsföretag – som bör omfattas av skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster anser regeringen att det saknas skäl att göra skillnad mellan dessa.

Sammanfattningsvis anser regeringen att skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster bör gälla institut som har mer än 70 miljarder kronor i inlåning från allmänheten. Det är lämpligt att, som utredningen föreslår, utgå från inlåningsvolymen per den 1 juli närmast föregående år.

Motsvarande bör gälla filialer till utländska kreditinstitut.

I vilken utsträckning ska instituten och filialerna tillhandahålla kontanttjänster?

Utredningen föreslår att skyldigheten ska formuleras som ett krav att tillhandahålla kontanttjänster i rimlig utsträckning och i hela landet. Utredningen föreslår vidare att den närmare omfattningen av skyldigheten ska fastställas i föreskrifter på förordningsnivå. Utredningens förslag innebär att infrastrukturen för kontanttjänsterna som utgångspunkt bör fixeras något över den nivå som gällde för 2017.

Regeringen bedömer att den nivån innebär att tjänsterna upprätthålls på ett sådant sätt att det möjliggör för en fortsatt kontrollerad utveckling på tillgången till kontanter. Därmed tryggas samhällets behov och skapas goda förutsättningar för kontantanvändning, framför allt för de grupper i samhället som har svårt att använda andra betalningsmedel.

Sparbankernas Riksförbund menar att omfattningen av skyldigheten bör baseras på efterfrågan. I annat fall kan utbudet av kontanttjänster minska på de geografiska platser som är viktiga ur ett konsumentperspektiv. *Lagrådet* anser att förslaget innebär att skyldigheten att tillhandahålla vissa kontanttjänster inte är kopplade till en faktisk efterfrågan på tjänsterna utan i stället handlar om att tillgodose ett övergripande samhällsbehov. Detta medför enligt *Lagrådet* att ett instituts frihet att lägga ned en befintlig kontanttjänst på en plats inskränks. Regeringen konstaterar att instituten redan i dag har en viss skyldighet att tillhandahålla kontanttjänster men att den skyldigheten inte är utformad så att den säkerställer en spridning av tjänsterna i landet (4 a kap. 1 och 2 §§ betaltjänstlagen). Syftet med förslaget är att säkerställa en sådan spridning eller viss lägsta nivå på tillgången till kontanttjänster för konsumenter och företag, oavsett efterfrågan på kontanttjänster. Detta är också i linje med betalkontodirektivets mål att samtliga konsumenter i en medlemsstat ska ha tillgång till de tjänster som omfattas av direktivet utan att tvingas resa långt från sina hem för att nå dem (skäl 38). Regeringen anser därför att bestämmelsen bör formuleras som en skyldighet att tillhandahålla kontanttjänster i betryggande utsträckning i hela landet.

Skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster bör ha dels en geografisk innebörd, dvs. platserna för kontanttjänster ska vara lokaliserade med vissa

avstånd, dels en funktionell innebörd, dvs. platserna ska vara tillgängliga och användarvänliga.

När det gäller den geografiska innebörden, bör platser för kontanttjänster vara lokaliserade i hela Sverige med vissa avstånd. *Konkurrensverket*, *Länsstyrelsen i Dalarnas län*, *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Skärgårdarnas riksförbund* anser att förslaget bör beakta restid. Eftersom restider kan variera beroende på tillgång till färdmedel och andra omständigheter, är det enligt regeringens mening mer lämpligt att tillgången till kontanttjänster är baserad på vägavstånd. Regeringen anser därför att skyldigheten bör uttryckas som ett krav på att en viss del av befolkningen inte får ha mer än ett visst avstånd längs det allmänna vägnätet till närmaste plats för kontanttjänster.

Konkurrensverket, *Småföretagarna* och *Bankföreningen* anser att förslaget inte återspeglar företagets behov av närhet till platser för dagskasseinsättningar, eftersom det utgår från privatpersoners folkbokföringsadresser. Dagskasseinsättningar gäller visserligen företag. I syfte att förenkla tillämpningen av bestämmelserna anser emellertid regeringen att de avståndsmässiga måtten bör utformas på samma sätt, oavsett om det handlar om platser för kontantuttag eller dagskasseinsättningar. I det avseendet ska framhållas att en förbättring av tillgången på kontantuttag för konsumenterna mätt på detta sätt, typiskt sett innebär motsvarande förbättring av tillgången till dagskasseinsättningar för företag.

Det innebär sammanfattningsvis att skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster bör anges som ett vägavstånd. Eftersom tekniken utvecklas och konsumenters och företagets behov förändras, bör den närmare innebörden av skyldigheten kunna anpassas till rådande förhållanden. Det är därför inte lämpligt att reglera detta i lag, utan detta bör i stället ske i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Den nu aktuella regleringen är av näringsrättsligt slag, vilket innebär att delegering av normgivningsmakt är tillåten (8 kap. 2 § första stycket 2 och 3 § regeringsformen). Regeringen anser, till skillnad från utredningen, att det bör framgå av lag hur föreskrifterna ska vara utformade i fråga om vägavståndet, dvs. den geografiska innebörden av skyldigheterna. Det innebär att föreskrifterna bör ange hur stor del av befolkningen som får ha ett visst längsta vägavstånd i kilometer mellan folkbokföringsadressen och den närmaste platsen för kontanttjänster.

När det gäller den funktionella innebörden av skyldigheten, bör platser för kontanttjänster vara tillgängliga, dvs. ha rimliga öppettider och avgifter, och användarvänliga, framför allt för personer med funktionsvariationer. I betaltjänstlagen finns bestämmelser som innebär att institut endast får ta ut rimliga avgifter från en konsument för ett betalkonto med grundläggande funktioner (4 a kap. 4 §). De omfattar alla avgifter som kunden måste betala för att få tillgång till kontot och de därtill knutna tjänsterna. Detta innebär att avgiften för ett kontantuttag från ett betalkonto med grundläggande funktioner hos ett institut måste vara rimlig. Regeringen anser därför att det inte behövs någon ytterligare reglering av frågan om avgifter.

I fråga om platser för dagskasseinsättningar anser regeringen att det saknas tillräckliga skäl att införa en avgiftsreglering, som inskränker avtalsfriheten mellan å ena sidan institut och filialer och å andra sidan olika slag av företag.

När det gäller öppettider anser regeringen att skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster givetvis omfattar att de aktuella platserna för kontanttjänster ska ha rimliga öppettider. Hur frågor kring tillgänglighet och användarvänlighet i övrigt ska bedömas i ett enskilt fall är emellertid ytterst en fråga för rättstillämpningen och bör inte regleras i föreskrifter.

EU:s statsstödsregler m.m.

Bankföreningen menar att förslaget innebär att filialer till institut från länder inom EES får en kostnadsnackdel jämfört med de svenska och utländska institut som inte omfattas av skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster. Ett selektivt missgynnande kan indirekt utgöra ett från statsstödsynpunkt otillåtet gynnande av andra företag med likartad verksamhet. Bankföreningen anser därför att förslaget kan strida mot EU:s statsstödsregler.

Statsstödsreglerna i artikel 107 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) vilar på förutsättningen att statliga stöd till företag (s.k. statsstöd) som huvudregel inte är förenliga med den inre marknaden. Med statsstöd avses stöd som ges av en medlemsstat eller med statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Samtliga dessa kriterier måste föreligga, de är alltså kumulativa.

Det är bara Europeiska kommissionen som kan godkänna statsstöd och dess beslut kan i sin tur prövas av EU-domstolen. Kommissionen har sammanställt relevant rättspraxis från EU-domstolen (se kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt [2016/C 262/01]).

Av rättspraxis framgår att kriteriet gynna vissa företag eller viss produktion avser en selektiv förmån eller fördel som ska ha uppkommit genom statliga medel. Det anses i sin tur vara för handen om två separata och kumulativa villkor är uppfyllda, nämligen att en fördel direkt eller indirekt har beviljats genom statliga medel och att denna åtgärd kan tillskrivas staten. Dessa villkor blir emellertid ofta föremål för en samlad bedömning när en åtgärd prövas enligt fördraget, eftersom de båda avser åtgärdens offentliga ursprung (se kommissionens tillkännagivande, p. 38).

Endast fördelar som beviljas direkt eller indirekt genom offentliga medel kan utgöra statligt stöd i den mening som avses i fördraget (kommissionens tillkännagivande, p. 47). Överföringen av statliga medel kan ske på många olika sätt, t.ex. i form av direkta bidrag, lån, garantier, direkta kapitalinvesteringar i företag och naturaförmåner (kommissionens tillkännagivande, p. 51). En reglering som leder till ekonomisk omfördelning från en privat enhet till en annan utan ytterligare medverkan från staten innebär i princip inte en överföring av statliga medel om pengarna flyter direkt från en privat enhet till en annan, utan att passera ett offentligt eller privat organ som utsetts av staten för att administrera överföringen (kommissionens tillkännagivande, p. 61). Vad som är relevant att bedöma är om det offentliga har ett avgörande inflytande över de medlen.

Den nu föreslagna lagstiftningen innebär inte att några offentliga medel överförs till något företag. Möjligen kan en viss omfördelning av medel från en privat enhet till en annan komma att ske som ett resultat av

regleringen. Det offentliga kommer emellertid inte ha något inflytande över dessa medel. Den grundläggande förutsättningen för att det ska vara fråga om statligt stöd, att det ska handla om överförande av allmänna medel, är alltså inte uppfyllt i detta fall.

Regeringen anser därför vid en samlad bedömning att förslaget därmed inte, trots de invändningar som Bankföreningen anför, är i strid med statsstödsreglerna i artikel 107 i EUF-fördraget.

Som Bankföreningen påpekar innebär förslaget att ett begränsat antal institut ska omfattas av skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster. Det finns därför skäl att ta ställning till om förslaget leder till ekonomisk omfördelning från en privat enhet till en annan och till sådana konkurrensnedvridande effekter att det inte är lämpligt även om frånvaron av statliga medel innebär att förslaget i och för sig är förenligt med statsstödsbestämmelserna. *Konkurrensverket* anser i det avseendet att förslaget riskerar att hämma konkurrensen mellan institut, minska incitamenten till nya lösningar för hantering av kontanter och betallösningar, öka kostnaderna för konsumenter och minska effektiviteten på marknaden. I fråga om att förslaget är konkurrensnedvridande anför verket bl.a. att det generellt sett är olämpligt med bestämmelser som driver instituten att öka sina kontaktytor och att förslaget endast omfattar ett fåtal institut. Som framgår ovan förutsätter emellertid betalkontodirektivet att medlemsstaterna kan ha behov av att ställa olika krav på institut i fråga om kontanttjänster för konsumenter beroende på vilken omfattning ett institut har på sin verksamhet. Eftersom förslaget omfattar kontanttjänster för både konsumenter och företag och syftar till att upprätthålla en viss lägsta nivå på den infrastruktur som möjliggör dessa tjänster är det mer omfattande än betalkontodirektivet. Det har dock betydelse för bedömningen av om förslaget är selektivt eller konkurrensnedvridande att relevant unionsrätt på området ger utrymme för att behandla kreditinstitut olika. Institut är inte en homogen grupp av företag med identisk verksamhet som konkurrerar med varandra inom en och samma marknad. Institut har variationer i fråga om utbud av tjänster och affärsmodeller och därigenom skillnader i sin infrastruktur för att tillhandahålla sina tjänster. Vissa institut driver sin verksamhet online utan något kontorsnät medan andra har ett geografiskt anknutet verksamhetsområde.

Förslaget innebär att institut som är systemviktiga för inlåningen från allmänheten åläggs en skyldighet att tillhandahålla kontanttjänster. Dessa institut kan sägas ha en rikstäckande verksamhet. De har en stor spridning av kunder över hela landet och förfogar, endera genom direkt ägande eller avtal, över en utbyggd infrastruktur för kontanttjänster för att betjäna sina kunder i motsvarande omfattning. Dessa institut har därför bättre förutsättningar att tillhandahålla kontanttjänster över hela landet än små och medelstora institut. Förslaget tar således hänsyn till marknads funktionssätt och hur befintlig infrastruktur för kontanttjänster är allokerad hos instituten. Det är således befogat att låta förslaget omfatta endast vissa institut och filialer. Regeringen anser att förslaget är ändamålsenligt och proportionerligt och därmed väl avvägt för att uppnå de samhällsintressen som är föremål för regleringen.

Konkurrensverket gör gällande att förslaget minskar incitamenten till nya lösningar för hantering av kontanter och betallösningar, ökar kostnaderna för konsumenter samt minska effektiviteten på marknaden.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att de stordriftsfördelar och nätverkseffekter som finns på betalningsmarknaden leder till samordningsfördelar för aktörerna på marknaden. Det kan i sig medföra att betalningsmarknadens olika delar strävar mot konsolidering och koncentration, vilket kan ge de nackdelar som Konkurrensverket tar upp. På betalningsmarknaden har dock betydande utveckling skett de senaste åren. Inno- vativa digitala betalningslösningar och nya aktörer växer fram som erbjuder kunderna på marknaden ett bredare utbud av tjänster. Det sker även teknikut- veckling avseende kontantjänster, t.ex. genom nya typer av automater för insättningar och uttag och genom samarbeten mellan t.ex. institut och betaltjänstleverantörer som möjliggör att kontantjänster kan tillhandahållas av fler typer av företag än institut. I och med att förslaget är teknik- neutralt, det föreskrivet inte hur kontantjänster ska tillhandahållas, möj- liggörs därför fortsatt innovation på området. När det gäller kostnader för konsumenter bör uppmärksammas att förslaget innebär att kontantjäs- terna ska tillhandahållas av instituten och filialerna till rimliga avgifter. Regeringen instämmer därför inte till fullo i Konkurrensverkets bedöm- ning om förslagets konsekvenser.

Avseende invändningen att det är olämpligt att öka institutens kontak- tytor bör det beaktas att det redan i dag förekommer samverkan mellan berörda institut när det gäller tillhandahållande av kontantjänster, t.ex. inom ramen för Bankomat AB:s verksamhet. Regeringen bedömer därför att förslaget inte på något avgörande sätt innebär att förutsättningar på betalningsmarknaden försämras eller att samverkan mellan instituten för- stärks.

Finansinspektionen anför att de institut som omfattas av skyldigheten sannolikt kommer att dela upp ansvaret för att tillhandahålla tjänsterna inom olika geografiska områden.

I avsnitt 6 föreslås att ingripande inte ska ske om platser för kontant- tjänster rent faktiskt tillhandahålls i betryggande utsträckning i hela landet. I den utsträckning detta leder till en sådan uppdelning som Finansinspek- tionen anför, innebär en sådan uppdelning en risk för de berörda instituten, eftersom vart och ett av dessa institut ska uppfylla skyldigheterna. De incitament till en geografisk uppdelning som kan ligga i detta balanseras på så vis enligt regeringens mening genom att vart och ett av de berörda instituten har incitament att så långt möjligt självt uppfylla skyldigheterna.

Med hänsyn till att förslaget, som Konkurrensverket och Finansinspek- tionen framhåller, eventuellt kan påverka marknaden på ett negativt sätt avser regeringen att bevaka frågan och vid behov se över lagstiftningen.

