

Lagrådsremiss

Åtgärder för att stärka kontanternas funktionssätt

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 18 december 2025

Niklas Wykman

Fredrik Opander
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Kontantanvändningen fortsätter att minska men det är viktigt att slå vakt om kontanternas funktionalitet som betalningsmedel. För att kontanter ska vara ett fungerande betalningsmedel måste det vara möjligt att betala med kontanter, framför allt för de varor och tjänster som är av den mest grundläggande behovsnaturen. I lagrådsremissen föreslås därför i huvudsak följande:

- Livsmedelsbutiker och apotek ska som huvudregel vara skyldiga att ta emot kontanter som betalning för försäljning av varor och tjänster på fysiska försäljningsställen som har bemannad kassa.
- Skyldigheten ska inte gälla om den innebär att säkerheten för verksamhetens personal inte kan upprätthållas på försäljningsstället, om det finns risk för att försäljningsstället behöver läggas ner på grund av kostnaden för att hantera kontanter eller om det finns skäl för att neka att ta emot kontant betalning vid en enskild försäljning.
- Konsumenter ska kunna göra kontantinsättningar i betryggande utsträckning i hela landet.
- Det ska finnas lämpliga och behovsanpassade tjänster för växelhantering och dagskasseinsättning för företag.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om skyldighet för livsmedelsbutiker och apotek att ta emot kontant betalning	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster	6
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Kontanternas funktionssätt.....	9
4.1	Rättslig reglering	9
4.2	Kontantanvändningen minskar till förmån för digitala betalningsmedel.....	11
4.2.1	Trots minskad användning har kontanter fortsatt en viktig roll	12
4.2.2	Varierande acceptans av kontant betalning	12
4.3	Beredskap i betalningssystemet kräver flera olika betalsätt	13
4.4	Utbudet av kontantservice	14
4.4.1	Platser för uttag av kontanter.....	14
4.4.2	Insättning av kontanter	15
4.4.3	Tjänster för växelhantering.....	17
4.4.4	Kontant betalningsförmedling	17
4.5	Risker med kontanter.....	17
5	Skyldighet för livsmedelsbutiker och apotek att ta emot kontant betalning.....	18
6	Utvidgning av skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster	23
6.1	Platser för kontantinsättningar för konsumenter.....	23
6.2	Tjänster för växelhantering och dagskasseinsättning	25
6.3	Tillsyn och ingripande.....	28
6.4	Tillträde till kontanttjänster	30
7	Offentligrättsliga tjänster	31
8	Riksbankens ansvar.....	32
9	Ikraftträdande.....	33
10	Konsekvensanalys.....	35
11	Författningskommentar.....	39
11.1	Förslaget till lag om skyldighet för livsmedelsbutiker och apotek att ta emot kontant betalning	39
11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster	41
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Kontantutredningen	44
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	52

Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	56
----------	--	----

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om skyldighet för livsmedelsbutiker och apotek att ta emot kontant betalning,
2. lag om ändring i lagen (2010:851) om betaltjänster.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om skyldighet för livsmedelsbutiker och apotek att ta emot kontant betalning

Härigenom föreskrivs följande.

Skyldighet att ta emot kontant betalning

1 § Livsmedelsbutiker och apotek ska vara skyldiga att ta emot kontant betalning vid försäljning av varor och tjänster på fysiska försäljningsställen med bemannad kassa.

Som kontanter räknas sedlar och mynt.

Skyldigheten gäller för en betalning om högst 0,1 prisbasbelopp och inte fler än 25 mynt.

Begränsningar av skyldigheten att ta emot kontant betalning

2 § Skyldigheten i 1 § gäller inte om den gör att

1. säkerheten inte kan upprätthållas på försäljningsstället, eller
2. det inte går att hålla försäljningsstället öppet på grund av kostnaden för att hantera kontanter.

Undantag vid enskilda försäljningar från skyldigheten att ta emot kontant betalning

3 § En aktör som avses i 1 § får neka att ta emot kontant betalning vid en enskild försäljning om det finns skäl för det.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:751) om betaltjänster
dels att 9 kap. 1–3, 6, 7 och 13 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 9 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

1 §¹

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

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

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

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

1 a §

Kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som anges i 1 § andra och tredje styckena ska till företag tillhandahålla lämpliga och behovsanpassade tjänster för växelhantering och dagskassinsättningar.

2 §²

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

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

¹ Senaste lydelse 2019:1226.

² Senaste lydelse 2019:1226.

3 §³

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

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

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

6 §⁴

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

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

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

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

7 §⁵

Sanktionsavgiften ska beräknas till produkten av

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

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

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

3. 5 000 kronor.

13 §⁶

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

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

³ Senaste lydelse 2019:1226.

⁴ Senaste lydelse 2019:1226.

⁵ Senaste lydelse 2019:1226.

⁶ Senaste lydelse 2019:1226.

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

8

3 Ärendet och dess beredning

Finansmarknadsministern beslutade den 12 januari 2024 att ge en sakkunnig i uppdrag att utreda och lämna förslag på insatser som kan stödja privatpersoners, företags och föreningars möjligheter att betala med kontanter, där dessa bedöms ha en särskild roll som betalningsmedel. I uppdraget ingick också att föreslå åtgärder för att stödja tillgången till kontanttjänster. I december 2024 överlämnades promemorian Kontantutredningen (Fi2024/00068). I den föreslås att betalningar med kontanter ska underlättas i olika avseenden.

En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringen.se och i Finansdepartementet (Fi2024/02595).

I lagrådsremissen behandlas promemorians förslag.

4 Kontanternas funktionssätt

4.1 Rättslig reglering

Kontanter (sedlar och mynt) och beredskapspengar som ges ut av Sveriges riksbank (Riksbanken) är lagliga betalningsmedel (4 kap. 12 § lagen [2022:1568] om Sveriges riksbank, i det följande benämnd riksbankslagen).

Innebörden av att kontanter är lagligt betalningsmedel är att var och en är skyldig att ta emot sedlar och mynt som betalning (prop. 1986/87:143 s. 64 och prop. 2021/22:41 s. 122). Skyldigheten kan dock avtalas bort i civilrättsliga förhållanden eller vissa offentligrättsliga förhållanden av civilrättslig karaktär (HFD 2015:49). Det kan också göras undantag från skyldigheten i författning (se t.ex. 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen [2011:1244]).

En förutsättning för att företag ska vara villiga att ta emot kontanter är att konsumenterna använder kontanter i tillräcklig utsträckning. Detta förutsätter i sin tur att konsumenterna kan göra kontantuttag från sina konton hos banker och kreditmarknadsföretag (kreditinstitut). Det är också nödvändigt att företag kan få tillgång till växelkassa samt sätta in sina dagskassor på konton för att på så sätt omvandla kontanterna till pengar på konton hos instituten. Det är via detta kretslopp av uttag och insättningar hos instituten som kontanter i huvudsak cirkulerar ute i samhället.

Flödet av kontanter i samhället – från det att en sedel eller ett mynt produceras och ges ut av Riksbanken till dess att de makuleras – kan beskrivas som en kedja (kontantkedjan). Kontantkedjan består av kontantutgivning, depåverksamhet, uppräkningsverksamhet, kontanttransporter, försäljning av kontanter, tillgång till kontanter och betalning med kontanter. Riksbankens ansvar i fråga om kontantkedjan gäller kontantutgivning, depåverksamhet och övervakning av hanteringen av kontanter (4 kap. 2–8 §§ riksbankslagen).

Regeringen har som mål att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster, inbegripet kontantuttag och dagskassainsättningar till rimliga priser (prop. 2006/07:55). Det har också funnits en generell efterfrågan från konsumenter och företag på dessa tjänster även om de använder andra betalningsmedel i allt större utsträckning (prop. 2019/20:23 s. 31).

Användningen av kontanter i Sverige har minskat snabbt sedan ett antal år tillbaka. Frågan om kontanternas roll på betalningsmarknaden har varit föremål för flera utredningar där slutsatsen varit att det är viktigt att slå vakt om kontanters funktionalitet som betalningsmedel.

För att säkerställa en viss lägsta nivå på tillgång till kontanttjänster för konsumenter och företag gäller sedan januari 2021 att de sex största kreditinstituten på den svenska marknaden är skyldiga att tillhandahålla kontanttjänster i betryggande utsträckning i hela landet. Det innebär att institut som tillhandahåller betalkonton med grundläggande funktioner till konsumenter ska tillhandahålla platser för kontantuttag för konsumenter och att institut eller filialer som tillhandahåller betalkonton till företag ska tillhandahålla platser för dagskassainsättningar för företag (9 kap. 1 § lagen [2010:751] om betaltjänster [betaltjänstlagen]).

Skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster har både en geografisk och en funktionell innebörd. Den geografiska innebörden är att högst 0,3 procent av befolkningen får ha ett längre vägavstånd än 25 kilometer mellan folkbokföringsadressen och den närmaste platsen för kontantuttag, och högst 1,22 procent av befolkningen ha ett längre vägavstånd än 25 kilometer mellan folkbokföringsadressen och den närmaste platsen för dagskassainsättning (13 § förordningen [2010:1008] om betaltjänster [betaltjänstförordningen]).

Den funktionella innebörden av skyldigheten innebär att platser för kontanttjänster ska vara tillgängliga, dvs. ha rimliga öppettider och avgifter och vara användarvänliga, framför allt för personer med funktionsnedsättningar.

Post- och telestyrelsen utövar tillsyn över att kreditinstituten uppfyller sina skyldigheter att tillhandahålla kontanttjänster medan Finansinspektionen ingriper mot överträdelser (9 kap. 2–12 §§ betaltjänstlagen).

Vidare ska Post- och telestyrelsen lämna en rapport till regeringen vartannat år om utvecklingen utifrån vad som kommit fram i tillsynen. Finansinspektionen, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Riksbanken och Tillväxtverket ska ges tillfälle att lämna underlag till rapporten (6 b § andra stycket förordningen [2007:951] med instruktion för Post- och telestyrelsen).

Riksbanken har sedan 2023 ett tydligare mandat när det gäller kontanter. Riksbanken ska följa, analysera och vid behov samordna hanteringen av kontanter i Sverige. Ett företag som bedriver verksamhet som påverkar tillgången till kontanter i Sverige ska informera Riksbanken om företaget avser att upphöra med denna verksamhet (4 kap. 8 § riksbankslagen).

Länsstyrelserna ska bevaka tillgången till grundläggande betaltjänster, bl.a. att ta ut kontanter och att sätta in dagskassar på bankkonton, som motsvarar samhällets behov (2 § förordningen [2017:869] om bevakning av grundläggande betaltjänster).

4.2 Kontantanvändningen minskar till förmån för digitala betalningsmedel

Kontantanvändningen minskar snabbt i samhället till följd av bl.a. nya, enklare och billigare tjänster för kortbetalningar samt en kraftig ökning av omedelbara betalningar, inte minst i form av tjänsten Swish.

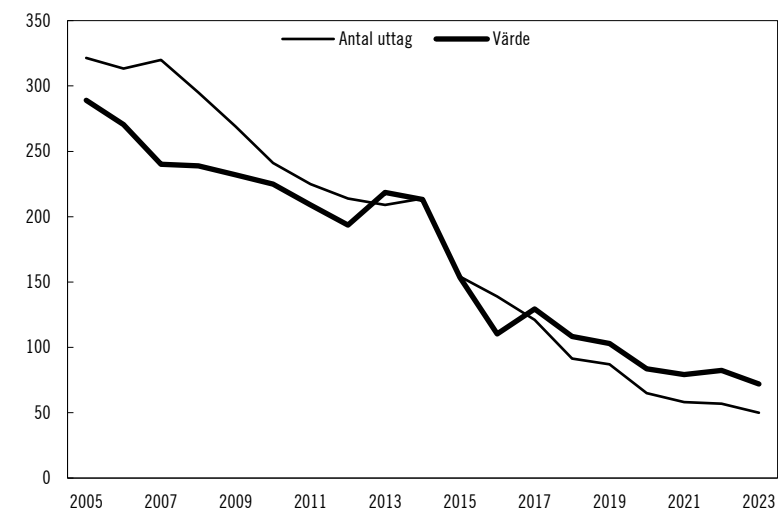
I juni 2023 utgjordes knappt 0,9 procent av de pengar som cirkulerar i ekonomin av kontanter mätt som andel av BNP, vilket kan jämföras med 1,16 procent 2020 och 2,74 procent 2010, enligt Riksbankens Betalningsrapport 2025. Även i övriga Europa minskar användningen av kontanter även om nivån inte är lika låg som i Sverige. För euroområdet utgjorde kontanter 10,97 procent av de pengar som cirkulerar i ekonomin 2023 (Europeiska centralbanken: Study on the payment attitudes of consumers in the euro area 2024).

Enligt Riksbankens undersökning Svenska folkets betalningsvanor 2023 sker de allra flesta betalningarna i Sverige, mätt som antalet transaktioner, med kort följt av Swish. Kontanta betalningar mellan privatpersoner har till stor del ersatts av Swish. I dag görs ca vart tionde köp i butik med kontanter, vilket kan jämföras med vart fjärde köp 2010. Nästan hälften av de tillfrågade i Riksbankens undersökning svarade att de gör minst ett kontantköp i månaden. Det finns inga skillnader mellan kvinnor och män när det gäller användningen av kontanter.

Av undersökningen framgår att strax under en tredjedel, framför allt yngre personer, har minskat sin kontantanvändning främst på grund av att få betalningsmottagare accepterar kontanter och att det är enkelt att använda digitala betalningsmedel. Endast en av tio har ökat sin kontantanvändning, främst äldre, vilket uppges framför allt bero på trygghet/säkerhet och att det är lätt att hålla koll på sin ekonomi. Den minskade kontantanvändningen återspeglas även i uttagen av kontanter, se figur 1, där både antalet uttag och transaktionsvärdet minskat (Riksbankens Betalningsrapport 2025).

Figur 4.1 Kontantuttagen har minskat under en längre period

Kontantuttag, antal miljoner transaktioner respektive transaktionsvärde i miljarder kronor



Källa: Riksbanken.

4.2.1 Trots minskad användning har kontanter fortsatt en viktig roll

Trots att användningen av kontanter minskar visar flera undersökningar att det är en majoritet av befolkningen som vill ha kvar kontanter. I Bankomat AB:s undersökning om allmänhetens inställning till kontanter, från våren 2024, svarade 83 procent att de vill ha kvar kontanter som möjligt betalningsmedel även i framtiden medan 11 procent ville se ett helt kontantfritt samhälle. Det fanns inga större skillnader mellan män och kvinnors inställning men äldre var mer angelägna om att ha kvar kontanter medan yngre var mer positiva till ett kontantlöst samhälle, även om en majoritet i alla åldersgrupper ville ha kvar kontanter. Enligt Riksbankens undersökning Svenska folket betalningsvanor från 2023 är 44 procent negativa eller mycket negativa till att användningen av kontanter minskar alltmer i Sverige. På frågan om de svarande skulle klara sig utan kontanter i samhället såsom samhället ser ut idag uppgav 31 procent att de inte skulle klara sig utan kontanter.

