

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Vår referens: 25-1821

Er referens: Fi2024/02595

Remissvar avseende promemorian Kontantutredningen, Fi2024/00068

Post- och telestyrelsen (PTS) har enligt 1 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen ett samlat ansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation. Vidare har PTS enligt 6 a § i samma förordning i uppdrag att främja de regionala stöd- och utvecklingsinsatser som länsstyrelserna genomför för att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster på de orter och den landsbygd där behovet av tjänsterna inte tillgodoses av marknaden. Enligt 6 b § har PTS också till uppgift att utöva tillsyn enligt 9 kap. 2 § lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen). Tillsynen avser vissa kreditinstituts skyldighet att tillhandahålla platser för kontanttjänster i betryggande utsträckning i hela landet. PTS har också enligt myndighetens regleringsbrev i uppdrag att verka för en ökad digital inkludering och en ökad användning av digitala tjänster, vilket inbegriper att främja, stödja och följa arbetet i dialog med berörda offentliga och andra aktörer. PTS är därutöver beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer och post enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

PTS har med utgångspunkt i myndighetens verksamhetsområde följande synpunkter på promemorian Kontantutredningen, Fi2024/00068.

Sammanfattande synpunkter

PTS delar i stort den problembeskrivning som utredningen ger uttryck för.

Inledningsvis noterar PTS att flera av utredningens förslag inte har omsatts i förslag på författningstext, vilket PTS bedömer behövs i större utsträckning för att förslagen ska få avsedd verkan. En del av de förslag som har lämnats kommer att kräva följdändringar, t.ex. avseende begreppet dagskassainsättningar i betaltjänstlagens 9 kap. 3, 6, 7, och nuvarande 13 §§. Beroende på vilken myndighet som ska vara tillsynsmyndighet kommer andra paragrafer i 9 kap. att behöva ändras.

Flera av utredningens förslag har direkt bäring på myndighetens uppdrag inom betalområdet. Det gäller dels tillsyn enligt 9 kap. betaltjänstlagen, dels arbetet med grundläggande betaltjänster.

Synpunkter på förslagen som rör tillsyn och tillsynsansvarig myndighet

Utredningens förslag skulle, om ansvaret ges till PTS, på det stora hela innebära en omvandling av myndighetens nuvarande tillsynsuppdrag gällande 9 kap. betaltjänstlagen från att i huvudsak avse tillsyn över infrastruktur till att avse tillsyn över marknaden för kontanter i stort. PTS bedömer att det är en helt annan sorts tillsyn än den som PTS bedriver i dagsläget på området. PTS bedömer vidare att utredningens förslag kommer att innebära en väsentlig ökning i mängd och komplexitet av den tillsyn som kommer att behöva bedrivas kring kontanttjänster.

Utredningen framför att regeringen skulle kunna överväga att ge tillsynsansvaret till någon annan myndighet än PTS. PTS förordar att uppdrag inom betalområdet huvudsakligen samlas hos de myndigheter som har det övergripande ansvaret för detta område. Det är primärt Riksbanken och Finansinspektionen. PTS vill understryka att PTS huvudsakliga uppdrag och kompetens är inom *elektroniska* kommunikationer och post, inklusive ett växande ansvar inom digitaliseringsområdet med en föreslagen sammanslagning med Digg, och för robusta och säkra kommunikationer. Sett utifrån myndighetens övergripande ansvar är kontanttjänster en udda fråga för PTS, utan närmare koppling till myndighetens övriga uppdrag.

PTS bedömer att det vore betydligt mer effektivt för en myndighet som redan har tillsyn över betalningsmarknaden i stort och betaltjänstregelverket i övrigt att genomföra sådan marknadstillsyn som utredningens förslag skulle innebära. PTS menar att det därför är

lämpligt att en annan/andra myndigheter än PTS ges tillsynsansvaret över efterlevnaden av 9 kap. 1 § betaltjänstlagens föreslagna skyldigheter. PTS föreslår att ansvaret ges till Finansinspektionen för tillsynen av bankernas skyldigheter. PTS föreslår vidare att länsstyrelserna ska ges ansvaret för tillsyn av betalningsmottagares skyldigheter att ta emot kontanter då de har goda förutsättningar att verka lokalt och regionalt.

Om PTS ändå ska ha det huvudsakliga ansvaret för 9 kap. betaltjänstlagen är det myndighetens bedömning att det kommer att kräva avsevärt mer resurser än vad nuvarande tillsynsarbete gör. Förslagen innebär att lagstiftningen i princip bibehåller infrastrukturen (statiska platser), men får t.ex. genom kriterierna "lämpliga och behovsanpassade" tillägg i andra mer varierande och verksamhetsspecifika delar och skiftar därmed fokus från att vara en infrastrukturen till att i praktiken få karaktären av en marknadsreglering. Detta skulle innebära något helt annat än den roll som PTS har idag. Myndigheten skulle inte heller kunna dra nytta av synergier från övriga verksamheter på det sätt som PTS bedömer att till exempel Finansinspektionen skulle kunna göra.