6 Tillsyn och ingripanden

6.1 Tillsyn

Regeringens förslag: Post- och telestyrelsen ska utöva tillsyn över att kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut uppfyller sina skyldigheter att tillhandahålla kontanttjänster.

Post- och telestyrelsen ska få besluta att förelägga företag som tillhandahåller platser för kontantuttag eller dagskasseinsättningar att lämna de uppgifter som behövs för att styrelsen ska kunna utöva sin tillsyn. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite. Post och telestyrelsens beslut om föreläggande ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut av Post- och telestyrelsen enligt betaltjänstlagen ska inte få överklagas.

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om uppgiftsskyldigheten och till vilken myndighet som uppgifterna ska lämnas.

Utredningens förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens förslag. Utredningen föreslår en särskild bestämmelse om att Post- och telestyrelsen ska få bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Post- och telestyrelsen* anser att Finansinspektionen bör utöva tillsyn.

Skälen för regeringens förslag

Tillsyn

För att säkerställa att skyldigheten för institut och filialer att tillhandahålla kontanttjänster får genomslag krävs att någon myndighet övervakar att bestämmelserna följs.

Frågan är vilken – eller vilka – myndigheter som ska utöva tillsyn över att institut och filialer fullgör skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster som föreslås i avsnitt 5. I dag utövar Finansinspektionen tillsyn över att institut och filialer fullgör sina skyldigheter enligt de författningar som reglerar verksamheten, t.ex. betaltjänstlagen. Bestämmelser om tillsyn finns i 13 kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (8 kap. 1 § andra stycket betaltjänstlagen). Förutom Finansinspektionen är det flera andra myndigheter som har uppgifter som rör betaltjänster. Länsstyrelserna och Post- och telestyrelsen har ett delat ansvar för att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster på de platser där behovet av tjänsterna inte tillgodoses av marknaden. Länsstyrelserna bevakar att det finns grundläggande betaltjänster som motsvarar samhällets behov medan Post- och telestyrelsen främjar de regionala stöd- och utvecklingsinsatser som länsstyrelserna genomför. Det delade ansvaret gäller också i fråga om tillämpningen av stödförordningen som möjliggör statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster.

Tillväxtverket driver en webbaserad tjänst, Pupos Serviceanalys, som innehåller uppgifter om platser för kontanttjänster. I Pupos Serviceanalys kan t.ex. länsstyrelserna och Post- och telestyrelsen åskådliggöra och analysera uppgifter om tillgången till platser för kontanttjänster. Pupos Serviceanalys bygger på uppgifter som företag som tillhandahåller platser för kontanttjänster, inbegripet sådana institut och filialer som föreslås omfattas av skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster, lämnar till Tillväxtverket (se avsnitt 4.10).

Regeringen anser att de uppgifter som länsstyrelserna och Post- och telestyrelsen har i dag när det gäller tillgång till grundläggande betaltjänster bör få genomslag i fördelningen av ansvaret för tillsynen och att dessa myndigheter har bättre förutsättningar att utöva tillsyn över att institut och filialer fullgör skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster än Finansinspektionen.

Länsstyrelserna har det regionala ansvaret för grundläggande betaltjänster medan Post- och telestyrelsen har det övergripande ansvaret för dessa tjänster. Post- och telestyrelsen har därför bäst förutsättningar att i hela Sverige utöva tillsyn över att institut och filialer uppfyller skyldigheten.

Sammanfattningsvis anser regeringen – i likhet med utredningen och till skillnad från *Post- och telestyrelsen* – att det bör vara Post- och telestyrelsen som utövar tillsyn över att institut och filialer fullgör skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster.

Uppgiftsskyldighet

För att Post- och telestyrelsen ska kunna fullgöra sitt tillsynsansvar behöver myndigheten uppgifter från alla företag som tillhandahåller platser för kontanttjänster. De uppgifter som främst bör komma i fråga är uppgifter om omfattningen och lokaliseringen av den infrastruktur som tillhandahåller kontanttjänster, men även uppgifter om tillgängligheten till infrastrukturen såsom öppettider och avgifter.

Post- och telestyrelsens tillsynsansvar är enligt förslaget begränsat till att utöva tillsyn över att vissa institut och filialer fullgör skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster. Huvuddelen av de företag som tillhandahåller platser för kontanttjänster och som omfattas av uppgiftsskyldigheten står emellertid inte under Post- och telestyrelsens tillsyn. Post- och telestyrelsen bör därför – som utredningen föreslår – få besluta om föreläggande att fullgöra uppgiftsskyldigheten. Utredningen föreslår en särskild bestämmelse i betaltjänstlagen om att Post- och telestyrelsen ska få bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart. I 35 § förvaltningslagen (2017:900) finns dock allmänna bestämmelser om möjligheten för en myndighet att verkställa ett beslut omedelbart. Regeringen bedömer därför att det inte är nödvändigt med en särskild bestämmelse.

Post- och telestyrelsens beslut om föreläggande bör kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut av Post- och telestyrelsen enligt betaltjänstlagen bör inte få överklagas. Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten.

I syfte att underlätta utövandet av Post- och telestyrelsens tillsynsansvar och företagens uppgiftsskyldighet, bör regeringen eller den myndighet

6.2 Ingripande genom beslut om föreläggande och sanktionsavgift

Regeringens förslag: Om ett kreditinstitut eller en filial till ett utländskt kreditinstitut inte uppfyller skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster, ska Post- och telestyrelsen överlämna ärendet till Finansinspektionen.

Om ett överlämnat ärende gäller ett institut, ska Finansinspektionen få förelägga institutet att vidta rättelse. Om institutet inte följer föreläggandet, ska inspektionen få besluta att institutet ska betala en sanktionsavgift. Avgiften ska tillfalla staten.

Finansinspektionen ska få avstå från ingripande om överträdelsen är ursäktlig.

Post- och telestyrelsen ska inte överlämna ett ärende och Finansinspektionen ska inte ingripa, om det med beaktande av samtliga platser för kontantuttag respektive dagskassainsättningar finns tillgång till sådana platser i betryggande utsträckning i hela landet eller det endast är ett ringa antal personer som inte har sådan tillgång.

Sanktionsavgiften för ett institut ska beräknas till produkten av

1. det antal personer, avrundat nedåt till närmaste tusental, som inte har tillgång till platser för kontantuttag respektive dagskassainsättningar i betryggande utsträckning i hela landet (avvikelsen),

2. institutets inlåning från allmänheten i förhållande till den genomsnittliga inlåningen från allmänheten den 1 juli närmast föregående år för samtliga institut och filialer som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster, och

3. 5 000 kronor.

Sanktionsavgiften ska fastställas till det belopp som följer av beräkningen enligt ovan och ska inte få överstiga det högsta av

1. tio procent av institutets omsättning närmast föregående räkenskapsår eller, i förekommande fall, motsvarande omsättning på koncernnivå,

2. två gånger den vinst som institutet gjort till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller

3. ett belopp som i svenska kronor motsvarar fem miljoner euro.

Om bristen har skett under institutets första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, ska omsättningen få uppskattas. Avgiften ska inte få vara så stor att institutet därefter inte uppfyller skyldigheterna enligt 6 kap. 1 § lagen om bank- och finansieringsrörelse.

Om ett institut varken uppfyller skyldigheten att tillhandahålla platser för kontantuttag eller skyldigheten att tillhandahålla platser för dagskassainsättningar, ska en sanktionsavgift beslutas för varje överträdelse.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur avvikelsen ska fastställas.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår att institut och filialer ska beredas tillfälle att yttra sig innan Post- och telestyrelsen överlämnar ett ärende till Finansinspektionen för ingripande. Utredningen föreslår vidare att filialer till utländska institut från länder utanför EES ska omfattas av de nya bestämmelserna om ingripanden genom beslut om föreläggande om att vidta rättelse och sanktionsavgift. Utredningen föreslår även att sanktionsavgiften inte ska få bestämmas till ett lägre belopp än 100 000 kronor.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Finansinspektionen*, *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Post- och telestyrelsen* anser att en och samma myndighet ska utöva tillsyn över och ingripa mot de institut och filialer som omfattas av förslaget. Post- och telestyrelsen anser att den myndigheten bör vara Finansinspektionen medan Finansinspektionen anser att den myndigheten bör vara Post- och telestyrelsen. Finansinspektionen anser att det bör klargöras att ett ingripande ska grunda sig på Post- och telestyrelsens bedömning av om institutet eller filialen uppfyller sina skyldigheter. Inspektionen anser dessutom att Post- och telestyrelsen och Tillväxtverket ska lämna de uppgifter som inspektionen behöver för att fullgöra sina uppgifter. *Småföretagarna* anser att sanktionsavgiften bör betalas till den kommun där avvikelserna finns. *Riksbanken* anser att det bör klargöras om nya ingripanden mot ett institut genom beslut om föreläggande och sanktionsavgift kan aktualiseras vid fortlöpande överträdelser. Finansinspektionen och Riksbanken framhåller att det är oklart om en utländsk tillsynsmyndighet kan ingripa mot filialer till utländska institut från länder inom EES som inte uppfyller sina skyldigheter. Finansinspektionen anser att förslaget, som gör skillnad mellan, å ena sidan, institut och filialer till utländska institut från länder utanför EES, och, å andra sidan, filialer till utländska institut från länder inom EES, kan leda till en uppdelning av ansvaret mellan företagen som kan vara otillåten enligt konkurrenslagstiftningen. *Bankföreningen* anser att sanktionsavgiften är oproportionerlig. *PRO*, *SPF Seniorerna* och *Sveriges Konsumenter* anser att det är oklart varför schablonbeloppet har bestämts till 5 000 kronor och att det bör kunna höjas vid behov.

Skälen för regeringens förslag

Ingripande

För att säkerställa att skyldigheten för institut och filialer att tillhandahålla kontanttjänster får genomslag krävs, utöver övervakning av att skyldigheten fullgörs, möjligheter att ingripa mot institut och filialer som inte fullgör sina skyldigheter.

Finansinspektionen har i dag ansvar för ingripande mot institut och filialer som inte fullgör sina skyldigheter enligt de författningar som reglerar verksamheten. Bestämmelser om ingripanden finns i 15 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse (8 kap. 1 § andra stycket betaltjänstlagen). Finansinspektionen kan ingripa mot ett institut eller en filial genom t.ex. beslut om att återkalla tillståndet att driva bank- eller finansieringsrörelse eller beslut om sanktionsavgift.

I avsnitt 6.1 föreslås att Post- och telestyrelsen ska ges uppgifter att övervaka att institut och filialer fullgör den föreslagna skyldigheten att

tillhandahålla kontantjänster. Regeringen anser dock att Finansinspektionen, i egenskap av tillsynsmyndighet över institut och filialer vid tillämpning av rörelselagstiftningen, har bättre förutsättningar att ingripa mot institut och filialer som inte fullgör sina skyldigheter än Post- och telestyrelsen. Det bör därför vara Finansinspektionen som ges uppgiften att ingripa mot institut och filialer som inte fullgör skyldigheten att tillhandahålla kontantjänster. Om Post- och telestyrelsen anser att ett institut eller en filial inte fullgör sina skyldigheter och att det därmed finns skäl för Finansinspektionen att ingripa, bör ärendet därför överlämnas till Finansinspektionen.

Överlämnande

Utredningen föreslår att institut och filialer ska beredas tillfälle att yttra sig innan Post- och telestyrelsen överlämnar frågan om ingripande till Finansinspektionen. Regeringen anser dock att rollfördelningen mellan myndigheterna bör renodlas och att ett överlämnande därför inte bör föregås av någon skriftväxling med instituten eller filialerna. I stället bör skriftväxling ske inom ramen för ingripandeprocessen hos Finansinspektionen.

Finansinspektionen anser att Post- och telestyrelsen och Tillväxtverket ska lämna de uppgifter som inspektionen behöver för att fullgöra sina uppgifter. Ett överlämnande från Post- och telestyrelsen är en förutsättning för att Finansinspektionen ska kunna ingripa mot ett institut eller en filial.

Ett överlämnande från Post- och telestyrelsen bör därför innehålla en redogörelse för de omständigheter som ligger till grund för bedömningen att institutet eller filialen inte uppfyller sina skyldigheter. Avsikten är att Post- och telestyrelsen ska kunna använda uppgifterna i Pipos Serviceanalys till ledning för bedömningen.

Ingripande genom beslut om föreläggande att vidta rättelse och sanktionsavgift

Bestämmelser om ingripande mot institut och filialer vid tillämpning av betaltjänstlagen finns i 15 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse (8 kap. 1 § andra stycket betaltjänstlagen). Bestämmelserna gör skillnad mellan, å ena sidan, svenska institut och filialer till utländska institut från länder utanför EES, och, å andra sidan, filialer till utländska institut från länder inom EES. Det beror på att bestämmelserna om tillsyn över och ingripanden mot institut och filialer i lagen om bank- och finansieringsrörelse i huvudsak genomför det unionsrättsliga regelverket om kapitaltäckning, som innebär att det inom EES som huvudregel är tillsynsmyndigheten i hemlandet som ska ingripa mot överträdelser i värdlandet. I svensk rätt gäller den ordningen vid överträdelser av alla författningar som reglerar verksamheten, t.ex. betaltjänstlagen.

Bestämmelserna om ingripande mot institut och filialer till utländska institut från länder utanför EES innebär att Finansinspektionen kan ingripa mot ett institut eller en filial genom – i tur och ordning och såvitt nu är av intresse – beslut om föreläggande om att vidta rättelse, förbud eller anmärkning, varning och återkallelse av tillstånd att driva bank- eller finansieringsrörelse (15 kap. 1 och 17 §§ lagen om bank- och finansieringsrörelse).

Anmärkning och varning kan förenas med en sanktionsavgift (15 kap. 7 § lagen om bank- och finansieringsrörelse). Sanktionsavgiften ska fastställas till högst det högsta av 1) tio procent av institutets omsättning eller, i förekommande fall, motsvarande omsättning på koncernnivå närmast föregående räkenskapsår, 2) två gånger den vinst som institutet gjort till följd av överträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller 3) ett belopp som i svenska kronor motsvarar fem miljoner euro. Sanktionsavgiften får inte bestämmas till ett lägre belopp än 5 000 kronor. Avgiften får inte vara så stor att institutet därefter inte uppfyller skyldigheterna enligt 6 kap. 1 § lagen om bank- och finansieringsrörelse, dvs. att ett instituts rörelse ska drivas på ett sådant sätt att institutets förmåga att fullgöra sina förpliktelser inte äventyras (15 kap. 8 § lagen om bank- och finansieringsrörelse).

Vid valet av ingripande och beräkning av sanktionsavgift ska vissa omständigheter som hänför sig till överträdelsens art och beskaffenhet beaktas (15 kap. 1 b, 1 c och 9 §§ lagen om bank- och finansieringsrörelse).

Bestämmelserna om ingripande mot filialer till utländska institut från länder inom EES innebär att Finansinspektionen ska underrätta tillsynsmyndigheten i institutets hemland om överträdelsen (15 kap. 15 § första stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse). Det är sedan tillsynsmyndigheten i hemlandet som ska ingripa mot filialen.

