

Remissvar



Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm
Tel +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

2025-05-19

FI dnr 25-5777
(Anges alltid vid svar)

Kontantutredningen

Ert dnr: Fi2024/02595

Inledande synpunkter

FI välkomnar att regeringen har tillsatt en utredning för att se över kontanternas ställning och tillgången till kontanttjänster. Kontanter är ett viktigt betalningsalternativ för konsumenter som inte kan använda eller saknar tillgång till digitala betaltjänster. Kontanter är också ett möjligt betelsätt i händelse av kris och krig. Samtidigt har utvecklingen på betalningsområdet lett till att kontanternas ställning som betalningsmedel har försvagats. Därmed kan det finnas en obalans i betalningssystemet som motiverar åtgärder från statens sida.

Utredningens förslag motiveras utifrån målen ökad finansiell inkludering och beredskap. FI ställer sig bakom dessa samhällsviktiga mål, som även ingår i vårt uppdrag. Lagstiftning på kontantområdet är däremot endast ett av flera möjliga verktyg som kan bidra till att uppnå dessa mål. Det är inte heller nödvändigtvis det mest ändamålsenliga verktyget. FI anser därför att det finns behov av en bredare analys av möjliga åtgärder innan vi kan ta ställning till behovet av lagstiftning på kontantområdet.

FI bedömer att det sannolikt behövs en kombination av åtgärder för att nå de uppställda målen, eftersom betalningssystemet är komplicerat och alla betalningsmetoder har styrkor och svagheter. Vi menar dessutom att det är viktigt att i högre grad beakta den digitala utveckling som pågår på

betalningsområdet, och som inte kan vändas med lagstiftning inom kontantområdet.

Även analysen av konsekvenserna av utredningens förslag behöver fördjupas, i synnerhet för att belysa de ökade penningtvättsrisker som kan uppstå.

Mot den här bakgrunden bedömer FI att det inte finns tillräckligt underlag för att kunna tillstyrka utredningens förslag om acceptans av kontanter och infrastrukturen för kontanter i deras nuvarande form.

I det följande utvecklar vi våra synpunkter på förslagets olika delar.

Acceptans av kontanter (kapitel 10.1)

Det är viktigt att tillgodose behoven av betaltjänster hos konsumenterna som lever i ett digitalt utanförskap. I vår tillsyn har FI dock konstaterat 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, till exempel när det gäller tillgång till betalkonton. Det finns också vissa grupper av konsumenter där enklare och mer användarvänliga digitala verktyg eller personlig service långsiktigt skulle kunna vara bättre alternativ till deras nuvarande kontantanvändning. En bättre förståelse för i vilken utsträckning de som i dag har behov av kontanter kan hjälpas på andra sätt är därför nödvändig för att kunna göra en bedömning av hur kontanternas ställning bör se ut på längre sikt.

FI anser också att ytterligare analys behövs kring hur kontanter skulle kunna användas i kris eller krig och vilka alternativ som finns till att införa det lagkrav som utredningen föreslår. Utredningen konstaterar att även kontanter i många fall är beroende av stödsystem som kräver el eller fungerande internetuppkoppling för att det ska vara möjligt för betalningsmottagare att ta emot kontanter eller för konsumenterna att ta ut kontanter i en uttagsautomat. Eftersom merparten av betalningarna i dag görs digitalt delar vi utredningens uppfattning att offlinefunktionalitet för betalkort är viktigt för att öka förmågan att kunna betala även i händelse av kris eller krig. Däremot är det inte säkert att det behövs en särskild utredning för att åstadkomma detta, som utredningen föreslår. Detta med tanke på det arbete som redan pågår inom det här området.¹

¹ Se [Riksbankens Betalningsrapport 2025](#).

Det saknas en analys av vilka livsmedelsbutiker och fysiska apotek som skulle träffas av det föreslagna kontantkravet och hur möjligheten att betala med kontanter därmed skulle se ut i glesbygden och vad det i sin tur betyder för redundansen i försörjningen av livsmedel och apoteksvaror. Även konsekvenserna av de ökade kostnader som följer av ett kontantkrav skulle behöva belysas i en fördjupad konsekvensanalys, inte minst risken för att aktörer som säljer den här typen av varor väljer att lägga ner sin verksamhet.

