

# Tryggad tillgång till kontanter

*Delbetänkande av Riksbankskommittén*

*Stockholm 2018*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2018:42**

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.  
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@nj.se  
Webbadress: [www.nj.se/offentligapublikationer](http://www.nj.se/offentligapublikationer)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24811-9

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Per Bolund

Regeringen beslutade den 22 december 2016 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av det penningpolitiska ramverket och riksbankslagen (dir. 2016:114). Den 24 maj 2017 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till kommittén (dir. 2017:57). Den 12 oktober 2017 beslutade regeringen om ytterligare tilläggsdirektiv (dir. 2017:100).

Kommittén har antagit namnet Riksbankskommittén (Fi 2016:15).

Som ordförande förordnades fr.o.m. den 1 februari 2017 Mats Dillén. Som ledamöter förordnades fr.o.m. den 20 februari 2017 riksdagsledamöterna Janine Alm Ericson, Jörgen Andersson, Dennis Dioukarev, Jakob Forssmed, Ulf Kristersson, Emil Källström, Ingela Nylund Watz, Fredrik Olovsson och Mats Persson samt tidigare statsrådet Bosse Ringholm och tidigare riksdagsledamoten Alice Åström. Den 30 april 2017 lämnade Alice Åström sitt uppdrag som ledamot i kommittén och i stället förordnades tidigare riksdagsledamoten Johan Lönnroth. Den 15 oktober 2017 lämnade Ulf Kristersson sitt uppdrag som ledamot i kommittén och i stället förordnades riksdagsledamoten Elisabeth Svantesson. Den 3 december lämnade Elisabeth Svanteson sitt uppdrag som ledamot i kommittén och i stället förordnades riksdagsledamoten Jonas Jacobsson Gjörtler.

För att bistå kommittén förordnades fr.o.m. den 20 februari 2017 följande sakkunniga. Finansrådet Aino Bunge, kanslirådet Kerstin Bynander, professorn Peter Englund, finansrådet Jesper Hansson, prognoschefen Ylva Hedén Westerdahl, seniora rådgivaren Lars Hörngren, professorn Per Krusell, chefsekonomen Mattias Persson och stabschefen Anders Vredin. Därutöver förordnades fr.o.m. den 21 mars utskottsrådet Pär Elvingsson. Den 23 augusti 2017 lämnade Jesper Hansson sitt uppdrag och i stället förordnades departementsrådet Erik Höglin. Kerstin Bynander lämnade sitt uppdrag den 21 januari 2018 och i stället förordnades ämnesrådet

Andreas Krantz. Erik Höglin lämnade sitt uppdrag den 31 januari 2018 och i stället förordnades finansrådet Albin Kainelainen.

Avdelningschefen Christina Wejshammar har biträtt kommittén som expert fr.o.m. den 20 februari 2017.

Sedan den 1 februari 2017 har Göran Hjelm varit sekreterare. Niklas Schüllerqvist har varit sekreterare från den 20 mars 2017. Under september 2017 tillkom utredningssekreterarna Susanna Engdahl, Eva Forssell och Ragnar Olofsson. Dessutom var Lars Lundberg sekreterare fr.om. den 11 september 2017 t.o.m. den 22 oktober 2017.

Kommittén överlämnar härmed sitt delbetänkande *Tryggad tillgång till kontanter* (SOU 2018:42).

Stockholm i juni 2018

*Mats Dillén*

*Janine Alm Ericson*

*Jörgen Andersson*

*Dennis Dioukarev*

*Jakob Forssmed*

*Jonas Jacobsson Gjörtler*

*Emil Källström*

*Johan Lönnroth*

*Ingela Nylund Watz*

*Fredrik Olovsson*

*Mats Persson*

*Bosse Ringholm*

*/Ragnar Olofsson*

*Niklas Schüllerqvist*

*Susanna Engdahl*

*Eva Forssell*

*Göran Hjelm*



# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>13</b>
<b>Summary .....</b>	<b>21</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>31</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster .....	31
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen .....	44
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket .....	45
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1008) om betaltjänster .....	48
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster .....	51
<b>2 Kommitténs uppdrag avseende kontanter.....</b>	<b>53</b>
2.1 Kommitténs direktiv i kontantfrågan.....	55
2.2 Avgränsningar och precisering av uppdraget .....	55
2.3 Kommitténs arbete .....	56
2.4 Disposition av betänkandet.....	57

<b>3</b>	<b>Definitioner av centrala begrepp</b> .....	<b>59</b>
<b>4</b>	<b>Tidigare utredningar av kontantfrågan</b> .....	<b>63</b>
4.1	Grundläggande betaltjänster.....	63
4.2	Betalkontodirektivet.....	64
4.3	Kontanthanteringen .....	64
<b>5</b>	<b>Rättslig reglering av kontanter</b> .....	<b>67</b>
5.1	Kontanter som lagliga betalningsmedel i svensk rätt .....	67
5.2	Kontanter i unionsrätten.....	68
5.3	Kontantförsörjningen .....	69
5.4	Betalkonto med grundläggande funktioner.....	71
<b>6</b>	<b>Den svenska betalningsmarknaden</b> .....	<b>73</b>
6.1	Kontantanvändningen minskar snabbt .....	73
6.2	Kontantanvändningen varierar inom befolkningen.....	75
6.3	Bankernas kontantservice minskar .....	77
6.4	Elektroniska betalningar ökar snabbt.....	78
6.4.1	Snabbt genomslag för mobila betalningar .....	79
6.4.2	Digitalt utanförskap och betalningar .....	80
6.5	Kontanternas roll minskar i handeln.....	80
6.6	Den svenska betalningsmarknaden i ett europeiskt perspektiv.....	81
<b>7</b>	<b>Kontanthanteringen i Sverige</b> .....	<b>85</b>
7.1	Riksbankens historiska roll i kontanthanteringen.....	85
7.2	Kontantkedjan i dag .....	88
7.3	Riksbankens nuvarande roll i kontanthanteringen.....	89
7.3.1	Kontanthanteringsrådet.....	90
7.4	Bankomat AB den enda depåägaren .....	91



7.5	Värdebolagen sköter den praktiska kontanthanteringens i samhället.....	92
7.6	Kontanthanteringens i de andra nordiska länderna.....	93
7.6.1	Norge .....	93
7.6.2	Danmark .....	94
7.6.3	Finland .....	94
7.6.4	Jämförelse mellan Sverige och övriga Norden .....	95
7.7	Den svenska kontanthanteringens är sårbar .....	96
<b>8</b>	<b>Tillgången till kontantjänster .....</b>	<b>99</b>
8.1	Uttagsautomater .....	99
8.2	Serviceboxar .....	101
8.3	Bankkontor med kontantservice.....	102
8.4	Övriga aktörer som erbjuder kontantjänster.....	102
8.5	Tillgången till kontantjänster i olika delar av landet .....	104
8.5.1	Pipos Serviceanalys.....	104
8.5.2	Tillgången till kontantuttag .....	105
8.5.3	Tillgången till dagskassehantering.....	107
8.6	Statliga insatser inom grundläggande betaltjänster.....	109
8.6.1	Statliga stödinsatser och tillgången till kontantuttag .....	112
8.6.2	Statliga stödinsatser och tillgången till dagskassehantering .....	114
8.7	Tillgången till kontantjänster riskerar att försämrats snabbt.....	116
<b>9</b>	<b>Betalningar och kontanter – ett samhällsekonomiskt perspektiv.....</b>	<b>119</b>
9.1	Betalningsmarknadens speciella kännetecken .....	120
9.1.1	En uppskattning av de samhällsekonomiska kostnaderna för olika betalsätt .....	123
9.1.2	Subventioner av elektroniska betalningar .....	125
9.1.3	Sammanfattande bedömning: betalningsmarknaden.....	126

9.2	Ett samhällsekonomiskt perspektiv på kontantkedjan .....	126
9.2.1	Kontantförsörjningen .....	126
9.2.2	Kontanthanteringen (grossistledet).....	127
9.2.3	Kontanthanteringen (detaljhandelsledet).....	129
9.2.4	Kontanttjänster .....	130
9.2.5	Vertikal integration inom kontantkedjan.....	131
9.2.6	Sammanfattande bedömning: kontantkedjan.....	132

## **10 Sammanfattning av problembilden och utgångspunkter för åtgärder ..... 133**

10.1	Sammanfattning av problembilden avseende kontanter.....	133
10.2	Det offentliga roll för att möta digitaliseringen på betalmarknaden.....	136
10.3	Allmänhetens behov av kontanter behöver tryggas .....	137
10.3.1	Fokus bör ligga på glesbygden .....	138
10.4	Staten behöver ta ställning till kontanters roll i ett längre tidsperspektiv .....	139
10.5	Bejaka teknisk utveckling och effektiva lösningar .....	140
10.6	Åtgärder behövs i närtid .....	142

## **11 Åtgärder för att trygga tillgången till kontanttjänster .... 143**

11.1	Möjliga åtgärder för att uppnå en kontrollerad utveckling av tillgången till kontanttjänster .....	143
11.2	Skyldighet för banker att tillhandahålla kontanttjänster i hela Sverige.....	146
11.3	Tjänster som ska omfattas av lagkraven.....	157
11.4	Vilka kreditinstitut ska omfattas av lagkraven?.....	161
11.5	De nya bestämmelserna tas in i betaltjänstlagen .....	163
11.6	Precisering av begreppet rimlig tillgång .....	165
11.6.1	Kraven bör stärka kontanternas ställning som betalningsmedel.....	167
11.6.2	Alternativa specifikationer av rimlig tillgång som kommittén övervägt.....	170

11.6.3	Vad som är en rimlig tillgång förändras över tid.....	172
11.6.4	Priser och öppettider för kontanttjänsterna .....	173
11.7	Pipos Serviceanalys ställning stärks .....	176
11.8	Kraven stimulerar samarbete och effektiva lösningar.....	178
<b>12</b>	<b>Ingripanden och sanktioner .....</b>	<b>181</b>
12.1	Behovet av övervakning, ingripanden och sanktioner .....	181
12.2	Övervakning av övergripande måluppfyllelse – Post- och telestyrelsen.....	187
12.3	Ingripanden från Finansinspektionen.....	193
12.4	Vilka sanktioner ska användas och mot vem ska de kunna riktas? .....	199
12.5	Beräkning av och undantag från sanktionsavgift .....	200
<b>13</b>	<b>Förhållandet mellan statliga insatser och kraven på vissa banker.....</b>	<b>207</b>
13.1	Statliga insatser behöver komplettera lagkravet.....	208
13.2	Servicepunkter med statligt stöd ingår inte i uppföljningen av lagkraven.....	213
<b>14</b>	<b>Riksbankens ansvar för kontantförsörjningen och kontanthantering.....</b>	<b>215</b>
14.1	Riksbankens roll i kontantkedjan .....	216
14.2	Riksbankens ansvar för kontantförsörjningen.....	217
14.3	Riksbankens ansvar för kontanthantering.....	218
14.4	Riksbankens ansvar för kontanttillgången i samhället .....	221
14.5	Betalningsmedel ur ett beredskapsperspektiv .....	223

<b>15</b>	<b>Konsekvenser av kommitténs förslag.....</b>	<b>225</b>
15.1	Kraven på en konsekvensanalys.....	225
15.2	Kommitténs förslag.....	226
15.2.1	Andra förslag som kommittén övervägt.....	227
15.2.2	Konsekvenser om inga åtgärder vidtas .....	228
15.3	Konsekvenser för de institut som omfattas av kraven .....	229
15.3.1	Kraven på ökad tillgång till kontanttjänster .....	230
15.3.2	Konsekvenser av uteblivna framtida nedläggningar av punkter för kontanttjänster.....	235
15.4	Övriga företag som påverkas av förslagen .....	238
15.5	Konsekvenser för statens utgifter .....	240
15.6	Övriga samhällsekonomiska konsekvenser .....	243
15.7	Övriga konsekvenser av kommitténs förslag.....	244
<b>16</b>	<b>Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>249</b>
16.1	Ikraftträdande .....	249
16.2	Övergångsbestämmelser .....	250
<b>17</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>253</b>
17.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster.....	253
	<b>Särskilt yttrande.....</b>	<b>269</b>
	<b>Referenser.....</b>	<b>273</b>
	<b>Bilagor</b>	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:114.....	277
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:57.....	287
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2017:100.....	289

# Sammanfattning

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.<sup>1</sup> År 2017 accepterade dock nästan alla handlare fortfarande kontanter.

---

<sup>1</sup> Arvidsson m.fl. (2018).

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, kontanthantering 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. Denna minskning har dessutom accelererat under senare år. Kontanthantering 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 försämras drastiskt**

Riksdagen har beslutat att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande 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 bankkonton 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 betalningar 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 dagskassor 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 Pipos 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 data-tjänst 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 kontanttjänster 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 kontanttjänster i samhället. Det ansvaret faller i stället på de banker och utländska kreditinstitut som omfattas av de föreslagna kraven att tillgodose rimlig tillgång på kontanttjänster 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.

# Summary

In this interim report, the Committee of Inquiry on the Riksbank considers how the Riksbank's responsibility for effective cash management throughout Sweden should be clarified in law. It also considers the Riksbank's role and responsibility for access to cash throughout the country. Access to cash, in the sense of access to cash services in society, nevertheless involves many other actors in addition to the Riksbank. Accordingly, the Committee has chosen in its deliberations to also analyse the roles played by other relevant government authorities, banks and retailers, in addition to that of the Riksbank. The Committee proposes that certain banks be required to provide reasonable access to cash services throughout Sweden.

## **Rapid decline in the use of cash**

Sweden is moving very rapidly towards reduced cash use. This reduction in the amount of cash in circulation in society and the share of cash payments in the economy makes Sweden almost unique in an international perspective. The amount of cash in circulation in Sweden was SEK 56 billion in March 2018, equivalent to 1.2 per cent of GDP. This is the lowest cash to GDP ratio among all comparable countries. The share of cash payments in retail dropped from almost 40 per cent in 2010 to around 15 per cent in 2016. Banks have contributed to this trend in part by the number of bank branches providing cash services falling by more than half between 2011 and 2016.

The number of business operators that have stopped accepting cash appears to be increasing. As many as half the retailers surveyed in 2018 stated that they would stop accepting cash before 2025.<sup>1</sup> In 2017, however, almost all retailers still accepted cash.

---

<sup>1</sup> Arvidsson et al. (2018).

Cash use differs greatly in various segments of the population. Cash is used more often by some older people, newly arrived immigrants and individuals with varying functional abilities than by the rest of the population.

### **The cash management chain is vulnerable**

The cash management chain includes cash provision (the Riksbank issuing banknotes and coins), cash handling (cash depots, cash processing and cash-in-transit services), access to cash services (cash withdrawals and deposits) and, finally, the possibility to pay by cash. All parts of the cash management chain are closely linked and interdependent.

The cash management chain is characterised generally by economies of scale and network effects, leading to synergies and inhibiting competition. This is reinforced by the fact that the cash market is in a downward trend. Furthermore, this decline has accelerated in recent years. Cash handling in society is currently taken care of by a few private actors, primarily the depot owner Bankomat AB and cash-in-transit companies Loomis AB and Nokas AB. This makes the cash management chain vulnerable.

### **Access to cash services may decline dramatically**

The Riksdag has decided that everyone in society must have access to basic payment services at reasonable prices. This includes the opportunity to make cash withdrawals, payment processing, and the possibility for associations and businesses to deposit their daily receipts. The county administrative boards are responsible for improving access to basic payment services. The Swedish Post and Telecom Authority (PTS) is to support the work of the county administrative boards. In the Committee's view, however, it is primarily the market that must provide basic payment services.

Access to cash services in the form of deposits to and withdrawals from bank accounts has generally declined. This is largely because the number of bank branches providing cash services has fallen by more than half since 2011. Access to cash services, defined as the

distance to locations where daily receipts can be deposited and withdrawals can be made, is most limited in rural areas. The decline in cash use makes it likely that it will not be possible to maintain cash-in-transit services or access to cash services on commercial grounds in more and more areas in Sweden. Nor will it be possible to use cash as a means of payment throughout the country without cash-in-transit services or the possibility to make deposits and withdrawals.

### **The Committee's starting points**

In the Committee's view, cash management measures should help achieve the target set by the Riksdag that everyone in society must have access to basic payment services at reasonable prices. This target must be achieved even in the face of declining cash use.

One of the Committee's starting points is that there are advantages to reduced cash use, as electronic payments are generally more efficient than physical ones. Reduced cash use may also lower the risk of robbery and curb money laundering. On the other hand, cash continues to be an important means of payment for a not insignificant proportion of the population. Cash use may also help reduce society's vulnerability and enhance preparedness.

Another starting point is that central government should work to make certain that developments concerning access to cash services continue to take place under controlled conditions to ensure that the cash needs of the general public and society are met. In the Committee's view, these developments should entail no reduction in the number of households, businesses and associations that have access to basic payment services.

A related point of departure is that developments should not move more quickly than would enable central government to determine democratically, and with sufficient information to inform decision-making, which means of payment should be available in the future, particularly regarding means of payment provided by the Riksbank. This information should include, for example, an analysis of the advantages and disadvantages of a possible eKrona and of the significance of cash in terms of the payment market's vulnerability and need for preparedness. Such information is also needed to assess whether digital payment solutions could satisfy the requirement that

everyone must have access to basic payment services. Cash and an effective cash infrastructure must not be allowed to disappear before a position can be taken on these issues.

In the Committee's view, access to cash withdrawals and the possibility for businesses and associations to deposit their daily receipts must be improved to strengthen cash's position in society. Initiatives should primarily target rural areas, where access to cash services is already significantly more limited with respect to distance than in the rest of the country and where there is greatest risk that cash-in-transit and cash services will disappear completely.

While the position of cash is being strengthened, the ongoing technical development of the payment market should not be opposed.

Existing cash management infrastructure and access to cash services should be safeguarded for economic reasons. Cooperation on infrastructure and common solutions in the cash management chain should also be encouraged.

### **Requirement for certain banks to provide reasonable access to cash services**

In the Committee's view, banks have a particular responsibility to provide access to cash services in society. This central role in payment processing makes it unreasonable for banks to abdicate their responsibility to handle a certain means of payment as long as it is needed in society. The Committee also believes that all bank customers, including those that have need of cash, must be able to use banks' payment accounts. The Committee therefore proposes that certain Swedish joint-stock banks and foreign credit institutions should be required to provide cash withdrawals and process daily receipts to the extent that reasonable access to these is provided throughout Sweden.

Only joint-stock banks and foreign credit institutions with deposits from the public in Sweden in excess of SEK 70 billion are included in the proposals. A further condition with respect to access to cash withdrawals is that the bank or credit institution offers consumers payment accounts with basic functions. This means that six institutions will currently be covered by the requirements.



‘Reasonable access’ is specified as a maximum of 0.30 per cent of the population (approximately 30 000 individuals in 2017) having to travel more than 25 kilometres to a location to make cash withdrawals and a maximum of 1.22 per cent of the population (approximately 122 000 individuals in 2017) having to travel more than 25 kilometres to a location to deposit their daily receipts into an account. These requirements mean a 15 per cent reduction in the number of individuals who have to travel more than 25 kilometres to the nearest service point compared with the level in 2017. The locations providing cash services that have been granted state aid cannot be included in order to meet these requirements.

The Committee notes that private individuals also need to be able to deposit cash in their bank accounts, making it important that banks retain the possibility for private individuals to make deposits. Although it is not proposed that cash deposits by private individuals be covered by the legal requirements, the Committee considers that access to this service will also increase. This is expected to result from the fact that the requirements are expected in part to be achieved by banks having automated teller machines for both deposits and withdrawals or an agreement with a payment services agent that normally accepts deposits from private individuals as well.

Reasonable access also means that services must be offered during certain hours and at reasonable prices. It is proposed that PTS be given regulatory authority with respect to this and other matters.

It is also proposed that PTS be instructed to produce documentation on access to cash services every second year, in cooperation with county administrative boards and the Riksbank, and supported by geo-demographical data from the Swedish Agency for Economic and Regional Growth’s online tool ‘Pipos Serviceanalys’. Where necessary, this documentation will include a recommendation to the Government on adjustments to the requirements on reasonable access. The Government will then decide on any adjustments to the requirements.

## Monitoring and sanctions

Although the requirement to provide cash services will apply individually to each bank or institution, no interventions or sanctions will arise if reasonable access is available at an overall level, i.e. for all the banks taken together.

PTS will be responsible for monitoring overall access to the cash services included in the new requirements in the Payment Services Act. Providers of payment services will be required to submit the necessary information to PTS.

If there is any overall deviation from the target in relation to the requirements, i.e. if more than 0.30 per cent or 1.22 per cent, respectively, of the population has to travel more than 25 kilometres to access services for withdrawing cash or processing daily receipts, PTS will first offer the relevant banks and institutions the opportunity to express their views. When the deadline for expressing views has expired, PTS will notify Finansinspektionen (Swedish financial supervisory authority).

Where applicable, Finansinspektionen will order the relevant institutions to take measures to remedy the situation within a certain time frame, i.e. concerning any individual deviation from the target. Finansinspektionen will then decide on a financial penalty for those joint-stock banks that do not meet the requirements for providing cash services. The financial penalty will be determined using a specific basis of calculation, based partly on the size of the individual target deviation and partly on the institution's proportion of deposits from the public in Sweden relative to the other banks and institutions covered by the requirements.

Monitoring the target deviation at both overall and individual level will be supported by data from the Swedish Agency for Economic and Regional Growth's data tool Pupos Serviceanalys. It is therefore proposed that Pupos Serviceanalys be reinforced and incorporated into the regular operations of the Swedish Agency for Economic and Regional Growth.

## **Existing central government measures supplement the requirements**

The work of PTS and the county administrative boards on access to basic payment services should continue largely in the same way as today. This applies to both the general work carried out by the authorities and the support to companies regulated in the Ordinance on state aid to providers of basic payment services (2014:139). These central government measures are expected to supplement the requirements that the Committee proposes be placed on certain banks.

The Committee proposes that the Ordinance on state aid to providers of basic payment services (2014:139) be expanded so that aid can also be disbursed to companies that enable other companies to provide basic payment services.

The relevant authorities should also ensure that the possibility of applying for state aid for basic payment services becomes more widely known via expanded information campaigns etc.

## **The Riksbank's responsibilities concerning cash provision and cash management**

Responsibility for effective cash management throughout the country – in the form of cash depots, cash processing and cash-in-transit services – is unclear. No authority has been given a clearly identified overall responsibility for cash management. The Riksbank has the most inconspicuous role in cash management among comparable central banks. Sweden's model for the cash management wholesale phase (cash depots) focuses primarily on efficiency and has been entrusted to the private market. Cash depots are currently a private monopoly. This entails a risk that depots close down or that cash and cash service prices increase, which may further hasten the progression towards reduced cash use.

Against this background, the Committee considers that it should be clarified in law that the Riksbank is responsible for cash provision in Sweden through issuing banknotes and coins. Furthermore, in view of the vulnerability of the cash management chain, the Riksbank should be given overall responsibility for cash management in Sweden. Cash management includes the wholesale phase, in the form of cash depots, and the retail-sector phase, in the form of cash-in-

transport, cash processing and sales of cash to end customers such as banks and retailers. The Riksbank's overall responsibility for cash management will comprise monitoring and analysing cash management as a whole, reporting regularly to the Riksdag on the status of cash management in Sweden, and heading the Cash Handling Advisory Board, in which representatives from the public and private sectors discuss issues concerning cash management in society.

Finally, the Riksbank's responsibility for effective cash depot operations should be clarified in law. Cash depot operations should help ensure that cash can be used as a means of payment throughout Sweden.

The Riksbank should not be responsible for access to cash services in society. This responsibility should instead fall on the banks and foreign credit institutions covered by the proposed requirements to supply reasonable access to cash services throughout the country. This responsibility will also fall partly on government via measures taken by PTS and the county administrative boards to improve access to basic payment services.

The Committee will return to the matter of the Riksbank's responsibilities concerning cash provision and cash management in its final report.

## **Consequences of the Committee's proposals**

The proposals will benefit both people and businesses in rural areas as the requirements will ensure that reasonable access to cash services is maintained throughout the country. Groups that use cash to a greater extent, such as certain older people, newly arrived immigrants and individuals with varying functional abilities, will also benefit. It is estimated that the vulnerability of the cash management chain will be reduced as a result of the requirements, since banks are dependent on an effective cash management chain to satisfy the requirements for reasonable access to cash services.

The costs for the institutions covered by the requirements concerning reasonable access are expected to increase by between SEK 8 and 15 million per year, including write-offs of installation costs, to create between 25 and 30 new service points for cash withdrawals and the same number of points to process daily receipts from 2020

onwards. Any future savings that do not materialise because certain service points for cash withdrawals and processing daily receipts could not be phased out as a result of the requirements must also be added to this amount.

Central government expenditure is expected to increase by SEK 9–10 million per year primarily due to increased administrative appropriations to relevant government authorities to enable monitoring of the new requirements on certain banks from 2020 onwards.

The proposals are also expected to have a positive impact on other major providers of cash services, and the cash-in-transit companies Loomis AB and Nokas AB. This is because the institutions affected by the requirements may need their services more than previously.



# 1 Författningsförslag

## 1.1 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 §<sup>1</sup>**

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 kontantjänster.*

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2018:175.

6 b §<sup>2</sup>

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.

*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 före-*

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2018:175.



*gående 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 näringsverksamhet eller en verksamhet som drivs av en ideell förening och att för näringsidkarens*

eller föreningens 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 bestämmelserna i 1 § första stycket, 2 §, 3 § första stycket samt 4 och 5 §§ ska ett utländskt kreditinstitut jämföras med ett bankaktiebolag, om det utländska kreditinstitutet*

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

*2. i filialen hade mer än 70 miljarder kronor i inlåning från svensk allmänhet per den 1 juli närmast föregående år.*

*Det som anges om ett bankaktiebolag 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 annat kreditinstitut eller utländskt kreditinstitut i tillräcklig utsträckning, eller*

*3. om avvikelserna 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 avvikelser 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 betal-konton 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 dagskassor 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. 8 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.*

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 §<sup>3</sup>

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 euro och om ändring av förordning (EG) nr 924/2009.

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 euro och om ändring av förordning (EG) nr 924/2009. *Post- och telestyrelsen ska dock övervaka att*

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2014:220.

*bestämmelserna om tillgång till kontanttjänster i 4 b kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket och de föreskrifter i anslutning därtill som har meddelats med stöd av denna lag är uppfyllda. I förekommande fall ska Post- och telestyrelsen underrätta Finansinspektionen enligt bestämmelserna i 4 b kap. 8 §. Bestämmelser om Finansinspektionens ingripanden i sådana fall finns i 4 b kap. 9–18 §§.*

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 överträdelse som har skett efter den 31 december 2019.

## 1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen att det ska införas en ny paragraf, 6 b §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*6 b §*

*Post- och telestyrelsen ska följa tillgången till de tjänster som avses i 4 b kap. 1 och 3 §§ lagen (2010:751) om betaltjänster. Inom ramen för detta uppdrag ska myndigheten genom en skrivelse till regeringen senast den 31 december vartannat år redogöra för hur tillgången till och efterfrågan på de aktuella tjänsterna har utvecklats. Om det finns skäl för det ska skrivelsen innehålla en bedömning av behovet av ändringar av de bestämmelser som reglerar tillgången till dessa tjänster. Myndigheten ska samråda med Sveriges riksbank och länsstyrelserna innan en sådan bedömning görs.*

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

2. Den skrivelse om tillgången till och efterfrågan på vissa tjänster som avses i 6 b § ska lämnas till regeringen för första gången senast den 31 december 2021.

### 1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket

*dels att 3 § ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas en ny paragraf, 7 b §, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 3 §<sup>4</sup>

Tillväxtverket ska

1. på ett enkelt, behovsanpassat och samordnat sätt erbjuda myndighetsinformation som är relevant för företagen och även vägleda blivande och redan etablerade företagare till information hos andra offentliga aktörer som främjar företagsutveckling,

2. pröva frågor om vissa regionala företagsstöd och svara för information till företag om regionala företagsstöd samt ansvara för att samordna, förmedla kunskap till och stödja aktörer som beviljar regionala företagsstöd,

3. delta i, samordna och följa upp strategier och program inom det regionala tillväxtarbetet,

4. förmedla kunskap till andra myndigheter, regionalt utvecklingsansvariga och andra relevanta aktörer om näringslivsutveckling, hållbar regional tillväxt samt hållbart nationellt och regionalt tillväxtarbete inklusive tillgänglighet till kommersiell och offentlig service,

5. 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 förordningen (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster,

5. 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 förordningen (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster *och för Post- och telestyrelsens respek-*

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2016:1047.

*tive Finansinspektionens prövning av om skyldigheterna enligt 4 b kap. 1 och 3 §§ lagen (2010:751) om betaltjänster och föreskrifter om dessa skyldigheter som har meddelats med stöd av den lagen är uppfyllda,*

6. ansvara för officiell statistik enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, i fråga om inkvarteringsstatistik,

7. ansvara för förvaltning och utveckling av system och verktyg, inklusive databaser, för tillgänglighetsanalyser respektive för regionala analys- och prognosystem,

8. ansvara för kunskaps- och kvalitetsutveckling samt samverkan och samordning inom turism,

9. vara huvudansvarigt i Sverige för EU:s program för företagens konkurrenskraft och små och medelstora företag och samordna det svenska nätverket inom Enterprise Europe Network samt vara kontaktpunkt enligt Small Business Act,

10. informera om EU:s statsstödsregler på lokal, regional och nationell nivå samt, i den utsträckning regeringen beslutar, bistå när Europeiska kommissionen gör kontrollbesök som gäller statligt stöd,

11. främja svenskt deltagande och bistå Regeringskansliet i internationellt samarbete inom sitt verksamhetsområde,

12. tillhandahålla ett projekt- och stödärendehanteringssystem som uppfyller nationella krav och kraven i enlighet med EU:s regelverk,

13. för företag tillgängliggöra information inom miljöteknikområdet och ansvara för förvaltningen av den databas över svenska miljöteknikföretag och den karta över svenska referensanläggningar som tagits fram inom ramen för Sveriges miljöteknikråds kommittéuppdrag, och

14. vara ansvarig myndighet för att vidareutveckla och förvalta den elektroniska kontaktpunkten för tjänsteleverantörer enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden, i den ursprungliga lydelsen, och, tillsammans med berörda myndigheter, säkerställa att kontaktpunkten fungerar enligt lagen (2009:1079) om tjänster på

den inre marknaden och förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden.

7 b §

*Tillväxtverket ska samråda med Post- och Telestyrelsen i fråga om utformningen av de beskrivningar och analyser av hushållens och företagens tillgång till grundläggande betaltjänster som avses i 3 § 5.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

## 1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1008) om betaltjänster

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2010:1008) om betaltjänster att det ska införas fyra nya paragrafer, 4 a–4 c §§ och 6 a § och närmast före 4 a–4 c § rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### *Uttag av kontanter*

#### *4 a §*

*Den skyldighet som anges i 4 b kap. 1 § första stycket lagen (2010:751) om betaltjänster ska fullgöras enligt följande. Högst 0,30 procent av befolkningen per den 1 januari 2017 får ha ett längre avstånd än 25 kilometer från respektive folkbokföringsadress till en plats för att ta ut kontanter över disk eller i uttagsautomat från betalkonton med grundläggande funktioner i det aktuella bankaktiebolaget.*

*Sådana platser där kontantuttag kan göras och för vilka statligt stöd enligt förordningen (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster har beviljats ska inte beaktas vid en prövning av om kravet i första stycket är uppfyllt.*



### *Hantering av dagskassor*

#### *4 b §*

*Den skyldighet som anges i 4 b kap. 3 § första stycket lagen (2010:751) om betaltjänster ska fullgöras enligt följande. Högst 1,22 procent av befolkningen per den 1 januari 2017 får ha ett längre avstånd än 25 kilometer från respektive folkbokföringsadress till en plats för hantering av dagskassor som möjliggör insättning av kontanter på betalkonton i det aktuella bankaktiebolaget.*

*Sådana platser för hantering av dagskassor för vilka statligt stöd enligt förordningen (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster har beviljats ska inte beaktas vid en prövning av om kravet i första stycket är uppfyllt.*

### *Beräkning av avstånd och sanktionsavgifter*

#### *4 c §*

*Beräkningen av avstånd enligt 4 a och 4 b §§ ska baseras på uppgifter från Tillväxtverket. Även beräkningen av antalet berörda personer enligt 4 b kap. 14 § lagen (2010:751) om betaltjänster ska baseras på uppgifter från Tillväxtverket.*

*6 a §*

*Post- och telestyrelsen får meddela föreskrifter om*

*1. beräkningen av avstånd enligt 4 a–4 c §§,*

*2. de åtgärder som avses i 4 b kap. 19 § 1 lagen (2010:751) om betaltjänster, och*

*3. den uppgiftsskyldighet som avses i 4 b kap. 19 § 2 samma lag.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

## 1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster att 4 § ska ha följande lydelse

*Nuvarande lydelse*

Stöd får lämnas, i mån av tillgång på medel, till företag som bedöms kunna tillhandahålla grundläggande betaltjänster där det finns ett behov av sådana tjänster.

Vid bedömningen av om det finns ett behov ska hänsyn särskilt tas till avståndet till närmaste tillhandahållare av grundläggande betaltjänster och till det uppskattade antalet användare av tjänsterna.

Stöd ska inte lämnas om det är sannolikt att någon annan aktör inom rimlig tid kommer att tillhandahålla grundläggande betaltjänster på kommersiell grund.

*Föreslagen lydelse*

4 §

Stöd får lämnas, i mån av tillgång på medel, till företag som bedöms kunna tillhandahålla *eller möjliggöra för ett annat företag att kunna tillhandahålla* grundläggande betaltjänster där det finns ett behov av sådana tjänster.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

2. Vid prövningen av en ansökan om stöd som har gjorts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.



## 2 Kommitténs uppdrag avseende kontanter

Kontantanvändningen minskar snabbt i Sverige sedan ett antal år tillbaka. Sverige är det enda land i världen där mängden utestående kontanter i samhället har sjunkit under ett decennium.<sup>1</sup> Den sista april 2018 var kontantmängden i cirkulation 56,6 miljarder kronor eller 1,2 procent av Sveriges BNP, vilket är den lägsta nivån bland jämförbara länder. Bankerna har kraftigt dragit ner på kontantservicen till sina kunder. Mellan 2011 och 2016 mer än halverades antalet bankkontor med kontantservice. Andelen kontanta betalningar i handeln har minskat från nära 40 procent 2010 till cirka 15 procent 2016, en utveckling som också är i det närmaste unik i ett internationellt perspektiv. Utländska medier från många olika länder kommer till Sverige för att göra reportage om framtidens kontantlösa samhälle.

Riksbanken har enligt regeringsformen monopol på att ge ut sedlar och mynt i Sverige och svarar enligt riksbankslagen för landets försörjning av sedlar och mynt. Även om sedlar och mynt utgivna av Riksbanken utgör s.k. lagliga betalningsmedel, är vare sig banker eller företag enligt gällande rätt skyldiga att handha eller acceptera kontanter som betalningsmedel.

Riksbanken bevakar och följer utvecklingen för kontanterna i samhället. Däremot är det ingen myndighet som har ett tydligt utpekat ansvar för en fungerande kontanthantering i Sverige. Med kontanthantering avses här distribution av kontanter i form av att driva depåverksamhet, uppräkningsverksamhet<sup>2</sup> och att transportera kontanter i samhället. Detta är tjänster som i dag tillhandahålls av privata

---

<sup>1</sup> Detta avser cirkulationsvolymen av kontanter. När det gäller transaktionsvolymen faller den dock i fler länder även om minskningen går snabbast i Sverige och övriga nordiska länder.

<sup>2</sup> Med uppräkningsverksamhet avses att räkna, äkthetskontrollera och kvalitetssortera kontanter och se till att motsvarande belopp sätts in på av kunden angivet konto.

företag i form av depåägaren Bankomat AB och värdetransportbolagen (värdebolagen) Loomis AB och Nokas AB.

Vidare finns i dag ingen myndighet som har ett formellt ansvar för tillgången till kontanttjänster i samhället i form av möjlighet till insättning och uttag av kontanter på konto. Riksdagen har dock beslutat om målet att alla i samhället ska ha tillgång till *grundläggande betaltjänster* till rimliga priser (prop. 2006/07:55, bet. 2006/07:TU16).<sup>3</sup> I begreppet grundläggande betaltjänster ingår 1) kontantuttag, 2) betalningsförmedling, i form av framför allt räkningsbetalningar, och 3) möjligheten för föreningar och företag att kunna deponera sina dagskassar. Länsstyrelserna har i uppdrag att bevaka situationen för grundläggande betaltjänster runtom i landet och vid behov genomföra stöd- och utvecklingsinsatser. Post- och telestyrelsen ska främja länsstyrelsernas arbete. Post- och telestyrelsen har medel från statens budget till sitt förfogande som länsstyrelserna och andra myndigheter kan söka för arbetet med grundläggande betaltjänster. I riksdagens beslut om allas tillgång till grundläggande betaltjänster klargjordes att det i första hand är marknaden som bör tillhandahålla dessa tjänster. Det innebär att Post- och telestyrelsen och länsstyrelsernas insatser begränsar sig till bevakning, analys och enskilda marknadskompletterande punktinsatser, främst genom att stödja handlare i glesbygd så att dessa kan erbjuda grundläggande betaltjänster. Arbetet består också i att möjliggöra för fler människor att ta del av digitala betaltjänster.

Samstämmiga rapporter från såväl privata aktörer, berörda myndigheter och forskning pekar mot att den pågående utvecklingen med en snabbt minskande kontantanvändning gör det allt svårare att upprätthålla kontanthantering, i form av depåverksamhet, uppräkningsverksamhet och kontanttransporter, på kommersiell basis i hela Sverige. Även när det gäller kontanttjänster som uttag och dagskassehantering blir de kommersiella förutsättningarna allt mer utmanande. Om nuvarande utveckling fortsätter kan Sverige relativt snart riskera att befinna sig i en situation där det inte finns en fungerande kontanthantering i hela landet och att det i vissa delar av Sverige inte kommer att finnas möjlighet att ta ut och sätta in kontanter på bankkonton. I förlängningen innebär en sådan utveckling att det inte kommer att gå att använda kontanter som betalningsmedel i hela landet.

---

<sup>3</sup> Även Parlamentariska Landsbygdskommittén uppmärksammade frågan i sitt slutbetänkande (SOU 2017:1).

## 2.1 Kommitténs direktiv i kontantfrågan

Kommittén ska enligt kommittédirektiven analysera och bedöma samt föreslå de författningsändringar som den anser nödvändiga avseende Riksbankens ansvar för kontanthantering, kontantförsörjningen, kontanttillgången och beredskapen i betalningssystemet. Kommittén ska specifikt överväga

1. hur Riksbankens ansvar för en väl fungerande kontanthantering i hela landet bör tydliggöras i lag
2. hur Riksbankens ansvar för beredskapen i betalningssystemet vid fredstida kriser samt vid höjd beredskap bör tydliggöras i lag
3. innebörden av Riksbankens monopol på att ge ut sedlar och mynt utifrån det faktum att efterfrågan på kontanter har minskat och att kontanter har ersatts av framför allt olika former av elektroniska transaktioner
4. Riksbankens roll och ansvar för kontanttillgången i hela landet och kostnaderna för denna, och
5. om lagstiftningen angående Riksbankens beredskapsansvar vid fredstida kriser samt vid höjd beredskap behöver moderniseras.

Kommittén ska utarbeta de författningsförslag som den bedömer vara nödvändiga med anledning av de överväganden som gjorts.

## 2.2 Avgränsningar och precisering av uppdraget

Frågan om Riksbankens ansvar för beredskapen i betalningssystemet måste ses i ett helhetsperspektiv och inte enbart ses som en fråga om kontanter. För det första är Riksbankens betalningssystem för stora betalningar (RIX) en central del av betalningssystemet i vid bemärkelse<sup>4</sup> liksom övrig finansiell infrastruktur. För det andra är kontanter endast en mindre del av marknaden för massbetalningar där tjänster som Bankgirot, betalningar via bank- och kreditkort samt Swish i dag är betydligt mer omfattande såväl sett till antalet transaktioner som till transaktionsvärde. Kommittén bedömer mot denna

---

<sup>4</sup> Här avses infrastrukturen för elektroniska och fysiska betalningar som helhet, till skillnad från ett enskilt betalningssystem i avgränsad mening, såsom RIX.

bakgrund att frågan i direktiven om Riksbankens ansvar för beredskapen i betalningssystemet föranleder en bredare analys än att bara studera kontanternas roll. Punkt 2 och 5 i direktiven (se avsnitt 2.1) kommer därför att behandlas i kommitténs slutbetänkande.

Detta delbetänkande fokuserar på frågan om situationen för kontanter i samhället. För det första behandlas frågan om kontanttillgången eller tillgången till kontanttjänster i samhället. Kommittén gör bedömningen att denna fråga innefattar ett stort antal aktörer utöver Riksbanken. Därför väljer kommittén att i sina överväganden inte bara analysera Riksbankens roll för tillgången till kontanttjänster utan även bl.a. bankernas, handelns och övriga statliga myndigheters roll. För det andra behandlas frågan om hur Riksbankens ansvar för kontanthantering i samhället bör tydliggöras i lag.

Frågan om vilka implikationer den minskade kontantanvändningen har för innebörden av Riksbankens grundlagsfästa monopol på utgivning av sedlar och mynt, i enlighet med punkt 3 i kommittédirektiven (se avsnitt 2.1), behandlas delvis i detta betänkande. Förslagen om rimlig tillgång till kontanttjänster (se framför allt kapitel 11) syftar nämligen till att stärka kontanternas ställning. Kommittén kan även komma att återkomma till frågan i slutbetänkandet.

## 2.3 Kommitténs arbete

Kommittén anser att eventuella åtgärder som rör kontanthantering och tillgången till kontanttjänster brådskar. Den pågående utvecklingen med snabbt minskande kontantanvändning innebär en allt högre risk för att det kan uppstå problem i kontantkedjan i Sverige, både när det gäller kontanthantering i form av depåverksamhet, uppräkningsverksamhet och transporter, och när det gäller tillgång till kontanttjänster riktade till allmänheten. I slutändan innebär problem inom kontanthantering och kontanttjänster att möjligheten att använda kontanter som betalningsmedel minskar. Därför har kommittén valt att prioritera arbetet med kontantfrågan högt och behandla frågan med förtur i detta delbetänkande. Målet för kommittén har varit att så snabbt som möjligt presentera bedömningar och förslag när det gäller kontanthantering och tillgången till kontanttjänster.



Kommittén har haft sex sammanträden där frågan om kontanter har diskuterats. Forskaren Niklas Arvidsson från Kungliga Tekniska Högskolan har talat inför kommittén om det kontantlösa samhället och utvecklingen av kontanternas roll inom handeln. Utöver kommittésammanträdena har arbetet bedrivits i en särskild arbetsgrupp med bl.a. sakkunniga och en expert. Vidare har kommitténs kansli under maj 2017 haft möten med företrädare för det norska finansdepartementet, Norges Bank m.fl. i Oslo. Slutligen har kommitténs kansli under hösten 2017 och det första halvåret 2018 haft cirka 30 möten med statliga myndigheter, företag, intresseorganisationer och andra intressenter som berörs av frågan om kontanthantering och tillgång till kontanttjänster i samhället.

## 2.4 Disposition av betänkandet

I kapitel 3 definieras ett antal, för framställningen centrala, begrepp kopplade till frågan om kontanter i samhället. I kapitel 4 beskrivs relevanta tidigare utredningar som har behandlat kontantfrågan i Sverige, såväl avseende kontanthantering som människors tillgång till grundläggande betaltjänster. I kapitel 5 beskrivs de nuvarande rättsliga förutsättningarna för kontanter i Sverige och det görs även en internationell utblick avseende unionsrätten. I kapitel 6 presenteras en översikt av den svenska betalningsmarknaden med speciellt fokus på kontanta betalningar i relation till andra betalningsformer. I kapitel 7 ges en beskrivning av kontanthantering i Sverige och dess aktörer. I kapitel 8 beskrivs allmänhetens tillgång till kontanttjänster och de aktörer som erbjuder dessa tjänster. Den mer beskrivande delen av betänkandet avslutas med kapitel 9 där ett samhällsekonomiskt perspektiv ges på betalningsmarknadens speciella kännetecken och kontantkedjan.

I kapitel 10 sammanfattas den problembild som kommittén har att förhålla sig till. Vidare anges vissa principiella utgångspunkter för eventuella åtgärder. I kapitel 11 redovisar kommittén olika vägar för att uppnå en mer kontrollerad utveckling för kontanterna i samhället. Kommittén redovisar i detta kapitel ett förslag till krav på vissa banker och utländska kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster så att det finns rimlig tillgång till dem i hela Sverige och hur kraven på rimlig tillgång ska specificeras. I kapitel 12 redovisas sedan

hur de föreslagna kraven ska följas upp. I kapitel 13 beskrivs hur statliga insatser inom området bör utformas i relation till de föreslagna kraven på vissa banker. I kapitel 14 redovisar kommittén en bedömning av hur Riksbankens ansvar för kontanthantering i samhället bör se ut och hur ansvaret bör tydliggöras i lag. I kapitel 15 görs sedan en konsekvensanalys av de förslag som kommittén lämnar i betänkandet. I kapitel 16 lämnas förslag till ikraftträdande- och övergångsbestämmelser för de förslag som lämnas. Författningskommentarer återfinns i kapitel 17.

### 3 Definitioner av centrala begrepp

I syfte att underlätta framställningen definieras i detta kapitel ett antal begrepp som förekommer såväl i befintlig lagstiftning som i den pågående samhällsdebatten om kontanter. De begrepp som kommittén anser behöver definieras för att uppnå ökad tydlighet är

- kontantförsörjning,
- kontanthantering,
- kontanttillgång (tillgång till kontanttjänster),
- möjlighet att betala kontant, och
- kontantkedjan.

När frågan om kontanter diskuteras används inte sällan vissa av dessa begrepp synonymt. Det är inte alltid tydligt vad som avses när exempelvis ”kontanthantering i samhället” diskuteras. För att kunna göra en analys av problembilden avseende kontanter och föreslå eventuella åtgärder är det viktigt att tydliggöra vad kommittén avser med begreppen och hur begreppen i förekommande fall förhåller sig till befintlig lagstiftning.

Med begreppet *kontantförsörjning* avses i detta betänkande Riksbankens utgivning av sedlar och mynt. Depåägare med kontantförsörjningsavtal kan hämta ut och lämna in dem vid Riksbankens anläggning utanför Stockholm. I begreppet innefattas även den slutgiltiga hanteringen av kontanter i form av makulering av uttjänta sedlar och mynt. Denna innebörd av begreppet kontantförsörjning motsvarar i huvudsak det sätt som Riksbanken i dag själv använder det.<sup>1</sup> Riksbanken svarar enligt lagen (1988:1385) om Sveriges Riksbank (riksbankslagen)

---

<sup>1</sup> På Riksbankens hemsida anges att Riksbanken 1) ger ut sedlar och mynt, 2) makulerar utslitna sedlar och mynt och 3) löser in sedlar som är ogiltiga.

för landets försörjning av sedlar och mynt. I förarbetena till riksbankslagen från mitten av 1980-talet framgår att begreppet kontantförsörjning där gavs en bredare innebörd och då ansågs innefatta även kontantdistribution i form av lagring, uppräknings och utlämning av sedlar och mynt till marknaden genom Riksbankens då existerande regionala kontorsnät (se vidare avsnitt 5.3).<sup>2</sup> I många hänseenden hade Riksbankens dåvarande kontorsnät samma funktion i kontantkedjan som de privata kontantdepåer som i dag drivs av Bankomat AB.

Enligt direktiven ska kommittén specifikt överväga hur Riksbankens ansvar för *kontanthantering* bör tydliggöras i lag. Begreppet kontanthantering förekommer inte i befintlig lagstiftning. Delar av det som i dag normalt beskrivs som en del av kontanthantering i samhället, i form av depåverksamhet, ansågs i riksbankslagens förarbeten (se ovan) ingå i Riksbankens uppgift att svara för landets kontantförsörjning. Med depåverksamhet avses lagring och att erbjuda inlämning och uthämtning av kontanter för övriga aktörer på kontantmarknaden. Utöver depåverksamheten ingår i begreppet kontanthantering normalt också kontanttransporter, uppräkningsverksamhet samt försäljning av kontanter till slutkunder i form av banker och handeln. Dessa uppgifter utförs normalt av värdebolag.

Det är enligt kommittén ändamålsenligt för framställningen att särskilja å ena sidan *grossistledet* i kontanthantering i form av depåverksamheten från *detaljhandelsledet* i form av uppräkningsverksamhet och kontanttransporter mellan depåer och slutkunder som exempelvis banker och handeln. Riksbanken har sedan slutet av 1980-talet minskat sin depåverksamhet. Riksbanken har i dag, sedan anläggningen i Mölndal stängdes 2013, endast kvar en anläggning utanför Stockholm för ut- och inlämning av kontanter. Vid denna anläggning är det i dagsläget endast den privata depåägaren Bankomat AB som kan hämta ut och lämna in kontanter. Hela kontanthantering i samhället, enligt kommitténs definition, sköts därmed i dag av privata bolag: Bankomat AB som driver kontantdepåer och värdebolagen Loomis AB och Nokas AB som sköter huvuddelen av alla kontanttransporter, uppräkningsverksamhet och försäljning av kontanter till slutkunder (se kapitel 7 för en närmare beskrivning av kontanthantering i Sverige).

Nära kopplat till kontanthantering är frågan om *kontanttillgången*. Kommittén ska specifikt överväga Riksbankens roll och

---

<sup>2</sup> SOU 1986:22, s. 108.

ansvar för kontanttillgången i hela landet och kostnaderna för denna. Kontanttillgång är ett problematiskt begrepp som ibland används liktydigt med exempelvis kontantmängd och därför riskerar att förvirra snarare än att klargöra. Kommittén väljer att i framställningen i stället använda begreppet *tillgång till kontanttjänster* och avser med detta möjligheten för individer, företag och ideella föreningar att ta ut och sätta in kontanter på bankkonton. Tillgången till kontanttjänster är en fråga som ofta väcker diskussion, inte minst som en följd av att de stora bankerna under det senaste decenniet kraftigt minskat antalet bankkontor med kontantservice.<sup>3</sup>

Ett ytterligare viktigt begrepp är *möjligheten att betala kontant*. Svårigheterna att få betala kontant är en fråga som har rönt en växande uppmärksamhet de två-tre senaste åren mot bakgrund av att ett ökande antal privata näringsidkare har slutat acceptera kontanter som betalningsmedel. Dessutom har vissa kommunala bolag som t.ex. parkeringsbolag och kollektivtrafikbolag slutat att ta emot kontanta betalningar. Processen mot minskad acceptans för kontanta betalningar förefaller accelerera. Enligt en studie uppger hälften av alla handlare att de kommer att sluta acceptera kontanta betalningar redan 2025 om utvecklingen fortsätter i nuvarande takt. År 2017 accepterade dock nästan alla handlare fortfarande kontanter.<sup>4</sup>

Med *kontantkedjan* avses i detta betänkande hela flödet av kontanter i samhället från det att en sedel produceras och ges ut av Riksbanken tills dess att den makuleras. Kontantkedjan används därmed som ett paraplybegrepp som innefattar övriga begrepp.

Alla delar av kontantkedjan från produktion till makulering är beroende av varandra. Riksbankens kontantförsörjning i form av utgivning och makulering av sedlar och mynt är en förutsättning för kontanternas existens. Vidare gäller att om kontanthantering, i form av depåverksamhet och transporter, inte fungerar tillfredsställande påverkar det tillgången till kontanttjänster direkt.<sup>5</sup> Slutligen är det uppenbart att utan tillgången till kontanttjänster – dvs. möjlighet

---

<sup>3</sup> Denna svårighet blev tydlig i samband med sedel- och myntutbytet som genomfördes under 2015–2017. Framför allt var det svårigheten att bli av med de gamla mynten och sätta in dem på bankkonto som uppmärksammades.

<sup>4</sup> Arvidsson m.fl. (2018).

<sup>5</sup> Problem som uppstod när Panaxia AB gick i konkurs fick exempelvis tydliga effekter på tillgången på kontanttjänster i samhället när uttagsautomater stod tomma (se SOU 2014:61, s. 117–123).

att ta ut från och sätta in kontanter på sitt bankkonto för allmänheten, företag och ideella föreningar – saknas det förutsättningar för att kontanter ska fungera som betalningsmedel i samhället.

## 4 Tidigare utredningar av kontantfrågan

### 4.1 Grundläggande betaltjänster

Frågan om kontanthantering och tillgång på kontanttjänster hänger nära samman med frågan grundläggande betaltjänster. I betänkandet *Samhällets behov av betaltjänster* från 2004 gjorde en utredning bedömningen att statens ansvar skulle avse grundläggande betaltjänster i form av betalningsförmedling, uttag av kontanter samt hantering av dagskassor för näringsidkare och ideella föreningar. Hur tjänsterna skulle tillhandahållas borde dock kunna anpassas över tiden utifrån behovet hos olika grupper. Utredningen konstaterade vidare att trenden i samhället mot en minskad kontantanvändning inte bör motverkas. Utredningen föreslog också att Svensk Kassaservice AB, dotterbolaget till Posten AB som vid den tiden erbjöd grundläggande betaltjänster, skulle läggas ner mot bakgrund av det minskade behovet av betaltjänster över disk och de stora förluster som redan gjorts på verksamheten.<sup>1</sup>

Utredningen ledde efterhand vidare till propositionen *Statens ansvar för vissa betaltjänster* (prop. 2006/07:55). I samband med riksdagens beslut med anledning av propositionen fastslogs det politiska målet att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser (bet. 2006/07:TU16). Propositionen och betänkandet utgör fortfarande den huvudsakliga grunden för den statliga politiken inom grundläggande betaltjänster.

I april 2010 fick Post- och telestyrelsen ett regeringsuppdrag med syfte att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster efter sommaren 2012. Då skulle det avtal som knutits inom ramen för en nationell upphandlingslösning för grundläggande betaltjänster, som

---

<sup>1</sup> SOU 2004:52.

etablerades 2008, löpa ut. Post- och telestyrelsen gjorde i sin slutrapport bedömningen att det politiska målet om allas tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser bäst säkerställs genom regionala stöd- och utvecklingsinsatser. Utredningen lade grunden till den regionala struktur som i dag finns avseende både bevakning av samt stöd och insatser för att öka tillgången till grundläggande betaltjänster.<sup>2</sup>

## 4.2 Betalkontodirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/92/EU om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner (betalkontodirektivet) har relevans för kontantfrågan eftersom de kontanttjänster, i form av insättningar och uttag av kontanter som behandlas i detta delbetänkande, normalt är kopplade just till betalkonton för individer och företag. I samband med den proposition som syftade till att genomföra direktivet i svensk rätt aktualiserades återigen frågan om kontanternas roll för att alla invånare i Sverige ska anses ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser i enlighet med det mål som riksdagen beslutade om 2007. I utredningens delrapport<sup>3</sup>, såväl som i propositionen och finansutskottets betänkande, konstaterades att det inte är nödvändigt att alla kreditinstitut som tillhandahåller betalkonton med grundläggande funktioner ska tillhandahålla samtliga betaltjänster för att betalkontodirektivet ska anses vara införlivat i svensk rätt (prop. 2016/17:129, bet. 2016/17:FiU33).

Vidare konstaterade finansutskottet att det finns en kvarstående efterfrågan på manuella kontanttjänster när det gäller såväl konsumenter som föreningar. Utskottet hänvisade frågan till denna kommitté (bet. 2016/17:33, s 13).

## 4.3 Kontantheringen

Kontantheringsutredningen fokuserade i sitt betänkande *Svensk kontanthering* (SOU 2014:61) i hög utsträckning på reglering av värdebolagens uppräkningsverksamhet i form av ett förslag till en lag

---

<sup>2</sup> PTS (2012).

<sup>3</sup> Fi 2015:2 (2016).



om viss uppräkningsverksamhet. Bakgrunden var värdebolaget Panaxia AB:s konkurs.<sup>4</sup> Utredningen analyserade också kontanthantering i samhället och ansvarsfördelningen mellan den privata sektorn och staten (dir. 2013:71).

Utredningen föreslog att det tydligare skulle framgå att Riksbanken *ska* svara för landets försörjning med kontanter genom att *ge ut* sedlar och mynt och att Riksbanken även i övrigt *får* svara för landets försörjning med kontanter. Förslaget att förtydliga uppdraget följde av det faktum att det utifrån gällande lagstiftning och förarbeten var otydligt vad kontantförsörjningsuppdraget bestod i, speciellt när det gällde distributionen av sedlar och mynt.<sup>5</sup>

Utredaren bedömde vidare att det fanns goda skäl att välja Riksbanken som den myndighet som ska ha det övergripande ansvaret för kontanthantering i Sverige och att detta borde förtydligas i lag. I det övergripande ansvaret föreslog utredningen att Riksbanken skulle åläggas att följa och årligen rapportera om utvecklingen på kontanthanteringsområdet. I Riksbankens övergripande ansvar borde det, enligt utredningen, ingå att minst två gånger per år samla de mest centrala myndigheterna på kontanthanteringsområdet i ett råd för kontanthantering, för utbyte av information. Utredningen föreslog vidare att vissa företag som står under tillsyn samt myndigheter som ingår i rådet för kontanthantering, skulle bli skyldiga att lämna de uppgifter som Riksbanken behöver för att kunna följa kontanthantering i landet.

Utöver att följa och rapportera utvecklingen föreslog Kontanthanteringsutredningen även att det skulle vara tydligt att Riksbanken i sitt agerande alltid måste beakta att den i någon mening har det yttersta ansvaret för kontanthantering i landet. I händelse av extraordinära situationer bör Riksbanken överväga olika åtgärder och, vid behov, agera. Utredningen konstaterade att det i en given situation kan finnas skäl för Riksbanken att ta på sig ett mer omfattande ansvar för kontanthantering än vad som är fallet i dag. Riksbanken måste väga nyttan av varje åtgärd mot kostnaderna för denna och mot konsekvenserna i övrigt.

När det gällde ytterligare regleringar avseende kontantkedjan i relation till sedlars och mynts rättsliga ställning konstaterade utredningen ”att en heltäckande kontanthanteringskedja kan uppnås utan

---

<sup>4</sup> SOU 2014:61, s. 173–216.

<sup>5</sup> SOU 2014:61, s. 163–167.

att det krävs att banker och finansiella institut ska vara skyldiga att ta emot kontanter”. Denna analys baserade sig dock inte på en analys av de ekonomiska förutsättningarna för att upprätthålla en kontantkedja utan utgick från en mer renodlad juridisk analys av frågan. Utredningen betonade också att den enbart fokuserade på frågan om kontanthantering men inte behandlade tillgången till kontanttjänster och möjligheten för allmänheten att göra kontanta betalningar. Kontanthanteringsutredningens betänkande har ännu inte föranlett någon proposition.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> SOU 2014:61, s. 167–173, innehåller de olika förslagen som utredningen lämnade angående Riksbankens ansvar för kontanthantering.

## 5 Rättslig reglering av kontanter

### 5.1 Kontanter som lagliga betalningsmedel i svensk rätt

Sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken är lagliga betalningsmedel (5 kap. 1 § andra stycket riksbankslagen). Frågan är vad denna bestämmelse innebär i praktiken. I de ursprungliga förarbetena till riksbankslagen sägs att innebörden av bestämmelsen är att var och en är skyldig att ta emot sedlar och mynt som betalning (prop. 1986/87:143 s. 64).

Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, har dock i rättsfallet HFD 2015 ref. 49 uttalat att avtalsparterna i vissa fall kan komma överens om att betalning ska ske med andra betalningsmedel än kontanter. Enligt HFD gäller således inte skyldigheten för en borgenär att ta emot betalning i kontanter utan undantag. HFD uttalade vidare att vissa rättsförhållanden, eller delar av ett rättsförhållande, även på offentligrättsligt reglerade områden i rättspraxis har ansetts ha en sådan civilrättslig karaktär att de bör bedömas enligt civilrättsliga regler. Vidare uttalade HFD att det även i lag kan finnas undantag från bestämmelsen i riksbankslagen.

Av rättspraxis följer således att bestämmelsen om lagliga betalningsmedel i riksbankslagen i stor utsträckning, särskilt i civilrättsliga rättsförhållanden, kan avtalas bort. Detta gäller t.ex. inom handeln och i förhållandet mellan en bank och dess kunder. Det är alltså inte tvingande för banker eller näringsidkare att acceptera kontanter. Bestämmelsen är således i hög grad dispositiv. Detta beror på en långtgående frihet att ingå avtal.

När det gäller vissa offentliga verksamheter såsom sjukvård har dock riksbankslagens bestämmelse om kontanter som lagligt betalningsmedel ansetts innebära rättigheter för individer att använda kontanter (HFD 2015 ref. 49). Kammarrätten i Stockholm har i ett

avgörande ansett att kommuners uttag av avgift för parkering på gatumark har sådana civilrättsliga inslag att det utgör ett undantag från den skyldighet att ta emot betalning i kontanter som annars följer av den aktuella bestämmelsen (kammarrättens dom den 13 april 2017 i mål nr 4350–16). Den aktuella kommunen ansågs därför ha rätt att besluta om att avveckla möjligheten till betalning av parkeringsavgifter med kontanter.