Synpunkter på förslagen som rör grundläggande betaltjänster

Utredningen föreslår att Riksbanken ska ges ett utökat och mer direkt ansvar på området kontanter. Utredningen lyfter vidare frågan om nuvarande system avseende övervakning och möjligheten till att lämna ekonomiskt stöd till utförare av grundläggande betaltjänster är syftesenligt och om det systemet blir överflödigt om Riksbanken ges ett utökat mandat. Utredningen har i denna del inte tagit ställning utan har föreslagit att regeringen ska se över frågan.

Tillgången till fysiska platser för betalningsförmedling har med tiden gått från att vara fråga om lokala brister till att nu omfatta stora delar av landet med få möjliga leverantörer. Till följd därav är nuvarande stödssystem med finansiering av enskilda ombud, eller upphandling, enligt PTS bedömning inte lika ändamålsenligt som det en gång har varit.

PTS vill samtidigt uppmärksamma att arbetet med grundläggande betaltjänster under de senaste tio åren har förändrats från ett glesbygds- och infrastrukturefokus till att även handla om att främja människors möjligheter att använda digitala betaltjänster och verka för att grupper av olika anledningar inte hamnar utanför betalsystemet. PTS bedömer att delar av nuvarande arbete har tydliga synergier med myndighetens övriga arbete. Det gäller bland annat främjandet av användningen av digitala betaltjänster och att stödja särskilt utsatta grupper, vilket har synergier med myndighetens arbete inom digitaliseringsområdet och med digital inkludering. Däremot ser PTS inte att det finns motsvarande synergier när det gäller stöd till betaltjänstombud och möjligheten att upphandla grundläggande betaltjänster.

Mot bakgrund av ovanstående har PTS inga invändningar mot att Riksbanken, om de bedöms ha bättre förutsättningar att vidta nationella åtgärder genom att få ett brett mandat och ansvar i lag, tar över ansvaret för att trygga tillgången till platser med grundläggande betaltjänster. Däremot ser PTS det som lämpligt att PTS och länsstyrelserna behåller sina uppdrag i de delar som exempelvis avser främjande av möjligheten att använda digitala betaltjänster, bevakning av behov och tillgång till betaltjänster, studier och att främja att utsatta grupper inte saknar betalmöjligheter. Detta ligger i linje med PTS övriga uppdrag, myndighetens kompetensområden och med det slutanvändarperspektiv som myndigheten har när det gäller digitalisering och digital delaktighet. PTS bedömer också att länsstyrelserna, med sin regionala kunskap och sitt regionala kontaktnät, fyller en viktig funktion och är ett betydelsefullt komplement till PTS nationella uppdrag. PTS vill i sammanhanget även betona vikten av denna typ av främjandeinsatser för att alla ska kunna hantera betalningar och delta i samhället på lika villkor.

Synpunkter på andra förslag

PTS ser positivt på förslagen om att regeringen tillsätter utredningar om räkningsbetalningar och offlinebetalningar för betalkort.

PTS kommentarer till utredningens förslag och bedömningar

I det följande lämnar PTS kommentarer på specifika förslag eller överväganden som utredningen lämnat. I rubriken framgår vilka avsnitt vi refererar till i utredningens betänkande.

Acceptans av kontanter (avsnitt 10.1)

PTS har inledningsvis inga invändningar mot förslagen om krav på acceptans av betalning med kontanter för livsmedelsbutiker, apotek och offentligt rättsliga avgifter.

Det bör däremot utredas hur 1 kap. 7 § 5 p betaltjänstlagen som undantar betalningstransaktioner i kontanter från lagens tillämpningsområde förhåller sig till det förslag som utredningen har lämnat vad gäller acceptans av kontanter för betalning.

Utöver detta är förslaget i sak detaljerat på en nivå som gör en tillsyn komplicerad i praktiken, t.ex. med bestämmelser kring det minsta antalet mynt som ska tas emot. Detta riskerar att ge upphov till många klagomål från allmänheten.