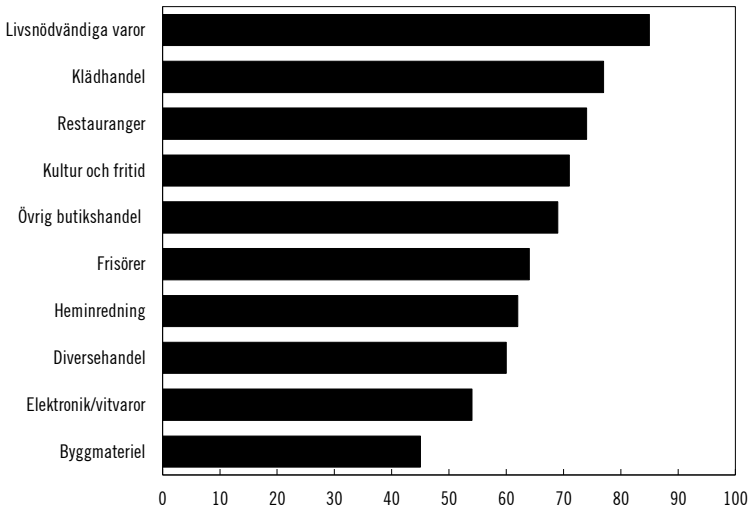
4.2.2 Varierande acceptans av kontant betalning

Möjligheten att betala med kontanter skiljer sig åt mellan olika verksamheter och olika delar av landet. Enligt Riksbankens Betalningsrapport 2025 är det 71 procent av företagen inom detaljhandeln samt restauranger och frisörer som accepterar kontanter. Det är det betydligt fler företag som säljer dagligvaror som tar emot kontanter än de som säljer sällanköpsvaror.

Högst kontantacceptans är det inom detaljhandeln med livsnödvändiga varor (85 procent), se figur 2.2.

Figur 4.2 Kontantacceptansen varierar mellan olika branscher

Andel av de svarande som accepterar kontanter, andelar i procent



Källa: Riksbanken.

Enligt Svensk Handels undersökning från 2024 accepterar 91 procent av detaljhandeln kontant betalning, dvs. 20 procentenheter högre än i Riksbankens undersökning. Av undersökningen framgår också att 97 procent av dagligvaruhandeln accepterar kontant betalning.

Möjligheten till kontant betalning på apotek undersöktes av Kontantutredningen. Enligt promemorian kunde inte något apotek identifieras som inte accepterar kontant betalning. Förutsättningarna för att betala kontant på fysiska apotek bedömdes därför i promemorian som tämligen hög.

Den viktigaste faktorn för att företagen ska acceptera kontanter är att kunderna efterfrågar det, enligt Riksbankens Betalningsrapport 2025. Ytterligare skäl som många företag anser som viktiga är att de vill inkludera vissa kunder samt vara förberedd för kris och krig. Av de företag som inte accepterar kontanter har drygt 40 procent slutat ta emot kontanter de senaste fem åren medan 40 procent uppger att de aldrig tagit emot kontanter. Det främsta skälet till att sluta ta emot kontanter är säkerhetsrisken, följt av tidsåtgången för att hantera kontanter och slutligen svårigheter att sätta in dagskassan (Riksbankens Betalningsrapport 2025).

4.3 Beredskap i betalningssystemet kräver flera olika betalsätt

Ett betalningssystem som fungerar stabilt och störningsfritt utgör en förutsättning för ett välfungerande samhälle och en allvarlig störning i betalningssystemet kan medföra att privatpersoner och företag inte kan

göra sina betalningar. För att skapa redundans i betalningssystemet krävs att det finns olika sätt att genomföra betalningar och att de betalsätt som ska användas under kris även fungerar under normala omständigheter.

Kontanter har en viktig funktion som ett av flera betalsätt. Den minskade användningen av kontanter har ökat behovet av andra betalsätt och att dessa kan fungera vid störningar i det digitala betalningssystemet. Eftersom de flesta betalningar genomförs med kort är möjligheten att upprätthålla kortbetalningar även vid störningar i de digitala systemen en viktig åtgärd för att stärka Sveriges betalningsberedskap och öka motståndskraften i det digitala systemet.

Riksbanken har sedan 2024 lett en arbetsgrupp tillsammans med marknadsaktörer för att ta fram ett system för att göra det möjligt att betala med kort även när internet inte fungerar, s.k. kortbetalningar offline. Målet för arbetet har varit att möjliggöra för köp av nödvändiga varor vid störningar som varar i upp till sju dagar.

I oktober 2025 träffades en överenskommelse mellan Riksbanken och representanter från betalningsmarknaden om att öka möjligheten att göra kortbetalningar offline för nödvändiga varor såsom mat, medicin och bränsle. Möjligheten ska gälla för fysiska betalkort och tillhörande pinkod för personer över 18 år med kort utfärdade av de banker som omfattas av Riksbankens beredskapsregler.

Deltagarna i arbetsgruppen (kortutgivare, kortnätverk, kortinlösare, detaljhandeln och Riksbanken) ska genomföra vissa åtgärder för att möjliggöra detta. Målet är att åtgärderna ska vara på plats senast den 1 juli 2026.

Möjlighet att kunna göra kortbetalningar offline är ett viktigt steg för att stärka betalningsberedskapen och öka motståndskraften mot störningar i det digitala betalningssystemet. Det finns anledning att följa den fortsatta utvecklingen av Riksbankens arbete.

4.4 Utbudet av kontantservice

Enligt Post- och telestyrelsens återsrapportering av tillsynen av kontanttjänster 2025, så har antalet företag som tillhandahåller platser för kontanttjänster minskat från 73 företag våren 2021 till 57 företag våren 2025. Av de kreditinstitut som är skyldiga att tillhandahålla grundläggande kontanttjänster enligt gällande reglering är det ingen som erbjuder detta i egen regi vid de egna kontoren. Tjänster för uttag och insättningar av kontanter har överlåtits till det av samma institut delvis gemensamägda Bankomat AB, som tillhandahåller automatiserade tjänster för detta.

4.4.1 Platser för uttag av kontanter

Antalet platser för kontantuttag uppgick våren 2025 till totalt 3 373, varav ca 60 procent utgjordes av automatiska tjänster och resterande genom manuella tjänster, enligt Post- och telestyrelsen. Platserna för kontantuttag tillhandahålls främst av Ica Banken AB (ca 44 procent av platserna), Bankomat AB (ca 34 procent) och Nokas CMS AB (ca 14 procent) men även av sparbankerna (3 procent) samt en rad övriga aktörer (sammanlagt

5 procent). Platserna för manuella tjänster erbjuds i dagsläget främst av Ica-butiker (ca 1 300 platser) genom uttag av kontanter i butikernas kassor. Uttag via Ica-butiker sker om det finns medel i kassan och erbjuds endast till kunder i Ica Banken och Swedbank. Exkluderas Ica-butiker återstår ca 200 platser för manuella uttag varav 119 av dessa är bankkontor med krav på kundtillhörighet för uttag. Resterande 81 platser tillåter uttag över disk för alla bankkunder och är fördelade mellan aktörerna Change Group Sweden AB och Forex Bank Aktiebolag.

Kreditinstitutens skyldighet att tillhandahålla platser för uttag är fastställda genom krav på nationell nivå. För uttag av kontanter ska enligt nuvarande regelverk högst 0,3 procent av befolkningen, den s.k. exklusionskvoten, ha ett vägvstånd som är längre än 25 kilometer till närmaste plats för kontantuttag. Tillsynen sker därför genom en bedömning av den geografiska täckningen baserat på samtliga platser där kontanttjänsterna tillhandahålls, oavsett vilken aktör som tillhandahåller dem.

Enligt Post- och telestyrelsen var exklusionskvoten 0,21 procent våren 2025, vilket är en minskning jämfört med 2023, då motsvarande siffra var 0,25 procent. Sedan regelverket infördes har kraven uppfyllts samtliga år. Även om färre har längre än 25 kilometer till närmaste plats för kontantuttag så har samtidigt antalet platser minskat med ca 20 procent mellan 2020 och 2025. Minskningen är ungefär densamma oavsett geografisk indelning eller typ av kommun. Antalet platser för kontantuttag per invånare är däremot markant högre i norra Sverige och i landsbygdskommuner samtidigt som norra Sverige är överrepresenterat när det gäller antalet personer som har längre än 25 kilometer till kontantuttag. Trots minskningen av antalet platser är fördelningen mellan automatiska och manuella tjänster i stort sett oförändrad, men eftersom flera bankkontor stängts och aktören Clear On AB lämnat marknaden har det däremot skett en förändring i vilka aktörer som erbjuder manuella tjänster.

4.4.2 Insättning av kontanter

Insättning av dagskassa sker främst genom upphämtningstjänster, smarta kassaskåp eller i insättningsautomater beräknat som antal platser, men kan även ske på ett fysiskt bankkontor. Vid upphämtningstjänster hämtar ett värdebolag dagskassan direkt vid försäljningsstället och transporterar sedan dagskassan till en anläggning för uppräknings och deponerade kontanterna sätts in på företagets konto. År 2024 var Loomis Sverige AB (Loomis) den enda utföraren av upphämtningstjänster för dagskassor på kommersiell grund med ca 10 454 olika platser för upphämtning. Enligt nuvarande reglering kring kontanttjänster omfattas inte upphämtningstjänster utan det finns endast en skyldighet att tillhandahålla platser för insättning av kontanter t.ex. en insättningsautomat eller insättning på ett bankkontor.

Loomis erbjuder även smarta kassaskåp (Safepoint). Det är kassaskåp som placeras i eller i nära anslutning till verksamhetslokalen där företaget kan deponera sin dagskassa. Användaren registrerar hur mycket kontanter som deponeras och får motsvarande värde insatt på sitt konto. Loomis tömmer sedan kassaskåpet regelbundet eller vid behov och transponerar

kontanterna till en anläggning för uppräknig. År 2024 fanns det smarta kassaskåp vid ca 1 470 platser.

I insättningsautomater kan både konsumenter och företag sätta in sedlar på sitt konto. Insättningsautomaterna är ofta kombinerade uttags- och insättningsautomater och tillhandahålls av Bankomat AB. Antalet platser med insättningsautomater har ökat med ca 56 procent mellan 2017 och 2024, till ca 450 platser. Tjänsten är begränsad till ett visst antal sedlar och ett visst belopp under en begränsad tidsperiod, där varje kreditinstitut avgör limiterna. Limiterna för dagskassa varierar mellan olika banker mellan 15 000 kronor per 30-dagar period till 10 000 kronor per 7-dagars-period. Hälften av de sex kreditinstitut som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla platser för dagskasseinsättning erbjuder insättning via insättningsautomater. Det är ett begränsat antal företag som använder insättningsautomater och dessa gör oftast mindre insättningar av sedlar. De senaste åren har privatpersoners användning av insättningsautomater ökat betydligt. De limiter och begränsningar som kreditinstituten satt för insättningsautomater kan innebära begränsningar när det gäller användbarheten för företag som hanterar kontanter i en icke-obetydlig omfattning.

Ett annat alternativ för insättning av dagskassa är i serviceboxar som tillhandahålls av Loomis, där företag eller organisationer med avtal kan lämna in sedlar och mynt upp till 500 000 kronor. Antalet platser med serviceboxar har minskat de senaste åren, till ca 326 platser 2024.

På ett fåtal platser är det även möjligt att sätta in dagskassar med manuell service. År 2024 fanns det 71 platser i Sverige vilket främst utgörs av enskilda sparbanker, resterande utgörs av tjänster som tillhandahålls av ett 20-tal växlingskontor inom Change Group Sweden AB. Antalet platser för insättning i fysisk bankkassa har minskat med ca 85 procent mellan 2017–2024 och med ca 95 procent för dagskasseinsättning genom ett ombud.

I början av 2025 började Bankomat AB att på egen hand sköta kontanttransporterna till och från Bankomats automater för att långsiktigt säkra kontanttransporten till automaterna. Förändringen innebär att Bankomat AB kommer hantera den största andelen av kontanter som förs ut i samhället.

Enligt det nuvarande regelverket får högst 1,22 procent av befolkningen ha ett längre vägvstånd än 25 kilometer till närmast plats för insättning av dagskassa. De senaste åren har andelen minskat och var 0,84 procent våren 2025. Sedan regelverket infördes skyldigheten uppfyllts med undantag för juli 2025. I juli 2025 ansåg Post- och telestyrelsen inte fanns platser för dagskasseersättning i betryggande utsträckning i hela landet. Styrelsen fattade till följd av detta beslut om att överlämna ett ärende till Finansinspektionen om regelöverträdelser enligt 9 kap. 1 § andra stycket betaltjänstlagen beträffande tillhandahållande av platser för dagskasseinsättning. Finansinspektionen har avskrivit ärendet med hänvisning till att bristen åtgärdats.

Samtidigt som färre har längre än 25 kilometer till närmaste plats så har antalet platser minskat med totalt 12 procent mellan 2020 och 2025. Minskningen är större i storstadskommuner. I norra Sverige och i landsbygdskommuner har antalet platser i stället ökat. Tjänsteutbudet för platser för dagskasseinsättning har även förändrat från manuell till övervägande automatisk service.

4.4.3 Tjänster för växelhantering

Företag som tar emot kontant betalning behöver oftast en växelkassa. Fram till för ett par år sedan kunde företag köpa sedlar i lägre valörer och mynt från sitt lokala bankkontor. Flertalet bankkontor har de senaste åren slutat hantera kontanter och i dagsläget är det endast från ett mindre antal sparbanker som fortsatt erbjuder köp av växelkassa. Eftersom platserna för dagskasseinsättning utgörs framför allt av insättningsautomater, som inte hanterar mynt, utgörs företags tillgång till tjänster för växelhantering främst av tjänster som tillhandahålls av Loomis. Från Loomis kan företag köpa färdiga ”paket” med mindre valörer av sedlar och mynt (ca 120 000 färdiga paket såldes enligt Loomis 2024) eller få växelkassa levererat i samband med upphämtning av dagskassa. Företag som inte har avtal med Loomis för upphämtning av dagskassa eller använder Loomis andra tjänster för deponering av dagskassa, såsom serviceboxar eller smarta kassaskåp, har inte möjlighet att deponera kontanter i mynt. Sammantaget har utvecklingen avseende platser för insättning och förändringen från manuell till automatisk service inneburit att möjligheterna att få tillgång till tjänster för växelhantering minskat. I likhet med möjligheterna till upphämtning av dagskassa, är Loomis i princip ensam tillhandahållare av tjänster för växelhantering.

4.4.4 Kontant betalningsförmedling

Kontanter och även kontant betalningsförmedling, dvs. manuell service för att betala räkningar med kontanter kan fylla en viktig roll för de personer som av olika anledningar inte kan hantera elektroniska betalmedel. Det finns ingen skyldighet för kreditinstituten eller filialer till utländska kreditinstitut att tillhandahålla kontant betalningsförmedling. Sedan Clear On AB lade ner sin tjänst Kassagirot och de flesta bankkontor har avvecklat hantering av kontanter och kontant betalning är det nästan bara sparbankerna (110 kontor) och Change Group Sweden AB (26 kontor) som erbjuder kontant betalningsförmedling. Sedan 2025 har den nya aktören Svensk Betaltjänst AB etablerat sig genom åtta ombud som tillhandahåller betalningsförmedling med kort och/eller kontanter. För den som har ett bankkonto men av olika orsaker inte önskar göra sina betalningar digitalt erbjuder flera banker tjänsten brevgirot. Möjligheten till betalningsförmedling med kort eller genom kontoöverföring erbjuds på över 700 bankkontor, till bankens egna kunder med konto i banken.

4.5 Risker med kontanter

Att hantera kontanter är förknippat med risk att utsättas för rån eller annan brottslighet. I takt med att både säkerheten kring kontanthantering och elektroniska betalningsmedel som kortbetalning ökat samt att många bankkontor avvecklat manuell hantering av kontanter har även antalet rån av bankkontor och värdetransporter minskat och är numera mycket ovanliga. Även antalet rån mot andra verksamheter har minskat men trots att antalet anmälda butiksran nästan halverats genomförs fortsatt rån mot

dessas verksamheter. Målet för butiksrånen är ofta mer varierat än enbart kontanter, eftersom den ökade medvetenheten kring risker med kontanthantering har minskat incitamenten att begå rån i syfte att komma över kontanter. Trots utvecklingen så finns det fortsatt en högre risk för verksamheter som hanterar kontanter än för de som är kontantfria.