## 5.2 Kontanter i unionsrätten

I unionsrätten finns regler och rekommendationer om bl.a. vilken ställning som sedlar och mynt i euro har. Inom euroområdet gäller att endast sedlar som har getts ut av ECB eller de nationella centralbankerna inom detta område ska vara lagliga betalningsmedel (artikel 128 i funktionsfördraget). Kommissionen har i en rekommendation anfört bl.a. att sedlar och mynt i euro som huvudregel bör tas emot i detaljhandeln.<sup>1</sup> I fråga om euro finns det ett visst utrymme för medlemsstaterna att införa begränsningar av rätten till att göra betalningar med sedlar och mynt, förutsatt att det finns andra lagliga sätt att reglera penningsskulder.<sup>2</sup> Enligt ECB kan behovet av att motverka penningtvätt vara ett skäl som motiverar sådana begränsningar.<sup>3</sup> ECB anser dock att begränsningar av rätten till kontantbetalningar måste vara proportionerliga i förhållande till det avsedda syftet och inte gå länge än vad som är nödvändigt för att uppnå detta. Denna tolkning innebär att näringsidkare endast kan vägra kontanta betalningar undantagsvis och i enlighet med principen om god tro, exempelvis om man tillfälligt saknar växel.

ECB:s synsätt är inte begränsat till euroområdet. ECB har nämligen tillämpat samma synsätt i ett yttrande som gällde den rättsliga regleringen av kontanta betalningar i Danmark.<sup>4</sup> ECB:s uttalande avsåg begränsningar som motiverades av behovet av att förebygga brott genom att begränsa rätten att betala med kontanter i butiker

---

<sup>1</sup> Kommissionens rekommendation av den 22 mars 2010 om omfattningen och effekterna av eurosedlars och euromynts ställning som lagliga betalningsmedel (2010/191/EU), s. 2.

<sup>2</sup> Skäl 19 till rådets förordning (EG) nr 974/98 av den 3 maj 1998 om införande av euron.

<sup>3</sup> ECB:s yttrande: Opinion of the European Central Bank of 6 October 2017 on limitations to cash payments (CON/2017/40).

<sup>4</sup> ECB:s yttrande: Opinion of the European Central Bank of 21 March 2017 on limiting the obligation to receive cash payments (CON/2017/8).

nattetid. ECB:s tolkning får dock sägas ha större praktisk betydelse för euroländerna än för övriga medlemsstater.

Sammantaget görs inte i unionsrätten, med utgångspunkt i ECB:s respektive kommissionens tolkning, på samma sätt som i svensk rätt någon tydlig distinktion mellan civilrättsliga respektive offentlig-rättsliga rättsförhållanden när det gäller rätten till kontant betalning. Med utgångspunkt i ECB:s synsätt ger unionsrätten en mer omfattande rätt att göra kontanta betalningar jämfört med vad som följer av svensk rätt. Det finns alltså en skillnad mellan Sverige och länderna i euroområdet avseende frågan om lagligt betalningsmedel. Detta skulle därför eventuellt kunna föranleda ändringar i svensk rätt om Sverige i framtiden skulle besluta sig för att införa euron som valuta.

### 5.3 Kontantförsörjningen

I 1 kap. 2 § tredje stycket riksbankslagen anges att Riksbanken ska främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Enligt regeringsformen har endast Riksbanken rätt att ge ut sedlar och mynt (9 kap. 14 §). Vidare anges i riksbankslagen att Riksbanken har till uppgift att svara för landets försörjning med sedlar och mynt (5 kap. 3 §). Att svara för landets kontantförsörjning innefattade enligt förarbetena till riksbankslagen såväl utgivning som distribution av sedlar och mynt. Detta ansågs vara en av de klassiska uppgifterna för en centralbank, som skulle komma till uttryck i lagen.<sup>5</sup> Vidare anges i förarbetena till riksbankslagen att ”när det gäller distributionen av sedlar och mynt skall riksbanken alltså ansvara för denna och det är [...] här som bankens kontorsnät har sin främsta uppgift”.<sup>6</sup> Sedan bestämmelserna i 5 kap. 3 § riksbankslagen ändrades 2005 får Riksbanken utföra kontantförsörjningsuppdraget i samarbete med annan.

På 1980-talet bedrev Riksbanken depåverksamhet i form av lagring samt möjlighet till in- och utlämning av kontanter via sitt regionala kontorsnät. Numera består Riksbankens roll i att vid sin anläggning utanför Stockholm erbjuda in- och utlämning till privata depåägare (i dag endast Bankomat AB) och utforma villkoren för detta. Villkoren utformas dels genom föreskrifter och avtal om kon-

---

<sup>5</sup> SOU 1986:22, s. 108.

<sup>6</sup> SOU 1986:22, s. 110.

tantförsörjning (in- och utlämning av kontanter), dels genom föreskrifter och avtal om räntekostnadsersättning för kontanter som lagras i privata depåer. Själva depåverksamheten i form av lagring, äkthetskontroll och försäljning till aktörerna i detaljhandelsledet, främst värdetransportbolag, ansvarar i dag den privata depåägaren Bankomat AB för. Bolaget sköter den på kommersiella grunder. De uppgifter som Riksbanken praktiskt utför motsvarar därför inte det som i förarbetena till riksbankslagen betraktades som sedvanliga uppgifter för centralbanker. Riksbanken har dock inblick i Bankomat AB:s depåverksamhet eftersom Riksbanken upprättar avtal om kontantförsörjning med depåägaren och utövar viss övervakning och kontroll över densamma (se vidare avsnitt 7.3).

Mot bakgrund av gällande rätt är det enligt kommitténs bedömning rimligt att utgå från att Riksbanken har ansvar för kontantförsörjningen i samhället genom att ge ut och makulera kontanter. Dessutom har Riksbanken ett ansvar för den del av kontanthanteringen som kan kallas depåverksamhet och avser lagring, samt in- och utlämning av kontanter till övriga aktörer på kontantmarknaden. Detta ansvar föreligger även om det i dagsläget är ett privat företag som sköter denna verksamhet. Denna depåverksamhet kan betecknas som grossistledet i kontanthanteringen i samhället. Riksbankens ansvar för denna enligt gällande rätt ändrades inte, enligt kommitténs bedömning, av de lagändringar som genomfördes 2005 genom vilka Riksbanken fick möjlighet att utföra kontantförsörjningsuppdraget i samarbete med annan och möjlighet gavs att betala räntekostnadsersättning till depåägare.

Att Riksbanken skulle ha ett ansvar för detaljhandelsledet i kontanthantering i form av kontanttransporter och försäljning till slutkunder och kontanttransporter i hela Sverige går dock inte på samma sätt att härleda ur förarbetena till riksbankslagen. Detta ”detaljhandelsled” i kontantkedjan har historiskt skötts av banker och värdetransportbolag. Riksbankens tidigare regionala kontorsnät med fri in- och utlämning av kontanter underlättade och subventionerade indirekt transporter till slutkunden. Värdetransporter, påfyllning av uttagsautomater och hantering av dagskassar har dock aldrig varit en del av Riksbankens myndighetsuppdrag. Att Riksbanken via bolaget Pengar i Sverige AB under åren kring 2000 drev ett eget värdetransportbolag bör ses som ett undantagsfall. Syftet

med att skapa bolaget var också att avyttra värdetransportverksamheten till privata aktörer så snart som det var möjligt.

Sammantaget bedömer kommittén att Riksbanken enligt gällande rätt har ett ansvar för kontantförsörjningen i samhället, i betydelsen att ge ut och makulera kontanter. Vidare har Riksbanken ett ansvar för depåverksamheten eller grossistledet i kontanthantering. Där emot kan inte Riksbanken anses ha ett särskilt ansvar för detaljhandelsledet i kontanthantering i form av kontanttransporter, uppräkningsverksamhet eller försäljning till slutkunder som banker och handeln.

## 5.4 Betalkonto med grundläggande funktioner

Det finns skäl att beröra ett par EU-rättsakter som har effekter på frågan om kontanter. EU:s andra betaltjänstdirektiv tillämpas inte på kontantbetalningar.<sup>7</sup> Enligt ett annat EU-direktiv, betalkontodirektivet, har dock konsumenter inom EU rätt till tillgång till betalkonton med grundläggande funktioner. Med ett sådant konto avses bl.a. att insättningar av kontanter över disk eller på annat sätt samt uttag från t.ex. uttagsautomater ska vara möjliga att genomföra.<sup>8</sup> Detta direktiv har i svensk rätt genomförts i betaltjänstlagen (2010:751) genom framför allt följande bestämmelser:

- Ett kreditinstitut enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse får inte vägra en konsument som är lagligen bosatt inom EES att öppna ett betalkonto med grundläggande funktioner som institutet tillhandahåller andra konsumenter (4 a kap. 1 § första stycket).
- Detta gäller dock inte om det skulle strida mot lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller om det finns särskilda skäl mot att tillhandahålla konsumenten ett betalkonto (4 a kap. 1 § andra stycket).

---

<sup>7</sup> Skäl 23 till Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG.

<sup>8</sup> 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, särskilt artiklarna 15 och 16.

I betaltjänstlagen berörs dock inte hur omfattande möjligheterna till insättningar respektive uttag av kontanter behöver vara hos ett kreditinstitut eller i vilken utsträckning t.ex. aktörer inom detaljhandeln ska vara skyldiga att ta emot kontanta betalningar. Vid genomförandet av EU-direktivet anförde regeringen att tillgången till kontanttjänster för kunder var tillräcklig för att uppfylla direktivets krav (prop. 2016/17:129, s. 3), en bedömning som delades av riksdagen. Finansutskottet konstaterade i det sammanhanget att det fanns en efterfrågan på manuella kontanttjänster över disk när det gäller såväl konsumenter som föreningar och företag. Utskottet hänvisade till Riksbankskommittén när det gällde frågan om kontanthantering (bet. 2016/17:FiU33, s. 13).



# 6 Den svenska betalningsmarknaden

## 6.1 Kontantanvändningen minskar snabbt

Kontantanvändningen minskar snabbt i Sverige. Minskningen går troligen snabbare än i något annat land. Det är dock svårt att mäta den faktiska kontantanvändningen i samhället. I stället används ofta mängden utestående kontanter som ett indirekt mått på kontantanvändningen.<sup>1</sup> Från 1950-talet har kontantmängden i Sverige i förhållande till BNP minskat från cirka 10 procent till cirka 1,2 procent i slutet av april 2018, vilket är den lägsta nivån bland alla utvecklade 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.<sup>2</sup> Vid samma tidpunkt var den utestående kontantmängden i Danmark 3,4 procent och i Norge 1,6 procent av BNP.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> Sedan 2007, då kontantmängden i Sverige nådde sin högsta nivå, har den nominella kontantmängden i form av utestående sedlar och mynt nästan halverats (se Figur 6.1). Att mängden utestående

---

<sup>1</sup> Kontantmängden påverkas av faktorer utöver den faktiska användningen av kontanter i samhället, framför allt av hur många som sparar i kontanter och om valutan används i andra delar av världen. Exempelvis speglar mängden utestående dollar dåligt den faktiska kontantanvändningen i USA. Detsamma gäller även i viss mån euron.

<sup>2</sup> BIS (2017), s. 422.

<sup>3</sup> Enligt statistik från Danmarks Nationalbanks och Norges Banks respektive hemsidor.

<sup>4</sup> Även införandet av lagkrav på kassaregister, ROT- och RUT-avdragen samt snabbt ökande e-handel är exempel på förändringar som framhållits som bidragande orsaker till minskad efterfrågan på kontanta betalningar och därmed även på kontanter. Se exempelvis Arvidsson m.fl. (2018).

kontanter har minskat i nominella termer i ett decennium är unikt i ett internationellt perspektiv. I Norge och Danmark har kontantmängden legat stabilt under samma period för att endast sjunka marginellt de senaste åren.

En ytterligare bild av den minskande kontantanvändningen ges av värdet av kontantuttag i uttagsautomater. Detta värde halverades under perioden 2006–2016, från 270 till 136 miljarder kronor.

Riksbankens stora sedel- och myntutbyte som pågick 2015–2017 skyndade också 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. Efter utbytet speglar den utestående kontantmängden i bättre utsträckning den faktiska kontantanvändningen i Sverige, enligt kommitténs bedömning. Detta eftersom de kontanter som nu är i cirkulation i högre utsträckning används för att faktiskt genomföra betalningar.

I Riksbankens undersökning *Svenska folkets betalningsvanor 2018* uppgav 61 procent av de svarande att de hade använt sig av kontanter för privata betalningar den senast 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 anmärkningsvärt snabb minskning på så kort tid. När det gäller uttag i uttagsautomater var det 20 procent som svarade att de aldrig tog ut kontanter i uttagsautomat 2018 vilket kan jämföras med 2016 då siffran var 9 procent. 70 procent av de svarande i undersökningen angav 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.

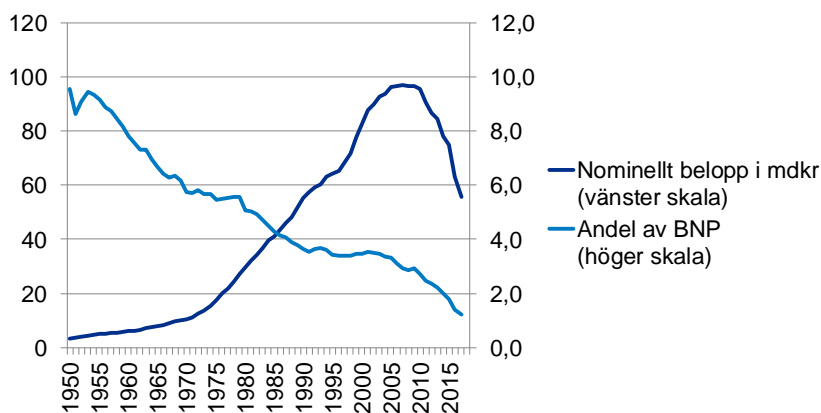
När det slutligen gäller inställningen till kontanternas minskade betydelse i samhället var 25 procent av de tillfrågade negativa, 47 procent positiva medan återstående 24 procent av de tillfrågade inte hade någon speciell åsikt i frågan.<sup>5</sup> Det är intressant att jämföra denna siffra med en undersökning från början av 2018 där 68 procent

---

<sup>5</sup> Riksbanken (2018).

av de tillfrågade personerna uppgav att de vill att kontanter ska finnas kvar som ett möjligt sätt att betala.<sup>6</sup> 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.

**Figur 6.1** Sedlar och mynt i cirkulation i Sverige, exklusive kontanter i banksektorn



Källor: Riksbanken och Statistiska centralbyrån.

## 6.2 Kontantanvändningen varierar inom befolkningen

Utifrån Riksbankens undersökning *Svenska folkets betalningsvanor 2018* går det även 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 under 10 procent att de huvudsakligen använde kontanter för mindre betalningar under 100 kronor. Personer med lägre

<sup>6</sup> Undersökning av SIFO på uppdrag av Bankomat AB, genomförd under januari och februari 2018.

utbildningsnivå och lägre inkomster använder också generellt sett kontanter oftare än befolkningen som helhet. Åldern är dock den faktorn som slår igenom tydligast i resultaten.

I länsstyrelsernas årliga bevakning av tillgången till grundläggande betaltjänster lyfts gruppen 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.<sup>7</sup>

I Riksbankens undersökning 2018 gjordes även en speciell sidostudie med urval av svarande i 33 kommuner som definierats som glesa landsbygdskommuner enligt Jordbruksverkets definition.<sup>8</sup> 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 boende på den glesa landsbygden är också generellt 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 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 5 kilometer för att undvika en avgift på 20 kronor för en kontantuttagstjänst som fanns tillgänglig på gångavstånd.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Länsstyrelserna (2017).

<sup>8</sup> Denna kategori innefattar kommuner som inte ingår i klassificeringarna Storstadsområden eller Stadsområden och som har en befolkning som är mindre än fem invånare per kvadratkilometer.

<sup>9</sup> Riksbanken (2018). 20 kronor motsvarar en avgift för kontantuttag som tas ut av kund av handlare för tjänsten Cash2go som är en enkel lösning för att erbjuda kontantuttag i butik.

### 6.3 Bankernas kontant-service minskar

Bankerna har historiskt haft en central roll för tillgången till kontant-tjänster i samhället i form av insättningar och uttag av kontanter på bankkonto. Bankernas verksamhet inriktas dock i allt mindre utsträckning mot att tillhandahålla kontant-tjänster över disk. Framför allt gäller det vissa stora banker. Utvecklingen är i vissa stycken dramatisk. Under perioden 2011–2016 mer än halverades antalet bankkontor med kontant-service – från 1 415 till 630 stycken. År 2016 erbjöd bara 40 procent av bankkontoren kontant-tjänster.<sup>10</sup> Utvecklingen förefaller fortsätta. Handelsbanken, som tidigare har gått mot strömmen i den generella utvecklingen av kontorsnätet, och som drev cirka 50 procent av det totala antalet bankkontor med kontant-service år 2017,<sup>11</sup> är just nu inne i en process där 50–60 kontor håller på att stängas. En betydande del av dessa har kontant-service och ligger i glesbygd.

Nedläggningen av bankkontor med kontant-service 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. Däremot har nedläggningen av kontor med kontant-service påverkat privatpersoner, föreningar och småföretag som vill sätta in kontanter på ett bankkonto. Enligt Bankomat AB finns det i Sverige i dagsläget cirka 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 och Sparbankerna innebär det att även alla kunder i SEB, Handelsbanken, Danske Bank, Nordea och Länsförsäkringar, nu kan använda dem i stället för som tidigare bara Swedbanks och Sparbankernas kunder. En viktig del i Bankomat AB:s nuvarande strategi är att i stället för enskilda uttagsautomater bygga fullständiga kontantcenter med såväl insättnings- som uttagsautomater.

Värt att notera är dock att den geografiska spridningen av insättningsautomater i dagsläget är begränsad. De tre automater som finns i Norrlands inland ligger exempelvis alla tre i Östersunds centrum.<sup>12</sup> Det innebär att föreningar och småföretag, men också privatpersoner, i stora delar av Norrlands inland måste hitta andra lösningar för att exempelvis sätta in dagskassar på bankkonto. Det

---

<sup>10</sup> PTS (2017a), s. 2.

<sup>11</sup> Enligt uppgifter från Pupos Serviceanalys avseende september 2017.

<sup>12</sup> Data från Pupos Serviceanalys avseende september 2017.

kan t.ex. röra sig om kvarvarande bankkontor med kontantservice, betaltjänstombud eller serviceboxar.

## 6.4 Elektroniska betalningar ökar snabbt

Samtidigt som kontantanvändningen minskar ökar elektroniska betalningar snabbt. Antalet kortbetalningar, dvs. betalningar med bankkort eller kreditkort, har ökat med 162 procent mellan 2006 och 2016 och det totala transaktionsvärdet med 78 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 cirka 460 kronor till 310 kronor mellan 2006 och 2016.<sup>13</sup> Av Riksbankens enkätundersökning *Svenska folkets betalningsvanor 2018* framgår också 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.<sup>14</sup>

Den tekniska utvecklingen och innovationer har förenklat och effektiviserat betalningarna samt även ökat utbudet av elektroniska betalningstjänster. 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 och på så sätt att betallösningen är mobil och kan användas exempelvis 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 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 bankers kort funktionen för kontaktlösa betalningar och efterhand som kort byts ut får fler och fler människor tillgång till tjänsten. Sverige har varit relativt sent med att gå över till kontaktlösa betal-

---

<sup>13</sup> Riksbankens betalningsstatistik. Se [www.riksbank.se/sv/statistik/betalningar-sedlar-och-mynt/betalningsstatistik/](http://www.riksbank.se/sv/statistik/betalningar-sedlar-och-mynt/betalningsstatistik/).

<sup>14</sup> Riksbanken (2018).

ningar 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 att det inte krävs verifiering eller ID-kontroll för att genomföra en betalning.

#### 6.4.1 Snabbt genomslag för mobila betalningar

En företeelse som växer snabbt är betalningar via mobiltelefon. Det finns lösningar som använder kortinfrastrukturen för att genomföra betalning, exempelvis 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 sex av Sveriges största banker: Danske Bank, Handelsbanken, Länsförsäkringar Bank, Nordea, SEB, samt Swedbank och Sparbankerna. Under november 2013 anslöt sig Skandiabanken och under 2014 även ICA Banken AB. Den underliggande infrastruktur som möjliggör tjänsten Swish drivs av bolaget Bankgirot AB som också är gemensamt ägt av samma ovan nämnda banker. Den bank som vill erbjuda tjänsten Swish måste först ansluta sig till Bankgirots betalsystem Betalningar i Realtid (BiR) som kan hantera sekund-snabba transaktioner dygnet runt, årets alla dagar.

Antalet elektroniska gireringar<sup>15</sup> har ökat med 157 procent och transaktionsvärdet med 74 procent under perioden 2006–2016. 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 cirka 275 miljoner 2017 vilket är en ökning med över 1 000 procent. I april 2018 var det totala antalet användare av Swish för privatpersoner 6,3 miljoner, vilket motsvarar cirka 75 procent av alla Sveriges invånare över 15 år. Det månatliga transaktionsbeloppet har mer än tiodubblats på tre år. I april 2018 gjordes betalningar värda 14,3 miljarder kronor med Swish mellan privatpersoner.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Girering innebär överföring av pengar till betalningsmottagare. Gireringar är i denna definition kontobaserade i stället för kortbaserade. Räkningbetalningar via internetbank är en vanlig förekommande form av elektronisk girering.

<sup>16</sup> Getswish AB (2018).

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 även inom detta område.

#### 6.4.2 Digitalt utanförskap och betalningar

Många människor tar inte del av digitala betaltjänster. Det finns olika uppskattningar av hur stort antal personer i Sverige som inte är digitalt delaktiga. Olika studier har landat i intervallet 0,8–1,5 miljoner personer.<sup>17</sup> En studie från 2017 visar vidare att cirka 400 000 äldre eller 20 procent av alla personer över 65 lever i digitalt utanförskap.<sup>18</sup> Om en person inte är digitalt delaktig är det också generellt svårare för denne att ta till sig nya digitala betalningslösningar. Det innebär att kontanter ofta är fortsatt viktiga för denna grupp.

### 6.5 Kontanternas roll minskar i handeln

En ytterligare bild av situationen för kontanter i samhället ges av att studera utvecklingen i handeln. Andelen kontanta betalningar i handeln har minskat från nära 40 procent 2010 till cirka 15 procent 2016.<sup>19</sup> Enligt en nyligen publicerad studie utgjorde kontantbetalningar i de mest kontantintensiva butikerna under 2017 cirka 18 procent av det totala värdet på betalningarna medan kortbetalningarna utgjorde 71 procent. Återstående del utgjordes av fakturor.<sup>20</sup>

De senaste åren har företag inom hotell- och restaurangbranschen och inom handeln i allt högre grad slutat att acceptera kontanta betalningar. Även ett antal större butikskedjor har övergett kontanter som betalningsmedel, däribland mobiloperatörerna 3 och Telias butiker, Kungsängen och Svenska Bio. Även Stadium AB har under hösten 2017 lanserat ett koncept med kontantfria butiker i

---

<sup>17</sup> Svenska stadsnätföreningen (2016).

<sup>18</sup> Viscovi m.fl. (2017).

<sup>19</sup> Riksbanken (2017).

<sup>20</sup> Arvidsson m.fl. (2018). I de mest kontantintensiva butikerna ingår livsmedel, kläder, kiosker, böcker m.m.



Stockholm. Det finns inga helt tillförlitliga data över antalet näringsidkare som har slutat att ta emot kontanter, men processen förefaller accelerera. År 2017 accepterade dock fortfarande 97 procent av handlarna som är medlemmar i Svensk Handel kontanta betalningar.<sup>21</sup> Det finns en hög sannolikhet för en relativt dramatisk utveckling när det gäller acceptansen för kontanta betalningar bland näringsidkare. Av ett representativt urval av handlare som är medlemmar i organisationen Svensk Handel uppgav cirka 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.<sup>22</sup>

## 6.6 Den svenska betalningsmarknaden i ett europeiskt perspektiv

Inom euroländerna, dvs. de länder som har anslutit sig till den tredje etappen av EMU och infört euron som valuta, är kontantmängden generellt betydligt högre än i Sverige. I dessa länder är det i princip möjligt att betala med kontanter överallt. I euroområdet i sin helhet motsvarade kontantmängden omkring 10,7 procent av BNP vid utgången av 2016.<sup>23</sup> Delvis beror denna höga siffra på att eurosedlar liksom dollar används globalt som reservvaluta att ”stoppa i madrassen”. Den faktiskt cirkulerande kontantmängden i euroländerna har uppskattats till cirka 7 procent av BNP,<sup>24</sup> vilket även det är en jämförelsevis hög siffra och motsvarar en nivå där Sverige befann sig på 1960-talet.

Tätheten av uttagsautomater i Sverige är också bland de lägsta i Europa. År 2016 var hade Sverige, enligt statistik från Världsbanken, 35 uttagsautomater per 100 000 invånare. Detta kan jämföras med EU i sin helhet som hade i genomsnitt 68 stycken uttagsautomater per 100 000 invånare. Danmark hade 49, Frankrike 104 och Storbritannien hade 129 uttagsautomater per 100 000 invånare samma år.<sup>25</sup> Tyskland hade 121 stycken uttagsautomater per

---

<sup>21</sup> Arvidsson m.fl. (2018).

<sup>22</sup> Arvidsson m.fl. (2018).

<sup>23</sup> BIS (2017).

<sup>24</sup> Se exempelvis ECB (2017).

<sup>25</sup> Världsbanken. World Development Indicators. Indicator Automated teller machines ATMs per 100,000 adults.

Se <https://data.worldbank.org/indicator/FB.ATM.TOTL.P5?view=chart>.

100 000 invånare 2015. Till det låga antalet uttagsautomater i Sverige tillkommer det faktum att banker i de flesta EU-länder i högre grad erbjuder kontantservice på sina kontor än vad som är fallet i Sverige.

Det finns historiska orsaker till skillnaderna i användning av kontanter liksom bredare samhällseliga mönster som exempelvis IT-mognaden, samarbetet mellan banker och förtroendet för olika samhällsinstitutioner. Det finns också historiska och kulturella skillnader som rör betalningar. Tyskland lyfts ofta fram som ett land med en hög andel kontanta betalningar med en positiv attityd till att använda kontanter, även för större betalningar. I Tyskland råder också generellt sett en större skepsis kring kortbetalningar.<sup>26</sup>

Enligt en studie från 2017 användes kontanter som betalningsmedel i handel och restauranger i euroländerna i klart högre utsträckning än i Sverige. Andelen av totala transaktioner i handeln och på restauranger som gjordes med kontanter i Spanien, Italien, Tyskland och Österrike låg på runt 80 procent. De länder som hade lägst andel kontanta betalningar i undersökningen var Nederländerna, Estland och Finland där runt 50 procent av alla betalningar gjordes med kontanter. När det gäller transaktionsvärdet för betalningarna låg länderna med högst andel kontanta betalningar i handeln och på restauranger på runt 70 procent medan de länder som hade lägst andel låg på runt 30 procent av det totala transaktionsvärdet.<sup>27</sup>

I Sverige har uppskattningar av andelen kontanta betalningar i handeln avseende antalet transaktioner visat på 15 procent 2016 och att 18 procent av omsättningen i de mest kontantintensiva butikerna bestod av kontanta betalningar 2017.<sup>28</sup>

Undersökningen i euroländerna avser data från 2015 och 2016. Metoderna skiljer sig också delvis åt från de uppskattningar som gjorts av andelen kontanta betalningar i Sverige. Trots detta ger siffrorna en tydlig fingervisning om Sveriges unika position i förhållande till nästan alla andra europeiska länder när det gäller den låga användningen av kontanter som betalningsmedel i handeln.

---

<sup>26</sup> Schmidt (2016). I studien är det svårt att hitta någon enskild tydlig faktor som förklarar kontanters popularitet i Tyskland.

<sup>27</sup> Esselink och Hernandez (2017).

<sup>28</sup> Riksbanken (2017) och Arvidsson m.fl. (2018).

## Danmark

I en analys från Danmarks Nationalbank konstateras att situationen för kontanter i Danmark, liksom i Sverige, skiljer sig mycket från den i euroområdet. I Danmark uppskattas 23 procent av betalningarna i butiker och restauranger göras med kontanter, i jämförelse med närmare 80 procent totalt i euroområdet. Transaktionsvärdet för kontanta betalningar i handeln och på restauranger uppskattas i undersökningen till 16 procent av det totala transaktionsvärdet.<sup>29</sup> I Sverige uppskattas (som tidigare nämnts) att cirka 15 procent av antalet betalningar i handeln gjordes med kontanter 2016. Kontanta betalningar utgjorde vidare cirka 18 procent av omsättningen i de mest kontantintensiva butikerna 2017. Liksom i Sverige är det i Danmark stor skillnad mellan äldre och yngre medborgare i användningen av kontanter. Personer i åldersgruppen 15–29 år använder kontanter vid 9 procent av betalningarna medan motsvarande siffra för personer i åldersgruppen 70–79 år är 40 procent. 50 procent av danskarna uppgav att de skulle få problem om kontanter försvann som betalningsmedel.

Något som skiljer Danmark från Sverige är den danska lagen om kontantplikt som innebär att bemannade driftsställen i form av fysiska butiker, restauranger m.m. inte får avvisa kontanter som betalningsmedel om man tar emot elektroniska betalningar. Under 2017 lättades dock denna reglering upp genom att näringsidkare enligt den nya danska betalningslagen (LOV nr 652 af 08/06/2017) nu kan vägra ta emot kontanta betalningar mellan klockan 22 och 06, och i vissa områden mellan klockan 20–06.

---

<sup>29</sup> Danmarks Nationalbank (2017).



## 7 Kontanthantering i Sverige

I detta kapitel ges en beskrivning av den svenska kontantkedjan i allmänhet med speciellt fokus på de aktörer som sköter kontanthantering i Sverige. Det görs vidare en kort utblick avseende hur kontanthantering fungerar i de andra nordiska länderna.

### 7.1 Riksbankens historiska roll i kontanthantering<sup>1</sup>

Fram till mitten av 1980-talet hade Riksbanken regionala kontor i nästan varje län där man förvarade, lämnade ut och tog emot sedlar och mynt. Vid de dåvarande 23 regionala kontoren genomförde Riksbanken också äkthetskontroll, sortering och makulering av mottagna sedlar. När behov uppstod kunde banker vända sig till det lokala riksbankskontoret för att kostnadsfritt hämta ut eller lämna in sedlar och mynt. Riksbanken hade vid denna tid således en helt central roll för kontanthantering i samhället eftersom riksbankskontoren fyllde den funktion som de privata kontantdepåerna gör i dag och erbjöd tjänster nära slutanvändaren (framför allt banker, posten och handeln). Dessutom var tjänsten uthämtning och inlämning av kontanter avgiftsfri.

Under 1980-talet ökade automatiseringen av sedelsorteringen vid Riksbankens kontor. För att finna nya arbetsuppgifter åt personal som annars skulle ha blivit överflöd började Riksbanken erbjuda tjänster som exempelvis uppräknig av dagskassor och myntsortering åt företagskunder. För dessa tjänster tog Riksbanken ut marknadsmässiga avgifter av sina kunder. Under 1980-talet inledde Riksbanken också en process för att rationalisera kontanthante-

---

<sup>1</sup> Avsnittet bygger i hög utsträckning på framställningen i betänkandet SOU 2014:61 Svensk kontanthantering, s. 69–80, där en mer omfattande redogörelse finns avseende Riksbankens historiska roll i kontanthantering.

ringen och minskade, framför allt under 1990-talet, antalet riksbankskontor med tillhörande depåverksamhet. Depåerna togs i flera fall i stället över av privata aktörer såsom Posten AB och Securitas AB som tog över fyra depåer vardera 1993.

I slutet av 1990-talet bestod Riksbankens verksamhet inom kontantområdet av flera olika typer av uppgifter. Dels fanns rena myndighetsuppgifter i form av att ge ut, makulera och lagerhålla sedlar och mynt. Samtidigt fanns en hel del mer service- och marknadsorienterade tjänster som förpackning av sedlar och mynt, laddning av uttagsautomater och uppräkningsavdelning av dagskassar. Riksbanken hade därmed såväl ett myndighetsansvar för kontanthanteringens samtidigt som den var en marknadsaktör inom kontanthanteringens. Det senare avsåg uppräkningsavdelning från handeln och laddning och tömning av uttagsautomater – verksamheter som direkt konkurrerade med privata företag.

Denna situation ansågs vara problematisk och 1998 fattades beslut om att överföra myndighetens operativa kontanthantering till ett bolag – Pengar i Sverige AB (PSAB), som inledde sin verksamhet den 1 juni samma år och därmed tog över huvuddelen av Riksbankens kontanthantering. Bolaget erhöll i samband med bildandet ett kapitaltillskott på 419 miljoner kronor från Riksbanken. Riksbanken ville genom skapandet av bolaget tydligt separera myndighetsrollen från service-rollen och planen var att så snart som möjligt överlåta PSAB till privata aktörer.

Verksamheten i PSAB gick dock sämre än förväntat och som en del i omstruktureringsarbetet för att kunna nå ett rörelseöverskott startade PSAB även ett värdetransportbolag – Pengar i Sverige Värdetransport AB. År 2002 hade det bolaget sammanlagt 115 anställda. De främsta konkurrenterna, Securitas och Group 4 Falck, var kritiska till att PSAB hade en så nära koppling till Riksbanken.

Det fortsatt dåliga resultatet och den kritik som fanns mot PSAB ledde fram till att PSAB delades upp i två olika bolag där uppgifter som ansågs riksbanksnära – som kvalitets- och äkthetskontrollerade, makulerade kontanter samt Riksbankens kontantlager – lades i bolaget Svensk kontantförsörjning AB (SKAB). SKAB bedrev verksamhet på fyra orter i Sverige och det var på dessa kontor som andra aktörer kunde hämta ut och lämna in kontanter. SKAB fungerade därför som en grossist i kontanthanteringens. Den mer kommersiellt inriktade kontanthanteringsverksamheten eller detaljhandelsledet i

form av kontanttransporter och försäljning till slutkunder förflyttades i stället till ett dotterbolag i form av ett nytt Pengar i Sverige AB (nu förkortat PiS).

SKAB:s verksamhet återfördes till Riksbankens ordinarie verksamhet från och med oktober 2004. Efter en lång process av försök till försäljning av PSAB och sedermera PiS beslutade Riksbanken slutligen att lägga ner verksamheten i PiS i juli 2004. Beslutet fattades efter att en försäljning av verksamheten till Securitas AB ansågs problematisk i ett utlåtande från Konkurrensverket och att det behövdes en fördjupad granskning av affären. Detta besked innebar att Securitas AB drog sig ur affären.

Under bolagiseringsprocessen gjordes kapitaltillskott till bolagen. Det uppstod även andra kostnader genom att en värdetransportrörelse byggdes upp och avvecklades. Riksbanken konstaterade i en analys att merkostnaden för bolagiseringen och verksamheten 1999–2004 uppgick till cirka 500 miljoner kronor.<sup>2</sup> Finansutskottet uttalade kritik mot Riksbankens bolagisering, bl.a. att uppgifter som var myndighetsuppgifter hade lagts ut till ett bolag och att Riksbanken hade byggt ut en kommersiell verksamhet och blandat riksbanksnära uppgifter med kommersiell verksamhet (bet. 2003/04:FiU23, s. 29–31).

Nedläggningen av PiS och införlivandet av SKAB i Riksbanken ledde fram till den situation som i huvudsak har gällt sedan 2005, dvs. där Riksbankens roll i kontantkedjan är koncentrerad till utgivning och makulering samt utlämning till privata depåägare samt mottagande och makulering av uttjänade kontanter. En viktig förändring som har skett sedan 2005 är dock att antalet riksbankskontor med utlämning av kontanter har minskat från fyra stycken till endast ett återstående kontor utanför Stockholm.

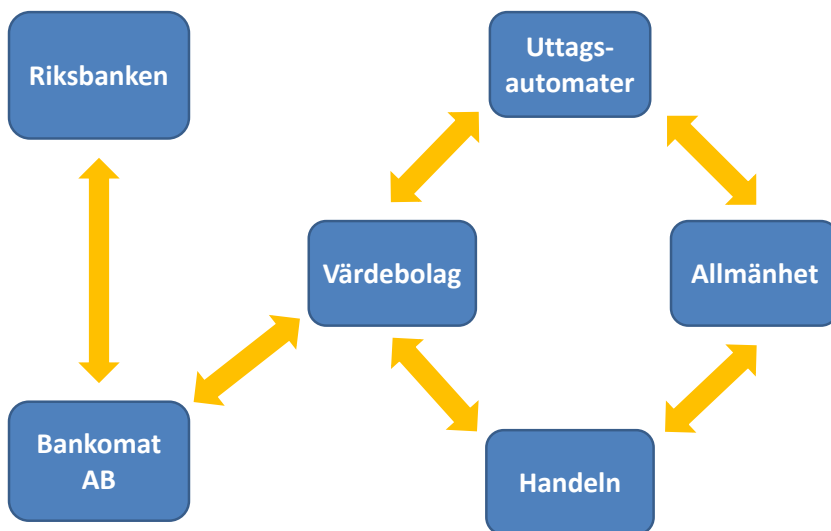
---

<sup>2</sup> Riksbanken (2006).

## 7.2 Kontantkedjan i dag

Kontantkedjans centrala nav består i dag av Riksbanken som står för kontantförsörjningen, depåägaren Bankomat AB<sup>3</sup> som sköter grossistledet i kontanthantering, samt de två värdebolagen Loomis AB och Nokas AB som står för kontanthanteringens detaljhandelsled och sköter den praktiska hanteringen av kontanter i samhället (se Figur 7.1). I ett bredare perspektiv och i enlighet med hur kommittén definerat kontantkedjan i kapitel 3 ingår även de aktörer som erbjuder kontanttjänster som banker, övriga uttagsautomatägare och betaltjänstombud i kontantkedjan. Slutligen ingår i kontantkedjan även handeln, övriga näringsidkare samt allmänheten som slutanvändare av kontanter i syfte att utföra och ta emot betalningar. Kontantkedjan börjar och avslutas hos Riksbanken som har ensamrätt både på att ge ut och makulera sedlar och mynt.

Figur 7.1 Den svenska kontantkedjan



Källa: Riksbanken.

<sup>3</sup> Bankomat AB ägs av Danske Bank, Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank. Under våren 2017 fusionerades företagen Bankomat AB och Bankernas depå AB (BDB) till ett bolag med två affärsområden: kontantautomater och depåverksamhet. De två tidigare bolagen hade samma ägare. Före fusionen var det BDB som var den enda depåägaren i kontantkedjan.



Kontanthantering i form av depåverksamhet, uppräkningsverksamhet och transporter har i takt med den tekniska utvecklingen successivt rört sig från en arbetsintensiv till en kapitalintensiv verksamhet. Ursprungligen bestod kontanthantering av ett stort antal kortare transporter av små kontantmängder, via t.ex. lantbrevbärare samt transporter till och från Riksbankens regionala kontor till bankkontor eller till posten. I början av 2018 består kontantkedjan av sex kontantdepåer och värdetransporter som framför allt flyttar större summor kontanter och kör längre sträckor mellan depåer, fyller på uttagsautomater och samlar in dagskassar. Fokus har delvis förflyttats från att tjäna pengar på själva transporter av kontanter till effektiva processer för att i realtid exempelvis optimera kontantflödet och kontantmängden i olika delar av landet och därigenom minska räntekostnaderna i förhållande till de intäkter aktörerna har från kontantförsäljningen.<sup>4</sup>

### 7.3 Riksbankens nuvarande roll i kontanthantering

I 5 kap. 3 § riksbankslagen anges att Riksbanken ska svara för landets försörjning med sedlar och mynt (se avsnitt 5.3 för en närmare analys av denna bestämmelse). År 2005 beslutade riksdagen, efter Riksbankens framställan, om en förändring i 5 kap. 3 § riksbankslagen. För det första infördes lagstöd för Riksbanken att bedriva kontantförsörjningsuppdraget<sup>5</sup> i samarbete med annan. För det andra infördes en bestämmelse att Riksbanken kan kompensera privata aktörer för den kostnad som finns i att inneha och lagra kontanter som förvaras på annan plats än hos Riksbanken. Denna ersättning sker i form av s.k. räntekostnadsersättning och innebär att den privata samarbetspartnern får ränta på de kontanter som förvaras i enlighet med Riksbankens föreskrifter. Detta var enligt förarbetena till lagändringen ett sätt att undvika transporter av kontanter till Riksbanken enbart för att depåägarna skulle slippa räntekostnaden kopplade till kontanterna

---

<sup>4</sup> SOU 2014:61, s. 67.

<sup>5</sup> Det bör noteras att *kontantförsörjningsuppdraget* här har en bredare definition än den definition som kommittén har valt av begreppet kontantförsörjning. Kontantförsörjningsuppdraget omfattar här depåverksamheten som i detta betänkande definieras som en del av *kontanthantering*.

(Riksbankens framställning till riksdagen 2004/05:RB3). Systemet med räntekostnadsersättning har allmänt ansetts fungera väl och vara ett effektivt sätt att lösa frågan om förvaring av kontanter i cirkulation där onödiga transporter minimeras.<sup>6</sup>

Förändringarna som trädde i kraft 2005 innebar att privata aktörer började sköta depåverksamheten i form av lagerhållning av kontanter samt att erbjuda inlämning och uthämtning av kontanter för övriga aktörer på kontantmarknaden. Depåägare sköter därmed sedan 2005 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 säsongsoverskott 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.

### 7.3.1 Kontanthanteringsrådet

Ett viktigt forum för diskussion om kontanthantering i samhället är det s.k. Kontanthanteringsrådet som Riksbanken bildade 2006. Förutom företrädare för Riksbanken består rådet av representanter från banker, kontantdepåbolag, värdebolag, detaljhandel, fackföreningar och berörda myndigheter. Kontanthanteringsrådet träffas en till två gånger per år. Utöver det sker arbete i två arbetsgrupper,

---

<sup>6</sup> Riksbanken (2010), s. 27.

säkerhetsgruppen och sedel- och myntgruppen, som båda är knutna till Kontanthanteringsrådet.

## 7.4 Bankomat AB den enda depåägaren

Bankomat AB är 2018 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 (se avsnitt 7.3). Det bör dock framhållas att det möjligt för alla banker att bli depåägare och ingå avtal om kontantförsörjning och räntekostnadsersättning med Riksbanken.

Bankomat AB har i början av 2018 sex stycken kontantdepåer i Sverige från Härnösand i norr till Malmö i söder. För fem år sedan var antalet depåer tolv stycken och det pågår diskussioner om att lägga ner ytterligare en eller två depåer inom det närmaste året. Den praktiska kontanthantering i depåerna utförs dock av värdebolag på uppdrag av Bankomat AB. Bankomat använder sig i dag av värdebolaget Loomis AB för att driva fem av sina sex depåer och Nokas AB för en depå.<sup>7</sup> I anslutning till Bankomat AB:s depåer driver även värdebolagen uppräkningscentraler och har egna depåer. Bankomat AB:s största kunder är banker och värdebolagen (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 RIX, Riksbankens betalningssystem för stora betalningar.<sup>8</sup> Bankomat AB betalar sedan ränta till ägarna för kontanterna. Utöver depåverksamheten driver Bankomat AB också runt 60 procent av samtliga uttagsautomater i Sverige (se avsnitt 8.1).

---

<sup>7</sup> De depåer som Loomis AB driver, och har en uppräkningscentral i anslutning till, ligger i Malmö, Göteborg, Örebro och Härnösand och norr om Stockholm. Depån som Nokas AB driver med tillhörande uppräkningscentral ligger söder om Stockholm.

<sup>8</sup> Att vara deltagare eller indirekt deltagare i RIX är ett krav för att kunna ingå kontantförsörjningsavtal och avtal om räntekostnadsersättning och därigenom kunna bli depåägare.

## 7.5 Värdebolagen sköter den praktiska kontanthantering i samhället

Värdebolagen Loomis AB och Nokas AB hämtar kontanter direkt från bankerna, handeln och restauranger. De tillhandahåller även serviceboxar på olika platser i landet där kunderna kan lämna dagskassar.<sup>9</sup> Utöver detta levererar de kontanter till olika kunder i form av växelkassar samt sköter påfyllnad av uttagsautomater. Vidare transporterar Loomis AB och Nokas AB kontanter mellan Riksbanken och Bankomat AB samt mellan Bankomat AB:s olika depåer. De sköter också, som tidigare nämnts, helt den operativa driften av Bankomat AB:s depåer. Den operativa driften 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.

Värdebolagen Loomis AB och Nokas AB sköter därmed i det närmaste all operativ hantering av kontanter i samhället. När den svenska kontantkedjan kartlades och analyserades i Kontanthanteringsutredningen (2014:61) behandlades de två värdebolagen Loomis AB och Nokas AB som likvärdiga och jämbördiga aktörer på kontanthanteringens marknaden. Sedan dess har Loomis AB stärkt sin ställning på marknaden och är i dag den dominerande aktören inom den svenska kontanthantering. Det är också Loomis AB som har avtal med Bankomat AB om att sköta den praktiska driften av fem av deras sex depåer, sköta driften av Bankomat AB:s uttagsautomater och det är Loomis AB som sköter Riksbankens mynthantering.

Det bör här framhållas att även övriga aktörer som erbjuder kontantjänster (se kapitel 8 för en närmare beskrivning av dessa aktörer) – t.ex. ICA Banken AB, företaget ClearOn AB:s kassagiroombud och Forex Bank AB – har en roll i ett kontanthanteringsperspektiv. Deras affärsidé bygger på cirkulation och fokuserar på verksamheter som tar emot mycket kontanter och har kapacitet och också intresse av att erbjuda kontantjänster. Det innebär att de effektiviserar kontanthantering i samhället genom att deras lokala cirkulation kan minska transporter till och från depåer.

---

<sup>9</sup> Det innebär att värdebolagen utöver att vara aktörer i kontanthantering även erbjuder kontantjänster i form av dagskassahantering direkt åt allmänheten i form av företag och föreningar.

## 7.6 Kontanthantering i de andra nordiska länderna

En jämförelse med hur kontanthantering fungerar i de andra nordiska länderna är speciellt intressant eftersom de precis som Sverige har en minskande kontantanvändning. Finland har euron som valuta, vilket innebär att landets förutsättningar för kontanthantering skiljer sig från Sveriges. Det bör också påpekas att kontanthantering i de nordiska länderna inte är representativ för Europa i övrigt. Flertalet europeiska länder har mer av en traditionell struktur där centralbanken är en aktiv part i stora delar av kontantflödet i samhället med omfattande regionala kontorsnät.<sup>10</sup>

### 7.6.1 Norge

Norges Bank har enligt dess egen beskrivning en tydlig grossistroll för kontanter i samhället. Norges Bank förser bankerna med kontanter från fem centralbanksdepåer, medan bankerna i sin tur har ansvaret för att förse allmänheten i form av individer och företag med kontanter. I praktiken har bankerna organiserat verksamheten genom att etablera privata kontantdepåer, som kan erhålla räntekompensation från Norges Bank för de kontanter som förvaras i depåerna. Norges Bank har också ansvar för att makulera slitna och utgångna sedlar och mynt. Bankerna har ansvar för att sortera och förpacka sedlarna och mynten innan de återcirkuleras eller levereras till Norges Bank. Precis som i Sverige utförs mycket av den praktiska kontanthantering av värdebolagen. Nokas AB driver fyra av fem av Norges Banks depåer. Loomis AB och Nokas AB äger och driver också de privata kontantdepåerna även om kontanterna i depåerna ägs av banker.<sup>11</sup> I Norges Banks depåer kan både uthämtning och inlämning göras under öppettiderna men det tas ut en avgift för att stimulera kontantcirkulation via de privata depåerna. Det finns möjligheter för andra banker än de som äger kontanterna i de privata depåerna att hämta ut och lämna in kontanter i Norges Banks depåer. Detta sker dock inte i någon nämnvärd utsträckning.

---

<sup>10</sup> SOU 2014:61, s. 125.

<sup>11</sup> Ibid, s. 285–289.

### 7.6.2 Danmark

I Danmark finns två privata kontantdepåer. En ligger i Århus och en i Köpenhamn. Dessa depåer ägs av Nordea respektive Danske Bank. Det är Loomis AB som driver de två kontantdepåerna åt bankerna. Dessutom är det Danmarks Nationalbank som bestämmer var depåerna ska vara lokaliserade och de priser som de privata depåägarna får ta av övriga aktörer. Danmarks Nationalbank interagerar endast med bankdepåerna som sedan sköter kontanttransaktioner med den övriga marknaden. Transporten från Danmarks Nationalbank till kontantdepåerna ansvarar Danmarks Nationalbank för. Nationalbankens tjänster är avgiftsfria. Det finns vidare inga begränsningar för när depåbankerna får hämta ut nya kontanter eller lämna in likviditetsöverskott till Nationalbanken. Endast banker kan vara kunder i kontantdepåerna men de använder underleverantörer i form av värdebolag för transporter till och från de privata depåerna.<sup>12</sup>

### 7.6.3 Finland

Finland ingår i euroområdet och lyder därmed under Europeiska centralbankens övergripande regelverk för kontanthantering. Däremot medger ECB:s regelverk ett visst utrymme att själva utforma distributionssystemet för kontanter. Det finns endast en privat kontantdepå i Finland. Finlands bank erbjuder utlämning och inlämning av sedlar från två regionkontor och Finlands Bank tar ingen avgift för inleverans eller utlämning av sedlar. Alla professionella sedelgrossistaktörer som banker, värdebolag och andra aktörer kan teckna kontrakt med Finlands Bank och Finlands Bank sätter inga begränsningar för när kontraktsparterna får lämna in säsongsöverskott och obrukbara sedlar eller hämta ut nya sedlar.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Ibid, s. 290–295 och Danmarks Nationalbank (2017).

<sup>13</sup> Ibid, s. 295–301.

#### 7.6.4 Jämförelse mellan Sverige och övriga Norden

I jämförelse med de andra nordiska länderna finns vissa särdrag i den svenska modellen för depåverksamheten och kontanthanteringens grossistled.

Danmark har en utpräglad privatiserad modell för grossistrollen i kontanthanteringens eftersom Danmarks Nationalbank inte själva bedriver någon depåverksamhet. Denna roll innehas av de två privata depåägarna Nordea och Danske Bank. I Sverige fungerar det i praktiken på motsvarande sätt genom Bankomat AB som är den enda depåägaren och förser övriga aktörer med kontanter. Det är dock i Sverige möjligt för alla banker att kunna hämta ut lämna in kontanter hos Riksbanken om de väljer att ingå ett kontantförsörjningsavtal med Riksbanken. Detta kan göras även om banken inte avser att bedriva någon depåverksamhet, i betydelsen att lagra och erbjuda andra aktörer uthämtning och inlämning. Skillnaderna i geografisk yta och befolkningstäthet mellan Sverige och Danmark ger bättre kommersiella förutsättningar för depåverksamhet i Danmark. Danmarks Nationalbank har dock en viss roll i kontanthanteringens då den sköter transporterna till och från de privata kontantdepåerna och bestämmer var de privata depåerna ska vara lokaliserade och även priserna för depåernas tjänster. I Sverige är det fritt för de privata depåägarna att bestämma var depåerna ska vara lokaliserade. Även prissättningen i Sverige är fri så länge den inte innebär en diskriminering mellan olika banker.

En faktor som skiljer ut Finland från de övriga länderna är att övriga aktörer på kontantmarknaden som värdebolag har möjlighet att hämta och lämna kontanter direkt hos Finlands Bank. I Finland har centralbanken därmed en mer aktiv roll i kontanthanteringens och fungerar i högre utsträckning som grossist medan de privata kontantdepåerna spelar en mindre roll.

Det norska systemet för depåer påminner om det svenska. I Norge finns dock fler centralbankskontor för utlämning och inlämning av kontanter. De privata depåägarna har därmed närmare till inlämning och uthämtning än i Sverige. Bankerna förlitar sig på de privata depåerna som ägs av värdebolagen Nokas AS och Loomis AS. I Norge kan andra än banker vara depåägare även om själva kontanterna i depån måste ägas av en bank. Praktiskt innebär detta förhållande ingen större skillnad mot hur det fungerar i Sverige eftersom

depåerna drivs av värdebolagen i anslutning till bolagens uppräkningscentraler. Andra banker än de som äger kontanter i depåer kan hämta och lämna kontanter i centralbanksdepåerna även om det i Norge, precis som i Sverige, inte görs i någon nämnvärd utsträckning. Inlämning och uthämtning kan ske under öppettiderna i Norges Banks depåer medan det i Sverige inte kan ske inlämning utöver makulatur och vid vissa övriga tidpunkter för att hantera säsongsöverskott. Norges Bank tar dock ut avgifter för inlämning och uthämtning vilket skiljer sig från Riksbanken som erbjuder denna tjänst gratis till depåägare.

Sammanfattningsvis intar Sverige i viss mån en särställning när det gäller hur mycket av grossistrollen i kontanthantering som i dag överläts åt marknaden. Även i jämförelse med de andra nordiska länderna, som alla har decentraliserade system för och strävar efter effektivitet i kontanthantering, har Sverige vissa särdrag. Den privata depåägaren har i den svenska modellen full frihet i pris-sättningen gentemot övriga aktörer för att hämta och lämna ut kontanter och var man lokaliserar sina depåer vilket skiljer sig mot den danska modellen. I Finland fungerar centralbanken som huvudsaklig grossist för övriga aktörer på kontantmarknaden och privata depåer har mindre betydelse för kontanthantering. I Norge, som i hög utsträckning har ett system för depåer som påminner om det svenska, kan inlämning av kontanter ske under öppettiderna i centralbanksdepåerna. Samtidigt tar Norges Bank ut avgifter för tjänsterna. I Norge finns fem centralbanksdepåer för ut- och inlämning av kontanter vilket underlättar för andra aktörer genom kortare transportavstånd.

## 7.7 Den svenska kontanthantering är sårbar

De stordriftsfördelar som finns i såväl depåverksamheten som i kontanthantering, i kombination med en trendmässigt minskande efterfrågan på kontanter, gör att det finns en tydlig tendens till att det utvecklas monopol inom kontantkedjan (se kapitel 9 för en mer ingående beskrivning). Sedan 2011 finns endast en privat depåägare i Sverige i form av Bankomat AB som verkar på kommersiella grunder. Denna depåägare anlitar i sin tur i huvudsak ytterligare ett privatägt värdebolag – Loomis AB – för att sköta den praktiska



kontanthantering i depåerna. Det är mycket svårt att som ny aktör ta sig in på kontanthanteringsmarknaden. Den svenska kontanthantering bygger därmed på att båda dessa bolags verksamhet fungerar tillfredsställande.

Om Loomis AB och Nokas AB inte upprätthåller sin verksamhet att transportera kontanter i hela Sverige skulle det riskera att få långtgående konsekvenser för kontantkedjan, troligtvis med svåra konsekvenser för handeln, bankerna och allmänheten. Om Bankomat AB av något skäl skulle välja att med kort varsel avveckla sin depåverksamhet skulle även det få långtgående konsekvenser eftersom det då inte skulle finnas någon som hämtade och lämnade kontanter hos Riksbanken och försåg samhället med kontanter.

Bankomat AB:s prissättning av tjänsterna för utlämning och inlämning av kontanter i sina depåer får en direkt effekt på efterfrågan på kontanter i samhället. Detsamma kan sägas gälla för Loomis AB:s och Nokas AB:s prissättning i förhållande till sina kunder för olika typer av tjänster som dagskassehantering eller växelkassor. Priserna för att såväl hämta ut som att lämna kontanter från Bankomat AB:s depåer har ökat kraftigt de senaste 10 åren. Bankomat AB menar att det är en direkt följd av den minskade kontantmängden samtidigt som de fasta kostnaderna för depåerna i form av utrustning och säkerhet är svåra att minska. Makten över priset ger dock ett stort inflytande för Bankomat AB och dess ägare att styra situationen för kontanter i samhället. Ett exempel är att en kraftig prisökning på såväl inlämning som uthämtning kan förväntas föras direkt vidare till slutkunden i handeln via Loomis AB eller Nokas AB. Den prishöjningen kan därför direkt påverka handlarens beslut att eventuellt sluta ta emot kontanta betalningar.

De krav som ställs via lagar och Riksbankens föreskrifter påverkar i hög utsträckning verksamheten hos både depåägare och värdebolag. I kommitténs samtal med värdebolagen har de framhållit att de krav som ställs av Riksbanken på depåägare försvårar konkurrens framför allt genom att aktörer, för att bli depåägare, måste vara bankinstitut som är deltagare i RIX eller på annat sätt har tillgång till RIX. Detta omöjliggör i dagsläget för värdebolagen att bli depåägare även om man skulle önska det. Värdebolagen har också framhållit Bankomat AB:s monopolmakt över prissättning av in- och utlämning av kontanter i depåer som ett potentiellt problem. Värdebolagen och Bankomat AB har även tagit upp tillgängligheten till

Riksbankens kontor utanför Stockholm som en viktig fråga, framför allt avseende inlämning av överskott av kontanter.

Sammanfattningsvis framgår att Sverige är ett av de länder med minst offentlig inblandning i kontantkedjan och där marknadskrafterna spelar störst roll. Det är den privata marknaden som förser Sverige med kontanter via depåverksamheten (grossistledet) och transporter, uppräkningsverksamhet och försäljning till slutkund (detaljhandelsledet). Riksbanken utövar visserligen viss övervakning och kontroll samt ställer krav på depåägare, men det är ett privat bolag som driver samtliga kontantdepåer där det är möjligt att hämta ut och lämna in kontanter för alla övriga aktörer inom kontantkedjan. Priserna för att hämta och lämna sätts helt fritt av den privata depåägaren liksom antalet depåer och lokaliseringen av dem.

Å ena sidan har privatiseringen av kontanthantering haft positiva effekter och lett till effektivitetsvinster. Inte minst har systemet med räntekostnadsersättning bidragit till att undvika onödiga transporter av kontanter fram och tillbaka till Riksbanken. Samtidigt innebär privatiseringen en ökad sårbarhet. Depåägaren Bankomat AB ägs av de svenska storbankerna som alla är vinstdrivande aktiebolag. Det finns ett tydligt kommersiellt intresse av att utnyttja de stordriftsfördelar och samordningseffekter som finns i depåverksamheten och det finns inga drivkrafter att bibehålla överkapacitet. För en marknad som liksom marknaden för kontanter samtidigt står inför en trendmässig minskning, till följd av minskad kontant-användning, innebär det enligt kommittén betydande risker att kontanthantering är så kraftigt beroende av två privata bolag som har monopol eller en tydligt marknadsdominerande position inom respektive del av kontanthanteringens grossistled (Bankomat AB) och detaljhandelsled (Loomis AB).

## 8 Tillgången till kontanttjänster

I kapitel 3 definierade kommittén *tillgång till kontanttjänster* som möjligheten att sätta in och ta ut pengar på ett bankkonto för privatpersoner och företag. Som framgår nedan finns det i dag flera olika sätt att utföra dessa tjänster på såsom uttagsautomater, serviceboxar, kontanthanterande bankkontor, och betaltjänstombud (vanligen i form av dagligvarubutiker) m.m.

### 8.1 Uttagsautomater

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. Mellan 2011 och 2015 låg antalet uttagsautomater relativt stabilt. Under 2016 och 2017 skedde dock ett trendbrott då antalet automater började minska. År 2017 var antalet 2 850 stycken vilket motsvarar en minskning med 14 procent i förhållande till år 2015.<sup>1</sup>

Alla bankkunder 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 banker har ett avtal direkt med automatägarna eller så sker det med hjälp av systemet med s.k. Interchange-avgift där kunderna är anslutna till antingen Visa eller Mastercard och där alla banker betalar samma pris per uttag till den som driver uttagsautomaten.

---

<sup>1</sup> Enligt data från Pupos Serviceanalys och Riksbankens betalningsstatistik (för den sistnämnda, se [www.riksbank.se/sv/statistik/betalningar-sedlar-och-mynt/betalningsstatistik/](http://www.riksbank.se/sv/statistik/betalningar-sedlar-och-mynt/betalningsstatistik/)).

Den viktigaste aktören när det gäller uttagsautomater i Sverige är Bankomat AB. Bolaget bildades 2010 genom att de svenska storbankerna skapade ett gemensamt bolag för att sköta bankernas uttagsautomater. Före 2010 hade bankerna 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 cirka 1 600. Till stor del har minskningen bestått av konsolidering i städer. Det fanns ett visst överutbud av uttagsautomater eftersom olika banker hade automater på samma plats, exempelvis på samma torg. Än så länge har Bankomat AB i betydligt mindre utsträckning helt lämnat orter.

Av det totala antalet uttagsautomater hade Bankomat AB 2017 cirka 60 procent medan Kontanten AB och ICA Banken hade knappt 20 procent vardera.<sup>2</sup> Utöver dessa aktörer finns det några små aktörer som exempelvis Forex Bank med mindre än 1 procent av det totala antalet uttagsautomater.

Värt att notera är att *antalet* uttag i uttagsautomaterna har mer än halverats mellan 2006 och 2016 liksom det totala transaktionsvärdet av kontantuttagen.<sup>3</sup> Det visar på 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 bankerna.