Utredningen föreslår att svenska institut ska vara föremål för ett nytt förfarande för ingripande i form av föreläggande om att vidta rättelse och sanktionsavgift i stället för det som gäller enligt de bestämmelserna i lagen om bank- och finansieringsrörelse (15 kap. 1–10 §§). Regeringen instämmer i utredningens bedömning att ett ingripande genom beslut om föreläggande att vidta rättelse och sanktionsavgift är tillräckliga sanktioner. Om ett överlämnande från Post- och telestyrelsen gäller ett svenskt institut, bör därför Finansinspektionen förelägga institutet att vidta rättelse. Om institutet inte följer föreläggandet, bör inspektionen besluta att institutet ska betala en sanktionsavgift. Regeringen anser, till skillnad från *Småföretagarna*, att avgiften, i likhet med vad som gäller för sanktionsavgifter enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse, bör tillfalla staten och inte kommunerna.

Utredningen föreslår att det ska göras skillnad mellan olika filialer till utländska institut, beroende på var institutet hör hemma (inom eller utanför EES). Enligt utredningen ska filialer till utländska institut från länder utanför EES vara föremål för det nya förfarandet för ingripande medan filialer till utländska institut från länder inom EES ska omfattas av bestämmelserna i lagen om bank- och finansieringsrörelse om ingripande mot utländska kreditinstitut (15 kap. 15 §).

Enligt regeringens mening saknas skäl att göra skillnad mellan olika slag av filialer. Finansinspektionen bör därför tillämpa bestämmelserna i 15 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse i fråga om filialer till utländska institut som inte uppfyller sina skyldigheter, oavsett var ett institut hör hemma.

Finansinspektionen och *Riksbanken* anser att det är oklart om en utländsk tillsynsmyndighet kan ingripa mot filialer till utländska institut från länder inom EES vid överträdelser av den föreslagna skyldigheten. Bestämmelserna i lagen om bank- och finansieringsrörelse vilar på principen om hemlandstillsyn för kreditinstitut. Även instituts utländska filialer inom EES omfattas av den principen. Det är således upp till den

utländska tillsynsmyndigheten (hemlandsmyndigheten) att, efter underrättelse av Finansinspektionen (värdlandsmyndigheten) om att institutets filial i Sverige inte uppfyller skyldigheten att tillhandhålla kontanttjänster, avgöra om den ska ingripa. Principen om hemlandstillsyn förutsätter att myndigheterna tar hänsyn till varandras lagstiftning för att säkerställa att skyldigheter för filialer som finns inom ett värdlands jurisdiktion får genomslag i tillsynen över instituten i hemlandet. Till detta kommer att betalkontodirektivet, som är bindande för alla medlemsstater, medger en nationell anpassning av skyldigheterna att tillhandhålla betalkonton med grundläggande funktioner, inbegripet kontantuttag för konsumenter. Regeringen anser att den föreslagna skyldigheten är nödvändig för att säkerställa en kontrollerad utveckling av tillgången till kontanttjänster. Skyldigheten medför att betalkontodirektivets krav på kreditinstitut att erbjuda betalkonton med grundläggande funktioner, däribland vissa kontanttjänster, får en bättre funktionalitet genom att konsumenter garanteras en viss lägsta nivå på tillgången till tjänsterna. Det är regeringens bedömning att hemlandsmyndigheten, efter att den har underrättats av Finansinspektionen, kommer att fästa avseende vid anförda omständigheter när den bedömer om ett ingripande ska ske.

Om den föreslagna ordningen leder till att institut och filialer till utländska institut behandlas olika, kan regeringen komma att återkomma i frågan om ingripande mot dessa filialer.

Finansinspektionen anser att det bör klargöras att ett ingripande ska grunda sig på Post- och telestyrelsens bedömning av om institutet eller filialen uppfyller skyldigheterna. Förvaltningslagen (2017:900) gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna om inte annat anges i en annan lag eller en förordning. Detta innebär att Finansinspektionen, innan den meddelar beslut om föreläggande respektive sanktionsavgift, ska underrätta institutet om allt material av betydelse för beslutet och ge institutet tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet (25 § förvaltningslagen). Beslutet om föreläggande respektive sanktionsavgift ska grundas på en självständig bedömning av att institutet inte uppfyller sina skyldigheter. Bedömningen ska göras med utgångspunkt i Post- och telestyrelsens bedömning och vad som i övrigt förekommit i ärendet. Avsikten är att Finansinspektionen ska kunna använda uppgifterna i Pipos Serviceanalys till ledning för bedömningarna.

Riksbanken anser att det bör klargöras om nya ingripanden mot ett institut genom beslut om föreläggande och sanktionsavgift kan aktualiseras vid fortlöpande överträdelse. Regeringen vill i det avseendet framhålla att ett institut kan bli föremål för nya ingripanden, om överträdelsen fortgår efter det att ett ingripande har skett.

Som utredningen föreslår bör Finansinspektionen få avstå från ingripande om överträdelsen är ursäktlig.

Undantag från överlämnande och ingripande

Syftet med skyldigheten för institut och filialer att tillhandahålla kontanttjänster är att säkerställa en viss lägsta nivå på tillgången till kontanttjänster för konsumenter och företag. Det finns därför inte skäl att ingripa mot ett institut eller en filial som inte tillhandahåller tillräckligt många

platser för kontantuttag eller dagskassensättningar om det trots detta finns kontantjänster i betryggande utsträckning i hela landet.

Av det skälet bör, som utredningen föreslår, Post- och telestyrelsen inte överlämna ett ärende och Finansinspektionen inte ingripa, om det med beaktande av samtliga platser för kontantuttag respektive dagskassensättningar finns tillgång till sådana platser i betryggande utsträckning i hela landet eller endast är ett ringa antal personer som inte har sådan tillgång.

Sanktionsavgiftens storlek

Bestämmelserna om beräkning av sanktionsavgiftens storlek i 15 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse innebär att olika omständigheter ska beaktas i försvårande och förmildrande riktning, varvid särskild hänsyn ska tas till överträdelsens konkreta och potentiella effekter på den finansiella stabiliteten ska beaktas. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att en sådan ordning inte bör ligga till grund för beräkningen av en sanktionsavgift som syftar till att säkerställa en viss lägsta nivå på tillgången till kontantjänster för konsumenter och företag.

En överträdelse innebär att ett antal personer inte har tillgång till kontantjänster i betryggande utsträckning i hela landet. Ju fler personer som inte har tillgång till kontantjänster i betryggande utsträckning i hela landet, desto allvarigare får ett instituts överträdelse anses vara. Detta bör avspglas i sanktionsavgiftens storlek.

Vidare bör det för sanktionsavgiftens storlek ha betydelse hur stor inlåning från allmänheten institutet har. De institut som föreslås omfattas av skyldigheten att tillhandahålla kontantjänster är institut som har en inlåning från allmänheten som överstiger 70 miljarder kronor. Ju större inlåning från allmänheten ett institut har i förhållande till övriga institut eller filialer som omfattas av skyldigheten, desto större är ansvaret för att tillhandahålla kontantjänster i tillräcklig omfattning. Inlåningsvolymen är kopplad till hur stora belopp som det aktuella institutets kunder har inne stående på konton och som potentiellt sett kan komma att tas ut eller sättas in i kontanter.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det därtill i beräkningen bör ingå ett schablonbelopp som är tillräckligt högt för att säkerställa att instituten uppfyller sina skyldigheter.

Det innebär att sanktionsavgiften för ett institut bör uppgå till produkten av

1. det antal personer, avrundat nedåt till närmaste tusental, som vid tillämpning av skyldigheten att tillhandahålla kontantjänster inte har tillgång till platser för kontantuttag respektive dagskassensättningar i rimlig utsträckning (avvikelsen),
2. institutets inlåning i förhållande till den genomsnittliga inlåningen från allmänheten den 1 juli närmast föregående år för samtliga institut och filialer som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla kontantjänster, och
3. 5 000 kronor.

Om avvikelsen är 10 000 personer och institutets inlåning från allmänheten i förhållande till den genomsnittliga inlåningen från allmänheten är 150 procent, blir sanktionsavgiften $10\,000 \times 1,5 \times 5\,000 = 75$ miljoner kronor. Om avvikelsen i stället är 2 000 personer och institutets inlåning från

allmänheten i förhållande till den genomsnittliga inlåningen från allmänheten är 20 procent, blir sanktionsavgiften $2\,000 \times 0,2 \times 5\,000 = 2$ miljoner kronor.

Sanktionsavgiftens storlek ska fastställas utifrån omständigheterna vid tidpunkten när tidsfristen för föreläggandet löpt ut. Förändringar av avvikelsen fram till denna tidpunkt kan endast beaktas till institutets fördel, dvs. i den mån avvikelsen minskat. En större avvikelse än den som omfattas av föreläggandet ska således hanteras genom ett nytt föreläggande.

PRO, SPF Seniorerna och *Sveriges Konsumenter* anser att det är oklart varför schablonbeloppet har bestämts till 5 000 kronor och att det bör kunna höjas vid behov. Regeringen anser dock att ett schablonbelopp om 5 000 kronor framstår som väl avvägt.

En sanktionsavgift bör – som utredningen föreslår – uppgå till högst det belopp som följer av 15 kap. 8 § lagen om bank- och finansieringsrörelse, dvs. som huvudregel det högsta av tio procent av omsättningen eller två gånger den vinst som institutet gjort till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller ett belopp som i svenska kronor motsvarar fem miljoner euro. Med vinst avses också de kostnader som undvikits till följd av överträdelsen. Regeringen instämmer dock inte utredningens bedömning att det finns ett behov av att införa en nedre gräns för sanktionsavgiften storlek på 100 000 kronor. Enligt regeringens bedömning skulle en sådan nedre gräns som utredningen föreslår sakna praktisk betydelse med hänsyn till hur sanktionsavgiften ska beräknas. Regeringen anser därför inte att det bör införas en sådan gräns.

Sanktionsavgiften bör i alla händelser inte få bestämmas till ett så stort belopp att den leder till att institutets soliditet eller likviditet äventyras.

Bankföreningen anser att sanktionsavgiften är oproportionerlig. Regeringen anser dock att det är viktigt att sanktionsavgiften baseras på det antal personer som inte har tillgång till kontantjänster, dvs. avgiften ska spegla allvaret i en överträdelse. Till det kommer att det vid fastställandet av sanktionsavgiften enligt förslaget ska finnas samma begränsningar som gäller för sanktionsavgifter enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse. Sammanfattningsvis får sanktionsavgiften anses vara proportionerlig.

Om Finansinspektionen ingriper på grund av att ett institut inte har fullgjort sina skyldigheter varken i fråga om att tillhandahålla platser för kontantuttag eller att tillhandahålla platser för dagskassainsättningar, bör – som utredningen föreslår – två sanktionsavgifter beslutas.

Lagrådet anför att förslaget om att en sanktionsavgift ska beslutas för varje överträdelse innebär att flera sanktionsavgifter kan tas ut utan att summan av avgifterna kan bli föremål för en rimlighetsbedömning och att frågan bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Regeringen konstaterar att en sanktionsavgift vid en överträdelse i alla händelser inte får bestämmas till ett så stort belopp att den leder till att institutets förmåga att fullgöra sina förpliktelser äventyras. Om flera på varandra följande sanktionsavgifter skulle aktualiseras, ska den prövningen göras vid vart och en av besluten om sanktionsavgift. Den begränsningen av sanktionsavgiftens storlek innebär att Finansinspektionen vid fastställande av sanktionsavgiftens storlek har ett stort utrymme att ta hänsyn till den effekt som sanktionsavgiften har på institutets soliditet eller likviditet. Det kan med andra ord aldrig bli aktuellt att fastställa flera sanktionsavgifter så att summan av dem uppgår till ett så stort belopp att det innebär att institutets

soliditet eller likviditet äventyras. Med hänsyn till detta, och till det bedömningsutrymme som finns för såväl Post- och telestyrelsen som Finansinspektionen vid tillämpning av de bestämmelser som föreslås, anser regeringen att förslaget innebär att det finns tillräckliga garantier för att summan av de samlade sanktionsavgifterna, vid flera på varandra följande överträdelser, är rimlig.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela föreskrifter om hur avvikelserna ska fastställas.

6.3 Platser med statligt stöd

Regeringens bedömning: Vid bedömningen av om ett institut eller en filial uppfyller skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster bör hänsyn tas till platser för kontantuttag respektive dagskasseinsättningar för vilka statligt stöd har beviljats enligt förordningen om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster.

Post- och telestyrelsen bör följa upp och utvärdera frågan om hur den föreslagna skyldigheten för instituten och filialerna att tillhandahålla kontanttjänster påverkar tillämpningen och behovet av förordningen när bestämmelserna har tillämpats under minst två kalenderår.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att hänsyn inte ska tas till platser för kontantuttag respektive dagskasseinsättningar för vilka statligt stöd har beviljats.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens bedömning: Utredningen föreslår att det vid bedömningen av om ett institut eller en filial uppfyller sina skyldigheter inte ska tas hänsyn till platser för kontantuttag respektive dagskasseinsättningar för vilka statligt stöd har beviljats enligt stödförordningen (som behandlas i avsnitt 4.10). Utredningen anför som skäl för förslaget bl.a. att om instituten och filialerna får tillgodoräkna sig platser för kontanttjänster för vilka statligt stöd har beviljats, skulle det innebära en subvention av företagets kostnader för att leva upp till skyldigheten.

Utredningens förslag innebär i praktiken att den föreslagna skyldigheten – som regleras på lagnivå – ska anpassas till ett stöd som beviljas på förordningsnivå. Den föreslagna skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster har därtill ett annat syfte än stödförordningen. Skyldigheten syftar till att upprätthålla en viss lägsta nivå på kontanttjänster medan stödförordningen syftar till att möta lokala behov av grundläggande betaltjänster. Enligt regeringens uppfattning är det därför mer lämpligt och ändamålsenligt att de myndigheter som har i uppdrag att hantera det statliga stödet anpassar tillämpningen av stödförordningen till den nya skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster än att sådana platser för kontanttjänster för vilka statligt stöd har beviljats undantas vid tillämpningen av de nya bestämmelserna. Regeringen anser därför inte att det bör införas en sådan ordning.

Det finns dock skäl att följa upp frågan om hur den föreslagna skyldigheten för instituten och filialerna att tillhandahålla kontanttjänster påver-

kar tillämpningen och behovet av stödförordningen. Post- och telestyrelsen bör därför följa upp frågan inom ramen för en utvärdering. Uppföljning och utvärdering bör ske först när de nya bestämmelserna har tillämpats under en sådan tid att det finns ett tillräckligt bedömningsunderlag. Regeringen anser en uppföljning bör ske när de nya bestämmelserna har tillämpats under minst två kalenderår.