Kontanter innebär även en risk för penningtvätt. För att kunna använda brottsvinster i den legala ekonomin har kriminella ett behov av att dölja ursprunget av pengarna. Penningtvätt handlar om att bryta spårbarheten mellan brott och brottsvinster. En betalning med kontanter är anonym i jämförelse med en digital betalning vilket medför att kontanter är ett attraktivt betalningsmedel i den illegala ekonomin. Enligt Polismyndighetens rapport Penningtvätt genom utförsel av kontanter (2023) är t.ex. transport av kontanter över landgränser ett vanligt led i penningtvättsupplägg. I ett internationellt kriminellt kretslopp finns stora behov av att flytta kontanter. Enligt Polismyndigheten bedöms miljardbelopp årligen transporteras ut ifrån Sverige, där penningtvätt och återinvestering i ny brottslighet uppges vara vanliga syften. De flesta kriminella nätverk som har hög kapacitet använder även företag som plattformar i någon utsträckning för sina brottsupplägg (Polismyndighetens rapport Finanspolisen informerar – Kriminella nätverk tvättar pengar genom företag från 2024). Genom att kontrollera, infiltrera eller själva driva företag kan kriminella aktörer utnyttja verksamheterna som fasader för brottsupplägg och storskalig penningtvätt.

Regelverket, åtgärderna och arbetet mot penningtvätt har succesivt byggts ut. År 2024 beslutade EU om ett nytt regelverk som bl.a. omfattar beloppsgränser för kontanta betalningar. I arbetet mot penningtvätt har de företag vars verksamhet är förknippad med särskild risk för att utnyttjas för ändamålet, verksamhetsutövarna, en central roll genom deras skyldigheter att ha kännedom om och övervaka sina kunder samt rapportera misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism till Polismyndigheten. Det är hos verksamhetsutövarna – t.ex. kreditinstituten – som transaktionerna sker och det är därför även många av de förebyggande verktygen finns för att förhindra att brottsvinster placeras och flyttas vidare.

Att försvåra penningtvätt är ett viktigt verktyg för att göra kriminella aktiviteter mindre lönsamma. Arbetet mot penningtvätt är därför en central i del i arbetet med att bekämpa den kriminella ekonomin.

5 Skyldighet för livsmedelsbutiker och apotek att ta emot kontant betalning

Regeringens förslag

Livsmedelsbutiker och apotek ska vara skyldiga att ta emot kontanter som betalning för försäljning av varor och tjänster på fysiska försäljningsställen som har bemannad kassa. Skyldigheten ska inte gälla om säkerheten för personal inte kan upprätthållas eller om det finns risk för

att livsmedelsbutiker eller apotek behöver läggas ner. En aktör ska kunna neka att ta emot kontant betalning vid en enskild försäljning.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorians stämmer i allt väsentligt överens med regeringens förslag. I promemorian föreslås att den nya skyldigheten ska regleras i betaltjänstlagen. Vidare föreslås i promemorian ytterligare begränsningar och undantag från skyldigheten.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser, t.ex. *E-hälsomyndigheten*, *Svensk Dagligvaruhandel* och *Svensk Handel* tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget.

Finansinspektionen avstyrker förslaget och anser – likt *Sparbankernas Riksförbund* och *Åklagarmyndigheten* – att en skyldighet att ta emot kontant betalning förutsätter att det finns tillräckligt underlag för att kunna ta ställning till förslagen och efterfrågar en bredare analys som bl.a. innefattar den digitala utvecklingen och risker för bl.a. penningtvätt. *Polismyndigheten* framhåller att arbetet för finansiell inkludering och att stärka den civila beredskapen behöver balanseras mot de risker som hanteringen och användningen av kontanter innebär ur ett brottsbekämpande perspektiv, främst riskerna för penningtvätt. Finansinspektionen framför att vissa konsumentgrupper som i dagsläget är beroende av kontanter skulle ha mer nytta av åtgärder som gör det möjligt för dem att bli digitalt inkluderade eller enklare och mer användarvänliga digitala verktyg. Vissa remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Västra Götaland* och *Länsstyrelsen i Skåne*, anser att det är oklart hur förslaget förhåller sig till EU:s nya penningtvättsregelverk, som bl.a. omfattar en övre gräns för kontanta betalningar.

Livsmedelsverket och *Sparbankernas Riksförbund* anser att självreglering är att föredra framför lagstiftning. *Sveriges Apoteksförening* framhåller att apotekens beredskap är beroende av det omgivande samhället, bl.a. den digitala infrastrukturen, för att kunna fungera under kris och krig.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Tandvård- och läkemedelsförmånsverket*, *Svensk Dagligvaruhandel*, *Svensk Handel* och *Sveriges Apoteksförening* anser att det finns behov av begränsningar av skyldigheten att ta emot kontant betalning.

Vissa remissinstanser, t.ex. *Finansinspektionen* och *Svenska Bankföreningen*, framför att en skyldighet att ta emot kontant betalning inte bör regleras i betaltjänstlagen.

Tillväxtverket framför att begreppet dagligvaror bör användas i stället för livsmedel.

Post- och telestyrelsen väcker frågor om tillsynens karaktär.

Revisorsinspektionen anser att det inte är en ändamålsenlig avgränsning att skyldigheten att ta emot kontant betalning är begränsad till de butiker och apotek som omfattas av krav på extern revisor.

Flera remissinstanser, bl.a. *Funktionsrätt Sverige*, *Konsumentverket*, *Loomis Sverige AB*, *Länsstyrelsen i Västra Götaland*, *Myndigheten för*

delaktighet Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Riksbanken och Säkerhetspolisen framhåller att tillämpningsområdet för förslaget behöver breddas så att fler områden eller varor omfattas.

Ett fåtal remissinstanser t.ex. *Försvarsmakten*, anser att det bör införas en allmän skyldighet att ta emot kontanter.

Skälen för regeringens förslag

En skyldighet att acceptera kontantbetalning införs

Regeringen har som mål att alla i samhället ska kunna ha tillgång till grundläggande betaltjänster. Kontanter har trots den minskade användningen fortsatt en särställning på betalningsmarknaden, vilket framförs av flera remissinstanser och i olika undersökningar. Det finns också fortsatt en generell efterfrågan på kontanter hos konsumenter och företag, även om andra betalmedel används i allt större omfattning. Kontanternas särställning beror inte bara på att det är ett lagligt betalningsmedel som tillhandahålls av staten vars värde staten också ytterst garanterar utan även på att kontanter till sin fysiska form besitter vissa egenskaper som få andra betalmedel har. Kontanter är därför ett mer lättillgängligt betalningsmedel för personer som av olika skäl inte kan använda digitala betalningsmedel. Kontanter kan också vara ett användbart betalningsmedel i situationer där den enskilde behöver stöd för att handla och inte själv hanterar betalningen. Kontanter har även en funktion i beredskapshänseende som ett av flera betalningsmedel.

Trots skyldigheten för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster, som trädde i kraft den 1 januari 2021, har kontantanvändningen fortsatt att minska. Om tillgången till kontanter fortsätter att minska kan kontanter på sikt riskera att sakna reell betydelse som betalningsmedel. Därmed finns risk för att den av riksdagen och regeringen fastställda målsättningen att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser inte kommer att kunna säkerställas i framtiden. En sådan utveckling innebär allvarliga problem för samhället i stort som inte bara har att göra med utanförskap och bristande integritet för delar av befolkningen utan också med säkerhet, beredskap och effektivitet på betalningsmarknaden.

Till skillnad från *Finansinspektionen* anser regeringen mot den ovan angivna bakgrunden att det är viktigt att slå vakt om kontanters funktionalitet som betalningsmedel. Detta förutsätter att det är möjligt att betala med kontanter, framför allt för de varor och tjänster som är av den mest grundläggande behovsnaturen.

Möjligheten att betala med kontanter skiljer sig åt mellan olika sektorer, där den största kontantacceptansen finns inom detaljhandeln med livsnödvändiga varor. Regeringen anser – i likhet med promemorian – att en förebyggande lagstiftning bör införas för att säkerställa kontanters fortsatta funktionalitet i fråga om livsmedelsbutiker och apotek. Syftet är att säkerställa att dagens möjligheter till kontant betalning i livsmedelsbutiker och på apotek kan upprätthållas även framöver. För att kontanters funktion ska kunna garanteras i händelse av störningar är det en förutsättning att det finns strukturer som kan upprätthållas under normala förhållanden, så att kontanter kan vara ett av flera betalningssätt under höjd beredskap eller frestida krissituationer.

I promemorian görs överväganden om att skyldigheten att ta emot kontant betalning bör gälla för livsmedelsbutiker och apotek som omfattas av krav på att anlita extern revisor. Det lämnas emellertid inte några författningsförslag. I likhet med *Revisorsinspektionen* anser regeringen att en sådan begränsning inte framstår som ändamålsenlig, eftersom förutsättningarna för revisionsplikt för vissa företag kan variera från år till år.

När det särskilt gäller apotek är det lika viktigt för allmänheten att inköp läkemedel eller egenvårdsprodukter som säljs receptfritt över disk på apotek, där det kan göras i samråd och konsultation med kvalificerad personal, kan göras med kontanter på samma sätt som de läkemedel som ordinerats via receptföreskrivning från en läkare. Genom att alla varor och tjänster på apotek och i livsmedelsbutiker omfattas ökar även förutsägbarheten för var och vilka varor som är möjliga att betala kontant.

Det bör därför införas en skyldighet för livsmedelsbutiker och apotek att ta emot kontant betalning. Skyldigheten bör gälla fysiska försäljningsställen med bemannad kassa. Skyldigheten bör gälla för köp av alla varor i butiken eller apoteket. Skyldigheten riktar sig mot livsmedelsbutiker och apotek och innebär ingen rättighet för konsumenter att betala med kontanter i varje enskilt fall.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Finansinspektionen* och *Svenska Bankföreningen* framför att skyldigheten att ta emot kontant betalning inte bör regleras i betaltjänstlagen.

Betaltjänstlagen innehåller – utöver bestämmelser om tillhandahållande av betaltjänster, betalkonto med grundläggande funktioner och tillsyn över och ingripanden mot betalningsinstitut och registrerade betaltjänster – bestämmelser om skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster (9 kap.). Dessa bestämmelser – som inte har en självklar placering i betaltjänstlagen – har emellertid en koppling till tillhandahållande av betalkonto med grundläggande funktioner och betalkonto. Den nu aktuella skyldigheten har ingen sådan koppling. Med hänsyn till detta och till att det inte heller finns någon sektorslagstiftning som de föreslagna bestämmelserna kan placeras i, bör bestämmelserna tas in i en ny lag.

Tillväxtverket framför att begreppet dagligvaror bör användas i stället för begreppet livsmedel. Även om begreppen till stor del är överlappande bidrar begreppet livsmedel till en större tydlighet avseende syftet med regleringen. Skyldigheten att ta emot kontant betalning bör därför gälla för livsmedelsbutiker.

Vissa remissinstanser väcker frågor om en utvidgad skyldighet att ta emot kontant betalning. Frågan om det finns behov av en utvidgad skyldighet bör emellertid prövas från sektor till sektor och ryms inte inom ramen för lagstiftningsärendet.

Vissa undantag och begränsningar från skyldigheten att ta emot kontant betalning behövs

I promemorian föreslås att skyldigheten att ta emot kontant betalning ska begränsas på vissa sätt, bl.a. att den ska gälla för aktörer som godtar betalningsinstrument som omfattas av betaltjänstlagen, t.ex. betal- och kreditkort. Regeringen anser att det är mer ändamålsenligt att skyldigheten gäller oavsett vilka övriga betalningsmedel som accepteras, eftersom en skyldig-

het att ta emot kontant betalning som utgångspunkt bör gälla i alla livsmedelsbutiker och apotek.

Vissa remissinstanser väcker frågor om risken för penningtvätt. Regeringen konstaterar emellertid att syftet med en skyldighet att ta emot kontant betalning är att säkerställa att de mest grundläggande varorna och tjänsterna ska kunna betalas kontant. Det finns därför inte behov av att göra större betalningar med kontanta medel. Regeringen anser därför – i likhet med promemorian – att det bör införas en beloppsgräns. Genom beloppsgränsen minskar risken för att skyldigheten leder till en betydande ökning av dagskassorna i förhållande till nuvarande nivå som dels kan vara attraktivt mål för kriminella aktörer, dels innebära betydande kostnadsökningar för kontanthantering. Beloppsgränsen minskar även risken för penningtvätt. Regeringen anser därför att skyldigheten bör begränsas till att ta emot kontant betalning upp till högst 0,1 prisbasbelopp och inte fler än 25 mynt. Livsmedelsbutiker och apotek har alltså fortsatt möjlighet men ingen skyldighet att ta emot större kontanta betalningar.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Västra Götaland* och *Länsstyrelsen i Skåne*, anser att det är oklart hur förslaget förhåller sig till EU:s nya penningtvättsregelverk, som bl.a. omfattar en övre gräns för kontanta betalningar. Den föreslagna skyldigheten är en särreglering i förhållande till bestämmelserna i EU:s nya penningtvättsregelverk, som ska tillämpas först fr.o.m. sommaren 2027.

Vissa remissinstanser – bl.a. *Tandvård- och läkemedelsförmånsverket*, *Svensk Dagligvaruhandel*, *Svensk Handel* och *Sveriges Apoteksförening* – anser att det finns behov av begränsningar av skyldigheten att ta emot kontant betalning, bl.a. utifrån ökade risker och säkerheten för personal och ökade kostnader för kontanthantering som innebär att förslagen inte leder till att verksamheter behöver avvecklas. Sveriges Apoteksförening framför att ökade kostnader för kontanthantering kan påverka apoteksbranschens lönsamhet, eftersom apotekens omsättning i allt väsentligt utgörs av försäljning av receptbelagda läkemedel som ingår i läkemedelsförmånen och dessa har en bestämd prissättning och handelsmarginal.

Regeringen anser – i likhet med promemorian och remissinstanserna – att det finns behov av begränsningar av skyldigheten att ta emot kontant betalning. Regeringen bedömer att det därför bör införas ett undantag från skyldigheten om säkerhetsrisker, som upprepade rån, medför att det inte med rimliga medel går att upprätthålla säkerheten för verksamhetens personal eller om kostnaden för kontanthantering är så stor att det finns risk för att livsmedelsbutiker och apotek behöver läggas ner och därmed leda till försämrad service. Det bör också införas ett undantag från skyldigheten att ta emot kontant betalning vid enskilda försäljningar. En livsmedelsbutik eller ett apotek bör få vägra att ta emot kontanta betalningar vid enskilda försäljningar, t.ex. om det på grund av tillfälliga omständigheter inte finns förutsättningar för att ta emot kontanta betalningar vid enskilda försäljningar. Det kan t.ex. gälla om kassan är full och försäljningsstället inte kan ta emot fler sedlar eller mynt eller om en kund gör upprepade köp under en begränsad tid som inte är förenligt med syftet med skyldigheten.

Livsmedelsbutiker och apotek ansvarar för att säkerställa att skyldigheten att ta emot kontant betalning uppfylls

I promemorian finns överväganden om behovet av att en myndighet – Post- och telestyrelsen eller en länsstyrelse – utövar tillsyn över skyldigheten att ta emot kontant betalning. Det lämnas emellertid inga författningsförslag.

Livsmedelsverket och *Sparbankernas Riksförbund* är inne på att skyldigheten bör ha karaktär av självreglering, dvs att det är livsmedelsbutikerna och apoteken som avgör om de omfattas av skyldigheten att ta emot kontant betalning, medan *Post- och telestyrelsen* väcker frågor om tillsynens karaktär.

I dagsläget accepterar de allra flesta livsmedelsbutiker och apotek kontant betalning men på vissa försäljningsställen har det av olika skäl, bl.a. upprepade rånförsök, bedömts finnas skäl att inte ta emot kontanter.