Sanktionsmöjligheter

Utredningen föreslår inga sanktionsmöjligheter kopplade till bestämmelsen, utan tillsynsmyndigheten föreslås initialt lösa frågor genom att stötta tillsynsobjekten med rådgivning och i dialog med de aktörer som överväger att sluta ta betalt i kontanter. Om tillsynsmyndigheten bedömer att sanktionsmöjligheter behövs ska myndigheten enligt utredningen hemställa om detta till regeringen. PTS anser att tillsynsmyndighetens uppdrag i sådant fall snarare skulle ha karaktären av bevakning och främjande än av tillsyn med reell möjlighet att beivra efterlevnaden.

PTS ser det som principiellt problematiskt med lagstiftning som innefattar skyldigheter för enskilda och att ge tillsynsansvar för efterlevnaden av regelverket till en myndighet utan att ge myndigheten effektiva verktyg att bevaka och beivra efterlevnaden. PTS ifrågasätter nyttan i att bygga in en fördröjning av skarpa verktyg för efterlevnaden, i synnerhet mot bakgrund av det norska exemplet. En sådan modell i en fråga som engagerar och berör många enskilda kan riskera att skada medborgarnas förtroende för tillsynsmyndigheten i synnerhet och staten i allmänhet. PTS anser att tillsynsmyndigheten, i det fall förslaget genomförs, bör ha reella verktyg till att bevaka och beivra efterlevnaden av reglerna om att ta emot kontanter som betalning. Med det sagt vill PTS understryka att tillsynsuppdrag generellt sett innefattar sådana proaktiva delar som t.ex. information om regelverk och samverkan med den marknad som omfattas av regelverk för att nå regelefterlevnad på bred front.

Tillsyn och tillsynsansvar

Utredningen bedömer det som lämpligt att ansvaret för tillsyn över det nya lagrummet ges till en myndighet med god kännedom om lokala förhållanden och nämner i det sammanhanget länsstyrelser eller PTS. PTS instämmer i att tillsynsuppdraget kommer att kräva god kännedom om lokala förhållanden, och bland annat av det skälet är PTS tveksam till om PTS är en lämplig myndighet för uppdraget. PTS har mycket bred erfarenhet av regional analys av infrastruktur, men frågan är hur relevant detta är för det föreslagna uppdraget. Uppdraget enligt utredningens förslag handlar i första hand om övervakning av och rådgivning till ett mycket omfattande antal aktörer, och berör avvägningar i frågor där PTS idag saknar djupgående kompetens. Beslut om att upphöra med hantering av kontanter beror sannolikt till stor del på lokala förhållanden, risker och behov i kombination med den egna verksamhetens förutsättningar. PTS saknar i dagsläget relevant kunskap på området och kommer inte att på ett kostnadseffektivt sätt kunna införskaffa denna kunskap. PTS bedömer att, av de i utredningen utpekade myndigheterna, är länsstyrelserna bättre lämpade som tillsynsmyndighet då de verkar närmare konsumenter och betalningsmottagare och har bättre kännedom om lokala och regionala förhållanden.

PTS bedömer med anledning av ovan att det skulle vara resurskrävande och ineffektivt om PTS skulle bedriva tillsyn över denna del av regelverket, jämfört med om till exempel länsstyrelserna fick ansvaret.

Infrastruktur för kontanter (avsnitt 10.4)

PTS instämmer i utredningens oro för infrastrukturen, i synnerhet värdetransporterna, och bedömer att förslagen i avsnitt 10.4 kan bidra till att infrastrukturen upprätthålls. PTS har inga invändningar mot de föreslagna kraven på bankerna. PTS bedömer dock att förslagen kommer att ha stor påverkan på hur tillsyn kan och bör bedrivas, vilka resurser som krävs för att granska regelefterlevnaden och vilka myndigheter som har bäst förutsättningar att bedriva effektiv tillsyn.

Myndigheten bedömer att utredningens förslag inte enbart kommer att inbegripa insamling av uppgifter om allmänna platser för kontanttjänster utan även mer varierade och specifika insamlingar av uppgifter och bevakning av marknaden för kontanttjänster i stort. Sannolikt skulle det innebära ökade kontakter med allmänheten och, beroende på hur ansvaret avgränsas, en roll där myndigheten i sin tillsyn måste bedöma huruvida de reglerade kreditinstituten i enskilda avtalsförhållanden lever upp till kraven på att erbjuda tjänster som är behovsanpassade, enkla och lämpliga. Sådana bedömningar kan aktualiseras exempelvis om ett företag och dess bank är oense om vilken dagskassetjänst som företaget behöver eller bör erbjudas. Det innebär att en annan typ av tillsynsarbete kommer att krävas för att kontrollera regelefterlevnaden av 9 kap. betaltjänstlagen än det tillsynsarbete som PTS bedriver idag.