Minskningen av antalet uttagsautomater med cirka 14 procent sedan 2015 kan vara ett tecken på att den minskade efterfrågan på kontanter i samhället på allvar börjar slå igenom också i antalet uttagsautomater.<sup>4</sup> I kommitténs kontakter med Bankomat AB har bolaget 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 banker baserat på antalet uttag.

---

<sup>2</sup> Bankomat AB har inte sällan två uttagsautomater precis intill varandra. Räknas dessa som en punkt för kontantuttag sjunker Bankomats marknadsandel till 53 procent.

<sup>3</sup> Riksbankens betalningsstatistik, se [www.riksbank.se/sv/statistik/betalningar-sedlar-och-mynt/betalningsstatistik](http://www.riksbank.se/sv/statistik/betalningar-sedlar-och-mynt/betalningsstatistik).

<sup>4</sup> Se även Svenska Dagbladet (2018).

## 8.2 Serviceboxar

Serviceboxstrukturen är mycket viktig för insättning av dagskassor på bankkonton, framför allt för småföretagare och inte minst i glesbygd. Större näringsidkare med mer omfattande kontanthantering som stora dagligvarubutiker har vanligtvis andra lösningar i samarbete med värdebolagen, exempelvis 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 aktörer varför serviceboxarna är en viktig förutsättning och grundläggande infrastruktur för dagskassehantering i hela landet. Bankerna har i dag i stort sett överlämnat drift och hantering av serviceboxarna till värdebolagen Loomis AB och Nokas AB. Undantaget är vissa mindre lokala sparbanker som fortfarande driver cirka 150 serviceboxar.<sup>5</sup> De stora bankernas företags- och föreningskunder hänvisas därför i hög utsträckning till värdebolagen eller sparbanker.

I åiterrapporteringen till regeringen avseende grundläggande betaltjänster påpekar Post- och telestyrelsen att värdebolagen har 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 bankernas nedläggningar av kontor och eventuella flytt till billigare lokaler i samband med att de avvecklar sin kontantservice. Detta leder till att värdebolagen ofta förlorar platsen för sin befintliga servicebox.<sup>6</sup>

Mellan 2012 och 2017 har drygt 100 serviceboxar avvecklats. I september 2017 fanns totalt 573 serviceboxar i Sverige.<sup>7</sup> Minskningen påverkar möjligheten för företag och även vissa föreningar, 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.

---

<sup>5</sup> Enligt uppgifter från Pupos Serviceanalys avseende september 2017.

<sup>6</sup> PTS (2017a).

<sup>7</sup> Enligt uppgifter från Pupos Serviceanalys avseende september 2017.

### 8.3 Bankkontor med kontantservice

Som beskrevs i avsnitt 6.3 har bankerna i hög takt dragit sig tillbaka från att erbjuda kontanttjänster åt allmänheten. Den storbank som än så länge bibehållit kontantservice över hela landet är Handelsbanken. I september 2017 hade Handelsbanken cirka 290 kontor där de erbjöd kontanttjänster över disk. Det motsvarar ungefär hälften av det totala antalet bankkontor med traditionell bankkassa, 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 cirka 180 stycken.<sup>8</sup>

Ytterligare en aktör på bankmarknaden som i viss omfattning erbjuder kontanttjänster över disk är Forex Bank, som i dagsläget har 79 bankbutiker i Sverige. Redan i dag bistår Forex Bank Handelsbankens och Länsförsäkringar Banks kunder med kontanttjänster. Forex Banks geografiska lokalisering av kontor är dock tydligt inriktad mot södra Sverige i allmänhet och till storstadsområden i synnerhet.<sup>9</sup>

### 8.4 Övriga aktörer som erbjuder kontanttjänster

ICA Banken AB och ICA-handlarna är i dag en viktig aktör för tillgången till kontantuttag för privatpersoner. Utöver de cirka 500 uttagsautomaterna som ICA Banken driver finns i dag totalt cirka 1 300 ICA-butiker som samtliga erbjuder insättning och uttag av kontanter för kunder i ICA-banken. 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 någon annan bank. ICA Banken AB spelar därför i dag en viktig roll för att upprätthålla servicen för kontantuttag. Däremot är det viktigt att påpeka att ICA Banken AB endast erbjuder kontantuttag och i dagsläget inte erbjuder dagskassehantering för företag eller föreningar.

---

<sup>8</sup> Enligt uppgifter från Pupos Serviceanalys avseende september 2017.

<sup>9</sup> Enligt uppgifter från Pupos Serviceanalys avseende september 2017.

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. ClearOn hette tidigare Kuponginlösen AB och är ett företag som är specialiserat på clearingtjänster<sup>10</sup>. 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 Dalarna har 21 av kassagiroombuden i mars 2018 statligt stöd för att erbjuda grundläggande betaltjänster (se avsnitt 8.6). Kassagiro är en IT-lösning för att integrera betaltjänster i handlarens övriga verksamhet. Handlarna väljer själva vilka betaltjänster 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.<sup>11</sup> Däremot sköter inte ClearOn/Kassagiro den praktiska kontanthantering åtgärden. Det innebär att betaltjänstombuden normalt är beroende av värdebolagen Loomis AB och Nokas AB för sin vidare kontanthantering, i form av transporter, uppräknings och att kunna sätta in kontanterna på bankkonto.

Det finns ett antal mindre aktörer som erbjuder uttagsautomater för s.k. recycling eller 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 som exempelvis i restaurang- och barmiljö. Recyclingmaskiner kan också finnas där det används stora mängder kontanter säsongvis. Återvinningsfunktionen minskar också behovet av kontanttransporter vilket är attraktivt i exempelvis skärgårdsmiljö där det är dyrt med kontanttransporter.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Clearing avser alla aktiviteter för att verkställa en betalning från tiden då ett åtagande görs för en transaktion till dess att den är reglerad.

<sup>11</sup> Enligt uppgifter från Pupos Serviceanalys avseende september 2017.

<sup>12</sup> Även övriga uttagsautomater kan ha recyclingfunktion. Exempelvis används den funktionen till viss del av ICA Banken AB genom att handlarna kan sätta in kontanter i uttagsautomater. Även Bankomat AB:s uttagsautomater har i allt större utsträckning recyclingfunktion.

## 8.5 Tillgången till kontanttjänster i olika delar av landet

### 8.5.1 Pipos Serviceanalys

Tillväxtverket ansvarar i dag för en it-plattform som kallas för Pinpoint Sweden (Pipos). Den möjliggör geografiska analyser för tid och avstånd mellan olika geografiska punkter. Avstånden mäts via den nationella vägdatasens allmänna bilvägar och Statistiska centralbyråns befolkningsstatistik. Tjänsten används ofta av statliga utredningar som har behov av geografisk analys.

Med Pipos som grund utvecklar Tillväxtverket en webbaserad tjänst som kallas *Pipos Serviceanalys*. Tjänsten är främst avsedd att användas som stöd för handläggare på länsstyrelsen och regioner i ärenden som rör kommersiell service. 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 analysverktyg när de beslutar om stöd till utförare av grundläggande betaltjänster i enlighet med vad som beskrivs i avsnitt 8.6. Tjänsten utgör vidare ett viktigt underlag i Post- och telestyrelsens analys av situationen för grundläggande betaltjänster i ett nationellt perspektiv. Tjänsten används också vid fördelningen av driftsstöd till dagligvarubutiker i särskilt utsatta områden.

Projektet Pipos serviceanalys tar i dagsläget i anspråk en heltidstjänst hos Tillväxtverket och konsulttjänster motsvarande ytterligare en heltidstjänst. Projektet har projektfinansiering fram till slutet av 2019 inom ramen för landsbygdsprogrammet. Plattformen befinner sig fortfarande formellt i en utvecklingsfas trots att den alltså används för bevakning av, och som ett viktigt underlag, för stöd till grundläggande betaltjänster.

Med hjälp av Pipos 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 Statistiska centralbyrån uppdateras i februari varje år och avser



då befolkningen vid årsskiftet dessförinnan. 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. Normalt har små förändringar i vägnätet en mycket marginell påverkan på tillgången till service. När det slutligen gäller informationen gällande servicepunkter för grundläggande betaltjänster uppdateras dessa runt september varje år. Denna uppdatering skulle kunna göras oftare men med nuvarande resurser och den roll Pipos Serviceanalys har i att bistå i länsstyrelsernas bevakning har detta inte ansetts nödvändigt.

### 8.5.2 Tillgången till kontantuttag

Utifrån data från Pipos Serviceanalys från september 2017 redovisas nedan statistik över tillgången till kontanttjänsterna kontantuttag och dagskasshantering såväl på länsnivå som på nationell nivå (se Tabell 8.1 och Tabell 8.2). Totalt fanns det i september 2017 sammanlagt 4 875 punkter för kontantuttag.<sup>13</sup>

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

Om i stället *avstånd* för befolkningen från folkbokföringsadress till kontantuttag används som ett mer relevant mått på tillgången till tjänsten blir det tydligt hur situationen skiljer sig åt i olika delar av Sverige. Av Tabell 8.1 framgår att runt 64 000 individer år 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 individer som hade längre än 20 kilometer bodde

---

<sup>13</sup> Enligt data från Pipos Serviceanalys avseende september 2017, inklusive ICA-butiker. En del av dessa sammanfaller dock geografiskt eftersom uttagsautomater finns i anslutning till butiker eller bankkontor.

50 procent i Norrbottens, Västerbottens eller Jämtlands län. Som andel av Sveriges totala befolkning bodde 2017 sammantaget endast cirka 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 (se Tabell 8.1).

Om avståndet 25 kilometer används som utgångspunkt är det totala antalet personer med längre avstånd än så till närmaste punkt för kontantuttag cirka 29 000 individer 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 individer som har längre än 30 kilometer till närmaste punkt för kontantuttag handlar det om cirka 17 000 individer eller 0,17 procent av befolkningen. Som framgår av Tabell 8.1 förstärks bilden av att det handlar om vissa län i norra Sverige där avstånden är långa till närmaste punkt för kontantuttag. I en majoritet av länen är det ingen eller endast en handfull personer som har längre än 30 kilometer till en servicepunkt 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 individer som har längre än 40 kilometer till närmaste kontantuttag bor cirka 90 procent i dessa tre län.

Tabell 8.1 Tillgången till kontantuttag fördelat per län september 2017

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
<b>Hela Sverige</b>	<b>49</b>	<b>64 062</b>	<b>29 457</b>	<b>17 349</b>

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

Källa: Pupos Serviceanalys (Tillväxtverket).

### 8.5.3 Tillgången till dagskassehantering

I september 2017 fanns det i Sverige totalt 1 047 punkter för dagskassehantering.<sup>14</sup> En analys av tillgången till dagskassehantering, mätt som avstånd till närmaste servicepunkt, i olika delar av landet

<sup>14</sup> Enligt data från Pupos serviceanalys avseende september 2017.

ger samma övergripande bild som för tjänsten kontantuttag. Avstånden är dock generellt längre och tätheten lägre. Totalt har cirka 2,8 procent av befolkningen eller 283 000 individer 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 utom Skåne och Hallands län är det över 4 000 personer som har längre än 20 kilometer. Liksom när det gäller kontantuttag bor dock individer med långa avstånd till servicepunkter framför allt i Norrlands inland. Av dem som har mer än 30 kilometer till närmaste punkt för dagskassehantering bor 72 procent i Norrbottens, Väster-norrlands, Västerbottens eller Jämtlands Län.

Det bör påpekas att det inte är privatpersoner som använder tjänsten dagskassehantering utan det handlar om företagare och vissa föreningar. Att använda människors folkbokföringsadress innebär därför med största sannolikhet att avståndet generellt överskattas för företagen och föreningarna. Överskattningen beror på att både platser för dagskassehantering och de lokaler där företag och föreningar bedriver sin verksamhet i högre grad ligger i tätorter. Det finns dock ingen tillgänglig data som möjliggör en generell avstånds-baserad analys för kontanthanterande företag till dagskassehantering, varför tillgången för privatpersoner i stället får användas som en approximation på tillgången. Även om avstånden överskattas och tillgängligheten därmed underskattas något är det ändå tillräckligt för att få en generell bild av den. En relativ förbättring i tillgängligheten mätt som avstånd från befolkningens folkbokföringsadress skulle också normalt innebära motsvarande förbättring av tillgången till tjänsten för företag och ideella föreningar.

**Tabell 8.2 Tillgången till dagskassahantering fördelat per län september 2017**

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
<b>Hela Sverige</b>	<b>11</b>	<b>283 114</b>	<b>125 875</b>	<b>61 700</b>

Källa: Pupos Serviceanalys (Tillväxtverket).

## 8.6 Statliga insatser inom grundläggande betaltjänster

Staten har sedan lång tid tillbaka tagit ett visst ansvar för att det ska finnas möjlighet att betala räkningar, ta ut kontanter och hantera dagskassor. Fram till 2001 tillgodosåg staten behoven av att komplettera marknaden för grundläggande betaltjänster genom det av staten helägda bolaget Posten AB, dess kontor och genom lantbrevbärare.

År 2001 bildades Svensk Kassaservice AB som ett dotterbolag till Posten AB för att utföra manuella betaltjänster på uppdrag av svenska banker i ett rikstäckande kontorsnät. Detta skedde i enlighet med lagen om grundläggande kassaservice (2001:1276) som trädde i kraft den 1 januari 2002. Svensk kassaservice AB mottog via statens budget årliga anslagsmedel på 400 miljoner kronor 2002–2006 men gick trots det flera år med underskott, vilket delvis täcktes av Posten AB:s övriga verksamhet. Mot bakgrund av bl.a. den digitala utvecklingen med ökad användning av bekvämare och billigare betalningar beslutade riksdagen 2007 att lagen om grundläggande kassaservice skulle upphöra att gälla den 31 december 2008. Det medförde att Svensk Kassaservice AB under 2008 avvecklade sin verksamhet.

När Svensk Kassaservice AB lades ner 2008 fick Post- och telestyrelsen i uppdrag att upphandla grundläggande betaltjänster i de områden där marknaden inte bedömdes tillgodose behovet. I juni 2008 slöt Post- och telestyrelsen, efter genomförd upphandling, avtal om tillhandahållandet av grundläggande betaltjänster med Kuponginlösen AB och ICA Banken AB i samverkan. Upphandlingen omfattade service på 15 specificerade orter samt uppgiften att erbjuda betaltjänster i 73 geografiska områden. Dessa tjänster tillhandahölls till och med 31 augusti 2012.

Efter att avtalet med Kuponginlösen AB och ICA Banken AB upphörde 2012 har arbetet med grundläggande betaltjänster utvecklats från nationella insatser till insatser framför allt på regional nivå. Länsstyrelserna har sedan 2009 i uppdrag att bevaka att de grundläggande betaltjänsterna motsvarar samhällets behov och ska särskilt följa på hur tjänsterna fungerar för personer som är äldre och för personer med funktionsnedsättningar. Från och med 2013 fick länsstyrelserna i sitt regleringsbrev även uppdraget att, när det behövs, ta initiativ till stöd- och utvecklingsinsatser. Insatser görs t.ex. genom stöd till betaltjänstombud för att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster på de orter och den landsbygd där behovet inte tillgodoses av marknaden. I länsstyrelsernas regleringsbrev för 2018 framgår följande angående deras ansvar för grundläggande betaltjänster:

Länsstyrelserna ska bistå berörda aktörer och systematiskt arbeta för att genomföra stöd- och utvecklingsinsatser i syfte att förbättra samhällets tillgång till grundläggande betaltjänster på de orter och i den landsbygd där behovet inte tillgodoses av marknaden. Länsstyrelserna ska dess-

utom kontinuerligt kartlägga och följa hur de grundläggande betaltjänsterna fungerar i samhället, samt bedöma om tillgången till dessa tjänster motsvarar samhällets behov. Särskilt ska situationen för äldre och personer med funktionsnedsättning uppmärksammas. Arbetet med betaltjänstupdraget ska ske i samverkan med aktörer på lokal, regional och nationell nivå. Länsstyrelserna ska ge en god bild av hur tillgången till grundläggande betaltjänster ser ut i länet och ansvara för att stöd- och utvecklingsinsatser vid behov initieras och genomförs.<sup>15</sup>

Post- och telestyrelsen har i uppdrag att främja de regionala stöd- och utvecklingsinsatser som länsstyrelserna genomför.

Till Post- och telestyrelsens och länsstyrelsernas uppdrag finns ett anslag på totalt 35,5 miljoner kronor (2018) under Utgiftsområde 22 Kommunikationer. Framför allt används pengarna i dagsläget för personalkostnader på länsstyrelserna för att kunna utföra uppdraget inom grundläggande betaltjänster. Till en mindre del används även anslaget till att stödja tillhandahållare av grundläggande betaltjänster. Anslaget finansierar också tjänsten Pupos Serviceanalys med 0,3 miljoner kronor per år. I mars 2018 fanns det totalt 36 statligt finansierade betaltjänstombud, varav 21 agerar som ombud avseende tjänsten Kassagirot som erbjuds av ClearOn AB (se avsnitt 8.4). De statligt finansierade betaltjänstombuden bidrog sammanlagt under 2017 till att 46 000 personer fick närmare till kontantuttag med i genomsnitt 13,7 kilometer per person.

Av anslaget i statens budget på 33,5 miljoner kronor användes 23 miljoner kronor 2017. År 2016 var motsvarande siffra 20 miljoner kronor. Endast cirka fem miljoner kronor betalades ut till betaltjänstombud under 2017. Att avsatta medel inte används visar bl.a. på svårigheten att få handlare att ställa upp som betaltjänstombud. I många fall räcker det inte för den enskilde handlaren att 100 procent av nettokostnaden täcks av det statliga stödet. Denna svårighet har såväl Post- och telestyrelsen som länsstyrelserna lyft fram i samtal med kommittén. Den viktigaste förklaringen är enligt länsstyrelsernas bedömning säkerhetsaspekten och därmed motviljan mot att hantera en större mängd kontanter eftersom det medför en rånrisk.<sup>16</sup> Handlare kan känna att det inte är värt pengarna eftersom arbetet inte nödvändigtvis lockar nya kunder jämfört med om handlaren i fråga t.ex. redan är ombud för posttjänster eller för Systembolaget. Vidare omfattas betaltjänstombud om bestämmelser i lagen

<sup>15</sup> Länsstyrelsernas regleringsbrev 2018.

<sup>16</sup> Länsstyrelserna (2017), s. 24.

(2017:630) om penningtvätt vilket ställer vissa krav som kan kännas betungande för den enskilde handlaren. Inte sällan är anledningen för en handlare att bli betaltjänstombud kopplad till en ansvarskänsla för bygden.<sup>17</sup>

De insatser som i dag finansieras via statens budget omfattar således länsstyrelsernas arbete med bevakning och aktiva stöd- och utvecklingsinsatser med de grundläggande betaltjänsterna kontantuttag, betalningsförmedling och dagskassehantering samt Post- och telestyrelsens uppdrag att främja de regionala insatserna. Det nuvarande systemet för statliga insatser för att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster är inte konstruerat för att möta den minskade tillgången till vissa betaltjänster som förorsakas främst av bankernas tillbakadragande från att erbjuda kontanttjänster. Uppdraget innebär mindre punktinsatser i glesbygdsområden där marknaden inte tillgodoser behovet av grundläggande betaltjänster. Av konkurrensrättsliga skäl krävs det att det inte finns någon annan aktör där stödet beviljas. Stödinsatserna är inte avsedda att täcka kostnader för den kontantinfrastruktur som är ett nödvändigt villkor för att kunna erbjuda betaltjänster. Insatserna är i hög grad beroende av en grundläggande infrastruktur i form av en nationellt fungerade kontanthantering som upprätthålls på kommersiell grund. Med detta avses av Bankomat AB:s kontantdepåer och värdebolagen Loomis AB:s och Nokas AB:s kontanttransporter, uppräkningsverksamhet och försäljning av kontanter till slutkunder som banker och handeln.

### 8.6.1 Statliga stödinsatser och tillgången till kontantuttag

I Tabell 8.3 jämförs tillgången till kontantuttag med och utan de statliga stödinsatser som ges till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster (för en beskrivning av stödet, se avsnitt 8.6). Som beskrevs där var det 36 stycken tillhandahållare av kontantuttag som i september 2017 erhöll statligt stöd. Det statliga stödet innebar att ytterligare drygt 8 000 personer fick närmare än 20 kilometer till närmaste kontantuttag, 5 500 personer fick närmare än 25 kilometer och cirka 4 500 personer fick närmare än 30 kilometer. Punkterna med statliga stödinsatser minskar därmed antalet personer med längre än 30 kilometer med cirka 21 procent.

---

<sup>17</sup> Länsstyrelserna (2017).



En iakttagelse är att de län där de statliga stödinsatserna har en stor effekt på tillgången inte främst är Norrlandslänen. I exempelvis Gotlands län innebär det statliga stödet att antalet personer med längre än 20 kilometer minskar från 1 261 personer till endast 65 stycken. De statliga stödinsatserna i Dalarnas län bidrar till att antalet personer med mer än 20 kilometer minskar från 4 235 till 2 393 – en minskning med 45 procent. Övriga län där det statliga stödet har stor procentuell effekt på antalet personer med över 20 kilometer till närmaste kontantuttag är Södermanlands län, Västra Götalands län och Värmlands län.

När det gäller de tre länen Jämtlands län, Västerbottens län och Norrbottens län, som 2017 hade sämst tillgång till kontantuttag, innebär det statliga stödet att antalet personer med mer än 20 kilometer till närmaste kontantuttag minskar från totalt cirka 34 000 till 32 000. Detta är en indikation att det är svårt att hitta näringsidkare som är villiga att fungera som betaltjänstombud och att dessa inte alltid går att hitta i de områden där behoven av ytterligare tillhandahållare av betaltjänster är som störst.

Tabell 8.3 Tillgången till kontantuttag med och utan statliga stödinsatser

Län	>20 km till närmaste uttag	>20 km till närmaste uttag exkl. statligt stöd	>25 km till närmaste uttag	>25 km till närmaste uttag exkl. statligt stöd	>30 km till närmaste uttag	>30 km till närmaste uttag exkl. statligt stöd
Blekinge län	155	155	0	0	0	0
Dalarnas län	2 393	4 235	1 586	3 446	1 229	3 080
Gotlands län	65	1 219	0	481	0	117
Gävleborgs län	2 342	2 386	1 260	1 261	921	921
Hallands län	55	55	0	0	0	0
Jämtlands län	6 084	6 084	3 428	3 428	2 117	2 117
Jönköpings län	1 253	1 253	29	29	0	0
Kalmar län	3 805	3 805	606	606	155	155
Kronobergs län	425	425	6	6	0	0
Norrbottnens län	15 937	16 746	11 468	12 230	8 031	8 800
Skåne län	0	0	0	0	0	0
Stockholms län	3 005	3 005	807	807	43	43
Södermanlands län	1 047	2 291	68	137	7	7
Uppsala län	1 512	1 512	171	171	10	10
Värmlands län	4 921	4 951	1 262	1 280	241	243
Västerbottens län	10 094	11 355	6 611	8 047	3 717	5 190
Västernorrlands län	3 485	3 511	1 492	1 495	862	862
Västmanlands län	891	895	73	73	0	0
Västra Götalands län	1 734	2 448	64	341	0	119
Örebro län	1 238	1 238	117	120	0	0
Östergötlands län	3 621	4 606	409	1 005	16	266
<b>Hela Sverige</b>	<b>64 062</b>	<b>72 175</b>	<b>29 457</b>	<b>34 963</b>	<b>17 349</b>	<b>21 930</b>

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

Källa: Pupos Serviceanalys (Tillväxtverket).

### 8.6.2 Statliga stödinsatser och tillgången till dagskassehantering

I Tabell 8.4 jämförs tillgången till tjänsten dagskassehantering med och utan de statliga stödinsatser som ges till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster. I september 2017 var det 22 platser för dagskassehantering som erhöll statligt stöd. Det statliga stödet in-

nebar att ytterligare knappt 23 000 personer fick närmare än 20 kilometer till närmaste punkt för dagskassehantering, 18 000 personer fick närmare än 25 kilometer och cirka 12 000 personer fick närmare än 30 kilometer. Antalet personer med mer än 30 kilometer till närmaste punkt för dagskassehantering minskade tack vare det statliga stödet med 16 procent.

Procentuellt var förbättringen till följd av det statliga stödet störst i Kronobergs län, Kalmar län och Södermanlands län medan statliga stödinsatser inte påverkade tillgången i Jämtlands län över huvud taget. Precis som i fallet med kontantuttag beror det bl.a. på att det inte alltid är möjligt att hitta handlare som vill agera betaltjänstombud där behoven är som störst.

Tabell 8.4 Tillgången till dagskassehantering med och utan statligt stöd

Län	>20 km till närmaste dagskassehantering	>20 km till närmaste dagskassehantering exkl. statligt stöd	>25 km till närmaste dagskassehantering	>25 km till närmaste dagskassehantering exkl. statligt stöd	>30 km till närmaste dagskassehantering	>30 km till närmaste dagskassehantering exkl. statligt stöd
Blekinge län	4 174	4 174	149	149	0	0
Dalarnas län	13 934	14 940	7 765	8 845	4 491	5 698
Gotlands län	6 704	6 704	2 906	2 906	1 007	1 007
Gävleborgs län	16 399	17 252	8 150	9 239	2 872	4 022
Hallands län	281	497	0	58	0	0
Jämtlands län	23 587	23 587	15 223	15 223	10 093	10 093
Jönköpings län	7 980	7 980	1 091	1 091	231	231
Kalmar län	9 177	12 469	1 639	2 602	594	631
Kronobergs län	8 471	13 224	1 044	4 923	101	1 224
Norrbottnens län	24 918	25 772	18 331	19 656	15 185	16 650
Skåne län	412	412	0	0	0	0
Stockholms län	15 189	15 189	5 304	5 304	2 194	2 194
Södermanlands län	8 484	11 109	1 184	2 844	26	119
Uppsala län	20 427	20 427	3 893	3 893	640	640
Värmlands län	21 248	23 599	9 313	11 314	2 713	4 264
Västerbottens län	30 700	32 854	18 388	20 956	9 295	11 978
Västernorrlands län	31 382	33 259	19 175	21 542	9 876	12 218
Västmanlands län	7 053	8 652	3 536	3 869	260	271
Västra Götalands län	11 932	13 030	2 118	2 476	32	151
Örebro län	7 607	7 607	2 145	2 148	463	463
Östergötlands län	13 055	13 056	4 521	4 633	1 627	1 900
<b>Hela Sverige</b>	<b>283 114</b>	<b>305 793</b>	<b>125 875</b>	<b>143 671</b>	<b>61 700</b>	<b>73 755</b>

Källa: Pípos Serviceanalys (Tillväxtverket).

## 8.7 Tillgången till kontanttjänster riskerar att försämrast snabbt

De stora bankernas snabba tillbakadragande från att erbjuda kontanttjänster i form av insättning och uttag från betalkonton via sina bankkontor har förändrat marknaden för kontanttjänster. Denna utveckling har redan fått effekter och lett till missnöje. Kommitténs

bedömning är dock att reaktionerna delvis hållits tillbaka av ett par skäl: För det första har antalet uttagsautomater hittills inte minskat i den utsträckning som skulle kunna ha motiverats av den minskade transaktionsvolymen. Dock visar minskningen av antalet uttagsautomater med 14 procent mellan 2015 och 2017 att detta snart kan förändras och det finns indikationer på att antalet uttagsautomater kan börja minska i snabb takt. Därutöver har möjligheten att ta ut kontanter i ICA-butiker och att utföra olika kontanttjänster via ClearOn AB:s kassagiroombud också minskat effekterna av att bankkontor med kontantservice halverades under perioden 2011–2016.

Länsstyrelserna redovisar i sin bevakningsrapport från 2016 ett stort antal orter, framför allt i Norrland, som är beroende av ett specifikt kontantuttagsställe och där avstånden för de boende skulle öka kraftigt om detta försvann. I många orter handlar det om att avståndet skulle öka med mellan 20–30 kilometer. Men i vissa orter, exempelvis Funäsdalen, skulle det handla om 40–50 kilometer.<sup>18</sup> Dessa orter är därför att betrakta som sårbara och riskerar en kraftig försämring av tillgången till grundläggande betaltjänster även vid enstaka nedläggningar av service.

Det är kommitténs bedömning att det, liksom när det gäller kontanthantering, finns en stor sårbarhet även när det gäller tillgången till kontanttjänster. Om Bankomat AB skulle förändra sin verksamhet genom att exempelvis upphöra med att ta det samhällsansvar som bolaget i dag i viss mån tar genom att inte lägga ner olönsamma automater skulle det få stora effekter på tillgången till kontantuttag i sårbara orter. Ett illustrerande exempel är den uttagsautomat som Bankomat AB driver i Gäddede i Jämtlands län. Bankomaten i Gäddede är inte lönsam för Bankomat AB. Skulle företaget lägga ner den automaten skulle det få stora konsekvenser för möjlighet till kontantuttag inom ett stort geografiskt område. Visserligen handlar det bara om 770 personer som skulle gå från att ha under 40 kilometer till över 40 kilometer men dessa personer skulle få i genomsnitt 38 kilometer längre till närmaste kontantuttag än i dag. Om exempelvis Sparbanken Nordts kontor i Arjeplog, som i dag inhyser en uttagsautomat och en servicebox skulle läggas ner skulle följderna bli att 2 400 personer skulle gå från att ha under 40 kilometer

---

<sup>18</sup> Länsstyrelserna (2016).

till att ha över 40 kilometer till såväl kontantuttag som dagskassehantering. Dessa skulle i genomsnitt få 42 kilometer längre till närmaste kontantuttag.<sup>19</sup>

En annan aktör som spelar en viktig roll för tillgången till kontanttjänster är ClearOn AB som har cirka 500 kassagiroombud i hela landet som erbjuder olika grundläggande betaltjänster varav en viss del erbjuder kontantuttag och dagskassehantering. I kontakter med kommittén har företaget diskuterat framtidsutsikterna för sina ombud och det ser att möjligheten att bedriva verksamheten på kommersiell grund snabbt blir sämre. De upplever också att den statliga ersättningen som kan sökas via länsstyrelser för enskilda betaltjänstombud för att bedriva verksamheten är för låg. Om ClearOn AB börjar lägga ner Kassagiroombud i glesbygd i stor skala skulle det få stora konsekvenser för tillgången till kontanttjänster i områden i Sverige där tillgången redan i dag är dålig. Om exempelvis Kassagiroombudet som i dag finns i Tärnaby skulle lägga ner skulle det innebära svårigheter för många av företagarna i området som är verksamma inom turistindustrin. Tillgängligheten till dagskassehantering skulle försämrats för cirka 1 500 personer med i genomsnitt 35 kilometer.<sup>20</sup> Kassagiroombudet i Tärnaby erhåller i dag statligt stöd.

Slutligen innebär den successivt försämrade tillgången till serviceboxar ytterligare ett problem. För många småföretag i glesbygd och för föreningar med stor kontantomsättning är serviceboxarna den enda ekonomiskt möjliga hanteringen av dagskassar. Detta eftersom upphämningslösningar oftast inte är ekonomiskt försvarbara och kontantservicen på bankkontoren där dagskassar tidigare kunde sättas in har försämrats kraftigt i många delar av Sverige.

Kommittén ser mot bakgrund av den pågående utvecklingen stora risker för att tillgången till kontanttjänster snart kan försämrats drastiskt i stora delar av Sverige, framför allt i glesbygd.

---

<sup>19</sup> Baserat på scenarioanalys i Pupos Serviceanalys.

<sup>20</sup> Baserat på scenarioanalys i Pupos Serviceanalys.

## 9 Betalningar och kontanter – ett samhällsekonomiskt perspektiv

Den historiska framväxten av allmänt accepterade betalningsmedel i form av pengar innebar att dåtida samhällen kunde lämna byteshandeln. Det var en smärre revolution för möjligheterna till handel och för ekonomin som helhet. Utan pengar är det omöjligt att åstadkomma de komplexa varu- och tjänstutbyten som är möjliga i en ekonomi där pengar används som betalningsmedel.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv underlättar betalningsmedel alltså utbytet av varor och tjänster i ekonomin. Genom en ökad effektivitet i betalningssystemet minskar transaktionskostnaderna och därmed de resurser som samhället behöver lägga ner på betalningar.

Även om själva uppfinningen av pengar är den i särklass viktigaste förändringen för betalningar i ekonomin har utvecklingen genom historien fortsatt mot ökad samhällsekonomisk effektivitet för betalningar. När sedlar helt eller delvis ersatte mynt av olika metaller innebar det en effektivisering då transport- och lagringskostnaderna minskade för ekonomins aktörer. Vidare har konvertibiliteten mellan olika länders valutor varit mycket viktig ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det effektiviserar internationella betalningar vilket stimulerar den internationella handeln och arbetsspecialisering.

De senaste decennierna har möjligheten att i (eller nära) realtid genomföra kontobaserade betalningar elektroniskt via bank- och kreditkort eller via internet och mobiltelefoner bidragit till att tydligt minska kostnaderna för betalningar och därigenom minska transaktionskostnaderna i ekonomin såväl nationellt som internationellt.

I dag existerar flera olika sätt att genomföra betalningar på, såväl fysiska betalningar i form av kontanter, som olika former av kontobaserade elektroniska betalningssätt som bankkort, kreditkort,

elektroniska gireringar och Swish. I valet mellan olika betalningssätt är transaktionskostnaden *ett* perspektiv och det är detta perspektiv som analyseras i kapitlet. Utöver transaktionskostnader finns det dock även andra egenskaper som kan vara viktiga för ett betalningsmedel. Några exempel som ofta nämns är olika befolkningsgruppers tillgång till ett betalningsmedel, betalningsmedlets sårbarhet vid olika kriser och frågor om integritet och anonymitet.

I detta kapitel görs en beskrivning och analys av betalningsmarknaden och kontantkedjan ur ett ekonomiskt perspektiv. De kännetecken som karakteriserar såväl betalningsmarknaden som kontantkedjan påverkar i hög utsträckning de frågor kommittén som ska överväga om hur Riksbankens ansvar för kontanthantering i samhället bör se ut och hur tillgången till kontanttjänster ska säkerställas.

## 9.1 Betalningsmarknadens speciella kännetecken

Marknaden för betalningar i stort karakteriseras av *stordriftsfördelar* och *nätverkseffekter* vilka båda leder till tydliga *samordningsfördelar* för aktörerna på marknaden.<sup>1</sup>

Stordriftsfördelar uppstår när det finns höga fasta kostnader och marginalkostnaden för att leverera en tjänst är förhållandevis låg. För elektroniska betaltjänster beror detta bl.a. på investeringar i it-system för att kunna erbjuda elektroniska betalningar. Kostnaderna för att förmedla ytterligare en elektronisk betalning ligger å andra sidan normalt nära noll. För kontanta betalningar är det stora fasta kostnader förenade med att ha ett kassasystem och att ha ett avtal om dagskassehantering medan kostnaden för att hantera ytterligare en kontant betalning är låg.

*Nätverkseffekter* (positiva nätverksexternaliteter) föreligger när värdet av att ha tillgång till en tjänst eller vara ökar med antalet andra aktörer som har tillgång till samma tjänst eller vara. Swish är ett bra exempel på nätverkseffekter där värdet av tjänsten står i direkt proportion till hur många andra personer eller företag som använder den. Värdet av tjänsten Swish om den bara hade fungerat mellan kunder i en enskild bank hade varit avsevärt lägre för användarna av systemet.

---

<sup>1</sup> För en introduktion till dessa begrepp, se Segendorf och Wretman (2015), s. 51–52.



En speciell version av nätverkseffekter uppstår på så kallade tvåsidiga marknader som består av två distinkta kategorier av aktörer där värdet av att vara ansluten till en tjänst beror på hur många i den andra gruppen som använder tjänsten. Ett exempel är kortbetalningar. Om många konsumenter har kort är det attraktivt för handlare och näringsidkare att kunna ta emot kortbetalningar, och vice versa. Likaså ökar värdet av att som privatperson ha kontanter om det accepteras som betalningsmedel överallt samtidigt som värdet av att kunna ta emot kontanta betalningar ökar proportionellt mot kundernas faktiska användning av kontanter.<sup>2</sup>

De stordriftsfördelar och nätverkseffekter som beskrivs ovan leder till att det ligger stora potentiella vinster för aktörerna i att samarbeta kring nödvändiga investeringar exempelvis i it-infrastruktur, mjukvarusystem och standarder. Bankgirot för massbetalningar, Bank-ID för elektronisk legitimering och Swish, för betalningar med mobiltelefonen, är några exempel på tjänster eller system som har tillkommit där aktörerna har utnyttjat dessa samordningsfördelar på betalningsmarknaden.

De egenskaper som beskrivits ovan gör att betalningsmarknadens olika delar kontinuerligt strävar mot konsolidering och ökad koncentration. Det är därmed svårare än på många andra marknader att få till stånd en fri konkurrens med många små och av varandra oberoende aktörer. Ett exempel är den dominans som Visa och Mastercard har på kortnätverk som möjliggör betalningar via kredit- och bankkort. De starka nätverkseffekterna som finns på en tvåsidig marknad gör det attraktivt för privatpersoner att ha ett Visa eller Mastercard och för handlare att acceptera betalningar med dessa kort. År 2016 var 89 procent av korten inom EU kopplade till Visa eller Mastercard som kortnätverk.<sup>3</sup> I ett globalt perspektiv är dock kinesiska UnionPay det största kortnätverket med 43 procent av alla utestående kort anslutna. Kortnätverken Visa, Mastercard och UnionPay hade 2016 sammantaget cirka 80 procent av det totala antalet kort i världen kopplade till sig. Det finns dock även exempel på mindre nationella kortnätverk med en stark ställning i vissa länder. Ett exempel på detta är Dankort i Danmark.

De egenskaper som betalningsmarknaden har innebär också att det finns vissa argument för ett statligt monopol eller statlig kontroll

---

<sup>2</sup> Riksbanken (2017), s. 11.

<sup>3</sup> RBR (2017).

av prissättningen för att undvika samhällsekonomiskt ineffektiva monopolvinster. Inom EU har detta gjorts genom att ett tak på förmedlingsavgiften på kortbetalningar mellan kortutgivare och kortinlösare, villkor som tidigare i hög grad kunde bestämmas av kortnätverken, exempelvis Visa och Mastercard, inom ramen för nationella regleringar.

Det som å andra sidan talar emot statlig inblandning är den snabba innovationstakten för olika former av elektroniska betalningar som skulle kunna hindras av ett statligt monopol eller en statligt reglerad prissättning. Trots de mekanismer som driver mot konsolidering och koncentration pågår också en ständig utveckling inte minst som en följd av den snabba digitaliseringen. Tekniska innovationer har historiskt lett till lägre kostnader för betalningar och därmed en högre samhällsekonomisk effektivitet. En faktor som kan förstärka innovationstrycket på just betalningsmarknaden är att en ny betaltjänst som är bättre än andra tjänster i exempelvis snabbhet, tillgänglighet eller pris relativt snabbt kan få en stor andel av marknaden för vissa typer av betalningar. Det beror på de starka nätverkseffekterna som finns på betalningsmarknaden. Det svenska företaget Klarna AB:s lösningar för betalningar som de erbjuder e-handlare och Swish för betalningar mellan privatpersoner, som båda fått ett snabbt och brett genomslag, är två bra exempel på detta. De har i hög grad ersatt andra former av betalningar i dessa situationer.

Det är med andra ord å ena sidan svårt att starta ett nytt internationellt kortnätverk för att konkurrera med Visa, UnionPay eller Mastercard. Å andra sidan är det möjligt att med hjälp av radikalt nya betaltjänster konkurrera med Visa och Mastercard inom vissa segment av betalningsmarknaden. Exempelvis skulle Swish kunna bli betydligt större inom såväl den fysiska handeln som i e-handeln och därmed konkurrera med betalkort och elektroniska fakturor inom denna del av betalningsmarknaden. Dessutom finns det möjligheter för nya aktörer att hitta lösningar inom ramen för de stora kortnätverkens tjänster, exempelvis genom att göra kortbetalningar enklare och mobilare. Apple Pay, Samsung Pay men även företaget iZettle AB:s lösning för kortbetalningar är exempel på påbyggnadstjänster baserade på de underliggande betalnätverken som tillhandahålls via exempelvis Visa och Mastercard.

### 9.1.1 En uppskattning av de samhällsekonomiska kostnaderna för olika betalsätt

Enligt den mest omfattande studien av de samhällsekonomiska kostnaderna för betalmarknaden i Sverige uppskattades de sammanlagda samhällsekonomiska kostnaderna under 2009 för konsumenters betalningar till 0,68 procent av BNP.<sup>4</sup> Även om denna typ av beräkningar är svåra att göra och exakta siffror ska tolkas försiktigt är det intressant att jämföra denna siffra internationellt. I ett europeiskt perspektiv är 0,68 procent av BNP en relativt låg andel. Enligt en studie av 13 europeiska länder som använder data från samma period och med samma metod, men exklusive hushållens kostnader för olika betalsätt, var det vägda genomsnittet runt 0,96 procent av BNP av de totala samhällsekonomiska kostnaderna för konsumentbetalningar.<sup>5</sup>

Betalningar med kontanter samt bank- och kreditkort i Sverige uppskattades i den svenska studien samhällsekonomiskt kosta 17,4 miljarder kronor eller 0,56 procent av BNP. Av detta utgjorde kostnaderna för kontanter cirka 8,6 miljarder kronor eller 0,26 procent av BNP. Kostnaderna för bankkort var 0,19 procent och för kreditkort 0,09 procent av BNP. Om man relaterar detta till transaktionsvolymen för de olika betalningsmetoderna innebär det att kontanta betalningar 2009 generellt var samhällsekonomiskt mer kostsamma än bankkortsbetalningar men något mindre kostsamma än kreditkortsbetalningar.<sup>6</sup> Som framgår av studien av 13 europeiska länder finns det ett klart samband mellan volym och genomsnittskostnad för betalningar.<sup>7</sup> Eftersom kontantanvändningen minskat och kortanvändningen ökat sedan 2009 bör en kostnadsjämförelse per betalning ge ännu högre kostnader för kontanta betalningar.

Samtidigt bör det noteras att kontanter 2009 var det samhällsekonomiskt mest effektiva betalningssättet för transaktioner under 20 kronor, enligt samma studie.<sup>8</sup> Att detta förhållande förändras kontinuerligt, inte minst mot bakgrund av nya lösningar för att genomföra kortbetalningar, framgår dock av en kort tillbakablick. År

---

<sup>4</sup> Segendorf och Jansson (2012).

<sup>5</sup> Schmiedel m.fl. (2012).

<sup>6</sup> Segendorf och Jansson (2012).

<sup>7</sup> Schmiedel m.fl. (2012).

<sup>8</sup> Segendorf och Jansson (2012).

2002 beräknades beloppet under vilket kontanter var mest samhällsekonomiskt lönsamt till 70 kronor. Det är därför rimligt att anta att beloppet sjunkit ytterligare och i dag ligger en bit under 20 kronor.

Hanteringen av kontanter är förknippad med kostnader som inte är så synliga då kontanta betalningar och kontantuttag för privatkunder i mycket stor utsträckning är avgiftsfria. Tittar man på fördelningen av de privata kostnaderna utgör bankernas kostnader utgör en mindre del av kostnaderna för kontanter. Det är i stället handeln och konsumenterna som bär de största kostnaderna för kontanterna. Den privata kostnaden för bankerna för kontanter uppskattades 2009 till 2,1 miljarder kronor medan motsvarande siffra för övriga företag var 6,7 och för konsumenter 5,4 miljarder kronor.<sup>9</sup> Den stora privata kostnaden för företagen var själva hanteringen av kontanter i form av lönekostnader inklusive avgifter till värdebolag. För konsumenter var den största kostnaden uteblivna ränteintäkter. Dessa uteblivna ränteintäkter motsvarar huvuddelen av Riksbankens intäkter i form av seignorage som 2009 uppgick till 5,8 miljarder kronor.<sup>10</sup>

I en studie från 2018 framkommer också att handlare generellt underskattar kostnaden för kontanta betalningar och överskattar den för bank- och kreditkort. Det beror på att kostnaden för kontanter ofta består i den tid handlaren lägger ner på att räkna kassor och sätta in dessa kassor på kontot medan kostnaderna för kortbetalningar syns mycket tydligare eftersom det för dessa kostnader finns en tydlig utgift för varje transaktion.<sup>11</sup> Samtidigt kan det utöver dessa tidskostnader finnas kostnader förknippade med rånrisiker som är svåra att uppskatta.

För Norge, Danmark och Sverige var den samhällsekonomiska styckkostnaden för kortbetalningar lägre än kostnaden för kontanta betalningar år 2009 respektive 2007 (Norge). Denna skillnad har med all sannolikhet ökat sedan dess. I länder med hög kontant-användning och sämre utbyggd infrastruktur för kortbetalningar kan dock förhållandet vara det omvända vilket visar sig i den samhällsekonomiska styckkostnaden för kort- respektive kontantbetalningar i Ungern 2009 där kostnaden är högre för kortbetalningar. Generellt

---

<sup>9</sup> Sannolikt vältrar dock bankerna och övriga företag över en hel del av sina kostnader på sina kunder i form av priser.

<sup>10</sup> Segendorf och Jansson (2012).

<sup>11</sup> Arvidsson m.fl. (2018).

gäller att ju högre transaktionsvärde desto effektivare blir en elektronisk betalning i förhållande till en kontant betalning.<sup>12</sup>

### 9.1.2 Subventioner av elektroniska betalningar

Kontantuttag och kontanta betalningar är i huvudsak inte förknippade med någon särskild avgift för privatpersoner samtidigt som de kostar pengar för banker och handeln. Om det är svårt att ta betalt av konsumenter för att betala kontant kan det ändå finnas indirekta "avgifter" genom att någon form av rabatt ges på elektroniska betalningar. Ett exempel på detta är kreditkort där en liten summa avsätts till ett konto för varje köp som görs, olika typer av poängsystem när betalningar görs med kort. Vidare är det vanligt att vissa försäkringar ingår när betalningen för exempelvis en resa görs med bank- eller kreditkort. Trots frånvaron av direkta avgifter gör detta att betalningar med kontanter i vissa fall ändå blir dyrare än motsvarande kortköp.

I takt med att kontanthantering för en näringsidkare eller för en bank blir dyrare per transaktion till följd av en minskning av kontantanvändningen är det möjligt att utvecklingen av olika rabatter kopplade till kortbetalningar kommer att öka. Detta gäller speciellt i en situation där det av olika skäl bedöms som svårt att ta betalt av konsumenter för exempelvis kontantuttag. Detta är ett sätt för handeln och bankerna att stimulera en minskad kontantanvändning utan att helt sluta acceptera kontanter. Ett annat sätt är att exempelvis endast ha en butikskassa öppen där det är möjligt att betala med kontanter vilket förekommer i vissa dagligvarubutiker.

De grupper som i högre grad använder kontanter än andra är exempelvis äldre och lågutbildade som generellt sett är socioekonomiskt mindre starka grupper.<sup>13</sup> Om det generellt ges stora rabatter eller förmåner för elektroniska betalningar innebär det fördelningseffekter som kan anses vara problematiska. Skulle dessa grupper i ett sådant läge övergå till kortbetalningar skulle det både kunna leda till att betalningsmarknaden blev mer effektiv och ha gynnsamma fördelningseffekter.

---

<sup>12</sup> Segendorf och Jansson (2012).

<sup>13</sup> Riksbanken (2018).

### 9.1.3 Sammanfattande bedömning: betalningsmarknaden

Betalningsmarknaden präglas av tydliga stordriftsfördelar och nätverkseffekter som ger upphov till samordningsfördelar och tendenser till marknadskoncentration. Dessa effekter driver marknaden mot ökad konsolidering och koncentration. Detta gäller såväl digitala som kontanta betalningar. Å andra sidan innebär den pågående digitaliseringen och den tekniska utvecklingen att det ständigt kommer nya innovationer. Vissa innovationer gäller lösningar inom ramen för existerande tjänster, som exempelvis att göra det enklare att ta emot kortbetalningar. Det finns dock helt nya betalningslösningar som exempelvis Swish och Klarna som konkurrerar med befintliga betalsätt.

## 9.2 Ett samhällsekonomiskt perspektiv på kontantkedjan

Kontantförsörjningen, kontanthanteringen och kontanttjänster riktade till allmänheten präglas liksom betalningsmarknaden av de egenskaper som beskrivits ovan i form av stordriftsfördelar och nätverkseffekter.

### 9.2.1 Kontantförsörjningen

Ett betalningsmedel i form av utgivning av sedlar och mynt är ett tydligt exempel på en kollektiv vara<sup>14</sup> med en stor positiv nätverkseffekt. Funktionen av betalningsmedlet förbättras ju fler som accepterar och använder det. Det innebär samtidigt att dess funktion försämras om det finns fler betalningsmedel – t.ex. flera olika typer av sedlar i ett land. Från ett samhällsekonomiskt perspektiv är detta inte effektivt utan det är bäst om det finns ett accepterat betalningsmedel

---

<sup>14</sup> Avser en vara eller tjänst som har egenskaperna icke-rivalitet och icke-exkluderbarhet. Det innebär att en persons konsumtion inte påverkar en annans persons möjlighet till konsumtion och att det inte går att utesluta någon från konsumtion av varan eller tjänsten.

inom ett land. Riksbanken har sedan över hundra år ett sedelutgivningsmonopol som också ger upphov till en intäkt, det s.k. seignoraget.<sup>15</sup>

Att betalningsmedel i form av sedlar och mynt kan definieras som ett naturligt monopol<sup>16</sup> samt att utgivaren erhåller intäkter leder till slutsatsen att det är rimligt att staten, och inte en privat aktör, står för kontantförsörjningen (i den smalare betydelse av begreppet *kontantförsörjning* kommittén definierat i kapitel 3). De allmänt accepterade betalningsmedel som Riksbanken tillhandahåller i Sverige utgör ankaret för alla betalningar i ekonomin i form av t.ex. kortbetalningar, Swish och betalningar via internet.<sup>17</sup> Dessa betalningar görs dock nästan uteslutande med affärsbankspengar i form av tillgodohavanden på konton i banksystemet. En viktig anledning till att detta förtroende finns för affärsbankspengar och att de i allt väsentligt och under normala omständigheter är ett perfekt substitut till centralbankspengar är de regleringar som omgärdar bankers verksamhet i form av banklagstiftning, tillsyn, kapitalkrav, insättningsgaranti och inte minst att Riksbanken fungerar som s.k. "lender of last resort"<sup>18</sup>, eller sista låneinstans åt bankerna. När banker exempelvis på 1800-talet gav ut egna pengar i form av sedlar fanns inte detta ramverk på plats varför affärsbankspengar då snarast utgjorde ett alternativt konkurrerande betalningsmedel.

## 9.2.2 Kontantheringen (grossistledet)

Kontantheringens grossistverksamhet i form av depåverksamhet för lagring, uppräkningsverksamhet och försäljning av kontanter till banker och handeln har också tydliga stordriftsfördelar. De fasta

---

<sup>15</sup> Riksbankens seignorage är den del av Riksbankens redovisade resultat som kommer från rätten att ge ut sedlar och mynt. Nettot av Riksbankens intäkter och kostnader som kan hänföras till bankens utgivning av sedlar och mynt uppgick 2016 till 560 miljoner kronor (Riksbanken, 2017c, s. 63).

<sup>16</sup> Naturligt monopol är ett monopol som uppstår under förhållanden där det är den logiska organisationsformen, exempelvis när det råder stora stordriftsfördelar. Vid ett naturligt monopol kan ett företag tillgodose hela marknadens behov till en lägre kostnad än vad två eller tre företag kan göra.

<sup>17</sup> Riksbanken tillhandahåller två typer av betalningsmedel vilka tillsammans brukar benämnas centralbankspengar. De utgörs dels av sedlar och mynt, dels av ett elektroniskt betalningsmedel som banker och andra kreditinstitut använder för betalningar sinsemellan. Därutöver används affärsbankspengar som betalningsmedel. Dessa skapas av banker och andra kreditinstitut, huvudsakligen när nya lån beviljas.

<sup>18</sup> Med detta begrepp avses en centralbanks möjlighet att bistå med lån till banker eller andra kreditinstitut om de har akut brist på betalningsmedel (likviditet).

kostnaderna är höga beroende på investeringar i byggnader och infrastruktur med höga säkerhetskrav och teknisk utrustning för uppräknings och äkthetskontroll. Merkostnaden för uppräknings av ytterligare en dagskassa i depån är dock väldigt liten. Fram till slutet av 1980-talet skötte Riksbanken depåverksamheten via sina regionala kontor, men verksamheten har efterhand privatiserats och nu driver den privata depåägaren Bankomat AB samtliga sex kontantdepåer i Sverige. Från Riksbankens anläggning utanför Stockholm sköts kontantförsörjningen genom att Bankomat AB där kan hämta ut nya sedlar och lämna in sedlar i huvudsak för makulering. Att Bankomat AB driver depåerna på uppdrag av bankerna har att göra med att det mot bakgrund av stordriftsfördelar och nätverkseffekter är effektivare för bankerna att samarbeta i depåverksamheten än att driva egna depåer.

Det finns samhällsekonomiska argument för ett statligt monopol inom depåverksamheten. För det första innebär det en kontroll över prissättningen. I dag har Bankomat AB en stor makt över priserna på kontanter, vilket innebär en risk för monopolprissättning. Det faktum att köparna av kontanter är relativt få minskar dock monopolmakten eftersom dessa kan samordna sig. Dessutom är ägarna av Bankomat AB även viktiga köpare av kontanter. För det andra skulle ett statligt monopol kunna innebära att andra hänsyn än rent kommersiella kan tas vad gäller hur depåerna placeras i landet. Det faktum att den nordligaste av Bankomat AB:s depåer ligger i Härnösand påverkar detaljhandelsledet i form av värdebolagens transportkostnader vilket i sin tur påverkar kostnaden för att erbjuda kontanttjänster i form av insättning och uttag i norra Sverige. I slutändan kan placeringen av depåer och prissättningen av kontanter innebära att butiker i vissa delar av landet upplever det för dyrt eller omständligt att ta emot kontanta betalningar. Det som också talar emot ett statligt monopol för kontanthanteringens grossistled är att Riksbanken skulle behöva bygga upp kompetens, anställa personal och göra investeringar i ny utrustning och infrastruktur. Depåverksamheten har i allt högre utsträckning förts över i privat regi från 2005 och framåt och är inte längre en integrerad del i Riksbankens ordinarie verksamhet. Om Riksbanken tog över den operativa depåverksamheten för att förse marknaden med kontanter, med allt vad det innebär praktiskt i investeringar och kompetensuppbyggnad, skulle



det ske i en situation när det redan finns en privat uppbyggd infrastruktur för depåer och distribution av kontanter som i huvudsak fungerar.

En enda privat aktör innebär dock en risk för monopolprissättning som inte är samhällsekonomiskt effektiv varför det finns ekonomiska argument för någon form av kontroll över prissättningen för tjänster kopplade till depåverksamheten. Ur ett bredare samhällsperspektiv skulle det eventuellt också vara positivt att i viss mån kunna styra placeringen av depåer så att den inte enbart tar kommersiella hänsyn utan även väger in värdet av att kontanttjänster finns tillgängliga i hela landet.

### 9.2.3 Kontanthantering (detaljhandelsledet)

Detaljhandelsverksamheten inom kontanthantering består av transporter av kontanter, uppräkningsverksamhet samt försäljning av kontanter till slutkunder som handeln och banker. Denna verksamhet sköts i dagsläget av värdebolag och i Sverige till största del av Loomis AB samt till en mindre del av Nokas AB. Även i den här verksamheten finns stordriftsfördelar. De är dock generellt mindre än för depåverksamheten eftersom exempelvis transporter har lägre fasta kostnader än depåverksamheten. Däremot finns relativt stora fasta kostnader för uppräkningscentraler som också behövs för värdebolagens verksamhet. Historiskt och fram till för cirka fem år sedan fanns det fler aktörer som konkurrerade på den svenska marknaden för värdetransporter.

Det finns även en form av stordriftsfördelar i de rundor som värdebolagen kör för att lämna och hämta kontanter. Det gäller framför allt i gleset befolkade områden. Om två olika värdebolag kör samma rutt från Härnösand för att hämta in tio dagskassar var i Jämtlands län blir kostnaden för tjänsten betydligt högre än om ett bolag kör nästan samma rutt och samlar in 20 dagskassar. Även i kontanttransporterna finns det tydliga samordningsvinster. Det är klart tydligast i gleset befolkade områden, vilket innebär en risk för att det där uppstår monopolsituationer vilket kan tala för statlig inblandning i någon form. Kontanttransporter är dock i grunden en verksamhet som är mångdimensionerad eftersom den innehåller

alltifrån leverans av växelkassor till små handlare till att erbjuda ett helt kontanthanteringssystem för varuhus.

Historiskt har kontanttransporter mellan depåer och slutkunder i form av handeln, bankerna, uttagsautomater m.m. inte varit en uppgift för Riksbanken. Däremot subventionerade Riksbanken transportverksamheten både genom korta transportavstånd till dess lokala kontor och genom att in- och utlämningen av kontanter var gratis. Riksbanken hade nämligen fram till 1980-talet kontor i nästan varje län med möjlighet att hämta ut och lämna in kontanter. Det innebar alltså att transporterna blev billigare vilket också påverkade de priser som värdebolagen tog av slutanvändaren av kontanter, som exempelvis handeln, posten eller bankerna.

#### 9.2.4 Kontanttjänster

Även kontanttjänster riktade till allmänheten i form av möjlighet till uttag och insättning på bankkonton har stordriftsfördelar eftersom det krävs exempelvis it-system, teknisk utrustning och system för kontroll och regelefterlevnad. Nätverkseffekterna finns också på denna marknad genom att värdet av tjänsten ökar ju fler som kan använda den. Om en punkt för kontantuttag eller dagskassehantering fungerar för kunder i alla banker ökar värdet av tjänsten. Liksom inom andra delar av kontantkedjan finns det alltså även här starka samordningsfördelar för aktörer där det uppstår en vinst av att dela på it-plattformar och knyta gemensamma avtal med en aktör som exempelvis levererar kontantuttag eller dagskassehantering till kunder i alla banker.

#### Det finns drivkrafter att minska kontantuttagen

Eftersom bankerna inte tar betalt för tjänsten kontantuttag i uttagsautomater innebär det att intäkter från bankernas övriga tjänster subventionerar kontantuttagen i uttagsautomater.<sup>19</sup> I många länder i världen förekommer avgifter för uttagsautomater. Det har även i Sverige förekommit ett antal försök att avgiftsbelägga kontantuttag, t.ex. när kunder tar ut kontanter i andra uttagsautomater än i bankens egna. Försöken har dock avbrutits beroende på att de har fått

---

<sup>19</sup> Se exempelvis Guibourg och Segendorf (2007).

kritik. Försöken har dessutom ofta gjorts av enstaka mindre banker och inte i en samlad strategi.

I dag kan alla bankkunder i Sverige ta ut pengar gratis i alla svenska uttagsautomater så länge som de har ett kort anslutet till Visa eller Mastercard. Avsaknaden av avgifter och därmed ett pris på att ta ut kontanter i uttagsautomater och för att betala kontant leder i sin tur sannolikt till att konsumenter använder kontanter i högre utsträckning än vad som annars varit fallet.<sup>20</sup> Exempelvis är priset som anslutna banker betalar till Bankomat AB för varje kontantuttag som görs i en av Bankomat AB:s uttagsautomater runt 5 kronor. I uttagsautomater som förlitar sig på det internationella Interchange-systemet via Mastercard eller Visa (som exempelvis används i Nokas AB:s Kontanten-automater) ligger priset på 0,75 euro eller cirka 7,50 kronor per uttag.<sup>21</sup> Samtidigt betalar inte kunderna något för dessa transaktioner utan har normalt endast en fast månads- eller årskostnad för sitt bankkort. Detta leder till att det finns drivkrafter för bankerna att minska antalet uttag som deras kunder gör.

### 9.2.5 Vertikal integration inom kontantkedjan

De speciella kännetecken som finns när det gäller kontantkedjan har bidragit till att det finns relativt få aktörer i varje del av kedjan såväl när det gäller depåverksamheten (grossistledet), kontanttransporter (detaljhandelsledet) och när det gäller kontanttjänster riktade till allmänheten.

Det finns också en vertikal integration inom kontantkedjan. Bankomat AB har såväl en monopolställning inom depåverksamheten som en dominerande ställning på marknaden för kontantuttag via sina uttagsautomater. Loomis AB har utnyttjat stordrifts- och samordningsfördelar genom att bolaget är närvarande i hela kedjan. Loomis AB sköter hanteringen av Riksbankens myntlager. Loomis AB sköter också den praktiska kontanthanteringen i fem av sex av Bankomat AB:s befintliga depåer. Vidare sköter Loomis AB en stor

---

<sup>20</sup> Segendorf och Jansson (2012). Däremot har avgifterna för insättningar och uttag av kontanter samt för att betala räkningar över disk fått kraftigt ökade avgifter de senaste 20 åren. Avgifter avspeglar troligtvis bankernas kostnader för tjänsterna. Samtidigt har avgifterna lett till protester.

<sup>21</sup> Enligt uppgifter från Bankomat AB.

del av kontanttransporterna i samhället mellan depåer och slutkunder. Slutligen erbjuder Loomis AB också kontanttjänster riktade mot småföretag och föreningar i form av serviceboxar.