7 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Bestämmelserna om Post- och telestyrelsens tillsyn och om uppgiftsskyldigheten för företag som tillhandahåller platser för kontanttjänster ska träda i kraft den 1 januari 2020. Bestämmelserna i övrigt ska träda i kraft den 1 januari 2021.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2019 i fråga om bestämmelserna om uppgiftsskyldighet för företag och i övrigt den 1 januari 2020. Utredningen föreslår att bestämmelsen om att hänsyn inte ska tas till platser för kontanttjänster för vilka statligt stöd har beviljats ska ges en retroaktiv verkan, dvs. att inte heller platser för vilka statligt stöd har beviljats före ikraftträdandet av de föreslagna bestämmelserna ska få beaktas.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Sparbankernas Riksförbund* och *Bankföreningen* framhåller att de institut och filialer som kommer att omfattas av förslaget inte kommer att kunna bedöma omfattningen av skyldigheten att tillhandahålla platser för kontanttjänster förrän det finns tillgängliga data hos ansvariga myndigheter om det totala antalet sådana platser i landet. De anser att utredningens förslag inte tar tillräcklig hänsyn till att de investeringar som är nödvändiga för att leva upp till skyldigheten är föremål för långa ledtider. Sparbankernas Riksförbund och Bankföreningen anser att förslaget inte bör träda i kraft förrän ett respektive två år efter det att sådana uppgifter är tillgängliga.

Skälen för regeringens förslag: Förslaget om skyldigheter för institut och filialer att tillhandahålla kontanttjänster syftar till att säkerställa en viss lägsta nivå på tillgången till kontanttjänster för konsumenter och företag. Det är därför angeläget att lagändringarna träder i kraft så snart som möjligt.

Förslaget vilar på att Pupos Serviceanalys, som ska ligga till grund för Post- och telestyrelsens tillsyn över att institut och filialer fullgör sina skyldigheter, innehåller tillförlitliga uppgifter om platser för kontanttjänster. Det innebär att förslaget om att företag ska lämna uppgifter om platser för kontanttjänster behöver träda i kraft innan förslaget i övrigt träder i kraft (se avsnitt 6.1). Regeringen anser därför att bestämmelserna om Post- och telestyrelsens tillsyn och om uppgiftsskyldigheten för företag som tillhandahåller kontanttjänster bör träda så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 januari 2020.

Enligt uppgift från Tillväxtverket är Pupos Serviceanalys fortfarande i en utvecklingsfas och Tillväxtverket behöver tid för att anpassa verktyget till förslaget. Vidare innebär den föreslagna uppgiftsskyldigheten för företag att Post- och telestyrelsen och Tillväxtverket behöver hantera stora mängder uppgifter, som ska läggas in i Pupos Serviceanalys. Uppgifterna måste inte bara säkerställas i fråga om tillförlitlighet utan det måste även övervägas om ytterligare funktioner i Pupos Serviceanalys behöver tas fram för att myndigheter samt institut och filialer ska kunna följa tillgången till platser för kontanttjänster. Även den tekniska funktionaliteten behöver utvecklas. Därutöver är det rimligt att institut och filialer som ska omfattas av den föreslagna skyldigheten ges tid att anpassa sig till denna. Regeringen delar därför *Sparbankernas Riksförbunds* och *Bankföreningens* uppfattning att mer tid för anpassning än vad utredningen föreslår är nödvändig både för myndigheter och för institut och filialer. Till skillnad från Sparbankernas Riksförbund och Bankföreningen anser emellertid regeringen att ett år, räknat från när uppgiftsskyldigheten träder i kraft, är tillräckligt. Förslaget i övrigt bör därför träda i kraft den 1 januari 2021.

8 Konsekvensanalys

Regeringens bedömning: Förslaget ökar kostnaderna för instituten och filialerna.

Förslaget stärker kundernas (konsumenter och företag) ställning på betalningsmarknaden, framför allt på landsbygden.

Förslaget ökar utgifterna för berörda myndigheter.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den. *Kammarrätten i Stockholm* efterlyser en konsekvensanalys för hur förslaget påverkar de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Skälen för regeringens bedömning

Samhällsekonomiska effekter

Förslaget stärker kontanternas roll som betalningsmedel i samhället och minskar risken för störningar i betalningssystemet. På så sätt kan förslaget bidra till att minska samhällets sårbarhet och stärka beredskapen genom att säkerställa att kontanter är ett fungerande alternativ till de betalningstjänster som tillhandahålls av privata aktörer. Det är viktigt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv att betalningssystemet är effektivt, tillgängligt för alla och robust mot störningar.

Alternativa lösningar behandlas i avsnitt 5. De samhällsekonomiska kostnaderna av att inte införa en skyldighet för institut och filialer att tillhandahålla kontanttjänster bedöms vida överstiga de ökade kostnader som förslaget medför för staten (Finansinspektionen, Post- och telestyrelsen och Tillväxtverket) samt de institut och filialer som träffas av förslaget.

Förslaget ökar kostnaderna för de företag som omfattas av skyldigheten. Det handlar om institut och filialer som har inlåning från allmänheten som överstiger 70 miljarder kronor, dvs. i dagsläget de sex största instituten och filialerna i Sverige (Danske Bank, Handelsbanken, Länsförsäkringar Bank, Nordea, SEB samt Swedbank). Nedan redovisas uppskattningar av kostnader för olika sätt att tillhandahålla de aktuella kontanttjänsterna.

- Uttagsautomater: Installationskostnaden och de årliga driftskostnaderna bedöms uppgå till ca 200 000–400 000 kronor respektive ca 200 000–250 000 kronor.
- Serviceboxar: Installationskostnaden och de årliga driftskostnaderna bedöms uppgå till ca 200 000 kronor respektive 100 000–150 000 kronor.
- Insättningsautomater: Installationskostnaden och de årliga driftskostnaderna bedöms uppgå till ca 400 000–800 000 kronor respektive 250 000–350 000 kronor.
- Tillhandahållare av betaltjänster: Kostnaden för att stödja tillhandahållare av betaltjänster bedöms uppgå till ca 200 000 kronor.

Institut och filialer kan uppfylla skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster tillsammans med övriga tillhandahållare av betaltjänster. I dag sker redan ett samarbete mellan dessa företag genom Bankomat AB. Det innebär att förslaget påverkar de administrativa kostnaderna för företagen i begränsad utsträckning. Till ledning för bedömningen av om institut och filialer uppfyller sina skyldigheter kan dessa dessutom använda Pipos Serviceanalys.

Frågan om hur förslagen påverkar konkurrensen mellan företagen behandlas i avsnitt 5.

Effekter för andra företag som tillhandahåller platser för kontanttjänster

Förslaget innebär att alla företag som tillhandahåller kontanttjänster ska lämna vissa uppgifter om sina platser för kontanttjänster. På det sättet träffar förslaget ett stort antal företag, som driver verksamhet av olika art och omfattning. De uppgifter som ska lämnas – i huvudsak uppgifter om företagens platser för kontanttjänster – lämnas emellertid redan i dag till myndigheterna. Det innebär att förslaget påverkar den administrativa börnan för företagen i begränsad utsträckning.

Effekter för kunder (konsumenter och företag) och allmänheten

Förslaget innebär att det, i betryggande utsträckning och i hela Sverige, ska finnas platser för kontantuttag för konsumenter och platser för dagskassainsättningar för företag, inbegripet enskilda näringsidkare och ideella föreningar. De kunder – konsumenter och företag – som har betalkonton i instituten och filialerna får på så sätt en starkare ställning, både som kunder i instituten och som aktörer på betalningsmarknaden. I och med att förslaget ökar utbudet av platser för kontanttjänster i hela Sverige kommer olika grupper med större behov av kontanttjänster eller som i högre utsträckning använder kontanter, framför allt vissa äldre, nyanlända och personer med vissa funktionsvariationer samt små företag på landsbygden,

särskilt gynnas. En betryggande tillgång till kontantjänster kan på så sätt motverka det utanförskap hos delar av befolkningen som kan uppkomma genom att man inte kan använda sig av s.k. digitala betaltjänster.

Effekter för förvaltningsmyndigheter och domstolar

Post- och telestyrelsen ska enligt förslaget utöva tillsyn över att institut och filialer uppfyller sina skyldigheter att tillhandahålla kontantjänster. Förslaget innebär vidare att Tillväxtverket behöver utveckla Pupos Serviceanalys. Förslaget bedöms medföra ökade utgifter för de myndigheterna. Utökade kostnader bedöms kunna hanteras genom de förstärkningar av myndigheternas förvaltningsanslag som regeringen har föreslagit i budgetpropositionen för 2020. Förslaget innebär också att Finansinspektionen ska ingripa mot filialer och institut som inte uppfyller skyldigheten att tillhandahålla kontantjänster. Det bedöms medföra merkostnader om en miljon kronor per år. Dessa merkostnader ska hanteras inom befintliga budgetramar.

Som *Kammarrätten i Stockholm* anför kan förslaget komma att påverka måltillströmningen till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Post- och telestyrelsens beslut om föreläggande samt Finansinspektionens beslut om föreläggande och sanktionsavgifter kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs för överklagande till kammarrätten. Överklaganden prövas enligt nuvarande ordning av Förvaltningsrätten i Stockholm och Kammarrätten i Stockholm.

Post- och telestyrelsens beslut om föreläggande – som kan träffa ett stort antal företag – tar sikte på uppgifter som redan i dag lämnas till myndigheterna. Det kan antas att företagen också fortsättningsvis kommer att lämna dessa uppgifter på frivillig grund. I den utsträckning förelägganden behöver meddelas, finns inte skäl att anta att förelägganden kommer att överklagas i någon större omfattning.

Finansinspektionens beslut om föreläggande och sanktionsavgift kan träffa ett mycket begränsat antal kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut.

Det innebär sammanfattningsvis att fler överklagbara beslut kan komma att meddelas av de två myndigheterna men att måltillströmningen till de allmänna förvaltningsdomstolarna kommer att påverkas i mycket begränsad omfattning. Eventuella merkostnader ska hanteras inom befintliga budgetramar.

Överensstämmelse med unionsrätten

Förslaget står i överensstämmelse med betalkontodirektivet och statsstödsreglerna i EUF-fördraget (se avsnitt 5).

Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster

1 kap. Tillämpningsområde och definitioner

Lagens tillämpningsområde

1 § I denna lag finns bestämmelser om betaltjänster som tillhandahålls i Sverige och utförs inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

I denna lag finns också bestämmelser om betalningsinstitut, registrerade betaltjänstleverantörer, *betalkonto* och *skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster*.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde och definitioner. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Ändringen i paragrafen är en följd av att det införs ett nytt kapitel, 9 kap.

Undantag för vissa tjänster

6 b § Denna lag, *med undantag för bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i 9 kap. 3 §*, gäller inte en tjänst som endast möjliggör uttag av kontanter med hjälp av uttagsautomater, om den som tillhandahåller tjänsten

1. agerar för en eller flera kortutgivares räkning,
2. inte är part i ramavtalet med den kund som tar ut medel från ett betalkonto,
3. inte tillhandahåller sådana andra betaltjänster som anges i 2 §, och
4. informerar kunden om eventuella uttagsavgifter eller växelkurs i 4 kap. 3, 4, 7 och 8 §§ innan uttaget görs och när kontanterna lämnas ut.

I paragrafen finns undantag från lagens tillämpningsområde för vissa tjänster. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Ändringen i paragrafen innebär att de företag som tillhandahåller tjänster som endast möjliggör uttag av kontanter med hjälp av uttagsautomater i vissa fall ska lämna uppgifter enligt 9 kap. 3 § första och andra styckena, trots att tjänsterna i övrigt undantas från lagens tillämpningsområde.

9 kap. Skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster

Platser för kontantuttag och dagskasseinsättningar

1 § Sådana kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som till konsumenter tillhandahåller betalkonton med grundläggande funktioner, ska tillhandahålla tjänster som gör det möjligt att ta ut kontanter från dessa konton (*platser för kontantuttag*) i betryggande utsträckning i hela landet.

Sådana kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som till företag tillhandahåller betalkonton, ska tillhandahålla tjänster som gör det möjligt att sätta in kontanter på dessa konton (*platser för dagskasseinsättningar*) i betryggande utsträckning i hela landet.

Första och andra styckena gäller endast institut och filialer som den 1 juli närmast föregående år hade mer än 70 miljarder kronor i inlåning från allmänheten.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om skyldighet att tillhandahålla platser för kontanttjänster. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Första stycket innebär att ett institut och en filial som tillhandahåller betalkonton med grundläggande funktioner till konsumenter, ska tillhandahålla tjänster som gör det möjligt för konsumenterna att ta ut kontanter från dessa konton (platser för kontantuttag).

Uttrycket betalkonto med grundläggande funktioner har samma innebörd som i 4 a kap. 1 och 2 §§.

Med uttrycket platser för kontantuttag avses permanenta inrättningar för kontantuttag, såsom uttagsautomater, instituts eller filialers kontor och livsmedelsbutiker, i vilka konsumenter kan ta ut kontanter från ett betalkonto med grundläggande funktioner i institutet eller filialen. Det är således inte tillräckligt att det finns möjlighet att beställa kontanter per post eller bud. Uttaget ska vara en självständig omvandling av medlen på ett betalkonto med grundläggande funktioner till kontanter, utan att det förutsätter köp av andra varor eller tjänster (jfr 1 kap. 6 § 2).

Platser för kontantuttag ska tillhandahållas i betryggande utsträckning i hela landet. Med betryggande utsträckning i hela landet avses både en skyldighet med en geografisk innebörd och en skyldighet med en funktionell innebörd.

Första stycket innebär ingen inskränkning av kreditinstituts skyldigheter att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner enligt 4 a kap.

Andra stycket innebär att ett institut och en filial som tillhandahåller betalkonton till företag ska tillhandahålla tjänster som gör det möjligt för dessa att sätta in kontanter som härrör från verksamheten på sådana konton (platser för dagskasseinsättningar).

Begreppet betalkonto har samma innebörd som i 1 kap. 4 §. Med begreppet företag avses olika slag av företag, såsom aktiebolag, handels- eller kommanditbolag, ekonomiska föreningar, ideella föreningar och stiftelser samt enskilda näringsidkare.

Med uttrycket platser för dagskasseinsättningar avses permanenta inrättningar för dagskasseinsättningar, såsom insättningsautomater eller instituts eller filialers kontor, i vilka företag kan sätta in kontanter som härrör från verksamheten på ett betalkonto i institutet eller filialen.

Platser för dagskasseinsättningar ska tillhandahållas i betryggande utsträckning i hela landet. Med betryggande utsträckning i hela landet avses både en skyldighet med en geografisk innebörd och en skyldighet med en funktionell innebörd.

Enligt 13 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om den geografiska innebörden av skyldigheten att tillhandahålla platser för kontanttjänster, se författningskommentaren till den paragrafen.

När det gäller den funktionella innebörden av skyldigheten ska platser för kontanttjänster vara tillgängliga, dvs. ha rimliga öppettider och avgifter och vara användarvänliga, t.ex. för personer med funktionsvariationer.

Skyldigheten innebär inte att instituten och filialerna måste tillhandahålla platser för kontanttjänster i egen regi. Tillhandahållandena kan i stället ske genom andra företag som tillhandahåller platser för kontanttjänster. Detta innebär att en plats för kontanttjänster som är tillgänglig för

flera instituts och filialers kunder kan medföra att skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster avseende ett visst geografiskt område uppfylls för alla dessa företag.

I *tredje stycket* görs en begränsning av vilka institut och filialer som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster. Det är institut och filialer med inlåning från allmänheten som överstiger 70 miljarder kronor. Med inlåning från allmänheten avses inlåning från privatpersoner och alla företag utom finansiella företag (jfr t.ex. prop. 2002/03:139 s. 513 och 565). Bestämmelsen gäller instituts och filialers inlåningsverksamhet i Sverige.