Utredningen har många och ibland mycket detaljerade förslag på vad skyldigheterna ska innefatta, men utredningens förslag innefattar förhållandevis få konkreta författningsförslag genom vilka utredningens förslag ska genomföras. Till viss del framgår att utredningen menar att förslagen ska genomföras i föreskrifter, med förhållandevis detaljerade instruktioner om vad dessa föreslås innehålla i sak. PTS bedömer att det finns stora oklarheter i nuvarande förslag som skulle behöva förtydligas. PTS tar upp oklarheter kopplade till specifika förslag längre ner.

Uttagsmöjligheter för konsumenter

PTS bedömer att förslaget om uttagsmöjligheter för konsumenter inte innebär några större förändringar avseende de uppgifter som behöver samlas in avseende platser. PTS bedömer att de föreslagna limiterna kan få konsekvenser för vilka platser och eller tjänster som möter kraven, och kan innebära att färre aktörer och platser skulle ingå i det underlag som tillsynen

utgår från vid bedömningen av om reglerna efterlevs. Förslaget kan också medföra att tillsynsmyndigheten i ökande grad får ta emot klagomål från kunder som anser att regelverket inte efterlevs till exempel avseende de limiter som föreslås av utredningen. PTS ser praktiska utmaningar med att ta hand om och följa upp denna typ av klagomål, som kan väntas öka.

PTS noterar att det saknas förslag på författningstext avseende den limit som diskuteras för uttag och insättningar.

Insättning av sedlar för konsumenter

Utredningens förslag innebär i grunden att nuvarande regelverk avseende platser för dagskasseinsättning ändras till att gälla insättning av sedlar för konsumenter. Förslaget medför enligt PTS bedömning inga större förändringar av insamling av data för de statiska platserna jämfört med nuvarande regelverk. Det är emellertid oklart, i det fall nuvarande regelverk ändras till att i främsta hand gälla konsumenter, om tillsynsmyndigheten fortsatt har rätt att begära in uppgifter om statiska platser för insättningstjänster som enbart är avsedda för juridiska personer (t ex Loomis serviceboxar). PTS bedömer att uppgifter om fasta platser för insättning av dagskassa fortsatt är viktiga och behöver samlas in dels för att kunna få en heltäckande bild över kontantinfrastrukturen, dels för att kunna bedöma om ett visst företags behov kan tillgodoses genom en närliggande fast plats snarare än en upphämtningstjänst. I vilket fall som helst ser PTS behov av att övriga delar av 9 kap. betaltjänstlagen justeras för att reflektera ändringar i 9 kap. 1 § första stycket. PTS bedömer att alla paragrafer med hänvisningar till dagskasseinsättningar behöver ändras, se t.ex. 9 kap. 3, 6, 7, samt nuvarande 13 §§.

PTS gör samma bedömningar som för uttag ovan vad gäller inkomna klagomål på innehållet i de tjänster som tillhandahålls på de reglerade platserna, samt författningstext avseende t.ex. limiter.

Förslaget kommer enligt PTS bedömning innebära visst behov av justeringar i Pupos kontantanalys, samt visst utredningsarbete och föreskriftsarbete vad gäller vilka företag som ska anses vara uppgiftsskyldiga företag.

Insättning av dagskassa och tjänster för växelkassa för juridiska personer

PTS ser positivt på att införa reglering som gör att de tjänster som erbjuds på marknaden möter de behov som finns. PTS ser dock svårigheter i hur kriteriet "behovsanpassade och lämpliga" ska tolkas och avgränsas. Motsvarande oklarheter och frågor finns även för växelkassa och tolkningen av begreppet "enkelt".

PTS vill understryka vikten av att regelverket är tydligt såväl för de som åläggs skyldigheter som för de som ska bevaka efterlevnaden. Det förslag som kontantutredningen har lämnat innefattar tolkningsproblem liknande de som finns i den nuvarande regleringen med definition av t ex "tillgänglig" och "användarvänlig", men nu istället svårigheten i att tolka ut "lämpliga", "behovsanpassade" och "enkla". Till exempel kan behov och lämplighet bli svårt att väga mot en skyldighet att erbjuda en upphämtningstjänst, om det finns tillgång till en statisk plats för insättning av sedlar eller dagskasseinsättning. Avvägningen försvåras dessutom av att priset för tjänsterna föreslås vara reglerade.

Förslaget om att ändra kravet för dagskasseinsättning för juridiska personer till behovsanpassade tjänster innebär en kraftigt förändrad tillsynsbas, från att idag endast omfatta statiska platser till att i framtiden även omfatta tjänster som upphämtning och individuella lösningar, en förändring som blir en utmaning i fråga om uppgiftsinhämtning och tillsyn. Det är otydligt hur uppgiftsinhämtning (utöver information om de statiska platserna för konsumenter) och tillsyn ska gå till i praktiken, och vilka processer och system som kommer att krävas för den uppgiften. Det finns en risk att det kan komma att bli fråga om en mer klagomålsbaserad tillsyn baserad på förhållandet mellan enskilda, med ställningstaganden som berör t.ex. efterlevnad av penningtvättsreglering. Förslaget kommer med hög sannolikhet att leda till en betydande mängd inkommande klagomål från verksamheter som inte anser att de erbjuder lämpliga och behovsanpassade tjänster, vilket ställer krav på så väl organisation (resurser) och system hos tillsynsmyndigheten för att hantera detta.

PTS bedömning är att tillsynen, inklusive hantering av klagomål och ställningstaganden om viten, även för enskilda fall, kan bli mycket resurskrävande. Även om mycket ännu är oklart kommer det nya kravet på behovsanpassade och lämpliga tjänster kräva framtagning/justering av föreskrifter samt utveckling av processer och system för uppgiftsinsamling, för klagomålshantering och för tillsyn.

Förslaget gällande tjänster för växelkassa är nytt och kommer att kräva framtagning eller justering av föreskrifter samt utveckling av processer och system för uppgiftsinsamling, för klagomålshantering och för tillsyn. Det kommer också att kräva att det fastställs vilka de uppgiftsskyldiga företagen är. Liksom för dagskasseinsättning kan mottagande av klagomål och ställningstaganden om viten bli resurskrävande.

PTS bedömer att de föreslagna ändringarna av 9 kap. 1 § andra stycket ger upphov till behov av ändringar även i övriga delar av 9 kap. betaltjänstlagen. Vilka delar som behöver ses över kommer till exempel att bero på vem som får tillsynsansvaret.

När det gäller förslaget om avtalsförhållande mellan den reglerade banken och tjänsteutföraren noterar PTS att det adderar i komplexitet för hur tillsynen ska genomföras med uppgiftsinsamling, och vilka bedömningar som behöver göras.

Tillträde för tredjepartsaktörer med banktillstånd

Utredningen har föreslagit mekanismer för tillträde för tredjepartsaktörer. PTS har inga synpunkter på förslaget i sak.

Sanktionsavgifter och vite gällande infrastruktur för kontanter (avsnitt 10.4)

PTS har inga invändningar mot att sanktionsmöjligheterna ska vara oförändrade för den infrastrukturbaserade tillsynen, d.v.s. statiska platser för insättningar och uttag av sedlar för konsumenter.

Utredningen föreslår att tillsynsmyndigheten ska kunna använda sig av vitesföreläggande om bankerna inte erbjuder lämpliga och behovsanpassade tjänster för hantering av dagskassa respektive enkla tjänster för växelkassa. PTS bedömer att det kan vara en problematisk modell för en myndighet som inte har tillsyn över marknaden för betalningar i övrigt att kliva in i förhållanden mellan enskilda parter på betalningsmarknaden.

PTS noterar att utredningen inte har föreslagit någon särskild författningstext gällande vitesmöjligheter för tjänster till juridiska personer. Undantaget uppgiftsskyldigheten så saknas vitesföreläggande idag som sanktion i 9 kap. betaltjänstlagen. Beroende på hur tillsynsansvaret utformas kan övriga paragrafer i 9 kap. betaltjänstlagen komma att behöva justeras.

Om PTS ska kunna utföra denna tillsyn och pröva marknadsvillkor krävs sektorskompetens om marknaden.

Tillsynsansvarig myndighet

PTS bedömer att de föreslagna kraven på bankerna i avsnitt 10.4 innebär att tillsynen kommer att kräva mycket resurser samt kompetens om verksamheters behov och om förhållanden inom betalområdet, kompetens som PTS idag saknar.

Vad gäller tillsyn av platser för uttag och insättning för konsumenter konstateras att den till stor del kan väntas behålla drag av infrastrukturbaserad tillsyn. PTS ser dock att vissa av de förslag som utredningen har lämnat, t.ex. att den reglerade banken ska ha avtal med tjänsteutföraren och limiter, gör att tillsynen i stora delar får karaktären av tillsyn över marknadsvillkor för de kontanttjänster som ska tillhandahållas på platserna. PTS anser att det vore mer effektivt för en myndighet som redan har tillsyn över betalningsmarknaden i stort

och betaltjänstregelverket i övrigt att ta över en redan etablerad infrastrukturtillsynsprocess, än vad det är för PTS att etablera den kompetens som krävs för att effektivt genomföra den marknadstillsyn som utredningens förslag skulle innebära.

Vad gäller utredningens förslag om dagskassehantering respektive växelkassehantering så bedömer PTS att tillsynen i denna del helt kommer att ha karaktären av tillsyn av marknadsvillkor. Utöver vad som framförts ovan noterar PTS att tillsynen utöver bedömningar av villkor för tjänster, behov hos betalningsmottagare och lämplighet att hantera kontanter kan kräva ställningstaganden i frågor om penningtvättsregelverket.

PTS noterar att utredningen inte har föreslagit något särskilt tillsynsansvar avseende tillträde för tredjepartsaktörer med banktillstånd. PTS kan konstatera att en effektiv tillsyn i denna del kommer att kräva god kännedom om villkoren för tjänsterna på marknaden. PTS bedömer att Finansinspektionen är bättre lämpad att bedriva tillsyn avseende denna del av regelverket eftersom det uteslutande rör hur marknaden fungerar snarare än infrastruktur, samt att det handlar om att bedöma skäliga villkor för tillhandahållande.

För samtliga delar enligt ovan kommer det, för att effektiv tillsyn ska kunna bedrivas, krävas god kännedom om behov, utbud av tjänster och marknadens funktionssätt i övrigt. Tillsynen kommer dessutom att kräva ställningstaganden i frågor rörande penningtvätt och närliggande frågor, som ligger inom Finansinspektionens ansvarsområde. PTS vill understryka att PTS huvudsakliga uppdrag är inom elektroniska kommunikationer och post, inklusive ett växande ansvar inom digitaliseringsområdet med en föreslagen sammanslagning med Digg, och för robusta och säkra kommunikationer. Uppdraget kring kontanttjänster är redan idag en udda fråga för myndigheten, utan närmare koppling till myndighetens huvudsakliga ansvar. PTS vill också uppmärksamma att nuvarande upplägg inom kontanttillsynen, med tre samverkande myndigheter (PTS, Finansinspektionen och Tillväxtverket), är ovanligt och inte okomplicerat. Utredningens förslag kommer att öka kraven på och komplexiteten i samverkan. PTS bedömer därför att det är samhällsekonomiskt mer effektivt att Finansinspektionen får tillsynsansvaret över förslagens 9 kap. 1 och 1a §§ betaltjänstlagen. PTS anser att det finns stora vinster i att samla frågorna på färre myndigheter än idag, och att tillsynen över den aktuella marknaden samlas på den myndighet som också har det övergripande ansvaret på området. Om PTS ska vara tillsynsmyndighet kommer PTS att behöva utöka sitt arbete och bredda/fördjupa myndighetens kunskap inom betalområdet, vilket kommer att kräva mer resurser än det skulle göra hos en myndighet som redan har det övergripande ansvaret för betalområdet.

PTS och Länsstyrelsernas uppdrag kring grundläggande betaltjänster (avsnitt 10.6) samt Riksbankens roll för ett fungerande betalningssystem (avsnitt 10.5)

Utredningen föreslår i avsnitt 10.5 att Riksbanken ska få ett ökat mandat. PTS ser det som principiellt positivt att *en* statlig aktör har det samlade ansvaret med möjligheter att kunna agera snabbt och resolut, särskilt med hänsyn till erfarenheterna efter att Kassagirot lades ned. PTS instämmer i utredningens bedömning att Riksbanken har goda förutsättningar att ha ett sådant övergripande ansvar. PTS vill i denna del även hänvisa till sitt remissvar avseende betalningsutredningen.¹

I avsnitt 10.6 lyfter utredningen frågan om nuvarande system att lämna stöd till utförare av grundläggande betaltjänster är syftesenligt och om det behövs om Riksbanken får ett ökat mandat. Utredningen har i denna del inte tagit ställning utan har föreslagit att regeringen ska se över frågan. PTS tolkar det som att utredningen i sitt resonemang framförallt åsyftar det finansiella stödet till betaltjänstombud, och i synnerhet stödet avseende betalningsförmedling, och bevakningen av behovet av sådana insatser. PTS är positiv till att Riksbanken övertar ansvaret för dessa delar om de bedöms ha bättre förutsättningar att vidta åtgärder. Tillgången till fysiska platser för betalningsförmedling har med tiden gått från att vara en fråga om lokala brister till att nu omfatta stora delar av landet med få möjliga leverantörer, och därmed är nuvarande stödsystem med finansiering av enskilda ombud, eller upphandling, enligt PTS bedömning inte lika ändamålsenligt som det en gång har varit. PTS medskick är att en avveckling av stöd till ombudsinsatser enligt förordningen behöver ske över en övergångsperiod, då ombudsinsatser vanligtvis löper över flera år.

PTS vill i detta sammanhang uppmärksamma att PTS och länsstyrelsernas nuvarande arbete med grundläggande betaltjänster till övervägande del handlar om andra insatser än stöd till ombud, exempelvis informations- och utbildningsinsatser för att främja användning av digitala betaltjänster, bevakning av behov och tillgång till tjänster, studier och kartläggningar inom betalområdet, samt dialog och samverkan med olika aktörer för att lösa problem. Denna typ av insatser är avgörande för en hållbar och trygg övergång mot ett allt mer digitaliserat betalområde. De är också viktiga för att alla ska kunna hantera betalningar och delta i samhället på lika villkor. PTS anser därför att främjandeuppdraget och tillhörande bevakning av betaltjänster fortsatt är viktigt och att PTS och länsstyrelserna bör fortsätta att ha ett sådant uppdrag.

För PTS del har dessa främjandeinsatser tydliga synergier med bland annat PTS uppdrag och insatser inom digital inkludering och inom funktionshinderområdet. PTS ansvar förmodas också växa inom digitalisering och digital inkludering, bland annat genom nya uppdrag och en eventuell sammanslagning med Digg vilket ytterligare stärker synergier med

¹ PTS Dnr 23–10599 s. 3f

främjandeuppdraget. Länsstyrelserna å sin sida har utifrån sitt regionala engagemang, bevakningsuppdraget och arbetet med insatser, god kunskap om regionala förhållanden, behov och aktörer.

Mot bakgrund av ovanstående ser PTS det som lämpligt att uppdraget, i de delar som avser insatser kopplade till digital inkludering, bevakning, studier och att främja att utsätta grupper inte saknar betalmöjligheter, ligger kvar på PTS och länsstyrelserna som har relevant kompetens och upparbetade kontakter för detta. För att kunna arbeta främjande med dessa insatser behöver även anslag 2:3 grundläggande betaltjänster ap.3 finnas kvar hos PTS. Anslaget används till övervägande del för denna typ av främjandeinsatser, vilket också ska ses i ljuset av utvecklingen och förändrade behov. Endast en liten andel används idag för finansiering av betaltjänstombud.

Offentligfinansiella effekter och effekter för myndigheter (avsnitt 11.3)

Utredningen bedömer att det inte kommer att krävas mer resurser för PTS tillsyn av regelverket än vad det gör idag. PTS vill dock uppmärksamma att utredningen tycks ha missuppfattat vad anslag 2:3 grundläggande betaltjänster ap.3 (den del av anslaget som disponeras av PTS) får användas till. Tillsynen av tillgången till kontanttjänster och PTS eget arbete avseende grundläggande betaltjänster finansieras genom myndighetens förvaltningsanslag, inte anslaget för grundläggande betaltjänster.

PTS bedömer att utredningens förslag innebär en kraftig förändring av tillsynsuppdraget vilket kommer att kräva mycket mer resurser än vad PTS nuvarande tillsyn kräver. Bland annat kommer det att krävas omfattande och löpande bevakning och analyser av marknaderna och dess aktörer för att kunna bedriva effektiv tillsyn samt en organisation för kontakter från allmänheten. Som framgår ovan kommer det också att krävas framtagning/justering av föreskrifter, utveckling av processer och system för uppgiftsinsamling, klagomålshantering och tillsyn samt fastställande av vilka företag som är uppgiftsskyldiga. Om uppdraget ges till PTS, skulle det även kräva en fördjupning av myndighetens kompetens inom betalområdet till följd av skiftet mot marknadstillsyn. PTS bedömer att tillsynen av de förslag utredningen lämnat inte ryms inom PTS nuvarande resurser för tillsyn av kontanttjänster, för det fall tillsynsansvaret ges till PTS.

PTS anser vidare att det är samhällsekonomiskt mer effektivt om huvudansvaret för 9 kap. betaltjänstlagen placeras hos Finansinspektionen, som har ansvar för lagen i övrigt samt god kännedom om finans- och betalningsmarknaderna och dess aktörer, med visst ansvar för länsstyrelserna vad gäller betalningsmottagares skyldigheter.

Utredning gällande offlinefunktionalitet för betalkort (avsnitt 10.8)

PTS ser positivt på att frågan utreds.

PTS anser att en utredning om offlinefunktionalitet för betalkort även bör beakta hur avvägningen mellan kreditrisker vid offlinebetalning och beroendet av återkommande uppkoppling ska hanteras.

I Betalningsutredningen från år 2023² konstateras att det för att kunna föra över information om transaktioner krävs att betalningsterminaler i butiker kan kopplas upp mot ett nätverk efter en viss tid. Det konstateras vidare att en välfungerande lösning för digitala offlinebetalningar därmed inte är tillräcklig för att åstadkomma önskvärd redundans i ett krisläge, utan att motståndskraften i underliggande infrastruktur och system är helt central.