### 9.2.6 Sammanfattande bedömning: kontantkedjan

Som konstateras ovan finns det många fördelar med att utgivandet av ett betalningsmedel i form av sedlar och mynt, eller kontantförsörjningen, är ett statligt monopol. Hela kontantkedjan i övrigt präglas i olika utsträckning av stordriftsfördelar och nätverkseffekter som ger upphov till tydliga samordningsfördelar och tendenser till att samarbeten och monopol utvecklas. Detta gäller i hög utsträckning depåverksamheten som drivs av Bankomat AB. Även kontanttransporter i glesbygd har tydliga stordriftsfördelar och det gäller även kontanttjänster riktade till allmänheten i form av kontantuttag och dagskassehantering. De tendenser som finns inom kontantkedjan mot konsolidering, monopol och vertikal integrering förstärks dessutom av att marknaden för kontanter i Sverige trendmässigt minskar.

## 10 Sammanfattning av problembilden och utgångspunkter för åtgärder

Kommittén ska enligt direktiven överväga hur Riksbankens ansvar för en väl fungerande kontanthantering i hela landet bör tydliggöras i lag. Vidare ska kommittén överväga Riksbankens roll och ansvar för kontanttillgången i hela landet och kostnaderna för denna. Kommittén har som angetts i avsnitt 2.3 valt att se frågan om tillgången till kontanttjänster i samhället i ett bredare perspektiv än att enbart se till Riksbankens roll.

I detta kapitel sammanfattas den problembild som kommittén har att förhålla sig till. Den baseras på de viktigaste slutsatserna från bakgrundskapitlen 2–9. Kommittén redogör vidare för sina principiella utgångspunkter för de förslag som lämnas och bedömningar som görs i kapitlen 11–14.

### 10.1 Sammanfattning av problembilden avseende kontanter

Kommitténs slutsatser avseende hur kontantkedjan fungerar för närvarande och vilka problem som finns i fråga om tillgången till kontanttjänster kan sammanfattas enligt följande.

- Utvecklingen mot minskad kontantanvändning går mycket fort i Sverige. När det gäller hur snabbt kontantmängden minskar och den låga andelen kontanta betalningar i ekonomin är Sverige i det närmaste unikt i ett internationellt perspektiv (kapitel 6).

- Användningen av kontanter skiljer sig mycket åt i befolkningen. Bland äldre, nyanlända och personer med vissa funktionsvariationer används kontanter i högre utsträckning än i övriga befolkningen. I glesbygdsområden anses kontanter vara viktigare än i övriga delar av landet (kapitel 6).
- Alla delar av kontantkedjan, från kontantförsörjningen i form av Riksbankens utgivning av sedlar och mynt, depåverksamheten, uppräkningsverksamhet, värdetransporter, tillgång till kontanttjänster och möjligheten att betala kontant, hänger nära ihop och är beroende av varandra (kapitel 7).
- Kontantkedjan präglas av stordriftsfördelar och nätverkseffekter vilket leder till samordningsfördelar och försvårar konkurrens. Detta förhållande förstärks av att marknaden för kontanter minskar trendmässigt, en minskning som dessutom har accelererat under senare år (kapitel 9).
- Kontanthantering i samhället sköts i dag av ett fåtal privata aktörer, vilket gör kontantkedjan sårbar (kapitel 7).
- Det finns fördelar med minskad kontantanvändning, eftersom elektroniska betalningar generellt sett är effektivare än fysiska, speciellt när andelen elektroniska betalningar i ekonomin är hög. En minskad kontantanvändning kan minska risken för brott som rån och penningtvätt. Å andra sidan är kontanter fortfarande ett viktigt betalningsmedel för en betydande del av befolkningen. Frågan om kontanter hänger också samman med människors integritet i samband med betalningar. Kontanter kan även bidra till att minska samhällets sårbarhet och stärka beredskapen (kapitel 9).
- Tillgången till kontanttjänster över disk har försämrats under det senaste decenniet, framför allt som en följd av att bankerna kraftigt har minskat antalet kontor med kontant-service. Tillgången till dagskassehantering för företag och föreningar har påverkats såväl av kontorsnedläggningarna som av att serviceboxar stängts ner, ofta i samband med nedläggning av bankkontor (kapitel 8).
- Generellt har tillgången till kontantuttag hittills inte försämrats i samma utsträckning som tillgången till övriga kontanttjänster. Främst beror det på att antalet uttagsautomater upprätthållits, men

också tack vare att andra aktörer som ICA Banken AB och ombud för Kassagiroret erbjuder kontantuttag över disk (kapitel 8).

- Minskningen av kontantanvändningen gör det troligt att kontanttransporter och kontanttjänster inte kommer att kunna upprätthållas på kommersiell grund i allt större områden i Sverige. Det finns en risk att Sverige snart når en ”tipping point” dvs. en accelererande utveckling med en mycket snabb avveckling av kontanttjänster. Det skulle innebära att riksdagens mål att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser inte kommer att nås. Utan kontanttransporter eller möjlighet till insättning och uttag på bankkonton kommer kontanter inte heller att kunna användas som betalningsmedel i hela landet (kapitel 8).
- Bristande tillgång till kontanttjänster är hittills i huvudsak ett problem i glesbygd där avstånden är långa till närmaste punkt där kontanttjänster erbjuds. Sårbarheten på många orter är också hög genom att man är beroende av ett specifikt bankkontor, betaltjänstombud eller en uttagsautomat eller servicebox (kapitel 7).
- Just nu pågår en process där näringsidkare slutar acceptera kontanta betalningar inom sällanköpshandeln samt hotell- och restaurangsektorn. År 2017 accepterade dock fortfarande runt 97 procent av alla handlare som är medlemmar i Svensk Handel kontanta betalningar. En nyligen publicerad studie visar att detta snart kan komma att förändras drastiskt då mer än hälften av handlarna uppger att de kommer att sluta att hantera kontanter senast år 2025 (kapitel 6).<sup>1</sup>
- Ansvaret för en fungerande kontanthantering i hela landet, i form av depåverksamhet, uppräkningsverksamhet, kontanttransporter, samt försäljning till slutkund är i dag otydligt. Ingen myndighet har ett utpekat övergripande ansvar för kontanthantering. Det finns olika tolkningar av hur Riksbankens ansvar att försörja landet med sedlar och mynt ska ses i förhållande till kontanthantering (kapitel 5).

---

<sup>1</sup> Arvidsson m.fl. (2018).

- Sverige har en modell för kontanthanteringens grossistled (depåverksamheten) som i hög grad fokuserar på effektivitet och som har överlämnats till den privata marknaden. Riksbanken har den mest tillbakadragna rollen i kontanthantering bland jämförbara centralbanker. Depåverksamheten är i dag ett privat monopol. Modellen innebär risker för att depåer läggs ner och att priserna på kontanter och kontanttjänster ökar vilket ytterligare kan påskynda utvecklingen mot en minskad kontantanvändning (kapitel 7).

## 10.2 Det offentliga roll för att möta digitaliseringen på betalmarknaden

Den problembild som redovisas i avsnitt 10.1 medför enligt kommittén att det finns behov av offentliga insatser inom två huvudsakliga områden:

1. 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. Utvecklingen ska inte innebära att antalet hushåll, företag och föreningar som inte har tillgång till grundläggande betaltjänster ökar. Utvecklingen bör inte 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.
2. Mot bakgrund av den pågående utvecklingen finns det behov av att öka insatserna så att alla kan ta del av digitaliseringens möjligheter inom betaltjänstområdet. Här kan insatser från såväl privata som offentliga aktörer bidra.

Kommittén bedömer utifrån kommittédirektiven, som betonar frågan om kontanthantering och tillgången till kontanttjänster, att dess centrala uppgift är punkt 1 ovan – dvs. att säkerställa att utvecklingen tillgodoser allmänhetens och samhällets behov av kontanter. Vidare bör förutsättningar ges för att regering och riksdag ska kunna få tid att ta fram nödvändiga beslutsunderlag för att kunna ta ställning till kontanternas roll i relation till andra betalningsmedel. En



utveckling där marknadskrafterna medför att tillgången till kontant-tjänster kraftigt försämras samtidigt som samhället inte har hunnit fatta ett aktivt beslut om kontanternas ställning i ett längre perspektiv bör undvikas. Mot bakgrund av detta bedömer kommittén att kontanternas ställning behöver stärkas.

Avseende punkt 2 ovan – att möjliggöra för individer att ställa om till digitala betaltjänster – finns också behov av insatser. Det offentliga, näringslivet och den ideella sektorn kan alla bidra och samverka för att undvika att människor hamnar i och blir kvar i ett digitalt utanförskap som också har bredare implikationer än bara tillgången till betaltjänster. Denna fråga faller utanför kommitténs uppdrag men är likväl mycket angelägen både när det gäller betaltjänster men även andra samhällsviktiga tjänster som i dag i allt högre utsträckning digitaliseras.<sup>2</sup>

### **10.3 Allmänhetens behov av kontanter behöver tryggas**

Utgångspunkten för kommittén 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. Kommittén bedömer att eventuella åtgärder ska stärka kontanternas ställning som betalningsmedel i hela Sverige. Minskningen av kontantanvändningen försämrar de kommersiella förutsättningarna för att erbjuda kontanttjänster och transporter av kontanter främst i glesbygdsområden. Utvecklingen riskerar att leda till störningar i kontantkedjan och i värsta fall till att det inte går att få tag på kontanter, eller att deponera dagskassor, i stora geografiska områden. En sådan utveckling skulle drabba vissa människor och småföretagare hårt och underminera kontanternas ställning som betalningsmedel. Det skulle därmed avsevärt försvåra att uppnå målet om att alla ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser.

Kommittén vill betona att de befintliga statliga insatserna och det stöd till grundläggande betaltjänster, som huvudsakligen bedrivs av länsstyrelserna och finansieras av Post- och telestyrelsen, inte räcker

---

<sup>2</sup> Ett bidrag till en sådan analys görs i PTS (2017b).

i en sådan situation. Detta stöd är konstruerat för att göra vissa marknadskompletterande punktinsatser i glesbygd i en situation där kontantkedjan fungerar tillfredsställande och där en rimlig tillgång till kontanttjänster i huvudsak tillgodoses av marknaden.

För att näringsidkare ska vara villiga att ta emot kontanter är det nödvändigt att hushållen i viss utsträckning använder kontanter. Detta förutsätter i sin tur att privatpersoner kan göra kontantuttag. Det är också nödvändigt att näringsidkare kan sätta in sina dagskassar på konton. Det är via konsumenters uttag och företagens insättning av dagskassar som kontanter i huvudsak cirkulerar ute i samhället. Kommittén bedömer därför att tillgången till dessa tjänster bör vara sådan att den i rimlig omfattning motsvarar de behov som individer, företag och ideella föreningar har av tjänsterna så att dessa därigenom kan använda kontanter. Den minskade kontantanvändningen bör inte förstärkas av att vissa aktörer skyndar på processen genom att drastiskt och plötsligt försämra tillgången till kontanttjänster.

Det finns grupper i befolkningen för vilka kontanterna fortfarande är viktiga. Det gäller exempelvis vissa äldre, nyanlända samt personer med vissa funktionsvariationer (se avsnitt 62). Även många småföretag och föreningar har fortfarande behov av kontanttjänster. För dem som i dag lever i ett s.k. digitalt utanförskap är kontanttjänster och möjligheten att kunna betala kontant extra viktigt. Olika uppskattningar görs av hur stor andel av befolkningen i Sverige som inte alls tar del av digitaliseringen. En vanligt förekommande uppskattning ligger runt en miljon människor. Cirka 20 procent av personer över 65 år beräknas inte ha tillgång till utrustning som möjliggör att ta del av digitala betaltjänster.<sup>3</sup> Om utvecklingen går så snabbt att delar av befolkningen varken har tillgång till kontanter eller till digitala betaltjänster kan dessa inte anses ha en rimlig tillgång till grundläggande betaltjänster.

### 10.3.1 Fokus bör ligga på glesbygden

Kommittén vill betona det regionala perspektivet på kontantfrågan eftersom de ekonomiska förutsättningarna att erbjuda kontanttjänster och att upprätthålla kontanttransporter skiljer sig avsevärt mellan

---

<sup>3</sup> Viscovi m.fl. (2017).

tätbefolkade och glesbefolkade områden. Såväl kontanttransporter som kontantjänster är svårare att tillgodose på kommersiella grunder i glesbygd där avstånden till närmaste tätort är långt och där befolkningen bor utspritt. Det är i dessa områden som risken för störningar i kontantkedjan är störst.

Parlamentariska Landsbygdskommittén anförde att bankernas snabba minskning av kontantservicen har lett till att tillgången till kontantjänster i de avlägset belägna landsbygderna brister. Detta är något som inte bara drabbar enskilda medborgare utan också företag och föreningar. Landsbygdskommittén ansåg därför att banker och andra kreditinstitut har ett ansvar för att nu och framöver förse medborgarna med betaltjänster, inklusive möjligheter att ta ut och sätta in kontanter och att detta bör förtydligas i lag.<sup>4</sup>

Eventuella åtgärder bör mot bakgrund av detta enligt kommitténs bedömning i huvudsak riktas mot glesbygdsområden där tillgången till kontantjänster, sett till avstånd, redan är betydligt sämre än i övriga landet och där det finns störst risk att förutsättningarna för kontanttransporter och kontantjänster helt försvinner.

#### **10.4 Staten behöver ta ställning till kontanternas roll i ett längre tidsperspektiv**

Ett ytterligare skäl till att försöka bidra till en kontrollerad utveckling för tillgången till kontantjänster är samhällets behov av att kunna göra ett informerat och aktivt val i frågan om kontanternas roll som betalningsmedel i ett längre tidsperspektiv. I samband med en sådan analys aktualiseras viktiga frågor om samhällets krisberedskap, människors integritet och om det behövs ett statligt garanterat betalningsmedel. Staten bör dock ta ställning till kontanternas roll i framtiden när ett fullständigt beslutsunderlag finns. Beslutsunderlagen bör exempelvis innehålla en analys av för- och nackdelar med en eventuell digital centralbanksvaluta, en s.k. e-krona, och av kontanternas betydelse för sårbarhet och beredskapsbehov när det gäller betalningsmarknaden. Beslutsunderlag behövs också för att kunna bedöma om digitala betalningslösningar kan tillgodose kravet på allas till-

---

<sup>4</sup> SOU 2017:1, s.154–156.

gång till grundläggande betaltjänster. Kontanterna och en fungerande kontantinfrastruktur får inte tillåtas försvinna innan välgrundade ställningstaganden inom dessa områden kan göras.

Med nuvarande utvecklingstakt finns det en betydande risk för en avvecklingsprocess som är så snabb att Sverige riskerar att i praktiken bli kontantlöst utan att det har förts en initierad diskussion och gjorts ett aktivt politiskt val i frågan. Kommittén noterar att frågan om en e-krona inte ingår i utredningens direktiv och kommer därför inte att ta ställning till frågan om ett införande av en e-krona inom ramen för arbetet med en ny riksbankslag.

Utvecklingen mot minskad kontantanvändning kommer sannolikt att fortsätta trots kommitténs förslag om krav på vissa banker att bidra till en rimlig tillgång till kontanttjänster (se kapitlen 11 och 12). Enligt kommitténs bedömning kommer de föreslagna kraven att bromsa men inte vända den pågående utvecklingen vad gäller kontantanvändningen. Om kontanter anses nödvändiga i samhället också i ett längre tidsperspektiv behövs en analys av vilka åtgärder som krävs för att kontanterna ska ha en fortsatt viktig roll som betalningsmedel. Kommittén bedömer att frågan om kontanters ställning som lagligt betalningsmedel är en viktig del i en sådan analys.

Kommittén diskuterar kort kontanternas roll i beredskapssammanhang i avsnitt 14.5 och avser återkomma till beredskapsfrågan i slutbetänkandet både avseende den finansiella infrastrukturen och betalningsmedel.

## 10.5 Bejaka teknisk utveckling och effektiva lösningar

Kommittén vill framhålla ett par kompletterande utgångspunkter som, utöver allmänhetens och samhällets behov av kontanter, bör ligga till grund för de ställningstaganden som görs. En första viktig utgångspunkt är att den pågående *tekniska utvecklingen inte motarbetas* inom betaltjänstområdet. Åtgärder bör inte syfta till att försvåra etableringen av nya digitala betalningslösningar och andra tjänster. Minskningen av kontantanvändningen har flera positiva effekter. De samhällsekonomiska kostnaderna för betalningar minskar som regel om dessa görs digitalt samtidigt som kontantrelaterad brottslighet i form av rån, skattebrott och penningtvätt försvåras. En minskad

kontantanvändning innebär samtidigt att innovationer inom betal-tjänstområdet och i angränsande delar av den s.k. Fintech-branschen<sup>5</sup> stimuleras.

En ytterligare utgångspunkt är att eventuella åtgärder för att förbättra tillgången till kontantjänster och stärka kontantkedjan ska vara *samhällsekonomiskt effektiva*. I dagsläget finns fortfarande en i huvudsak fungerande, landsomfattande, infrastruktur för kontant-hanteringen, i form av exempelvis privata kontantdepåer och värdebolagens uppräkningsverksamhet och logistiksystem för kontanttransporter. Vidare finns fortfarande en nationell tillgång till kontantuttag och dagskassehantering trots bankernas snabba avveckling av kontor med kontantservice. Kontantkedjan är, som framhållits i avsnitt 7.7, visserligen sårbar till följd av få och dominerande aktörer, men det finns ändå ur ett samhällsekonomiskt perspektiv mycket som talar för att försöka understödja den befintliga infrastrukturen i form av depåer, transportlösningar och befintligt nät av leverantörer av kontantjänster till allmänheten. En utveckling som innebär att nuvarande infrastruktur för kontantkedjan försvinner för att ersättas med en helt ny infrastruktur bör av samhällsekonomiska skäl undvikas.

En annan aspekt av samhällsekonomisk effektivitet är att utnyttja de stordriftsfördelar och nätverkseffekter som finns inom såväl betalningsmarknaden som i kontantkedjan (se kapitel 9). Detta kan göras genom att till exempel olika aktörer samarbetar om viss infrastruktur och gemensamma lösningar.

De svenska bankerna har ett väl organiserat samarbete inom Bankföreningen. Det finns vidare en lång historia av samarbete inom den finansiella infrastrukturen i samhället. Några exempel på detta är Bankgirot och Bankomat AB. På senare tid har detta väl etablerade och institutionaliserade samarbete gett upphov till Betalningar i Realtid (BiR), ett nytt betalsystem inom ramen för Bankgirot. Detta betalsystem gav förutsättningar för den bankgemensamma betal-tjänsten Swish. Även systemet med elektronisk legitimation i form av tjänsten Bank-ID bygger i grunden på ett organiserat samarbete mellan bankerna. Om endast en eller ett par banker hade varit anslutna till Swish skulle nyttan av tjänsten ha varit begränsad. Samtidigt konkurrerar bankerna om kunder genom exempelvis olika prissätt-

---

<sup>5</sup> Fintech är en förkortning av finansiell teknologi.

ningsmodeller för tjänster som bygger på den gemensamma infrastrukturen. Kontanthantering och tillgången till kontantjänster kan på samma sätt ses som ett område där samarbete kan vara eftersträvanvärt av samhällsekonomiska skäl för att utnyttja nätverkseffekter och stordriftsfördelar. Detta utnyttjas av de stora bankerna i dag inom både depåverksamheten och när det gäller uttags- och insättningsautomater genom att denna verksamhet bedrivs av det gemensamägda bolaget Bankomat AB.

Sammanfattningsvis bör den tekniska utvecklingen inte motarbetas, samtidigt som den befintliga infrastrukturen för kontanthantering och tillgång till kontantjänster bör vårdas. Samarbete om infrastruktur och gemensamma lösningar inom kontantkedjan bör stimuleras. Detta eftersom det är ett effektivt sätt att utnyttja de uppenbara samordningsfördelar som finns för att möta de utmaningar som en minskande kontantanvändning medför.

## 10.6 Åtgärder behövs i närtid

Mot bakgrund av utvecklingen mot en minskad tillgång till kontantjänster och de varningar som har rests angående möjligheten att upprätthålla infrastrukturen för kontanthantering i hela landet, anser kommittén att åtgärder inom området brådskar. Därför lägger kommittén förslag på detta område i detta delbetänkande i stället för att vänta till slutbetänkandet.

# 11 Åtgärder för att trygga tillgången till kontanttjänster

## 11.1 Möjliga åtgärder för att uppnå en kontrollerad utveckling av tillgången till kontanttjänster

Kommittén bedömer att det finns fyra huvudsakliga vägar att ta för lagstiftaren för att utvecklingen av tillgången till kontanttjänster ska ske kontrollerat:

1. *Krav riktas mot näringsidkare att acceptera kontanter* genom att det tydliggörs i lag att sedlar och mynt är ett lagligt betalningsmedel och att handeln samt övriga näringsidkare som huvudregel ska acceptera kontanta betalningar. Ett sådant regelverk skulle i stor utsträckning likna det som finns i vissa euroländer och i Danmark och skulle stärka kontanternas ställning. Om handlare tvingas acceptera kontanta betalningar innebär det ökade samhällsekonomiska kostnader eftersom kontanta betalningar generellt sett är dyrare än elektroniska transaktioner. Det riskerar också att gå emot kommitténs övergripande utgångspunkt att inte motarbeta den tekniska utvecklingen. Det sker många innovationer inom betaltjänstområdet och det skulle vara förknippat med höga kostnader för vissa handlare att återgå till att hantera kontanta betalningar. Det är också ett ingrepp i näringsfriheten som kommittén inte bedömer vara proportionerligt i nuläget. Kommittén anser därför att ett generellt krav på näringsidkare att acceptera kontanter, likt den reglering som exempelvis finns i Danmark, inte är en bra lösning. Samtidigt kan det enligt vissa bedömare gå väldigt fort de närmaste åren för handeln att sluta acceptera kontanter.<sup>1</sup> Även om kommittén anser att det för närvarande inte bör ställas krav på handeln har den ändå en nyckelroll och

---

<sup>1</sup> Arvidsson m.fl. (2018).

kan bidra till att utvecklingen av kontantanvändningen sker mer kontrollerat än i dagsläget.

2. *Riksbanken ges ett större ansvar för kontanthantering och tillgången till kontanttjänster.* Riksbanken skulle exempelvis kunna ges tydligare ansvar för kontanthantering via egna regionala depåer. Där skulle Riksbanken kunna erbjuda subventionerade kontanttjänster till handeln, bankerna och möjligtvis även till hushåll. Det skulle innebära stora förändringar i Riksbankens nuvarande verksamhet och skulle kräva investeringar i ny infrastruktur, utrustning och personal. Enligt kommitténs mening är det mer rationellt att utnyttja den befintliga privata infrastrukturen i så hög utsträckning som möjligt. Under alla förhållanden löser inte ett ökat ansvar för Riksbanken i sig de problem som finns avseende tillgången till kontanttjänster. Eftersom kontanttjänsterna är knutna till konton i affärsbankerna från vilka t.ex. uttag görs, kan varken Riksbanken eller staten i övrigt ta det fulla ansvaret för tillgången till dessa tjänster. Däremot bedömer kommittén att det finns skäl att, i enlighet med kommittédirektiven, tydliggöra Riksbankens roll och ansvar för kontantförsörjningen och kontanthantering i samhället. I en situation där kontantmängden och kontantanvändningen minskar snabbt och de främsta drivkrafterna för de privata aktörerna i kontantkedjan är att fortsätta öka den ekonomiska effektiviteten, kan Riksbankens nuvarande roll för kontantförsörjning och kontanthantering i relation till marknadsaktörerna eventuellt behöva omvärderas. Kommittén behandlar frågan om Riksbankens ansvar för kontanthantering i kapitel 14.
3. *Ett större statligt åtagande för kontanttransporter och tillgång till kontanttjänster.* Staten skulle i detta alternativ ta ett större ansvar genom att mer pengar avsätts och att såväl kontanthanteringstjänster i form av transporter som kontanttjänster riktade till allmänheten skulle börja upphandlas i stor skala på nationell nivå. En sådan upphandlingslösning för grundläggande betaltjänster fanns på plats i vissa geografiska områden under perioden 2008–2012 för att erbjuda grundläggande betaltjänster till individer och företag (se avsnitt 8.6). De stordriftsfördelar och samordningsfördelar som finns i hela kontantkedjan, dvs. i depåverksamheten,



transporterna samt i tillhandahållande av kontanttjänsterna t.ex. i form av serviceboxar och uttagsautomater, leder till monopolistiska tendenser. Det visar sig bl.a. genom att Loomis AB sköter en stor del av all den operativa kontanthantering i samhället och att Bankomat AB har en stor andel av uttagsautomaterna och dessutom är den enda privata depåägaren. En marknad med sådana stordriftsfördelar och den bristande konkurrens som följer av detta, lämpar sig generellt sett dåligt för en upphandling. Det beror på att det blir en hög tröskel för att en ny aktör ska ge sig in på marknaden, särskilt i glesbygd. Staten får därför också en svag förhandlingsposition vid en upphandling. Redan i dag kan länsstyrelserna genomföra upphandlingar eller betala ut stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster inom ramen för existerande stödssystem för grundläggande betaltjänster. Dessa insatser är dock inriktade på lokala eller regionala utmaningar (se avsnitt 8.6 för en närmare beskrivning). Mot bakgrund av den pågående utvecklingen när det gäller de kommersiella förutsättningarna för kontanttransporter och kontanttjänster i vissa delar av Sverige, vill kommittén dock inte utesluta att det skulle kunna uppstå en situation när det blir nödvändigt med nationella upphandlingar av t.ex. kontanttransporter i vissa glesbygdsområden.

4. *Lagkrav på banker att erbjuda en rimlig tillgång till kontanttjänster.* Kommittén bedömer att det kan finnas skäl till att införa ett lagkrav som innebär att bankerna ska erbjuda en rimlig tillgång till vissa kontanttjänster. De huvudsakliga skälen till detta (som närmare utvecklas i avsnitt 11.2) är följande:
  - a) De betal- och transaktionskonton som banker erbjuder måste kunna användas av alla bankens kunder, även de som har behov av kontanter. Detta krävs inte minst för att uppfylla det konsumentskyddande syftet bakom EU:s betalkontodirektiv (se vidare avsnitt 11.2).
  - b) Bankernas centrala roll som förmedlare av betalningar och krediter i samhället gör att det är orimligt att dessa helt kan frånsäga sig ansvaret för att hantera en viss form av betalningsmedel så länge det finns behov av detta i samhället.

- c) De privata bankpengar som allmänheten har på bankkonton, i form av fordringar på bankerna, bör kunna omvandlas till centralbankspengar fram till dess att riksdag och regering har tagit ställning till frågan om kontanters roll som betalningsmedel i ett längre tidsperspektiv. Inte minst behövs ställningstaganden i frågorna om det behövs ett statligt betalningsmedel och om en digital centralbanksvaluta i form av en e-krona är ett alternativ till kontanter.

Ett lagkrav på banker kommer vidare att påverka förutsättningarna för kontanttransporter och göra dem mer kommersiellt gångbara jämfört med en situation där kontanttjänsterna avvecklas snabbt.

Slutligen kommer en handlares ställningstagande till om denne ska acceptera kontanta betalningar att påverkas av kundernas vilja att betala kontant, snarare än kundernas möjligheter att få tillgång till kontanter. Dålig tillgång till kontantuttag eller svårigheter att bli av med en dagskassa kommer därmed inte att bli det som primärt driver en minskad kontantanvändning i handeln.

Nedan lämnar kommittén förslag till hur ett sådant lagkrav på banker kan utformas och i kapitel 12 beskrivs hur det ska följas upp.

## 11.2 Skyldighet för banker att tillhandahålla kontanttjänster i hela Sverige

**Kommitténs förslag:** Vissa svenska bankaktiebolag och filialer till utländska kreditinstitut ska vara skyldiga att tillhandahålla kontanttjänster i en sådan utsträckning att det finns en rimlig tillgång till dem i hela Sverige.

### Problem och risker avseende tillgången till kontanttjänster

Kommittén konstaterar att bankerna i Sverige i allt högre utsträckning har minskat tillgången till kontanttjänster, samtidigt som en betydande andel av deras kunder fortsatt har behov av sådana tjänster. Försämringen av tillgången till kontanttjänster har hittills framför allt bestått i att det har blivit sämre tillgång till kontanttjänster över disk. Antalet bankkontor med kontantservice har minskat kraftigt de senaste fem åren. Det totala antalet uttagsautomater var relativt konstant fram till och med 2015 men har sedan dess börjat minska.

Mot bakgrund av att uttagsvolymerna i uttagsautomaterna har halverats under den senaste tioårsperioden finns det en betydande risk för att nedläggningen av uttagsautomater accelererar.

Kommittén konstaterar vidare att det har blivit allt svårare för småföretag och föreningar att sätta in kontanter i form av dagskassor på sina bankkonton. Det beror dels på den kraftiga minskningen av antalet bankkontor med kontantservice, dels på att det har skett en minskning av antalet serviceboxar i vilka dagskassor kan deponeras för att senare sättas in på bankkonto (se avsnitt 8.2). Det finns även indikationer på att antalet betaltjänstombud i glesbygd, i form av framför allt handlare som erbjuder betaltjänster såsom kontantuttag och dagskassehantering, snart kan komma att minska.

Parlamentariska Landsbygdskommittén anförde i sitt betänkande att utvecklingen av betaltjänstmarknaden i huvudsak har varit positiv, men att det också finns vissa problem som bl.a. har drabbat de mer avlägset belägna landsbygderna. Bankernas snabba minskning av kontantservicen har enligt Landsbygdskommittén lett till att tillgången till kontanttjänster i dessa områden brister. Detta är något som inte bara drabbar enskilda medborgare utan också företag och föreningar. Landsbygdskommittén ansåg därför att banker och andra kreditinstitut hade ett ansvar för att nu och framöver förse medborgarna med betaltjänster, inklusive möjligheter att ta ut och sätta in kontanter och att detta bör förtydligas i lag.<sup>2</sup>

Post- och telestyrelsen konstaterar att lönsamheten i kontantinfrastrukturen håller på att utarmas och att den inom en snar framtid sannolikt inte kommer att kunna upprätthållas kommersiellt i delar av Sverige.<sup>3</sup> Det finns även uppgifter om att handlarna i Sverige överväger att i en nära framtid acceptera kontanta betalningar i betydligt mindre utsträckning än vad som är fallet i dag.<sup>4</sup>

Tillgången till kontanttjänster i form av möjligheter till kontantuttag och dagskassehantering påverkar de affärsmässiga förutsättningarna för värdebolagen direkt via t.ex. antalet uttagsautomater och serviceboxar som ska fyllas på och tömmas. Tillgången till kontanttjänster påverkar också butikens benägenhet att ta emot kontanter, vilket i sin tur får effekt på de kommersiella förutsättningarna för värdebolagen att transportera kontanter.

---

<sup>2</sup> SOU 2017:1, s. 154–156.

<sup>3</sup> PTS (2017b), s. 4.

<sup>4</sup> Arvidsson m.fl. (2018).

## Bankernas ansvar

Flertalet av de stora bankerna har dragit sig tillbaka från att erbjuda kontanttjänster över disk och från att i övrigt hantera kontanter i sin verksamhet. Tjänsterna har i stället överlåtits till värdebolag och till det av storbankerna gemensamägda bolaget Bankomat AB. Kommittén anser dock att bankerna har ett ansvar för tillgången till kontanttjänster i samhället. Detta gäller inte minst de stora bankerna med verksamhet och kunder i hela landet. Det finns ett antal principiella skäl till detta:

1. Bankerna tillhandahåller betalkonton med grundläggande funktioner och andra transaktionskonton för sina kunder. Ofta är dessa konton den bastjänst utifrån vilken bankerna sedan erbjuder olika tjänster för t.ex. sparande och bolån. De är alltså en central del i bankernas affärsmodeller i fråga om konsumenttjänster. Kontantuttag görs från sådana konton och innebär att banken reglerar en del av den skuld som saldot på kontot innebär. För att dessa betal- och transaktionskonton ska vara användbara för alla bankens kunder bör det finnas möjligheter att ta ut kontanter från och sätta in kontanter på dessa konton. Därför krävs det en rimlig tillgång till dessa tjänster.
2. Bankerna har en central roll för hela samhällsekonomin funktionssätt genom att de tar emot insättningar, förmedlar betalningar och verkar som mellanhand mellan sparande och krediter i ekonomin. Staten ställer redan i dag omfattande krav på den som ansöker om tillstånd att driva bankrörelse. Det finns också en väl utvecklad tillsyn av bankernas verksamhet. Mot bakgrund av bankernas centrala roll som mottagare av insättningar samt förmedlare av betalningar och krediter, är det inte rimligt att bankerna helt kan frånsäga sig ansvaret för att hantera en viss form av betalningsmedel så länge som det finns ett behov av detta i samhället. Det gäller särskilt kontanter i svenska kronor, eftersom lagstiftaren har gett detta betalningsmedel en särställning som lagligt betalningsmedel (5 kap. 1 § andra stycket riksbankslagen).

3. De privata bankpengar som allmänheten har på bankkonton, i form av fordringar på bankerna, bör kunna omvandlas till centralbankspengar i form av kontanter. På samma sätt bör centralbankspengar i rimlig omfattning kunna omvandlas till bankpengar genom insättningar av kontanter på konton. Om inte denna konvertibilitet är självklar finns det i förlängningen risker för ett minskat förtroende för bankpengar och det monetära systemet.<sup>5</sup>
4. Kreditinstitut som tillhandahåller betalkonton med grundläggande funktioner till konsumenter har enligt betaltjänstlagen en skyldighet att tillhandahålla sådana konton till alla de konsumenter som så önskar, förutsatt att dessa är lagligen bosatta inom EES (4 a kap. 1 § första stycket betaltjänstlagen). Uttag av kontanter är en del av dessa funktioner. Denna skyldighet har införts som ett led i genomförandet av EU:s betalkontodirektiv. I skälen till betalkontodirektivet framhålls vikten av att betaltjänster är tillgängliga för att en välfungerande inre marknad och utvecklingen av en modern, socialt integrerad ekonomi ska kunna uppnås. Mot den bakgrunden betonas att hänsyn måste tas till mer utsatta konsumenters behov (se skäl 3 i direktivet). Som kommittén närmare utvecklar i avsnitt 11.3 är det vissa betaltjänster som nu är aktuella, nämligen bl.a. uttag av kontanter. För att konsumenterna i praktiken ska kunna använda betalkonton med grundläggande funktioner på det sätt som förutsätts i betaltjänstlagen och i betalkontodirektivet, krävs att tillgången till bl.a. uttagsmöjligheter uppgår till en viss miniminivå. Som 2015 års betaltjänstutredning anförde måste den generella tillgängligheten till betaltjänsterna vara tillräckligt hög och den geografiska spridningen tillräckligt stor för att direktivets krav ska anses uppfyllda.<sup>6</sup> Det kan alltså ifrågasättas om direktivets krav är fullt ut uppfyllt i det fall tillgången till kontanttjänster är så dålig att gemene man inte har en faktisk möjlighet att ta ut kontanter från sina konton, t.ex. för att avståndet till närmaste uttagsmöjlighet är mycket långt eller för att det gäller begränsade öppettider för en sådan tjänst. Mot den bakgrunden ifrågasatte flera remissinstanser under remitteringen av förslagen från 2015 års betaltjänstutredning om det var förenligt med direktivets konsumentskyddande syfte att

---

<sup>5</sup> Se exempelvis det norska finansdepartementets motivering till ett norskt lagkrav på banker som liknar vad som föreslås i förevarande delbetänkande, prop. 125 L 2013–2014, s. 105.

<sup>6</sup> Fi 2015:2 (2016), s. 62.

kreditinstituten fritt ska kunna välja vilka grundläggande funktioner som de vill erbjuda sina kunder. Remissinstanserna anförde vidare att det fanns ett behov av att ställa större krav på kreditinstituten när det gäller kontanthantering och att samtliga kreditinstitut bör vara skyldiga att tillhandahålla kontanthantering. Regeringen gjorde dock, i likhet med utredningen, bedömningen att några lagstiftningsåtgärder inte var nödvändiga för att säkerställa att tillgången till kontanttjänster tillgodoser direktivets krav på tillgång till betaltjänster (prop. 2016/17:129 s. 31). Regeringen ansåg inte heller att detta var en fråga som borde hanteras i det dåvarande lagstiftningsärendet. Förevarande kommitté har visserligen inte till uppgift att se över genomförandet av betalkontodirektivet. Kommittén anser dock att åtminstone några kreditinstitut eller utländska kreditinstitut behöver åläggas att tillhandahålla möjligheter till kontantuttag i rimlig utsträckning för att kontanter i svenska kronor i praktiken ska kunna användas på det sätt som avses med det konsumentskyddande syftet bakom betalkontodirektivet. För att konsumenterna i praktiken ska kunna använda kontanter som betalningsmedel i t.ex. butiker krävs också att handlare och andra näringsidkare och föreningar har en rimlig tillgång till tjänster som möjliggör insättning av dagskassor på betalkonton i en bank.

Kommittén bedömer mot ovanstående bakgrund att bankerna har ett särskilt ansvar för tillgången till kontanttjänster i samhället. Eftersom det rör sig om uttag från och insättningar på konton i just banker, baserat på ett avtalsförhållande mellan kunden och den aktuella banken, kan inte Riksbanken eller staten i övrigt fylla samma funktion som bankerna i detta avseende.

Riksdagen har beslutat om målet att alla ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster<sup>7</sup> till rimliga priser. Dessa grundläggande betaltjänster har en direkt koppling till de betal- och transaktionskonton som bankerna erbjuder sina kunder. En minskad tillgång till kontanttjänster kopplade till dessa konton gör att vissa gruppers möjligheter att utföra grundläggande betaltjänster försvåras. Utgångspunkten för kraven på bankerna är, i enlighet med vad som anges i avsnitt 11.1, att

---

<sup>7</sup> Detta uttryck är inte kopplat till vare sig andra betaltjänstdirektivet eller betalkontodirektivet. Med andra ord är inte innebörden nödvändigtvis densamma som uttrycket betalkonto med grundläggande funktioner (se vidare avsnitt 11.2).

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. Utvecklingen ska inte innebära att antalet hushåll, företag och föreningar som inte har tillgång till grundläggande betaltjänster ökar. Utvecklingen bör heller inte 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. Det kan här nämnas att 68 procent av de tillfrågade personerna i en opinionsundersökning i början av 2018 uppgav att de vill att kontanter ska finnas kvar som ett möjligt sätt att betala med.<sup>8</sup>

Kommittén vill vidare betona att även om bankerna, framför allt de stora och rikstäckande, ges ett ansvar för att det ska finnas en rimlig tillgång till kontanttjänster i hela landet, har staten fortsatt ett ansvar för att genom olika typer av insatser arbeta för att målet om att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser uppnås. De statliga insatserna av Post- och telestyrelsen och länsstyrelserna inkluderar bl.a. bevakning av tillgången till grundläggande betaltjänster i hela landet, samordning mellan olika aktörer inom grundläggande betaltjänster, utvecklingsprojekt för digital delaktighet och statligt stöd till betaltjänstombud (se vidare kapitel 13). Kommittén vill också framhålla att de nu föreslagna kraven i förhållande till vissa banker inte nödvändigtvis är en tillräcklig åtgärd för att vända utvecklingen mot att allt färre handlare tar emot kontanta betalningar.

## De unionsrättsliga förutsättningarna

Innan kommittén tar ställning till hur kraven på vissa banker m.fl. ska utformas, finns det skäl att uppehålla sig kring två frågor:

1. I vilken utsträckning ger unionsrätten utrymme att uppställa krav på svenska kreditinstitut och utländska kreditinstitut i allmänhet utöver vad som uttryckligen följer av de EU-rättsakter som finns på det aktuella området?

---

<sup>8</sup> Undersökning av SIFO på uppdrag av Bankomat AB, genomförd under januari och februari 2018.

2. Finns det särskilda begränsningar i detta avseende med hänsyn till den fria etableringsrätten?

För att ta ställning till dessa frågor behandlar kommittén några centrala EU-rättsakter. För svenska kreditinstitut och utländska kreditinstitut från andra EES-länder finns en generell rörelsereglering på EU-nivå i form av bl.a. Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (kapitaltäckningsdirektivet) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (tillsynsförordningen). Kapitaltäckningsdirektivet har genomförts bl.a. genom bestämmelser i lagen om bank- och finansieringsrörelse.

Enligt kapitaltäckningsdirektivet ska kreditinstitut som har beviljats tillstånd i ett land inom EES få möjlighet att genom etablering av filialer (etableringsrätt) eller genom tillhandahållande av tjänster över gränserna driva vissa eller samtliga verksamheter som anges i en förteckning över verksamheter som omfattas av ömsesidigt erkännande. I denna förteckning anges bl.a. mottagande av insättningar, men hanteringen av kontanter berörs inte särskilt (bilaga I, p. 1). Betaltjänster enligt andra betaltjänstdirektivet, däribland tjänster som möjliggör kontantinsättningar respektive kontantuttag från betal-konton, omfattas dock av förteckningen (se bilaga I, p. 4 till kapitaltäckningsdirektivet jämförd med bilagorna I och II samt artikel 4.3 i andra betaltjänstdirektivet). Det innebär att betaltjänster omfattats av den etableringsrätt och frihet att tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat, s.k. passförfaranden, som kreditinstitut har enligt kapitaltäckningsdirektivet.

Andra betaltjänstdirektivet är avsett att åstadkomma en fullharmonisering av den inre marknaden för betaltjänster inom Europeiska unionen (artikel 107). Med betaltjänster avses bl.a. tjänster som möjliggör kontantinsättningar eller kontantuttag på ett betalkonto, alla åtgärder som krävs för förvaltningen av ett betalkonto och genomförandet av vissa betalningstransaktioner. Eftersom det rör sig om ett fullharmoniseringsdirektiv är handlingsutrymmet för medlemsstaterna begränsat. I direktivet ges medlemsstaterna dock i vissa fall



uttryckligen möjligheten att välja mellan olika alternativ. Vid genomförandet av direktivet har dock regeringen ansett att en utgångspunkt bör vara att det i svensk rätt inte bör ställas upp några krav som går längre än kraven i direktivet, om det inte finns starka skäl för det. Detta eftersom utnyttjandet av särlösningar bör minimeras om syftet med direktivet – att nå en harmonisering av den inre marknaden för betaltjänster – ska kunna uppnås. Avvikelse bör alltså enligt regeringens uppfattning göras endast i undantagsfall (prop. 2017/18:77 s. 103). Frågan om tillgången till kontanttjänster i termer av geografiskt avstånd m.m. regleras dock inte i andra betaltjänstdirektivet.

Som berörs ovan finns det i betalkontodirektivet regler om bl.a. konsumenters rätt till tillgång till ett betalkonto med grundläggande funktioner (bl.a. artikel 16). Dessa specifika regler har på detta område företräde framför de generella reglerna om betalkonto i andra betaltjänstdirektivet (enligt principen om *lex specialis*). Av betalkontodirektivets regler följer att medlemsstaterna ska se till att alla kreditinstitut eller ett tillräckligt antal kreditinstitut erbjuder konsumenter betalkonton med grundläggande funktioner. Detta ska ske i syfte att garantera att samtliga konsumenter på deras territorium har tillgång till sådana konton och för att förhindra en snedvridning av konkurrensen. Medlemsstaterna ska se till att betalkonton med grundläggande funktioner inte enbart erbjuds av kreditinstitut som endast tillhandahåller betalkonton med tjänster online. Någon reglering av tillgången till kontanttjänster i termer av vilken geografisk närhet som ska gälla etc. finns dock inte heller i betalkontodirektivet. Kommittén bedömer således att det är möjligt och i vissa fall även lämpligt för en medlemsstat inom EU att lagstifta om en rimlig tillgång till kontanttjänster såvitt gäller bl.a. geografiskt avstånd till platser där sådana tjänster tillhandahålls. Enligt kommitténs uppfattning faller dessa frågor utanför direktivets tillämpningsområde.

Figur 11.1 En översikt över regleringen av kreditinstitut och betaltjänster

Hur relevanta EU-rättsakter har genomförts i svensk rätt



### Etableringsrätten och filialer till utländska kreditinstitut

I det föregående konstateras att banker i Sverige har ett särskilt ansvar för att tillhandahålla kontanttjänster. Kommittén övergår nu till att pröva frågan om den fria etableringsrätten inom EU innebär något hinder mot att uppställa krav på filialer till utländska kreditinstitut från andra länder inom EES än Sverige. Sådana kreditinstitut som tillhandahåller tjänster över gränserna utan att inrätta en filial i Sverige har från kommitténs perspektiv ingen större betydelse för tillgången till kontanttjänster här i landet.

Kreditinstitut som är hemmahörande i ett annat land inom EES (hemlandet) än Sverige (värdlandet) har en rätt att etablera en filial här. Utgångspunkten är att hemlandets regler gäller även för verksamheten i värdlandet. Värdlandet har dock rätt en att uppställa bestämmelser till skydd för det allmännas bästa i förhållande till sådana filialer (se t.ex. artikel 36.1 i kapitaltäckningsdirektivet). Sådana bestämmelser kan avse konsumentskydd eller andra samhällsviktiga ändamål. De nu aktuella kraven syftar i korthet till att sedlar och mynt i kronor, som är lagliga betalningsmedel i Sverige, ska kunna användas av allmänheten. Det är ett angeläget samhällsintresse att det enda betalningsmedel som har getts ställning som lagligt betalningsmedel i svensk rätt också kan användas i praktiken. Endast den

svenska lagstiftaren kan anses ha ett behov att reglera denna fråga. Med andra ord kan inte EU förväntas lagstifta om detta. Det torde knappast heller finnas någon motsvarande reglering i de medlemsstater där de berörda filialerna hör hemma. Enligt kommitténs mening finns det också ett behov av att skydda svenska konsumenter mot att bl.a. banker begränsar tillgången till kontanttjänster alltför mycket. Enligt kommitténs bedömning är alltså sådana krav att anse som bestämmelser till skydd för det allmännas bästa. Det innebär att det är möjligt att uppställa krav även på utländska filialer i nu aktuellt hänseende.

Till detta kommer att reglerna i betalkontodirektivet tar sikte på att en tillfredsställande tillgång till betalkonton med grundläggande funktioner ska finnas på den aktuella medlemsstatens territorium. Vidare ska det enligt direktivet säkerställas att konkurrensen inte snedvrids. Det innebär enligt kommitténs mening att filialer till utländska kreditinstitut bör omfattas av de föreslagna kraven, oavsett om de hör hemma i ett annat land inom EES eller utanför EES. I annat fall skulle sådana filialer få en påtaglig konkurrensfördel jämfört med svenska kreditinstitut. Givetvis måste då samma kvalifikationskrav uppställas på svenska kreditinstitut som på filialer till utländska kreditinstitut som är etablerade i ett annat land inom EES än Sverige. Annars skulle regleringen kunna innebära en diskriminering av utländska kreditinstitut. Exempelvis måste en beloppsgräns hänförlig till institutens inlåningsvolym, balansomslutning eller liknande gälla på samma sätt för svenska som utländska institut. Om en sådan beloppsgräns är hänförlig till just filialen och inte det utländska kreditinstitutets verksamhet i allmänhet tar den sikte på vilken verksamhet som drivs i Sverige. Som berörs ovan finns det enligt kommitténs mening inte anledning att låta kraven omfatta utländska kreditinstitut som driver verksamhet i Sverige utan att inrätta filial, eftersom sådan verksamhet är av mindre betydelse för tillgången på kontanttjänster här i landet.

Det kan nämnas att konsumenters rätt enligt betalkontodirektivet till betalkonton med grundläggande funktioner har genomförts i svensk rätt på så sätt att denna rätt endast gäller i förhållande till svenska kreditinstitut enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse (4 a kap. 1 § betaltjänstlagen). Emellertid gäller rättigheten även gentemot t.ex. danska och finska kreditinstitut, men då enligt den nationella lagstiftningen i dessa länder.

I de flesta länder inom EES finns det en tillfredsställande tillgång till kontanttjänster i form av t.ex. uttagsautomater utan att någon detaljreglering av tillgången till kontanttjänster behövs. Som framgår ovan gör kommittén bedömningen att de speciella förhållanden som råder i Sverige gör det nödvändigt att ställa krav på tillgången till dessa tjänster här i landet (jfr exempelvis kapitel 5). Emellertid har givetvis också kreditinstituten i andra länder inom EES kostnader för uttagsautomater, kontanthantering bankkontor m.m. även om tillgången till kontanttjänster inte är närmare reglerad i lag i dessa länder.

Det ligger nära till hands att jämföra de nu föreslagna kraven med den bestämmelse i norsk rätt där det anges att banker både ska ta emot kontanter och tillhandahålla uttagsmöjligheter i enlighet med kundernas förväntningar och behov (16 kap. 4 § 1 finansforetaksloven, LOV-2015-04-10-17). Denna bestämmelse gäller även i förhållande till filialer till kreditinstitut som är etablerade i ett annat land inom EES än Norge (5 kap. 4 § samma lag). Till följd av EES-avtalet är Norge skyldigt att följa de unionsrättsliga reglerna om den inre marknaden, inklusive den nu aktuella regleringen av kreditinstitut och betaltjänster. Det förhållandet att Norge har reglerat tillgången till kontanter i förhållande till såväl norska som andra EES-baserade kreditinstitut talar således för att en sådan reglering är förenlig med unionsrätten.

Sammantaget bedömer kommittén således att unionsrätten ger utrymme för att införa krav av nu aktuellt slag, även i förhållande till filialer till utländska kreditinstitut.

Utöver reglerna i betalkontodirektivet skulle det också kunna göras gällande att de föreslagna kraven kan vara av betydelse för hur Sverige uppfyller skyldigheten enligt primärrätten att sträva efter att införa euron som valuta. Som berörs ovan har uttrycket lagligt betalningsmedel, enligt ECB:s och kommissionens tolkning, en delvis annan innebörd i unionsrätten jämfört med i svensk rätt (se avsnitt 5.1). I nuläget torde tillämpningen av reglerna om euro i primärrätten eventuellt förutsätta en viss miniminivå på tillgången till kontanter, dvs. att det fortfarande finns en fungerande kontantinfrastruktur. Det kan här erinras om att primärrätten är överordnad de rättsakter som finns i sekundärrätten, dvs. bl.a. de EU-direktiv som nämns ovan.

### 11.3 Tjänster som ska omfattas av lagkraven

**Kommitténs förslag:** De tjänster som vissa institut ska vara skyldiga att tillhandahålla är dels kontantuttag i svenska kronor, dels hantering av dagskassor i svenska kronor för företag och ideella föreningar.

Konsumenter ska kunna ta ut kontanter i svenska kronor från betalkonton med grundläggande funktioner hos var och ett av de institut som omfattas av kraven i en sådan utsträckning att det finns en rimlig tillgång till denna tjänst i hela Sverige. Detta gäller oavsett var det aktuella institutets befintliga kunder är bosatta. Juridiska personer ska ha tillgång till dagskassehantering på ett motsvarande sätt.

Kommittén bedömer att de två mest centrala tjänsterna för flödet av kontanter i samhället är kontantuttag och insättning av dagskassor på konton för företag och föreningar. Det är endast kontanter i svenska kronor som avses i detta delbetänkande, eftersom sedlar och mynt i kronor är lagliga betalningsmedel i Sverige.

I uttrycket grundläggande betaltjänster ingår *betalningsförmedling*, ett begrepp som används i den proposition som ligger till grund för den statliga politiken inom grundläggande betaltjänster (prop. 2006/07:55). Betalningsförmedling är inte exakt definierat i propositionen. I praktiken har det statliga stödet avseende betalningsförmedling gällt möjligheten att kunna betala räkningar över disk.

Kommittén bedömer att tjänsten betalningsförmedling inte bör ingå i de krav som ställs på vissa banker. Tjänsten betalningsförmedling utgör visserligen en grundläggande betaltjänst enligt riksdagens mål. Kommittén bedömer dock för det första att den ligger utanför kommitténs direktiv som uttryckligen framhåller kontantförsörjning, kontanthantering och kontanttillgång. Även om betalningsförmedling inte påverkar kontantkedjan anser kommittén att bankernas roll för betalningsförmedling fortsatt är viktig. För de kunder som inte kan utnyttja digitala alternativ är tjänsten blankettgiro eller brevgiro för att betala sina räkningar central och det är angeläget att den fortsatt erbjuds av bankerna.

Kommittén bedömer för det andra att inte heller tjänsten *insättning av kontanter på konto för privatpersoner* ska ingå i de krav som ställs på

vissa banker. Insättning av kontanter är en tjänst som används av betydligt färre personer än vad som gäller för uttag. Denna tjänst har också en marginell betydelse för flödet av kontanter i samhället. Speciellt gäller detta nu när sedel- och myntutbytet 2015–2017 är genomfört. Detta bekräftas av såväl aktörer inom kontantkedjan som myndigheter som länsstyrelserna och Post- och telestyrelsen och av en nyligen publicerad enkätundersökning.<sup>9</sup> Vidare har insättning av kontanter för privatpersoner inte ansetts ingå i grundläggande betaltjänster i enlighet med det av riksdagen beslutade målet att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser (prop. 2006/07:55).

Kontantuttag och dagskassehantering är i praktiken det sätt på vilket kontanterna cirkulerar i samhället. Kunder tar ut kontanter för att kunna genomföra betalningar hos näringsidkare, som i sin tur måste kunna sätta in dessa kontanter på ett bankkonto. Därför är kontantuttag och dagskassehantering en nödvändig förutsättning för att kontanter över huvud taget ska kunna användas som betalningsmedel i samhället.

Kommittén konstaterar att det vid vissa tillfällen finns behov för individer att kunna sätta in kontanter på bankkonto. Efterfrågan på tjänsten kan även komma att öka de närmaste åren om allt färre handlare accepterar kontanter. Kommittén har därför övervägt att låta även insättningar för privatpersoner ingå i kraven på samma sätt som dagskassehantering.

Kommittén bedömer dock att det i nuläget, speciellt efter att sedel- och myntutbytet är genomfört, inte finns lika starka skäl för att ställa krav i lag på denna tjänst som för kontantuttag och dagskassehantering. I stället bör fokus riktas mot de kontanttjänster som är centrala för kontantkedjan och därigenom för att kontanter ska kunna användas i hela Sverige. Kommitténs bedömning är att nuvarande antal bankkontor med kontantservice, betaltjänstombud och insättningsautomater ligger på en låg nivå men att även privatpersoners efterfrågan på att kunna sätta in kontanter på bankkonton är begränsad.

Kommittén anser dock att det är viktigt att servicen i form av insättningsmöjligheter på bankkonto upprätthålls av bankerna i syfte

---

<sup>9</sup> Av de tillfrågade uppgav 78 procent att de aldrig satte in kontanter på konto via insättningsautomat eller på ett bankkontor. Av dem som ändå uppgav att de gjorde det angav 90 procent att det skedde mer sällan än en gång i månaden. Se Riksbanken (2018).

att säkerställa att privatpersoner kan avhända sig kontanter när det uppstår ett sådant behov. Kontanter är ett s.k. lagligt betalningsmedel, dvs. en form av pengar som har givits en särskild status. Detta betalningsmedel bör därför fortsatt kunna användas för att göra insättningar på bankkonto. Om det sker en avsevärd försämring av tillgången till tjänsten insättning av kontanter för privatpersoner kan lagstiftaren behöva återkomma med förslag om att även denna tjänst ska omfattas av ett liknande krav som de som föreslås för kontantuttag och dagskassehantering.

Kommittén bedömer att kraven på en rimlig tillgång till tjänsterna kontantuttag och dagskassehantering i hela landet med stor sannolikhet även kommer att förbättra tillgången till tjänsten insättning av kontanter för privatpersoner. Anledningen till detta är att de krav som ställs till del kommer att uppfyllas genom att det installeras kombinerade insättnings- och uttagsautomater som även kan användas av privatpersoner. Vidare kan kraven uppfyllas genom att bankerna ingår avtal med betaltjänstombud, i form av handlare som normalt erbjuder insättning av kontanter på bankkonto för privatpersoner som en del av sitt tjänsteutbud. Riksbankens expert i kommittén har framfört att hon anser att krav på vissa banker och utländska kreditinstitut avseende tillgång till kontanttjänster redan i detta förslag borde innefatta tjänsten insättning av kontanter för privatpersoner.

Kommittén föreslår att kravet på rimlig tillgång ska omfatta tjänsterna kontantuttag i svenska kronor och dagskassehantering i svenska kronor för företag och ideella föreningar. Dessa två tjänster är grundläggande för att kontantkedjan ska fungera och för att möjliggöra att kontanter ska fungera som betalningsmedel.

Ett institut bör dock inte vara skyldigt att hantera en dagskassa i ett enskilt fall om detta skulle strida mot lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller om det finns särskilda skäl mot det. Ett liknande undantag finns redan vad gäller rätten till betalkonto i 4 a kap. 1 § andra stycket betaltjänstlagen.

Kravet på rimlig tillgång till kontantuttag i hela Sverige bör formuleras på ett sådant sätt att det inte är knutet till enbart de områden där de befintliga kunderna till det aktuella institutet finns.<sup>10</sup> Det är således inte tillräckligt att uttag från konton i det aktuella institutet

---

<sup>10</sup> Angående frågan att mäta avstånd från befolkningens folkbokföringsadresser till en plats för kontantuttag, se avsnitt 11.6.

kan göras i närheten av de platser där det aktuella institutets befintliga kunder finns. På ett motsvarande sätt innebär kravet avseende hantering av dagskassor att platser för sådan verksamhet måste finnas på fler ställen än enbart där de befintliga kunderna i det aktuella institutet finns.

### Teknikneutralitet

Tjänsten *kontantuttag* kan i dag huvudsakligen utföras på följande sätt:

- Bankkontor med kontantservice,
- betaltjänstombud (i form av exempelvis handlare som erbjuder kontantuttag),
- uttagsautomater, och
- utskick av kontanter via postombud efter beställning.<sup>11</sup>

Tjänsten *dagskassehantering* kan i dag tillhandahållas på följande sätt:<sup>12</sup>

- Bankkontor med kontantservice,
- betaltjänstombud (i form av handlare som erbjuder dagskassehantering),
- insättningsautomater, och
- serviceboxar.

I dag erbjuds majoriteten av kontanttjänsterna via uttagsautomater, kontanthanterande bankkontor, betaltjänstombud och serviceboxar. För att inte motverka innovationer eller minska den samhällsekonomiska effektiviteten anser kommittén att det är den faktiska tillgången till tjänsterna kontantuttag och dagskassehantering som ska regleras och inte hur de tillhandahålls. Regleringen bör alltså vara *teknikneutral*. Det finns enligt kommitténs bedömning inget skäl att

<sup>11</sup> Kommittén har bedömt att denna tjänst, med nuvarande villkor inklusive prissättning, inte kan användas för att uppnå kraven på en rimlig tillgång till kontantuttag (se avsnitt 11.6.4).

<sup>12</sup> Utöver dessa sätt att tillhandahålla dagskassehantering finns även möjlighet för näringsidkare att knyta avtal med värdebolag om upphämtning i butik eller lösningar med s.k. smarta kassaskåp. Dessa lösningar är dock generellt alltför kostsamma för småföretag och föreningar.



detaljreglera hur dessa tjänster tillhandahålls. De aktörer som omfattas av kraven bör exempelvis kunna bestämma om de, för att uppnå kravet om rimlig tillgång, vill investera i en uttagsautomat eller stödja ett betaltjänstombud som levererar tjänsten (se vidare avsnitt 10.5).

## 11.4 Vilka kreditinstitut ska omfattas av lagkraven?

**Kommitténs förslag:** Kravet på tillgång till tjänsten kontantuttag ska omfatta bankaktiebolag och utländska kreditinstitut som driver verksamhet i Sverige genom filial, under förutsättning att dessa erbjuder betalkonton med grundläggande funktioner till konsumenterna.

Kravet på tillgång till tjänsten hantering av dagskassor ska gälla ovan nämnda institut under förutsättning att de erbjuder betalkonton till juridiska personer.

Endast sådana institut som per den 1 juli föregående år hade inlåning från svensk allmänhet som översteg 70 miljarder kronor ska omfattas av kraven.

Ansvar för en rimlig tillgång till kontantuttag i hela landet bör riktas mot banker som tillhandahåller betalkonton med grundläggande funktioner, dvs. har inlåning från allmänheten till transaktionskonton eller lönekonton. Detta eftersom konsumenterna har en rätt till sådana konton (se vidare avsnitt 11.2) och med tanke på att definitionen omfattar de flesta vanligt förekommande löne- och transaktionskonton. De aktörer som ingår i denna kategori innefattar bl.a. bankaktiebolag, sparbanker, medlemsbanker samt vissa utländska kreditinstituts filialer. Däremot bör, enligt kommittén, kreditmarknadsföretag undantas från regleringen eftersom de inte kan sägas ha samma ansvar för tillgången till kontanttjänster. Deras kunder är inte heller på samma sätt beroende av kontanttjänster. Det kan här nämnas att kreditmarknadsföretag visserligen får ta emot inlåning men till skillnad från banker inte får ägna sig åt betalningsförmedling via generella betalsystem (se 1 kap. 3 och 4 §§ lagen om bank- och finansieringsrörelse). Kreditmarknadsföretagen har således inte samma roll som banker vad gäller att tillhandahålla betaltjänster.

Möjligen skulle det utifrån konkurrenssynpunkt kunna finnas skäl att överväga krav på s.k. inlåningsföretag. I praktiken är dock inlåningsföretagens verksamhet av mycket mindre omfattning jämfört med de större bankerna och kraven framstår därför som oskäligt betungande.