Tillsyn

2 § Post- och telestyrelsen ska utöva tillsyn över att kreditinstitut och filialer till uländska kreditinstitut uppfyller sina skyldigheter enligt 1 §.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om tillsyn. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Paragrafen innebär att Post- och telestyrelsen utövar tillsyn över att institut och filialer uppfyller sina skyldigheter enligt 1 §. Om Post- och telestyrelsen vid sin tillsyn bedömer att ett institut eller filial inte uppfyller sina skyldigheter ska styrelsen enligt 4 § överlämna ärendet till Finansinspektionen för ingripande.

Uppgiftsskyldighet

3 § Post- och telestyrelsen får besluta att förelägga företag som tillhandahåller platser för kontantuttag eller dagskassainsättningar att lämna de uppgifter som behövs för att styrelsen ska kunna utöva tillsyn enligt 2 §.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Enligt *första stycket* får Post- och telestyrelsen besluta att förelägga alla företag som tillhandahåller platser för kontanttjänster att lämna de uppgifter till styrelsen som behövs för tillsynen.

De företag som omfattas är i första hand betaltjänstleverantörer enligt 1 kap. 3 §, men också företag som tillhandahåller tjänster som är undantagna från lagens tillämpningsområde enligt 1 kap. 6 b §. De företag som tillhandahåller tjänster som i övrigt är undantagna från lagens tillämpningsområde (1 kap. 6 och 6 a §§) är dock undantagna från uppgiftsskyldigheten. Detta innebär t.ex. att företag som tillhandahåller tjänster som endast ger möjlighet till uttag av kontanter i samband med inköp av varor eller tjänster, inte omfattas av uppgiftsskyldigheten. Denna typ av uttag omfattas inte heller av uttrycket platser för kontantuttag, se författningskommentaren till 1 §.

Enligt *andra stycket* får ett beslut om föreläggande förenas med vite. Bestämmelser om vite finns i lagen (1985:206) om viten. Bestämmelser om överklagande av ett beslut om föreläggande finns i 11 §. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 14 § meddela föreskrifter om uppgiftsskyldigheten i första stycket.

4 § Om ett kreditinstitut eller en filial till ett utländskt kreditinstitut inte uppfyller sina skyldigheter enligt 1 §, ska Post- och telestyrelsen överlämna ärendet till Finansinspektionen.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om överlämnande av ärenden. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Enligt paragrafen ska Post- och telestyrelsen överlämna ärendet till Finansinspektionen för ingripande om ett institut eller en filial inte uppfyller sina skyldigheter enligt 1 §. Paragrafen och bestämmelserna om ingripande i 5–10 §§ gäller i stället för de allmänna bestämmelserna om ingripanden i 15 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse (se 8 kap. 1 § andra stycket andra meningen).

Ett överlämnande från Post- och telestyrelsen är en förutsättning för att Finansinspektionen ska kunna ingripa mot ett institut eller en filial (se författningskommentaren till 5 §). Ett överlämnande från Post- och telestyrelsen bör innehålla en bedömning av institutets eller filialens överträdelse och en redogörelse för de omständigheter som ligger till grund för den bedömningen. Avsikten är att Post- och telestyrelsen ska kunna använda uppgifterna i Pupos Serviceanalys till ledning för bedömningen. Om överlämnade sker, får Finansinspektionen besluta om föreläggande att vidta rättelse. Om föreläggandet inte följs, får Finansinspektionen besluta om sanktionsavgift.

Bestämmelser om undantag från skyldigheten att överlämna ärenden finns i 6 §.

Ingripande

5 § Om ett överlämnat ärende enligt 4 § gäller ett kreditinstitut, får Finansinspektionen förelägga institutet att vidta rättelse inom en viss tid. Om institutet inte följer föreläggandet, får inspektionen besluta att institutet ska betala en sanktionsavgift. Avgiften tillfaller staten.

Finansinspektionen får avstå från ingripande om överträdelsen är ursäktlig.

Bestämmelser om ingripande mot filialer till utländska kreditinstitut finns i 15 kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om ingripande. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Av första stycket följer att om ett överlämnande enligt 4 § gäller ett institut, får Finansinspektionen förelägga institutet att vidta rättelse inom en viss tid. I föreläggandet bör t.ex. finnas uppgifter om antalet personer som inte har tillgång till en plats för kontanttjänster.

I och med att bestämmelsen gäller i stället för 15 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse – t.ex. bestämmelsen om vite i 20 § – kan föreläggandet inte förenas med vite.

Finansinspektionen får besluta att institutet ska betala en sanktionsavgift om institutet underlåter att vidta rättelse enligt föreläggandet. Bestämmelser om hur sanktionsavgiften ska beräknas finns i 7–9 §§. Bestämmelser om undantag från sanktionsavgift finns i 6 §. Sanktionsavgiften tillfaller staten.

Enligt *andra stycket* får Finansinspektionen avstå från ingripande om överträdelsen är ursäktlig. Det innebär att Finansinspektionen eller

domstolen ska ha möjlighet att beakta om en överträdelse är föranledd av ett beteende som av särskilda omständigheter är att betrakta som mindre klandervärt än annars (jfr prop. 2013/14:228 s. 311 f.).

Första och andra styckena gäller bara svenska institut.

Tredje stycket innehåller en upplysning om att bestämmelser om ingripande mot filialer till utländska institut finns i 15 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse. Bestämmelserna om ingripande mot filialer till utländska institut från länder utanför EES innebär att Finansinspektionen kan ingripa mot en filial genom beslut om föreläggande om att vidta rättelse, förbud eller anmärkning, varning och återkallelse av tillstånd att driva bank- eller finansieringsrörelse (17 §). Bestämmelserna om ingripande mot filialer till utländska institut från länder inom EES innebär att Finansinspektionen som huvudregel ska underrätta tillsynsmyndigheten i institutets hemland om överträdelsen (15 §).

Undantag

6 § *Post- och telestyrelsen ska inte överlämna ett ärende enligt 4 § och Finansinspektionen ska inte ingripa enligt 5 §, om det med beaktande av samtliga platser för kontantuttag respektive dagskassainsättningar*

1. finns tillgång till sådana platser i betryggande utsträckning i hela landet, eller
2. endast är ett ringa antal personer som inte har sådan tillgång som avses i 1.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om undantag från överlämnande och ingripande. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Punkt 1 avser den situationen att institutet eller filialen inte uppfyller skyldigheten att tillhandahålla platser för kontanttjänster, men där sådana platser likväl faktiskt finns i den omfattning som krävs enligt 1 § med beaktande även av platser som tillhandahålls av övriga företag. Med övriga företag avses samtliga som tillhandahåller kontanttjänsten och inte endast de företag som omfattas av 1 §.

Punkt 2 avser den situationen att institutet eller filialen inte uppfyller skyldigheten att tillhandahålla platser för kontanttjänster och där sådana platser inte heller finns i den omfattning som krävs enligt 1 § även med beaktande av platser som tillhandahålls av övriga företag, men där den del av befolkningen som inte har tillgång till kontanttjänster i den omfattning som krävs är ringa.

Beräkning av sanktionsavgiften

7 § *Sanktionsavgiften ska beräknas till produkten av*

1. det antal personer, avrundat nedåt till närmaste tusental, som inte har tillgång till platser för kontantuttag respektive dagskassainsättningar i betryggande utsträckning i hela landet (avvikelsen),
2. institutets inlåning från allmänheten i förhållande till den genomsnittliga inlåningen från allmänheten den 1 juli närmast föregående år för samtliga kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som omfattas av 1 § första och andra styckena, och
3. 5 000 kronor.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om beräkning av sanktionsavgiften. Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Sanktionsavgiften uppgår till produkten av punkterna 1–3.

Enligt *punkt 1* ska beräkningen utgå från det antal personer, avrundat nedåt till närmaste tusental, som inte har tillgång till en plats för kontant-tjänster enligt 1 §. Med detta avses det antal personer som överskrider det högsta antal som får ha ett visst längsta avstånd till en sådan plats enligt föreskrifter som ska meddelas med stöd av 13 §. Vid denna beräkning ska – till skillnad från vid tillämpning av 6 § – hänsyn endast tas till i vilken grad det enskilda institutet tillhandahåller kontanttjänsten ifråga. Detta antal personer (avvikelsen) ska multipliceras med värdet enligt punkt 2.

Värdet enligt *punkt 2* avser kvoten av institutets inlåning från allmänheten den 1 juli närmast föregående år i förhållande till den genomsnittliga inlåningen från allmänheten vid samma tidpunkt för samtliga institut och filialer till utländska institut som omfattas av skyldigheten i 1 §.

Produkten av avvikelsen enligt punkt 1 multiplicerat med kvoten enligt punkt 2 ska slutligen multipliceras med 5 000 kronor enligt *punkt 3*.

Sanktionsavgiften för ett institut med en avvikelse på 10 000 personer och en inlåning från allmänheten motsvarande 150 procent av den genomsnittliga inlåningen från allmänheten, blir därmed $10\,000 \times 1,5 \times 5\,000$ kronor = 75 000 000 kronor.

I 8 § finns bestämmelser om maximinivå för sanktionsavgiften. Dessa gäller oavsett beräkningen enligt denna paragraf.

8 § Sanktionsavgiften ska fastställas till det belopp som beräknats enligt 7 § och får inte överstiga det högsta av

1. tio procent av kreditinstitutets omsättning närmast föregående räkenskapsår eller, i förekommande fall, motsvarande omsättning på koncernnivå,
2. två gånger den vinst som institutet gjort till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller
3. ett belopp som i svenska kronor motsvarar fem miljoner euro.

Om överträdelsen har skett under institutets första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får omsättningen uppskattas. Avgiften får inte vara så stor att institutet därefter inte uppfyller skyldigheterna enligt 6 kap. 1 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om sanktionsavgiftens storlek m.m. Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Första stycket anger att sanktionsavgiften ska fastställas till det belopp som följer av beräkningen enligt 7 § men att avgiftens storlek inte får överstiga det högsta belopp av de maximinivåer för sanktionsavgiften som anges i 1–3.

Dessa nivåer gäller oavsett beräkningen enligt 7 §. Uttrycken omsättning och vinst har samma innebörd som i 15 kap. 8 § lagen om bank- och finansieringsrörelse. Med vinst avses även de kostnader som undvikits till följd av överträdelsen.

Av *andra stycket* följer att omsättningen får uppskattas i vissa fall och att avgiften i alla händelser inte får vara så stor att den leder till att kreditinstitutets förmåga att fullgöra sina förpliktelser äventyras, i strid med skyldigheterna enligt 6 kap. 1 § lagen om bank- och finansieringsrörelse. I en sådan situation ska sanktionsavgiften sättas ned.

9 § Om ett kreditinstitut varken uppfyller sina skyldigheter enligt 1 § första stycket eller 1 § andra stycket, ska en sanktionsavgift beslutas för varje överträdelse.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att två sanktionsavgifter ska beslutas i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Paragrafen anger att om ett kreditinstitut brustit i förhållande till såväl skyldigheten att tillhandahålla platser för kontantuttag (1 § första stycket) som skyldigheten att tillhandahålla platser för dagskassainsättningar (1 § andra stycket), ska Finansinspektionen, i de fall ingripande enligt 5 § är aktuellt, besluta om en sanktionsavgift för varje överträdelse. Av 8 § andra stycket följer att summan av de två sanktionsavgifterna inte får vara så stor att institutets soliditet eller likviditet äventyras.

10 § Bestämmelser om verkställighet av beslut om sanktionsavgift finns i 15 kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Paragrafen, som är ny, innehåller en upplysningsbestämmelse. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Paragrafen innehåller en upplysning om att bestämmelser om verkställighet av beslut om sanktionsavgift finns i 15 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse.

Överklagande

11 § Post- och telestyrelsens beslut om föreläggande enligt 3 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut av Post- och telestyrelsen enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om överklagande. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Första stycket innebär att Post- och telestyrelsens beslut om att förelägga ett företag att inkomma med uppgifter enligt 3 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ett överklagande prövas av Förvaltningsrätten i Stockholm, se 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. För att kammarrätten ska pröva ett överklagande av förvaltningsrättens beslut krävs prövningstillstånd.

Andra stycket innebär att andra beslut av Post- och telestyrelsen än beslut om att förelägga ett företag att inkomma med uppgifter enligt 3 § inte får överklagas.

12 § Bestämmelser om överklagande av Finansinspektionens beslut enligt detta kapitel finns i 17 kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Paragrafen, som är ny, innehåller en upplysningsbestämmelse. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Paragrafen upplyser om att Finansinspektionens beslut om föreläggande och sanktionsavgift överklagas enligt bestämmelserna i 17 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse.

13 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, för tillämpningen av 1 §, meddela föreskrifter om det högsta antal personer som får ha ett visst längsta vägstånd i kilometer mellan folkbokföringsadressen och den närmaste platsen för kontantuttag respektive dagskasseinsättning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur avvikelsen enligt 7 § 1 ska fastställas.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om föreskriftsrätt om skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster och beräkning av sanktionsavgiften. Övervägandena finns i avsnitten 5 och 6.2

Första stycket innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, för tillämpningen av 1 §, meddela föreskrifter avseende den geografiska innebörden av skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster. Föreskrifterna ska ange hur stor del av befolkningen som ska ha ett visst längsta avstånd mellan folkbokföringsadressen och den närmaste platsen för kontanttjänster. Den folkbokföringsadressen som ska användas är den som framgår av den senaste tillgängliga befolkningsstatistiken från Statistiska centralbyrån. Avståndet ska uttryckas i kilometer och avser det fysiska avståndet längs det allmänna vägnätet.

Den geografiska innebörden av skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster ger uttryck för en miniminivå. Genom att föreskrifterna utformas på detta sätt går det att räkna ut om det föreligger en avvikelse från miniminivån uttryckt i hur många konsumenter respektive företag som inte har tillgång till kontanttjänster i den mening som avses i 1 §, dvs. i betryggande utsträckning i hela Sverige. Denna avvikelse kommer att ligga till grund för prövningen av om det föreligger en överträdelse (se 4–10 §§).

Bestämmelsen är utformad efter förebild av 3 kap. 10 § andra stycket ordningslagen (1993:1617).

Andra stycket innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur avvikelsen enligt 7 § 1 ska beräknas.

14 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett företag ska lämna enligt 3 § första stycket och till vilken myndighet uppgifterna ska lämnas.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om föreskriftsrätt om uppgiftsskyldighet. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Paragrafen innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om uppgiftsskyldigheten och till vilken myndighet som uppgifterna ska lämnas. Föreskrifterna kan t.ex. ange att företaget ska lämna uppgifter om vilka tider och till vilka avgifter som man tillhandahåller platser för kontantuttag och dagskasseinsättningar. Sådana uppgifter är nödvändiga för att Post- och telestyrelsen ska kunna bedöma om den funktionella innebörden av kravet är uppfyllt för den aktuella platsen (se författningskommentaren till 1 §).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av bestämmelsen meddela föreskrifter om att uppgifterna ska lämnas till en annan myndighet än tillsynsmyndigheten Post- och telestyrelsen, t.ex. Tillväxtverket.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020 i fråga om 1 kap. 6 b § och 9 kap. 2, 3, 11 och 14 §§ och i övrigt den 1 januari 2021.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

Bestämmelserna om Post- och telestyrelsens tillsyn och om uppgiftsskyldigheten för alla företag som tillhandahåller platser för kontanttjänster träder i kraft den 1 januari 2020. Det innebär att Post- och telestyrelsen (vid vite) kan förelägga alla företag som tillhandahåller platser för kontanttjänster att lämna de uppgifter som behövs för styrelsens tillsyn. Det handlar i allt väsentligt om uppgifter om platser för kontantuttag och dagskasseinsättningar i syfte att Post- och telestyrelsen ska kunna bedöma hur den befintliga tillgången till sådana platser förhåller sig till skyldigheten i 1 § och som, såvitt avser den geografiska innebörden, ska regleras på förordningsnivå, se författningskommentaren till 13 §.