Med hänsyn till den goda kontantacceptansen hos berörda aktörer anser regeringen att det i nuläget inte finns behov av en tillsynsstruktur på området. I likhet med *Livsmedelsverket* och *Sparbankernas Riksförbund* anser regeringen att de berörda företagen själva bör ansvara för att säkerställa att skyldigheten uppfylls så att det går att betala med kontanter på de aktuella försäljningsställena. Regeringen bedömer att de verksamheter som omfattas av skyldigheten, likt i dag, på ett välgrundat och välmotiverat sätt kommer att kunna avgöra när och var det finns behov av begränsningar av skyldigheten att ta emot kontant betalning.

6 Utvidgning av skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster

6.1 Platser för kontantinsättningar för konsumenter

Regeringens förslag

Kreditinstitut ska vara skyldiga att i betryggande utsträckning i hela landet tillhandahålla platser för kontantinsättningar för konsumenter.

Regeringens bedömning

Det bör inte införas ett avgiftstak för platser för kontantinsättningar för konsumenter.

Promemorians förslag och bedömning

Förslaget och bedömningen i promemorian stämmer delvis överens med regeringens förslag och bedömning. I promemorian bedöms att det finns ett behov av reglering av avgifter.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser bl.a. *Myndigheten för delaktighet*, *Riksbanken*, och *SPF Seniorerna* tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget eller bedömningen.

Finansinspektionen och *Svenska Bankföreningen* anser att det inte finns behov av en reglering av avgifterna.

Myndigheten för delaktighet framhåller att det är viktigt att kreditinstitutet tar ett större ansvar för att även de som har svårt att använda digitala betalningssätt ska få stöd och möjlighet att genomföra betalningar samt att fler i samhället ska få tillgång till och kunna använda digitala betalmedel i praktiken. *Finansförbundet* och *Svenska Bankföreningen* lyfter fram att det finns andra betalningssätt än kontanter för att motverka digitalt utanförskap vad gäller bank- och betalningstjänster, bl.a. genom att de digitala tjänsterna görs tillgängliga till fler oavsett funktionsnedsättning, ålder eller modersmål. Svenska Bankföreningen framför att de tillsammans med sina medlemmar driver ett projekt om finansiell inkludering som innebär att säkra tillgängligheten till brevgiro över tid, öka tillgängligheten till betalkonto och öka tillgängligheten till banktjänster för ställföreträdare.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

I 9 kap. betaltjänstlagen finns bestämmelser skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster (se avsnitt 4.1). Det innebär bl.a. att kreditinstitut ska tillhandahålla platser för kontantuttag för konsumenter.

Finansförbundet och *Svenska Bankföreningen* lyfter fram att det finns andra betalningssätt än kontanter för att motverka digitalt utanförskap vad gäller bank- och betalningstjänster, bl.a. genom att de digitala tjänsterna görs tillgängliga till fler oavsett funktionsnedsättning, ålder eller modersmål. För konsumenter som inte kan använda sig av digitala betalningsmedel kan kontanter emellertid vara ett mer lättillgängligt betalningsmedel, tex. om den enskilde behöver hjälp av någon annan för att handla livsmedel eller läkemedel. Trots den minskade utan kontanter i dagens samhälle. Denna fortsatta efterfrågan förutsätter att det finns tillgång till tjänster som gör det möjligt för konsumenter att både ta ut och sätta in kontanter. Tillgången till kontanttjänster är en viktig del för att möjliggöra att regeringens mål om att alla i samhället ska kunna ha tillgång till grundläggande betaltjänster.

I dag är kreditinstitut skyldiga att tillhandahålla platser för insättning av kontanter till företag men inte till konsumenter. Tjänsterna för företag är till viss del även tillgängliga för konsumenter och t.ex. insättningsautomater nyttjas till stor del av konsumenter. I takt med att färre bankkontor hanterar kontanter har insättningsautomaterna blivit viktigare för konsumenters möjligheter att sätta in kontanter. Sedan skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster infördes 2021 har en lägre andel av befolkningen längre än 25 kilometer till närmaste plats för både uttag och insättning men samtidigt så har antalet platser minskat.

Mot den angivna bakgrunden anser regeringen – i likhet med promemorian – att det bör införas en skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla även platser för kontantinsättningar för konsumenter. Syftet med förslaget är att säkerställa en lägsta nivå för konsumenters tillgången till

kontanttjänster i hela landet, oavsett efterfrågan. Det är också i linje med EU:s mål att samtliga konsumenter i en medlemsstat ska ha tillgång till sådana tjänster utan att tvingas resa långt från sina hem för att nå dem. Samma geografiska fördelning som gäller för tillhandahållande av platser för dagskasseinsättningar för företag bör gälla för platser för kontantinsättningar för konsumenter, dvs. att högst 1,22 procent av befolkningen ska ha längre än 25 kilometer till närmaste plats för kontantinsättning.

Promemorian innehåller överväganden om förutsättningarna för insättning av kontanter, bl.a. i fråga om avgifter och beloppsgränser (limiter) per insättning och över tid. Det lämnas emellertid inga författningsförslag.

Bestämmelserna i 9 kap. betaltjänstlagen vilar på förutsättningen att platser för kontanttjänster ska vara tillgängliga, dvs. ha rimliga öppettider och avgifter samt vara användarvänliga, dvs. för personer med funktionsnedsättning. I likhet med *Finansinspektionen* och Svenska Bankföreningen anser regeringen att det inte finns skäl att frångå den ordningen.

Kontanter och även kontant betalningsförmedling, dvs. manuell service för att betala räkningar med kontanter, kan fylla en viktig roll för de personer som av olika anledningar inte kan hantera elektroniska betalningsmedel. Det finns ingen skyldighet för kreditinstituten att tillhandahålla kontant betalningsförmedling. Möjligheterna till kontant betalningsförmedling har minskat de senaste åren, bl.a. som en konsekvens av att de flesta bankkontor har avvecklat hantering av kontanter.

Svenska Bankföreningen framhåller att man avser säkra tillgängligheten till brevgiro över tid, att öka tillgängligheten till betalkonto och att öka tillgängligheten till banktjänster för ställföreträdare. Regeringen anser – i likhet *Myndigheten för delaktighet* – att det är viktigt att kreditinstituten tar ett större ansvar för att alla i samhället ska få tillgång till och kunna använda digitala betalningsmedel i praktiken. Det är samtidigt viktigt att det fortsatt finns möjlighet att betala räkningar med betalningar även för de som av olika anledningar har svårt att hantera befintliga elektroniska betalningsmedel. Regeringen avser att fortsatt följa utvecklingen på betalningsmarknaden.

6.2 Tjänster för växelhantering och dagskasseinsättning

Regeringens förslag

Sådana kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som tillhandahåller betalkonton till företag ska tillhandahålla lämpliga och behovsanpassade tjänster för växelhantering och dagskasseinsättningar för företag.

Regeringens bedömning

Det bör inte införas ett avgiftstak för tjänster för växelhantering och dagskasseinsättning.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag men har en annan lagteknisk utformning. I promemorian förslås dels att skyldigheten att tillhandahålla platser för dagskasseinsättningar tas bort, dels att ett avgiftstak införs.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser, bl.a. *Riksbanken*, *Svensk Dagligvaruhandel*, *Svensk Handel*, *Tillväxtverket* och *Transportstyrelsen*, tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Finansinspektionen och *Svenska Bankföreningen* avstyrker förslaget. Finansinspektionen framhåller – i likhet med bl.a. *Finansförbundet*, *Finansiell ID-teknik BID AB* och *Åklagarmyndigheten* – att kontanter innebär att spårbarheten och kontroller försvåras i jämförelse med digitala betalningar och att det saknas en tillräcklig analys över de penningtvättsrisker som förslaget kan medföra. Finansförbundet och Svenska Bankföreningen framför att även andra säkerhetsrisker som rån riskerar att öka med förslagen. Svenska Bankföreningen framhåller att det saknas en gångbar affärsmodell för kontanttjänster och anser – i likhet med *Loomis Sverige AB* – att det bör vara staten som ansvarar för grundläggande infrastruktur för kontanttjänster. I alla händelser förordar Svenska Bankföreningen självreglering framför lagstiftning. Flera remissinstanser, bl.a. Finansinspektionen, Loomis Sverige AB, *Säkerhetsskydds företagen* och Svenska Bankföreningen, är kritiska mot avgiftstaket.

Loomis Sverige AB att förslaget behöver ge utrymme för att marknadens aktörer att påverka tjänsternas utformning.

Vissa remissinstanser, bl.a. Finansinspektionen och Loomis Sverige AB, väcker frågor om innebörden av olika former av begränsningar av förslaget.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

I 9 kap. betaltjänstlagen finns bestämmelser skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster (se avsnitt 4.1). Det innebär bl.a. att kreditinstitut ska tillhandahålla platser för dagskasseinsättningar för företag. I promemorian föreslås att den nuvarande skyldigheten att tillhandahålla platser för dagskasseinsättningar för företag tas bort och ersätts med en skyldighet att erbjuda lämpliga och behovsanpassade tjänster för dagskasseinsättning.

Användningen av kontanter har minskat. När färre genomför betalningar med kontanter minskar även efterfrågan på den service och den infrastruktur som krävs för att erbjuda sådana tjänster i hela landet, vilket förstärker incitamenten att fortsätta att minska service och infrastruktur för kontanttjänster. För att kontanter ska kunna cirkulera i samhället krävs att infrastrukturen för kontanter fungerar, där företags möjlighet till dagskasseinsättningar utgör en central del. Insättning av dagskassar sker främst genom upphämtningstjänster, smarta kassaskåp eller i insättningsautomater beräknat som antal platser. För företag som tar emot större volymer av kontanter behövs oftast upphämtningstjänster, vilket i dagsläget erbjuds av i princip endast en aktör (Loomis Sverige AB) som inte har något reglerat ansvar för att tillhandahålla dessa tjänster.

Regeringen anser – i likhet med bl.a. *Riksbanken* och *Transportstyrelsen* – att det är viktigt att slå vakt om kontanters funktionalitet som betalningsmedel. Detta förutsätter att det finns tillgång till tjänster som möjliggör insättning av dagskassor. När en central del av infrastrukturen tillhandahålls endast av en aktör som enligt gällande regelverk saknar skyldighet att tillhandahålla dessa tjänster blir kontantkedjan sårbar. Om Loomis Sverige AB upphör med sin verksamhet på området finns det en risk att insättningar av dagskassor endast tillhandahålls via platser för dagskasseinsättningar (insättningsautomater) som har beloppsgränser (limiter) som begränsar insättningsmöjligheterna. Regeringen anser – till skillnad från *Svenska Bankföreningen* och *Loomis Sverige AB* – att kreditinstituten bör ta ett större ansvar för att erbjuda de tjänster av dagskasseinsättning som krävs för upprätthållandet av en fungerande infrastruktur för kontanter.

Regeringen anser i likhet med promemorian att det är viktigt att kontantkedjan upprätthålls. Kreditinstitut bör därför tillhandahålla lämpliga och behovsanpassade tjänster för dagskasseinsättningar. Till skillnad från promemorian anser regeringen emellertid att skyldigheten att tillhandahålla platser för dagskasseinsättningar bör kvarstå i syfte att fortsatt säkerställa en spridning av tjänsterna över hela landet. Den föreslagna ordningen innebär därmed en komplettering av den befintliga skyldigheten som tydliggör att instituten i högre utsträckning än i dag bör tillhandahålla de tjänster för dagskasseinsättningar som företag som tar emot kontanta betalningar har behov av i syfte att minska sårbarheten i infrastrukturen och möjliggöra en fortsatt kontantacceptans. Det är också viktigt att institut understöder kontantcirkulationen i samhället, eftersom det bidrar till att upprätthålla förtroendet för instituten och det monetära systemet.

I promemorian föreslås vidare att kreditinstitut ska tillhandahålla lämpliga och behovsanpassade tjänster för växelhantering för företag.

För att ta emot betalningar med kontanter behöver företag i allmänhet tillgång till växel. Utvecklingen avseende platser för dagskasseinsättningar och förändringen från manuell till automatisk service har sammantaget inneburit att möjligheterna att få tillgång till växelkassa minskat de senaste åren. I likhet med möjligheterna till upphämtning och deponering av dagskassa, är Loomis Sverige AB i princip ensam tillhandahållare av tjänster för växelhantering.

Regeringen anser – i likhet med bl.a. *Svensk Dagligvaruhandel* och *Svensk Handel* – att tillgång till tjänster för växelhantering är en grundförutsättning för att företag ska kunna hantera kontanta betalningar. Regeringen anser att det är viktigt att slå vakt om kontanters funktionalitet som betalningsmedel. Detta förutsätter att det finns tillgång till tjänster som möjliggör för företag att ta emot kontant betalning, såsom tillgång till lämpliga och behovsanpassade tjänster för växelhantering. Till skillnad från *Finansiell ID-teknik BID AB* anser regeringen att kreditinstitut bör tillhandahålla lämpliga och behovsanpassade tjänster för växelhantering.

Som Svenska Bankföreningen är inne på bör den föreslagna ordningen ha karaktär av självreglering. Det innebär att det är det enskilda kreditinstitutet som avgör hur skyldigheten ska uppfyllas.

Finansinspektionen, *Finansförbundet*, *Finansiell ID-teknik BID AB*, *Svenska Bankföreningen* och *Åklagarmyndigheten* framhåller att förslaget ökar risken för penningtvätt och rån. Enligt regeringens mening har

emellertid förslaget en utformning som ger kreditinstituten utrymme att beakta dessa risker vid uppfyllandet av de aktuella skyldigheterna. I promemorian föreslås att det ska införas ett avgiftstak för tjänster för växelhantering och dagskasseinsättning. Enligt promemorians förslag ska avgifter få uppgå till högst en procent av transaktionens värde vid en statisk plats för dagskasseinsättning eller högst två procent av transaktionens värde för annan tjänst för dagskasseinsättning. Avgifter för tillhandahållandet av tjänster för växelkassa till juridiska personer ska få uppgå till det högsta värdet av antingen 150 kronor eller 5 procent av värdet av transaktionen. Flera remissinstanser, bl.a. Finansinspektionen, Loomis Sverige AB, *Säkerhetsskyddsföretagen* och Svenska Bankföreningen, är kritiska mot avgiftstaket.

Bestämmelserna i 9 kap. betaltjänstlagen vilar på förutsättningen att kontanttjänster ska vara tillgängliga för konsumenter och företag, dvs. – såvitt nu är av intresse – att avgifterna är rimliga (prop. 2019/20:23 s. 55). Regeringen anser att det inte finns tillräckliga skäl för att frånga den ordningen och lämnar därför inte något förslag om avgiftstak.

I promemorian föreslås att skyldigheten att tillhandahålla de aktuella tjänsterna ska begränsas till sådana aktörer som bedöms lämpade att hantera kontanter i sin verksamhet eller omfattas av en skyldighet att ta emot kontant betalning (avsnitt 5). I promemorian finns också överväganden om beloppsgränser (limiter) per företag och dag för de aktuella tjänsterna, limiter för deponerade kontanter, huruvida en statisk plats som omfattas av privatpersoners möjlighet att göra insättningar av sedlar ska kunna användas av företag enligt samma villkor som för konsumenter och det civilrättsliga förhållandet mellan kreditinstitut och de som å institutens vägnar tillhandahåller tjänsterna. Det lämnas emellertid inte några författningsförslag i dessa avseenden.

Regeringen anser – i likhet med bl.a. Finansinspektionen och Loomis Sverige AB – att det inte framstår som ändamålsenligt att förena förslaget med sådana begränsningar och lämnar därför inte några förslag om det.

6.3 Tillsyn och ingripande

Regeringens förslag

Bestämmelserna om tillsyn över och ingripanden mot kreditinstitut som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster i betaltjänstlagen ska anpassas till att skyldigheten utvidgas. Det innebär att Post- och telestyrelsens tillsyn ska omfatta att kreditinstituten uppfyller sin skyldighet att tillhandahålla platser för kontantinsättningar för konsumenter och att Finansinspektionen ska ingripa mot institut som inte uppfyller skyldigheten.