På motsvarande sätt ska kravet på tillgång till tjänsten hantering av dagskassor gälla institut som erbjuder betalkonton till juridiska personer eftersom det finns en direkt koppling mellan tjänsten dagskassehantering och det aktuella företagens eller den aktuella föreningens konto. Uttrycket grundläggande funktioner används dock endast i fråga om konsumenter och bör därför inte användas i fråga om dagskassehantering.

Enligt kommitténs synsätt är det de största instituten som har ett särskilt ansvar för att tillhandahålla kontanttjänster i hela landet. Kommittén bedömer därför det kan finnas skäl för en lägsta gräns för storleken på de institut som ska omfattas av kraven. Denna gräns kan avse t.ex. balansomslutning eller inlåningsvolym. Enligt kommittén bör denna gräns sättas relativt högt så att ansvaret för att tillhandahålla kontanttjänster framför allt läggs på de mycket stora instituten som har en systemviktig roll för kontantkedjan i hela landet. Att basera storleksgränsen på inlåningsvolym har fördelen att den är kopplad till hur stora belopp som det aktuella institutets kunder har innestående på konton och således potentiellt sett kan komma att ta ut i kontanter. Vidare bör de institut som omfattas ha en viss spridning av kunder över landet. Detta eftersom kravens syfte är att upprätthålla en rimlig tillgång till kontanttjänster i hela landet. En gräns på 70 miljarder kronor framstår som ändamålsenlig.

Det främsta syftet med att sätta en relativt hög gräns är att kraven inte ska vara oskäligt betungande för små och mer lokalt förankrade institut. Dessa kan inte anses ha samma ansvar för tillgången på kontanttjänster i hela Sverige. Med en gräns på 70 miljarder kronor i inlåning från svensk allmänhet finns det inte heller någon anledning att reglera medlemsbanker eller sparbanker, eftersom dessa har en mindre omfattande verksamhet än så. Sparbanker är dessutom begränsade till ett visst geografiskt verksamhetsområde, vilket inte gäller för de största bankaktiebolagen. Ofta erbjuder sparbankerna, givet sin storlek, också en relativt god tillgång till kontanttjänster i form av bankkontor med kontantservice och serviceboxar. Vad

gäller svenska banker bör således endast bankaktiebolag omfattas av kraven.

Kommittén anser mot denna bakgrund att endast sådana institut som har mer än 70 miljarder kronor i inlåning från svensk allmänhet ska omfattas av lagkraven och kraven i förordningen. Vid bedömningen av om ett institut för ett visst år omfattas av kravet, bör inlåningens storlek per den 1 juli föregående år vara avgörande.

De institut som erbjuder såväl betalkonton med grundläggande funktioner som transaktionskonton för juridiska personer och hade inlåning från svensk allmänhet över 70 miljarder kronor hade per den 31 december 2017 sammantaget 76 procent av den totala inlåningen från svensk allmänhet i banksystemet. Dessa institut är SEB AB, Svenska Handelsbanken AB, Nordea Bank AB, Swedbank AB, Danske Bank A/S (filial) och Länsförsäkringar Bank AB.<sup>13</sup> Inlåningen från svensk allmänhet hos dessa institut låg per den 31 december 2017 på mellan 93 och 548 miljarder kronor.<sup>14</sup> Kommittén bedömer att dessa institut utifrån sin storlek på inlåning från hushåll och företag kan sägas ha en systemviktig roll för tillgången till kontanttjänster.

## 11.5 De nya bestämmelserna tas in i betaltjänstlagen

**Kommitténs förslag:** De ovan berörda kraven på tillgången till kontantuttag respektive hantering av dagskassor införs genom bestämmelser som tas in i ett nytt kapitel i betaltjänstlagen.

Betaltjänstlagen innehåller bestämmelser om betaltjänster (1 kap. 1 § första stycket). Med detta begrepp avses bl.a. tjänster som gör det möjligt att sätta in på och ta ut kontanter från ett betalkonto samt de transaktioner som krävs för förvaltning av kontot, genomförande av betalningstransaktioner, inklusive överföring av medel som även kan täckas av ett kreditutrymme (1 kap. 2 § 1 och 2). Med

<sup>13</sup> Med svensk allmänhet avses hushåll, icke-finansiella företag samt hushållens ideella organisationer enligt SCB:s finansmarknadsstatistik. Med banksystemet avses här bankaktiebolag (inklusive utländska kreditinstituts filialer) och sparbanker.

<sup>14</sup> SCB:s finansmarknadsstatistik. Se [www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/finansmarknad/finansmarknadsstatistik/finansmarknadsstatistik/](http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/finansmarknad/finansmarknadsstatistik/finansmarknadsstatistik/).

betalkonto avses i sin tur ett konto som innehas i en eller flera betaltjänstanvändares namn och som är avsett för genomförandet av betalningstransaktioner.

I 4 a kap. betaltjänstlagen finns särskilda bestämmelser om betalkonton med grundläggande funktioner. Med grundläggande funktioner avses:

1. tjänster som krävs för att öppna, inneha och avsluta ett betalkonto,
2. tjänster som gör det möjligt att sätta in medel på ett betalkonto,
3. tjänster som gör det möjligt att inom EES över disk eller i uttagsautomater ta ut kontanter från ett betalkonto, och
4. utförande av vissa betalningstransaktioner.

De nu aktuella kraven bör enligt kommitténs uppfattning knytas till att det aktuella institutet över huvud taget tillhandahåller betalkonton till juridiska personer, vad gäller hantering av dagskassor, eller betalkonton med grundläggande funktioner till konsumenter, vad gäller kontantuttag. Det är således naturligt att anknyta till de bestämmelser som redan finns i betaltjänstlagen. Mot denna bakgrund anser kommittén att de nya kraven ska införas genom bestämmelser som tas in i betaltjänstlagen. Det är mest ändamålsenligt att ett nytt kapitel, 4 b kap, införs i lagen. En upplysningsbestämmelse om innehållet i detta kapitel bör tas in i 1 kap. 1 §.

Regeringen överlämnade i januari 2018 en proposition till riksdagen som innehåller förslag till omfattande ändringar i bl.a. betaltjänstlagen (prop. 2017/18:77). Genom de författningsändringar som propositionen resulterar i, genomförs andra betaltjänstdirektivet i svensk rätt. Förslagen innebär bl.a. att tillämpningsområdet för betaltjänstlagen ändras. Ett exempel på detta är att den s.k. uppräkningsverksamhet som drivs av värdebolag kommer att omfattas av lagens tillämpningsområde. Vidare föreslås ändringar vad gäller tillämpningsområdet för den som tillhandahåller fristående uttagsautomater men inte några andra betaltjänster, och inte heller är part i ramavtalet med den person som använder uttagsautomaten. Riksdagen har i mars 2018 bifallit lagförslagen (bet. 2017/18:FiU36). Enligt kommitténs bedömning påverkar inte de därigenom beslutade ändringarna förutsättningarna för att införa de föreslagna kraven på att tillhandahålla vissa kontanttjänster.

## 11.6 Precisering av begreppet rimlig tillgång

**Kommitténs förslag:** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas i lag att meddela föreskrifter om vilka åtgärder som de aktuella instituten ska vidta för att uppfylla kraven på rimlig tillgång till kontanttjänster.

I betaltjänstförordningen preciseras att rimlig tillgång till kontantuttag och dagskassahantering innebär att högst 0,30 procent av befolkningen ska ha längre än 25 kilometer till kontantuttag och högst 1,22 procent av befolkningen ska ha längre än 25 kilometer till en plats för insättning av dagskassor på betalkonto.

Sådana platser där kontanttjänster tillhandahålls och som har beviljats statligt stöd enligt förordningen (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster ska inte beaktas vid en prövning av om kraven på rimlig tillgång är uppfyllt.

### Preciseringen ska ske i förordningsform

Kommittén bedömer att kraven på rimlig tillgång till kontanttjänster som ska anges i lagen behöver specificeras i form av en mer detaljerad reglering i en förordning. Denna reglering bör vara så pass konkret att en uppföljning kan göras och, om nödvändigt, att sanktioner kan beslutas i det fall kraven inte är uppfyllda. De hittillsvarande erfarenheterna från Norge, som 2016 införde ett liknande lagkrav, tyder på att en allmänt hållen reglering i lag utan någon form av kvantitativ precisering riskerar att sakna effekt. Denna precisering bör göras i förordningsform för att möjliggöra att ändringar i framtiden kan göras på ett flexibelt sätt. Den nu aktuella regleringen är av näringsrättsligt slag, vilket innebär att delegering av normgivningsmakt är tillåten. Denna lagstiftningsteknik är för övrigt bruklig när det gäller näringsrättslig reglering på finansmarknadens område.

### Avståndbaserade krav är mest ändamålsenliga

Som berörs i avsnitt 11.3 är det inte tillräckligt att platser för t.ex. kontantuttag finns enbart där de befintliga kunderna i det aktuella institutet bor. Kraven avser i stället en rimlig tillgång i hela Sverige,

även om kraven gäller mot varje aktuellt institut och inte mot bankkollektivet. Det är knappast lagtekniskt möjligt att åstadkomma en detaljerad reglering som kopplar ihop olika institut och deras respektive kunder vad gäller geografiska avstånd. Dessutom kan en kund i ett institut ha ett befogat intresse av att kunna ta ut kontanter på en annan plats än där hen bor eller arbetar. Vidare har alla konsumenter en rätt till betalkonton med grundläggande funktioner i samtliga de kreditinstitut som tillhandahåller sådana konton till konsumenter (4 a kap. 1 § betaltjänstlagen). Denna rätt skulle urholkas om t.ex. kontantuttag från konton i en viss bank inte var möjliga i en viss del av Sverige. Som berörs i avsnitt 11.4 omfattar de nu aktuella kraven på tillgången till kontanttjänster endast sådana institut som är av en viss storlek och har en viss spridning av kunder över landet, även om den exakta fördelningen naturligtvis kan variera mellan instituten. Slutligen är det till följd av Pupos Serviceanalys praktiskt möjligt att mäta avstånd från befolkningens respektive folkbokföringsadress till en plats för t.ex. kontantuttag. Även detta talar för en sådan lagteknisk lösning.

Dagskassehantering avser visserligen företag och ideella föreningar. Det är trots detta mest rättssäkert att utifrån tillgängliga data ställa kravet med utgångspunkt i personers folkbokföringsadresser. Det blir då en approximation på tillgången till tjänsten dagskassehantering för föreningar och företag. En förbättring av tillgången mätt på detta sätt skulle normalt sett också innebära motsvarande förbättring av tillgången till dagskassehantering för kontantintensiva företag och ideella föreningar (se vidare avsnitt 8.5.3).

Kommittén anser därför att uttrycket rimlig tillgång bör specificeras i form av ett avståndskrav till punkter för kontantuttag och dagskassehantering. Avståndet bör mätas från varje persons folkbokföringsadress till närmaste punkt via det allmänna vägnätet. Det finns enligt kommittén flera fördelar med ett sådant tillvägagångssätt. För det första fångar sådana krav in geografiska områden där människor och företag har långt till, och därmed dålig tillgång till, kontantuttag och dagskassehantering. Det gäller framför allt i glesbygden. För det andra ger ett sådant system bra incitament för hur nya punkter för kontanttjänster etableras. Det finns normalt sett inga incitament inom ett system med liknande avståndskrav för ytterligare en uttagsautomat i Stockholms innerstad, men inte heller i områden där det bor väldigt få människor. Om två större städer

ligger med exempelvis 10 mils mellanrum och det finns en mindre tätort mittemellan skulle det finnas starka incitament att placera en eventuell ny uttagsautomat eller finansiera ett betaltjänstombud i just den orten snarare än att förlägga ytterligare en servicepunkt för kontantuttag eller dagskassehantering till de större städerna.

**Tabell 11.1 Antal personer 2017 med olika avstånd till kontanttjänster exkl. servicepunkter med statligt stöd**

Kontanttjänst	Antal personer med >20 km till närmaste servicepunkt	Antal personer med >25 km till närmaste servicepunkt	Antal personer med >30 km till närmaste servicepunkt
Kontantuttag	72 175	34 963	21 930
Dagskassehantering	305 793	143 671	73 755

*Anm.:* De punkter för kontantuttag och dagskassehantering som erhåller statligt stöd i enlighet med förordning (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster ingår inte i siffrorna i tabellen.

*Källa:* Pupos Serviceanalys (Tillväxtverket) avseende september 2017.

### 11.6.1 Kraven bör stärka kontanternas ställning som betalningsmedel

Kommittén bedömer att, för att stärka kontanternas ställning som betalningsmedel i hela Sverige, tillgången till kontantuttag och dagskassehantering bör öka något i förhållande till situationen i september 2017. Siffror från Pupos Serviceanalys visar att antalet personer som har längre än 25 kilometer till en punkt för dagskassehantering har ökat med cirka 15 procent mellan 2015 och 2017 medan antalet personer med längre än 25 kilometer till närmaste punkt för kontantuttag inte har förändrats så mycket. Däremot har det totala antalet servicepunkter för kontantuttag i Sverige minskat med cirka 10 procent mellan 2015 och 2017 framför allt till följd av att antalet uttagsautomater minskat med 14 procent under samma period.

Det finns för vissa bankkunder en möjlighet till kontantuttag i ICA-butiker. Vissa ombud för företaget ClearOn AB:s tjänst Kassagirot har hittills tillhandahållit möjligheter till såväl uttag som dagskassehantering. Detta har bidragit till att i viss mån upprätthålla tillgången till kontanttjänster, trots bankernas snabba nedläggning av bankkontor med kontantservice. Utifrån en analys av nuvarande utvecklingstrend, samtal med privata och offentliga aktörer verk-samma inom kontanthantering och kontanttjänster ger utvecklingen

under de kommande ett–tre åren upphov till oro. En fortsatt snabb avveckling av bankkontor med kontantservice, en risk för avveckling av Kassagirots betaltjänstombud i glesbygd, en fortsatt minskning av antalet serviceboxar och att antalet uttagsautomater kan börja minska i snabb takt är en sannolik utveckling om inga åtgärder vidtas. En sådan minskning av tillgången till kontanttjänster kan i sin tur förändra förutsättningarna för värdebolagens kontanttransporter och för handlares vilja att ta emot kontanta betalningar.

Mot bakgrund av detta bedömer kommittén att kontanternas ställning behöver stärkas och att tillgången till kontanttjänster behöver öka något i förhållande till vad som gällde 2017.

## 25 kilometer är en lämplig utgångspunkt för kraven

Målet med kraven på en rimlig tillgång till kontanttjänster är att se till att det finns möjlighet för konsumenter att ta ut kontanter och för företag och föreningar att sätta in dagskassor i hela Sverige. Det innebär att det bör finnas punkter utspridda över hela landet där det är möjligt att utföra tjänsterna. Kommittén bedömer att det antal personer som hade 25 kilometer eller längre till kontantuttag och dagskassehantering 2017 är en ändamålsenlig utgångspunkt för kraven. Det ger en rimlig balans mellan att fokus riktas mot glesbygdsområden i enlighet med kommitténs principiella utgångspunkter (se avsnitt 10.3.1) samtidigt som fokus riktas mot geografiska områden även utanför Norrlands inland.

Det faktum att ett relativt stort antal personer i dag har mellan 20 och 25 kilometer till såväl närmaste kontantuttag som till närmaste punkt för dagskassehantering (se Tabell 11.1) talar också för att 25 kilometer väljs som utgångspunkt. Det innebär att bankerna generellt sett måste vara försiktiga med försämringar av tillgången på kontanttjänster, då relativt marginella försämringar kan få stora effekter på den övergripande målavvikelsen. Detta eftersom många personer i dagsläget ligger nära men ändå under avståndsgränsen på 25 kilometer.

Mot bakgrund av att kontanternas ställning behöver stärkas och att det är ändamålsenligt med ett nationellt avståndskrav som utgår från antalet personer med mer än 25 kilometer till närmaste punkt för kontanttjänster i september 2017, anser kommittén att kraven



bör formuleras på följande sätt: Rimlig tillgång till kontanttjänster innebär att antalet personer som har längre än 25 kilometer till respektive punkt för kontantuttag och dagskassehantering ska minska med cirka 15 procent i förhållande till nivån i september 2017, avrundat till närmaste antal tusental personer. År 2017 var antalet personer med mer än 25 kilometer till närmaste punkt för kontantuttag, exklusive de servicepunkter som erhöll statligt stöd, 34 963 personer. En minskning med 15 procent innebär då att högst 0,30 procent av befolkningen<sup>15</sup> eller cirka 30 000 personer får ha längre än 25 kilometer till närmaste punkt för kontantuttag. Vidare innebär ett sådant krav att högst 1,22 procent av befolkningen<sup>16</sup> eller cirka 122 000 personer får ha längre än 25 kilometer till närmaste punkt för dagskassehantering, vilket är cirka 15 procent färre än i september 2017.

Avståndet 25 kilometer har valts som utgångspunkt för kraven främst för att insatser ska fokuseras mot glesbygd och i syfte att det ska finnas ett visst antal servicepunkter för kontantuttag och dagskassehantering utspridda över hela landet. Kommittén vill dock betona att det inte är rimligt att utforma krav som stipulerar att alla människor ska omfattas av en rätt att ha ett visst avstånd till kontanttjänster. Om en person bosätter sig väldigt avlägset och långt från närmaste tätort och övrig service är det orimligt att bankerna ska se till att just denne ska ha högst 25 kilometer till kontanttjänsterna dagskassehantering och kontantuttag. Därför innebär kraven på rimlig tillgång att en liten andel av befolkningen fortsatt kommer att ha ett betydligt längre avstånd än 25 kilometer till punkter för kontantuttag och dagskassehantering. Statliga insatser kan i vissa fall bidra till att stödja dessa personers möjlighet att få tillgång till grundläggande betaltjänster. De statliga insatserna tar dock inte heller sin utgångspunkt i att det är en rättighet för alla människor att ha högst 25 kilometer till närmaste punkt för kontantuttag eller dagskassehantering. Kommittén vill betona att det faktum att kraven tar sin utgångspunkt i ett avstånd på 25 kilometer inte innebär något ställningstagande om vad som är ett rimligt avstånd till andra former av service.

---

<sup>15</sup> I beräkningen av befolkningsandelen används den totala befolkningen per den 1 januari 2017.

<sup>16</sup> Se not 15.

## Tillhandahållare av betaltjänster med statligt stöd i förhållande till kraven

Enligt kommitténs uppfattning ska inte sådana platser för tillhandahållande av kontanttjänster som har beviljats statligt stöd enligt förordningen (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster, beaktas vid en prövning av om kravet på rimlig tillgång är uppfyllt (se kapitel 13 för en mer omfattande diskussion om statliga insatser och de föreslagna kraven på banker).

### 11.6.2 Alternativa specifikationer av rimlig tillgång som kommittén övervägt

#### Alternativ modell 1: Antal punkter för kontanttjänster per invånare i län eller annan geografisk enhet.

Som ett alternativ till ett nationellt avståndsbaserat krav, har kommittén övervägt att i specificeringen av rimlig tillgång i stället ställa krav på ett visst antal punkter för kontantuttag/dagskassehantering per invånare och geografiskt område (som län eller kommun). En sådan specificering av rimlig tillgång bedöms dock inte vara lämplig. Att ställa krav på ett visst antal punkter för kontanttjänster per län är problematiskt då länen ofta har en mycket ojämn befolkningsfördelning. Ett stort antal punkter för kontanttjänster i en större stad i ena delen av länet innebär att det inte finns något incitament att förbättra tillgången i den andra delen av länet där människor bor långt från större städer. Vidare är t.ex. antalet punkter för kontantuttag per capita betydligt högre i Norrlandslänen än i Stockholms län eftersom Stockholms län är mer tätbefolkat. Den lägre siffran i Stockholms län i det här fallet innebär dock inte att tillgången till kontanttjänster kan anses vara sämre i Stockholms län jämfört med t.ex. Jämtlands län.

En specificering som innebär att ett visst antal punkter för kontantuttag och dagskassehantering ska finnas i varje kommun medför likartade invändningar som ovan när det gäller länen. Dessutom bedömer kommittén att kommuner generellt är för små enheter för att ett visst utbud av kontantuttag eller hantering av dagskassar ska kunna uppställas på denna grund. Kommunstrukturen kan även geo-

grafiskt sett se väldigt olika ut inom Sverige. Tillgången till kontanttjänster behöver exempelvis inte erbjudas i samma utsträckning i små kommuner som har närhet till en stor stad i en annan kommun. Detta kan exemplifieras med mindre kommuner runt Lund och Malmö samt Stockholms kranskommuner. Detta är områden där invånarna generellt har ganska korta avstånd till kontanttjänster även om dessa tjänster inte skulle finnas i just den kommun där individen bor.

### **Alternativ modell 2: Specifik procentsiffra per län**

En andra variant på att specificera rimlig tillgång är att föreskriva en länsspecifik procentsats för andelen personer som inte ska ha längre än 25 kilometer till en punkt för kontantuttag eller dagskassehantering. Detta innebär en hög grad av detaljstyrning och ger en minskad flexibilitet för bankerna när det gäller att uppnå kraven. Å andra sidan skulle det troligtvis bidra till att tillgången till kontanttjänster inte minskar i någon del av Sverige. En första invändning är att det faktiskt kan vara rimligt med en viss försämring av denna tillgång i delar av Sverige där tillgången i dag är relativt god. Därutöver bedömer kommittén att det innebär en omständlig detaljstyrning som kan vara betungande såväl för bankerna som ska uppnå kraven som för de myndigheter som ska följa upp och föreslå revideringar av kraven.

### **Alternativ modell 3: Ett poängsystem**

Kommittén har även övervägt ett system där rimlig tillgång specificeras utifrån att bankkollektivet ska uppnå ett visst antal poäng som motsvarar en rimlig tillgång till kontanttjänster. Punkter för kontanttjänster i glesbygd skulle i ett sådant system ge mer poäng än punkter för kontanttjänster i städer. Utifrån bankernas storlek fördelas sedan poängen på respektive bank så att varje bank ska uppfylla sin kvot. Tanken med ett poängsystem skulle vara att möjliggöra specialisering. Exempelvis skulle en storbank kunna uppnå sina poäng via köp av tjänster från en mindre bank som specialiserar sig på kontanttjänster. På så sätt skulle banksystemet som helhet uppnå den poängsumma som skulle motsvara rimlig tillgång. Den totala

poängsumman skulle sedan revideras på samma sätt som de nu föreslagna avståndskraven. Ett poängsystem skulle ge stor flexibilitet för bankerna kombinerat med tydliga gränser för eventuella sanktioner.

Den främsta principiella invändningen mot ett poängsystem rör hur olika punkter för kontanttjänster ska värderas i förhållande till varandra. En uttagsautomat i Gäddede måste värderas relativt ett betaltjänstombud i Dorotea eller en servicebox i Vaggeryd. Att göra denna relativa poängvärdering mellan olika kontanttjänster kommer att bli oerhört svårt att genomföra på ett rättssäkert sätt och riskerar att bli godtycklig.

### 11.6.3 Vad som är en rimlig tillgång förändras över tid

Vad som kan anses vara en rimlig tillgång till kontanttjänster förändras hela tiden. När en större andel av betalningarna i samhället görs med kontanter är det naturligt att det behövs fler punkter för kontanttjänster. Eftersom tekniken ständigt utvecklas och människors behov förändras, bör de föreslagna bestämmelserna i betaltjänstförordningen, som reglerar vad som anses vara en rimlig tillgång, återkommande ses över för att eventuellt revideras. Anledningen till att en sådan process är nödvändig är att digitala betaltjänster ständigt utvecklas och att efterfrågan på kontanter minskar även där tillgången på kontanttjänster är god.

Bedömningen bör t.ex. göras utifrån ett förändrat behovsmönster hos allmänheten som kan uppstå till följd av nya digitala lösningar för att kunna utföra betalningar. Detta kan i sin tur innebära ett minskat behov av kontanttjänster. Det är exempelvis rimligt att anta att en användarvänlig lösning – med ett brett användningsområde riktad mot grupper som i dag i hög utsträckning använder kontanter – skulle minska behovet av kontanttjänster. När det gäller föreningar eller företag skulle exempelvis kraftigt sänkta avgifter för att ta emot Swish-betalningar kunna ha en effekt, eftersom det kan leda till ett minskat behov av kontanta betalningar. För att kunna göra bedömningen om vad som är en rimlig tillgång behövs även en analys av utvecklingen av tillgången till kontanttjänster i sin helhet, dvs. inte uteslutande i förhållande till kraven. Exempelvis är det relevant att studera hur många människor som har fått ett ökat respektive ett minskat avstånd till kontanttjänster, totalt sett, i olika delar av

Sverige. Om en stor andel människor har fått ett betydligt längre avstånd till kontanttjänster, exempelvis genom att avståndet till närmaste uttag har ökat från 10 till 20 kilometer, trots att kraven uppfylls, kan det vara en anledning att revidera kraven. Vidare är det relevant att analysera hur användningen av olika punkter för kontantuttag och dagskassehantering utvecklas över tid. Ett snabbt minskat utnyttjande av punkter för kontanttjänster generellt bör motivera att kraven på vad som är en rimlig tillgång sänks.

I analysen kan även behovet av att upprätthålla en viss infrastruktur för kontanter av exempelvis beredskapsskäl vägas in.

Kommittén bedömer mot bakgrund av detta att Post- och telestyrelsen bör få i uppdrag att, i samarbete med länsstyrelserna, Riksbanken och med data från Tillväxtverkets tjänst Pipos Serviceanalys, vartannat år ta fram ett underlag inklusive en eventuell rekommendation angående om kraven på rimlig tillgång bör justeras. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 12.2.

#### 11.6.4 Priser och öppettider för kontanttjänsterna

**Kommitténs förslag:** Med stöd av ett bemyndigande i betaltjänstförordningen ges Post- och telestyrelsen föreskriftsrätt avseende bl.a. vilka priser och öppettider som ska gälla för att kraven på en rimlig tillgång ska vara uppfyllt.

I det politiska mål för grundläggande betaltjänster som riksdagen beslutade 2007 framgår att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser. Kommitténs syfte med de krav som föreslås ställas på vissa banker är att bidra till att detta mål uppnås. Det är dock möjligt att det uppstår en situation där banker själva eller via ombud visserligen erbjuder grundläggande betaltjänster men till mycket höga priser eller med så begränsade öppettider att allmänheten inte kan anses ha en rimlig möjlighet att utnyttja tjänsterna.

För att en punkt ska kunna räknas med i en uppföljning av huruvida de avståndsbaserade kraven på en rimlig tillgång till kontantuttag och dagskassehantering är uppnått, bör tjänsten erbjudas till ett rimligt pris och även med öppettider som möjliggör att tjänsten kan utnyttjas. Vad som är rimliga priser kan vara svårt att fastställa. Redan i dag behöver dock länsstyrelserna förhålla sig

till öppettider och priser när de behandlar ansökningar om statligt stöd till leverantörer av grundläggande betaltjänster.

För att en punkt för kontanttjänster ska tillgodoräknas i bedömningen av om kraven är uppfyllda kan nuvarande avgiftsnivåer vara en utgångspunkt. Kassagirots avgifter för olika betaltjänster är följande: Kontantuttag över disk kostar mellan 0–20 kronor beroende på teknisk lösning i butiken, dagskassehantering utförs med en grundavgift på 50 kronor och därutöver 0,6 procent av dagskassebeloppet. För dagskassehantering under 10 000 kronor kostar en insättning via servicebox cirka 100 kronor, oavsett var man befinner sig i landet. För en insättning mellan 10 000 och 100 000 kronor är priset cirka 130–140 kronor. Detta kan vara en utgångspunkt för en rimlig prisnivå. En mindre avgift för uttag i uttagsautomat bör inte heller uteslutas, eftersom varje kontantuttag som en kund gör innebär att bankerna debiteras mellan 5 och 7 kronor.<sup>17</sup>

De maxbelopp som kan tas ut vid kontantuttag, bör inte kunna vara hur låga som helst. Kommittén bedömer att den maximinivå per uttag på 2 000 kronor som i dag erbjuds i ICA-butiker till vissa bankkunder, är en rimlig utgångspunkt för ett lägsta maxbelopp. När det gäller insättning av dagskassor bör det på samma sätt finnas ett maxbelopp som inte är alltför lågt. Maxbeloppet bör motsvara de behov som en liten näringsidkare har av att kunna sätta in en kontantkassa från ungefär en veckas verksamhet. Beloppet bör också täcka det behov som föreningar har av göra insättningar efter större föreningsevenemang som exempelvis marknader.

Kommittén bedömer att en rimlig tillgång bör handla om fysiska platser där tjänsterna uttag eller dagskassehantering kan utföras. Det finns i dag möjligheter att få en viss mängd kontanter skickade med rekommenderat brev till ett postombud. Leveransen tar en till tre dagar. Tillgängligheten till denna tjänst beror på den aktuella personens avstånd till närmaste postombud, som i många fall kan vara längre än till en uttagsautomat eller ett betaltjänstombud. Kostnaden för tjänsten är cirka 60 kronor. Kommitténs bedömning är att denna tjänst visserligen kan vara användbar för personer med speciella behov som bor nära ett postombud, men att tjänsten inte

---

<sup>17</sup> 5 kronor motsvarar en ungefärlig avgift som Bankomat AB tar ut av respektive bank för ett kontantuttag. Denna är samma över hela landet för de banker som är kunder hos Bankomat AB. 7 kronor motsvarar ungefär den Interchange-avgift som tas ut från kundens bank när kontantuttaget sker via Mastercard eller Visas betalnätverk, vilket är fallet när en kund tar ut kontanter i exempelvis ICA Banken AB:s eller Kontanten AB:s uttagsautomater.

är tillräckligt tillgänglig för att bidra till att kravet på en rimlig tillgång till kontantuttag ska anses vara uppfyllt.

Rimlig tillgång i form av öppettider bör handla om att det ska vara möjligt att använda de aktuella tjänsterna även för den som arbetar under normala kontorstider. När det gäller serviceboxar och uttagsautomater är tillgängligheten ofta mycket god sett till öppettider. Detsamma gäller normalt sett handlare som fungerar som betal-tjänstombud. Sparbanker i glesbygden är ofta öppna ungefär 25 timmar per vecka, men det är samtidigt inte ovanligt att tiden för att utföra kontanttjänster är kortare än öppettiderna. En bedömning av vilka öppettider som är rimliga är svår att göra generellt. Den kan behöva göras från fall till fall, speciellt i väldigt glesbefolkade delar av landet där kortare öppettider kan motiveras med att det är färre kunder som behöver denna service. När det gäller dagskassehanteringen bedömer kommittén att utgångspunkten bör vara att en förening eller småföretagare ska kunna få sin kontantkassa insatt på bankkonto minst en gång per vecka. Det innebär att exempelvis serviceboxar behöver tömmas i alla fall en gång per vecka för att det ska motsvara en rimlig tillgång.

Post- och telestyrelsen bör enligt kommitténs bedömning närmare precisera vilka öppettider och priser som ska gälla för att en punkt för kontantuttag eller dagskassehantering ska kunna räknas in i en analys av om kraven på en rimlig tillgång är uppfyllda. Myndigheten bör i det sammanhanget bemyndigas att ta fram närmare föreskrifter om vad som är en rimlig tillgång när det gäller öppettider, priser och andra relevanta faktorer. Det ligger i sakens natur att myndigheten vanligtvis bör samråda med Riksbanken före det att föreskrifter utfärdas, såväl på detta område som avseende de övriga bemyndiganden som kommittén föreslår i detta delbetänkande.

Frågan om en rimlig tillgång till kontanttjänster påverkas dock inte endast av bankernas agerande i förhållande till allmänheten. Kontantkedjan är mer komplex än så. Tillgången till kontanter kan i hög grad påverkas av vilka priser som en depåägare tar ut av de värdebolag som driver s.k. uppräkningsverksamhet för in- eller utlämning av kontanter. Uppräkningsverksamhet möjliggör insättningar av kontanter på ett betalkonto. I dagsläget gäller denna prissättning Bankomat AB i dess avtalsrelationer med framför allt Loomis AB och Nokas AB. Värdebolagens uppräkningsverksamhet omfattas

sedan den 1 maj 2018 av betaltjänstlagens tillämpningsområde till följd av att förslagen i prop. 2017/18:77 Nya regler om betaltjänster antogs av riksdagen under våren 2018. Detta följer av ändringen av undantaget från lagens tillämpningsområde i 1 kap. 6 § 1 (a. prop. s. 129–131). Såvitt kommittén kan bedöma kommer Loomis AB och Nokas AB att behöva ansöka om tillstånd som betalningsinstitut för att kunna fortsätta att driva uppräkningsverksamhet. Fysisk transport av kontanter kommer dock inte i sig att omfattas av lagens tillämpningsområde.

För att säkerställa att en rimlig tillgång till kontanttjänster uppnås bör det även finnas en möjlighet att reglera de priser för in- och utlämning av kontanter som värdebolagen får betala. Detta skulle kunna lösas genom att ett bemyndigande tas in i betaltjänstlagen och betaltjänstförordningen. Kommittén bedömer dock att det är mer ändamålsenligt om den prissättning som styr vad värdebolagen får betala kan regleras via Riksbankens föreskrifter om kontantförsörjning och räntekostnadsersättning och de avtal som ingås mellan Riksbanken och depåägare. Detta är en del Riksbankens ansvar för depåverksamheten som behandlas i kapitel 14.

## 11.7 Pupos Serviceanalys ställning stärks

**Kommitténs förslag:** Tillhandahållare av betaltjänster ska vara skyldiga att lämna de uppgifter som Post- och telestyrelsen begär. Om det finns skäl för det får Post- och telestyrelsen förelägga en tillhandahållare av betaltjänster vid vite att lämna sådana uppgifter. Beslut om ett sådant föreläggande får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Post- och telestyrelsen bemyndigas i förordning att meddela föreskrifter om denna uppgiftsskyldighet. Post- och telestyrelsen ska också ha rätt att besluta att uppgifter ska lämnas till Tillväxtverket.

**Kommitténs bedömning:** Pupos Serviceanalys behöver stärkas och införlivas i Tillväxtverkets ordinarie verksamhet.



Till följd av kommitténs förslag kommer Pupos Serviceanalys att få en viktigare roll framöver jämfört med i dag. Tjänsten kommer att användas för att följa upp såväl den *övergripande målavvikelsen*, dvs. hur tillgången på kontanttjänster ser ut i landet generellt, som den *individuella målavvikelsen*, dvs. hur varje institut lever upp till kraven på rimlig tillgång. Därigenom kommer Pupos Serviceanalys att användas som underlag vid eventuella ingripanden och sanktioner riktade mot banker. Det innebär bl.a. att det är angeläget att klarhet råder om under vilka förutsättningar en viss tjänst på en viss plats (en punkt) ska räknas med i Pupos serviceanalys. Sådana frågor kan regleras närmare av Post- och telestyrelsen med stöd av det bemyndigande som föreslås i avsnitt 11.6.4.

Pupos Serviceanalys bygger i dagsläget på att aktörer som erbjuder betaltjänster frivilligt delar med sig av uppgifter. Dessutom har enligt uppgift till kommittén tjänsten projektfinansiering fram till 2019. Kommittén bedömer att systemet behöver bli ett permanent inslag i Tillväxtverkets verksamhet, vilket sannolikt leder till att kvalitetskontrollen stärks och att uppdateringar av data kan göras oftare. Vidare behöver det införas en uppgiftsskyldighet avseende aktörer som erbjuder betaltjänster. Detta i syfte att säkerställa att Pupos Serviceanalys har rätt information. Som ett led i dess övergripande funktion bör Post- och telestyrelsen därför få rätt att förelägga tillhandahållare av betaltjänster vid vite att lämna ut de uppgifter som Post- och telestyrelsen behöver. Post- och telestyrelsen bör också ha befogenhet att besluta att sådana uppgifter ska lämnas direkt till Tillväxtverket, så att verket utan onödig fördröjning kan föra in dem i Pupos Serviceanalys. Slutligen anser kommittén att rapporteringsskyldigheten för betaltjänstleverantörer ska regleras närmare på myndighetsföreskriftsnivå. Ett sådant bemyndigande föreslås därför.

Kommittén bedömer att kostnaden för att stärka Pupos Serviceanalys avseende betaltjänster motsvarar cirka 3 miljoner kronor 2019 och 4 miljoner kronor från 2020 och framåt. Vidare bör Pupos Serviceanalys införlivas i Tillväxtverkets ordinarie verksamhet och inte organisatoriskt behandlas som ett projekt vid sidan av ordinarie organisation (se även avsnitt 12.2 angående ett förslag till ändring i förordningen [2009:145] med instruktion för Tillväxtverket).

Till följd av de förslag som presenteras i avsnitt 11.2 kommer de berörda bankerna och utländska kreditinstituten att ha ett starkt intresse av att följa den redovisning av regelefterlevnaden som framgår av Pupos Serviceanalys. Enligt kommitténs synsätt följer det av bl.a. bestämmelsen om myndigheters serviceskyldighet i 4 § förvaltningslagen (1986:223)<sup>18</sup> att Tillväxtverket utan kostnad ska vara behjälplig med sådana upplysningar om innehållet i Pupos Serviceanalys som inte kräver omfattande bearbetning eller andra arbetsinsatser. En sammanställning av uppgifter ur en databas hos en myndighet kan också utgöra en allmän handling, och därigenom omfattas av offentlighetsprincipen enligt tryckfrihetsförordningen, om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder (2 kap. 3 § andra stycket andra meningen tryckfrihetsförordningen). Det kan t.ex. röra sig om att myndigheten enkelt kan skriva ut vissa uppgifter ur databasen. Det bör dock nämnas att myndigheter i vissa fall tar ut avgifter för utlämnande av allmänna handlingar. För det fall att t.ex. en bank önskar uppgifter som kräver en omfattande bearbetning och analys från Tillväxtverkets sida gäller däremot inte offentlighetsprincipen. I sådana fall är det också befogat att Tillväxtverket, om verket har möjlighet att tillgodose önskemålet, tar betalt för verkets kostnader för att tillhandahålla uppgifterna. Tillgång till underlag för att bedöma regelefterlevnaden kan även innefatta att de banker som berörs av lagkravet har möjlighet att själva använda verktyget Pupos Serviceanalys för att göra analyser.

## 11.8 Kraven stimulerar samarbete och effektiva lösningar

Det sätt på vilket kraven på rimlig tillgång till kontanttjänster är specificerade (se avsnitt 11.6) och ska följas upp (se kapitel 12) ger starka drivkrafter till samarbete. Om det inte finns någon övergripande målavvikelse, exempelvis i form av att andelen av befolkningen som har längre än 25 kilometer till närmaste punkt för kontantuttag inte överstiger 0,30 procent, aktualiseras inte heller frågan om den *individuella målavvikelsen* där varje institut som omfattas av lagkraven ska uppfylla dessa individuellt. Genom att den individuella målavvikelsen aldrig är mindre än den övergripande målavvikelsen är

---

<sup>18</sup> Fr.o.m. den 1 juli 2018 följer serviceskyldigheten i stället av 6 § förvaltningslagen (2017:900).

det normalt sett effektivare för de institut som berörs av kraven att samarbeta för att förhindra en övergripande målavvikelse.

Kommittén bedömer att de lagstadgade kraven på att erbjuda kunderna kontanttjänster som riktas mot vissa kreditinstitut därför enklast kan lösas genom samarbete och specialisering, dvs. genom att dela på kostnader för underliggande infrastruktur, investeringar och att köpa tjänster av varandra. Uppgiften skulle enligt kommitténs mening kunna lösas av bankkollektivet på samma sätt som redan görs inom Bankgirot, Swish m.m. och även inom Bankomat AB för depåverksamhet och uttagsautomater. Specialisering och samarbeten inom bl.a. kontanttjänster sker redan i dag i stor utsträckning. Exempelvis erbjuder ICA Banken AB kontantuttag i kassan åt kunder i ett antal andra banker. Även Forex Bank AB erbjuder tjänster åt kunder i andra banker. I uttagsautomater kan alla bankkunder som innehar ett bankkort ta ut kontanter. Likaså kan alla bankkunder utföra kontanttjänster via företaget ClearOn AB:s kassagiroombud och Loomis AB:s serviceboxar.

Kommittén anser att den typ av specialisering och samarbeten som beskrivs ovan är ett effektivt sätt att lösa tillgången till kontanttjänster mot bakgrund av de stordriftsfördelar och samordningsvinster som finns i kontantkedjan. Samarbetspartner för storbankerna för att tillgodose en rimlig tillgång till kontanttjänster skulle exempelvis kunna vara ICA Banken AB, Forex Bank AB och ClearOn AB/Kassagirot. För dagskassehantering kan även värdebolagen Loomis AB och Nokas AB utgöra samarbetspartners.

Det finns dock inget i de föreslagna kraven som på något sätt tvingar de banker som omfattas av dem till samarbete med varandra. Genom ett eget kontorsnät, uttagsautomater och avtal med andra aktörer som utför kontanttjänster är det möjligt att uppnå kraven på egen hand.



## 12 Ingripanden och sanktioner

### 12.1 Behovet av övervakning, ingripanden och sanktioner

**Kommitténs bedömning:** För att de föreslagna kraven på att vissa institut ska tillhandahålla kontantjänster i en rimlig utsträckning ska ha avsedd effekt krävs sanktioner som är ekonomiskt kännbara. Det krävs också att någon myndighet övervakar regelefterlevnaden och ingriper vid överträdelser.

Det krävs ett särskilt sanktionssystem för efterlevnaden av de nu aktuella kraven. Detta system bör uppfylla kraven på rätts-säkerhet. För att det ska vara relativt enkelt att tillämpa sanktionssystemet bör eventuella sanktionsavgifter kunna beräknas enligt en särskild beräkningsgrund.

#### Individuella krav och individuella sanktioner

De föreslagna kraven på att tillhandahålla vissa kontantjänster i rimlig omfattning i hela Sverige som berörs i avsnitt 11.2 riktar sig till varje enskilt institut som omfattas av kraven. Kommittén bedömer att det vid utgången av 2017 var sex institut som hade inlåning från svensk allmänhet av sådan volym och en verksamhet av sådant slag att de skulle omfattas av kraven. Även om kraven är individuella till sin natur, innebär de starka incitament för att hitta gemensamma lösningar bland de institut som omfattas av kraven. Detta gäller inte minst eftersom en och samma uttagsautomat eller liknande anordning kan tillgodoräknas samtliga de institut från vars konton uttag kan göras. Även via serviceboxar och betaltjänstombud kan insättningar och uttag ofta göras på konton hos flera eller alla institut. Å andra sidan är instituten inte skyldiga att samverka på detta sätt.

Detta har bl.a. med konkurrensskäl att göra. Ett institut kan således välja andra lösningar än det övriga bankkollektivet.

Om kraven hade tillämpats redan från och med våren 2018 skulle det innebära att en viss målavvikelse förelåg, såväl på övergripande som individuell nivå (för kostnadsberäkningar m.m., se kapitel 15). Kraven innebär således ökade kostnader för instituten, samtidigt som de praktiska möjligheterna att ta ut marknadsmässiga avgifter för tjänsterna i praktiken är begränsade. I vart fall har detta visat sig vara fallet när det gäller kontantuttag (se avsnitt 9.2.4). Kontanttjänsterna skiljer sig från de andra tjänster som i förekommande fall ingår i att driva bankrörelse på så sätt att bankernas intresse av att tillhandahålla dem inte förefaller motsvara kundernas efterfrågan eller behov. Samtidigt är det ett viktigt samhällsintresse att det betalningsmedel som har getts ställning som lagligt betalningsmedel i praktiken också finns att tillgå i hela landet. Fortfarande saknar dessutom en del av befolkningen möjlighet att ta del av digitala betalningslösningar. Inte minst gäller detta vissa äldre personer, personer med vissa funktionsvariationer samt nyanlända invandrare. För dessa personer är kontanter fortsatt viktiga (se avsnitt 6.2). För att de föreslagna kraven ska få avsedd effekt kan det därför ifrågasättas om det inte krävs att någon kännbar konsekvens i sista hand kan drabba de institut som inte efterlever kraven, på ett liknande sätt som gäller för t.ex. regelverket om åtgärder mot penningtvätt m.m. Det skulle i sådant fall föra med sig starka incitament att följa kraven. I likhet med kraven i sig måste dessa konsekvenser riktas mot ett enskilt institut och således vara individuella till sin natur. Sanktioner kan således inte riktas mot ett kollektiv av institut eller avse skyldigheter för ett kollektiv.

## Gällande rätt

Bestämmelser om ingripanden och sanktioner gentemot kreditinstitut finns framför allt i 15 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse. Dessa gäller även för ingripanden och sanktioner avseende kreditinstitut i förhållande till bestämmelserna i betaltjänstlagen (se 8 kap. 1 § andra stycket andra meningen betaltjänstlagen). I 25 kap. lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden finns bestämmelser om ingripanden och sanktioner som liknar bestämmelserna i lagen om bank- och finansieringsrörelse. De avser kreditinstitut och

värdepappersbolag. Bestämmelserna i de båda lagarna bygger på samma systematik. I det följande behandlas därför endast lagen om bank- och finansieringsrörelse.

Avgörande för om Finansinspektionen ska ingripa är om ett institut har åsidosatt sina skyldigheter enligt framför allt respektive lag och andra författningar som reglerar institutets verksamhet (15 kap. 1 § första stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse). Om överträdelsen är ringa eller ursäktlig, om institutet gör rättelse eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot institutet och dessa åtgärder bedöms som tillräckliga, får Finansinspektionen avstå från att ingripa (15 kap. 1 b § andra stycket samma lag). En överträdelse behöver således inte nödvändigtvis medföra att sanktioner eller ens något ingripande aktualiseras.

Finansinspektionen får också ingripa genom att utfärda ett föreläggande redan om det är sannolikt att institutet inom tolv månader inte längre kommer att uppfylla sina skyldigheter enligt de författningar som reglerar institutets verksamhet (15 kap. 1 § tredje stycket samma lag).

När en överträdelse har skett har Finansinspektionen möjlighet att välja vilken åtgärd som är mest ändamålsenlig i det enskilda fallet (prop. 2002/03:139 s. 382). Valet av sanktion ska i första hand bero på hur allvarlig en överträdelse är och hur länge den har pågått. Vid valet av sanktion ska vidare särskild hänsyn tas till överträdelsens art, dess konkreta eller potentiella effekter på det finansiella systemet, eventuella skador som har uppstått och graden av ansvar (15 kap. 1 b § första stycket samma lag). Därutöver ska i försvårande riktning beaktas om institutet tidigare har begått en överträdelse, om överträdelserna är likartade samt den tid som har gått mellan överträdelserna. Vidare ska i förmildrande riktning beaktas om institutet i väsentlig mån genom ett aktivt samarbete har underlättat Finansinspektionens utredning och snabbt upphört med överträdelsen sedan den anmälts till eller påtalats av inspektionen (15 kap. 1 c § samma lag).

Den allvarligaste formen av ingripande är återkallelse av tillståndet. Om det är tillräckligt kan Finansinspektionen i stället för återkallelse i vissa fall välja den mindre ingripande åtgärden varning (15 kap. 3 § andra stycket samma lag). Vid överträdelser som inte är så allvarliga att tillståndet ska återkallas kan Finansinspektionen ingripa genom ett föreläggande att inom viss tid begränsa eller minska

riskerna i rörelsen i något avseende, begränsa eller underlåta utdelning eller räntebetalningar, vidta någon annan åtgärd för att komma till rätta med situationen eller med ett förbud att verkställa ett beslut. Därutöver har Finansinspektionen möjlighet att ingripa genom ett beslut om anmärkning (15 kap. 1 § andra stycket samma lag).

En anmärkning eller en varning får förenas med en sanktionsavgift. Avsikten med sanktionsavgiften är att den ska tillföra en ekonomiskt omedelbart kännbar sanktion och ge Finansinspektionen möjlighet att gradera en överträdelse (prop. 2002/03:139 s. 387). Sanktionsavgiften ska fastställas till högst tio procent av institutets omsättning närmast föregående räkenskapsår, två gånger den vinst som erhållits till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller ett belopp som motsvarar fem miljoner euro. Den får inte bestämmas till ett lägre belopp än 5 000 kronor. Vid fastställande av sanktionsavgiftens storlek ska, utöver de omständigheter som ska beaktas vid valet av sanktion, hänsyn även tas till institutets finansiella ställning och den vinst som institutet har erhållit till följd av regelöverträdelsen (15 kap. 9 § samma lag). Med finansiell ställning avses exempelvis institutets årsomsättning, men även andra faktorer som exempelvis ett utdömt skadestånd eller ålagd företagsbot bör kunna beaktas (prop. 2013/14:228 s. 314). Avgiften får inte vara så stor att institutet därefter inte kan uppfylla kapital- och likviditetskraven (15 kap. 8 § tredje stycket samma lag). Denna begränsningsregel har införts för att förhindra att avgiftsuttaget får till följd att institutets tillstånd måste återkallas (se prop. 2002/03:139 s. 552).

Finansinspektionen kan också besluta att institutet ska betala en förseningsavgift, se bl.a. 15 kap. 10 § samma lag.

### **Ett nytt sanktionssystem?**

Det saknas alltså skäl att undanta de nu aktuella kraven från principen om att sanktioner ytterst kan bli konsekvensen av bristande regel efterlevnad. Som berörs ovan är det inte givet att bankernas intresse av att tillhandahålla de aktuella tjänsterna överensstämmer med allmänhetens behov av dem. Detta har gett upphov till ett missnöje bland allmänheten, inte minst i samband med den snabba



nedläggning av bankkontor med kontantservice som har skett under 2010-talet. I förlängningen innebär avvikelsen mellan tillgången till och behovet av kontanttjänster att intresset av att ha ett av samhället utgivet betalningsmedel hotas. För närvarande finns det inte någon annan slags centralbankspengar för allmänheten än kontanter. Som berörs i avsnitt 11.2 gör kommittén bedömningen att konvertibiliteten mellan affärsbankspengar och centralbankspengar kan ha betydelse för tilltron till banksystemet. Det kan även t.ex. anföras att beredskapsskäl talar för att kontanter ska finnas tillgängliga. Samhällsintresset av fungerande betalningsmedel gäller således inte endast att hitta en balans mellan tillgången till och efterfrågan på kontanttjänster.

De krav avseende kontanttjänster som föreslås i kapitel 11 är av väsentligt annorlunda slag jämfört med de övriga krav på kreditinstitut som följer av författningarna på finansmarknadens område. Exempelvis finns det inte något annat exempel på finansmarknadsreglering som tar sikte på tillgången till en viss tjänst i termer av geografisk närhet eller som är knutet till antalet individer som har tillgång till en viss tjänst. Kraven avser också i huvudsak att tillgodose allmänhetens och samhällets behov av kontanter i motsats till kapitalkrav eller andra bestämmelser som är av väsentlig betydelse för ett instituts fortlevnad. Dessa skillnader jämfört med bankrörelseregleringen i övrigt skulle kunna medföra avsevärda tillämpningsproblem för den tillämpande myndigheten, framför allt när det gäller att avgöra hur allvarlig en överträdelse är. Bestämmelserna i 15 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse kan redan i dag förefalla relativt komplexa. Vid en bedömning av hur allvarlig en överträdelse av nu aktuellt slag är kan det inte minst vara svårt att jämföra med andra slags överträdelser, t.ex. sådana som avser kapitalkrav. Å andra sidan skulle just kopplingen till geografiska avstånd och antalet individer kunna möjliggöra en matematisk beräkning av ekonomiska sanktioner. Detta skulle kunna förenkla tillämpningen i väsentlig mån.

## Principer för utformningen av sanktionssystemet

Rättssäkerhet är av grundläggande betydelse i en rättsstat. Begreppet rättssäkerhet brukar användas för att beskriva sådana företeelser och regelsystem som ska finnas för att en stat ska kunna kallas för en

rättsstat. Uttrycket kan anses innefatta bl.a. att lagar och regler uppfyller krav på förutsebarhet, proportionalitet, likabehandling, praktisk tillämpbarhet och rätt till domstolsprövning (prop. 2014/15:131 s. 55 f.). Visserligen gäller den nu aktuella frågeställningen administrativa sanktioner för juridiska personer och inte för fysiska personer. Det sanktionssystem som ska gälla i förhållande till de krav som föreslås i kapitel 11 behöver dock likafullt uppfylla kraven på rättssäkerhet. Ett sådant system bör alltså bl.a. vara förutsägbart. Det bör således vara någorlunda enkelt att avgöra med vilket belopp som en eventuell sanktionsavgift ska påföras vid varje enskilt tillfälle.

Viktigt i en rättsstat är också att det finns fungerande verktyg för att förebygga och komma till rätta med ett felaktigt agerande. Sanktionssystemet behöver således vara tillräckligt kraftfullt och effektivt. Samtidigt bör systemet vara flexibelt så att t.ex. en sanktionsavgift avspeglar den skada eller risk för skada som överträdelsen innebär, dvs. hur allvarig den är (proportionalitet). Behovet av förutsägbart och flexibilitet talar samtidigt för att eventuella sanktionsavgifter bör vara fastställda till vissa schablonbelopp eller utgå från en särskild beräkningsgrund. Som ett exempel på detta kan nämnas regleringen på yrkesfiskets område, enligt vilken sanktionsavgifter differentieras med hänsyn till bl.a. det aktuella fartygets längd respektive vikten på ett parti med fiskeprodukter (se bilaga 1 till förordningen [1994:1716] om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen). Behovet av proportionalitet talar mot att endast använda schablonbelopp och snarare använda en särskild beräkningsgrund som möjliggör att överträdelsen graderas på en skala utan alltför stora tröskeeffekter.

Det är önskvärt att inte endast frågan om hur allvarig överträdelsen är beaktas när en eventuell sanktionsavgift fastställs. Även det aktuella institutets betalningsförmåga är av intresse. Här kan en jämförelse göras med det straffrättsliga dagsbotssystemet. Dagsböter bestäms av dels en komponent som återspeglar hur allvarig gärningen är (straffvärdet), dels en komponent som avser gärningspersonens betalningsförmåga (se bl.a. 25 kap. 2 § brottsbalken). Det totala bötesbelopp som ska betalas framgår när dessa komponenter har multiplicerats med varandra. I vissa fall används tabeller som utgångspunkt för bedömningen av straffvärdet, vilket underlättar tillämpningen och gör prövningen mer förutsebar.

I de följande avsnitten behandlas frågan om hur efterlevnaden av kraven bör övervakas, tillsynsfrågor och den närmare utformningen av det sanktionssystem som kommittén anser behövs.

Med tanke på att syftet med kraven är att se till att det finns en rimlig tillgång till kontantuttag eller dagskassehantering i hela Sverige, finns det anledning att ifrågasätta om ett enskilt institut behövs sanktioneras om dessa tjänster totalt sett tillhandahålls i föreskriven omfattning. De följande avsnitten behandlar även denna fråga.

## 12.2 Övervakning av övergripande måluppfyllelse – Post- och telestyrelsen

**Kommitténs förslag:** Post- och telestyrelsen ska ansvara för att följa tillgången till de kontanttjänster som omfattas av de nya kraven i betaltjänstlagen. Om kraven inte är uppfyllda, ska Post- och telestyrelsen underrätta de berörda instituten och ge dem tillfälle att inom viss tid yttra sig över frågan om överträdelse.

Om Post- och telestyrelsen, när tiden för yttrande har löpt ut, fortfarande bedömer att bolaget eller institutet har åsidosatt sina skyldigheter, ska Finansinspektionen underrättas om detta (angående vilken betydelse detta får, se även avsnitt 12.3). Någon underrättelse ska dock inte lämnas om avvikelsen avser färre än 1 000 personer eller om kontanttjänster tillhandahålls i tillräcklig utsträckning av något annat kreditinstitut eller utländskt kreditinstitut, oavsett om detta institut omfattas av kraven eller inte, eller om det totalt sett föreligger en rimlig tillgång till kontanttjänster (dvs. om målavvikelsen endast är individuell och inte övergripande).

Post- och telestyrelsen ska också genom en skrivelse till regeringen vartannat år redogöra för hur tillgången till och efterfrågan på de aktuella tjänsterna har utvecklats. Om det finns skäl för det ska skrivelsen också innehålla en bedömning av behovet av ändringar i den reglering som nu föreslås.

Tillväxtverkets beskrivningar och analyser av tillgången till grundläggande betaltjänster ska även tjäna som underlag för Post- och telestyrelsens respektive Finansinspektionens prövning av om kraven är uppfyllda och de eventuella ingripanden

som kan följa med anledning av detta. Tillväxtverket ska samråda med Post- och telestyrelsen i fråga om utformningen av sådana beskrivningar och analyser. Av förslagen i avsnitt 11.7 framgår också att tillhandahållare av betaltjänster ska vara skyldiga att lämna nödvändiga uppgifter till Post- och telestyrelsen.

### Pipos Serviceanalys

De nu aktuella kraven på att tillhandahålla vissa kontanttjänster föreslås införas genom nya bestämmelser i betaltjänstlagen (se avsnitt 11.5). Det är Finansinspektionen som ansvarar för tillsynen över att bestämmelserna i den lagen följs (8 kap. 1 § samma lag), i likhet med vad som gäller enligt bl.a. lagen om bank- och finansieringsrörelse. Det finns dock anledning att återigen beröra den data-tjänst, Pipos Serviceanalys, som har använts som underlag för att beräkna kraven (se avsnitt 8.5.1). Genom Pipos Serviceanalys kommer det också att vara möjligt att kontrollera den eventuella övergripande målavvikelsen. Med övergripande målavvikelse menas här att en alltför stor andel av befolkningen har mer än 25 kilometer till den närmaste punkten för kontantuttag eller dagskassehantering. Pipos Serviceanalys har således en stor betydelse för övervakningen av den eventuella övergripande målavvikelsen.

Det är Tillväxtverket som driver Pipos Serviceanalys. Detta är en del av verkets uppgift att ta fram beskrivningar och analyser av hushållens och företagets tillgång till grundläggande betaltjänster som ska ligga till grund för regionala kartläggningar och för beslut enligt förordningen (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster (se 3 § 5 förordningen med instruktion för Tillväxtverket). Pipos Serviceanalys bör dock också fylla en funktion som ett underlag för att bedöma dels om det föreligger en övergripande målavvikelse, dels hur varje institut uppfyller kraven (den individuella målavvikelsen). Därigenom kan Pipos Serviceanalys tjäna som underlag för Post- och telestyrelsens prövning respektive Finansinspektionens beslut om ingripanden och sanktioner (se även avsnitt 12.3 nedan). Mot den bakgrunden bör förordningen med instruktion för Tillväxtverket ändras så att syftet med att ta fram de analyser m.m. som i dag ingår i Pipos Serviceanalys även ska vara att tjäna som underlag för Post- och telestyrelsen arbete och

Finansinspektionens prövning. Det bör också tas in en bestämmelse i instruktionen med innebörden att Tillväxtverket ska samråda med Post- och telestyrelsen i fråga om utformningen av sådana beskrivningar och analyser, dvs. vid utformningen av Pupos Serviceanalys.

Insamlingen av uppgifter till Pupos Serviceanalys sker i dag på frivillig grund. Med tanke på den betydelse som tjänsten får för dels Post- och telestyrelsens bedömning av den övergripande målavvikelsen, dels Finansinspektionens prövning av eventuella ingripanden och sanktioner mot de enskilda instituten, föreslår kommittén i avsnitt 11.7 att det ska tas in en bestämmelse i betaltjänstlagen som ålägger de som tillhandahåller betaltjänster att lämna nödvändiga uppgifter till Post- och telestyrelsen. Post- och telestyrelsen föreslås även få rätt att vid behov förelägga dessa aktörer vid vite att lämna uppgifter.

Det är alltså inte tillräckligt att endast de institut som omfattas av de nu aktuella kraven lämnar uppgifter. Detta beror på att kraven i praktiken kan uppfyllas av andra aktörer än dessa institut. Att bl.a. kreditinstitut också är skyldiga att lämna uppgifter till Finansinspektionen följer redan i dag av lagen om bank- och finansieringsrörelse (13 kap. 3 §). I nästa avsnitt berörs Finansinspektionens tillsynsroll som har betydelse för denna fråga.

Till följd av förslaget om Post- och telestyrelsens befogenhet att besluta om förelägganden, bör de bestämmelser i betaltjänstlagen som reglerar rätten att bl.a. överklaga beslut (8 kap. 26 §) ändras så att den omfattar även dessa beslut. Ett sådant förslag har berörts i avsnitt 11.7.

## Post- och telestyrelsens roll

Som närmare berörs i avsnitt 8.6 har länsstyrelserna till uppgift att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster i den utsträckning behovet av dessa inte kan tillgodoses av marknaden. Post- och telestyrelsen har till uppgift att främja dessa regionala stöd- och utvecklingsinsatser (6 a § förordningen [2007:951] med instruktion för Post- och telestyrelsen). Mot denna bakgrund följer Post- och telestyrelsen utvecklingen av tillgången till grundläggande betaltjänster på nationell nivå. Det sker bl.a. genom att myndigheten tar del av uppgifterna i Pupos Serviceanalys. Post- och telestyrelsen utfärdar

också föreskrifter på detta område. Post- och telestyrelsen har således kännedom om t.ex. avstånden till punkter för kontantuttag enligt Pupos Serviceanalys.