Bestämmelserna i övrigt träder i kraft den 1 januari 2021.

Riksbankskommittén behandlar i detta delbetänkande hur Riksbankens ansvar för en väl fungerande kontanthantering i hela landet bör tydliggöras i lag. Dessutom behandlas Riksbankens roll och ansvar för kontanttillgången i hela landet. Kontanttillgången, i betydelsen tillgången till kontanttjänster i samhället, innefattar dock ett stort antal aktörer utöver Riksbanken. Därför väljer kommittén i sina överväganden att, utöver Riksbanken, även analysera de roller som bl.a. övriga berörda statliga myndigheter, bankerna och handeln har. Kommittén föreslår att vissa banker ska vara skyldiga att tillhandahålla en rimlig tillgång till kontanttjänster i hela Sverige.

Kontantanvändningen minskar snabbt

Utvecklingen mot minskad kontantanvändning går mycket fort i Sverige. Minskningen av kontantmängden i samhället och andelen kontanta betalningar i ekonomin gör Sverige i det närmaste unikt i ett internationellt perspektiv. Kontantmängden i Sverige var 56 miljarder kronor i mars 2018 vilket motsvarar 1,2 procent av BNP. Det är den lägsta andelen bland alla jämförbara länder. Andelen kontanta betalningar i handeln har minskat från nära 40 procent 2010 till cirka 15 procent 2016. Bankerna har bidragit till utvecklingen bl.a. genom att antalet bankkontor med kontantservice mer än halverades mellan 2011 och 2016.

Antalet näringsidkare som slutar acceptera kontanter förefaller öka. Så många som hälften av handlarna har i en undersökning från 2018 uppgett att de kommer att sluta acceptera kontanter före år 2025.¹ År 2017 accepterade dock nästan alla handlare fortfarande kontanter.

Användningen av kontanter skiljer sig i hög grad åt i olika delar av befolkningen. Bland vissa äldre, nyanlända och personer med vissa funktionsvariationer används kontanter i högre utsträckning än av den övriga befolkningen.

Kontantkedjan är sårbar

Kontantkedjan innefattar kontantförsörjningen i form av Riksbankens utgivning av sedlar och mynt, kontanthanteringen i form av depåverksamhet, uppräkningsverksamhet och kontanttransporter, tillgången till kontanttjänster (uttags- och insättningsmöjligheter av kontanter) och slutligen möjligheten att betala kontant. Alla delar av kontantkedjan hänger nära ihop och är beroende av varandra.

Kontantkedjan präglas generellt av stordrifts- och nätverkseffekter, vilket leder till samordningsfördelar och försvårar konkurrens. Detta förhållande förstärks av att marknaden för kontanter minskar trendmässigt.

¹ Arvidsson m.fl. (2018).

Denna minskning har dessutom accelererat under senare år. Kontant-
hanteringen i samhället sköts i dag av ett fåtal privata aktörer, främst i form
av depåägaren Bankomat AB och värdebolagen Loomis AB och Nokas
AB. Detta gör kontantkedjan sårbar.

Tillgången till kontanttjänster kan försämrats drastiskt

Riksdagen har beslutat att alla i samhället ska ha tillgång till grund-
läggande betaltjänster till rimliga priser. I detta ingår möjligheten att göra
kontantuttag, betalningsförmedling och möjligheten för föreningar och
företag att kunna deponera sina dagskassor. Länsstyrelserna har till uppgift
att arbeta för att förbättra tillgången till grundläggande betaltjänster. Post-
och telestyrelsen ska främja länsstyrelsernas arbete. Enligt kommitténs
synsätt är det dock i första hand marknaden som ska tillhandahålla de
grundläggande betaltjänsterna.

Tillgången till kontanttjänster i form av insättning på och uttag från
bankkonton har generellt sett försämrats, främst till följd av att antalet
bankkontor med kontantservice mer än halverats sedan 2011. Tillgången
till kontanttjänster, definierat som avstånd till platser där dagskassor kan
deponeras och uttag från bankkonton kan göras, är sämst i glesbygd.
Minskningen av kontantanvändningen gör det troligt att kontanttransporter
och tillgång till kontanttjänster inte kommer att kunna upprätthållas på
kommersiell grund i allt större områden i Sverige. Utan kontanttransporter
eller möjlighet till insättning och uttag kommer kontanter inte heller att
kunna användas som betalningsmedel i hela landet.

Kommitténs utgångspunkter

Kommitténs uppfattning är att åtgärder inom kontantområdet ska bidra till
att uppnå det av riksdagen beslutade målet att alla i samhället ska ha
tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser. Detta mål ska
uppnås även i en situation med minskande kontantanvändning.

En utgångspunkt för kommittén är att det finns fördelar med minskad
kontantanvändning eftersom elektroniska betalningar generellt sett är
effektivare än fysiska. En minskad kontantanvändning kan även minska
risken för rån och försvåra penningtvätt. Å andra sidan är kontanter
fortfarande ett viktigt betalningsmedel för en inte obetydlig del av
befolkningen. Kontanter kan även bidra till att minska samhällets sårbarhet
och stärka beredskapen.

En annan utgångspunkt är att staten bör verka för att den fortsatta
utvecklingen av tillgången till kontanttjänster sker under kontrollerade
former så att allmänhetens och samhällets behov av kontanter tillgodoses.
Kommitténs syn är att utvecklingen ska innebära att antalet hushåll,
företag och föreningar som har tillgång till grundläggande betaltjänster
inte minskar.

En relaterad utgångspunkt är att utvecklingen inte heller bör gå snabbare
än att staten i demokratisk ordning och med ett tillräckligt beslutsunderlag
kan ta ställning till vilka betalningsmedel som bör finnas i framtiden,
särskilt vad gäller betalningsmedel som tillhandahålls av Riksbanken.

Beslutsunderlagen bör exempelvis innehålla en analys av för- och nackdelar med en eventuell e-krona och av kontanternas betydelse för sårbarheten och beredskapsbehov när det gäller betalningsmarknaden. Beslutsunderlag behövs också för att kunna bedöma om digitala betalningslösningar kan tillgodose kravet om allas tillgång till grundläggande betaltjänster är uppfyllt. Kontanterna och en fungerande kontantinfrastruktur får inte tillåtas försvinna innan ställningstaganden inom dessa områden kan göras.

För att stärka kontanternas ställning bedömer kommittén att tillgången till kontantuttag och möjligheterna för företag och föreningar att deponera dagskassar måste förbättras. Insatserna bör främst riktas mot glesbygdsområden där tillgången till kontanttjänster, sett till avstånd, redan är betydligt sämre än i övriga landet och där det finns störst risk för att kontanttransporter och kontanttjänster helt försvinner.

Samtidigt som kontanternas ställning stärks bör den pågående tekniska utvecklingen inom betalningsmarknaden inte motarbetas.

Av samhällsekonomiska skäl bör den befintliga infrastrukturen för kontanthantering och tillgången till kontanttjänster vårdas. Samarbetet om infrastruktur och gemensamma lösningar inom kontantkedjan bör också stimuleras.

Skyldighet för vissa banker att tillhandahålla rimlig tillgång till kontanttjänster

Kommittén anser att bankerna har ett särskilt ansvar för tillgången till kontanttjänster i samhället. Bankernas centrala roll som förmedlare av betalningar gör att det är orimligt att dessa helt kan frånsäga sig ansvaret att hantera en viss form av betalningsmedel så länge det finns behov av detta i samhället. Vidare anser kommittén att bankernas betalkonton måste kunna användas av alla bankkunder, även av dem som har behov av kontanter. Kommittén föreslår därför att vissa svenska bankaktiebolag och filialer till utländska kreditinstitut ska vara skyldiga att tillhandahålla kontantuttag och dagskassehantering i en sådan utsträckning att det finns en rimlig tillgång till dem i hela Sverige.

Endast bankaktiebolag och filialer till utländska kreditinstitut med inlåning från svensk allmänhet som överstiger 70 miljarder kronor omfattas av förslagen. En ytterligare förutsättning är, vad gäller tillgången till kontantuttag, att bolaget eller institutet erbjuder betalkonton med grundläggande funktioner till konsumenterna. Det innebär att sex institut skulle omfattas av kraven i dagsläget.

Rimlig tillgång specificeras som att högst 0,30 procent av befolkningen (cirka 30 000 personer 2017) ska ha längre än 25 kilometer till en plats för kontantuttag och högst 1,22 procent av befolkningen (cirka 122 000 personer 2017) ska ha längre än 25 kilometer till en plats för insättning av dagskassa på bankkonto. Kraven innebär en 15-procentig minskning av antalet personer med mer än 25 kilometer till närmaste servicepunkt i förhållande till nivån 2017. Sådana platser där kontanttjänster tillhandahålls som har beviljats statligt stöd kan inte tillgodoräknas för att uppfylla kraven.

Kommittén konstaterar att det även finns behov för privatpersoner att kunna sätta in kontanter på bankkonto och att det därför är viktigt att insättningsmöjligheter för privatpersoner upprätthålls av bankerna. Även

om insättning av kontanter för privatpersoner inte föreslås omfattas av lagkraven är bedömningen att tillgången till denna tjänst också kommer att öka. Detta bedöms bli en effekt av att kraven till viss del bedöms uppnås av bankerna med kombinerade insättnings- och uttagsautomater eller avtal med betaltjänstombud som normalt även tar emot insättningar från privatpersoner.

Rimlig tillgång innefattar också att tjänsterna ska erbjudas under vissa tider och till rimliga priser. Post- och telestyrelsen föreslås få föreskriftsrätt bl.a. avseende detta.

Post- och telestyrelsen föreslås vidare få i uppdrag att vartannat år ta fram ett underlag om tillgången till kontanttjänster i samarbete med länsstyrelserna, Riksbanken och med hjälp av data från Tillväxtverkets tjänst Pupos Serviceanalys. Vid behov ska underlaget innehålla en rekommendation till regeringen om att kraven på rimlig tillgång bör justeras. Regeringen beslutar sedan om eventuella justeringar av kraven.

Uppföljning och sanktioner

Skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster ska gälla individuellt för varje bolag eller institut men inga ingripanden eller sanktioner aktualiseras om en rimlig tillgång föreligger på övergripande nivå, dvs. för bankerna sammantaget.

Post- och telestyrelsen ska ansvara för att på övergripande nivå följa tillgången till de kontanttjänster som omfattas av de nya kraven i betaltjänstlagen. Tillhandahållare av betaltjänster ska vara skyldiga att lämna nödvändiga uppgifter till Post- och telestyrelsen.

Om det föreligger en övergripande målavvikelse i förhållande till kraven, dvs. om mer än 0,30 respektive 1,22 procent av befolkningen har längre än 25 kilometer till tjänsterna kontantuttag och dagskassahantering, ska Post- och telestyrelsen först ge de berörda bolagen och instituten tillfälle att yttra sig. När yttrandetiden har löpt ut, ska Post- och telestyrelsen underrätta Finansinspektionen.

Finansinspektionen ska i förekommande fall förelägga de berörda instituten att inom viss tid vidta någon åtgärd för att komma till rätta med situationen, dvs. med respektive individuell målavvikelse. Finansinspektionen ska sedan besluta om en sanktionsavgift för de bankaktiebolag som inte uppfyller kraven på att tillhandahålla kontanttjänster. Sanktionsavgiften beräknas efter en särskild beräkningsgrund och baseras dels på storleken på den individuella målavvikelsen, dels på institutets andel av inlåning från svensk allmänhet bland de bolag och institut som omfattas av kraven.

Uppföljningen av målavvikelsen på såväl övergripande som individuell nivå sker med hjälp av underlag från Tillväxtverkets datatjänst Pupos Serviceanalys. Pupos Serviceanalys föreslås därför stärkas och införlivas i Tillväxtverkets ordinarie verksamhet.

Existerande statliga insatser kompletterar kraven

Post- och telestyrelsens och länsstyrelsernas arbete med tillgången till grundläggande betaltjänster bör i huvudsak fortsätta på samma sätt som i

dag. Detta gäller såväl det generella arbetet som bedrivs vid myndigheterna som det stöd till företag som regleras i förordningen (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster. Dessa statliga insatser bedöms komplettera de krav som kommittén föreslår ställas på vissa banker.

Kommittén föreslår att förordningen (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster utvidgas så att stöd även kan utbetalas till företag som möjliggör för andra företag att tillhandahålla grundläggande betaltjänster.

Berörda myndigheter bör vidare se till att möjligheten att söka statligt stöd för grundläggande betaltjänster blir mer känt via bl.a. utökade informationsinsatser.

Riksbankens ansvar för kontantförsörjning och kontanthantering

Ansvar för en fungerande kontanthantering i hela landet, i form av depåverksamhet, uppräkningsverksamhet och kontanttransporter är otydligt. Ingen myndighet har ett tydligt utpekat övergripande ansvar för kontanthantering. Riksbanken har den mest tillbakadragna rollen i kontanthantering bland jämförbara centralbanker. Sverige har en modell för kontanthanteringens grossistled (depåverksamheten) som i hög grad fokuserar på effektivitet och som har överlämnats till den privata marknaden att sköta. Depåverksamheten är i dag ett privat monopol. Denna situation innebär risker för att depåer läggs ner, och att priserna på kontanter och kontantjänster ökar, vilket ytterligare kan påskynda utvecklingen mot en minskad kontantanvändning.

Mot denna bakgrund bedömer kommittén att det i lag bör tydliggöras att Riksbanken har ansvar för kontantförsörjningen i Sverige genom att ge ut sedlar och mynt. Vidare bör Riksbanken, bl.a. mot bakgrund av kontantkedjans sårbarhet, ges ett övergripande ansvar för kontanthantering i Sverige. Med kontanthantering avses dels grossistledet i form av depåverksamhet, dels detaljhandelsledet i form transporter, uppräkningsverksamhet och försäljning av kontanter till slutkunder som banker och handeln. Riksbankens övergripande ansvar för kontanthantering består i att följa och analysera kontanthantering i sin helhet, regelbundet rapportera till riksdagen om situationen för kontanthantering i Sverige samt att ansvara för ett råd om kontanthantering där offentliga och privata aktörer diskuterar kontanthantering i samhället.

Slutligen bör Riksbankens ansvar för en välfungerande depåverksamhet tydliggöras i lag. Depåverksamheten bör bidra till att kontanter kan användas som betalningsmedel i hela Sverige.