Mot denna bakgrund kan FI inte tillstyrka utredningens förslag att införa ett kontantkrav för livsmedel och apoteksvaror i dess nuvarande form.

Om regeringen i alla fall går vidare med utredningens förslag, vill FI peka på att det är olämpligt att som utredningen föreslår införa ett lagkrav att livsmedelsbutiker, apotek och myndigheter ska ta emot kontanta betalningar i just lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen). Betaltjänstlagen innehåller närings- och civilrättsliga bestämmelser för betaltjänstleverantörer och är alltså inte en allmän lag om betalningar. Vid sådana kontanta betalningar som anges ovan tillhandahålls i regel inte någon betaltjänst, och den typen av betalningstransaktioner är dessutom uttryckligen undantagna från betaltjänstlagens tillämpningsområde (se 1 kap. 7 §). Se även avsnittet *Lagtekniska synpunkter* nedan för mer detaljer om utredningens författningsförslag.

Kassaregisterbestämmelser under fredstida kriser eller höjd beredskap (10.2)

FI tillstyrker utredningens förslag att kunna göra undantag från kraven på kassaregister under fredstida kriser eller höjd beredskap för att öka möjligheten för butiker att kunna ta betalt även utan fungerande el eller datakommunikation.

Infrastruktur för kontanter (kapitel 10.4)

Utredningen visar att livsmedelsbutiker och fysiska apotek i dag i stor utsträckning har tillgång till kontanttjänster hos bankerna. FI anser därför att analysen av sårbarheten i infrastrukturen för kontanter behöver förtydligas och balanseras mot dess befarade negativa konsekvenser.

Vi vill i det här sammanhanget även understryka att kontanter innebär särskilda utmaningar ur ett allmänt penningtvättsperspektiv. Kontantbetalningar är inte spårbara på samma sätt som digitala betalningar,

vilket gör kontanter till ett attraktivt betalningsmedel för illegala varor och tjänster.² Ökade möjligheter att omsätta kontanter kan därmed förväntas göra det enklare att tillgodogöra sig värdet av kontanter med illegalt ursprung.

Att kontanter är ett attraktivt betalningsmedel för illegala varor och tjänster innebär däremot inte per automatik att möjligheten att använda kontanter bör motverkas. Som framgår av utredningen kan kontanter vara ett viktigt betalningsmedel även av legitima skäl. FI vill därför lyfta fram att det handlar om intressen som behöver balanseras mot varandra. Hur den avvägningen bör göras behöver utredas vidare.

Utredningens förslag innebär att vissa kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut ska utveckla en nationell infrastruktur för att ta emot insättningar och tillhandahålla växeltjänster åt företag. Även andra institut ska enligt förslaget få tillträde till den här infrastrukturen. Förslaget innehåller även ett avgiftstak för dessa tjänster.

FI konstaterar att det är långgående att både kräva att utpekade privata företag ska tillhandahålla specifika tjänster och att reglera vilka avgifter som de får ta ut för dessa tjänster. Vi anser därför att det behövs en mer principiell motivering till detta förslag. Vidare behövs en utförlig analys av vilka kostnader som förslaget medför för de institut som omfattas, och en mer utförlig motivering till varför avgiftstaket ska bestämmas till de angivna beloppen och procentsatserna.³ I den mån förslaget innebär att företagen inte får kostnadstäckning bör det även lämnas en mer utförlig motivering till varför kostnaden för en infrastruktur som till stor del motiveras av allmänna intressen (finansiell inkludering och beredskap) ska belasta privata företag. Det skulle även vara önskvärt att fördjupa konsekvensanalysen av växeltjänster, eftersom förslaget kan medföra omfattande kostnader för de banker som träffas av lagkravet. Se även avsnittet *Lagtekniska synpunkter* nedan för mer detaljer om utredningens författningsförslag.