Detta innebär att Post- och telestyrelsen utan några betydande merkostnader kan avläsa den eventuella övergripande målavvikelsen. Om en övergripande målavvikelse föreligger, anser kommittén att Post- och telestyrelsen ska vara skyldig att underrätta de berörda instituten och ge dem tillfälle att yttra sig över frågan om överträdelse. Institutet bör i detta sammanhang få del av relevanta delar av det underlag som Post- och telestyrelsen har lagt till grund för sin bedömning. På så sätt ges de berörda instituten möjlighet att snarast vidta rättelse och missförstånd om t.ex. innehållet i Pupos Serviceanalys kan undvikas. När tiden för yttrande har löpt ut ska Post- och telestyrelsen, om myndigheten vidhåller sin bedömning, underrätta Finansinspektionen om överträdelsen. Kommittén anser att det finns behov av en bestämmelse av denna innebörd. Förslaget om Post- och telestyrelsens underrättelseskyldighet går också i linje med att kommittén föreslår att myndigheten ska få meddela närmare föreskrifter om kraven på att tillhandahålla vissa kontanttjänster, vilket t.ex. kan avse vilka öppettider som ska gälla för punkter för kontantuttag och dagskassehantering (se avsnitt 11.6.4).

Enligt kommitténs bedömning finns det inte behov av att införa en rätt att överklaga ett beslut om underrättelse till Finansinspektionen. Ett sådant beslut får inte i sig några rättsverkningar för enskilda. Däremot ska förelägganden och beslut om sanktionsavgifter kunna överklagas. Därigenom garanteras rätten till domstolsprövning för berörda institut. Genom att ett föreläggande från Finansinspektionen får överklagas finns det indirekt en möjlighet att få till stånd en domstolsprövning av frågan om målavvikelse, dvs. förutsättningarna för Post- och telestyrelsen att lämna en underrättelse till inspektionen. I fråga om förelägganden och beslut om sanktionsavgifter från Finansinspektionens sida krävs inte någon lagändring för att garantera rätten till domstolsprövning (se avsnitten 12.3 och 12.5). Frågan om rätten att överklaga förelägganden från Post- och telestyrelsen berörs ovan.

Post- och telestyrelsen bör även få till uppgift att följa utvecklingen av de tjänster som omfattas av de krav som nu föreslås, dvs. kontantuttag och hantering av dagskassor. En bestämmelse om detta

bör därför tas in i förordningen med instruktion för Post- och telestyrelsen. Även Regeringskansliet bör dock ha möjlighet att följa utvecklingen i syfte att bereda förslag om eventuella ändringar i betaltjänstförordningen m.m. inför regeringsbeslut. Mot denna bakgrund bör Post- och telestyrelsen ge in en särskild skrivelse om utvecklingen till regeringen vartannat år. Om det finns behov av det bör Post- och telestyrelsen även lägga fram förslag till ändringar av de nu föreslagna kraven i skrivelsen. Det kan t.ex. avse att kraven bör sänkas till följd av att den tekniska utvecklingen har medfört att tillgången till användarvänliga elektroniska tjänster har förbättrats märkbart eller att utvecklingen av nya betalningsmedel har gått framåt. Om kontantanvändningen minskar på allmänhetens initiativ och allmänheten är tillfreds med detta, kan det utgöra skäl för en revidering av kraven.

För att inte belasta vare sig Post- och telestyrelsen eller Regeringskansliet med alltför täta översyner av kraven och för att det ska vara tydligt för de institut som berörs av kraven vad som gäller över tid, anser kommittén att det är tillräckligt att en bedömning av behovet av författningsändringar lämnas högst vartannat år, om det finns behov av det. För att en revidering ska vara aktuell bör det ha skett en tydlig förändring. Att återkommande göra mindre justeringar av kraven är administrativt betungande. Det finns också vissa felmarginaler i data bl.a. beroende på att de underliggande data som finns i Pupos Serviceanalys för vägnät, befolkning och punkter för betaltjänster revideras vid olika tidpunkter. Om en ny och väsentlig teknisk förändring eller uppdatering görs av Pupos Serviceanalys och detta förändrar beräkningarna som ligger till grund för bedömningen av måluppfyllelse angående rimlig tillgång bör uppföljningen av måluppfyllelsen inte påverkas av denna förändring. Uppgraderingar av en modell ska inte kunna påverka hur kraven slår då det inte skett någon faktisk förändring i tillgången till kontanttjänster.

En justering av kraven bör enligt kommittén normalt inte göras om den inte avser åtminstone 10 000 personer eller cirka 0,1 procent av befolkningen som ska ha ett visst avstånd till punkter för kontantuttag eller dagskassahantering. Med tanke på länsstyrelsernas uppgifter enligt bl.a. förordningen om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster, bör Post- och telestyrelsen samråda med länsstyrelserna innan en sådan bedömning lämnas till regeringen. Samråd bör även ske med Riksbanken. Sammantaget

föreslår kommittén att förordningen med instruktion för Post- och telestyrelsen ändras i enlighet med det nu anförda.

Utöver dessa förslag om Post- och telestyrelsens uppgifter kan det finnas skäl för myndigheten att informera ett bankaktiebolag eller ett utländskt kreditinstitut som tidigare inte har omfattats av kraven men som kommer att göra det till följd av t.ex. ökad inlåning om att verksamheten nu kommer att omfattas av kraven.

### **Undantag från skyldigheten att lämna underrättelse**

Syftet med de aktuella kraven är att allmänheten ska kunna ta ut kontanter och att företag m.fl. ska kunna sätta in dagskassar på konto inom ett rimligt geografiskt avstånd. Det finns därför inte skäl för ingripande så länge som det inte finns någon övergripande målavvikelse. Om t.ex. två av de aktuella instituten har en individuell målavvikelse medan t.ex. fyra institut uppfyller kraven finns det enligt kommitténs synsätt inte skäl att ingripa mot de båda instituten med en individuell målavvikelse. Det gäller oavsett om de institut som uppfyller kraven omfattas av dem eller inte. Det finns således inte heller anledning att ingripa om en rimlig tillgång till kontanter i ett visst område tillhandahålls av t.ex. en lokal sparbank som i och för sig inte omfattas av kraven. Det är också möjligt att samtliga institut som omfattas av kraven har en individuell målavvikelse men att någon övergripande målavvikelse inte finns, eftersom instituten uppnår kraven sammantaget.

Eftersom en underrättelse till Finansinspektionen ska utlösa ett ingripande från inspektionens sida, anser kommittén att Post- och telestyrelsen inte ska lämna en sådan underrättelse om det inte finns någon övergripande målavvikelse (se ovan). En bestämmelse om ett sådant undantag ska således tas in i betaltjänstlagen. Vidare bör någon underrättelse inte heller ske om avvikelsen understiger 1 000 personer. Anledningen till detta är att ge utrymme för en viss felmarginal i Pupos Serviceanalys.

Konsekvensen av att Post- och telestyrelsen inte underrättar Finansinspektionen så länge som någon övergripande målavvikelse inte finns är att inspektionen inte får kännedom om en individuell målavvikelse. Om en underrättelse lämnas till Finansinspektionen, innebär detta att inspektionen ges möjlighet att i ett senare skede



ingripa genom förelägganden och, när så krävs, sanktionsavgift (se avsnitten 12.3 och 12.4). Detta kan ske utan att inspektionen behöver involveras i att följa utvecklingen i fråga om tillgången till grundläggande betaltjänster generellt sett. Den situationen att ett föreläggande väl har utfärdats behandlas i följande avsnitt.

## 12.3 Ingripanden från Finansinspektionen

**Kommitténs förslag:** Om Post- och telestyrelsen har underrättat Finansinspektionen om att kraven avseende kontanttjänster inte är uppfyllda (övergripande målavvikelse), ska inspektionen först förelägga de aktuella instituten att inom viss tid vidta någon åtgärd för att komma till rätta med situationen, dvs. med respektive individuell målavvikelse.

I fråga om utländska kreditinstitut som hör hemma inom EES ska de bestämmelser om Finansinspektionens möjligheter till ingripande som finns i lagen om bank- och finansieringsrörelse tillämpas även i förhållande till de nu aktuella kraven. Inspektionen ska således underrätta den behöriga myndigheten i ett utländskt kreditinstituts hemland om institutet inte har uppfyllt kraven.

### Tillsynen över betaltjänstlagens bestämmelser

Som berörs i avsnitt 12.1 anser kommittén att bristande efterlevnad av de förslagna kraven om att tillhandahålla kontanttjänster ytterst ska kunna föranleda beslut om sanktioner. Mot den bakgrunden ska således en tillsynsmyndighet ingripa vid bristande regelefterlevnad. Det finns därför anledning att uppehålla sig kring hur tillsynen över betaltjänstlagen är reglerad.

Det är Finansinspektionen som utövar tillsyn över betaltjänstlagen (8 kap. 1 § samma lag). Betaltjänstlagen gäller för betaltjänstleverantörer. Såvitt nu är av intresse finns däribland bl.a. följande underkategorier av företag m.m.

- Banker och kreditmarknadsföretag enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse (1 kap. 3 § 1 betaltjänstlagen). Svenska bankaktiebolag omfattas således av denna underkategori.

- Företag m.fl. som hör hemma i andra länder inom EES än Sverige och som motsvarar bl.a. banker enligt svensk rätt (1 kap. 3 § 5 betaltjänstlagen). I denna underkategori ingår således kreditinstitut som hör hemma i andra länder inom EES än Sverige. Sådana kreditinstitut har möjlighet att etablera en filial i Sverige.
- Filialer till kreditinstitut som hör hemma i länder utanför EES (1 kap. 3 § 8 betaltjänstlagen).

### **Ingripanden och sanktioner enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse**

I fråga om tillsyn och sanktioner gentemot svenska bankaktiebolag i förhållande till bestämmelserna i betaltjänstlagen gäller bestämmelserna i de lagar som reglerar deras verksamhet, om inte annat följer av särskilda bestämmelser i betaltjänstlagen (8 kap. 1 § andra stycket andra meningen betaltjänstlagen). Detta innebär att sanktionsbestämmelserna i 15 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse är tillämpliga på svenska bankaktiebolag vid överträdelser av bestämmelserna i betaltjänstlagen (se även avsnitt 12.1).

På motsvarande sätt finns det bestämmelser i 13 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse som avser tillsynen över utländska kreditinstitut som har inrättat filial i Sverige (se 13 kap. 2 § samma lag). Tillsynen omfattar även efterlevnaden av andra författningar som reglerar kreditinstitutets verksamhet här i Sverige, dvs. bl.a. betaltjänstlagen. För en filial till ett utländskt kreditinstitut som hör hemma i ett land utanför EES krävs tillstånd från Finansinspektionen för filialetablering (4 kap. 4 § lagen om bank- och finansieringsrörelse). Inspektionen utövar också tillsyn över en sådan filial på ett sätt som motsvarar det som gäller för t.ex. svenska bankaktiebolag (13 kap. 2 § lagen om bank- och finansieringsrörelse). Möjligheterna för Finansinspektionen att ingripa och t.ex. återkalla tillstånd motsvarar också i huvudsak det som gäller för t.ex. svenska bankaktiebolag (15 kap. 17 § första stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse).

I fråga om filialer till utländska kreditinstitut som hör hemma i ett annat land inom EES än Sverige gäller dock särskilda bestämmelser om tillsynen och möjligheterna till ingripande. Finansinspektionen har rätt att begära uppgifter från sådana filialer (13 kap. 3 §

lagen om bank- och finansieringsrörelse). Inspektionen får också under vissa förutsättningar genomföra platsundersökningar (13 kap. 4 § samma lag). Finansinspektionens rätt att ingripa mot ett utländskt institut inom EES som har inrättat filial här i landet regleras av bestämmelserna i 15 kap. 15 och 16 §§ lagen om bank- och finansieringsrörelse. Om en sådan filial inte följer de bestämmelser som gäller för institutet i fråga i Sverige, ska Finansinspektionen informera den behöriga myndigheten i hemlandet om eventuella missförhållanden, varefter det ankommer på hemlandets myndigheter att vidta åtgärder för att förmå institutet i fråga att vidta rättelse. Det finns vissa möjligheter för inspektionen att själv besluta om åtgärder om det krävs för att värna den finansiella stabiliteten i Sverige (15 kap. 15 § andra stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse), vilket dock inte har betydelse för detta delbetänkande.

### Finansinspektionens roll i förhållande till de föreslagna kraven

Som berörs i avsnitt 12.2 föreslår kommittén att Post- och telestyrelsen ska ansvara för övervakningen av att de aktuella kraven på tillgång till kontantjänster genom att kontrollera att någon övergripande målavvikelse inte finns. Om inte Post- och telestyrelsen underrättar Finansinspektionen om att det finns en övergripande målavvikelse, blir det inte aktuellt för inspektionen att vidta några åtgärder alls. Om Post- och telestyrelsen däremot underrättar inspektionen om en övergripande målavvikelse, anser dock kommittén att inspektionen ska ingripa mot alla berörda svenska bankaktiebolag. Om det föreligger en övergripande målavvikelse föreligger det också en individuell målavvikelse för samtliga institut som omfattas av det aktuella kravet. Ingripanden sker mot varje enskilt bankaktiebolag för sig, men det torde alltså uteslutande bli frågan om att ingripa mot flera institut samtidigt. Om många uttagsautomater m.m. används för uttag från flera olika banker samtidigt, kan den individuella målavvikelsen hos dessa banker antas vara av samma storleksordning.

Sådana filialer till utländska kreditinstitut som hör hemma i ett land utanför EES bör behandlas på samma sätt som svenska bankaktiebolag, eftersom de har tillstånd från Finansinspektionen.

För filialer till utländska kreditinstitut som hör hemma inom EES är dock Finansinspektionens ingripandemöjligheter begränsade och eventuella sanktioner beslutas av tillsynsmyndigheten i hemlandet. Inspektionens roll i dessa sammanhang är i princip begränsad till att underrätta myndigheten i institutets hemland. I likhet med vad som föreslås i fråga om Finansinspektionen ska således den behöriga myndigheten i hemlandet i förekommande fall besluta om sanktionsavgifter. En hänvisning till de bestämmelser som gäller för utländska kreditinstitut bör tas in i betaltjänstlagen. Med tanke på ansvarsfördelningen mellan Finansinspektionen och motsvarande myndigheter i andra länder inom EES kan denna underrättelse-skyldighet knappast fullgöras av Post- och telestyrelsen.

Finansinspektionens nu berörda roll överensstämmer i allt väsentligt med inspektionens uppgifter i efterlevnaden av finansmarknadslagstiftningen i allmänhet, bortsett från att inspektionen inte ska vidta några åtgärder alls om inte Post- och telestyrelsen först har underrättat inspektionen. Inspektionen ska således inte ägna sig åt någon löpande tillsyn.

En ytterligare skillnad jämfört med Finansinspektionens tillsyn på finansmarknadens område i stort är att ett ingripande genom föreläggande automatiskt ska följa på en underrättelse från Post- och telestyrelsen. Att en myndighet inte gör en självständig bedömning utan har att förlita sig på en annan myndighets bedömning när den agerar förekommer bl.a. i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, enligt vilken Riksgäldskontorets utbetalning av medel görs beroende av ett beslut från Finansinspektionen (8 §). En liknande situation regleras i lagen (2015:1016) om resolution. Enligt 8 kap. 1 § denna lag ska Finansinspektionen bedöma om en bank fallerar och om så är fallet underrätta Riksgäldskontoret. Riksgäldskontoret har sedan, utan att överpröva Finansinspektionens bedömning i frågan om fallissemang, att pröva om kraven i övrigt är uppfyllda för att försätta banken i resolution (8 kap. 4 § samma lag).

### **Undantag från skyldigheten att ingripa**

Konsekvensen av att Post- och telestyrelsen inte underrättar Finansinspektionen så länge som det inte föreligger någon övergripande målavvikelse är att inspektionen inte får kännedom om en eventuell

individuell målavvikelse. Det kan t.ex. röra sig om att två av de aktuella instituten inte uppfyller kraven för egen del medan t.ex. fyra institut gör det (se avsnitt 12.2).

Att något ingripande inte ska beslutas så länge som något svenskt eller utländskt kreditinstitut uppfyller kraven eller om någon övergripande målavvikelse inte föreligger av andra skäl kan visserligen sägas innebära att vissa institut gynnas av andra instituts verksamhet samtidigt som man inte bidrar till kostnaderna (s.k. *free-rider*-problematik). Effekten av en individuell målavvikelse är dock att institutet i fråga riskerar att drabbas av sanktioner om en övergripande målavvikelse skulle uppstå. Det innebär således ett risktagande för det aktuella institutet. Omvänt är det enda tillförlitliga sättet för de institut som omfattas av kravet att säkerställa att några sanktioner inte kan bli aktuella att se till att någon individuell målavvikelse inte finns. Detta kan göras i samverkan med andra institut eller genom avtal med underleverantörer.

### Förelägganden som ett första steg vid ett ingripande

Även om en individuell målavvikelse skulle uppstå för ett visst institut, framstår det enligt kommitténs uppfattning som rimligt att institutet ska få en viss tid på sig på att uppfylla kravet innan någon sanktion beslutas. Detta kan t.ex. ske genom att institutet bekostar installationen av några uttagsautomater i ett visst område, ingår avtal med några livsmedelsbutiker om kontantuttagsmöjligheter eller ser till att ett värdetransportbolag installerar några serviceboxar. Institutet bör själv få välja vilket tillvägagångssätt som är mest lämpligt för att uppnå kraven. Det kan i vissa fall innebära att uttagsmöjligheter flyttas från en plats till en annan i syfte att uppnå en mer optimal placering. Förslagen innebär således inget förbud mot att t.ex. stänga en uttagsautomat. Det finns därför inget behov av en befogenhet för Finansinspektionen som innebär att ett visst institut förbjuds att verkställa ett visst beslut (jfr 15 kap. 1 § andra stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse).

Mot ovanstående bakgrund anser kommittén att det bör tas in en bestämmelse i betaltjänstlagen om att ett eventuellt ingripande från Finansinspektionens sida ska inledas med att ett föreläggande utfärdas. Föreläggandet ska avse att institutet inom viss tid, normalt sett

någon månad, ska vidta någon åtgärd för att komma till rätta med situationen och därigenom uppfylla kraven. Institutet ska således se till att någon individuell målavvikelse inte föreligger. Av 8 kap. 26 § fjärde stycket samma lag följer att inspektionen får besluta om att ett sådant föreläggande ska gälla omedelbart.

Med tanke på hur kraven är utformade ligger det i sakens natur att föreläggandet inte kan vara särskilt specificerat utöver att t.ex. ytterligare ett visst antal personer ska få ett kortare avstånd än t.ex. 25 kilometer till en viss kontanttjänst.

Skyldigheten att leva upp till kraven gäller även i förhållande till nya brister som har uppstått efter att föreläggandet utfärdades. Här avses möjligheten till kontantuttag eller insättning av dagskassor avseende betalkonton i just det aktuella institutet. Det är alltså inte i detta avseende relevant i vilken utsträckning något annat kreditinstitut eller utländskt kreditinstitut har uppfyllt de aktuella kraven. En sådan beräkning skulle nämligen göra det mycket svårt för det aktuella institutet att avgöra vad som krävs för att uppfylla kraven. Det skulle också försvåra beräkningen av en eventuell sanktionsavgift och Finansinspektionens prövning i övrigt (se avsnitt 12.5).

Vid bedömningen av om ett föreläggande har uppfyllts eller inte är det naturligt att Finansinspektionen kan behöva samråda med Post- och telestyrelsen samt ta del av uppgifter från Pipos Serviceanalys.

Enligt kommitténs uppfattning finns det inte skäl för att ge Finansinspektionen befogenheten att förena ett föreläggande med vite. Detta eftersom en sanktionsavgift ändå aktualiseras i ett senare skede om föreläggandet inte efterföljs.

Den föreslagna regleringen innebär att ett föreläggande aktualiseras först när inte något av de aktuella instituten eller något annat kreditinstitut eller utländskt kreditinstitut tillhandahåller tjänster i tillräcklig omfattning och att dessa inte heller sammantaget tillhandahåller tjänster i tillräcklig omfattning. Det rör sig således om en övergripande målavvikelse. Det innebär att det uteslutande torde bli fråga om att utfärda förelägganden till flera institut samtidigt. Ett föreläggande riktas dock mot ett visst individuellt institut. Även vid ett eventuellt senare beslut om sanktioner måste givetvis varje institut behandlas var för sig.

Finansinspektionens förelägganden enligt betaltjänstlagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (8 kap. 26 § andra stycket samma lag).

## 12.4 Vilka sanktioner ska användas och mot vem ska de kunna riktas?

**Kommitténs förslag:** Finansinspektionen ska kunna besluta om en sanktionsavgift för ett bankaktiebolag som inte uppfyller kraven på att tillhandahålla kontanttjänster. Detsamma ska gälla för filialer till utländska kreditinstitut som har tillstånd från Finansinspektionen.

**Kommitténs bedömning:** Det finns inte något behov av sanktionsförelägganden mot fysiska personer i fråga om de nu aktuella kraven.

Som berörs i avsnitt 12.3 är Finansinspektionens möjligheter till ingripande i huvudsak begränsade till dels bankaktiebolag och andra svenska kreditinstitut, dels filialer till utländska kreditinstitut som måste ha tillstånd från Finansinspektionen enligt 4 kap. 4 § lagen om bank- och finansieringsrörelse. Den senare kategorin avser utländska kreditinstitut som hör hemma i ett land utanför EES.

För dessa båda kategorier av institut uppkommer frågan om vilka sanktioner som ska kunna användas för att säkerställa efterlevnaden av kraven. Kraven är inte av sådan betydelse för institutens fortlevnad eller den finansiella stabiliteten att återkallelse av tillstånd bör kunna komma på fråga. Detsamma gäller varning, som aktualiseras först om det finns grund för återkallelse av tillstånd (15 kap. 1 § första stycket andra meningen lagen om bank- och finansieringsrörelse). Kommittén anser därför att det är tillräckligt för att säkerställa en efterlevnad av kraven att Finansinspektionen får besluta om en sanktionsavgift om de aktuella kraven inte efterlevs. Bestämmelserna om en sådan avgift bör utformas på ett liknande sätt som bestämmelserna om sanktionsavgift i lagen om bank- och finansieringsrörelse. Det finns dock skäl att beräkna sanktionsavgifterna på ett annat sätt jämfört med sanktionsavgifter av vanligt slag (se vidare avsnitt 12.5 nedan). Sanktionen bör vara självständig i förhållande

till övriga sanktioner, dvs. inte förutsätta att anmärkning beslutas (jfr 15 kap. 7 § lagen om bank- och finansieringsrörelse).

Som berörs i avsnitt 12.3 är det med vissa nu inte aktuella undantag inte möjligt för Finansinspektionen att besluta om sanktioner mot en filial till ett utländskt kreditinstitut som hör hemma i ett annat land inom EES än Sverige.

I lagen om bank- och finansieringsrörelse finns det särskilda bestämmelser som innebär att s.k. sanktionsförelägganden kan beslutas avseende vissa fysiska personer i ledande ställning hos ett kreditinstitut, om institutet har överträtt vissa angivna bestämmelser (se bl.a. 15 kap. 1 a § lagen om bank- och finansieringsrörelse). Ett sanktionsföreläggande kan t.ex. innebära att den fysiska personen ska betala en sanktionsavgift. Ett sanktionsföreläggande får beslutas endast om institutets överträdelse är allvarlig och personen i fråga uppsåtligen eller av grov oaktsamhet orsakat överträdelsen (15 kap. 1 a § tredje stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse). Det rör sig om överträdelser av en rad olika bestämmelser. Bestämmelserna om sanktionsföreläggande har införts med anledning av kapitaltäckningsdirektivet (se avsnitt 11.2).

Regeringens utgångspunkt i tidigare lagstiftningsärenden har varit att sanktioner i första hand bör riktas mot institut och att sanktioner mot fysiska personer endast bör komma i fråga i vissa särskilt allvarliga fall (prop. 2014/15:57 s. 42). Enligt kommitténs uppfattning finns det inte anledning att utsträcka tillämpningsområdet för bestämmelserna om sanktionsföreläggande mot fysiska personer till att omfatta de nu aktuella kraven. Det finns därför inte anledning att närmare uppehålla sig vid de särskilda krav på rättssäkerhet och förutsebarhet som aktualiseras vid sanktioner mot just fysiska personer (se vidare prop. 2014/15:57 s. 38–40).

## 12.5 Beräkning av och undantag från sanktionsavgift

**Kommitténs förslag:** Vid fastställandet av en sanktionsavgifts storlek ska Finansinspektionen först beräkna antalet berörda personer, dvs. hur många personer, avrundat nedåt till närmaste tusental, som inte hade en rimlig tillgång till den aktuella kontanttjänsten i förhållande till nivån på kravet, när tidsfristen för föreläggande från inspektionen löpte ut.



Därefter ska Finansinspektionen beräkna det aktuella institutets andel av inlåningsvolymen, dvs. bankaktiebolagets eller filialens inlåning från svensk allmänhet per den 1 juli närmast föregående år i förhållande till inlåningsvolymen för samtliga institut som omfattas av de aktuella kraven, beräknad på samma sätt. Institutets andel av inlåningsvolymen ska multipliceras med 5 000 kronor.

Sanktionsavgiften ska bestämmas till det belopp som följer av att antalet personer som inte hade en rimlig tillgång till den aktuella kontanttjänsten multipliceras med ovanstående belopp.

En sanktionsavgift får dock inte vara lägre än 100 000 kronor och inte heller högre än det tak för sanktionsavgifter som följer av bestämmelserna i 15 kap. 8 § lagen om bank- och finansieringsrörelse.

Finansinspektionen ska avstå från att besluta om en sanktionsavgift om någon övergripande målavvikelse inte längre föreligger när tidsfristen för föreläggande löper ut eller om avvikelsen avser färre än 1 000 personer.

Finansinspektionen får också avstå från att besluta om en sanktionsavgift om överträdelsen är ursäktlig.

Beslut om sanktionsavgifter ska kunna överklagas och verkställas under samma förutsättningar som övriga sådana beslut enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse.

## Gällande rätt

Bestämmelserna om ingripande i 15 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse ger Finansinspektionen ett visst manöverutrymme vad gäller att välja mellan olika sanktioner och andra slags ingripanden. Av lagtexten framgår dock vissa omständigheter som ska beaktas i detta hänseende.

För det första framgår det t.ex. redan av de inledande bestämmelserna i 15 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse att återkallelse av tillstånd aktualiseras vid allvarliga överträdelser och att varning i stället kan meddelas om det är tillräckligt (se även avsnitt 12.4).

För det andra får en sanktionsavgift beslutas i förening med en anmärkning eller varning, men så behöver alltså inte ske (15 kap. 7 §

lagen om bank- och finansieringsrörelse, se även avsnitten 12.1 och 12.4).

För det tredje finns det generella bestämmelser om hur ställningstagandet mellan olika sanktioner ska göras, se avsnitt 12.1 (15 kap. 1 b § lagen om bank- och finansieringsrörelse). Finansinspektionen ska i det avseendet ta hänsyn till bl.a. hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått.

För det fjärde finns det specifika bestämmelser om hur en eventuell sanktionsavgift ska beräknas (15 kap. 8 och 9 §§ lagen om bank- och finansieringsrörelse). Vid den beräkningen ska, utöver flera av de ovan angivna omständigheterna, hänsyn tas till institutets finansiella ställning och – om det går att fastställa – den vinst som har gjorts till följd av överträdelsen. Den eventuella vinsten påverkar också i vissa fall vilket högsta sanktionsbelopp som kan fastställas (15 kap. 8 § första stycket 2 lagen om bank- och finansieringsrörelse). I vissa fall kan det vara svårt eller omöjligt att beräkna en vinst av nu aktuellt slag. I fråga om de krav på att tillhandahålla kontanttjänster som nu är aktuella kan det dock finnas förutsättningar för att fastställa ett sådant belopp. Exempelvis är det relativt enkelt att beräkna en ungefärlig kostnad för att köpa in, installera och driva en uttagsautomat eller servicebox.

### En särskild beräkningsgrund för sanktionsavgifterna

Enligt kommitténs mening bör inte de ovan redovisade bestämmelserna om val av sanktioner m.m. tillämpas vid överträdelser av kraven på att tillhandahålla kontanttjänster. Kraven på rimlig tillgång till kontanttjänster är tillräckligt preciserade för att det antal personer som har gått miste om dessa tjänster ska kunna tjäna som en utgångspunkt för bedömningen av hur allvarlig en överträdelse är. Här avses möjligheten till kontantuttag eller insättning av dagskassor avseende konton i just det aktuella institutet. Det är alltså inte i detta avseende relevant i vilken utsträckning något annat kreditinstitut eller utländskt kreditinstitut har uppfyllt de aktuella kraven. En sådan beräkning skulle nämligen göra det mycket svårt för det aktuella institutet att avgöra vad som krävs för att uppfylla kraven och för Finansinspektionen att ta ställning till sanktionsavgifter. Det finns alltså skäl att se mildare på ett institut som via t.ex. ett omfattande

kontorsnät och avtal med handlare ligger nära att uppfylla kravet på egen hand i förhållande till ett institut som ligger långt från att uppfylla kravet. Mot den bakgrunden bör hänsyn tas till i vilken omfattning det aktuella institutet har bidragit till att de aktuella kraven har uppfyllts, genom att den individuella målavvikelsen i termer av antalet berörda personer beräknas.

Det finns dock skäl att se mer allvarligt på en situation då ett visst institut med en mycket stor inlåning från allmänheten inte lever upp till kraven, jämfört med vad som gäller för ett institut med t.ex. en hälften så stor inlåning. En stor andel av inlåningsvolymen återspeglar enligt kommitténs synsätt ett stort ansvar för kontanttjänsterna. Detta ska bedömas med utgångspunkt i andelen av institutets inlåning från svensk allmänhet i förhållande till den genomsnittliga inlåningsvolymen för de institut som omfattas av kraven. Andelen av inlåningsvolymen speglar också i viss mån institutets betalningsförmåga, särskilt med tanke på att endast institut med en inlåning från svensk allmänhet om mer än 70 miljarder kronor omfattas av kraven.

Andelen av inlåningsvolymen bör multipliceras med ett schablonbelopp, som är tillräckligt högt för att ge tydliga incitament till regelefterlevnad. Schablonbeloppet ger uttryck för hur allvarlig överträdelsen är per berörd person, men eftersom det multipliceras med andelen av inlåningsvolymen tas också hänsyn till det individuella ansvaret för kontanttjänsterna.

Med ledning av dessa utgångspunkter bör en matematisk beräkning kunna göras enligt följande.

$$a_i \left( \frac{b_i}{\bar{b}} \right) \times c = d_i$$

där:

$a_i$  = målavvikelse i antal personer för institut i

$b_i$  = inlåningsvolymen för institut i

$\bar{b}$  = genomsnittlig inlåningsvolym för de institut som omfattas av det aktuella kravet

$c$  = schablonbeloppet 5 000 kr

$d_i$  = sanktionsavgiftens belopp för institut i

På så sätt kan det sammantagna belopp som ska läggas till grund för sanktionsavgifter beräknas utan att flera olika omständigheter ska vägas mot varandra. Enligt kommitténs bedömning talar intresset av praktisk tillämpbarhet för en sådan beräkning. Vidare blir sanktions-

avgifterna förutsägbara genom att de kan beräknas på förhand, särskilt då berörda institut har möjlighet att från Tillväxtverket få uppgifter om innehållet i Pupos Serviceanalys. Kopplingen till antalet personer som inte har fått en rimlig tillgång till den aktuella tjänsten och till inlåningsvolymen innebär att sanktionsavgifterna blir proportionerliga i förhållande till respektive instituts ansvar. Alla berörda institut kommer således att behandlas lika.

Ett institut som har en individuell målavvikelse på 10 000 personer och en inlåning som var 50 procent över genomsnittet för berörda institut skulle tilldömas en sanktionsavgift på  $10\,000 \times 1,5 \times 5\,000$  kronor vilket är 60 miljoner kronor. Ett institut med en målavvikelse på 2 000 personer och med en inlåning från svensk allmänhet som motsvarade 20 procent av genomsnittet av berörda institut skulle tilldömas en sanktionsavgift på  $2\,000 \times 0,2 \times 5\,000$  kronor vilket är 2 miljoner kronor.

Oavsett resultatet av en beräkning enligt ovan bör det dock gälla samma begränsningar för högsta möjliga sanktionsbelopp avseende kontanttjänster som vid sanktionsavgifter enligt 15 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse. Det bör också gälla en lägsta gräns för en sanktionsavgift. Kommittén bedömer att 100 000 kronor är ett lämpligt belopp i det senare avseendet.

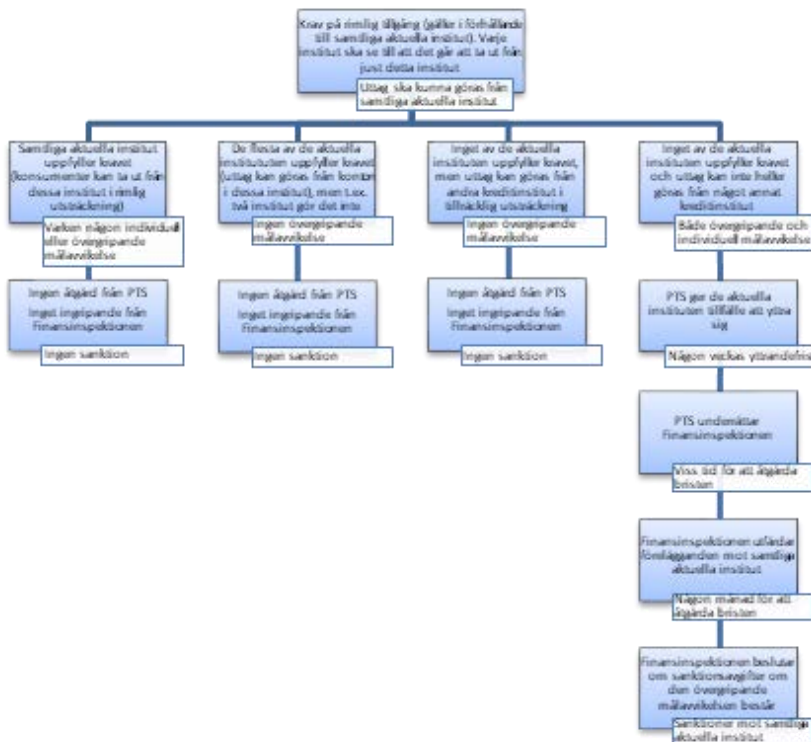
### Undantag från sanktionsavgift

Med tanke på det syfte som finns bakom de aktuella kraven på att tillhandahålla kontanttjänster, saknas det skäl för att besluta om en sanktionsavgift om någon annan än det aktuella institutet tillhandahåller kontanttjänster i tillräcklig omfattning efter att tidsfristen för föreläggande har löpt ut (jfr vad som sägs i avsnitt 12.3 under rubriken Undantag från skyldigheten att ingripa). I sådana fall föreligger nämligen inte någon övergripande målavvikelse. Enligt kommitténs synsätt är således inte en individuell målavvikelse i sig tillräcklig för att en sanktionsavgift ska beslutas. Någon sanktionsavgift ska inte heller beslutas om avvikelser avser färre än 1 000 personer (jfr vad som sägs om undantag från underrättelseskyldigheten i avsnitt 12.2). Vidare bör Finansinspektionen ha möjlighet att avstå från att besluta om överträdelsen är ursäktlig (se ovan under rubriken Gällande rätt).

## Överklagande och verkställighet

I fråga om överklagande av sanktionsbeslut och verkställighet finns det inte skäl att föreslå några avvikande bestämmelser i förhållande till de befintliga bestämmelserna om detta i lagen om bank- och finansieringsrörelse (15 kap. 11–15 §§ och 17 kap. 1 § tredje–femte styckena). Någon hänvisning till bestämmelserna om överklagande krävs inte, eftersom dessa gäller generellt för beslut av Finansinspektionen enligt betaltjänstlagen om inte något annat anges (8 kap. 26 § andra stycket). Detsamma gäller en bestämmelse om att förelägganden m.m. i vissa fall gäller omedelbart. För att säkerställa att eventuella beslut om sanktionsavgift kan verkställas krävs dock en hänvisning till de bestämmelser som reglerar denna fråga. Kommittén anser därför att en hänvisning till dessa bestämmelser i lagen om bank- och finansieringsrörelse bör tas in i betaltjänstlagen.

Figur 12.1 En illustration över hur regleringen av ingripanden är tänkt att fungera i praktiken  
Exemplet kontantuttag



## 13 Förhållandet mellan statliga insatser och kraven på vissa banker

De statliga insatserna inom grundläggande betaltjänster, sett till de statliga anslagen inom området, har minskat kraftigt det senaste decenniet. Under perioden 2002–2007 anslags 400 miljoner kronor per år i statens budget till grundläggande kassatjänster. Detta skedde i form av ett årligt bidrag till Posten AB:s dotterbolag Svensk Kassaservice AB och syftade till att grundläggande kassatjänster skulle tillhandahållas i hela landet. År 2016 anslags 33,5 miljoner kronor i statens budget för statliga insatser för grundläggande betaltjänster under anslaget 2:3 *Grundläggande betaltjänster* under utgiftsområde 22 Kommunikationer. Endast 20 miljoner kronor av anslaget förbrukades under 2016. Situationen var likartad under 2017 då 23 miljoner av anslagna 33,5 miljoner kronor användes. I statens budget för 2018 har 35,5 miljoner kronor anvisats anslaget.

Anslaget *Grundläggande betaltjänster* används i dag huvudsakligen till utgifter för lönekostnader vid länsstyrelserna. Länsstyrelserna arbetar aktivt med tillgången till grundläggande betaltjänster i respektive län. Länsstyrelsen i Dalarna samordnar arbetet. Vidare finansierar anslaget länsstyrelsernas årliga bevakning av situationen för grundläggande betaltjänster. Via anslaget finansieras också utvecklingsprojekt runtom i landet för att exempelvis öka den digitala delaktigheten. Endast en mindre del av anslaget, cirka 5 miljoner kronor, har under 2017 betalats ut i stöd till företag som tillhandahåller grundläggande betaltjänster.

Att staten har kunnat minska sina insatser under de senaste 15 åren är delvis en effekt av den tekniska utvecklingen inom betalningar och betaltjänster. Kontanta betalningar har successivt ersatts av olika former av elektroniska betalningar och betaltjänster över

disk har i hög grad ersatts av digitala internetbaserade tjänster för exempelvis betalning av räkningar (se avsnitt 6.4). Denna utveckling, som har haft positiva samhällsekonomiska effekter<sup>1</sup>, har bl.a. möjliggjort för banker att lägga ner bankkontor med kontantservice över disk. På samma sätt har staten kunnat minska sin roll i att stödja människors tillgång till grundläggande betaltjänster över disk, vilket i huvudsak var den uppgift som Svensk Kassaservice AB fyllde. Detta eftersom fler och fler använder digitala tjänster.

Utvecklingen mot en ökad digitalisering av betalningar är i många avseenden positiv. Som framgår av detta betänkande har den dock gett upphov till vissa problem. Inom en snar framtid riskerar Sverige att befinna sig i en situation med en kraftigt försämrad tillgång till kontanttjänster, att kontantinfrastrukturen börjar monteras ner och att det därmed riskerar att bli svårt att använda kontanter i hela landet. De föreslagna kraven på vissa banker som beskrivs i kapitlen 11 och 12 har som främsta syfte att undvika en sådan situation.

### 13.1 Statliga insatser behöver komplettera lagkravet

**Kommitténs förslag:** För att stärka möjligheten att via statligt stöd förbättra tillgången till grundläggande betaltjänster föreslår kommittén att förordningen om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster ändras så att även företag som gör det möjligt för ett annat företag att tillhandahålla grundläggande betaltjänster kan få statligt stöd.

**Kommitténs bedömning:** Post- och telestyrelsens och länsstyrelsernas arbete med att förbättra tillgången till grundläggande betaltjänster bör i huvudsak ske 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 om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster och Post- och telestyrelsens föreskrifter (PTFS 2015:1) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster.

<sup>1</sup> Se exempelvis Segendorf och Jansson (2012) för en uppskattning av de samhällsekonomiska kostnaderna för olika betalningssätt.



Regeringen och dess myndigheter bör se till att möjligheten att söka statligt stöd för tillhandahållare av grundläggande betaltjänster blir mer känt, exempelvis genom utökad information och marknadsföring av stödet.

### Statliga insatser inom grundläggande betaltjänster

Med kraven på vissa banker och filialer till utländska kreditinstitut (se kapitlen 11 och 12) kommer vissa banker att få ett ansvar för att säkerställa en rimlig tillgång till kontanttjänsterna kontantuttag och dagskassehantering i hela landet. Ansvaret att, utöver de krav som föreslås ställas på vissa banker, säkerställa att alla i samhället har tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser kommer dock fortsättningsvis att falla på staten genom de berörda myndigheterna länsstyrelserna och Post- och telestyrelsen.

Kommittén bedömer att den verksamhet som i dag bedrivs av länsstyrelserna och Post- och telestyrelsen för att främja tillgången till grundläggande betaltjänster är värdefull och bör finnas kvar i sin nuvarande form (för en närmare beskrivning, se avsnitt 8.6). Länsstyrelserna har fått kunskap om regionala förhållanden, ett välutvecklat lokalt kontaktnät, erfarenheter och utarbetade arbetsmetoder. Post- och telestyrelsen har på ett liknande sätt ett nationellt perspektiv på frågan om tillgången till grundläggande betaltjänster.

Utformningen av lagkraven på banker och de föreslagna specificeringarna av kraven innebär att det fortfarande kommer att finnas platser där tillgången till kontanttjänster inte motsvarar de specifika lokala behoven. Detta eftersom kraven är utformade för att styra en rimlig tillgång, mätt på nationell nivå, utan lokala hänsyn. Kraven är vidare teknikneutrala, i betydelsen att dagskassehantering och kontantuttag kan utföras på olika sätt. Anledningen till detta är att inte i onödan styra marknaden eller begränsa olika lösningar för hur tjänsterna kontantuttag och dagskassehantering kan tillhandahållas. Det innebär att kraven inte är utformade för att hantera de svårigheter som vissa befolkningsgrupper kan ha vad gäller att använda vissa typer av kontanttjänster. Inte heller föreslås att tjänsten betalningsförmedling ska ingå i kraven på banker, medan det är en del av de grundläggande betaltjänster som länsstyrelserna och Post- och telestyrelsen ska arbeta för att alla i samhället ska ha tillgång till. Det

kommer därför även fortsatt att behövas regionala lösningar för att alla i samhället ska ha tillgång till betalningsförmedling.

Slutligen är Post- och telestyrelsens och länsstyrelsernas arbete med insatser för att hjälpa till med att bryta digitalt utanförskap i vissa grupper fortsatt en viktig del i att möjliggöra för att alla ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster. Kraven på bankerna är inte heller utformade för att specifikt hantera denna utmaning.

Sammantaget bör statliga insatser fortsatt finnas kvar i syfte att förbättra tillgången till grundläggande betaltjänster till rimliga priser. Detta görs genom att ta hänsyn till specifika regionala och lokala behov av kontanttjänster, säkerställa tillgång till betalningsförmedling och insatser för att hjälpa olika grupper att ta del av digitala betaltjänster. Utöver detta behövs fortsatt stöd- och utvecklingsarbete liksom samordning av olika aktörer inom betaltjänstområdet på lokal, regional och nationell nivå. Med andra ord kompletterar de statliga insatserna de krav som föreslås vad gäller vissa banker och filialer till utländska kreditinstitut.

### **Det statliga stödet till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster**

Det statliga stödet till grundläggande betaltjänster regleras för närvarande av förordningen om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster och Post- och telestyrelsens föreskrifter (PTFS 2015:1) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster. Kommitténs bedömning är att denna reglering även fortsatt bör användas för att stödja tillhandahållare av grundläggande betaltjänster där det saknas andra alternativ och där avstånden till närmaste plats för att utföra betaltjänster är långt. Kommittén anser att detta stödsystem kompletterar lagkravet på vissa banker på ett ändamålsenligt sätt eftersom systemet möjliggör stödinsatser för specifika regionala behov och riktade mot vissa grupper i samhället. Förordningens utformning ger stora frihetsgrader för länsstyrelserna när det gäller vilka typer av verksamheter och lösningar som kan få stöd. Förordningen möjliggör också upphandlingslösningar.

Länsstyrelserna och Post- och telestyrelsen har i samtal med kommittén konstaterat att det har varit svårt att få exempelvis handlare att ställa upp som betaltjänstombud.<sup>2</sup> Att anslagna medel för anslaget 2:3 *Grundläggande betaltjänster* endast delvis har förbrukats de senaste åren samtidigt som det finns ett missnöje i samhället med tillgången till betaltjänster är enligt kommittén ett tecken på att det statliga stödet skulle kunna användas i högre utsträckning. Möjligheten till stöd för tillhandahållare av grundläggande betaltjänster behöver bli mer känd. Regeringen bör se till att möjligheten att erhålla statligt stöd marknadsförs mer aktivt och synliggörs av samtliga länsstyrelser och Post- och telestyrelsen. Invånarna i orter där man upplever problem med grundläggande betaltjänster kan exempelvis försöka hitta en lokal lösning och söka statligt stöd för denna lösning hos respektive länsstyrelse. Det bör vidare vara enkelt att hitta svar på frågor om stödet på respektive länsstyrelses webbplats. Företrädare för orter där det finns problem med tillgång till kontantjänster bör uppmanas att höra av sig till länsstyrelserna för en diskussion om möjliga lösningar som skulle kunna bli föremål för statligt stöd enligt förordningen om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster.

Enligt kommitténs uppfattning innebär svårigheterna att hitta betaltjänstombud att det bör bli lättare att erhålla statligt stöd. Därför föreslår kommittén att förordningen om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster ändras så att inte endast den aktör som tillhandahåller kontantjänsterna utan även den aktör som *möjliggör* för ett annat företag att tillhandahålla grundläggande betaltjänster kan få stöd. Det skulle kunna handla om stöd till en fastighetsägare som vill hyra ut en lokal för att inhysa en uttagsautomat eller servicebox som ett annat företag driver men som behöver göra vissa anpassningar av byggnaden. I begreppet *möjliggör* bör också kontanttransporter i vissa fall kunna ingå när dessa transporter är ett nödvändigt villkor för att grundläggande betaltjänster ska kunna tillhandahållas. Detta gäller under förutsättning att dessa transporter inte erbjuds på marknaden till en kostnad som en tillhandahållare kan bära. I de fall då kontanttransporter erbjuds på marknaden bör kostnaden för dessa normalt sett ingå i beräkningen av de totala nettokostnader som tillhandahållaren av betaltjänster får ersättning för från respektive länsstyrelse.

---

<sup>2</sup> PTS (2017a).

## EU:s statsstödsregler och det statliga stödet för grundläggande betaltjänster

Förordningen om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster är anpassad till reglerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) i EU:s statsstödsregelverk.<sup>3</sup> Det finns en hänvisning till EU-kommissionens SGEI-beslut i 2 § i förordningen.<sup>4</sup> Att stödet baserar sig på SGEI-beslutet innebär att det högsta tillåtna stödbeloppet är motsvarande 15 miljoner euro per år och företag.

De belopp som kan bli aktuella för stödinsatser framgent kommer att understiga 15 miljoner euro per år och företag. Kommittén bedömer därför att de nivåer på framtida stödbelopp som kan komma att betalas ut i framtiden inte är problematiska ur ett statsstödsperspektiv. Den föreslagna utvidgningen av förordningen till att omfatta stöd till aktörer som möjliggör för andra företag att tillhandahålla grundläggande betaltjänster bör inte heller innebära något problem ur ett statsstödsperspektiv eftersom det skulle handla om tjänster som utgör nödvändiga villkor för att en grundläggande betaltjänst alls ska kunna erbjudas. Att på så sätt möjliggöra för någon annan att erbjuda tjänsten kan därför ses som en del i att tillhandahålla tjänsten.

Kommittén vill också betona att det finns möjlighet att genomföra en upphandling av grundläggande betaltjänster såväl på nationell som på regional nivå. Möjligheten till upphandling på nationell nivå kan ske genom Post- och telestyrelsen försorg, vilket framgår av Post- och telestyrelsens regleringsbrev.<sup>5</sup> På regional nivå är det inget i förordningen om grundläggande betaltjänster som förhindrar en upphandlingslösning. Så har också skett vad gäller dagskassehantering i Stockholms skärgård under sommarmånaderna. En konkurren utsatt offentlig upphandling innebär att statsstödsfrågan normalt sett inte aktualiseras.

---

<sup>3</sup> Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) definieras på följande sätt av EU-kommissionen i meddelandet KOM (2011) 900: Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är lika med ekonomisk verksamhet vars resultat är till övergripande allmän nytta och som marknaden inte skulle tillhandahålla utan offentligt ingripande (eller endast på andra villkor vad avser kvalitet, säkerhet, överkomlighet, likabehandling och allmän tillgång).

<sup>4</sup> Europeiska kommissionen (2012) beslut 2012/21/EU av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

<sup>5</sup> Post- och telestyrelsens regleringsbrev för 2018, s. 8. Se [www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=18791](http://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=18791)

## 13.2 Servicepunkter med statligt stöd ingår inte i uppföljningen av lagkraven

**Kommitténs förslag:** Sådana platser där kontanttjänster tillhandahålls och för vilka statligt stöd enligt förordningen om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster har beviljats ska inte beaktas vid en prövning av om kraven på vissa banker är uppfyllda.

Kommittén har övervägt hur det befintliga statliga stödet till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster i enlighet med förordningen om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster bör förhålla sig till lagkraven på vissa banker (se kapitlen 11 och 12). Analysen visar att det är önskvärt att det statliga stödsystemet hålls skilt från lagkraven. Det innebär dels att kraven följs upp utan att hänsyn tas till servicepunkter för kontantuttag och dagskassehantering med statligt stöd, dels att nivån på kraven bör sättas utan att ta hänsyn till de punkter som i dag erhåller statligt stöd. Ett system där tillhandahållare av betaltjänster med statligt stöd kan tillgodoräknas bankerna för kravuppfyllnaden skulle enligt kommittén medföra bl.a. följande problem:

- Det blir en otydlig rollfördelning mellan staten och de banker som omfattas av lagkraven. Det kan uppstå en situation då en bank gör gällande att anledningen till att den inte har uppfyllt lagkraven är att länsstyrelsen inte har hunnit pröva en ansökan om statligt stöd i tid. Med andra ord kan det uppkomma en konflikt mellan ”stödsregimen” och ”sanktionsregimen”.
- Om staten beslutar att kraftigt minska eller öka de statliga stödinsatserna påverkar det direkt hur bankerna lever upp till kravet. Detta är problematiskt eftersom bankerna inte har möjlighet att påverka de statliga insatserna.
- Det utbetalda statliga stödet skulle inte automatiskt bidra till att öka tillgången till kontanttjänster utan skulle snarare subventionera bankernas kostnader för att leva upp till lagkraven.

Mot bakgrund av ovanstående argument är det kommitténs bedömning att det är lämpligt att statliga stödinsatser hålls skilda från

kraven på rimlig tillgång till kontantjänster som riktas mot vissa banker. De servicepunkter för grundläggande betaltjänster som erhåller statligt stöd ska därigenom inte ingå i uppföljningen av kraven på en rimlig tillgång till kontantjänster.

## 14 Riksbankens ansvar för kontantförsörjningen och kontanthantering

De åtgärder som kommittén föreslår i detta betänkande syftar till att utvecklingen av tillgången till kontanttjänster i samhället ska ske kontrollerat. Detta föreslås uppnås genom att krav ställs på vissa banker och utländska kreditinstitut vad gäller att det ska finnas rimlig tillgång till kontantuttag och dagskassehantering i hela landet. I kapitel 13 föreslår kommittén att staten, genom länsstyrelsernas och Post- och telestyrelsens försorg, fortsatt ska genomföra insatser för att bidra till att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser. De statliga insatserna kompletterar de föreslagna kraven på ett ändamålsenligt sätt.

Som tidigare har betonats i betänkandet hänger alla delar av kontantkedjan ihop och påverkar varandra. Tillgången till kontanttjänster är därmed beroende av en fungerande kontantförsörjning och kontanthantering. I detta kapitel gör kommittén i enlighet med direktiven en bedömning av hur Riksbankens ansvar för en väl fungerande kontanthantering i hela landet bör tydliggöras i lag. Kommittén gör även bedömningar av Riksbankens ansvar för kontantförsörjningen och tillgången till kontanttjänster i Sverige. Slutligen ges en kort beskrivning av hur kommittén bedömer att kontantkedjan förhåller sig till frågan i kommitténs direktiv om beredskapen i betalningssystemet i vid bemärkelse.

Kommittén avser att i sitt slutbetänkande återkomma med lagförslag angående Riksbankens ansvar för kontanthantering och kontantförsörjning med utgångspunkt i de bedömningar som görs i detta kapitel.

## 14.1 Riksbankens roll i kontantkedjan

Riksbanken ska enligt 5 kap. 3 § riksbankslagen svara för landets försörjning av sedlar och mynt. Efter ändringar i lagen som beslutades 2005 får detta uppdrag utföras i samarbete med annan. I praktiken har det inneburit att *kontantförsörjningen* i form av utgivning och makulering av kontanter i dag sköts av Riksbanken medan depåverksamheten som innefattar lagring och försäljning av kontanter till kontantdetaljister, i praktiken värdebolag, sköts av Bankomat AB. Detta bolag är den enda privata depåägaren (se avsnitt 7.4). Depåverksamheten kan ses som grossistledet i *kontanthantering* i samhället. Värdebolagen Loomis AB och Nokas AB sköter i huvudsak kontanthanteringens detaljhandelsled när det gäller transporter av kontanter mellan slutkunder<sup>1</sup> och kontantdepåerna. Detaljhandelsledet omfattar även det praktiska arbetet med äkthetskontroller, uppräkningscentraler, påfyllnad och tömning av uttagsautomater samt försäljning av exempelvis växelpengar till handeln.

Riksbanken har enligt kommittén ett ansvar för depåverksamheten i Sverige. Kommittén baserar denna bedömning på bestämmelsen i 5 kap. 3 § riksbankslagen angående att Riksbanken ska svara för landets försörjning med sedlar och mynt. Som framgår i kapitel 5 talar förarbetena till bestämmelsen för att den avser dels kontantförsörjningen, dels kontanthanteringens grossistled i form av depåverksamhet.

Riksbanken har dock i vissa framställningar kopplat sitt ansvar för kontanthantering till den övergripande uppgiften att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende enligt 1 kap. 2 § tredje stycket riksbankslagen. Detta i stället för att koppla ansvaret direkt till sitt kontantförsörjningsuppdrag.<sup>2</sup> Mot bakgrund av de olika tolkningar som finns avseende Riksbankens ansvar för olika delar av kontantkedjan och de rättsliga grunderna för detta ansvar bedömer kommittén att det finns ett behov av att i lag förtydliga ansvaret. Vidare bedömer kommittén att det finns ett behov av att, mot bakgrund av den omfattande samhällsliga och tekniska utvecklingen de senaste 30 åren, införa en tydlig distinktion mellan kontantförsörjning och

<sup>1</sup> Med slutkunder avses här de aktörer som köper kontanter eller som anlitar värdebolag för att sköta uppräkningscentraler. I begreppet ingår därmed bl.a. banker, handeln, företag som driver uttagsautomater och övriga aktörer som erbjuder kontantjänster.

<sup>2</sup> Se exempelvis Riksbanken (2015).



kontanthantering i lagstiftningen som ligger i linje med dagens användning av begreppen. Kontantförsörjning och kontanthantering bör i lagstiftningen motsvara de definitioner av begreppen som gjorts av kommittén i kapitel 3.

## 14.2 Riksbankens ansvar för kontantförsörjningen

**Kommitténs bedömning:** Det bör tydliggöras i riksbankslagen att Riksbanken har ansvar för kontantförsörjningen i Sverige genom att Riksbanken ska ge ut sedlar och mynt. I ansvaret för kontantförsörjningen ingår även att makulera uttjänta sedlar och mynt.

Kommittén bedömer att begreppet *kontantförsörjning* i lagstiftningen bör avspegla hur begreppet används i dagsläget. Dagens användning skiljer sig avsevärt från dess ursprungliga betydelse enligt riksbankslagens förarbeten. I gällande riksbankslag förekommer inte begreppet kontanthantering utan kontanthanteringens ansågs vara en del av kontantförsörjningsuppdraget. Det senare avsåg distribution av sedlar och mynt. I förarbetena till riksbankslagen angavs följande:

När det gäller distributionen av sedlar och mynt skall Riksbanken allmänt ansvara för denna och det är som förut framhållits här som bankens kontorsnät har sin främsta uppgift.<sup>3</sup>

Det finns skäl att renodla och tydliggöra begreppet kontantförsörjning för att på ett ändamålsenligt sätt även kunna introducera begreppet kontanthantering i lagstiftningen. Kommittén bedömer liksom Kontanthanteringsutredningen<sup>4</sup> att uppgiften att ge ut sedlar och mynt är den centrala komponenten i kontantförsörjningen. Det bör inte råda något tvivel om att uppdraget att försörja landet med sedlar och mynt omfattar utgivning av sedlar och mynt. Det är en uppgift som är direkt kopplad till Riksbankens sedelutgivningsmonopol enligt 9 kap. 14 § regeringsformen. Utöver detta bör i begreppet kontantförsörjning även ingå ett ansvar för att makulera uttjänta sedlar och mynt. Ansvaret för kontantförsörjningen avser därmed

---

<sup>3</sup> SOU 1986:22, s. 110.

<sup>4</sup> SOU 2014:61.

kontantkedjans start- och slutpunkt i linje med den definition av begreppet som kommittén har gjort i kapitel 3. Det är också i denna betydelse som Riksbanken använder begreppet i dag.

### 14.3 Riksbankens ansvar för kontanthantering

**Kommitténs bedömning:** Riksbanken bör ges ett övergripande ansvar för kontanthantering i Sverige. Det bör bestå i att övervaka, analysera och följa kontanthantering i sin helhet, regelbundet rapportera till riksdagen om situationen för kontanthantering i Sverige samt att ansvara för ett råd om kontanthantering. Med kontanthantering avses depåverksamhet, uppräkningsverksamhet, kontanttransporter och försäljning av kontanter till slutkund.

Riksbanken ansvarar vidare för en välfungerande depåverksamhet som bidrar till att kontanter kan användas i hela Sverige.

Kontanthanteringsutredningen konstaterade att ingen har ett övergripande ansvar för kontanthantering i Sverige.<sup>5</sup> Kommittén delar den bedömningen. Vidare anser kommittén att kontanthantering är en av flera nödvändiga förutsättningar för tillgången till kontanttjänster och möjligheten att genomföra kontanta betalningar. Detta talar för att det bör framgå av lagen att en myndighet har ett övergripande ansvar för kontanthantering i Sverige. Kommittén delar Kontanthanteringsutredningens bedömning att det finns skäl att i lagstiftningen tydligt peka ut att Riksbanken har detta övergripande ansvar. Riksbanken utgör startpunkten och slutet av kontantkedjan och är den enda offentliga aktör som har en tillräcklig kunskap om hela kedjan. Kommittén bedömer därför att Riksbankens övergripande ansvar för kontanthantering bör slås fast i riksbankslagen.

---

<sup>5</sup> SOU 2014:61.

## Kontanthanteringens två delar

För att tydliggöra Riksbankens ansvar för kontanthantering är det ändamålsenligt att, i enlighet med definitionerna i kapitel 3, dela upp kontanthantering i två delar. Den första delen består av ett grossistled (depåverksamhet). Den andra delen utgörs av ett detaljhandelsled (uppräkningsverksamhet<sup>6</sup>, kontanttransporter och försäljning av kontanter till slutkund).

Grossistledet i kontanthantering består av depåverksamhet genom vilken kontanter lagras och vissa marknadsaktörer kan hämta ut eller lämna in kontanter. Denna verksamhet är den som Riksbanken redan har ansvar för enligt kommitténs tolkning av gällande rätt (se avsnitt 5.3). Med de ändringar av riksbankslagen som beslutades 2005 kan denna uppgift utföras i samarbete med annan. Det infördes samtidigt en möjlighet att betala räntekostnadsersättning till privata depåägare (bet. 2004/05:FiU19). Enligt kommitténs bedömning förändrade dock inte denna lagändring Riksbankens ansvar för en välfungerande depåverksamhet i Sverige.

Den andra delen av kontanthantering i samhället utgörs av detaljhandelsledet i form av kontanttransporter, uppräkningsverksamhet och försäljning av kontanter till slutkund, dvs. den verksamhet som värdebolagen bedriver. Kommittén bedömer att Riksbankens övergripande ansvar för kontanthantering bör innebära att analysera och följa utvecklingen inom kontanthanteringens detaljhandelsled. Ansvar att detaljhandelsledet fungerar tillfredsställande faller enligt kommittén på vissa banker och utländska kreditinstitut i enlighet med de föreslagna kraven på att tillhandahålla kontanttjänster så att det finns en rimlig tillgång till dem i hela Sverige (se kapitel 11). Kontanttransporter och uppräkningsverksamhet är ett nödvändigt villkor för att kontanttjänster i form av kontantuttag och dagskassehantering ska kunna erbjudas.