Riksbanken bör inte ges ett ansvar för tillgången till kontantjänster i samhället. Det ansvaret faller i stället på de banker och utländska kreditinstitut som omfattas av de föreslagna kraven att tillgodose rimlig tillgång på kontantjänster i hela landet. Därutöver faller ansvaret också delvis på staten i form av Post- och telestyrelsens och länsstyrelsernas insatser för att förbättra tillgången till grundläggande betaltjänster.

Kommittén återkommer i slutbetänkandet till frågan om Riksbankens ansvar för kontantförsörjningen och kontanthantering.

Konsekvenser av kommitténs förslag

Förslagen gynnar dels människor och företag i glesbygd genom att kraven innebär att en rimlig tillgång till kontanttjänster upprätthålls i hela landet. Vidare gynnas de grupper som i högre utsträckning använder kontanter, exempelvis vissa äldre, nyanlända och personer med vissa funktionsvariationer. Genom kraven bedöms kontantkedjan bli mindre sårbar eftersom bankerna är beroende av en fungerande kontantkedja för att uppnå kraven om rimlig tillgång till kontanttjänster.

Kostnaderna för de institut som omfattas av kraven på rimlig tillgång bedöms öka med mellan 8–15 miljoner kronor per år, inklusive avskrivningar för installationskostnader, för att skapa mellan 25–30 nya servicepunkter för kontantuttag och lika många punkter för dagskassehantering från 2020 och framåt. Till detta belopp kommer uteblivna framtida besparingar till följd av att avveckling av vissa punkter för kontantuttag och dagskassehantering inte kan göras till följd av kraven.

De statliga utgifterna bedöms öka med 9–10 miljoner kronor per år genom framför allt ökade förvaltningsanslag till berörda myndigheter i syfte att de ska kunna följa upp de nya kraven på vissa banker från 2020 och framåt.

Förslagen bedöms vidare ha positiva effekter för övriga större tillhandahållare av kontanttjänster samt värdebolagen Loomis AB och Nokas AB. Detta eftersom de institut som berörs av kraven kan komma att efterfråga deras tjänster i högre utsträckning än tidigare.

Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om
betaltjänster

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:751) om betaltjänster
dels att 1 kap. 1 och 6 b §§ och 8 kap. 1 och 26 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas ett nytt kapitel, 4 b kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹

I denna lag finns bestämmelser om betaltjänster som tillhandahålls i Sverige och utförs inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

I denna lag finns också bestämmelser om betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer.

I 4 a kap. finns bestämmelser om

1. avgifter för betalkonto,
2. byte av betalkonto,
3. kreditinstituts skyldighet att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner till en konsument.

I 4 b kap. finns bestämmelser om tillgången till kontanttjänster.

6 b §²

Denna lag gäller inte en tjänst som endast möjliggör uttag av kontanter med hjälp av uttagsautomater, om den som tillhandahåller tjänsten

Denna lag, med undantag för bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i 4 b kap. 7 §, gäller inte en tjänst som endast möjliggör uttag av kontanter med hjälp av uttagsautomater, om den som tillhandahåller tjänsten

1. agerar för en eller flera kortutgivares räkning,
2. inte är part i ramavtalet med den kund som tar ut medel från ett betalkonto,
3. inte tillhandahåller sådana andra betaltjänster som anges i 2 §, och
4. informerar kunden om eventuella uttagsavgifter eller växelkurs i 4 kap. 3, 4, 7 och 8 §§ innan uttaget görs och när kontanterna lämnas ut.

¹ Senaste lydelse 2018:175.

² Senaste lydelse 2018:175.

4 b kap. Tillgången till kontanttjänster

Uttag av kontanter

1 §

Ett bankaktiebolag enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse som i Sverige tillhandahåller betalkonton med grundläggande funktioner till konsumenter ska tillhandahålla de tjänster som avses i 4 a kap. 2 § 3 i en sådan utsträckning att det finns en rimlig tillgång till dem i hela Sverige.

Kravet i första stycket gäller under förutsättning att bankaktiebolaget per den 1 juli närmast föregående år hade mer än 70 miljarder kronor i inlåning från svensk allmänhet.

2 §

Med kravet i 1 § första stycket på att tillhandahålla tjänster avses att konsumenter ska kunna ta ut kontanter i svenska kronor från betalkonton med grundläggande funktioner i det aktuella bankaktiebolaget.

Hantering av dagskassor

3 §

Ett bankaktiebolag enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse som tillhandahåller betalkonton till juridiska personer i Sverige ska hantera dagskassor i en sådan utsträckning att det finns en rimlig tillgång till denna tjänst i hela Sverige.

Kravet i första stycket gäller under förutsättning att bankaktiebolaget per den 1 juli närmast föregående år hade mer än 70 miljarder kronor i inlåning från svensk allmänhet.

4 §

Med kravet i 3 § första stycket på att hantera dagskassor avses att ta emot kontanter i svenska kronor

som härstammar från en närings-
verksamhet eller en verksamhet
som drivs av en ideell förening och
att för näringsidkarens eller före-
ningens räkning sätta in pengarna
på ett betalkonto i det aktuella
bankaktiebolaget.

Undantag från kravet på att hantera dagskassor

5 §

*Ett sådant bankaktiebolag som
avses i 3 § behöver inte i ett enskilt
fall hantera en dagskassa, om det
skulle strida mot lagen (2009:62)
om åtgärder mot penningtvätt och
finansiering av terrorism eller om
det finns särskilda skäl mot det.*

Utländska kreditinstitut

6 §

*Vid tillämpningen av bestämmel-
serna i 1 § första stycket, 2 §, 3 §
första stycket samt 4 och 5 §§ ska
ett utländskt kreditinstitut jämstäl-
las med ett bankaktiebolag, om det
utländska kreditinstitutet*

*1. driver verksamhet från en filial
i Sverige, och*

*2. i filialen hade mer än 70 miljar-
der kronor i inlåning från svensk all-
mänhet per den 1 juli närmast före-
gående år.*

*Det som anges om ett bankaktie-
bolag i bestämmelserna enligt
första stycket ska i stället avse det
utländska kreditinstitutet.*

Uppgiftsskyldighet

7 §

*Tillhandahållare av betaltjänster
ska lämna Post- och telestyrelsen
de uppgifter som myndigheten
anser vara nödvändiga för*

*1. att bedöma om kraven i 1 §
första stycket och 3 § första stycket*

och i föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag är uppfyllda, och

2. bedömningen enligt 8 § andra stycket.

Post- och telestyrelsen får besluta att sådana uppgifter som avses i första stycket ska lämnas till Tillväxtverket.

Om det finns skäl för det får Post- och telestyrelsen förelägga en tillhandahållare av betaltjänster vid vite att lämna sådana uppgifter som avses i första stycket.

Ingripanden och sanktioner

Underrättelse från Post- och telestyrelsen

8 §

Om ett bankaktiebolag eller ett utländskt kreditinstitut har åsidosatt sina skyldigheter enligt bestämmelserna i 1 § första stycket eller 3 § första stycket eller föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag, ska Post- och telestyrelsen underrätta det berörda bolaget eller institutet och ge det tillfälle att inom viss tid yttra sig i frågan om överträdelse. Om Post- och telestyrelsen, trots ett sådant yttrande eller när tiden för yttrande har löpt ut, fortfarande bedömer att bolaget eller institutet har åsidosatt sina skyldigheter ska Finansinspektionen underrättas.

Det som sägs i första stycket gäller dock inte om

1. bristen avser uttag av kontanter och uttag kan göras i tillräcklig utsträckning från betalkonton med grundläggande funktioner i något annat kreditinstitut enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse eller något annat utländskt kreditinstitut,

2. bristen avser hantering av dagskassor och dagskassor kan sättas in på betalkonton i något

3. om avvikelsen avser färre än 1 000 personer.

Institut med tillstånd från
Finansinspektionen

9 §

Om Finansinspektionen har underrättats enligt 8 § ska inspektionen ingripa mot de bankaktiebolag som har åsidosatt sina skyldigheter. Detsamma gäller en sådan filial till ett utländskt kreditinstitut som avses i 4 kap. 4 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Vad gäller ett ingripande tillämpas 11–17 §§.

Utländska kreditinstitut som hör
hemma inom EES

10 §

Om Finansinspektionen har underrättats enligt 8 § avseende en filial till ett utländskt kreditinstitut som hör hemma inom EES tillämpas bestämmelserna i 15 kap. 15 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Föreläggande

11 §

Vid ett ingripande enligt 9 § ska Finansinspektionen först utfärda ett föreläggande om att inom viss tid vidta någon åtgärd för att komma till rätta med situationen.

Sanktionsavgift

12 §

Om ett bankaktiebolag eller ett sådant utländskt kreditinstitut som avses i 4 kap. 4 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse inte uppfyller de skyldigheter som avses i 8 § trots att ett föreläggande

enligt 11 § har utfärdats och tidsfristen har löpt ut, ska Finansinspektionen besluta att bankaktiebolaget eller det utländska kreditinstitutet ska betala en sanktionsavgift. Avgiften tillfaller staten.

Om bristen för ett institut avser såväl uttag av kontanter som hantering av dagskassor ska två sanktionsavgifter beslutas.

Undantag från sanktionsavgift

13 §

Trots det som sägs i 12 § första stycket ska Finansinspektionen avstå från att besluta om en sanktionsavgift om den aktuella kontanttjänsten tillhandahålls av någon annan på det sätt som avses i 8 § andra stycket vid den tidpunkt då tidsfristen enligt föreläggandet för det aktuella bankaktiebolaget eller utländska kreditinstitutet löpte ut. Finansinspektionen ska också avstå från ett sådant beslut om avvikelsen avser färre än 1 000 personer.

Finansinspektionen får utöver det som sägs i första stycket avstå från att besluta om en sanktionsavgift om överträdelsen är ursäktlig.

Beräkning av antalet berörda personer

14 §

Beräkningen av sanktionsavgiften för vart och ett av de bankaktiebolag eller sådana utländska kreditinstitut som avses i 4 kap. 4 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse ska baseras på det antal personer, avrundat neråt till närmaste tusental, som inte hade en rimlig tillgång till den aktuella kontanttjänsten såvitt gäller betalkonton i det aktuella bankaktiebolaget eller utländska kreditinstitutet när tidsfristen för föreläggande enligt 11 § löpte ut

(antalet berörda personer). Om bristen avser såväl uttag av kontanter som hantering av dagskassar ska två sådana beräkningar göras.

Beräkning av inlåningsvolym

15 §

Vid beräkningen av sanktionsavgiften för vart och ett av de bankaktiebolag eller sådana utländska kreditinstitut som avses i 4 kap. 4 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse ska hänsyn också tas till omfattningen av bankaktiebolagets eller filialens inlåning från svensk allmänhet per den 1 juli närmast föregående år i förhållande till den genomsnittliga inlåningsvolymen för samtliga sådana bolag och institut som omfattas av kraven i detta kapitel, beräknad på samma sätt.

Bankaktiebolagets eller filialens inlåning enligt första stycket ska divideras med den genomsnittliga inlåningen. Kvoten ska multipliceras med 5 000 kronor.

Beräkning av sammanlagt belopp

16 §

Sanktionsavgiften ska bestämmas till den produkt som följer av att antalet berörda personer enligt 14 § multipliceras med det belopp som följer av beräkningen enligt 15 § andra stycket.

Beloppsgränser

17 §

Trots det som sägs i bestämmelserna i 14–16 §§ får en sanktionsavgift inte understiga 100 000 kr. I fråga om bankaktiebolag får en sådan avgift inte heller överstiga det högsta belopp för sanktionsavgift för det aktuella bolaget som följer av bestämmelserna i 15 kap.

Verkställighet

18 §

Bestämmelserna om verkställighet i 15 kap. 11–14 §§ lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse ska tillämpas även på beslut om sanktionsavgift enligt 12 §.

Bemyndiganden

19 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka åtgärder som ett bankaktiebolag eller ett utländskt kreditinstitut ska vidta för att tillhandahålla de tjänster som avses i 1 § första stycket och 3 § första stycket i tillräcklig utsträckning,

2. vilka uppgifter som ska lämnas till Post- och telestyrelsen eller Tillväxtverket enligt 7 §, och

3. beräkningen av antalet berörda personer enligt 14 §.

8 kap.

1 §³

Finansinspektionen har tillsyn över att bestämmelserna i denna lag följs, liksom bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 924/2009 av den 16 september 2009 om gränsöverskridande betalningar i gemenskapen och om upphävande av förordning (EG) nr 2560/2001 och i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 260/2012 av den 14 mars 2012 om antagande av tekniska och affärsmässiga krav för betalningar och autogireringar i

Finansinspektionen har tillsyn över att bestämmelserna i denna lag följs, liksom bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 924/2009 av den 16 september 2009 om gränsöverskridande betalningar i gemenskapen och om upphävande av förordning (EG) nr 2560/2001 och i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 260/2012 av den 14 mars 2012 om antagande av tekniska och affärsmässiga krav för betalningar och autogireringar i

För betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer omfattar tillsynen även att deras betaltjänstverksamhet drivs enligt andra författningar som reglerar deras verksamhet, bolagsordning, stadgar samt interna instruktioner som har sin grund i en författning som reglerar deras verksamhet. I fråga om tillsynen över övriga betaltjänstleverantörer enligt 1 kap. 3 § gäller bestämmelserna i de lagar som reglerar deras verksamhet, om inte annat följer av denna lag.

Finansinspektionen ska samråda med Konkurrensverket innan en tillsynsåtgärd eller ett ingripande vidtas mot någon som har ansvar för betalningssystem för överträdelse av 7 kap. 1 och 2 §§.

Lydelse enligt prop. 2017/18:235 Föreslagen lydelse

26 §

Finansinspektionens beslut enligt 23 § tredje stycket och 24 § andra stycket och beslut om sanktionsföreläggande får inte överklagas.

Andra beslut av Finansinspektionen enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Andra beslut av Finansinspektionen enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. *Även beslut av Post- och telestyrelsen om föreläggande enligt 4 b kap. 7 § tredje stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Finansinspektionen får bestämma att ett beslut om förbud, föreläggande eller återkallelse ska gälla omedelbart.

Finansinspektionen får bestämma att ett beslut om förbud, föreläggande eller återkallelse ska gälla omedelbart. *Post- och telestyrelsen får bestämma att ett föreläggande enligt 4 b kap. 7 § tredje stycket ska gälla omedelbart.*

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019 i fråga om 1 kap. 6 b § och 4 b kap. 7 § första och andra styckena och i övrigt den 1 januari 2020.

2. Sanktionsavgift enligt 4 b kap. 12 § får beslutas endast för överträdelser som har skett efter den 31 december 2019.

Efter remiss har yttranden kommit in från Bankomat AB, Bokföringsnämnden, Datainspektionen, DHR – Delaktighet, Handlingskraft, Rörelsefrihet, Ekobrottsmyndigheten, Finansförbundet, Finansinspektionen, Frivilligorganisationernas Insamlingsråd, Företagarna, Försvarsmakten, Förvaltningsrätten i Stockholm, Hela Sverige ska leva, Justitiekanslern, Kammarrätten i Stockholm, Konjunkturinstitutet, Konkurrensverket, Konsumentverket, Landsorganisationen i Sverige (LO), Loomis AB, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Stockholm, Länsstyrelsen Kalmar län, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällets frågor, Nokas AB, Pensionärernas riksorganisation (PRO), Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Regelrådet, Revisorsinspektionen, Riksgäldskontoret, Riksidrottsförbundet, Skatteverket, Skärgårdarnas Riksförbund, Sparbankernas Riksförbund, SPF Seniorerna, Statens jordbruksverk, Svensk Handel, Svenska Bankföreningen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Föreningar, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges konsumenter, Sveriges riksbank, Säkerhetspolisen, Tillväxtverket, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Umeå universitet och Visit Sweden.