I avsaknaden av en fördjupad konsekvensanalys av utredningens förslag som tydligare lyfter och försöker hantera de penningtvättsrisker som

² Se bland annat Polismyndighetens rapport [Penningtvätt genom utförsel av kontanter](#), 2023, s.10.

³ FI noterar i denna del att Loomis redan förefaller ta ut mer än 150 kronor för sina växelhanteringstjänster (se <https://se.loomis.com/sv-se/my-pages/petty-cash-package>).

utredningens förslag kan medföra kan FI inte tillstyrka utredningens förslag gällande infrastrukturen för kontanter i dess nuvarande form.

Om regeringen ändå går vidare med utredningens förslag vill FI peka på vikten av att klargöra hur regleringen ska förhålla sig till penningtvättsregelverket. Det är viktigt att den relationen är tydlig, särskilt som penningtvättsregelverket är tvingande EU-rätt och på några års sikt kommer att vara närmast fullharmoniserat inom unionen.

Kontantintensiva verksamheter innebär en förhöjd risk för penningtvätt och finansiering av terrorism.⁴ Genom krav på bankerna att acceptera kunder med hög kontantomsättning kan bankerna förväntas behöva hantera högre risker för penningtvätt än i dag. De ökade riskerna för penningtvätt kan i sin tur innebära att bankerna behöver utöka sina åtgärder för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism, exempelvis genom utökad övervakning av transaktioner. Det är dock inte säkert att ökad övervakning och andra åtgärder av kontanter kan göras så effektivt att risken med kundrelationen hanteras i den mening som avses i 3 kap. 1 § första stycket i penningtvättslagen.

När bankerna inte kan hantera penningtvättsrisken kan de behöva begränsa möjligheterna för vissa kunder att använda en viss tjänst. Det kan de göra antingen genom att neka kunden en viss tjänst eller genom att erbjuda kunden kontantinsättningar till ett lägre belopp än vad som krävs enligt de nu förslagna reglerna. Det behöver vara tydligt hur den typen av sinsemellan motstående regler ska hanteras.

Post- och telestyrelsen (PTS) är tillsynsansvarig myndighet för de krav som i dag ställs på vissa kreditinstitut och filialer till kreditinstitut att tillhandahålla platser för kontantuttag och dagskassainsättningar i tillräcklig utsträckning. Utredningen konstaterar att PTS har kompetens inom området, men tar inte ställning i frågan om PTS även fortsättningsvis bör vara den myndighet som har tillsyn över de krav som ställs idag och föreslås ställas på vissa kreditinstitut att upprätthålla infrastrukturen för kontanter. FI

⁴ Se [Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021](#), s. 14.

anser att PTS är bäst lämpad som tillsynsmyndighet givet deras nuvarande uppdrag.⁵

Riksbankens roll för ett fungerande betalningssystem (10.5)

Utredningen föreslår att Riksbanken ska ansvara för att kontanter ska kunna användas i hela Sverige. Däremot ger utredningen inga konkreta exempel på vad det här uppdraget skulle kunna innebära eller vilka åtgärder som Riksbanken skulle kunna vidta för att säkerställa kontanters användbarhet. Utredningen föreslår inte heller att Riksbanken ska få några ytterligare befogenheter kopplade till det vidgade uppdraget, vilket inte rimmar med att Riksbanken enligt 1 kap. 5 § riksbankslagen endast får bedriva och delta i sådan verksamhet som har stöd i lag. Det gör att det är svårt att förstå vad Riksbankens utökade ansvar skulle innebära i praktiken. FI anser därför att utredningens förslag om Riksbankens roll för ett fungerande betalningssystem inte är ändamålsenligt i dess nuvarande form.

Lagtekniska synpunkter

FI har slutligen följande lagtekniska synpunkter på utredningens författningsförslag som behöver hanteras om regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag.

9 kap. 1 § betaltjänstlagen

Utredningen föreslår att begreppet *företag* ska ersättas med *juridiska personer*. Finansinspektionen vill betona att begreppen har olika betydelse.