Post och telestyrelsens tillsyn ska också omfatta att kreditinstituten uppfyller sin skyldighet att tillhandahålla lämpliga och behovsanpassade tjänster för växelhantering och dagskasseinsättningar. Tjänsterna ska dock inte omfattas av bestämmelserna om ingripande för

Finansinspektionen, dvs. föreläggande om rättelse eller beslut om sanktionsavgift.
--

Promemorians bedömning

Bedömningen i promemorian stämmer i allt väsentligt överens med regeringens förslag. Promemorian innehåller dock inga lagförslag.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den.

Post- och telestyrelsen anser att ansvar för att utöva tillsyn över att kreditinstitut uppfyller sina skyldigheter att tillhandahålla kontantjänster bör flyttas från myndigheten till Finansinspektionen.

Skälen för regeringens förslag

Post- och telestyrelsen utövar tillsyn över att kreditinstitut uppfyller sina skyldigheter att tillhandahålla kontantjänster, dvs. platser för kontantuttag för konsumenter och platser för dagskasseinsättningar för företag. Post- och telestyrelsen får förelägga instituten att lämna de uppgifter som myndigheten behöver för sin tillsyn. Om ett institut inte uppfyller sina skyldigheter ska myndigheten, med vissa undantag, överlämna ärendet till Finansinspektionen för ingripande genom föreläggande om rättelse och, om institutet inte vidtar rättelse, beslut om sanktionsavgift (9 kap. 2–12 §§ betaltjänstlagen).

Bestämmelserna i 9 kap. 2–12 §§ betaltjänstlagen är en särreglering i förhållande till de allmänna bestämmelserna om tillsyn över och ingripande mot kreditinstitut i 13 och 15 kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Promemorian väcker frågan om den nuvarande tillsynsstrukturen är den mest ändamålsenliga men föreslår inga ändringar. Det bör därför, som utgångspunkt, vara samma tillsynsstruktur för alla kontantjänster. Förslagen om att utvidga skyldigheten att tillhandahålla kontantjänster till platser för kontantinsättning för konsumenter (se avsnitt 6.1) och lämpliga och behovsanpassade tjänster för växelhantering och dagskassa för företag (se avsnitt 6.2) förutsätter emellertid att bestämmelserna om tillsyn över och ingripanden mot kreditinstitut som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla kontantjänster i 9 kap. 2–12 §§ betaltjänstlagen anpassas till den nya ordningen.

Platser för kontantinsättningar för konsumenter bör i bestämmelserna i 9 kap. 2–12 §§ betaltjänstlagen behandlas på samma sätt som platser för kontantuttag för konsumenter och platser för dagskasseinsättningar för företag. Det innebär att Post- och telestyrelsen utövar tillsyn över att kreditinstituten uppfyller sin skyldighet att tillhandahålla platser för kontantinsättningar för konsumenter och att Finansinspektionen ingriper mot institut som inte uppfyller skyldigheten.

Bestämmelserna om tillsyn över och ingripanden mot kreditinstitut i 9 kap. betaltjänstlagen innebär att sanktionsavgiften ska beräknas med utgångspunkt i bristen på platser för kontantjänster. Det innebär att det

inte går att inordna den föreslagna skyldigheten att tillhandahålla lämpliga och behovsanpassade tjänster för växelhantering och dagskassa till företag i en sådan ordning. Samtidigt har den aktuella skyldigheteten karaktären av självreglering. Det innebär att det är det enskilda kreditinstitutet som avgör hur skyldigheten ska uppfyllas. Mot den bakgrunden finns inte tillräckliga skäl för att överväga att införa bestämmelser om ingripande mot kreditinstitut som inte uppfyller skyldigheten. Post- och telestyrelsens tillsyn bör därmed också omfatta att kreditinstituten uppfyller sin skyldighet att tillhandahålla lämpliga och behovsanpassade tjänster för växelhantering och dagskasseinsättningar. Tjänsterna omfattas emellertid inte av bestämmelserna om ingripande för Finansinspektionen, dvs. föreläggande om rättelse eller beslut om sanktionsavgifts.

Genom Svenska Bankföreningens rekommendation finns ett frivilligt initiativ om att berörda företag ska säkerställa lämpliga och behovsanpassade tjänster som gör det möjligt att sätta in och ta ut kontanter på betalkonton till juridiska personer.

Frågan som *Post- och telestyrelsen* väcker om den nuvarande tillsynsordningen är ändamålsenlig ryms inte inom detta lagstiftningsärende. Genom den påbörjade sammanläggningen mellan Post- och telestyrelsen och Myndigheten för digital förvaltning avser regeringen att skapa en renodlad digitaliseringsmyndighet. I enlighet med promemorians resonemang om tillsynsansvaret för kontanttjänster, som i dag utförs av Post- och telestyrelsen, kommer regeringen skyndsamt att undersöka en flytt av tillsynsansvaret till annan lämplig myndighet.

6.4 Tillträde till kontanttjänster

Regeringens bedömning

Det bör inte införas några bestämmelser om tillträde till kontanttjänster.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer inte överens med regeringens bedömning. I promemorian föreslås att de kreditinstitut som omfattas skyldighet att tillhandahålla kontanttjänster ska ge andra kreditinstitut tillträde till tjänsterna.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Change Group Sweden AB anser att också andra aktörer än kreditinstitut bör beredas tillträde till kontanttjänsterna.

Skälen för regeringens bedömning

I promemorian föreslås att de kreditinstitut som omfattas skyldighet att tillhandahålla kontanttjänster ska ge andra kreditinstitut möjlighet att erbjuda kontanttjänster genom den infrastruktur som de är skyldiga att

tillhandahålla. Skälet för förslaget är att det skulle kunna öka konkurrensen på marknaden.

Promemorian innehåller dock inga överväganden om vilka förutsättningar som ska gälla för tillträde till kontanttjänster. Redan vid ett sådant förhållande kan promemorians förslag inte ligga till grund för lagstiftning.

Det finns inga hinder för kreditinstitut som inte omfattas av skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster – t.ex. platser för kontantuttag eller dagskassainsättningar – att göra det i egen regi eller genom avtal med de kreditinstitut som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster. Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om det finns ett behov av bestämmelser om tillträde. I det avseendet ska framhållas att promemorian bedömer att förslaget om tillträde inte kommer att påverka marknaden för kontanttjänster.

Sammanfattningsvis har det inte framkommit tillräckliga skäl för att införa bestämmelser om tillträde till kontanttjänster för andra kreditinstitut än de som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster. Av det skälet finns det inte – som *Change Group Sweden AB* efterfrågar – skäl att överväga om också andra företag ska ges tillträde till kontanttjänsterna.

7 Offentligrättsliga tjänster

Regeringens bedömning

Det bör inte införas någon generell bestämmelse om skyldighet för det allmänna – olika myndigheter eller privata aktörer som utövar myndighetsutövning – att ta emot kontant betalning.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer inte överens med regeringens bedömning. I promemorian föreslås att vissa aktörer som tillhandahåller tjänster av offentligrättslig karaktär – myndigheter eller den som utövar myndighet – med vissa undantag ska vara skyldiga att ta emot kontanter på bemannade försäljningsställen.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Finansinspektionen*, *Fordonsbesiktningsbranschen*, *Polismyndigheten*, *Sveriges kommuner och regioner* och *Åklagarmyndigheten* avstyrker förslaget.

Dessa remissinstanser framhåller – i likhet med bl.a. *Försäkringskassan*, *Kammarkollegiet*, *Kronofogdemyndigheten*, *Malmö stad*, *Pensionsmyndigheten*, *Skatteverket*, *Stockholms stad*, *Tullverket* och *Sveriges kommuner och regioner* att tillämpningsområdet för förslaget är oklart och

väcker frågor om hur förslaget förhåller sig till bestämmelserna om lagliga betalningsmedel i riksbankslagen och rättspraxis på området.

Vissa remissinstanser, bl.a., *Riksgäldskontoret* och Sveriges kommuner och regioner, framhåller att förslaget ökar den administrativa bördan för stora delar av den offentliga sektorn.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Loomis Sverige AB* och *Säkerhetspolisen* anser att skyldigheten att ta emot kontant betalning bör omfatta fler offentliga tjänster.

Skälen för regeringens bedömning

I promemorian föreslås att vissa aktörer som tillhandahåller tjänster av offentligrättslig karaktär – myndigheter eller de som utövar myndighet (privata aktörer) – ska vara skyldiga att, på bemannade försäljningsställen, ta emot kontanter som betalning för tjänster upp till ett belopp om 0,1 prisbasbelopp.

Flera remissinstanser är kritiska till förslaget. Av promemorians förslag framgår inte vilka offentligrättsliga tjänster som omfattas av förslaget eller vilket behov allmänheten har av att kunna betala med kontanter för dessa tjänster. Inte heller framgår hur förslaget förhåller sig till bestämmelserna om lagliga betalningsmedel i riksbankslagen (4 kap.) eller rättspraxis på området (se avsnitt 4.1). Redan vid ett sådant förhållande kan promemorians förslag inte ligga till grund för lagstiftning.

Förutsättningarna för att ta emot kontant betalning för olika offentlig-rättsliga tjänster får, liksom allmänhetens behov av att betala med kontanter för dessa tjänster, antas variera mellan olika sektorer och frågan om det i förhållande till det allmänna – olika myndigheter eller privata aktörer som utövar myndighet – finns behov av att kunna betala med kontanter bör bedömas från sektor till sektor.

8 Riksbankens ansvar

Regeringens bedömning

Riksbankens ansvar för kontantkedjan bör inte ändras.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer inte överens med regeringens bedömning. I promemorian föreslås att Riksbanken ska bidra till att kontanter (sedlar och mynt) kan användas i betryggande utsträckning i hela Sverige.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Finansinspektionen* och *Riksbanken*, framhåller att innebörden av förslaget är oklart.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Bankomat AB*, *Länsstyrelsen Skåne och Svenska Bankföreningen* framhåller att det är oklart vilka åtgärder som avses med förslaget. Bankomat AB och Svenska Bankföreningen föreslår dessutom att Riksbankens ansvar på området utökas.

Skälen för regeringens bedömning

I riksbankslagen finns bestämmelser om Riksbankens verksamhet, bl.a. i fråga om det finansiella systemet (3 kap.), olika former av betalningsmedel (4 kap.) och fredstida krissituationer och höjd beredskap (5 kap.).

När det särskilt gäller Riksbankens ansvar i fråga om kontantkedjan är det begränsat till kontantutgivning, depåverksamhet och övervakning av hanteringen av kontanter (4 kap. 2–8 §§ riksbankslagen). Därutöver ska Riksbanken regelbundet eller på begäran lämna en redogörelse till riksdagens finansutskott för hanteringen av kontanter i Sverige (11 kap. 2 § riksbankslagen).

Promemorian föreslår att Riksbanken ska bidra till att kontanter (sedlar och mynt) kan användas i betryggande utsträckning i hela Sverige. Som flera remissinstanser – t.ex. *Finansinspektionen* och *Riksbanken* – framhåller framgår det dock inte framgår hur förslaget förhåller sig till Riksbankens nuvarande ansvar i fråga om kontantkedjan.

Den nya riksbankslagen trädde i kraft först den 1 januari 2023 och vilar på förslag från den parlamentariska Riksbankskommittén. Enligt regeringens mening bör ändringar av Riksbankens ansvar i fråga om kontantkedjan förutsätta att aktuella bestämmelser i riksbankslagen har tillämpats under en sådan tid att det finns underlag för att bedöma och utvärdera den nuvarande ordningen. Mot den bakgrunden anser regeringen – till skillnad från *Bankomat AB* och *Svenska Bankföreningen* – att det saknas tillräckliga skäl för att ta initiativ till förändringar av Riksbankens ansvar i fråga om kontantkedjan.

9 Ikraftträdande

Regeringens förslag

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer inte överens med regeringens förslag. I promemorian föreslås att lagändringarna ska träda i redan kraft den 1 januari 2026.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Bankomat AB, *Post- och telestyrelsen* och *Svenska Bankföreningen* framhåller att kreditinstituten respektive myndigheten behöver tid för att

anpassa sig till förslaget om utvidgning av skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster. Svenska Bankföreningen framhåller att instituten kommer att kunna uppfylla skyldigheten först under 2027.

Skälen för regeringens förslag

Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket – med hänsyn till de steg som återstår i lagstiftningsprocessen – bedöms vara den 1 juli 2026.

Livsmedelsbutiker och apotek tar redan emot kontant betalning och förslagen medför därför inget behov av anpassning.

Förslaget om att kreditinstitut ska tillhandahålla platser för kontantinsättningar för konsumenter sammanfaller i praktiken med de nuvarande platserna för dagskasseinsättningar och medför inget behov av anpassning.

Under sommaren 2025 antog Svenska Bankföreningen en rekommendation om att kreditinstitut som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster ska säkerställa lämpliga och behovsanpassade tjänster som gör det möjligt att sätta in och ta ut kontanter på betalkonton till juridiska personer. Detta innebär tillhandahållande av dags- och växelkassetjänster utifrån behov över hela landet. Genom rekommendationen Säkrad tillgång till kontanttjänster och off-linebetalningar med kort, åtar sig instituten att verka för att säkerställa detta senast under 2027. Fram till dess förbinder sig instituten att verka för att utbudet av tjänster för insättning av dagskassor (via exempelvis upphämtningstjänster, smarta/säkra kassaskåp, serviceboxar och insättningsautomater) bibehålls på dagens nivå. Av rekommendationen framgår att vid bedömningen av möjligheten, lämpligheten och utformningen av kundavtal om lämpliga och behovsanpassade tjänster ska ett institut beakta att penningtvättsregelverket efterlevs, att tjänsterna på ett rimligt sätt möte kundens behov, att vid tillämpning av limiter dessa är satta med utgångspunkt dels från kundens behov, dels från de riskavvägningar banken måste göra på kundnivå och att tjänsterna erbjuds till ett skäligt pris. Skälet till rekommendationen är att det påtalats att utbudet av kontanttjänster till företag minskat till en nivå som framöver riskerar att inte möta de kundbehov som finns.

Förslaget om att kreditinstitut ska tillhandahålla lämpliga och behovsanpassade för tjänster för växelhantering och dagskasseinsättning har karaktär av självreglering. Det innebär att det är det enskilda kreditinstitutet som avgör hur skyldigheten ska uppfyllas. Förslaget är även i enlighet med det frivilliga åtagandet som *Svenska Bankföreningens* antog genom rekommendationen Säkrad tillgång till kontanttjänster, sommaren 2025. Till skillnad från *Bankomat AB*, *Post- och telestyrelsen* och Svenska Bankföreningen anser regeringen därför att det föreslagna ikraftträdandet bör medge tillräcklig tid för instituten och Post- och telestyrelsen att anpassa sig till den nya ordningen.

10 Konsekvensanalys

Regeringens bedömning

Förslagen stärker både konsumenters och företags ställning på betalningsmarknaden.

Eventuella merkostnader för Post- och telestyrelsen kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslaget om en skyldighet för livsmedelsbutiker och apotek att ta emot kontant betalning bedöms inte leda till ökade kostnader för dessa.

Förslaget om utvidgning av kreditinstituts skyldighet att tillhandahålla platser för kontanttjänster kan medföra ökade kostnader för instituten.

Promemorians bedömning

Bedömningen i promemorian stämmer överens i allt väsentligt med regeringens bedömning.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inget att invända mot bedömningen.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Finansinspektionen*, *Företagarna*, *Regelrådet*, *Sveriges Apoteksförening* och *Tandvård- och läkemedelsförmånsverket* anser att konsekvensanalysen brister i flera avseenden. *Post- och telestyrelsen* anser att förslaget om utvidgning av skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster medför ökat resursbehov, eftersom förslagen innebär att tillsynen skiftar fokus från en infrastrukturreglering till en marknadsreglering.