I vissa områden i glesbygd kommer kraven på vissa banker vad gäller att tillhandahålla en rimlig tillgång till kontanttjänster inte att ha någon effekt, exempelvis för att det där bor få människor och att de bor mycket utspritt. Detta gör områdena mindre intressanta för bankerna när de ska leva upp till kraven. I sådana områden kan ett ansvar för kontanttransporter och uppräkningsverksamhet falla på

---

<sup>6</sup> Med uppräkningsverksamhet avses här att räkna, äkthetskontrollera och kvalitetssortera kontanter samt att se till att motsvarande belopp sätts in på av kunden angivet konto.

länsstyrelserna och Post- och telestyrelsen. Detta ansvar följer av att kontanttransporter och uppräkningsverksamhet är nödvändiga förutsättningar för att de grundläggande betaltjänsterna kontantuttag och dagskassehantering ska kunna tillhandahållas. Länsstyrelserna har i uppgift att förbättra tillgången till grundläggande betaltjänster på de orter och den landsbygd där behovet inte tillgodoses av marknaden. Post- och telestyrelsen har i uppdrag att främja de regionala stöd- och utvecklingsinsatser som länsstyrelserna genomför.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer kommittén att Riksbankens ansvar för kontanthanteringen i Sverige kan delas upp i två olika delar:

1. *Ett övergripande ansvar för kontanthanteringen i samhället.* I denna del av ansvaret ingår att löpande analysera situationen för kontanthanteringen (såväl depåverksamheten som kontanttransporter och uppräkningsverksamhet), att återkommande rapportera till riksdagen om situationen för kontanthanteringen i landet och slutligen att ansvara för ett råd för kontanthantering. I rådet bör privata och offentliga aktörer träffas för att diskutera olika aspekter av kontanthanteringen i samhället, inklusive sambandet mellan kontanthanteringen och tillgången på kontanttjänster. Riksbanken tar i viss mån detta övergripande ansvar redan i dag genom att utföra analys och omvärldsbevakning. Riksbanken driver också ett Kontanthanteringsråd i vilket olika aktörer träffas och diskuterar frågor som rör kontanthantering. Detta övergripande ansvar för kontanthanteringen motsvarar i hög grad de förslag som presenterades av Kontanthanteringsutredningen<sup>7</sup> och som generellt sett stöddes av remissinstanserna, inklusive Riksbanken.<sup>8</sup>
2. *Ett ansvar för en välfungerande depåverksamhet som bidrar till att kontanter kan användas i hela Sverige.* Kommittén bedömer att Riksbankens ansvar för depåverksamheten och därigenom grossistrollen i kontanthanteringen behöver tydliggöras. Ansvaret för en välfungerande depåverksamhet gäller oavsett om depåverksamheten drivs i egen regi eller i samarbete med någon annan. Viktiga aspekter av en välfungerande depåverksamhet är antalet depåer, deras geografiska lokalisering, vilka aktörer som kan

---

<sup>7</sup> SOU 2014:61, s. 167–171.

<sup>8</sup> Riksbanken (2015).

hämta ut och lämna in kontanter och prissättningen på uthämtning och inlämning av kontanter i depåerna. Riksbankens ansvar innebär att Riksbanken bör agera för att upprätthålla en välfungerande depåverksamhet som bidrar till att kontantkedjan fungerar tillfredställande även vid extraordinära händelser som fredstida kriser och höjd beredskap. Kommittén avser att i slutbetänkandet återkomma till omfattningen av Riksbankens ansvar, samt Riksbankens befogenheter och verktyg kopplade till detta ansvar.

Vid extraordinära händelser, fredstida kriser och höjd beredskap kan det heller inte uteslutas att Riksbanken kan behöva ta en samordnande roll även för att detaljhandelsledet i kontanthantering ska fungera, i syfte att en fungerande kontantkedja ska kunna upprätthållas.

#### 14.4 Riksbankens ansvar för kontanttillgången i samhället

**Kommitténs bedömning:** Riksbanken har inte ansvar för tillgången till kontanttjänster i samhället. Detta ansvar faller delvis på banker och utländska kreditinstitut genom att de ska säkerställa en rimlig tillgång till kontanttjänster i hela landet i enlighet med de krav som nu föreslås. Det faller också delvis på staten i form av de uppgifter som länsstyrelserna och Post- och telestyrelsen har för att bidra till att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster.

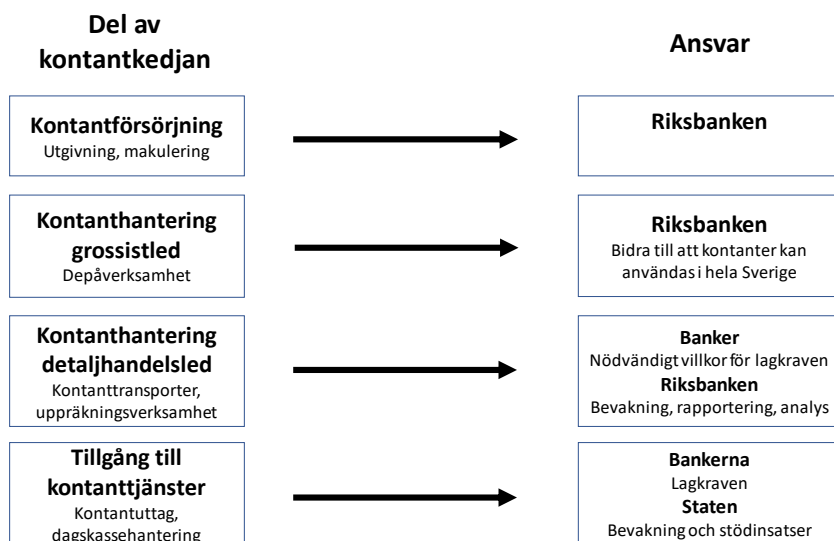
Kommittén menar att ansvarsfrågan avseende kontanthantering bör skiljas från frågan om tillgången på kontanttjänster, även om de båda frågorna hänger nära ihop. En fungerande kontanthantering med depåverksamhet, uppräkningsverksamhet och kontanttransporter i hela landet är ett nödvändigt men inte ett tillräckligt villkor för att tillgången på kontanttjänster ska vara tillfredsställande.

Enligt kommittédirektiven ska kommittén överväga Riksbankens roll och ansvar för kontanttillgången i hela landet och kostnaderna för denna. Kommittén har valt att definiera begreppet kontanttillgång som tillgången till kontanttjänster. Riksbankens myndighetsansvar bör enligt kommittén inte avse tillgången till kontanttjänster

i samhället i form av möjlighet till insättning på eller uttag av kontanter från bankkonton. Historiskt har inte detta varit en uppgift för Riksbanken. Tillgången till kontanttjänster har i stället tillgodosetts av marknaden, kompletterat med statliga insatser för vissa grupper och i vissa regioner. Tidigare var det Posten som säkerställde tillgången till kassatjänster i hela landet. Under perioden 2001–2008 hade Postens dotterbolag Svensk kassaservice AB det uppdraget. Från 2008–2012 fanns en nationell upphandlingslösning för grundläggande betaltjänster genom Post- och telestyrelsens försorg. Efter 2012 har de statliga insatserna regionaliserats och utförs främst av länsstyrelserna via regionala utvecklings- och stödinsatser för grundläggande betaltjänster med medel från Post- och telestyrelsen (se vidare avsnitt 8.6).

I enlighet med kommitténs förslag faller ansvaret för tillgången till kontanttjänster delvis på vissa banker och utländska kreditinstitut i form av de föreslagna kraven att det ska finnas rimlig tillgång till kontantuttag och dagskassehantering i hela landet. Ansvar faller också på staten i form av länsstyrelsernas bevakningsansvar och utvecklings- och stödinsatser för att förbättra tillgången till grundläggande betaltjänster samt på Post- och telestyrelsen som ska främja länsstyrelsernas arbete. Kommittén vill dock betona att, även om Riksbanken inte bör ges ett ansvar för tillgången till kontanttjänster, påverkar dess verksamhet inom kontantförsörjningen och kontanthantering tillgången till kontanttjänster i samhället. I Figur 14.1 illustreras ansvarsförhållandena för olika delar av kontantkedjan under normala omständigheter.

Figur 14.1 Schematisk bild av ansvarsförhållanden i kontantkedjan



## 14.5 Betalningsmedel ur ett beredskapsperspektiv

**Kommitténs bedömning:** Tillgången till kontanttjänster och kontanthantering är två av många faktorer som påverkar betalningar i en situation med höjd beredskap. Kommittén återkommer i slutbetänkandet till beredskapsfrågan avseende såväl den finansiella infrastrukturen som betalningsmedel.

I detta kapitel behandlas frågan om Riksbankens ansvar för kontanthantering och kontantförsörjningen i ett normalläge, dvs. i frånvaro av krig, höjd beredskap eller andra extraordinära omständigheter. Ett normalläge kan dock innebära påfrestningar till följd av problem i kontantkedjan generellt eller hos en aktör som är verksam inom kontantkedjan.

Kommittén ska enligt direktiven överväga dels hur Riksbankens ansvar för beredskapen i betalningssystemet (den finansiella infrastrukturen) vid fredstida kriser samt vid höjd beredskap ska tydliggöras i lag, dels om lagstiftningen angående Riksbankens beredskapsansvar vid fredstida kriser samt vid höjd beredskap behöver

moderniseras. Det senare avser bl.a. beredskapen i fråga om betalningsmedel.

Kontanter är ett av flera möjliga betalningsmedel i en krigs- eller krissituation. Några andra möjliga alternativ för att lösa frågan om betalningar i en kris- eller beredskapssituation som har framförts i litteraturen och av olika aktörer som kommittén varit i kontakt med är

- off-line-betalningar med vanliga bankkort,
- krediter som stöttas av en statlig garanti och som ges till fysiska och juridiska personer med ledning av personnummer eller organisationsnummer,
- speciella beredskapspengar som ges ut av Riksbanken,
- checkhäften eller andra slags blanketter som delas ut till allmänheten, eller
- en möjlighet för dagligvarukedjor att utfärda betalkort med begränsad giltighetstid som stöttas av en statlig garanti.

Försvarsberedningen konstaterade i sitt betänkande från december 2017 att Sveriges befolkning måste ha förutsättningar att upprätthålla grundläggande ekonomiska transaktionsmöjligheter genom en tillgång till kontanter, alternativa betalningsmedel eller någon form av statliga krediter. Under höjd beredskap och i krig är detta särskilt viktigt för att upprätthålla försvarsvilja och motståndanda i samhället. Beredningen konstaterade också att staten måste säkerställa hushållens behov av kontanter i samband med stora störningar i betalningssystemet, t.ex. vid krig.<sup>9</sup>

Den snabbt minskande kontantanvändningen under det senaste decenniet kan påverka kontanternas potentiella betydelse som betalningsmedel vid höjd beredskap. Kommittén bedömer att frågan om kontanternas roll som betalningsmedel bara utgör en del de beredskapsfrågor som kommittén ska behandla enligt kommittédirektiven. Kommittén avser att samlat i slutbetänkandet återkomma till frågan om Riksbankens ansvar för beredskapsfrågorna såväl avseende den finansiella infrastrukturen som avseende betalningsmedel och hur detta ansvar ska tydliggöras i lag.

---

<sup>9</sup> Ds 2017:66, s. 187.



# 15 Konsekvenser av kommitténs förslag

## 15.1 Kraven på en konsekvensanalys

Nedan redovisas konsekvenserna av kommitténs förslag. I enlighet med 14 § kommittéförordningen (1998:1474) ska kommittén göra kostnadsberäkningar och redogöra för andra konsekvenser med avseende på kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska kommittén föreslå en finansiering.

Vidare anges i 15 § kommittéförordningen att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Enligt 15 a § kommittéförordningen ska slutligen, om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

## 15.2 Kommitténs förslag

Kommittén har som sin principiella utgångspunkt slagit fast 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. Utvecklingen ska inte innebära att antalet hushåll, företag och föreningar som inte har tillgång till grundläggande betaltjänster ökar. Utvecklingen bör inte 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. Kommittén har övervägt olika handlingsalternativ för att uppnå detta mål vilket redogörs för i avsnitt 11.1. Kommitténs förslag innebär i korthet följande:<sup>1</sup>

- Att det införs ett krav på bankaktiebolag och filialer till utländska kreditinstitut att säkerställa rimlig tillgång till tjänsten kontantuttag. Det gäller under förutsättning att institutet har tagit emot mer än 70 miljarder kronor i inlåning från svensk allmänhet och att det erbjuder betalkonton till fysiska personer.
- Att det för institut som erbjuder betalkonton till juridiska personer och som har tagit emot mer än 70 miljarder i inlåning också ställs krav på att erbjuda rimlig tillgång till tjänsten dagskasshantering.
- Att rimlig tillgång specificeras som att högst 0,30 procent av befolkningen<sup>2</sup> får ha mer än 25 kilometer till närmaste punkt för kontantuttag och högst 1,22 procent av befolkningen får ha längre än 25 kilometer till närmaste punkt för insättning av dagskassa på bankkonto. Detta motsvarar ungefär 15 procent färre personer för såväl kontantuttag som dagskasshantering jämfört med situationen i september 2017. De platser där kontantuttag och dagskasshantering tillhandahålls med hjälp av statligt stöd får inte tillgodoräknas ett institut när det gäller att uppfylla kraven.

---

<sup>1</sup> De bedömningar som görs i kapitel 14 angående att i lag tydliggöra Riksbankens ansvar för kontantförsörjning, kontanthantering och kontanttillgång ingår inte i konsekvensanalysen. Dessa bedömningar utgör en inriktning som ligger till grund för förslag i kommitténs slutbetänkande.

<sup>2</sup> I beräkningen av befolkningsandelen används den totala befolkningen per den 1 januari 2017.

- Att den övergripande målavvikelsen för kraven på rimlig tillgång följs upp av Post- och telestyrelsen. Om inte kraven uppnås på övergripande nivå meddelar myndigheten de berörda instituten och Finansinspektionen. Finansinspektionen förelägger de berörda instituten att åtgärda bristen och inleder därefter sanktionsförfaranden mot de berörda instituten om de inte vidtar rättelse.
- Att Pupos Serviceanalys inom Tillväxtverket tillförs mer resurser, och blir en permanent del av Tillväxtverkets verksamhet.
- Att det införs en uppgiftsskyldighet för tillhandahållare av betaltjänster att lämna in relevanta uppgifter till Pupos Serviceanalys.
- Att Post- och telestyrelsen får föreskriftsrätt och uppgiften att definiera övriga aspekter för att servicepunkter ska kunna tillgodoräknas ett visst institut.
- Att Post- och telestyrelsen också genom en skrivelse till regeringen vartannat år ska redogöra för hur tillgången till och efterfrågan på de aktuella tjänsterna har utvecklats. Om det finns skäl för det ska skrivelsen också innehålla en bedömning av behovet av ändringar i kraven på rimlig tillgång.
- Att de statliga insatserna inom grundläggande betaltjänster bibehålls i huvudsak som i dag. Möjligheten att ge stöd till tillhandahållare av betaltjänster utvidgas något och möjligheten till statligt stöd ska marknadsföras mer intensivt av länsstyrelserna och Post- och telestyrelsen.

### 15.2.1 Andra förslag som kommittén övervägt

Utöver de förslag som lämnas har kommittén övervägt följande åtgärder.

1. Att införa ett krav på näringsidkare att ta emot kontanta betalningar. Ett sådant krav bedöms inte vara ett proportionerligt ingrepp i näringsfriheten och går emot kommitténs utgångspunkt att bejaka den tekniska utvecklingen (se vidare avsnitt 11.1).

2. Att utvidga Riksbankens ansvar i kontantkedjan. Kommittén gör i kapitel 14 bedömningen att Riksbanken ska ha det övergripande ansvaret för kontanthantering i Sverige och ett ansvar för en välfungerande depåverksamhet. Däremot bör inte Riksbanken ha ett ansvar för kontanttransporter och tillgång till tjänsterna kontantuttag och dagskassehantering (se vidare avsnitt 11.1 och kapitel 14).
3. Att låta staten ansvara för kontanttransporter och kontanttjänster genom omfattande upphandlingar av tjänsterna. Kommittén utesluter inte att detta kan bli nödvändigt i framtiden mot bakgrund av den pågående snabba minskningen av kontant användningen (se vidare avsnitt 11.1).

Kommittén har även noga övervägt alternativa specifikationer av begreppet rimlig tillgång till kontantuttag och dagskassehantering. De modeller som övervägts är ett krav på antalet punkter för kontantuttag och dagskassehantering per län, ett länsbaserat avståndskrav, samt ett poängsystem för olika kontanttjänster. Ett nationellt avståndsbaserat krav har vid genomgången bedömts mest ändamålsenligt bland annat utifrån de effekter som uppnås och utifrån att kravet ska vara rättssäkert och möjligt att följa upp (se vidare avsnitt 11.6.2).

### 15.2.2 Konsekvenser om inga åtgärder vidtas

Kommitténs bedömning är att om det inte vidtas några åtgärder kommer tillgången till kontanttjänster att minska drastiskt de närmaste åren. Om tillgången till kontanttjänster minskar snabbt är risken stor att kontantinfrastrukturen inte kan upprätthållas i stora delar av landet. Konsekvenserna av det hot som denna utveckling innebär för att kunna upprätthålla kontanter som betalningsmedel är svåra att uppskatta. Det handlar om att människor som i dag av olika anledningar inte har tillgång till digitala betaltjänster och är beroende av kontanter inte kan utföra grundläggande betaltjänster och genomföra betalningar. Det handlar vidare om betydelsen av att ha tillgång till fysiska betalningsmedel när digitala betalningar inte fungerar. Att bedöma i vilken utsträckning kontanter kan bidra till att minska sårbarheten i betalningssystemet kräver en svår och omfattande analys av olika former av kriser och av hur beredskapen bäst

säkerställs. Kommittén bedömer dock att de potentiella samhälls-ekonomiska kostnaderna av att inte göra något vida kan överstiga de kostnader som uppstår hos staten och de banker som omfattas av kravet. För att riksdag och regering ska kunna ta ställning till kon-  
tanternas roll i samhälls ekonomin på längre sikt bör ett utförligt beslutsunderlag tas fram. I ett sådant underlag bör en analys göras av betalningssystemets sårbarhet, betydelsen av nya digitala lösningar för tillgänglighet och säkerhet samt betydelsen av att det finns statliga betalningsmedel inklusive hur en eventuell framtida e-krona påverkar betalningssystemet, banksystemet och samhälls ekonomin i stort (se kapitel 10).

### 15.3 Konsekvenser för de institut som omfattas av kraven

För de företag som omfattas av de föreslagna kraven kommer förslagen att innebära ytterligare kostnader i förhållande till dagens situation. Vid utgången av 2017 var det sammanlagt fem bankaktiebolag och en filial till ett utländskt kreditinstitut som har en inlåningsvolym från svensk allmänhet som översteg 70 miljarder kronor och som erbjuder betalkonton till fysiska och juridiska personer. De institut som baserat på information avseende 2017 skulle omfattas av kraven om rimlig tillgång är Danske Bank A/S (filial), Länsförsäkringar Bank AB, Nordea Bank AB<sup>3</sup>, Skandinaviska Enskilda Banken AB, Svenska Handelsbanken AB och Swedbank AB. Dessa institut hade vid utgången av 2016 som minst 142 anställda (Länsförsäkringar Bank AB) och som mest 8 143 anställda (Swedbank AB). Fem av sex institut hade över 1 000 anställda. Balansomslutningen varierade mellan 150 miljarder kronor och 2 000 miljarder kronor. Utifrån antalet anställda är Länsförsäkringar enligt EU:s definition ett medelstort företag.<sup>4</sup> Sett till balansomslutning är dock alla sex företag att betrakta som stora företag.

---

<sup>3</sup> Den 15 mars 2018 röstade Nordeas aktieägare ja till att flytta huvudkontoret till Finland. Ändringen beräknas träda i kraft den 1 oktober 2018, men är beroende av att ett antal myndigheter, som Finansinspektionen, godkänner flytten. Om flytten genomförs kommer Nordea AB att vara en filial till ett utländskt kreditinstitut.

<sup>4</sup> EU:s rekommendation 2003/361.

### 15.3.1 Kraven på ökad tillgång till kontanttjänster

Eftersom kraven på kreditinstitutet är teknikneutral och inte ställer krav på hur kontanttjänsterna ska tillhandahållas är det svårt att göra exakta kostnadsberäkningar. De institut som omfattas av kraven kan i hög utsträckning själva välja på vilket sätt tillgången till kontantuttag och dagskassehantering säkras. Kommittén bedömer vidare att dessa kostnader bör kunna hållas tillbaka med hjälp av gemensamma lösningar, specialisering och effektiv geografisk allokering av punkter för kontantuttag och dagskassehantering.

Kommittén gör nedan en analys av konsekvenserna för bankerna av de krav som ställs baserat på den ökade tillgång till kontanttjänster som de statligt finansierade betaltjänstombuden bidrar med i dag. Utöver denna jämförelse har kommittén även gjort vissa egna scenarioanalyser i Pupos Serviceanalys av vad kraven innebär för bankerna.

Som redogörs för i avsnitt 8.6 var det 36 stycken servicepunkter för kontantuttag och 22 servicepunkter för dagskassehantering som i september 2017 erhöll statligt stöd. Huvuddelen av dessa punkter sammanfaller då ett betaltjänstombud ofta erbjuder fler än en betaltjänst. Dessa statligt finansierade punkter bidrog sammanlagt till att minska antalet personer med längre än 25 kilometer till kontantuttag med cirka 5 500 personer, vilket motsvarar en minskning med 16 procent. I genomsnitt innebär det att antalet personer som fick mindre än 25 kilometer till den aktuella kontanttjänsten minskade med 150 stycken för varje statligt finansierad servicepunkt. För dagskassehantering minskade antalet personer med längre än 25 kilometer med 18 000 personer eller 12 procent till följd av de statligt finansierade servicepunkterna. För varje servicepunkt för dagskassehantering med statligt stöd minskade antalet personer som har längre än 25 kilometer med drygt 800 personer. De statligt finansierade punkterna bidrar därmed till att tydligt minska antalet personer med mer än 25 kilometer till kontanttjänster trots att stödet inte specifikt utformats för att uppnå detta syfte. Kommittén bedömer att de banker som omfattas av kraven på rimlig tillgång bör kunna uppnå en större förbättring per ny servicepunkt jämfört med betaltjänstombud med statligt stöd. Detta följer av att bankerna kan

optimera placeringen av nya punkter för kontantuttag och dagskassehantering för att minska antalet personer med mer än 25 kilometers avstånd.

Utifrån hur mycket de statligt finansierade servicepunkterna ökar tillgången till kontanttjänster och med egna scenarionalyser i Pipos Serviceanalys bedömer kommittén att kraven att minska antalet personer med mer än 25 kilometer till närmaste kontantuttag med cirka 15 procent i förhållande till 2017 års nivå bör kunna uppnås med 20–25 nya punkter för kontantuttag respektive dagskassehantering. Om placeringen av punkter för kontantuttag och dagskassehantering fullt ut skulle kunna optimeras för att minska antalet personer med mer än 25 kilometers avstånd skulle det krävas betydligt färre punkter. Det är dock troligtvis svårt av praktiska skäl att uppnå en sådan exakthet i den geografiska allokeringen. Exempelvis sätter tillgången till lokaler som möjliggör installation av en uttagsautomat vissa gränser.

Kommittén bedömer inte att möjligheterna att leva upp till kraven skiljer sig mellan de svenska bankaktiebolag och filialer till utländska kreditinstitut som omfattas. Däremot finns det skillnader mellan svenska bankaktiebolag och filialer när det gäller möjlighet till föreläggande och eventuella sanktioner i det fall man inte lever upp till kraven (se avsnitt 12.3).

### **Underlag för beräkning av kostnader för att erbjuda kontanttjänster**

Nedan redovisas uppskattningar av kostnader för olika sätt att erbjuda tjänsterna kontantuttag och dagskassehantering i syfte att leva upp till kraven om tillgång till kontanttjänster. Kraven innebär att antalet personer med längre än 25 kilometer till närmaste punkt för kontantuttag respektive dagskassehantering ska minska med cirka 15 procent i förhållande till nivån i september 2017. De beräkningar som det redogörs för nedan förhåller sig till ett referensscenario där antalet punkter för kontantuttag och dagskassehantering varken minskar eller ökar utan ligger kvar på 2017 års nivå. En sammanställning av styckkostnaderna för respektive sätt att erbjuda kontanttjänster ges i Tabell 15.1.

- *Uttagsautomater:* Kostnaden för installation av en uttagsautomat är enligt uppgifter från Bankomat AB cirka 200 000–400 000 kronor och driftskostnaden cirka 200 000–250 000 kronor per år. Kommitténs bedömning är att bankerna, för att leva upp till kraven och minska antalet personer med mer än 25 kilometer till närmaste punkt för kontantuttag med cirka 15 procent, behöver öka antalet uttagsautomater med 20–25 stycken. Detta gäller framför allt i glesbygd. Enligt de kostnadsuppskattningar kommittén har att tillgå och med antagandet att 25 nya uttagsautomater behövs innebär det en utgift första året på 9–16 miljoner kronor och därefter 5–6 miljoner kronor per år under uttagsautomaternas resterande livslängd. Om nyinstallationen av uttagsautomaten beräknas kostnadsmissigt med en avskrivningstid på fem år innebär det en årlig kostnad i intervallet 7–9 miljoner per år.
- *Serviceboxar:* Kostnaden för driften av en befintlig servicebox är enligt bedömningar som kommittén har erhållit från Loomis AB cirka 100 000–150 000 kronor per år, vilket även inkluderar tömning av boxen. Att installera en ny servicebox kostar i genomsnitt 200 000 kronor. Krävs en ombyggnad av lokalen där serviceboxen står, uppgår investeringen till omkring 500 000 kronor. Nyinvesteringar i 25 serviceboxar skulle därmed innebära utgifter på mellan 5 miljoner kronor och 12,5 miljoner kronor. Med en avskrivningstid på 5 år innebär det att den årliga kostnaden för 25 nya serviceboxar skulle hamna på mellan 3,5–6,5 miljoner kronor per år. Det bör dock betonas att detta bara är kostnadssidan då serviceboxarna även genererar vissa intäkter åt t.ex. Loomis AB genom att de kan erbjuda tjänsten dagskassehantering åt fler kunder.
- *Insättningsautomater:* De flesta insättningsautomater som finns i dag är kombinerade insättnings- och uttagsautomater. De kan därmed erbjuda såväl tjänsterna kontantuttag som dagskassehantering i en och samma automat. Insättningsautomater fungerar som punkter för dagskassehantering eftersom vissa banker erbjuder sina företags- och föreningskunder att sätta in dagskassar i dessa. Insättningsautomater är generellt dyrare att installera än uttagsautomater. Även driftskostnaden är något högre, enligt uppgifter från Bankomat AB. Samtidigt kan dessa automater erbjuda såväl kontantuttag som dagskassehantering. Utgifterna för installation ligger mellan 400 000 och 800 000 kronor



och driftskostnaden ligger mellan 250 000 och 350 000 kronor. Enligt antagandet att det skulle behövas cirka 25 kombinerade uttags-/insättningsautomater för att leva upp till kraven skulle kostnaden, med en beräknad avskrivningstid på 5 år, bli mellan 8 och 13 miljoner kronor per år.<sup>5</sup>

- *Betaltjänstombud*: Om bankerna väljer att stödja handlare som fungerar som betaltjänstombud åt exempelvis Kassagirot är den årliga nettokostnaden för dessa för att erbjuda kontantuttag och dagskassehantering cirka 100 000 kronor per år. Detta belopp baserar sig på det genomsnittliga stödbelopp som betalas ut av länsstyrelserna till betaltjänstombud för att täcka ombudens nettokostnader. Bedömningen är dock att bankerna skulle behöva betala mer till betaltjänstombuden än den täckning för nettokostnaden som det statliga stödet ger. Länsstyrelserna har i sin bevakning framhållit att det trots det statliga stödet har varit svårt att få betaltjänstombud att ställa upp, bl.a. till följd av rånrisk och att det kan vara svårt att tjäna pengar på att erbjuda betaltjänster. Bedömningen är därför att det är troligt att kostnaden för bankerna att stödja ett betaltjänstombud blir högre än snittersättningen från länsstyrelserna till ombuden för att täcka nettokostnaderna för att erbjuda grundläggande betaltjänster. En fördubblad summa på 200 000 kronor kan i sammanhanget vara rimlig som utgångspunkt. Eftersom placeringen av betaltjänstombud inte är lika flexibel som uttagsautomater då det i normalfallet behövs en befintlig näringsidkare antar kommittén att det skulle behövas 30–35 betaltjänstombud i stället för 20–25 uttagsautomater, serviceboxar eller insättningsautomater. Detta skulle innebära en kostnad på 6–7 miljoner kronor per år.

---

<sup>5</sup> Möjligtvis kan det behövas något fler kombinerade insättnings- och uttagsautomater eftersom dessa måste placeras på samma ställe vilket innebär att placeringen blir mindre flexibel än om det handlar om uttagsautomater och serviceboxar.

Tabell 15.1 Kostnader för olika sätt att leverera kontanttjänster

Tusentals kronor	Tjänst	Nyinstalla- tion	Drifts- kostnad per år	Styck-kostnad per år inkl. avskrivningar	Kostnad för 25 stycken per år
Uttagsautomat	Kontantuttag	200–400	200–250	280–360	7 000–9 000
Servicebox	Dagskasse- hantering	200–500	100–150	140–260	3 500–6 500
Insättnings- /uttagsautomat	Uttag/dags- kassehantering	400–800	250–350	320–500	8 000–12 500
Betaljänstombud (bedömning)	Uttag/dags- kassehantering	n/a	200	200	5 000

*Källor:* Belopp enligt uppgifter från Bankomat AB, Loomis AB samt Länsstyrelsen Dalarna.

Det bör betonas att ovanstående beräkningar för att leva upp till kraven utgår från ett referensscenario där antalet servicepunkter för kontantuttag och dagskassehantering bibehålls på samma nivå som 2017. Kravens utformning möjliggör att stänga ner uttagsautomater och serviceboxar i, och i anslutning till, städer och tätorter där avstånden mellan uttagspunkterna är kortare än i glesbygd. Kommittén bedömer att en viss sådan besparing bör vara möjlig och kommer att göras, även om en konsolidering av uttagsautomater i större städer redan har genomförts av Bankomat AB. Antalet uttagsautomater har minskat med 14 procent mellan 2015 och 2017. Denna minskning har framför allt skett i större städer. Detsamma gäller för punkter för dagskassehantering. Dessa besparingar hänger dock inte direkt ihop med de föreslagna kraven utan skulle troligtvis ske oavsett om kraven infördes eller inte.

### Sammantagen bedömning av kostnader för de institut som omfattas av kraven

De institut som omfattas av kraven på rimlig tillgång till kontanttjänster kan uppnå dem på olika sätt. Ett scenario skulle kunna vara att kraven uppnås genom att 15 nya kombinerade insättnings- och uttagsautomater installeras och att bankerna ingår avtal med 15 betaltjänstombud för att erbjuda kontanttjänster. Sammantaget bedömer kommittén att kraven medför att kostnaderna för de

banker och filialer till utländska kreditinstitut som omfattas av kraven ökar med mellan 9 och 15 miljoner kronor under 2019 och med 7–8 miljoner kronor från 2020 och framåt. De högre utgifterna 2019 beror på att det är under detta år nyinvesteringarna kommer att behöva göras för att kunna leva upp till kraven som föreslås träda i kraft den 1 januari 2020. Om installationskostnaderna skrivs av över exempelvis en femårsperiod kan den årliga kostnaden för bankerna under femårsperioden beräknas till 8–11 miljoner kronor per år. Om insatserna för att uppnå kravet i stället innebär att 25 nya uttagsautomater respektive 25 serviceboxar installeras skulle den årliga kostnaden uppgå till 10–15 miljoner kronor per år enligt de uppskattningar som gjorts ovan. Hur instituten skulle fördela dessa ökade kostnader sinsemellan är svårt att uppskatta eftersom det beror på förhandlingar inom ramen för ett samarbete.

Beräkningarna ovan bygger på att de institut som omfattas av kraven försöker hitta gemensamma lösningar för att leva upp till dem. Skulle instituten välja att inte samarbeta skulle kostnaden bli betydligt högre eftersom varje institut i sådant fall skulle behöva investera i egna punkter för att uppnå kraven.

Enligt kommitténs bedömning kommer intäkterna för bankerna och de utländska kreditinstituten inte att öka till följd av kraven eftersom kontanttjänsterna i allmänhet inte genererar några direkta intäkter för bankerna. Däremot är det vanligt att banker tar betalt för paketlösningar där olika bankkonton, betalkort, kreditkort och andra tjänster kan ingå. En underförstådd förutsättning med ett sådant paket är att det ska vara möjligt att ta ut kontanter med hjälp av de betalkort eller kreditkort som banken tillhandahåller. Förhållandet mellan intäkter och kostnader i fråga om kontanttjänster bör alltså ses i ett större perspektiv tillsammans med andra banktjänster.

### **15.3.2 Konsekvenser av uteblivna framtida nedläggningar av punkter för kontanttjänster**

Kostnadsberäkningen ovan utgick från ett referensscenario där antalet punkter för kontantuttag och dagskassehantering i september 2017 var konstant och där det krävs ett antal nya punkter för kontantuttag och dagskassehantering för att de berörda bankerna ska kunna leva upp till de föreslagna kraven på rimlig tillgång till kontanttjänster.

Ett annat och kompletterande perspektiv är att kraven bidrar till att vissa punkter för kontantuttag och dagskassehantering inte kan avvecklas de kommande åren eftersom detta skulle påverka måluppfyllelsen i förhållande till kraven. Detta innebär därmed uteblivna framtida besparingar för de banker som berörs av kraven. Ett stort antal punkter för kontanttjänster finns i städer och tätorter där en avveckling inte skulle påverka måluppfyllelsen i förhållande till kraven. Men kraven kommer att innebära att ett antal punkter för kontantuttag och dagskassehantering som bankerna av ekonomiska skäl eventuellt skulle önska avveckla inte kommer att läggas ner.

Effekten av uteblivna besparingar är svår att uppskatta eftersom det finns en stor frihet för de institut som omfattas av kraven vad gäller hur de vill gå tillväga för att uppfylla dem. Det är dock möjligt att den uteblivna besparingen som kraven ger upphov till kan överstiga den kostnad som instituten kommer att ha för att etablera nya punkter för kontantuttag och dagskassehantering.

Enligt Tabell 15.1 uppgår den årliga driftskostnaden till mellan 200 000 och 350 000 kronor för de olika sätten att erbjuda kontantuttag och dagskassehantering på en viss plats. Som ett hypotetiskt räkneexempel kan antas att det inom några år är totalt 30 punkter för kontanttjänster som inte har varit möjliga att avveckla till följd av kraven. Det skulle innebära en utebliven besparing på 6–10,5 miljoner kronor. Detta räkneexempel bygger dock på att kraven behålls oförändrade. Som närmare beskrivs i avsnitt 12.2 är det möjligt för regeringen att lätta på kraven om exempelvis allmänhetens efterfrågan på kontanter minskar.

Ett alternativ som också kan aktualiseras är att andra aktörer än bankerna som av ekonomiska skäl överväger att avveckla kontanttjänster (såsom värdebolagen, ClearOn AB eller ICA Banken AB) får stöd av de institut som omfattas av kraven. Detta skulle följa av institutens intresse av att företagen fortsätter att erbjuda kontanttjänster i områden som är viktiga för att kraven på rimlig tillgång ska uppnås på övergripande nivå.

## Förslagets påverkan på berörda institut i andra avseenden

Utöver det som angivits ovan angående etablering av nya servicepunkter för dagskassehantering och kontantuttag samt att vissa servicepunkter inte kan avvecklas bedöms inte förslagen ha någon väsentlig verksamhetspåverkan på de institut som omfattas av kraven. En följd av förslagen blir att de institut som omfattas av kraven behöver ha utökade kontakter och eventuellt ingå avtal med andra leverantörer av betaltjänster. En annan följd är att de i högre utsträckning än i dag behöver bevaka hur den geografiska allokeringen av kontantuttag och dagskassehantering ser ut. Detta kan dock göras med hjälp av verktyget Pupos Serviceanalys (se avsnitt 11.7). Slutligen innebär den uppgiftsskyldighet som införs för tillhandahållare av betaltjänster endast marginella förändringar i förhållande till i dag. De flesta företag som omfattas av detta krav tillhandahåller sedan ett antal år tillbaka dessa uppgifter frivilligt till Tillväxtverket. Informationen finns redan sammanställd hos Bankomat AB (avseende uttags- och insättningsautomater) samt respektive bank (avseende bankkontor med kontantservice).

Avseende den verksamhetspåverkan som beskrivs ovan om fler kontaktytor mot andra betaltjänstleverantörer, utökad bevakning av kontanttjänsternas geografiska allokering och uppgiftsskyldigheten, innebär enligt kommitténs bedömning institutens storlek att dessa effekter inte bör bli särskilt betungande.

## Konsekvenser för konkurrensförhållandena på bankmarknaden

Som beskrivits ovan innebär kommitténs förslag att kostnaderna för de institut som omfattas av kraven på att säkerställa rimlig tillgång till kontantuttag och dagskassehantering kommer att öka med i storleksordningen 8–15 miljoner kronor per år för att uppnå de nya kraven på övergripande nivå. Till denna kostnad kommer dels utblivna besparingar med anledning av att servicepunkter för kontantuttag och dagskassehantering inte kan läggas ner, dels eventuella kostnader för stöd till andra aktörer för att fortsätta erbjuda kontanttjänster. Dessa ökade kostnader innebär en konkurrensnackdel för de sex företag som utifrån information avseende 2017 skulle omfattas av kraven.

Då det handlar om stora bankaktiebolag som omfattas är dock kostnaden i förhållande till företagens omsättning, balansomslutning och vinster mycket liten. Vidare äger fem av de sex institut som i dagsläget skulle omfattas av kraven gemensamt företaget Bankomat AB som driver 60 procent av alla uttagsautomater i Sverige. Det sjätte institutet, Länsförsäkringar Bank AB, har i likhet med ett flertal andra svenska banker ett kundavtal med Bankomat AB. Bankomat AB tar betalt av både sina ägare och andra banker för de kontantuttag och insättningar som bankernas kunder gör. Om Bankomat AB:s kostnader ökar kan bolaget därför antas höja priserna gentemot övriga banker, vilket skulle innebära att en del av kostnaden kommer att vältras över även på dessa. Genom Bankomat AB:s starka marknadsposition och den prismodell som bolaget använder kommer därför konkurrenssnedvridningen mellan de institut som omfattas av kraven och övriga banker att minska. Detta eftersom de ökade kostnaderna delvis kan förväntas fördelas ut på andra banker, däribland Länsförsäkringar Bank AB, som omfattas av kraven men som inte är delägare i Bankomat AB.

#### 15.4 Övriga företag som påverkas av förslagen

Ett antal företag som i dag erbjuder kontantjänster kommer potentiellt att gynnas av kommitténs förslag. Bland dessa företag finns ICA Banken AB, de drygt 60 lokala sparbanker runtom i Sverige, Forex Bank AB, ClearOn AB och deras kassagiroombud samt värdebolagen Loomis AB och Nokas AB. Efterfrågan på tjänster som tillhandahålls av dessa företag kommer att öka då bankerna som omfattas av kraven har ett intresse av att tjänsterna fortsatt erbjuds. De banker som omfattas av kraven kommer därför med stor sannolikhet att vara intresserade av någon form av samarbete med de övriga aktörer som erbjuder kontantuttag och dagskassehantering. En viss del av bankernas ökade kostnader som redovisas i avsnitt 15.3 kommer därför troligtvis att innebära en ökad omsättning för vissa andra företag som erbjuder kontantuttag och dagskassehantering, vilket kan leda till högre vinster. Om och i vilken grad detta sker beror dock dels på om bankerna väljer att anlita andra aktörer eller inte, dels på utfallet av eventuella förhandlingar mellan bankerna och dessa företag.

## Konsekvenser för övriga företags administrativa börda

Kommitténs förslag till uppgiftsskyldighet för alla företag som erbjuder betaltjänster (tillhandahållare av betaltjänster) avser platser där tjänsterna erbjuds, vilka betaltjänster som tillhandahålls där och vilka kreditinstitut vars kunder har tillgång till betaltjänsterna. Uppgiftsskyldigheten innebär en viss merkostnad för dessa företag. De senaste åren har dock de flesta av de berörda företagen delat med sig av liknande uppgifter frivilligt till Tillväxtverket när myndigheten årligen har samlat in informationen. Det handlar om information som företagen i många fall redan har sammanställningar av, exempelvis på egna hemsidor. I kontakter med Tillväxtverket har kommittén fått information om att själva inrapporteringen till Pupos Serviceanalys med största sannolikhet kommer att kunna göras via en webbaserad tjänst (API) från det datum när uppgiftsskyldigheten börjar gälla. Varje berört företag ska där enkelt göra uppdateringar av sina punkter för kontantuttag och dagskassahantering när det sker förändringar. Mot bakgrund av detta är bedömningen att den administrativa bördan för de företag som berörs av uppgiftsskyldigheten blir små. De företag som erbjuder betaltjänster är i huvudsak stora eller medelstora företag enligt EU:s definition. De viktigaste är Bankomat AB, Loomis AB, Nokas AB, ClearOn AB, Forex Bank AB och ICA Banken AB.

## Konsekvenser för små företag

De företag som direkt berörs av kommitténs förslag i form av bankaktiebolag och filialer till utländska kreditinstitut med inlåning från svenska allmänhet som överstiger 70 miljarder kronor är stora företag sett till omsättning och antalet anställda. Däremot är syftet med förslagen om att säkerställa rimlig tillgång till kontanttjänster bl.a. att underlätta för småföretag. De förslag som kommittén lämnar har störst positiv effekt för *kontantintensiva småföretag i glesbygd*, inte minst när det gäller företag som är verksamma inom besöksnäringen och handeln. Förslagen syftar till att möjliggöra för företag och näringsidkare att kunna deponera dagskassor i rimlig utsträckning och för företagets kunder att kunna göra kontantuttag. Regleringen,

som tar sin utgångspunkt i ett avståndskrav på 25 kilometer, kommer främst att innebära att tillgången till dessa tjänster kommer att förbättras, framför allt i glesbygd.

Kommitténs förslag syftar vidare till att möjliggöra för värdebolagen att upprätthålla kontanttransporter i hela Sverige. Genom att bankerna ges ett ansvar för tillgången på kontanttjänster ges en grundförutsättning för att kontanttransporter ska kunna bevaras i hela landet, vilket är till gagn för de företag i glesbygd som har behov av värdebolagens tjänster.

Slutligen innebär förslagen vissa fördelar för mindre företag som erbjuder betaltjänster. Framför allt handlar det om de handlare som i dag fungerar som betaltjänstombud åt ClearOn AB:s tjänst Kassagirot. Deras kontanttjänster kommer att bli viktiga för de aktörer som omfattas av kraven. Det kan leda till att nya avtal ingås mellan ClearOn AB och de banker som omfattas av kraven. Detta kan i förlängningen gynna de handlare som fungerar som ombud för tjänsten Kassagirot.

Baserat på ovan angivna skäl bedömer kommittén att det inte finns något behov av särskild hänsyn till små företag vid införandet av kraven på rimlig tillgång till dagskassahantering och kontantuttag.

## 15.5 Konsekvenser för statens utgifter

Kommittén bedömer att det nuvarande statliga stödsystemet för grundläggande betaltjänster kommer att finnas kvar och fungera i huvudsak som i dag. De krav som föreslås och uppföljningen av dessa innebär dock att en del förstärkningar behövs vid berörda myndigheter (se Tabell 15.2):

- De förstärkningar som krävs avseende Pupos Serviceanalys vid Tillväxtverket bedöms till cirka 3 årsarbetskrafter för 2019 och 4 årsarbetskrafter från 2020 och framåt. Detta motsvarar 3 miljoner kronor 2019 respektive 4 miljoner kronor per år från 2020 och framåt (se avsnitt 11.7).
- Det ytterligare arbete som behöver utföras av Post- och telestyrelsen till följd av förslagen beräknas till 2 årsarbetskrafter eller 2 miljoner kronor per år.



- Finansinspektionen bedöms behöva förstärkas med 1 årsarbetskraft för att säkra och förbereda systemet för ingripanden och sanktioner. Detta bedöms innebära en kostnad om 1 miljon kronor per år.
- Inom Regeringskansliet uppkommer behov av förstärkning med 1 årsarbetskraft för att bereda ändringar i det föreslagna regelverket samt för myndighetsstyrningen av Finansinspektionen och Post- och telestyrelsen. Detta bedöms innebära en ökad kostnad om 1 miljon kronor per år.
- Utvidgningen av tillämpningsområdet för förordningen (2014:39) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster och ökad marknadsföring av det statliga stödet för grundläggande betaltjänster bör bidra till en ökning av antalet betaltjänstombud och stödbelopp. Detta kan i sin tur antas innebära att det sammanlagda beviljade stödbeloppet ökar med uppskattningsvis 20–40 procent eller 1–2 miljoner kronor per år. Denna bedömning är dock mycket osäker.

**Tabell 15.2 Bedömning av ökade statliga utgifter till följd av kommitténs förslag**

Utgiftsområde	Anslag	Ökade utgifter 2019 (mnkr)	Ökade utgifter 2020 och framåt (mnkr)
24	1:4 Tillväxtverket	3	4
22	2:1 Post- och telestyrelsen	1	2
22	2:3 Grundläggande betaltjänster	0	1–2
2	1:11 Finansinspektionen	0,5	1
1	4:1 Regeringskansliet m.m.	0,5	1
<b>Summa</b>		<b>5</b>	<b>9–10</b>

Sammantaget innebär förslagen i betänkandet därmed ökade statliga utgifter på 9–10 miljoner kronor per år från 2020 och framåt (se Tabell 15.2). De föreslagna lagändringarna ska i huvudsak träda i kraft den 1 januari 2020. Myndighetsresurserna kan dock behöva ökas redan före dess, under det andra halvåret 2019. Anledningen till detta är att myndigheterna ska ges möjlighet till förberedelse inför

lagändringarna, bl.a. genom att samla in uppgifter till Pupos Serviceanalys från tillhandahållare av betaltjänster. För Tillväxtverket och Pupos Serviceanalys bedöms att det behövs en ökning med 3 miljoner kronor 2019. Detta innebär att de statliga utgifterna bedöms öka med 5 miljoner kronor 2019.

### **Kommitténs förslag till finansiering**

Givet att anslaget för grundläggande betaltjänster inte har förbrukats de senaste åren bedömer kommittén att de ökade statliga insatserna borde kunna ske med avsatta medel från detta anslag. Detta skulle dock medföra en utgiftseffekt på statens budget eftersom en större del av anslagna medel skulle förbrukas än vad som varit fallet de senaste åren. Det påverkar de takbegränsade utgifterna, saldot på statens budget och det finansiella sparandet och skulle därför inte innebära en faktisk finansiering av de ökade statliga utgifterna som bedöms bli följden av kommitténs förslag.

Kommittén lämnar därför ett förslag till finansiering nedan i Tabell 15.3. Finansieringsförslaget bör ses mot bakgrund av att de förslag som kommittén lämnar har som främsta syfte att upprätthålla tillgången till kontanttjänster i glesbygd. Kraven på vissa banker har som främsta uppgift att uppnå rimlig tillgång till kontanttjänster i hela landet. De är främst utformade för att påverka möjligheten att verka och leva på landsbygden och ska bidra till att undvika stora störningar i kontantkedjan i glest befolkade delar av Sverige. De anslag som föreslås minskas för att bidra med finansiering syftar, liksom de föreslagna kraven, i hög utsträckning till att stärka glesbygden. Det handlar om medel som helt eller delvis syftar till att möjliggöra för människor att leva och verka i hela Sverige, att gynna företag inom turistnäringen och att stödja näringslivet, bl.a. på i glesbygd. Därför anser kommittén att det är rimligt att det är dessa delar av den statliga verksamheten som bör finansiera de kostnader som uppstår som en följd av de krav som föreslås i kapitel 11.

Kommitténs förslag till finansiering framgår av Tabell 15.3 nedan.

Tabell 15.3 Kommitténs finansieringsförslag

Utgiftsområde	Anslag	2019 (mnkr)	2020 och framåt (mnkr)	Totalt anvisat anslagsbelopp i statens budget 2018 (mnkr)
19	1:1 Regionala tillväxtåtgärder	3	5	2 100
24	1:5 Näringslivsutveckling	1,5	4	1 081
24	1:7 Turistfrämjande	0,5	1	115
<b>Summa</b>		<b>5</b>	<b>10</b>	

Kommittén bedömer att de finansieringsförslag som redovisas i Tabell 15.3 inte får någon avgörande påverkan på den verksamhet som anslagen finansierar. Den föreslagna finansieringen utgör en mycket marginell del av anslagen och vissa omprioriteringar bör vara möjliga inom ramen för dessa anslag.

## 15.6 Övriga samhällsekonomiska konsekvenser

Kommittén bedömer, som har angetts i avsnitt 10.5, att det finns stora samhällsekonomiska vinster med att inte låta en infrastruktur för kontantjänster avvecklas för att sedan åter bygga upp en ny sådan. Samtidigt finns det vid en fortsatt snabb minskning av kontantanvändningen en kostnad för att upprätthålla en överkapacitet i förhållande till efterfrågan på kontantjänster. Bedömningen är dock att kravens syfte, att vårda den befintliga infrastrukturen för kontantjänster och därigenom stödja en fungerande kontantkedja i hela landet, innebär en tydlig samhällsekonomisk vinst i jämförelse med att bygga upp en helt ny infrastruktur.

Genom kraven bedöms kontantkedjan bli mindre sårbar eftersom de banker som omfattas av kraven är beroende av en fungerande kontantkedja för att uppnå kraven om rimlig tillgång till kontantjänster. Bedömningen är att risken för störningar i kontantkedjan och därmed sammanhängande problem med betalningar och tillgång till kontantjänster kommer att minska. Detta är positivt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Kommitténs förslag bedöms också minska risken för att kontanternas roll som betalningsmedel marginaliseras de närmaste åren. Om en sådan marginalisering sker snabbt skulle det kunna öka sårbarheten i betalningssystemet i vid bemärkelse.

## 15.7 Övriga konsekvenser av kommitténs förslag

Utöver konsekvenser för företag, statens utgifter och samhällsekonomi redovisas nedan ett antal övriga konsekvenser som omfattas av bestämmelserna i 15 § kommittéförordningen. Kommitténs förslag bedöms inte ha någon effekt på kostnader och intäkter för kommuner och landsting eller den kommunala självstyrelsen.

### Konsekvenser för enskilda

Förslagen gynnar människor och företag i glesbygd genom att kraven innebär att en rimlig tillgång till kontanttjänster upprätthålls i hela landet. Vidare gynnas de befolkningsgrupper som i högre utsträckning använder kontanter. Detta gäller exempelvis vissa äldre, nyanlända och personer med vissa funktionsvariationer.

### Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av Sverige

Kommittén bedömer att de förslag som lämnas har en marginellt positiv effekt på sysselsättningen i glesbygd eftersom den medför att fler personer som är bosatta i glest befolkade delar kommer att få närmare än i dag till betaltjänsterna kontantuttag och dagskasshantering. Detta underlättar i sin tur för företagande i glesbygd. I förhållande till en situation där inga åtgärder vidtas och kontanttjänster och kontanttransporter riskerar att avvecklas snabbt, speciellt i glesbygden, är detta av central betydelse. Inte minst är det viktigt för småföretagare och föreningar att denna service upprätthålls, vilket i förlängningen kan påverka sysselsättningen. Det gäller exempelvis i turistnäringen som ofta är relativt kontantintensiv.

## Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Kommittén bedömer att förslagen har små men positiva jämställdhetseffekter. De allt längre avstånden till banker eller betaltjänstombud får större konsekvenser för äldre kvinnor i glesbygd än för äldre män. Dels finns det fler äldre kvinnor över 80 år i glesbygd, dels saknar äldre kvinnor körkort i högre grad än äldre män. Äldre kvinnor har även generellt sett lägre inkomst än män och därmed större ekonomiska begränsningar när det gäller att införskaffa den teknik som behövs för att utföra de digitala betaltjänsterna.<sup>6</sup> Således kan kvinnor i något högre grad komma att åtnjuta fördelarna med att tillgången till kontanttjänster förbättras.

## Konsekvenser för miljön

Extra punkter för kontantuttag eller dagskassehantering kan ge en miljövinst. Eftersom kollektivtrafikförbindelserna ofta är dåligt utbyggda i glesbygd behövs ofta bil för att ta sig till annan ort för att ta del av den service som behövs. Det innebär en ökning av mängden koldioxidutsläpp om antalet servicepunkter för dagskassehantering och kontantuttag minskar samtidigt som människor fortsatt har behov av dessa tjänster och behöver ta sig längre avstånd för att utföra kontanttjänster.

## Konsekvenser för att nå de integrationspolitiska målen

Såväl nyanlända som asylsökande använder i högre utsträckning kontanter än övriga befolkningen. Deras situation pekas också ut som ett speciellt bevakningsområde av länsstyrelserna när de gör sin bevakning av grundläggande betaltjänster. Nyanlända och asylsökande är några av de grupper som ofta framhålls som befinna sig i ett jämförelsevis stort digitalt utanförskap, inte minst mot bakgrund av deras i vissa fall begränsade kunskaper i det svenska språket. Det innebär att nyanlända och asylsökande kan gynnas av kommitténs förslag om ökad tillgång till kontanttjänster.

---

<sup>6</sup> Länsstyrelserna (2015).

## Konsekvenser i förhållande till unionsrätten

De förslag som läggs fram i förevarande delbetänkande är visserligen inte avsedda att genomföra någon EU-rättsakt. I avsnitt 11.2 har dock kommittén anfört att åtminstone några kreditinstitut eller utländska kreditinstitut behöver åläggas att tillhandahålla möjligheter till kontantuttag i rimlig utsträckning för att kontanter i svenska kronor i praktiken ska kunna användas på det sätt som avses med det konsumentskyddande syftet bakom EU:s betalkontodirektiv. För att konsumenterna i praktiken ska kunna använda kontanter som betalningsmedel i t.ex. butiker krävs i sin tur att handlare och andra näringsidkare eller föreningar har en rimlig tillgång till tjänster som möjliggör insättning av dagskassor på betalkonton i t.ex. en bank.

I dessa avseenden finns det således skäl att anta att en konsekvens av förslagen avseende krav på vissa institut blir att syftet bakom betalkontodirektivet kommer att uppfyllas i högre grad jämfört med om inga lagstiftningsåtgärder vidtas.

Kommittén gör även bedömningen att det är möjligt för en medlemsstat inom EU att lagstifta om en rimlig tillgång till kontant-tjänster såvitt gäller bl.a. geografiskt avstånd till platser där sådana tjänster tillhandahålls. Enligt kommitténs uppfattning faller dessa frågor utanför tillämpningsområdet för berörda EU-direktiv (se avsnitt 11.2). Slutligen bedömer kommittén att unionsrätten ger utrymme för att införa krav även i förhållande till filialer till utländska kreditinstitut (se avsnitt 11.2).

## Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Kommitténs förslag innebär att det kommer att finnas något fler platser där kontanter förvaras runt om i Sverige, vilket skulle kunna öka risken för rån mot exempelvis betaltjänstombud eller inbrott i uttagsautomater. Säkerheten i kontanthanteringens bedöms i dagsläget vara relativt hög, inte minst till följd av den tekniska utvecklingen av uttagsautomater, infärgningsskydd i kontanthanteringens samt slutna kontantsystem i butiker. Detta har generellt sett lett till en ökad säkerhet i handhavandet av kontanter. Att kontanttjänster erbjuds på något fler platser i landet innebär också en viss ökad risk för penningtvätt. Regelverket kring penningtvätt har dock skärpts

genom ikraftträdandet av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism den 1 augusti 2017. Det bör vidare betonas att brottslighet som kortbedrägerier underlättas om fler personer använder betalkort för exempelvis köp på nätet, jämfört med kontanta betalningar. Konsekvenserna av kommitténs förslag för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet bedöms sammantaget vara marginella.





# 16 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

## 16.1 Ikraftträdande

**Kommitténs förslag:** Bestämmelsen om att tillhandahållare av betaltjänster ska vara skyldiga att lämna de uppgifter som Post- och telestyrelsen begär (uppgiftsskyldighet) ska träda i kraft den 1 juli 2019. Som en konsekvens av detta ska även ändringen av betaltjänstlagens tillämpningsområde träda i kraft den dagen. Författningsändringarna i övrigt ska träda i kraft den 1 januari 2020.

Som berörs i bl.a. avsnitt 10.6 anser kommittén att frågan om att bromsa minskningen av tillgången till kontanttjänster brådskar. Det är därför angeläget att de föreslagna bestämmelserna kan träda i kraft snarast möjligt. Som berörs i konsekvensanalysen (kapitel 15) bedöms inte förslagen innebära särskilt stora konsekvenser för bankerna på kort sikt. Bankerna bör dock ges en viss tid för att anpassa sig till de nya kraven. Detsamma gäller de förberedelser som krävs av berörda myndigheter. Ett ikraftträdande den 1 januari 2020 får anses innebära tillräcklig tid för de anpassningar och förberedelser som krävs.

Det system för övervakning av tillgången till kontanttjänster som kommittén föreslår förutsätter dock att uppgifter om uttagsautomater och andra platser där kontanttjänster tillhandahålls finns tillgängliga för Post- och telestyrelsen och Tillväxtverket redan vid ikraftträdandet den 1 januari 2020. Mot den bakgrunden är det önskvärt att Post- och telestyrelsen har befogenhet att samla in uppgifter från tillhandahållare av betaltjänster redan innan lagändringarna i övrigt träder i kraft. Kommittén anser därför att bestäm-

melserna om uppgiftsskyldighet, dvs. att tillhandahållare av betaltjänster ska vara skyldiga att lämna de uppgifter som Post- och telestyrelsen begär, (4 b kap. 7 § första och andra styckena) ska träda i kraft redan den 1 juli 2019. Som en konsekvens av detta ska även 1 kap. 6 b § samma lag träda i kraft den 1 juli 2019. Ändringen i denna paragraf innebär nämligen en utvidgning av lagens tillämpningsområde i syfte att alla tillhandahållare av betaltjänster ska vara skyldiga att lämna de uppgifter som Post- och telestyrelsen begär.

## 16.2 Övergångsbestämmelser

**Kommitténs förslag:** Sanktionsavgift får beslutas endast för överträdelser som har skett efter ikraftträdandet.

Vid prövningen av en ansökan om statligt stöd som har gjorts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

Den skrivelse om tillgången till och efterfrågan på vissa tjänster som Post- och telestyrelsen ska lämna till regeringen ska lämnas för första gången senast den 31 december 2021.

**Kommitténs bedömning:** Det krävs inte några ytterligare övergångsbestämmelser.

Det finns ett behov av en övergångsbestämmelse om att sanktioner enligt de föreslagna nya bestämmelserna inte ska tillämpas på överträdelser som har skett före ikraftträdandet av bestämmelserna om tillgången till kontanttjänster (jfr t.ex. prop. 2014/15:57 s. 66). På så sätt kan en retroaktiv effekt av ändringarna i betaltjänstlagen undvikas.

Även i förhållande till ändringarna i förordningen (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster krävs en övergångsbestämmelse. Vid prövningen av en ansökan om stöd som har gjorts före ikraftträdandet ska äldre bestämmelser gälla, dvs. ändringarna ska inte ges retroaktiv verkan.

Det finns också ett behov en övergångsbestämmelse angående den skrivelse om tillgången till och efterfrågan på vissa tjänster som Post- och telestyrelsen ska lämna till regeringen (se förslaget till ändring i instruktionen för myndigheten i avsnitt 12.2). Liknande övergångsbestämmelser är vanliga på skattelagstiftningens område

vad gäller att en lagändring t.ex. ska tillämpas första gången under ett visst beskattningsår. Med tanke på ikraftträdandedatumet är det lämpligt att skrivelsen ska lämnas för första gången senast den 31 december 2021.

Enligt kommitténs bedömning saknas det skäl för att införa ytterligare övergångsbestämmelser.



# 17 Författningskommentar

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

### 1 kap.

#### 1 §

I paragrafen anges lagens innehåll och tillämpningsområde.

Genom tillägget i *fjärde stycket* framgår att det också finns bestämmelser om tillgången till kontanttjänster i nya 4 b kap.

Övervägandena finns i avsnitt 11.5.

#### 6 b §

I paragrafen finns undantag från lagens tillämpningsområde för tjänster som endast möjliggör uttag av kontanter med hjälp av uttagsautomater i vissa fall.

Tillägget före punktuppställningen i paragrafen utvidgar lagens tillämpningsområde. Det innebär att bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i 4 b kap. 7 § även ska tillämpas på sådana tillhandahållare av betaltjänster som i övrigt är undantagna från lagens tillämpningsområde till följd av förevarande paragraf. Anledningen till detta framgår av författningskommentaren till den paragrafen och de överväganden som det hänvisas till där.

Övervägandena finns i avsnitt 11.7.

## 4 b kap. Tillgången till kontanttjänster

### 1 §

Paragrafen, som är ny, gäller möjligheten till uttag av kontanter. Med detta avses tillgången till tjänster som gör det möjligt att över disk eller i uttagsautomater ta ut kontanter från ett betalkonto (se 4 a kap. 2 § första stycket 3) i Sverige. Den har ett samband med bestämmelsen om kontraheringsplikt (skyldighet att ingå avtal) i 4 a kap. 1 § såtillvida att konsumenter inte bara ska ha en rätt till ett betalkonto med grundläggande funktioner som tillhandahålls av det bankaktiebolaget, utan även ska kunna få tillgång till vissa av de tjänster som ingår i definitionen av ett sådant konto i en rimlig utsträckning.

*Första stycket* innebär att ett bankaktiebolag som tillhandahåller betalkonton med grundläggande funktioner till konsumenter är skyldigt att se till att det finns möjligheter att ta ut kontanter från ett sådant konto i en rimlig utsträckning i hela Sverige. Det innebär ett krav på att t.ex. uttagsmöjligheter normalt ska finnas inom ett visst geografiskt avstånd. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har möjlighet att precisera den närmare innebörden av detta krav, t.ex. vad gäller geografisk närhet, med stöd av ett bemyndigande i 19 § 1. Det finns dock också en bestämmelse i 2 § som preciserar innebörden av det aktuella kravet.

Kravet på uttagsmöjligheter avser en permanent inrättning för kontantuttag såsom en uttagsautomat, ett bankkontor med manuell hantering, en livsmedelsbutik som tillhandahåller betaltjänster etc. Detta framgår av hänvisningen till 4 a kap. 2 § 3, där uttag över disk eller uttagsautomater anges. Det är således inte tillräckligt att kunderna i en viss bank har möjlighet att beställa kontanter per post eller kontanter som levereras med bud. Frågan om vilka öppettider m.m. som krävs för att uppnå en rimlig tillgång kan regleras i föreskrifter från Post- och telestyrelsen (se 19 § 1 och avsnitt 11.6.4).

Begränsningen till bankaktiebolag innebär att varken sparbanker eller medlemsbanker enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse omfattas av kravet.

Den ifrågavarande banken behöver inte själv äga eller driva den aktuella uttagsautomaten eller den verksamhet där uttag över disk kan göras. Detta kan i stället tillhandahållas genom någon annan. Ex-

empelvis kan ett bolag som samägs av flera banker tillhandahålla uttagsautomater. Uttag i automater kan också i vissa fall göras från andra banker än de som bekostar automaten i fråga, genom att debitering av kundens konto sker på samma sätt som vid ett kortköp via ett kortnätverk som t.ex. Visa eller Mastercard. Detta innebär att en och samma uttagsautomat som är tillgänglig för flera bankers kunder kan medföra att kravet avseende ett visst geografiskt område uppfylls för alla dessa banker samtidigt.

I *andra stycket* görs en begränsning av vilka bankaktiebolag som omfattas av kravet i första stycket. Det rör sig om bankaktiebolag med en inlåning från svensk allmänhet som överstiger 70 miljarder kronor. Inlåning från svensk allmänhet utgör summan av inlåning från svenska hushåll, svenska icke-finansiella företag och hushållens icke-vinstdrivande organisationer enligt den finansmarknadsstatistik som SCB för på uppdrag av Riksbanken.

Förutom de nu aktuella svenska bankaktiebolagen omfattas också vissa utländska kreditinstitut av kravet i första stycket (se 6 §).

Övervägandena finns i avsnitten 11.2–11.4.

## 2 §

Paragrafen, som är ny, innebär en precisering av kravet på att tillhandahålla möjligheter till uttag av kontanter enligt 1 § första stycket.

För att detta krav ska vara uppfyllt krävs att en konsument som är bosatt på en plats i Sverige (se 4 a kap. 1 §) har möjlighet att ta ut kontanter från betalkonton i det aktuella bankaktiebolaget (jfr 1 § andra stycket). Av 4 a § betaltjänstförordningen (2010:1008) följer att detta ska kunna göras inom ett visst geografiskt avstånd från den aktuella platsen. Med bankaktiebolag jämföras vissa utländska kreditinstitut (se 6 §). Det är således inte tillräckligt att uttagsautomater eller liknande installeras i de områden där de befintliga kunderna bor. I stället ska uttagsmöjligheterna avse alla konsumenter, dvs. alla fysiska personer som är folkbokförda i Sverige, som kan komma att bli kunder i det aktuella institutet. Detta innebär att kravet på en rimlig tillgång till uttagsmöjligheter enligt 1 § avser ett rimligt geografiskt avstånd från respektive persons folkbokföringsadress. Kravet innebär således att uttagsmöjligheter ska finnas över hela landet. Som huvudregel har alla konsumenter enligt 4 a kap. 1 § rätt

att öppna ett betalkonto med grundläggande funktioner hos bl.a. bankaktiebolag, förutsatt att denna tjänst tillhandahålls av bolaget. I princip kan alltså alla konsumenter bli kunder i bolaget.

Det är endast uttag i svenska kronor som avses i paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

### 3 §

Paragrafen, som är ny, innebär ett krav på bankaktiebolag att tillhandahålla tjänsten hantering av dagskassor på ett sådant sätt att det finns en rimlig tillgång till denna tjänst i hela Sverige.

I likhet med kravet i 1 § första stycket innebär *första stycket* i förevarande paragraf således ett krav på att tjänsten normalt sett ska finnas tillgänglig inom ett visst geografiskt avstånd. En första förutsättning för att kravet ska gälla är att bankaktiebolaget i fråga tillhandahåller betalkonton till juridiska personer. Denna förutsättning har att göra med definitionen av tjänsten hantering av dagskassor i 4 §, som gäller att kontanter tas emot och att motsvarande belopp sätts in på ett betalkonto som tillhör en näringsidkare eller en ideell förening. Det är således till näringsidkare och ideella föreningar som tjänsten ska erbjudas. På ett liknande sätt som vid kontantuttag (se författningskommentaren till 1 §) kan tjänsten tillhandahållas genom någon annan än det aktuella bankaktiebolaget. Den kan t.ex. ombesörjas av ett värdetransportbolag. Innebörden av kravet preciseras närmare genom 4 §.

I *andra stycket* anges ytterligare en förutsättning för att kravet i första stycket ska gälla. Denna förutsättning har att göra med storleken på bankaktiebolagets inlåningsvolym och motsvarar bestämmelsen i 1 § andra stycket. Bankaktiebolag med en mindre inlåningsvolym än 70 miljarder kronor omfattas inte av kravet i första stycket förevarande paragraf. Angående uttrycket svensk allmänhet, se författningskommentaren till 1 §.

Förutom vissa bankaktiebolag med tillstånd från Finansinspektionen omfattas även vissa utländska kreditinstitut av kravet i första stycket (se 6 §).

Övervägandena finns i avsnitten 11.2–11.4.



## 4 §

Paragrafen, som är ny, innebär en precisering av kravet i 3 § första stycket genom att uttrycket att hantera dagskassor definieras.

För det första är kravet på hantering av dagskassor kopplat till att det rör sig om kontanter från en näringsidkare eller en ideell förening. Med en näringsidkare avses såväl fysiska som juridiska personer som bedriver näringsverksamhet. Bland de juridiska personerna som driver näringsverksamhet kan en rad olika associationsformer förekomma.

För det andra innebär kravet på hantering av dagskassor att det belopp som kontanterna uppgår till ska sättas in på ett betalkonto i något av de bankaktiebolag eller utländska kreditinstitut som omfattas av kravet i 3 § första stycket. Från detta belopp kan dock ett rimligt avdrag för hanteringskostnaden göras.

För det tredje avses endast dagskassor i svenska kronor (se författningskommentaren till 2 §).

Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

## 5 §

Paragrafen, som är ny, innebär att ett bankaktiebolag inte behöver hantera en dagskassa i ett enskilt fall om det skulle strida mot lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller om det annars finns särskilda skäl mot att hantera dagskassan. Denna bestämmelse har samma innebörd som 4 a kap. 1 § andra stycket.

Undantaget avser enskilda fall. Paragrafen innebär således inte något undantag från det generella kravet enligt 3 § första stycket på att tillhandahålla tjänsten hantering av dagskassor i en rimlig omfattning i hela Sverige.

Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

## 6 §

I paragrafen, som är ny, anges i vilken utsträckning bestämmelserna om att tillhandahålla möjligheter till uttag av kontanter respektive hantering av dagskassor enligt 1 § första stycket respektive 3 § första

stycket även gäller för utländska kreditinstitut. Det gäller även bestämmelserna i 2 § respektive 4 § och bestämmelsen i 5 § om undantag från hantering av dagskassor i ett enskilt fall.

Av *första stycket 1 och 2* följer att de ovannämnda bestämmelserna är tillämpliga på utländska kreditinstitut som driver verksamhet i Sverige från en filial under samma förutsättningar som bankaktiebolag med tillstånd från Finansinspektionen. För tillämpningen av kravet i 1 § första stycket förutsätts dock därutöver att filialen till det utländska kreditinstitutet i Sverige tillhandahåller betalkonton med grundläggande funktioner till konsumenter. För tillämpningen av kravet i 3 § första stycket förutsätts på motsvarande sätt att institutet i Sverige tillhandahåller betalkonton till juridiska personer. Angående uttrycket svensk allmänhet, se författningskommentaren till 1 §.

I *andra stycket* förtydligas att det som anges om ett bankaktiebolag i de bestämmelser som nämns i första stycket i stället ska avse det utländska kreditinstitutet.

Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

## 7 §

Paragrafen, som är ny, gäller uppgiftsskyldighet.

Enligt *första stycket* är tillhandahållare av betaltjänster skyldiga att lämna uppgifter till Post- och telestyrelsen. Skyldigheten är inte begränsad till de bankaktiebolag och utländska kreditinstitut som omfattas av kraven i 1 § respektive 3 § eller ens till betaltjänstleverantörer. Det kan i stället röra sig om t.ex. ett aktiebolag som tillhandahåller uttagsautomater utan att vara betaltjänstleverantör. Därför används uttrycket tillhandahållare av betaltjänster i förevarande paragraf. Uttrycket förekommer även i bl.a. 1 kap. 3 §. Genom en ändring i 1 kap. 6 b § omfattas vissa tillhandahållare av betaltjänster som driver uttagsautomater av förevarande paragraf trots att de i övrigt inte omfattas av lagens tillämpningsområde. Anledningen till detta är att även t.ex. uttagsautomater som drivs av någon annan än de institut som omfattas av nämnda krav har betydelse för frågan om rimlig tillgång till kontantuttag och om ingripande ska ske (se 8 § andra stycket och författningskommentaren till den paragrafen).

De uppgifter som ska lämnas enligt förevarande paragraf kan t.ex. vara avsedda att tjäna som underlag till Pupos Serviceanalys (se avsnitten 11.7 och 12.2). Det är angeläget att det ska råda klarhet om under vilka förhållanden en viss punkt ska tas med i Pupos Serviceanalys och således tillgodoräknas berörda institut vad gäller eventuella ingripanden (se bl.a. 8 § och författningskommentaren till den bestämmelsen). Post- och telestyrelsen bemyndigas genom 19 § att reglera såväl sådana frågor som den närmare innebörden av skyldigheten att lämna uppgifter till myndigheten eller till Tillväxtverket (se andra stycket) enligt förevarande paragraf.

Post- och telestyrelsen får enligt *andra stycket* bestämma att vissa uppgifter ska lämnas direkt till Tillväxtverket, vilket kan underlätta den praktiska hanteringen av Pupos Serviceanalys.

Post- och telestyrelsen får enligt *tredje stycket* förelägga en tillhandahållare av betaltjänster vid vite om det finns skäl för det. Frågor om utdömning av vite regleras i lagen (1985:206) om viten. Genom ändringar i 8 kap. 26 § får Post- och telestyrelsen besluta att förelägganden av nu aktuellt slag gäller omedelbart. Vidare införs en rätt att överklaga sådana förelägganden genom en ändring i den paragrafen.

Skyldigheten att lämna uppgifter till Finansinspektionen regleras i 13 kap. 3 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Övervägandena finns i avsnitt 11.7.

## 8 §

I paragrafen, som är ny, anges under vilka förutsättningar Post- och telestyrelsen ska underrätta berörda bankaktiebolag och utländska kreditinstitut samt Finansinspektionen om att kraven i 1 § första stycket och 3 § första stycket samt de föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag inte är uppfyllda. Förevarande paragraf och övriga bestämmelser om ingripanden och sanktioner i detta kapitel har företräde framför de allmänna bestämmelserna om ingripanden och sanktioner i 15 kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (se även 8 kap. 1 § andra stycket sista meningen).

Av *första stycket* följer att Post- och telestyrelsen först ska underrätta det berörda bolaget eller institutet och ge det tillfälle att inom viss tid yttra sig i frågan om överträdelse. Vanligtvis torde cirka tre

veckor vara tillräcklig tid för ett sådant yttrande. Genom att bolaget eller institutet ges tillfälle att yttra sig finns det en möjlighet att undvika missförstånd i fråga om en överträdelse föreligger eller inte. Det kan t.ex. förhålla sig så att en viss bank har utgått från att den har uppfyllt de aktuella kraven. Post- och telestyrelsens uppgift enligt förevarande paragraf har ett samband med att myndigheten också ska följa tillgången till de tjänster som avses i 1 § första stycket och 3 § första stycket (se 6 b § förordningen [2007:951] med instruktion för Post- och telestyrelsen). Myndigheten har därför goda förutsättningar för att övervaka regelefterlevnaden och underrätta Finansinspektionen om kraven avseende dessa tjänster inte efterlevs. Från underrättelseskylldigheten finns det dock betydelsefulla undantag i andra och tredje styckena. Det kan också nämnas att Tillväxtverket ansvarar för att ta fram beskrivningar och analyser av hushållens och företagens tillgång till grundläggande betaltjänster som ska ligga till grund för bl.a. Finansinspektionens prövning av om dessa krav är uppfyllda (se 3 § 5 förordningen [2009:145] med instruktion för Tillväxtverket). Tillväxtverket kan med hjälp av en databas avgöra om kraven är uppfyllda.

Om Post- och telestyrelsen, efter det att yttrandet lämnats eller yttrandefristen har löpt ut, fortfarande gör bedömningen att en överträdelse föreligger, ska myndigheten underrätta Finansinspektionen om detta. En underrättelse från Post- och telestyrelsen är både en nödvändig och tillräcklig förutsättning för att Finansinspektionen ska vidta åtgärder (ingripanden och sanktioner).

*Andra stycket* innebär att någon underrättelse inte ska skickas till Finansinspektionen om förutsättningarna i någon av punkterna 1–3 är uppfyllda. *Punkten 1* innebär att någon underrättelse inte ska skickas med anledning av möjligheterna att ta ut kontanter om kontantuttag kan göras från betalkonton med grundläggande funktioner i något annat kreditinstitut eller utländskt kreditinstitut i den utsträckning som anges i de bestämmelser som avses i första stycket och de föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag. I sådana fall föreligger det inte någon övergripande målavvikelse (se avsnitt 12.2). Med kreditinstitut och utländskt kreditinstitut avses det samma som i lagen om bank- och finansieringsrörelse. Om allmänheten har möjlighet till kontantuttag från betalkonton i något eller några institut enligt de krav som gäller, aktualiseras inte något ingripande mot något bankaktiebolag även om ett visst bankaktiebolag

inte har uppfyllt kraven till fullo för sin egen del. Det gäller även om det t.ex. är en bank som inte omfattas av kraven eller flera banker tillsammans som ser till att uttagsmöjligheter finns i tillräcklig utsträckning.

Följden av detta undantag är att de institut som omfattas av kraven undgår sanktion även om de åsidosätter sina skyldigheter, förutsatt att någon annan tillhandahåller kontanttjänster i tillräcklig utsträckning eller om det inte föreligger någon övergripande målavvikelse sammantaget.

På ett motsvarande sätt gäller enligt *punkten 2* att något ingripande till följd av kravet på att hantera dagskassor inte ska beslutas om åtminstone ett kreditinstitut eller utländskt kreditinstitut hanterar dagskassor i föreskriven utsträckning eller om det inte föreligger någon övergripande målavvikelse sammantaget.

Av *punkten 3* följer att någon underrättelse inte heller ska lämnas om avvikelsen avser färre än 1 000 personer. Här avses att det är färre än 1 000 personer som inte har fått en rimlig tillgång till den aktuella kontanttjänsten enligt de bestämmelser som avses i första stycket (jfr undantaget i 13 § första stycket andra meningen, se även författningskommentaren till den paragrafen).

Övervägandena finns i avsnitt 12.2.

## 9 §

Paragrafen, som är ny, gäller Finansinspektionens skyldighet att ingripa med anledning av en underrättelse från Post- och telestyrelsen enligt 8 §.

Som berörs i författningskommentaren till 8 § är en underrättelse från Post- och telestyrelsen både en nödvändig och en tillräcklig förutsättning för att Finansinspektionens ska ingripa. Paragrafen gäller dock endast svenska bankaktiebolag och filialer till utländska kreditinstitut som har tillstånd till filialetablering från Finansinspektionen enligt 4 kap. 4 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Den senare kategorin avser filialer till utländska kreditinstitut som hör hemma i ett land utanför EES. För dessa gäller i huvudsak samma bestämmelser som för svenska bankaktiebolag. För utländska kreditinstitut som hör hemma inom EES, se 10 §.

Övervägandena finns i avsnitt 12.3.

### 10 §

Paragrafen, som är ny, gäller ingripanden mot utländska kreditinstitut som hör hemma i ett annat land inom EES. Som framgår av 6 § är det endast sådana institut som har inrättat filialer i Sverige som berörs.

Finansinspektionens tillsynsansvar för utländska kreditinstitut som hör hemma i ett annat land inom EES är begränsat (se 13 kap. 2, 3 och 4 §§ lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse). Av hänvisningen till 15 kap. 15 § samma lag följer att Finansinspektionen i förekommande fall ska underrätta den behöriga myndighet som ansvarar för tillsynen av institutet i dess hemland, om inspektionen i sin tur först har underrättats av Post- och telestyrelsen enligt 8 §.

Övervägandena finns i avsnitt 12.3.

### 11 §

I paragrafen, som är ny, anges det första steg som Finansinspektionen ska vidta vid ett ingripande avseende kraven i 1 a § första stycket och 3 § första stycket och de föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag.

En förutsättning för ingripande från inspektionen är att en underrättelse enligt 8 § har tagits emot (se författningskommentaren till den paragrafen och till 9 §). Finansinspektionen ska i en sådan situation först utfärda ett föreläggande för att ge det aktuella bolaget eller institutet en viss tid på sig att åtgärda bristen. Bristen är åtgärdad om kontantuttag eller insättning av dagskassor, beroende på vad som är relevant, kan göras i föreskriven omfattning.

Föreläggandet får inte avse ett förbud mot att verkställa ett visst beslut. Det är alltså upp till det aktuella institutet att avgöra hur kraven ska uppfyllas. Vilka bolag och institut som avses framgår av 9 §. Av föreläggandet bör det dock framgå om bristen avser kraven avseende kontantuttag eller kraven avseende dagskassehantering, alternativt båda dessa.

Tidsfristen i föreläggandet torde normalt sett uppgå till någon månad. För att institutet i fråga med säkerhet ska kunna undgå en sanktion krävs att det aktuella kravet (t.ex. vad gäller uttagsmöjligheter) är uppfyllt till fullo senast när fristen löper ut. Det innebär att

institutet även måste åtgärda de eventuella andra brister som kan tänkas ha uppkommit efter den tidpunkt då föreläggandet utfärdades, även om underrättelsen från Post- och telestyrelsen inte berör dessa brister.

Ett föreläggande av nu aktuellt slag får inte förenas med vite.

Om en sanktionsavgift har beslutats enligt 12 § får ett nytt föreläggande för samma överträdelse utfärdas, även om det första beslutet fortfarande får överklagas.

Övervägandena finns i avsnitt 12.3.

## 12 §

Paragrafen, som är ny, gäller beslut om sanktionsavgift. Bestämmelserna i paragrafen är en särreglering av vissa sanktionsfrågor i förhållande till de allmänna bestämmelser om sanktioner som finns i 15 kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (se författningskommentaren till 8 §). Det innebär bl.a. att andra sanktioner än sanktionsavgift enligt förevarande paragraf inte kan beslutas med anledning av överträdelser av de nu aktuella kraven. Vidare beräknas sanktionsavgifter enligt förevarande kapitel på ett annat sätt än enligt 15 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse (se 14–17 §§ förevarande kapitel).

Av *första stycket* följer att Finansinspektionen ska besluta om en sanktionsavgift när ett sådant föreläggande som avses i 11 § inte har fått avsett resultat. Med detta avses att bolaget eller institutet i fråga har förelagts att inom viss tid vidta någon åtgärd för att komma till rätta med situationen och att denna tid har löpt ut utan att bristen åtgärdats. I en sådan situation får Finansinspektionen avstå från att besluta om en sanktionsavgift endast om förutsättningar för detta finns enligt 13 §. Närmare bestämmelser om beräkningen av sanktionsavgiften finns i 14–17 §§. Bestämmelser om verkställighet finns i 18 §.

I *andra stycket* anges vad som gäller om ett och samma institut har åsidosatt såväl kraven avseende kontantuttag som kraven avseende dagskassehantering.

Övervägandena finns i avsnitt 12.4.

## 13 §

Paragrafen, som är ny, gäller undantag från skyldigheten att besluta om sanktionsavgift enligt 12 §.

Det *första stycket* gäller två obligatoriska undantag, dvs. då Finansinspektionen ska avstå från att besluta om en sanktionsavgift för det aktuella bankaktiebolaget eller utländska kreditinstitutet. Av hänvisningen till 8 § andra stycket följer att den situation som avses är att det inte föreligger någon övergripande målavvikelse. Med detta avses att kontantuttag eller hantering av dagskassor tillhandahålls av något annat kreditinstitut eller utländskt kreditinstitut eller att det sammantaget inte föreligger någon övergripande målavvikelse, i den utsträckning som anges i de bestämmelser som avses i 8 § första stycket och de föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag (se vidare författningskommentaren till 8 §). Någon sanktionsavgift ska inte heller beslutas om avvikelser avser färre än 1 000 personer. Här avses att det är färre än 1 000 personer som inte har fått en rimlig tillgång till den aktuella kontanttjänsten.

Det *andra stycket* gäller ett fakultativt undantag, dvs. då Finansinspektionen får avstå från att besluta om sanktionsavgift. Undantaget avser att överträdelsen är ursäktlig. Med detta uttryck avses det samma som i 15 kap. 1 b § andra stycket lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Övervägandena finns i avsnitt 12.5.

## 14 §

Paragrafen, som är ny, gäller beräkningen av antalet berörda personer. Med detta avses hur många personer som inte har en rimlig tillgång till den aktuella kontanttjänsten vad gäller konton i det aktuella bankaktiebolaget eller utländska kreditinstitutet (individuell målavvikelse). Denna beräkning ska spegla hur allvarlig överträdelsen är. Den siffra som följer av beräkningen enligt förevarande paragraf ska multipliceras med det belopp som följer av beräkningen enligt 15 § andra stycket (se 16 §).

Beräkningen av antalet berörda personer görs genom att det antal personer som inte har fått en rimlig tillgång till den aktuella kontanttjänsten enligt bestämmelserna i detta kapitel och de föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag (se även ett bemyndigande



i 19 § 3) avrundas nedåt till närmaste tusental. Det är tillgången till t.ex. kontantuttag från konton i just det aktuella institutet som avses. Det spelar således i detta skede ingen roll vilken tillgång till t.ex. kontantuttag som finns i förhållande till betalkonton i andra institut. Den avgörande tidpunkten är det datum då föreläggandefristen enligt 11 § löpte ut.

Övervägandena finns i avsnitt 12.5.

### 15 §

Paragrafen, som är ny, gäller hur inlåningsvolymen ska beräknas. Det belopp som följer av beräkningen enligt förevarande paragraf ska multipliceras med den siffra som följer av beräkningen enligt 14 § (se 16 §).

*Första stycket* gäller institutets andel av den totala inlåningen från svensk allmänhet i de institut som omfattas av kraven på tillgång till kontanttjänster i förevarande kapitel. Angående uttrycket svensk allmänhet, se författningskommentaren till 1 §. Den avgörande tidpunkten är den 1 juli föregående år. Vid tidpunkten för ikraftträdandet av denna paragraf (den 1 januari 2020) avses situationen den 1 juli 2019.

Av *andra stycket* följer att institutets inlåning enligt första stycket först ska divideras med den genomsnittliga inlåningen för samtliga berörda institut enligt första stycket. Den kvot som följer av denna beräkning ska sedan multipliceras med schablonbeloppet 5 000 kronor. Detta belopp ska därefter multipliceras med ett annat tal, se 16 §.

Av 17 § framgår dock vissa minimi- respektive maximibelopp för sanktionsavgifter. En sanktionsavgift måste således hålla sig inom dessa gränser, även om fördelningen enligt förevarande paragraf skulle tala för ett högre eller lägre belopp.

Övervägandena finns i avsnitt 12.5.

## 16 §

Paragrafen är ny.

Enligt paragrafen ska det sammanlagda belopp som en sanktionsavgift bestäms till beräknas enligt följande. Antalet berörda personer enligt 14 §, efter avrundning, ska multipliceras med det belopp som framgår av 15 § andra stycket.

Av 17 § framgår dock vissa minimi- respektive maximibelopp för sanktionsavgifter. En sanktionsavgift måste således hålla sig inom dessa gränser, även om beräkningen enligt förevarande paragraf skulle innebära ett högre eller lägre belopp.

Övervägandena finns i avsnitt 12.5.

## 17 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om minimi- respektive maximibelopp för sanktionsavgifter enligt 12 §. Dessa gränser gäller oavsett beräkningen enligt 14, 15 eller 16 §.

Övervägandena finns i avsnitt 12.5.

## 18 §

Paragrafen, som är ny, gäller verkställighet av sanktionsavgifter.

Övervägandena finns i avsnitt 12.5.

## 19 §

Paragrafen innehåller bemyndiganden till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer avseende föreskrifter som berör bestämmelserna i förevarande kapitel.

Genom *första punkten* ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att precisera 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 en tillräcklig utsträckning. Sådana föreskrifter kan t.ex. innefatta ett krav på att allmänheten ska ha tillgång till uttagsmöjligheter inom ett visst geografiskt avstånd från respektive folkbokföringsadress eller avse under vilka tider (t.ex. dagar och klockslag)

som en plats för kontantuttag åtminstone ska vara tillgänglig för allmänheten (öppettider). Det kan också röra sig om reglering av priser på kontanttjänster eller vilka villkor som ska gälla för hantering av dagskassor.

Bemyndigandet i *andra punkten* innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som tillhandahållare av betaltjänster ska lämna till Post- och telestyrelsen eller Tillväxtverket enligt 7 §.

Bemyndigandet i *tredje punkten* avser beräkningen av antalet berörda personer enligt 14 §. Detta bemyndigande har ett samband med bemyndigandet i första punkten såtillvida att bl.a. avståndsberäkning från befolkningens respektive folkbokföringsadresser aktualiseras i båda dessa fall.

Övervägandena finns i avsnitten 11.6, 11.6.4 och 11.7.

## 8 kap.

### 1 §

Paragrafen gäller tillsynsansvaret enligt förevarande lag.

I *första stycket* har ett tillägg föreslagits. Tillägget avser för det första en upplysningsbestämmelse om att Post- och telestyrelsen i stället för Finansinspektionen ansvarar för regelefterlevnaden enligt bestämmelserna om tillgång till kontanttjänster. Vidare erinras om att Post- och telestyrelsen i vissa fall ska underrätta Finansinspektionen. Slutligen erinras om att Finansinspektionen ansvarar för att ingripa genom förelägganden och beslut om sanktionsavgifter i förhållande till bestämmelserna om tillgång till kontanttjänster, även om det i första hand är Post- och telestyrelsen som ansvarar för att kontrollera regelefterlevnaden. Bestämmelser om Post- och telestyrelsens befogenheter att begära uppgifter finns i 7 §.

Övervägandena finns i avsnitten 12.2–12.4.

## 26 §

Paragrafen gäller möjligheterna att överklaga beslut enligt förevarande lag.

I *andra stycket* har ett tillägg gjorts av innebörden att även Post- och telestyrelsens beslut om föreläggande enligt 4 b kap. 7 § tredje stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Tillägget har föranletts av att myndigheten ges en sådan befogenhet. Prövnings-tillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (se tredje stycket).

Av tillägget i *fjärde stycket* följer att Post- och telestyrelsen får besluta att ett föreläggande enligt 4 b kap. 7 § tredje stycket ska gälla omedelbart.

Övervägandena finns i avsnitt 11.7.

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

*Punkten 1* innebär att bestämmelserna om lagens tillämpningsområde i 1 kap. 6 b § och om uppgiftsskyldighet i 4 b kap. 7 § första och andra styckena träder i kraft den 1 juli 2019 och att lagändringarna i övrigt träder i kraft den 1 januari 2020.

Av *punkten 2* framgår att sanktionsavgifter enligt 4 b kap. 12 § får beslutas endast i fråga om överträdelse som har skett efter ikraftträdandet.

Övervägandena finns i kapitel 16.

# Särskilt yttrande

## Särskilt yttrande av Johan Lönnroth, Vänsterpartiet

Sverige sticker ut på flera sätt i en internationell jämförelse när det gäller kontanthantering. För det första är kontantbetalningarnas andel av alla betalningar särskilt låg här. Trenden mot minskad kontantanvändning går också mycket fort i Sverige. För det andra är tätheten av uttagsautomater här bland de lägsta i Europa och tätheten fortsätter att minska snabbt. För det tredje erbjuder bankerna en särskilt låg grad av kontant-service på sina kontor här. Och för det fjärde är Sverige ett av de länder som har minst offentlig inblandning i kontantkedjan och där privata kapitalintressen spelar störst roll.

Riksbanken har också den mest tillbakadragna rollen i kontanthantering bland jämförbara centralbanker. Visserligen bevakar den och följer utvecklingen för kontanterna i samhället. Däremot finns det ingen myndighet som har ett tydligt utpekat ansvar för en fungerande kontanthantering i Sverige. Med kontanthantering avses här distribution av kontanter i form av att driva depåverksamhet, uppräkningsverksamhet och att transportera kontanter i samhället. Detta är tjänster som i dag tillhandahålls av privata företag.

Depåägaren Bankomat AB ägs av de svenska storbankerna som alla är vinstdrivande aktieföretag. Den största ägarbanken – Nordea – är också på väg att flytta huvudkontoret till Finland, vilket torde minska intresset för att ta samhällsansvar i Sverige. Det finns inte heller något tydligt kommersiellt intresse för att utnyttja de stor-driftsfördelar och samordningseffekter som finns i depåverksamheten och det finns inga drivkrafter att bibehålla en större kapacitet än vad som är privatekonomiskt lönsamt. För en marknad som står inför en trendmässig minskning till följd av minskad kontantanvändning, innebär beroendet av två privata bolag som har monopol eller en tydligt marknadsdominerande position inom respektive del av

kontanthanteringens grossistled (Bankomat AB) och detaljhandelsled (Loomis AB) betydande risker. Företrädare för Nokas AB har för övrigt framhållit Bankomat AB:s monopolmakt över prissättning av in- och utlämning av kontanter i depåer som ett potentiellt problem.

Det finns starka samhällsekonomiska argument för ett statligt monopol inom depåverksamheten, som är ett s.k. naturligt monopol med stordriftsfördelar och fallande marginalkostnader. Ett sådant monopol skulle innebära att andra än rent kommersiella hänsyn tas i hur depåerna placeras i landet. Även i jämförelse de nordiska länderna, som alla har decentraliserade system för kontanthantering och strävar efter effektivitet i kontanthantering, har Sverige en särställning. Den privata depåägaren har i den svenska modellen full frihet i prissättningen gentemot övriga aktörer för att hämta och lämna ut kontanter och var man lokaliserar sina depåer. Samtidigt har övriga aktörer inom kontanthantering inte möjlighet att som exempelvis i Finland hämta och lämna kontanter direkt hos respektive centralbank som ett alternativ till de privata depåerna. I Norge finns fem centralbanksdepåer för ut- och inlämning av kontanter jämfört med Sveriges enda, vilket underlättar för andra aktörer genom kortare transportavstånd.

Fram till mitten av 1980-talet hade Riksbanken regionala kontor i nästan varje län där man förvarade, lämnade ut och tog emot sedlar och mynt. Vid de dåvarande 23 regionala kontoren genomförde Riksbanken också äkthetskontroll, sortering och makulering av mottagna sedlar. När behov uppstod kunde banker vända sig till det lokala riksbankskontoret för att kostnadsfritt hämta ut eller lämna in sedlar och mynt.

Historien kan man inte vrida tillbaka, heter det i en känd sång. Men att ge Riksbanken ett större ansvar för kontanthantering genom att återupprätta egna regionala depåer och kontor är i takt med tiden i och med ambitionen att minska den centralisering till Stockholm som pågått i de statliga institutionerna nu en längre tid. Det skulle kräva investeringar i ny infrastruktur, utrustning och personal. Men det skulle också gå att i stor utsträckning utnyttja den befintliga privata infrastrukturen genom att Riksbanken köper denna infrastruktur. Riksbanken bör också ges ett tydligt samordningsansvar för alla de statliga aktörer som spelar en roll för kontanthantering. Riksbanken bör också sträva efter att minska

storbankernas makt över marknaden och eftersträva ett samarbete med sparbanker och andra lokalt förankrade aktörer.

Det finns ett egenvärde med en sådan decentralisering av Riksbanken i och med en starkare folklig förankring. När några presentationer av de nya sedlarna förlades utanför Stockholm var det ett bra exempel på hur Riksbankens lokala förankring kunde stärkas.

Jag önskar att kommittén inför sitt slutbetänkande utreder ett förslag enligt ovan.





# Referenser

- Arvidsson, N., J. Hedman och B. Segendorf (2018), *När slutar svenska handlare att acceptera kontanter?* Handelsrådet Forskningsrapport 2018:1.
- BIS (2017), *Statistics on payment, clearing and settlement systems in the CPMI countries. Figures for 2016*. Committee on Payments and Market Infrastructures, december.
- Danmarks Nationalbank (2017), *Den danske kontantforsyning*. Tillgänglig på följande webbplats:  
[www.nationalbanken.dk/da/sedlerogmoenter/Documents/Den%20danske%20kontantforsyning.pdf](http://www.nationalbanken.dk/da/sedlerogmoenter/Documents/Den%20danske%20kontantforsyning.pdf)
- Ds 2017:66, *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*. Försvarsdepartementet.
- ECB (2017), *Estimation of euro currency in circulation outside the euro area*. ECB-PUBLIC, 6 april 2017. ETS/2017/091.
- Esselink, H. och L. Hernandez (2017), "The use of cash by households in the euro area". *Occasional Paper Series* nr. 201, november. European Central Bank.
- Fi 2015:2 (2016), *Tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner*. Delrapport 2 från 2015 års betaltjänstutredning (Fi 2015:2).
- Getswish AB (2018), *Swish statistik 2012–2017*. Tillgänglig på följande webbplats:  
[www.getswish.se/content/uploads/2017/06/Swish-statistik-2012-2017.pdf](http://www.getswish.se/content/uploads/2017/06/Swish-statistik-2012-2017.pdf)
- Guibourg, G. och B. Segendorf (2007), "A note on the price- and cost structure of retail payment services in the Swedish banking sector 2002", *Journal of Banking and Finance*, volym 31, s. 2817–2827.

- Länsstyrelserna (2015), *Hur betaltjänstproblematiken påverkar jämställdhet*. Rapport 2015:13.
- Länsstyrelserna (2016), *Bevakning av grundläggande betaltjänster 2016*. Rapport 2016:13.
- Länsstyrelserna (2017), *Bevakning av grundläggande betaltjänster 2017*. Rapport 2017:13.
- PTS (2012), *Ett nytt sätt att arbeta – Regionalisering av insatser inom grundläggande betaltjänster*. PTS-ER 2012:23.
- PTS (2017a), *Åttersrapportering av PTS regeringsuppdrag inom grundläggande betaltjänster*. Promemoria, dnr: 17-201.
- PTS (2017b), *Grundläggande betaltjänster i en digitaliserad framtid*. Rapportnummer PTS-ER-2017:20.
- RBR (2017), *Global Payment Cards Data and Forecasts to 2022*.
- Riksbanken (2006), *Riksbankens årsredovisning 2005*.
- Riksbanken (2010), *Uppföljning av den nya depåstrukturen för kontanthantering*. Riksbankens dnr: 2010-258-ADM.
- Riksbanken (2015), *Yttrande över Kontanthanteringsutredningens betänkande Svensk kontanthantering (SOU 2014:61)*. Riksbankens dnr: 2014-689-STA.
- Riksbanken (2017), *Riksbankens e-kronaprojekt. Rapport 1*.
- Riksbanken (2018), *Svenska folkets betalningsvanor 2018*. Tillgänglig på följande webbplats:  
[www.riksbank.se/sv/statistik/betalningar-sedlar-och-mynt/betalningsstatistik/](http://www.riksbank.se/sv/statistik/betalningar-sedlar-och-mynt/betalningsstatistik/)
- Schmidt, T. (2016), *Cash payments more popular in Germany than in other countries*. Research Brief 1st edition – February 2016. Deutsche Bundesbank.
- Schmiedel, H., G. Kostova, och W. Ruttenberg (2012), "The Social and Private Costs of Retail Payment Instruments". *ECB Occasional Paper Series* nr. 137, september.
- Segendorf, B. och T. Jansson (2012), "Kontanter eller kort. Hur bör vi betala?". *Penning- och valutapolitik*, 2012:3, s. 88–103.
- Segendorf, B. och A-L. Wretman (2015), "Den svenska betalningsmarknaden i förvandling". *Penning- och valutapolitik*, 2015:3, s. 47–66.

SOU 1986:22. *Riksbanken och Riksgäldskontoret. Förslag till ny riksbankslag och ändrat huvudmannaskap för Riksgäldskontoret: slutbetänkande.*

SOU 2004:52. *Samhällets behov av betaltjänster.*

SOU 2014:61. *Svensk kontanthantering.*

SOU 2017:1. *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd.*

Svenska Dagbladet (2018), ”Bankomatdöden sprider sig: ’Bekymmersamt’”. Svenska Dagbladet, 15 mars 2018.

Svenska stadsnätförbundet (2016), *En studie om digitalt utanförskap*. Tillgänglig på följande webbplats:

[www.ssnf.org/globalassets/sveriges-stadsnat/fakta-och-statistik/rapporter/studie-om-digitalt-utanforskap-2016.pdf](http://www.ssnf.org/globalassets/sveriges-stadsnat/fakta-och-statistik/rapporter/studie-om-digitalt-utanforskap-2016.pdf)

Viscovi, D., T. Olsson och U. Samuelsson (2017), ”Var femte äldre står utan digital teknik”. *Äldre i centrum* nr 31. s. 54–58.



# Kommittédirektiv 2016:114

## Översyn av det penningpolitiska ramverket och riksbankslagen

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 2016

### Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ges i uppdrag att göra en översyn av det penningpolitiska ramverket och lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank. Uppdraget utgår från de ställningstaganden som görs i betänkandet (bet. 2015/16:FiU41) Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2010–2015.

Kommittén ska bl.a. analysera och bedöma samt föreslå de författningsändringar som den anser nödvändiga inom följande områden:

- penningpolitikens mål och medel,
- Riksbankens ansvar för finansiell stabilitet,
- Riksbankens institutionella oberoende,
- Riksbankens organisation,
- Riksbankens roll i internationella sammanhang,
- den demokratiska granskningen av Riksbanken och penningpolitiken,
- Riksbankens ansvar för kontanthanteringen, kontantförsörjningen och beredskapen i betalningssystemet.

Utgångspunkten är att målet om prisstabilitet fortfarande ska vara centralt och att Riksbanken ska åtnjuta en hög grad av oberoende. Kommittén ska bedöma om de förslag och författningsändringar som föreslås är förenliga med vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen med beaktande av att Sverige inte har euron som valuta. Förslag som innebär grundlagsändringar ska redovisas i delbetänkande senast den 1 juni 2017. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 maj 2019.

### **Uppdraget att se över penningpolitikens mål och medel**

Efter den ekonomiska krisen i början av 1990-talet genomförde Sverige en rad viktiga institutionella förändringar inom såväl finans som penningpolitiken. För att förbättra förutsättningarna för en långsiktigt hållbar ekonomisk politik infördes gradvis ett nytt ekonomiskpolitiskt ramverk. Finanspolitiken skulle styras med utgångspunkt från några centrala budgetpolitiska mål. Penningpolitiken delegerades till en oberoende centralbank med det lagfästa målet att upprätthålla ett fast penningvärde (1 kap. 2 § lagen [1988:1385] om Sveriges riksbank; riksbankslagen). I förarbetena till lagen angavs att något underordnat mål till prisstabilitetsmålet inte behövde föras in i lagen. Såsom en myndighet under riksdagen bör Riksbanken därutöver, utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet, stödja målen för den allmänna ekonomiska politiken i syfte att uppnå hållbar tillväxt och hög sysselsättning (prop. 1997/98:40 s. 51–54).

Sedan den 1 januari 1995 bedriver Riksbanken den operativa penningpolitiken med utgångspunkt från ett inflationsmål. Målet är definierat av Riksbanken som att den årliga förändringen av konsumentprisindex (KPI) ska vara 2 procent. Riksbanken stödjer den allmänna ekonomiska politiken genom att, förutom att stabilisera inflationen runt inflationsmålet, sträva efter att stabilisera produktion och sysselsättning runt långsiktigt hållbara utvecklingsbanor. Riksbanken bedriver därmed en s.k. flexibel inflationsmålspolitik.

Den globala finanskrisen 2007–2009 och dess efterverkningar har visat att störningar på de finansiella marknaderna kan få konsekvenser för ekonomin och arbetsmarknaden på både kort och lång sikt liksom för inflationsförväntningarna. Under och efter finanskrisen

ställdes Riksbanken inför problem som inte förutsågs när den nuvarande lagstiftningen utformades. Inflationen har under en längre tid legat lägre än målet. För att nå inflationsmålet har Riksbanken, i likhet med flera andra centralbanker, sänkt styrräntan till minusnivå och köpt statsobligationer, vilket gjort penningpolitiken mer expansiv. Riksbanken har även uttalat att den kan komma att intervensera på valutamarknaden om inflationen inte når inflationsmålet. Finans-krisen och den efterföljande ekonomiska avmattningen i stora delar av världen har med andra ord ställt nya krav på penningpolitiken.

Det är snart 20 år sedan riksbankslagen senast reformerades. De penningpolitiska utmaningar som Sverige måste hantera i dag skiljer sig från de Sverige hade när nuvarande lagstiftning utformades. Kommittén ska därför överväga hur tydlig och konkret riksbankslagen bör vara när det gäller målet för penningpolitiken. Kommittén ska särskilt överväga

- om inflationsmålet, dess nivå och målvariabel bör fastställas i lag,
- i vilken utsträckning hänsyn ska tas till den realekonomiska utvecklingen,
- hur det föreslagna målet kan underlätta för penningpolitiken att stabilisera både inflationen och den realekonomiska utvecklingen i olika faser i konjunkturen,
- vilka befogenheter Riksbanken bör ha till sitt förfogande och hur de bör användas för att uppnå det föreslagna målet,
- om valutainterventioner kan vara penningpolitiskt motiverade och om det finns anledning att i riksbankslagen och i lagen (1998:1404) om valutapolitik, förtydliga ansvarsfördelningen i valutapolitiken, och
- om Riksbanken bör ta hänsyn till de konsekvenser som konventionella och okonventionella penningpolitiska åtgärder kan få för t.ex. inkomstfördelningen i ekonomin, de finansiella marknaderna, tillgångspriserna, statsskuldsförvaltningen, Riksbankens balansräkning och de offentliga finanserna.

Kommittén ska utarbeta de författningsförslag som den bedömer vara nödvändiga med anledning av de överväganden som gjorts.

## Uppdraget att förtydliga Riksbankens ansvar för finansiell stabilitet

Riksbanken ska, utöver att upprätthålla ett fast penningvärde, främja ett säkert och effektivt betalningsväsende (8 kap. 13 § regeringsformen och 1 kap. 2 § andra stycket riksbankslagen). Om det finns synnerliga skäl, får Riksbanken i likviditetsstödande syfte på särskilda villkor bevilja kredit eller lämna garanti till sådana bankinstitut och svenska företag som står under tillsyn av Finansinspektionen (6 kap. 8 § riksbankslagen). Riksbanken har dessutom ansvar för kontantförsörjningen och för att tillhandahålla ett centralt betalningssystem (5 kap. 3 § och 6 kap. 7 §). Genom detta system kan Riksbanken tillföra likviditet till det finansiella systemet som helhet. Det finns dock inte i riksbankslagen eller i dess förarbeten en exakt beskrivning av hur Riksbankens uppgifter på detta område ska ses i förhållande till arbetet för finansiell stabilitet i stort.

Finansiell stabilitet var inte föremål för diskussion och analys när den nuvarande riksbankslagen togs fram på 1990-talet på samma sätt som i dag. Finansmarknaderna har förändrats och nya nationella och internationella regelverk och instrument har tillkommit. I Sverige har Finansinspektionen huvudansvaret för den s.k. makrotillsynen. Riksgäldskontoret har utsetts till resolutionsmyndighet i och med att EU:s krishanteringsramverk har införlivats med svensk lagstiftning.

Utan att ändra dessa förutsättningar är det angeläget att kommittén förtydligar Riksbankens ansvar inom det finansiella stabilitetsområdet. Kommittén ska särskilt överväga

- om Riksbankens möjligheter att ge krediter till enskilda finansiella företag bör utvidgas och om eventuella förluster som dessa krediter ger upphov till ska garanteras av staten,
- hur det nya krishanteringsramverket påverkar Riksbankens möjligheter att ge krediter till enskilda finansiella företag,
- hur likviditetsstöd till enskilda finansiella företag ska samordnas mellan Riksgäldskontoret och Riksbanken så att Riksgäldskontorets uppdrag som resolutionsmyndighet kan utföras på ett ändamålsenligt sätt, och



- om Riksbankens möjligheter att ge likviditetsstöd, vilket i dag endast får ske i penningpolitiskt syfte, bör förtydligas.

Kommittén ska utarbeta de författningsförslag som den bedömer vara nödvändiga med anledning av de överväganden som gjorts.

### **Uppdraget att se över Riksbankens institutionella oberoende**

Sedan den 1 januari 1999 har Riksbanken ett grundlagsfäst oberoende i fråga om penningpolitiken (9 kap. 13 § regeringsformen). I bestämmelsen anges uttryckligen att ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitik. Besluten i Riksbanken tas av en direktion bestående av sex medlemmar som enligt 3 kap. 2 § riksbankslagen inte får söka eller ta emot instruktioner i penningpolitiska frågor.

Europeiska kommissionen har i april 2013 framfört kritik till Sverige med anledning av utformningen av 3 kap. 2 § riksbankslagen. Kommissionen anser att det uttryckligen ska framgå i riksbankslagen att instruktionsförbudet gäller alla uppgifter som följer av att Riksbanken ingår i Europeiska centralbankssystemet (ECBS).

Riksbankens nuvarande regler för hur vinsten ska disponeras är fastställda av riksbanksfullmäktige och godkända av riksdagen, men de är inte lagfästa. I dagsläget lämnar fullmäktige förslag om vinstdisposition till riksdagen som fastställer den enligt 10 kap. 4 § riksbankslagen. Denna ordning har också kritiserats av kommissionen för att vara oförenlig med EU-fördragets krav på en nationell centralbanks oberoende. Enligt kommissionen innebär kravet att det är en centralbanks beslutande organ som ska fastställa balans och resultaträkning samt besluta om vinstdisposition. Dessutom har kommissionen framfört kritik på kravet i 6 kap. 3 § riksbankslagen att Riksbanken inför alla penningpolitiska beslut ska informera regeringen. Med anledning av kommissionens synpunkter ska kommittén därför

- bedöma om kommissionens kritik som berör Riksbankens oberoende i utförandet av samtliga ECBS-relaterade uppgifter ställer krav på förtydligande i lagtexten,
- överväga en ordning där Riksbankens fullmäktige ska fastställa balans och resultaträkningen samt besluta om vinstdispositionen,

- överväga om riksdagen fortsättningsvis ska fatta beslut om ansvarsfrihet för direktionen och fullmäktige (9 kap. 13 § regeringsformen) givet att fastställandet av balans och resultaträkningen ska tas av fullmäktige, och
- överväga en ordning där regeringen hålls informerad om viktiga penningpolitiska beslut utan att det inskränker Riksbankens oberoende.

Kommittén ska utarbeta de författningsförslag som den bedömer vara nödvändiga med anledning av de överväganden som gjorts.

### **Uppdraget att se över Riksbankens organisation**

Sedan den 1 januari 1999 leds Riksbanken av en direktion med sex heltidsanställda ledamöter som också fattar de penningpolitiska besluten. Fullmäktige har en kontrollerande funktion med uppgift att utse medlemmarna i direktionen, besluta om arbetsordning och löpande följa upp Riksbankens verksamhet och hur direktionsledamöterna sköter den.

Riksbankens direktion är vad som brukar kallas en individualistisk kommitté, där var och en av ledamöterna står för sin egen uppfattning och kommunicerar den utåt. Räntebesluten fattas på penningpolitiska möten genom omröstning. Riksbankschefen är ordförande i direktionen och har utslagsröst. Varje enskild ledamot i direktionen har möjlighet att reservera sig mot ett räntebeslut och de prognoser som majoriteten ställer sig bakom.

En internationell utblick ger vid handen att det finns flera olika sätt att organisera en centralbank och dess ledning. Som en del av översynen av riksbankslagen ska kommittén överväga

- riksbanksfullmäktiges uppdrag och sammansättning,
- riksbanksdirektionens uppdrag, effektivitet och sammansättning och då särskilt beakta
  - om antalet direktionsmedlemmar bör förändras,
  - om externa experter ska kunna delta i de penningpolitiska besluten,

- hur tillsättningsförfarandet av direktionsmedlemmar ska utformas för att värna den demokratiska legitimiteten för en oberoende riksbank, och
- Riksbankens effektivitet i verksamheten och om den är ändamålsenligt dimensionerad.

Kommittén ska utarbeta de författningsförslag som den bedömer vara nödvändiga med anledning av de överväganden som gjorts.

### **Uppdraget att se över Riksbankens roll i IMF och andra internationella sammanhang**

Riksbanken representerar Sverige i ett flertal internationella organisationer. I 7 kap. 4 och 5 §§ riksbankslagen anges vissa uppgifter för Riksbanken i relation till bl.a. Internationella valutafonden (IMF). I riksbankslagen anges vidare att Riksbanken får verka som förbindelseorgan till internationella finansiella institutioner i vilka Sverige är medlem (7 kap. 6 §). Samtidigt är regeringen ansvarig för utrikespolitiken och har det övergripande ansvaret för valutapolitiken och IMF. Det är i dag inte tydligt reglerat hur arbetet enligt denna ansvarsfördelning mellan regeringen, inklusive dess myndigheter, och Riksbanken ska bedrivas samt hur samordningen av arbetet i internationella organisationer ska ske. Det är t.ex. regeringen som har det övergripande ansvaret för Sveriges medlemskap i IMF och det är för närvarande riksbankschefen som representerar Sverige i IMF:s guvernörsstyrelse. Kommittén ska därför överväga

- hur ansvaret för Sveriges arbete i internationella sammanhang ska utformas och fördelas mellan regeringen och Riksbanken, i synnerhet beträffande Sveriges arbete i IMF-sammanhang, och
- om Riksbanken eller någon annan myndighet ska ansvara för de tillgångar, skulder och andra finansiella förpliktelser som följer av Sveriges deltagande i IMF och hur dessa ska redovisas.

Kommittén ska utarbeta de författningsförslag som den bedömer vara nödvändiga med anledning av de överväganden som gjorts.

## Uppdraget att se över den demokratiska granskningen av Riksbanken och penningpolitiken

Riksbanken bör ha ett stort mått av oberoende. För att behålla ett högt förtroende för Riksbanken är det dock viktigt att dess penningpolitik och övriga verksamhet granskas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Hur granskningen av Riksbanken ska utföras anges inte i riksbankslagen, utöver Riksrevisionens granskning av Riksbankens årsredovisning. Finansutskottet ska dock följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde, vilket inkluderar Riksbanken (4 kap. 8 § regeringsformen). Utskottet genomför därför en årlig utvärdering av penningpolitiken. Sedan 2005 har utskottet ungefär vart fjärde år låtit genomföra en extern och oberoende granskning av den svenska penningpolitiken. Utöver dessa utvärderingar håller finansutskottet återkommande utfrågningar med bl.a. riksbankschefen. Som en del av riksdagens kontrollmakt har Riksrevisionen även rätt att inom ramen för effektivitetsrevisionen granska hela Riksbankens verksamhet. Det finns skäl att se över granskningen av Riksbanken och penningpolitiken. Kommittén ska därför överväga

- hur den demokratiska granskningen av Riksbanken och penningpolitiken ska stärkas,
- alternativa sätt att organisera granskningen av Riksbanken och penningpolitiken,
- om ansvaret för granskningen bör skrivas in och förtydligas i riksbankslagen,
- om Riksbankens informations och redovisningsansvar bör anges i riksbankslagen, och
- riksbanksfullmäktiges uppgifter, kontrollfunktion och redovisningsansvar gentemot riksdagen.

Kommittén ska utarbeta de författningsförslag som den bedömer vara nödvändiga med anledning av de överväganden som gjorts.

## Uppdraget att se över Riksbankens ansvar för kontanthantering, kontantförsörjningen och beredskapen i betalningssystemet

Riksbanken har enligt 9 kap. 14 § regeringsformen monopol på att ge ut sedlar och mynt i svenska kronor, som är lagligt betalningsmedel. I riksbankslagen anges även att Riksbanken svarar för landets försörjning med sedlar och mynt (5 kap. 3 §). En väl fungerande och effektiv kontanthantering och ett säkert betalningssystem är av stort samhällsintresse. På detta område sker för närvarande många teknologiska förändringar, inte minst drivet av den digitala utvecklingen. Vissa frågor om informationssäkerhet för finansmarknadsinfrastruktur berörs av EU-direktivet om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen (NIS-direktivet). Med utgångspunkt i betänkandena Stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet (SOU 2011:78) och Svensk kontanthantering (SOU 2014:61) samt med hänsyn tagen till regeringens beslut om att en sammanhängande planering för totalförsvaret ska återupptas (Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020, prop. 2014/15:109) ska kommittén därför överväga

- hur Riksbankens ansvar för en väl fungerande kontanthantering i hela landet bör tydliggöras i lag,
- hur Riksbankens ansvar för beredskapen i betalningssystemet vid fredstida kriser samt vid höjd beredskap bör tydliggöras i lag,
- innebörden av Riksbankens monopol på att ge ut sedlar och mynt utifrån det faktum att efterfrågan på kontanter har minskat och att kontanter har ersatts av framför allt olika former av elektroniska transaktioner,
- Riksbankens roll och ansvar för kontanttillgången i hela landet och kostnaderna för denna,
- om lagstiftningen angående Riksbankens beredskapsansvar vid fredstida kriser samt vid höjd beredskap behöver moderniseras.

Kommittén ska utarbeta de författningsförslag som den bedömer vara nödvändiga med anledning av de överväganden som gjorts.

## Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska bedöma om de förslag och författningsändringar som föreslås är förenliga med vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen med beaktande av att Sverige inte har euron som valuta. Därutöver ska kommittén, i förekommande fall, presentera en analys av de samhällsekonomiska konsekvenserna och fördelningskonsekvenserna av sina förslag.

## Samråd och redovisning av uppdraget

Kommittén ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, Riksbanken och andra myndigheter. Utredningen bör särskilt följa arbetet i Regeringskansliet med betänkandet Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning (SOU 2013:9) och makrotillsynen samt anpassa förslagen till de överväganden som görs inom ramen för dessa arbeten. Kommittén ska även beakta relevant forskning och internationella erfarenheter i de olika frågeställningarna.

Under genomförandet av uppdraget ska kommittén samråda med och inhämta upplysningar från myndigheter och organisationer som kan vara berörda av de olika sakfrågorna.

Förslag som innebär grundlagsändringar ska redovisas i delbetänkande senast den 1 juni 2017. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 maj 2019.

(Finansdepartementet)

# Kommittédirektiv 2017:57

## **Tilläggsdirektiv till Riksbankskommittén (Fi 2016:15)**

Beslut vid regeringssammanträde den 24 maj 2017

### **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 22 december 2016 att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att göra en översyn av det penningpolitiska ramverket och lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (dir. 2016:114).

Enligt kommittédirektiven skulle förslag som innebär grundlagsändringar redovisas i delbetänkande senast den 1 juni 2017. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 maj 2019.

Utredningstiden förlängs i fråga om uppdraget att föreslå grundlagsändringar. Det uppdraget ska i stället redovisas tillsammans med uppdraget i övrigt senast den 31 maj 2019.

(Finansdepartementet)





# Kommittédirektiv 2017:100

## **Tilläggsdirektiv till Riksbankskommittén (Fi 2016:15)**

Beslut vid regeringssammanträde den 12 oktober 2017

### **Utvidgning av uppdraget**

Regeringen beslutade den 22 december 2016 att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att göra en översyn av det penningpolitiska ramverket och lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (dir. 2016:114).

Riksbankskommittén (Fi 2016:15) får nu även i uppdrag att lämna förslag om Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. I uppdraget ingår även att förtydliga i lag på vilka villkor Riksbanken får förstärka valutareserven genom lån av Riksgäldskontoret och att lämna förslag till hur redan upptagna lån med stöd av nuvarande lagstiftning ska avvecklas när den föreslagna nya lagstiftningen träder i kraft.

I utkast till lagrådsremiss Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning (Fi2017/01329/B) lämnas förslag som syftar till att stärka Riksbankens finansiella oberoende. Utkastet till lagrådsremiss – som har remissbehandlats – vilar i sin tur på betänkandet Riksbankens finansiella oberoende och (SOU 2013:9). Kommitténs förslag ska lämnas med utgångspunkt i förslagen i utkastet till lagrådsremiss och beakta de remissynpunkter som har lämnats på utkastet.

### **Redovisning av uppdraget**

Uppdraget ska senast redovisas tillsammans med uppdraget i övrigt den 31 maj 2019.

(Finansdepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2018

## Kronologisk förteckning

---

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobanker. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräknaande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.
33. Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. Ju.
34. Vägar till hållbara vattentjänster. M.
35. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. N.
36. Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. U.
37. Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. S.

38. Styra och leda med tillit.  
Forskning och praktik. Fi.
39. God och nära vård.  
En primärvårdsreform. S.
40. Vissa fredspliktsfrågor. A.
41. Statliga skolmyndigheter.  
– för elever och barn i en bättre skola.  
U.
42. Tryggad tillgång till kontanter. Fi.

# Statens offentliga utredningar 2018

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag; Samverkan 2018.  
Många utmaningar återstår. [12]
- Flexibel rehabilitering. [21]
- Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]
- Tid för utveckling. [24]
- Vissa fredspliktsfrågor. [40]

### Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring  
– konsumentskydd och tillsyn  
i en digitaliserad värld. [1]
- Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1.  
Myndighetsgemensam indelning –  
författningsändringar till följd av ny  
landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
- Finansiering av infrastruktur  
med skatt eller avgift? [13]
- Bidragsbrott och underrättelseskyldighet  
vid felaktiga utbetalningar från  
välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
- Gräsrotsfinansiering. [20]
- Juridik som stöd för förvaltningens  
digitalisering. [25]
- Styra och leda med tillit.  
Forskning och praktik. [38]
- Tryggad tillgång till kontanter. [42]

### Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga  
materielbehov. [7]
- Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]
- En lag om operativt militärt stöd  
mellan Sverige och Finland. [31]

### Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd  
för blåljusverksamhet och andra  
samhällsnyttiga funktioner. [2]
- Grovt upphovsrättsbrott och  
grovt varumärkesbrott. [6]
- En nationell alarmeringstjänst  
– för snabba, säkra och effektiva  
hjälpinsatser. [28]
- Förenklat förfarande vid vissa beslut  
om hemlig avlyssning. [30]
- Aggressionsbrottet och ändringar  
i Romstadgan. [33]

### Kulturdepartementet

- Statens stöd till trossamfund i ett  
mångreligiöst Sverige. [18]
- Konstnär – oavsett villkor? [23]

### Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018.  
Beslut under osäkerhet. [8]
- Mindre aktörer i energilandskapet  
– genomgång av nuläget. [15]
- Vägar till hållbara vattentjänster. [34]

### Näringsdepartementet

- Vägen till självkörande fordon –  
introduktion Del 1 + 2. [16]
- Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar.  
[35]

### Socialdepartementet

- Framtidens biobanker. [4]
- Vissa processuella frågor på social-  
försäkringsområdet. [5]
- Ju förr desto bättre – vägar till  
en förebyggande socialtjänst. [32]

Att bryta ett våldsamt beteende  
– återfallsförebyggande insatser  
för män som utsätter närstående  
för våld. [37]

God och nära vård. En primärvårdsreform.  
[39]

### **Utbildningsdepartementet**

En strategisk agenda  
för internationalisering. [3]

Ökad trygghet för studerande  
som blir sjuka. [9]

Vårt gemensamma ansvar  
– för unga som varken arbetar eller  
studerar. [11]

Med undervisningsskicklighet  
i centrum – ett ramverk för lärares  
och rektorers professionella  
utveckling. [17]

Forska tillsammans – samverkan  
för lärande och förbättring. [19]

Validering i högskolan – för tillgodo-  
räknande och livslångt lärande. [29]

Rätt att forska. Långsiktig reglering av  
forskningsdatabaser. [36]

Statliga skolmyndigheter.  
– för elever och barn i en bättre skola.  
[41]

### **Utrikesdepartementet**

Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]