9 kap. 12 § betaltjänstlagen

Utredningen föreslår att skyldigheten att ta emot kontanta betalningar för livsmedel ska begränsas till *fullsortimentsbutiker*. Även om utredningen har lämnat exempel på omständigheter som konkretiserar fall där en butik ska bedömas som en fullsortimentsbutik så återstår fortfarande en gränsdragningsproblematik när det gäller vilken storlek och vilket utbud

⁵ FI hänvisar i denna del till de skäl som vi framförde i vårt remissvar på SOU 2018:42 Tryggad tillgång på kontanter, se <https://www.regeringen.se/contentassets/68c2667224e44e3bbc362a30706dac86/finansinspektionen.pdf>.

som en livsmedelsbutik behöver ha för att omfattas av kravet. FI föreslår därför att begreppet preciseras ytterligare, helst genom en legal definition.

Utredningen föreslår även att skyldigheten för fysiska apotek att ta emot kontanta betalningar ska begränsas till sådana apotek som har tillstånd från Läkemedelsverket. Det bör förtydligas huruvida en sådan definition omfattar även anmälningspliktiga apoteksombud som bedriver verksamhet på orter där tillgången till öppenvårdsapotek är begränsad.

14 § förordning (2010:1008) om betaltjänster

FI noterar att bestämmelsen, till skillnad från 9 kap. 1 § betaltjänstlagen, inte uttryckligen är tillämplig på filialer till utländska kreditinstitut.

Vi noterar också att kreditinstitutens skyldighet att tillhandahålla kontanttjänster åt juridiska personer enligt 14 § första stycket är begränsad till sådana personer som

”1. bedöms lämpliga att hantera kontanter i sin verksamhet, eller

2. omfattas av krav enligt lagen (2010:751) 1 kap. 12 § skyldighet att ta emot kontanter”.

Vi utgår ifrån att lagrumshänvisningen egentligen avser 9 kap. 12 § lagen (2010:751) om betaltjänster.

Ytterligare en notering är att utredningen innehåller motstridiga uppgifter om rekvisiten i 14 § första stycket. Enligt bestämmelsens ordalydelse är 1 och 2 alternativa rekvisit. Enligt författningskommentaren måste däremot en sådan verksamhet som avses i 2 även uppfylla det allmänna lämplighetskravet enligt 1.

Ytterligare en oklarhet ligger i att första stycket enligt vad som framgår av tredje stycket inte gäller om

”1. det skulle strida mot lagen (2017:630) om penningtvätt och finansiering av terrorism,

2. annat är föreskrivet i annan lag eller författning, eller

3. det föreligger synnerliga skäl”.

I och med att det första stycket ovan inte är tillämpligt om det skulle strida mot penningtvättslagen är det oklart vilka omständigheter som ska beaktas i en lämplighetsbedömning enligt första stycket. Det är även oklart vad som avses med synnerliga skäl och hur den bedömningen förhåller sig till lämplighetsprövningen enligt första stycket.

Situationen kompliceras därtill av att det enligt författningskommentaren "krävs uppenbara skäl till varför det inte är lämpligt eller att det genom annan lagstiftning finns skäl att inte tillhandahålla tjänster för dagskassainsättning till enskilda betalningsmottagare". Detta framgår inte av den föreslagna bestämmelsen.

15 § förordning (2010:1008) om betaltjänster

FI noterar att bestämmelsen begränsar vilka avgifter som kreditinstitut får ta ut när de tillhandahåller tjänster enligt 9 kap. 1 § betaltjänstlagen, samt att det verkar saknas ett bemyndigande i betaltjänstlagen att förordna om den typen av avgifter.

FINANSINSPEKTIONEN

Daniel Barr
Generaldirektör

Frida Linton
Analytiker

I detta ärende har generaldirektören Daniel Barr beslutat. Analytikern Frida Linton har varit föredragande.

Kopia till fi.fma.b@regeingskansliet.se