Skälen för regeringens bedömning

Samhällsekonomiska effekter

Förslagen stärker kontanternas roll som betalningsmedel i samhället och kan bidra till att minska risken för störningar i betalningssystemet. På så sätt kan förslagen bidra till att minska samhällets sårbarhet och stärka beredskapen genom att förbättra möjligheterna till att kontanter är ett fungerande alternativ till de betalningstjänster som tillhandahålls av privata aktörer.

Genom förslagen säkerställs att en grundläggande lägstanivå upprätthålls för både möjligheten att betala för varor av den mest grundläggande behovsnaturen och för konsumenters och företags tillgång till kontanttjänster. Förslaget innebär därmed en ökad trygghet om kontanternas roll, vilket kan ha en positiv samhällsekonomisk effekt, inte minst för de som vill eller har behov av att använda kontanter för att genomföra betalningar samt de betalningsmottagare som mottager kontant betalning. Det är viktigt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv att betalningssystemet är effektivt, tillgängligt för alla och robust mot störningar.

De samhällsekonomiska kostnaderna av att inte förstärka skyldigheten avseende att tillhandahålla kontanttjänster bedöms överstiga de ökade

kostnader som förslaget medför för de institut och filialer som träffas av förslaget (se avsnittet Effekter för kreditinstitut).

Offentligfinansiella effekter

Förslagen har inga offentligfinansiella effekter.

Effekter för livsmedelsbutiker och apotek

Vissa remissinstanser – *Finansinspektionen, Företagarna, Regelrådet, Sveriges Apoteksförening* och *Tandvård- och läkemedelsförmånsverket* – anser att konsekvensen brister i fråga om redovisningen av kostnader för de aktörer som träffas av förslaget.

I dagsläget gäller ingen skyldighet för livsmedelsbutiker eller apotek att ta emot kontant betalning. Trots detta accepterar en överväldigande majoritet av de berörda företagen betalningar med kontanter. Mot bakgrund av den i dag goda kontantacceptansen och de begränsningar som gäller i fråga om skyldigheten att ta emot kontant betalning bedöms förslaget inte leda till ökade kostnader för livsmedelsbutiker och apotek. Förslagen bedöms, mot samma bakgrund som ovan, inte påverka konkurrensen mellan företag

Effekter för kreditinstitut

Vissa remissinstanser – *Finansinspektionen, Företagarna, Regelrådet, Sveriges Apoteksförening* och *Tandvård- och läkemedelsförmånsverket* – anser att konsekvensen brister i fråga om redovisningen av kostnader för de aktörer som träffas av förslaget.

Skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster gäller sex kreditinstitut (Danske Bank A/S, Svenska Handelsbanken AB, Nordea Bank Abp, Länsförsäkringar Bank Aktiebolag, Skandinaviska Enskilda Banken AB och Swedbank AB).

Förslaget om att utvidga skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster är en komplettering av den nuvarande skyldigheten. Platserna för kontantinsättning för konsumenter ska tillhandahållas med en geografisk spridning som motsvarar platser för dagskasseinsättning för företag. De insättningsplatser, framför allt automater, som redan finns utspridda över landet till följd av det befintliga regelverket, nyttjas redan i dagsläget till stor del även av konsumenter. Enligt Post- och telestyrelsen uppgifter från våren 2025 uppfylls den nuvarande skyldigheten. Förslaget bedöms därför inte innebära att ytterligare automater behöver sättas upp, om övriga aktörer inte minskar sitt utbud. Konsekvensen bör därför vara begränsad till möjligtvis en viss ökad volym kontanter i befintliga automater. Förslaget bedöms därför inte leda till ökade kostnader för berörda företag.

Det föreslås även en skyldighet för kreditinstitut att till företag tillhandahålla lämpliga och behovsanpassade tjänster för växelhantering och dagskasseinsättning. För dagskasseinsättning innebär förslaget en komplettering av den befintliga skyldigheten att tillhandahålla platser för dagskasseinsättning i betryggande utsträckning i hela landet. Förslaget om lämpliga och behovsanpassade tjänster innebär att institut behöver förbättra företags möjligheter till dagskasseinsättning, vilket kan innebära en ökad kostnad. Förslaget om att tillhandahålla tjänster växelhantering innebär en ny uppgift och bedöms därav innebära ökade kostnader. Det är

svårt att uppskatta kostnadernas storlek, eftersom kostnaderna bl.a. beror på efterfrågan på tjänster för växelhantering hos företag. Förändringen av efterfrågan på tjänster för växelhantering bedöms dock begränsad i förhållande till dagens nivå.

Instituten kan uppfylla skyldigheten om kontantjänster tillsammans med övriga tillhandahållare av betaltjänster. Ett sådant samarbete sker redan i dag genom det gemensamägda bolaget Bankomat AB. Det innebär att även de administrativa kostnaderna bedöms påverkas i begränsad utsträckning. Till ledning för bedömningen av om institut uppfyller sina skyldigheter kan dessa dessutom använda Pipos Serviceanalys.

Förslagen bedöms inte heller påverka konkurrensen mellan instituten. Förslaget om att tillhandahålla behovsanpassade och lämpliga tjänster för växelhantering och dagskasseinsättning bedöms bidra till att öka konkurrensen på marknaden för tjänster för växelhantering och dagskasseinsättning. I dagsläget finns det endast ett företag som tillhandahåller upphämtning eller andra tjänster för deponering av dagskassa. Förslaget innebär att fler företag ska dela på ansvaret för en fungerande infrastruktur för växelhantering och dagskasseinsättning, vilket bedöms ha positiva effekter för konkurrensen på marknaden.

Sammantaget kan förslaget innebära en viss kostnadsökning för de berörda instituten men kostnadsökningen bör vara i begränsad omfattning. Genom Svenska Bankföreningens rekommendation finns ett frivilligt initiativ om att berörda företag ska säkerställa lämpliga och behovsanpassade tjänster som gör det möjligt att sätta in och ta ut kontanter på betalkonton till juridiska personer.

Effekter för enskilda

Förslagen innebär en förebyggande lagstiftning för att säkerställa möjligheten till kontant betalning för de varor och tjänster som är av den mest grundläggande behovsnaturen. Vidare innebär förslagen att en grundnivå ska upprätthållas avseende konsumenter tillgång till kontant-tjänster och företags tillgång till tjänster för växelhantering och dagskasseinsättning. De kunder – konsumenter och företag – som har betalkonton i kreditinstituten får på så sätt en starkare ställning både som kunder i instituten och som aktör på betalningsmarknaden.

Förslaget stärker kontanternas roll som betalningsmedel i samhället och kan bidra till att kontanter är ett fungerande alternativ till de betalningstjänster som tillhandahålls av privata aktörer. Förslaget innebär en ökad trygghet om kontanternas roll som betalningsmedel framöver, vilket kan ha en positiv effekt framför allt för de som vill eller har behov av att använda kontanter för att genomföra betalningar och kan på så sätt bidra till att motverka det utanförskap hos delar av befolkningen som kan uppkomma genom att man inte kan använda sig av digitala betaltjänster.

Effekten för förvaltningsmyndigheter och domstolar

Förslagen innebär att kreditinstituts skyldigheter att tillhandahålla kontantjänster utvidgas. *Post- och telestyrelsen* utövar tillsyn över att kreditinstituten uppfyller sina skyldigheter i det avseendet.

Förslaget om att utvidga skyldigheten att tillhandahålla kontantjänster till platser för kontantinsättningar för konsumenter påverkar i praktiken

inte Post- och telestyrelsens tillsyn, eftersom platserna för kontantinsättning för konsumenter i allt väsentligt kommer att sammanfalla med de nuvarande platserna för dagskasseinsättningar för företag. Förslaget om att tillhandahålla lämpliga och behovsanpassade tjänster för växelhantering och dagskasseinsättning har karaktär av självreglering. Det innebär att det är de enskilda kreditinstituten som avgör hur skyldigheten ska uppfyllas. Till skillnad från Post- och telestyrelsen anser regeringen därför att myndighetens tillsyn inte förändras i den omfattning som myndigheten gör gällande. Eventuella merkostnader kan därför hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Tillväxtverket tillhandahåller och förvaltar plattformen för analys av tillgängligheten för kontanttjänster som används i tillsynen av regelverket. Förslagen bedöms inte påverka den administrativa bördan för Tillväxtverket.

Finansinspektionen ska ingripa mot kreditinstitut som inte uppfyller sina skyldigheter att tillhandahålla kontanttjänster. Beslut om ingripande kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Förslagen bedöms inte påverka ärende- eller måltillströmningen till Finansinspektionen eller de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Alternativa lösningar

Regelrådet anser att konsekvensanalysen brister i fråga om redovisningen av alternativa lösningar.

Alternativa lösningar behandlas i avsnitten 5 och 6.

Behov av informationsinsatser

Regelrådet anser att konsekvensanalysen brister i fråga om redovisningen av behovet av speciella informationsinsatser.

Förslagen riktar sig mot en begränsad krets av företag – livsmedelsbutiker, apotek och kreditinstitut – och regeringen anser att det saknas behov av speciella informationsinsatser.

Effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män

Förslaget bedöms inte ha någon effekt på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Effekter för klimatet

Förslaget bedöms inte ha någon effekt på klimatet.

Överensstämmelse med unionsrätten

Förslagen står i överenskommenhet med unionsrätten.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om skyldighet för livsmedelsbutiker och apotek att ta emot kontant betalning

1 § Livsmedelsbutiker och apotek ska vara skyldiga att ta emot kontant betalning vid försäljning av varor och tjänster på fysiska försäljningsställen med bemannad kassa.

Som kontanter räknas sedlar och mynt.

Skyldigheten gäller för en betalning om högst 0,1 prisbasbelopp och inte fler än 25 mynt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldighet för livsmedelsbutiker och apotek att ta emot kontant betalning. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Paragrafen innebär att livsmedelsbutiker och apotek i vissa fall ska vara skyldiga att ta emot kontant betalning. Lagstiftningen har karaktär av självreglering. Det finns ingen myndighet som utövar tillsyn och det är de aktörer som omfattas av skyldigheten att ta emot kontant betalning som avgör hur den ska uppfyllas.

Lagen gäller inte rättsförhållandet mellan den aktör som omfattas av skyldigheten och aktörens kunder, dvs. lagen är inte en civilrättslig reglering som ger en enskild kund rätt att betala med kontanter utan en skyldighet för butiken i förhållande till sina kunder, med vissa begränsningar och undantag, att ta emot kontanter vid betalning.

I *första stycket* anges att livsmedelsbutiker och apotek på fysiska försäljningsställen med bemannad kassa ska vara skyldiga att ta emot kontant betalning vid försäljning av varor och tjänster. Med livsmedelsbutiker avses butiker som har ett brett utbud av livsmedel och som riktar in sig på försäljning av varor och tjänster till konsumenter. Butikerna säljer ofta också hygien- och hushållsartiklar och i vissa fall ingår även kläder eller leksaker i sortimentet. Exempel på sådana butiker är City gross, Coop, Handlar'n, Hemköp, Ica, Lidl, Tempo och Willys.

Grossistbutiker, oavsett om både företag och privatpersoner kan handla livsmedel där, omfattas inte av begreppet livsmedelsbutiker. Exempel på sådana butiker är Martin och servera, Menigo och Snabbgross.

Skyldigheten gäller inte för butiker med begränsat utbud av livsmedel såsom butiker i anslutning till bensinstationer, kiosker eller tobaksbutiker. Exempel på sådana butiker är Pressbyrån och Seven eleven.

Med apotek avses den som bedriver detaljhandel med vissa läkemedel till konsumenter med tillstånd från Läkemedelsverket enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel. Den som har ett sådant tillstånd att driva apotek får ge en annan näringsidkare i uppdrag att utföra uppgifter som apoteksombud för att förbättra tillgängligheten till läkemedel i de delar av landet där tillgången till öppenvårdsapotek är begränsad (2 a kap. 5 § lagen om handel med läkemedel). Skyldigheten gäller oavsett om apoteksverksamheten drivs av ett apotek eller apoteksombud.

Med fysiska försäljningsställen avses en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme för försäljning för detaljhandel, dvs. försäljning till kon-

sumenter (jfr t.ex. 1 kap. 3 § lagen [2018:2088] om tobak och liknande produkter).

Med bemannad kassa avses en sådan kassadisk som har personal som kan ta emot betalning i en kassa. Skyldigheten gäller därför inte i livsmedelsbutiker som endast har s.k. självskanning, dvs. där kunden själv registrerar sina varor och betalar i en obemannad kassa, eller på e-handelsapotek som har lager för utlämning av läkemedel.

På de försäljningsställen där skyldigheten gäller ska kontanter accepteras vid köp av alla varor eller tjänster som säljs i apoteket eller i livsmedelsbutiken, dvs. inte endast livsmedel respektive läkemedel.

Med kontanter i *andra stycket* avses sedlar och mynt i svenska kronor.

I *tredje stycket* anges det högsta belopp och det högsta antal mynt som livsmedelsbutiken eller apoteket är skyldig att ta emot kontant betalning för vid varje köp.

2 § Skyldigheten i 1 § gäller inte om den gör att

1. säkerheten inte kan upprätthållas på försäljningsstället, eller

2. det inte går att hålla försäljningsstället öppet på grund av kostnaden för att hantera kontanter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om begränsningar i skyldigheten att ta emot kontant betalning. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Begränsningen i *punkt 1* innebär att skyldigheten gäller bara i livsmedelsbutiker och apotek där säkerheten för verksamhetens personal med rimliga medel kan upprätthållas. En butik eller ett apotek behöver därför inte ta emot kontant betalning på kvällstid eller under natten, om butiken eller apoteket har sådana öppettider, och det under dessa öppettider inte går att upprätthålla säkerheten för personalen. På platser där risken för butiken eller apoteket att utsättas för rån eller annan brottslighet är hög även dagtid gäller skyldigheten inte under någon del av dygnet.

Begränsningen i *punkt 2* innebär att skyldigheten gäller bara om det går att hålla försäljningsstället öppet på grund av kostnaden för att hantera kontanter. I en sådan livsmedelsbutik eller apotek gäller inte skyldigheten alls.

3 § En aktör som avses i 1 § får neka att ta emot kontant betalning vid en enskild försäljning om det finns skäl för det.

Paragrafen innehåller ett undantag från skyldigheten vid en enskild försäljning. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Undantaget i paragrafen – som gäller försäljningsställen som i och för sig omfattas av skyldigheten – innebär att den inte gäller vid enskilda försäljningar om det finnas skäl för att inte ta emot kontant betalning. Det finns inte någon begränsning av hur många gånger en livsmedelsbutik eller ett apotek ska ta emot kontant betalning från samma kund under en viss tidsperiod. Det kan inte uteslutas att det finns situationer då det inte är rimligt att skyldigheten att ta emot kontant betalning ska gälla, t.ex. om kassan är full och försäljningsstället inte kan ta emot fler sedlar eller mynt eller om en kund gör upprepade köp under en begränsad tid på ett sätt som inte är förenligt med syftet med skyldigheten. Det kan i ett sådant fall

finnas skäl för ett försäljningsställe att inte ta emot kontant betalning. Det får dock inte ske godtyckligt.

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

9 kap.

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

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldighet att tillhandahålla kontanttjänster. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Ändringen i *första stycket* innebär att ett kreditinstitut och en filial som tillhandahåller betalkonton till konsumenter ska tillhandahålla tjänster som gör det möjligt för konsumenter att även sätta in kontanter på dessa konton (platser för kontantinsättningar).

I praktiken kommer platser för kontantinsättningar att sammanfalla med platser för dagskasseinsättningar för företag (se andra stycket).

Platser för kontantinsättningar ska tillhandahållas i betryggande utsträckning i hela landet. Uttrycket betryggande utsträckning i hela landet har både en geografisk innebörd och en funktionell innebörd (prop. 2019/20:23 s. 55).

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

Den funktionella innebörden av skyldigheten är – liksom för platser för dagskasseinsättningar – att platser för kontantinsättningar för konsumenter ska vara tillgängliga, dvs. ha rimliga öppettider och avgifter och vara användarvänliga, t.ex. för personer med funktionsvariationer (samma s. 55).

Skyldigheten innebär inte att instituten och filialerna måste tillhandahålla platser för kontantinsättningar för konsumenter i egen regi utan kan i stället ske genom andra företag som tillhandahåller platser för kontanttjänster. Detta innebär att en plats för kontanttjänster som är tillgänglig för flera instituts och filialers kunder kan medföra att skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster avseende ett visst geografiskt område uppfylls för alla dessa företag (samma prop. s. 55).

1 a § Kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som anges i 1 § andra och tredje styckena ska till företag tillhandahålla lämpliga och behovsanpassade tjänster för växelhantering och dagskassainsättningar.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om skyldighet att tillhandahålla tjänster för växelhantering och dagskassainsättningar. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Paragrafen innebär att kreditinstitut och filialer som tillhandahåller betalkonton till företag ska, utöver att tillhandahålla platser för dagskassainsättningar (1 §), tillhandahålla tjänster för växelhantering och dagskassainsättningar som gör det möjligt att sätta in kontanter på dessa konton.

Tjänsterna ska vara lämpliga och behovsanpassade. För tjänster för växelhantering kan det handla om att tillhandahålla växel i sedlar och mynt i mindre valörer genom service på fysisk plats eller genom tjänster på distans. För tjänster för dagskassainsättningar kan det t.ex. vara upphämtningstjänster av sedlar och mynt vid försäljningsstället, smarta kassaskåp i anslutning till försäljningsstället eller serviceboxar med insättningsfunktion av sedlar.

Beloppsgränser (limiter) bör sättas utifrån företagets behov och med beaktande av risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. Tjänsterna ska, utifrån företagets behov och vad som är lämpligt, tillhandahållas i hela landet men utan de geografiska krav som enligt 1 § gäller för platser för kontantuttag, kontantinsättningar och dagskassainsättningar.

Skyldigheten har karaktär av självreglering. Det innebär att det är ett enskilt institut eller en enskild filial som avgör hur skyldigheten ska uppfyllas.

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

Paragrafen innehåller en bestämmelse om tillsyn. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Genom hänvisningen till 1 § och den nya hänvisningen till 1 a § omfattas företag som är skyldiga att tillhandahålla platser för kontantinsättningar för konsumenter (1 § första stycket) och lämpliga och behovsanpassade tjänster för växelhantering och dagskassainsättningar (1 a §) av Post- och telestyrelsens tillsyn.

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

Paragrafen innehåller en bestämmelse om uppgiftsskyldighet. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Genom ändringen omfattas också platser för kontantinsättningar av paragrafen. Det innebär att Post- och telestyrelsen får besluta att förelägga alla företag som tillhandahåller sådana tjänster att lämna de uppgifter till styrelsen som behövs för tillsynen (prop. 2019/20:23 s. 56). Det handlar om betaltjänstleverantörer (1 kap. 3 §) eller företag som tillhandahåller tjänster som undantas från lagens tillämpningsområde enligt 1 kap. 6 b §.

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från överlämnande och ingripande. Övervägandena finns i avsnitt 6.

I 4 § finns bestämmelser om att Post- och telestyrelsen ska överlämna ett ärende till Finansinspektionen om ett kreditinstitut eller en filial inte uppfyller sina skyldigheter enligt 1 §, dvs. att tillhandahålla platser för kontanttjänster. I 5 § finns bestämmelser om Finansinspektionens ingripande.

Ändringen innebär att också platser för kontantinsättningar omfattas av paragrafen.

Bestämmelserna i 4 och 5 §§ tillämpas när ett institut eller en filial inte uppfyller sin skyldighet att tillhandahålla platser för kontanttjänster, t.ex. platser för kontantinsättningar enligt 1 § första stycket. Om ett institut eller en filial inte uppfyller skyldigheten enligt 1 a § kan Finansinspektionen dock inte ingripa enligt bestämmelserna om ingripande i 4–12 §§, dvs. föreläggande om rättelse eller beslut om sanktionsavgift.

7 § Sanktionsavgiften ska beräknas till produkten av

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

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

3. 5 000 kronor.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sanktionsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Ändringen i *punkt 1* innebär att också platser för kontantinsättningar omfattas av paragrafen.

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

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

Paragrafen innehåller bemyndiganden. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Ändringen i *första stycket* innebär att också platser för kontantinsättning omfattas av paragrafen.

Sammanfattning av promemorian Kontantutredningen

Kontanter hanteras i ett system som ofta kallas för en kontantkedja¹ där kontanter tillverkas, lagerhålls, distribueras, används för transaktioner, deponeras, cirkuleras och slutligen makuleras när den tekniska livslängden uppnåts. Sedan Riksbankskommitténs delbetänkande Tryggad tillgång till kontanter och propositionen om Skyldighet för vissa kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster bereddes med syfte att upprätthålla funktionen i den svenska kontanthanteringens har det skett signifikanta förändringar för möjligheten att använda kontanter i Sverige.

För konsumenter finns det till skillnad från när betänkandet skrevs och propositionen beslutades om i riksdagen inte längre någon möjlighet att hantera kontanter på bankkontor, annat än vid ett mindre antal sparbanker och det går generellt sett inte heller att betala räkningar eller lösa in utbetalningsavier mot kontanter.

Vad gäller företagens möjligheter att göra insättningar av kontanta dagskassar är utfallet av regleringen om de största bankernas skyldighet att tillhandahålla kontanttjänster att utbudet begränsats över tid genom att tillgängliga tjänster som bankkassar och serviceboxar har ersatts av så kallade insättningsmaskiner med kraftigt begränsade limiter för insättningar, som i huvudsak är lämpliga för privatpersoners behov att sätta in kontanter på betalkonton. De insättningsmaskiner som ersatt viktiga tjänster för insättning av dagskassa används främst av privatpersoner som behöver sätta in kontanter på konto, vilket också blivit det enda tillgängliga alternativet sedan bankkontoren slutat hantera kontanter. Insättningsmaskinerna fyller därmed ett viktigt syfte, om än inte det avsedda.

Kontanter fyller en viktig roll för de personer som av olika anledningar inte kan eller vill hantera elektroniska betalmedel. Det kan röra sig om personer i digitalt eller finansiellt utanförskap, personer med olika former av funktionsvariationer, personer som lever med skyddad identitet eller som har problem med att hantera pengar i digital form. Ur ett demokrati- och integritetsperspektiv är det viktigt att alla i samhället kan genomföra de mest grundläggande betalningar och transaktionerna med lagliga betalmedel. Rätten för alla att på egna villkor delta i samhället har varit en utgångspunkt för utredningens arbete.

Frågor som rör beredskap och förberedelser inför eventuella kriser eller till och med i förlängningen väpnade konflikter har aktualiserats som konsekvens av den säkerhets- och geopolitiska utvecklingen i vår omvärld. En påminnelse om beredskapens betydelse kom under covid-19-pandemin som ökade medvetenheten bland allmänhet, myndigheter och samhället i stort men sattes i fokus på riktigt efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Insikten om att kriser och konflikter kan drabba oss har lett till flera politiska omprioriteringar med upprustning av försvarets olika delar och hela samhällets motståndskraft för att invånare i Sverige ska kunna

¹Kontantkedjan eller kontanthanteringskedjan innefattar de olika delar av marknaden som hanterar eller använder kontanter.

hantera en utmanande situation. Digitaliseringen har lett till betydande effektivisering av samhället och de flesta människors vardagsbestyr men också till ökade sårbarheter i digital infrastruktur. Det digitala samhällets sårbarhet har genom åren lett till breda negativa konsekvenser för bland annat betalningssystem i Sverige. Åtskilliga it-attacker mot bland annat livsmedelskedjors betalsystem har slagit ut elektroniska betalningar eller som minst lett till omfattande störningar, ibland i timmar – ibland i dagar. Att bygga och upprätthålla motståndskraft mot attacker av olika slag mot vårt öppna och demokratiska samhälle till skydd för samhällsviktig infrastruktur och invånarnas fri- och rättigheter sker genom att redundans i systemen kan garanteras. Kontanter är ett av de viktiga system för betalningar som behöver upprätthållas för att uppnå en bred beredskap i samhället till allas förmån och välbefinnande även när omvärlden ter sig utmanande.

Under senare år har antalet platser där kontanter går att använda för betalningar minskat, och en betydande andel av allmänheten har upplevt att de inte kunnat genomföra betalningar med kontanter trots att de velat göra det. Trots minskningen av antalet platser där kontanter går att använda, är kontantacceptansen i samhället som helhet fortfarande någorlunda god, i synnerhet inom dagligvaruhandeln där i princip alla butiker accepterar sedlar och mynt.

Betalningar är ingenting som bara sker av sig självt, utan kräver en mängd ingående funktioner i ett sammanhängande system av aktörer och tjänster. Som utgångspunkt ser utredningen att krav på vissa betalningsmottagare att acceptera kontanter är en framkomlig väg för att säkerställa kontanternas funktion som betalmedel. Om det skulle bedömas att förutsättningarna i framtiden skulle kräva en bredare definition än den som föreslås i denna utredning så bör det ställningstagandet inte dröja längre än nödvändigt. Även infrastrukturen är viktig att upprätthålla på en godtagbar nivå för att kontanter ska kunna cirkulera genom handeln eller andra betalningsmottagare, eftersom de behöver deponera inkomna sedlar och mynt. I det avseendet står ansvaret enligt utredningens mening närmast på de banker som redan i dag är skyldiga att tillhandahålla grundläggande kontanttjänster, som då ska ansvara för att dagens nivå ska kunna upprätthållas.

Utredningens tre ben

Utredningens direktiv fastställer att det ska undersökas vilka möjligheter som finns att föreslå lagstiftning för att kunna betala med kontanter i Sverige, och i synnerhet för livsnödvändiga varor såsom livsmedel och drivmedel. För att göra det ska utredningen undersöka hur kontanter används och vilka förutsättningar som finns för att genomföra betalningar med dem. Direktiven ger också utrymme att föreslå åtgärder inom andra områden för att förbättra funktionen för kontanter som betalmedel i Sverige.

Inom ramen för utredningens arbete har tre huvudsakliga områden identifierats där förslag om åtgärder är lämpliga. De tre områdena är kontantacceptens, infrastrukturen för kontanter och statens roll. Ytterligare

bedömningar om fortsatt utredning eller behov om politiska ställningstaganden lämnas också, bland annat kring tillsyn, kontanta räkningsbetalningar och brottsbekämpning.

För att kontantkedjan ska kunna upprätthållas behöver respektive led i kedjan att funktionen för användning, transport, lagring, uppräknings, uttag och insättning är fortsatt god. Om ett eller flera led i kedjan inte längre fungerar som tänkt, riskerar hela kedjan att gå sönder med följderna att kontanter snabbt slutar att fungera som betalmedel.

Infrastrukturen för kontanterna

Det finns sedan 2021 lagstiftning som kräver att vissa banker är skyldiga att tillhandahålla grundläggande kontanttjänster i form av platser för privatpersoners uttag av kontanter från konto samt juridiska personers möjlighet att göra dagskassainsättning på konto. Utredningen har identifierat att den befintliga lagstiftningen som syftade till att garantera upprätthållandet av kontanta grundfunktioner på marknaden snarast har lett till en konsolidering av tjänsteutbudet mot en de-minimi-nivå där uttags- och insättningstjänster inte tillhandahålls för att möta samhällets behov, utan snarare för att uppfylla de lägsta möjliga kraven i lagstiftningen. Särskilt tydligt har detta visat sig på tjänstesidan för dagskassainsättning där reglerade banker möter lagens krav på platser för insättning genom att upprätta insättningsautomater med mycket låga limiter (gränser) för insatta belopp och utan möjlighet att hantera mynt. Utredningen ser stora behov att korrigera utvecklingen för juridiska personer att kunna göra insättningar av dagskassor i de fall det finns sådana behov, eftersom kontantkedjan är ett system av tjänster snarare än bara möjligheten för konsumenter att använda sedlar och mynt för att genomföra betalningar. Utan en fungerande bakomliggande infrastruktur för hanteringen av kontanta dagskassor riskerar hela systemet med kontanter som betalmedel att med kort varsel implodera helt.

Möjligheten för privatpersoner att göra uttag av kontanter regleras genom lagstiftningen för 2021 genom att högst 0,3 procent av befolkningen får ha längre än 25 kilometer till närmaste plats för uttag. Trots att regleringen bedöms ha lett till en försämring av tjänsteutbudet genom att antalet platser för uttag har minskat samt att placeringen av uttagsautomaterna i vissa fall flyttas för att bättre leva upp till geografiskt strategiska platser där kundunderlaget som använder automaterna inte alltid är optimalt, bedömer utredningen att det överlag fungerar tillfredställande i dagsläget. Ett betydande problem är dock utvecklingen av kontanthantering på fysiska bankkontor där konsumenter tidigare kunnat genomföra exempelvis insättningar av kontanter i dag inte längre erbjuds annat än av ett fåtal sparbanker. Privatpersoners behov av tjänster för insättning av kontanter på konto sker i dagsläget genom de insättningsmaskiner som reglerade banker upprättat för dagskassetjänster. Därför föreslår utredningen att bankerna ska vara skyldiga att erbjuda platser för insättning av sedlar på konto för privatpersoner i samma utsträckning som dagens regler som gäller betalningsmottagares möjlighet att göra dagskassainsättningar, eftersom det är det som är den

huvudsakliga praktiska användningen av insättningsmaskinerna. Med förslaget innebär det att högst 1,22 procent av befolkningen får ha längre än 25 kilometer till närmaste platsen för insättning av sedlar på konto. I utredningens förslag ingår ett förtydligat ansvar för reglerade banker att erbjuda betalningsmottagare behovsanpassade och lämpliga tjänster för insättning av dagskassa på konto. Med förslaget kommer krav att ställas på de banker som omfattas att tillhandahålla tjänster mot betalningsmottagare som utöver automatiserade tjänster även kan behöva omfatta tjänster för upphämtning av dagskassor vid försäljningsställen, upprättandet av så kallade smarta kassaskåp eller andra lösningar för att de betalningsmottagare som accepterar kontanter också ska vara säkra på att de kan ha avsättning för kontanter på lämpliga och säkra sätt. Med utredningens förslag kommer också krav på samma banker att tillhandahålla lämpliga tjänster för växelkassor för betalningsmottagare, eftersom detta inte längre går att lösa praktiskt på bankkontoren som avvecklat den fysiska kontanthantering. Tjänsterna mot juridiska personer som hanterar kontanter föreslås omfattas av högsta tillåtna avgifter för dagskassor och växeltjänster. De högsta tillåtna avgifterna föreslås vara 1 procent för automatiserade dagskassetjänster vid fasta platser tillgängliga för flera betalningsmottagare, 2 procent för andra typer av dagskassetjänster och det högsta värdet av antingen 5 procent eller 150 kronor för köp av växelkassa.

Nuvarande lagstiftning medger att de banker som är skyldiga att tillhandahålla grundläggande kontanttjänster kan förlita sig på att det finns tredjepartsaktörer som erbjuder motsvarande tjänst till allmänheten utan avtal med dessa. Utredningen föreslår att reglerade banker fortsatt ska kunna upplåta tjänster för grundläggande kontanttjänster på andra aktörer, men att det ska krävas att det finns ett avtalsförhållande mellan den reglerade banken och tjänsteutföraren (ombudet) för att det ska vara godkänt. Utredningens förslag innebär att alla banker som omfattas av regleringen ska ingå dessa avtal själva, och därmed stärka ansvarsförhållandet mellan tillhandahållandet av tjänsterna till förmån för de kunder som behöver använda dem, i stället för som dagens situation där en reglerad bank inte behöver ta ansvar för en tjänst om det finns någon annan aktör som tillhandahåller den.