Därutöver har yttranden inkommit från Alternativ för Sverige, Kontantupproret, Li Hoffström, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Föreningen Medveten Konsumtion i Sverige, Gröna seniorer i stockholmsregionen Miljöpartiet de grönas Seniorförbund, Småföretagarnas Riksförbund, Sveriges Hembygdsförbund och Säkerhetsföretagen.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Bankinstitutens Arbetsgivareorganisation, Bolagsverket, Ekonomistyrningsverket, FAR, Funktionsrätt Sverige, Konsumenternas Bank- och finansbyrå, Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Svenskt Näringsliv, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), SWESEC AB, SäkerhetsBranschen och Visita.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:751) om betaltjänster
dels att 1 kap. 1 och 6 b §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas ett nytt kapitel, 9 kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹

I denna lag finns bestämmelser om betaltjänster som tillhandahålls i Sverige och utförs inom *det* Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

I denna lag finns också bestämmelser om betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer.

I 4 a kap. finns bestämmelser om
1. avgifter för betalkonto,
2. byte av betalkonto,
3. kreditinstituts skyldighet att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner till en konsument.

I denna lag finns bestämmelser om betaltjänster som tillhandahålls i Sverige och utförs inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

I denna lag finns också bestämmelser om betalningsinstitut, registrerade betaltjänstleverantörer, *betalkonto och skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster.*

6 b §²

Denna lag gäller inte en tjänst som endast möjliggör uttag av kontanter med hjälp av uttagsautomater, om den som tillhandahåller tjänsten

1. agerar för en eller flera kortutgivares räkning,
2. inte är part i ramavtalet med den kund som tar ut medel från ett betalkonto,
3. inte tillhandahåller sådana andra betaltjänster som anges i 2 §, och
4. informerar kunden om eventuella uttagsavgifter eller växelkurs i 4 kap. 3, 4, 7 och 8 §§ innan uttaget görs och när kontanterna lämnas ut.

Denna lag, *med undantag för bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i 9 kap. 3 §*, gäller inte en tjänst som endast möjliggör uttag av kontanter med hjälp av uttagsautomater, om den som tillhandahåller tjänsten

¹ Senaste lydelse 2018:175. Ändringen innebär bl.a. att tredje stycket tas bort.

² Senaste lydelse 2018:175.

**Platser för kontantuttag och
dagskasseinsättningar**

1 §

Sådana kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som tillhandahåller betalkonton med grundläggande funktioner till konsumenter, ska tillhandahålla tjänster som gör det möjligt att ta ut kontanter från dessa konton (platser för kontantuttag) i betryggande utsträckning i hela landet.

Sådana kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som tillhandahåller betalkonton till företag, ska tillhandahålla tjänster som gör det möjligt att sätta in kontanter på dessa konton (platser för dagskasseinsättningar) i betryggande utsträckning i hela landet.

Första och andra styckena gäller endast institut och filialer som den 1 juli närmast föregående år hade mer än 70 miljarder kronor i inlåning från allmänheten.

Tillsyn

2 §

Post- och telestyrelsen ska utöva tillsyn över att kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut uppfyller sina skyldigheter enligt 1 §.

Uppgiftsskyldighet

3 §

Post- och telestyrelsen får besluta att förelägga företag som tillhandahåller platser för kontantuttag eller platser för dagskasseinsättningar att lämna de uppgifter som behövs för att styrelsen ska kunna utöva tillsyn enligt 2 §.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Överlämnande

4 §

Om ett kreditinstitut eller en filial till ett utländskt kreditinstitut inte uppfyller sina skyldigheter enligt 1 §, ska Post- och telestyrelsen överlämna ärendet till Finansinspektionen för ingripande.

Ingripande

5 §

Om ett överlämnat ärende enligt 4 § gäller ett kreditinstitut, får Finansinspektionen förelägga institutet att vidta rättelse inom en viss tid. Om institutet inte följer föreläggandet, får inspektionen besluta att institutet ska betala en sanktionsavgift. Avgiften tillfaller staten.

Finansinspektionen får avstå från ingripande om regelöverträdelsen är ursäktlig.

Bestämmelser om ingripande mot filialer till utländska kreditinstitut finns i 15 kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Undantag

6 §

Post- och telestyrelsen ska inte överlämna ett ärende enligt 4 § och Finansinspektionen ska inte ingripa enligt 5 §, om det med beaktande av samtliga platser för kontantuttag respektive dagskasseinsättningar

1. finns tillgång till sådana platser i betryggande utsträckning i hela landet, eller

2. endast är ett ringa antal personer som inte har sådan tillgång som avses i 1.

7 §

Sanktionsavgiften ska, med de begränsningar som följer av 8 §, bestämmas till produkten av

1. det antal personer, avrundat nedåt till närmaste tusental, som inte har tillgång till platser för kontantuttag respektive dagskasseinsättningar i betryggande utsträckning i hela landet (avvikelsen),

2. institutets inlåning från allmänheten i förhållande till den genomsnittliga inlåningen från allmänheten den 1 juli närmast föregående år för samtliga kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som omfattas av 1 § första och andra styckena, och

3. 5 000 kronor.

8 §

Sanktionsavgiften ska fastställas till högst det högsta av

1. tio procent av kreditinstitutets omsättning närmast föregående räkenskapsår eller, i förekommande fall, motsvarande omsättning på koncernnivå,

2. två gånger den vinst som institutet gjort till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller

3. ett belopp som i svenska kronor motsvarar fem miljoner euro.

Om överträdelsen har skett under institutets första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får omsättningen uppskattas. Avgiften får inte vara så stor att institutet därefter inte uppfyller skyldigheterna enligt 6 kap. 1 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

9 §

Om ett kreditinstitut varken uppfyller sina skyldigheter enligt 1 § första stycket eller 1 § andra stycket, ska en sanktionsavgift beslutas för varje regelöverträdelse.

10 §

Bestämmelser om verkställighet av beslut om sanktionsavgift finns i 15 kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Överklagande

11 §

Post- och telestyrelsens beslut om föreläggande enligt 3 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut av Post- och telestyrelsen enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

12 §

Bestämmelser om överklagande av Finansinspektionens beslut enligt detta kapitel finns i 17 kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Bemyndigande

13 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, för tillämpningen av 1 §, meddela föreskrifter om att ett visst högsta antal personer får ha ett visst längsta vägavstånd i kilometer mellan folkbokföringsadressen och den närmaste platsen för kontantuttag respektive dagskasseinsättning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur avvikelsen enligt 7 § 1 ska fastställas.

14 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett företag ska lämna enligt 3 § första stycket och till vilken myndighet uppgifterna ska lämnas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020 i fråga om 1 kap. 6 b § och 9 kap. 2, 3, 11 och 14 §§ och i övrigt den 1 januari 2021.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2019-09-09

Närvarande: F.d. justitierådet Eskil Nord samt justitieråden Kerstin Calissendorff och Inga-Lill Askersjö

Skyldigheter för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster

Enligt en lagrådsremiss den 19 juni 2019 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Dag Edvardsson samt rättssakkunniga Nils Friberg och Carl Lidquist, biträdda av kansli-rådet Thomas Hagberg.

Förslaget föranleder följande yttrande.

Allmänt

Enligt 2 § 1 lagen om betaltjänster avses med betaltjänster bl.a. tjänster som gör det möjligt att sätta in och ta ut kontanter på ett betalkonto (kontanttjänster). Lagen innehåller inget krav på var kontanttjänsterna ska vara tillgängliga eller på geografisk spridning av dem.

I propositionen Statens ansvar för vissa betaltjänster (prop. 2006/07:55) uttalas att det är ett grundläggande behov för samhället att alla kan utföra betalningar och göra uttag av kontanter samt att det därutöver bör finnas möjlighet till hantering av dagskassor för näringsidkare och ideella föreningar. Vidare anføres att statens ansvar endast bör omfatta de orter och den landsbygd där behovet av tjänsterna inte tillgodoses av marknaden (s. 13).

I lagrådsremissen föreslås en skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla vissa kontanttjänster i betryggande utsträckning i hela landet. Post- och telestyrelsen ska utöva tillsyn och Finansinspektionen får efter överlämnande av ett ärende av Post- och telestyrelsen besluta föreläggande om rättelse och besluta om sanktionsavgift.

Ett genomförande av förslaget i lagrådsremissen skulle medföra att de kreditinstitut som uppfyller kraven i förslagets 9 kap. 1 § tredje stycke (dvs. de institut som i det nu aktuella avseendet blir att betrakta som marknaden) blir skyldiga att bibehålla tillgängligheten till nämnda kontanttjänster på, enligt vad som upplysts vid föredragningen, den nivå som gällde år 2017. I praktiken medför regleringen att friheten att lägga ned en befintlig kontanttjänst på en plats – t.ex. för att efterfrågan har minskat och nedläggningen därför inte bedöms menligt inverka på kundrelationen – inskränks, liksom näringsidkarens avtalsfrihet i förhållande till kunderna. Det kan

också formuleras som att förslaget i den situationen innebär att kontanttjänsten utan ersättning fortsättningsvis bedrivs på den platsen för att tillgodose ett övergripande samhällsbehov snarare än av de skäl som tidigare motiverat att tjänsten tillhandahållits där.

Lämpligheten av den valda lösningen för att kontanttjänster ska vara tillgängliga kan, som också framgår av flera av remissinstansernas yttranden, från en principiell utgångspunkt diskuteras. De skäl som anförs för lösningen (att det är rimligt på grund av att den befintliga infrastrukturen ägs direkt eller indirekt av instituten och för att kontanttjänsterna är nära förbundna med institutens verksamhet) är mot vad som anförts ovan inte helt övertygande. Om någon motsvarande fördelning, eller snarast frysning, av ansvaret för en funktion som bedöms samhällsviktig har förekommit tidigare framgår inte av lagrådsremissen. Av remissen framgår emellertid att statens roll på området, inbegripet Riksbankens roll, kommer att vara föremål för det fortsatta utredningsarbetet. Lagrådet ser därför inte skäl att nu fördjupa sig i frågan.

Föreläggande och sanktionsavgift enligt 9 kap. 5, 6, 7 och 8 §§

Genom förslaget ska det vara möjligt att ingripa mot ett institut som anses inte uppfylla sina skyldigheter. Ingripandena består av rättseföreläggande och sanktionsavgift. Denna avgift ska beräknas på ett visst sätt och sedan fastställas.

Det är fråga om en mekanisk beräkning av avgiften enligt 7 §. När den beräknade avgiften ska fastställas ska Finansinspektionen iaktta att avgiften inte överstiger något av de högsta belopp som följer av 8 §.

Det förekommer inte någon prövning av om den sålunda fastställda avgiften är proportionerlig i förhållande till den brist som orsakat att den fastställs. Emellertid har systemet byggts upp så att det får anses ligga flera rimlighetsbedömningar i momenten innan avgiften fastställs. Sålunda är tillsynsmyndigheten visserligen enligt 4 § skyldig att överlämna ett ärende, men är enligt 6 § ålagd att inte göra detta om den med beaktande av där angivna omständigheter finner att det finns tillgång till platser för kontantuttag i betryggande utsträckning i hela landet eller det endast är ett ringa antal personer som inte har tillgång till sådana platser.

I båda fallen görs bedömningen med utgångspunkt i 1 §. Tanken är visserligen att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska ge ut föreskrifter för tillämpningen av 1 §. Men just i frågan om undantag från skyldigheten att överlämna ett ärende framgår inte annat än att Post- och telestyrelsen lämnats ett betydande skön.

Till detta kommer att Finansinspektionen inte får ingripa om inte ett ärende överlämnats och att – när ett överlämnande gjorts – inspektionen är ålagd att inte ingripa om inspektionen finner att vissa i 6 § angivna förutsättningar föreligger. Också dessa förutsättningar innehåller ett bedömningsutrymme.

Vidare kan beaktas att redan i 5 § första stycket ges inspektionen ett betydande skön, eftersom det anges att inspektionen ”får” besluta om en avgift om ett rättelseföreläggande inte följs.

I paragrafens andra stycke anges, utan närmare precisering, att inspektionen ”får” avstå från ingripande om överträdelsen är ”ursäktlig”.

Om Finansinspektionen kommer fram till att en sanktionsavgift ska beräknas ska detta göras enligt en formel som uttrycks i 7 §. Resultatet av denna beräkning ska därefter jämföras med de tre tak för avgiften som anges i 8 § första stycket 1–3. Avgiften ska fastställas till högst det högsta av dessa tak.

Om fråga är om överträdelse såvitt avser båda skyldigheterna i 1 § ska enligt 9 § en sanktionsavgift beslutas för varje överträdelse. Denna bestämmelse innebär alltså att det kan bli fråga om uttag av flera avgifter vars summa överstiger de tak som anges i 8 § och att någon proportionell bedömning av storleken av den summan inte förekommer.

Som framgått av beskrivningen ovan innefattar flera av de moment som föregår ett beslut om avgift betydande mått av skönsrättsliga bedömningar och dessutom att inspektionen får beakta om en överträdelse är ursäktlig. Det är således inbyggt ett bedömnings- och handlingsutrymme för båda myndigheterna. Även bestämmelserna om de högsta nivåer som anges i 8 § får anses innefatta ett mått av rimlighetsbetraktning.

Det sagda innebär att förutsättningarna för de avgifter som kan komma i fråga har blivit föremål för en rimlighetsbedömning uppdelad i flera moment. Det är visserligen inte fråga om en proportionalitetsbedömning. Men likväl får det anses att regelverket säkerställer en tillfredsställande bedömningsmarginal.

Såvitt Lagrådet kan förstå innebär bestämmelsen i 9 § dock att flera sanktionsavgifter kan utgå utan att summan av avgifterna kan bli föremål för en rimlighetsbedömning.

Denna sak bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

9 kap. 7 och 8 §§

I 7 § anges att en avgift ska ”bestämmas” på ett visst sätt och med de ”begränsningar som följer av 8 §”. I 8 § anges att den bestämda avgiften ska ”fastställas” till ett visst högsta belopp. Det blir i sammanhanget otydligt om någon skillnad mellan orden bestämma och fastställa är avsedd. Otydligheten förstärks av att avgiften enligt 7 § ska bestämmas ”med de begränsningar som följer av 8 §”.

Lagrådet föreslår att 7 § inleds enligt följande.

Sanktionsavgiften ska beräknas till produkten av

Lagrådet föreslår att 8 § inleds enligt följande.

Prop. 2019/20:23
Bilaga 5

Sanktionsavgiften ska fastställas till det belopp som beräknats enligt 7 § och får inte överstiga det högsta av

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 september 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Johansson, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Nordmark

Föredragande: statsrådet Bolund

Regeringen beslutar proposition Skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontantjänster