

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
Bankenheten
103 33 Stockholm



SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2018-00644

ER REF Fi2018/02359/B

Remissyttrande om Betänkandet Tryggad tillgång till kontanter (SOU 2018:42)

2018-10-17

Riksbanken välkomnar i huvudsak Riksbankskommitténs förslag att de flesta stora bankerna ska vara skyldiga att erbjuda tillgång till kontanttjänster i hela Sverige. Förslaget är ett steg i rätt riktning. Men, i motsats till kommittén, anser Riksbanken att alla banker och övriga kreditinstitut som erbjuder betalkonton med tillhörande tjänster ska vara skyldiga att erbjuda kontanttjänster till sina kunder.

Riksbanken anser också att skyldigheten att erbjuda kontanttjänster även ska omfatta privatpersoners insättningar. Annars är risken stor att möjligheterna att sätta in kontanter kommer att minska ytterligare i framtiden. Om något sådant krav inte införs behöver riksdagen säkerställa dels att privatpersoners möjligheter att göra insättningar följs upp av exempelvis Post- och telestyrelsen, dels att eventuella brister kan åtgärdas med kort varsel.

Riksbanken anser slutligen att det är mycket angeläget att kontanternas ställning som lagligt betalningsmedel förtydligas. Exempelvis behöver det stå klart vilka verksamheter, utöver offentlig sjukvård, som ska vara skyldiga att ta emot kontanter. Riksdagen behöver även ta principiell ställning i frågan om huruvida samhället och medborgarna behöver ha tillgång till betalningsmedel som är utgivna av Riksbanken och klargöra vilken rättslig status ett sådant betalningsmedel skulle ha. Riksbanken anser att bestämmelser om lagliga betalningsmedel ska vara teknikneutrala så att de kan tillämpas på eventuella nya former av betalningsmedel utgivna av Riksbanken.

Alla kreditinstitut ska vara skyldiga att erbjuda kontanttjänster

Kommittén föreslår att vissa banker ska vara skyldiga att tillhandahålla kontanttjänster. Förslaget är ett steg i rätt riktning eftersom det bidrar till att säkerställa att allmänhetens och samhällets behov av kontanter tillgodoses.

Riksbanken har tidigare påpekat att en reglering som ålägger kreditinstituten¹ att erbjuda grundläggande betaltjänster till sina kunder innebär ett förtydligande av det ansvar som redan i dag åligger dem, till exempel att ta emot allmänhetens insättningar. Detta ansvar, som får anses vara en del av ett kreditinstituts tillstånd att driva verksamhet, ska kunderna kunna förvänta sig att dessa institut tar. Det kan ses som en rimlig motprestation i ljuset av de

¹ Med kreditinstitut avses banker och kreditmarknadsföretag.

betydande fördelar som banksektorn åtnjuter genom de statliga skyddsnet som finns om ett kreditinstitut får finansiella problem.

Enligt Riksbankens uppfattning ska alla banker och övriga kreditinstitut som erbjuder betalkonton med grundläggande funktioner vara skyldiga att erbjuda kontanttjänster. Skyldigheten innebär dock inte att institutet självt behöver göra detta utan institutet kan uppdra åt andra aktörer utföra dessa tjänster. Ett förslag som omfattar alla banker och övriga kreditinstitut innebär även likabehandling och konkurrensneutralitet. Vid bedömningen av om ett institut uppfyller skyldigheten att erbjuda kontanttjänster ska tillsynsmyndigheterna kunna ta hänsyn till sådana faktorer som institutets storlek, geografisk utbredning och storlek på inlåningen etcetera. Därigenom uppfylls även principen om proportionalitet.

Insättningsmöjligheter för privatpersoner ska ingå i begreppet kontanttjänster

Kommittén föreslår ett krav på att det ska finnas insättningstjänster för näringsidkare. Kommittén konstaterar också att det är viktigt att bankerna ger även privatpersoner möjligheter att göra insättningar. Kommittén har dock inte lämnat något förslag som gäller privatpersoners möjligheter att göra insättningar. Anledningen är att kommittén bedömer att privatpersoners möjligheter att sätta in kontanter kommer att öka framöver i och med att bankerna installerar kombinerade insättnings- och uttagsautomater eller sluter avtal med betaltjänstombud som normalt även tar emot insättningar från privatpersoner.