Kontantacceptansen

Det råder ibland en känsla av uppgivenhet när kontanternas ställning som lagligt betalmedel diskuteras med budskap som förmedlas om att de nästan inte går att använda längre. Vi har kommit långt i Sverige när det gäller implementering och användning av elektroniska och digitala betalmedel, vilket för de flesta i samhället innebär en förenkling av vardagliga betalningar. Trots att de flesta kan, och i många fall föredrar att använda andra betalmedel än sedlar och mynt så finns det en stor grupp invånare i samhället som har svårt att bryta beroendet av kontanter. Det digitala och finansiella utanförskapet har under lång tid lyfts som ett betydande samhällsproblem, där många olika behov finns för att tillgängliggöra det digitala ekosystem som vuxit fram. Att det digitala utanförskapet skulle

växa bort med tiden har länge prognostiserats och att de som blivit introducerade till internetbanker, mobilappar eller betalkort skulle behålla de kunskaperna genom hela livet. Verkligheten ser dock aningen annorlunda ut, och utanförskapet består som en andel av mellan 5 till 10 procent av befolkningen med varierande behov av hjälp och stöd med elektroniska betalningar eller som beroende av kontanter för att självständigt kunna sköta sina ekonomiska förehavanden. Inom handeln varierar acceptansen av kontanter framför allt mellan olika typer av butiker, där acceptansen är mycket hög inom exempelvis livsmedelshandel medan den inom delar av detaljhandeln är lägre. Utredningen har övervägt ett antal olika alternativ för hur acceptansen för kontanter ska kunna upprätthållas trots en minskad efterfrågan bland konsumenter som använder dem, och landat i en bedömning att det ska finnas goda förutsättningar för en konsument att på förhand veta var det går att betala med sedlar och mynt. Det viktigaste för utredningen är att det i första hand ska gå att betala med kontanter för direkt livsnödvändiga varor och tjänster med kontanter, där livsmedel och apoteksvaror enligt utredningen finns starka skäl att implementera lagkrav för att så ska kunna ske.

Acceptansen av kontanter för betalningar skiljer sig även bland betalningsmottagare som åtminstone enligt praxis ska acceptera kontanter, det vill säga de som tar avgifter för tjänster av offentligrättslig karaktär. Under de senaste åren har det förekommit såväl rättsfall där frågan om rätten att betala kontant har prövats, utlåtanden från Justitieombudsmannen och rättsutredningar har genomförts. Slutsatsen från detta är att kontanter inte ska kunna nekas för den som vill betala offentligrättsliga avgifter såtillvida det inte finns annan lagstiftning eller författning som säger annorlunda. Även om det finns rättspraxis och utredningar som visar på rätten att betala dessa avgifter kontant, förekommer det uppgifter om att så inte alltid är fallet, och utredningen föreslår därför att detta ska lagstiftas om för att minska den eventuella osäkerhet om kraven som ställs på en betalningsmottagare av offentligrättsliga avgifter.

Statens roll

Det kan tyckas närmast märkligt att statens roll för att upprätthålla grundläggande betaltjänster de senaste åren diskuterats ganska omfattande i en diversifierad marknadsekonomi som den Svenska, där stort förtroende lämnas åt marknadsaktörerna att själva utforma och erbjuda tjänster som konsumenter och företag efterfrågar. Trots det har statens roll lyfts som en central fråga av såväl marknaden som av statliga utredningar, men än så länge utan tydliga svar för hur, vad eller när statens roll ska vara. Det är en känslig fråga att blanda in myndigheter i onödan eller implementera lagstiftning som riskerar att snedvrider marknadsmekanismer och därmed (ofta) öka de samhällsekonomiska kostnaderna. Utredningen har tagit till sig av de synpunkter som marknaden har lyft som i frågan om statens ansvar för att subventionera kontanthantering i Sverige, samt även de resonemang för fördes i Betalningsutredningen om att statens roll behöver stärkas i det svenska betalsystemet. I dagsläget har staten redan en

förhållandevis stark roll när det gäller kontanternas funktion i samhället med ett antal myndigheter som har tydliga ansvar, med Sveriges Riksbank (Riksbanken) i centrum. Riksbankens roll som utgivare av lagliga betalmedel i form av sedlar och mynt som lagerhålls och distribueras från bankens depåer genomsyras av tjänster som tillhandahålls utan kostnad för marknadens aktörer, och utgör som andel av kontantkedjans totala kostnader nästan 13 procent av kostnaderna för de största aktörerna i kedjan (om även kostnaden för tillverkning av kontanter, samt anslag till Post- och telestyrelsen räknas in ökar statens kostnader för kontantkedjan till nästan 21 procent). Utredningen bedömer att det inte finns skäl att staten riktar ytterligare direkta ekonomiska subventioner mot marknaden då de existerande subventionerna redan utgör ett betydande stöd för kontantkedjan. Däremot föreslår utredningen att Riksbankens mandat ska tydliggöras med tillägget att banken på eget initiativ ska kunna bidra till att kontanter ska kunna användas i hela landet. Förslaget innebär att Riksbankens centrala roll för betalningssystemet i Sverige och ansvar för att alla i Sverige ska kunna genomföra betalningar bättre sammanfaller med ett enhetligt syfte än med dagens roll och ansvar. Riksbanken kan med utredningens förslag själv bedöma hur, vad och när åtgärder bäst är lämpade att sättas in i syfte att underlätta för allmänhetens möjlighet att genomföra betalningar, vare sig de är kontanta eller digitala.

Kontanter och höjd beredskap

Kontanter som betalmedel i händelse av störningar i elektroniska eller digitala system har av naturliga skäl lyfts som en viktig aspekt till varför det skulle behövas lagkrav på handeln att acceptera sedlar och mynt för betalningar. Det finns starka skäl att öka kontanternas ställning som betalmedel för att stärka motståndskraften i det svenska betalsystemet eftersom det är det enda i dag tillgängliga alternativ för att genomföra transaktioner utan tillgång till elektricitet eller nödvändiga kommunikationsnät. Frågan om en återgång till kontanta betalningar i händelse av en större kris som slår ut andra alternativa betalmedel ställer dock omfattande krav på den infrastruktur som krävs för att tillhandahålla kontanter till konsumenterna och på de betalningsmottagare som ska ta emot dem. En fras som flitigt används på området är ”för att kontanter ska fungera i kris måste de också fungera i normaltid”, vilket är det som utredningens fokus avser att uppnå med åtgärder riktade mot kontantacceptansen, infrastrukturen och statens roll. Att förbereda för en omfattande kris där kontanterna allena ska kunna upprätthålla samtliga betalningar till fysiska betalningsmottagare är en mycket omfattande åtgärd som högst sannolikt inte är samhällsekonomiskt försvarbar. Erfarenheter från Ukraina visar på vikten av ett diversifierat betalsystem där tillräcklig redundans byggs in i alla olika betalningsalternativ och att sprida användningen av flera betalningsalternativ till hela befolkningen. I Ukraina fungerar flera betalmedel parallellt och kontanter spelar en viktig roll för allmänhetens betalningar sida vid sida med elektroniska alternativ. Utredningen föreslår därför inga specifika beredskapsåtgärder avseende kontanter utöver en upprepning av Betalningsutredningens förslag om att

Skatteverket ska kunna meddela undantag från skatteförfarandelagen (2011:1244) i händelse av större störningar i elektroniska betalsystem. Utredningen lämnar även en bedömning om att det är viktigt att utreda och implementera funktioner för betalkort där tillgång till el- eller internet saknas, så kallad offlinefunktionalitet.

Kontanter som brottsverktyg

I dagsläget går det nästan inte att nämna kontanter utan att också påpeka den ökade risken som hantering av sedlar och mynt innebär för förekomst av penningtvätt, finansiering av terrorism eller annan brottslighet. Utredningen har tagit den risk som kontantanvändning och hantering innebär på stort allvar och har utformat förslagen i betänkandet på ett sådant sätt att risken för förekomst av otillbörlig kontanthantering ska vara så liten som möjligt. Bland annat föreslår utredningen att privata aktörer som föreslås omfattas av plikt om kontantacceptans enbart ska behöva göra det om det är i ett företag som omfattas av krav på revisor, för att öka insynen verksamheterna. I syfte att förenkla kontanthantering samt minska risken för att verksamheter utnyttjas mot sin vilja för att tvätta brottsvinster föreslår även utredningen ett högsta belopp för i enskilda transaktioner som måste accepteras sätts till 0,1 prisbasbelopp, där betalningen får bestå av högst 25 mynt. Beloppsgränsen innebär att en betalningsmottagare som behöver acceptera kontanta betalningar för enskilda transaktioner endast behöver göra det upp till 5730 kronor (prisbasbeloppet för 2024 är 57 300 kronor).

Utöver ambitionen att förslagen i så liten mån som möjligt ska underlätta för kriminella inslag i kontanthantering bedömer även utredningen att de reglerade bankerna genom förslaget om ökat ansvar för infrastrukturen för kontanter kommer att få större insyn i verksamheter som hanterar kontanter, och därmed också bättre förutsättningar att agera vid misstänkta transaktioner eller beteenden kopplat till kontanthantering.

Genom förslagen bedömer utredningen att arbetet mot att stävja förekomsten av kriminella element inom kontanthantering kan stärkas. Penningtvätt eller andra kriminella handlingar där kontanter används som brottsverktyg är samhällshotande och riskerar att undergräva förtroendet för det ekonomiska och finansiella systemet. Samtidigt är kontanter ett viktigt verktyg för många som behöver dem för att genomföra transaktioner, och därför är det viktigt att grundfunktionen för kontanternas lagliga användningsområde som just ett effektivt verktyg för betalningar finns kvar.

Betalningar är ett ekosystem

Utöver frågor som rör specifikt kontanter är det viktigt att se kontanterna som en del av det övergripande betalningssystemet och inte som en enskild och avgränsad funktion. Utredningens perspektiv på detta inkluderar bland annat den tekniska utvecklingen som betalningssystemet går igenom med en ökad digitalisering och de utmaningar som kan uppstå mellan olika

generationer av tekniska innovationer. Det digitala och finansiella utanförskapet har inte försvunnit i den takt som prognostiserats, utan fortsätter omfatta en betydande del av befolkningen. För att motverka effekterna av digitalt eller finansiellt utanförskap ligger det ett stort ansvar på de aktörer som tillhandahåller tekniska lösningar för betalningar inom såväl den finansiella sektorn som inom handeln att utforma dessa så att även den generation av användare som saknar vissa förmågor eller tillgång till teknisk utrustning också kan betala för sig på egna villkor. Utredningen kommer till slutsatsen att tekniska hjälpmedel och utbildning kring dessa är viktiga delar som måste tillhandahållas för att bryta det utanförskap som fortsatt råder i den digitala tidsåldern. Bilaga 1

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank att 4 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 §

Sveriges valuta benämns krona. En krona består av 100 öre.

Riksbanken ska bidra till att det finns tillgång till sedlar och mynt i kronor (kontanter) i betryggande utsträckning i hela Sverige.

Riksbanken ska bidra till att det finns tillgång till sedlar och mynt i kronor (kontanter) *och att kontanter kan användas för betalningar* i betryggande utsträckning i hela Sverige.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

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

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:751) om betaltjänster dels att 9 kap. 1 § och rubriken närmast före ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 1a, 12 och 13 §§, av följande lydelse,

dels att det närmast före 13 § ska införas en ny rubrik som ska lyda "Bemyndigande".

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

Platser för kontantuttag och dagskasseinsättningar

Tillhandahållande av grundläggande kontanttjänster

1 §¹

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

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

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

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

Sådana kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som till *juridiska personer* tillhandahåller betalkonton, ska tillhandahålla *lämpliga och behovsanpassade* tjänster som gör det möjligt att sätta in *och ta ut sedlar och mynt* på dessa konton (*tjänster för dagskasseinsättningar och växelhantering*) i betryggande utsträckning i hela landet.

¹ Senaste lydelse (2019:1226).

1 a §

Kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut med verksamhet i Sverige som inte omfattas av krav enligt 1 § första och andra stycket ska enligt skäliga villkor erbjudas tillträde till tjänster som tillhandahålls enligt 1 § första och andra stycket.

12 §

En betalningsmottagare som godtar betalningsinstrument som omfattas av denna lag och som tillhandahåller

1. livsmedel i en fullsortimentsbutik,

2. tjänster av offentligrättslig karaktär som myndighet eller den som utövar myndighet, eller

3. varor eller tjänster som säljs vid apotek med tillstånd från Läkemedelsverket

är skyldig att ta emot kontanter på bemannade försäljningsställen om inte annat är föreskrivet i annan lag eller författning.

Skyldigheten att acceptera kontant betalning enligt första stycket är begränsat till ett belopp om högst 0,1 prisbasbelopp och inte fler än 25 mynt.

Första stycket gäller inte om det skulle strida mot lagen (2017:630) om penningtvätt och finansiering av terrorism.

Bemyndigande

13 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om

1. vilka betalningsmottagare som avses i 12 § första stycket, och

2. begränsningar i skyldigheten att ta emot kontanter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande kommit in från Bankgirocentralen BGC AB, Bankomat AB, Bräcke kommun, ChangeGroup Sweden AB, De små kommunernas samverkan, E-hälsomyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Finansförbundet, Finansiell ID-Teknik BID AB, Finansinspektionen, Fordonsbesiktningsbranschen, Forum – idéburna organisationer med social inriktning, Funktionsrätt Sverige, Företagarna, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Göteborg, Giva Sverige, Hagfors kommun, Hela Sverige ska leva – riksorganisationen, Huddinge kommun, Kalmar kommun, Kammarkollegiet, Karlstads kommun, Kammerskollegium, Konjunkturinstitutet, Konkurrensverket, Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, Landsorganisationen i Sverige (LO), Livsmedelsverket, Loomis AB, Läkemedelsverket, Länsstyrelsen Dalarna, Länsstyrelsen Gävleborg, Länsstyrelsen Jämtland, Länsstyrelsen Kronoberg, Länsstyrelsen Norrbotten, Länsstyrelsen Skåne, Länsstyrelsen Västra Götaland, Malmö stad, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällets frågor, Pensionsmyndigheten, Pensionärernas riksorganisation (PRO), Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Regelrådet, Revisorsinspektionen, Riksgäldskontoret, Skatteverket, Skellefteå kommun, Skolverket, Sparbankernas Riksförbund, SPF Seniorerna, Stockholms stad, Stockholms tingsrätt, Storumans kommun, Svensk Dagligvaruhandel, Svensk Handel, Svenska Bankföreningen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Apoteksförening, Sveriges Kommuner och regioner, Sveriges konsumenter, Sveriges riksbank, Sveriges riksidrottsförbund, Synskadades Riksförbund, SäkerhetsBranschen, Säkerhetsföretagen, Säkerhetspolisen, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, Tillväxtverket, Transportstyrelsen, Tullverket, Umeå kommun, Uppsala kommun, Vännäs kommun, Värnamo kommun, Åklagarmyndigheten och Örnköldsviks kommun.

Därutöver har yttranden inkommit från Autism Sverige, Bevakningsbranschens Yrkes- och arbetsmiljönämnd (BYA), Elöverkänsligas Riksförbund, Forex AB, Gröna Seniorer Väst, Kontantupproret, Länsstyrelsen Västerbotten, Personskadeförbundet RTP, Riksförbundet för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning (FUB), Ronny Stark, Småföretagarnas Riksförbund, Sesami Cash Management Technologies Nordic AB, Stig Wiklund, Sveriges bagare och konditorier, och Verandi arbetstagarnas socialpolitiska organisation.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Bromölla kommun, Huddinge kommun, Kalmar kommun, Karlstads kommun och Tillväxtanalys Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.