PTS anser att regeringens direktiv till en utredning om offlinefunktionalitet bör ange att utredningen ska inkludera:

- En redogörelse för i vilken omfattning varje enskilt krav i en föreslagen lagstiftning (t.ex. antal dagar då drift ska upprätthållas offline, storlek på summor som ska kunna hanteras offline) kan medföra behov av återkommande uppkoppling.
- En bedömning av om betalningsinfrastrukturens behov av uppkoppling enligt punkten ovan är tillgodosett i dagsläget.
- En bedömning av behov av statliga kreditgarantier eftersom större krav på hantering offline ökar kreditrisken. Det faller inte inom PTS verksamhetsområde att ha synpunkter på avvägningar gällande kreditrisker i sig, dock önskar PTS framhålla att det finns en risk för att beroendet av återkommande uppkoppling underskattas samtidigt som det har en stark påverkan på riskfördelningen.

Nödvändigheten i att beakta olika betalningsinfrastrukturers behov av återkommande uppkoppling gäller även i förhållande till andra sorters offlinebetalningar än betalkort, exempelvis över kassa. PTS anser därför att det bör övervägas om utredningen ska behandla denna aspekt även för andra betalmedel än betalkort.

² Betänkande av Betalningsutredningen: Staten och betalningarna, SOU 2023:16, Del 1, s. 560

Inkludering och digitalt utanförskap (avsnitt 10.9)

PTS instämmer med utredningen att mer behöver göras för att alla i samhället ska kunna genomföra betalningar på lika villkor, där ett stort ansvar vilar på bankerna och handeln, men enligt PTS mening även övriga sektorer som erbjuder tjänster till allmänheten. PTS anser också att analoga tjänster, som kontanter och betaltjänster över disk, kan behövas så länge alla inte kan inkluderas i det digitala samhället och även av beredskapsskäl. Samtidigt vill PTS betona vikten av en inkluderande digital betalningsmarknad, och instämmer i att ett mål om att kunna inkludera fler konsument i det digitala samhället är viktigt eftersom samhället blir alltmer digitalt. PTS har bland annat i regeringsuppdrag³ lyft digitala betalningslösningar som en av de digitala nationella funktionerna som har särskilt stor betydelse för att alla ska kunna ta del av digitala tjänster och att alla får vara jämlikt inkluderade i samhället.

För att uppnå jämlikt tillträde till betaltjänster krävs insatser såväl för att skapa en inkluderande digital miljö som för att stärka individers kunskap, förmåga och tillit till digitala betaltjänster. Lagstiftning om tillgänglighet är ett steg på vägen, men det behövs också ett vidare användbarhetsperspektiv för att nå den bredaste målgruppen av användare. PTS delar utredningens syn att tekniska hjälpmedel och utbildning kring digitala lösningar är avgörande för att fler ska inkluderas. Här vill PTS även poängtera att det är viktigt med både allmänna produkter och förskrivna hjälpmedelsprodukter. Insatser för ökad digital förmåga och kompetens måste därför utvecklas, individualiseras och erbjudas till dem som behöver stöd.

Räkningsbetalningar (avsnitt 10.10)

PTS ser positivt på att frågan om räkningsbetalningar och inlösen av avier utreds, och att detta görs skyndsamt.

PTS noterar att Betalningsutredningen har framfört förslag kring räkningsbetalningar och avier, men myndigheten bedömer att behoven och alternativen behöver utredas djupare. PTS har låtit utreda frågor med bäring på möjligheter att upphandla tjänster och grupper som har behov av lösningar.⁴ Mot bakgrund av att det finns grupper i samhället som saknar alternativ för betalningar anser PTS att den föreslagna utredningen bör ske med skyndsamhet.

³ Regeringsuppdraget *Insatser för ökad digital inkludering och användning av digitala tjänster* (PTS-ER-2024:32)

⁴ Se t.ex. *Förstudie avseende förutsättningar och möjligheter att upphandla grundläggande betaltjänster*, studie av Ramboll på uppdrag av PTS, Augusti 2023 (dnr -23-29480) samt *Kartläggning av behovet av grundläggande betaltjänster*, studie av Ramboll på uppdrag av PTS, November 2024 (dnr 24-435)

Detta yttrande har beslutats av divisionschefen Björn Blondell. I ärendets slutliga handläggning har även avdelningschefen Marielle Sjögren, enhetschefen Charlotta Garmert, samt (föredragande) handläggarna Fredrika Hed Rosén och Gustav Kronqvist deltagit.