Riksbanken anser att det är angeläget att skyldigheten att erbjuda kontanttjänster omfattar även insättningstjänster för privatpersoner. Som tidigare framhållits är detta en tjänst som konsumenterna rimligen kan förvänta sig av kreditinstitutet. Det måste också finnas en symmetri mellan uttags- och insättningsmöjligheter. Enligt Riksbankens uppfattning är risken annars betydande att möjligheterna för privatpersoner att göra insättningar kommer att minska ytterligare i framtiden. För de flesta konsumenter skulle det även vara svårt att förstå varför de kan ta ut kontanter från ett konto men inte sätta in några. Den som vill växla in kontanter mot kontotillgodohavande måste kunna göra det via sitt bankkonto. Det ingår således i bankernas roll att växla centralbankspengar mot kommersiella bankpengar och vice versa. Dessutom kommer behovet av att göra insättningar sannolikt att bli större i takt med att näringsidkare och andra slutar acceptera kontanter.

Riksbanken vill också särskilt påtala att kommitténs förslag innebär att det inte finns någon skyldighet för Post- och telestyrelsen att följa upp och rapportera vilka möjligheter privatpersoner har att sätta in kontanter. Om privatpersoners möjligheter att göra insättningar inte kommer att ingå i skyldigheten att erbjuda kontanttjänster är det i vart fall, enligt Riksbankens uppfattning, angeläget att Post- och telestyrelsen får i uppdrag att följa vilka möjligheter som finns för privatpersoner som vill göra insättningar. Vidare måste det redan nu säkerställas att åtgärder för att säkra privatpersoners insättningsmöjligheter kan sättas in med kort varsel i det fall kommitténs bedömning visar sig vara felaktig.

Lagliga betalningsmedels rättsliga status behöver klargöras

Riksbanken noterar att kommittén inte föreslår att det ska införas någon generell skyldighet för näringsidkare med flera att ta emot kontanter (se delbetänkandet s. 143 f.). Kommittén anser dels att ett sådant förslag skulle motarbeta den tekniska utvecklingen och vara förknippat med höga kostnader, dels att det skulle vara ett oproportionerligt stort ingrepp i näringsfriheten.

Riksbanken anser att kommittén därmed inte till fullo tar hänsyn till komplexiteten i frågan om vad som är ett lagligt betalningsmedel. Frågan om kontanternas varande eller icke varande rör mer än detta betalningssätts fysiska förutsättningar. Den handlar om samhällets och medborgarnas principiella behov av att det på betalningsmarknaden finns betalningsmedel utgivna av Riksbanken, det vill säga garanterade av staten. Det finns därmed anledning att ta ställning till vilken rättslig status ett lagligt betalningsmedel ska ha. Vad gäller kontanter behövs bestämmelser som innebär att sådan verksamhet som är viktig för det allmännas bästa ska omfattas av ett krav på att ta emot kontanter. Eventuella författningsförslag skulle dels kunna klargöra dagens praxis (till exempel vad avser avgifter för offentlig sjukvård, parkering, barnomsorg och färdtjänst)², dels kunna ställa krav på att sådana verksamheter som är viktiga ur ett medborgerligt perspektiv ska vara skyldiga att ta emot kontanter (till exempel apotek, färdtjänst, livsmedelsbutiker, bensinstationer).

Centralbankspengar är grundbulten i betalningssystemet och utgör en garanti för allmänhetens förtroende för kommersiella, privata bankpengar. Eftersom kontantanvändningen minskar snabbt anser Riksbanken att det är angeläget att lagstiftaren tar ställning till frågan om vad som utgör lagligt betalningsmedel i Sverige och dess koppling till den svenska kronan som valuta. Eventuell lagstiftning bör vara så teknikneutral som möjligt för att kunna tillämpas även på framtida betalningsmedel eventuellt utgivna av Riksbanken.

Post- och telestyrelsen ska följa upp tillgången till kontanttjänster

Riksbanken stödjer Riksbankskommitténs förslag att Post- och telestyrelsen ska ansvara för att på övergripande nivå följa tillgången till kontanttjänster i Sverige och att Post- och telestyrelsen får bemyndigande att meddela föreskrifter bland annat om vad som ska betraktas som rimlig tillgång när det gäller avgifter, öppettider och andra faktorer. Som framgår ovan anser Riksbanken att det ska ingå i Post- och telestyrelsens ansvar att följa upp även tillgången till insättningsmöjligheter för privatpersoner.

Liksom kommittén anser Riksbanken att föreskrifter om bland annat rimlig tillgång ska tas fram i samråd med bland annat Riksbanken. Riksbanken föreslår att skyldigheten att samråda ska framgå av författningstexten.

Post- och telestyrelsen ska vidare, genom en skrivelse till regeringen vartannat år, redogöra för hur tillgången till och efterfrågan på kontanttjänsterna har utvecklats. Om det finns skäl för det ska skrivelsen också innehålla en bedömning av behovet av ändringar i den reglering som nu föreslås. Myndigheten ska samråda med Sveriges riksbank och länsstyrelserna innan en sådan bedömning görs. Riksbanken är positiv till kommitténs förslag om samrådsskyldighet och förordar en restriktiv hållning vad gäller utfasning eller mildring av kraven på kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster.

Ingripanden och sanktioner behöver förtydligas

Riksbanken stödjer Riksbankskommitténs förslag att Finansinspektionen ska få möjlighet att förelägga institut att vidta rättelse och att, vid behov, ingripa mot institutet och besluta om sanktionsavgift. Finansinspektionen har redan idag tillsyn över banker och andra kreditinstitut och har därmed, enligt Riksbankens uppfattning, bred kompetens att fatta beslut om sanktioner etcetera. Riksbanken anser att arbetsfördelningen mellan Post- och telestyrelsen

² Enligt gällande domstolspraxis får offentliga vårdinrättningar inte vägra att ta emot kontanter vid betalning av patientavgifter. Patientavgifter är av offentlighetsrättslig karaktär och det krävs därför lagstiftning för att en offentlig verksamhet ska kunna frångå skyldigheten att ta emot kontanter. Avgifter för transporter, barnomsorg och parkering anses dock vara av privaträttslig natur och det är därför möjligt att avtala bort skyldigheten att ta emot kontanter.

och Finansinspektionen är väl avvägd och att myndigheternas kompetens utnyttjas på bästa sätt.

Det föreslagna sanktionssystemet är emellertid komplicerat. Det kommer därför att behövas vägledning och förtydliganden från riksdagen av hur sanktionsbestämmelserna är tänkta att fungera i praktiken. Det måste vara klart och tydligt vad som gäller, inte bara för de utsedda myndigheterna, utan även för marknaden och allmänheten. Det behöver till exempel klargöras att ett institut som inte lever upp till kraven på att erbjuda kontanttjänster – och som fått sanktionsavgift för det – kan få en sanktionsavgift för samma brist ännu en gång om den inte åtgärdats.

Riksbanken noterar vidare att en tredjedel av de institut som kommittén föreslår ska omfattas av kravet på att erbjuda kontanttjänster är filialer från EES-länder. Det innebär att Finansinspektionen ska underrätta tillsynsmyndigheten i institutets hemland i det fall institutet inte uppfyller sina skyldigheter. Därefter är det hemlandsmyndigheten som ska vidta åtgärder mot institutet. Därmed finns det anledning att klargöra vilka ingripande- och sanktionsmöjligheter som tillsynsmyndigheter i andra EES-länder har i det fall en sådan filial inte lever upp till skyldigheterna att erbjuda kontanttjänster till sina kunder. Sanktionsmöjligheterna bör inte vara sådana att kreditinstitut som står under Finansinspektionens tillsyn riskerar att hamna i sämre ställning än filialer från EES-länder som står under hemlandets tillsyn. Utgångspunkten måste vara att institut som är aktiva på den svenska marknaden kan verka under samma förutsättningar och villkor oavsett institutets hemvistland.

Statliga insatser

Riksbanken stödjer Riksbankskommitténs förslag att utvidga möjligheterna till statligt stöd till företag som möjliggör för annat företag att kunna tillhandahålla grundläggande betaltjänster. Riksbanken stödjer vidare förslaget att utöka informations- och marknadsföringsinsatserna när det gäller möjligheten att söka statligt stöd för tillhandahållare av grundläggande betaltjänster.

På direktionens vägnar

Stefan Ingves

Katarina Grönvall

I beslutet har deltagit: Stefan Ingves (ordförande), Kerstin af Jochnick, Per Jansson, Martin Flodén, Henry Ohlsson och Cecilia Skingsley.

Föredragande har varit Monika Johansson.