

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över promemorian Kontantutredningen

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att samtliga delasppekter är godtagbart redovisade utom berörda företag, alternativa lösningar, behov av speciella informationsinsatser och hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas, där beskrivning av de två senare saknas helt. Regelrådet vill påminna om att alltid redovisa samtliga delasppekter. Vad gäller berörda företag finns det en beskrivning av vilka branscher som berörs och även om det finns en viss beskrivning av storlek och antal är denna information inte tillräcklig för att kunna bedöma vilken påverkan förslagen skulle kunna få på de företag som berörs. Regelrådet bedömer också att redovisningen av alternativa lösningar borde varit mer utförlig. Enligt Regelrådets uppfattning hade redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven behövt utvecklas närmare, men Regelrådet ser inte någon anledning att ifrågasätta förslagsställarens bedömning i övrigt. Sammantaget bedömer Regelrådet att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen om konsekvensutredningar.

Innehållet i förslaget

Förslaget innebär bland annat:

- En justering av kraven om att upprätthålla tillgången till kontanttjänster mot allmänheten, ett ansvar som redan åligger bankerna.
- Att juridiska personer som hanterar kontanta betalningar ska få tillgång till lämpliga och behovsanpassade tjänster för insättning av dagskassor som har kapacitet att hantera den mängd sedlar och mynt som kommer in genom konsumenters betalning för varor och tjänster.
- Att det alltid ska vara möjligt att betala med kontanter för direkt livsnödvändiga varor och tjänster, såsom livsmedel och apoteksvaror.

Bedömning av delasppekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

För att kontanter ska kunna användas som betalningsmedel krävs det tillgång till kontanter för konsumenter samt att den som tar emot sedlar och mynt för en betalning också har goda möjligheter att sätta in dessa på konto. De förslag som presenteras i utredningen syftar till att

justera och förbättra funktionen för kontanter på samma sätt som befintlig lagstiftning (som implementerats sedan 2021) enligt förarbetena avsåg att göra. Förslagen ligger i linje med de bedömningar som regeringen gjorde om ansvarsfördelningen av den svenska kontantkedjan, där bankerna ska vara skyldiga att upprätthålla tillgången till kontanttjänster mot allmänheten och staten ska erbjuda tillgång till sedlar och mynt mot bankerna.

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 dagskasseinsättning 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 dagskassar 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. Förslagsställaren menar att utan en fungerande bakomliggande infrastruktur för hanteringen av kontanta dagskassar riskerar hela systemet med kontanter som betalmedel att med kort varsel implodera helt.

Vidare uppges att 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.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår mot vilken bakgrund förslaget lämnas och vilket syfte det avser uppfylla. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

Regelrådet bedömer att redovisningen av problembeskrivning och syftet med förslaget är godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Utredningen bedömer att det är av betydande angelägenhet att det införs tydligare krav på de största bankerna att få ett helhetsansvar för kontanthanteringen för allmänhetens och företagens möjlighet att kunna hantera kontanta betalningar även i framtiden. För konsumenter som är i behov av att använda kontanter för betalningar är det av stor betydelse att i förväg kunna veta var kontanter ska accepteras för betalning för de nödvändigaste varor och tjänster i normaltid. För betalningar i en situation av höjd beredskap är det viktigt för allmänheten att funktionen för kontanta betalningar upprätthålls i och med att det bedöms vara näst intill omöjligt att upprätta sådana system om en kris redan inträffat.

Företag som tar emot kontanter måste ha tillgång till kostnadseffektiva, lämpliga och behovsanpassade tjänster för insättning av dagskassar och tjänster för växelkassa för att kunna hantera kontanta betalningar. Kontantkedjan är i dagsläget mycket sårbar och

beroende av tjänster som tillhandahålls av en oreglerad aktör helt på kommersiell grund. De nödvändigaste tjänsterna måste därför garanteras av centrala aktörer i betalsystemet (där utredningen föreslår att de största bankerna ska ha den uppgiften). Skulle kommersiell grund för att erbjuda dagskassetjänster inte längre finnas och därmed avvecklas i delar av, eller hela Sverige bedömer utredningen att kontanter inte längre skulle kunna fungera som betalmedel med mycket kort varsel.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren presenterar flera anledningar till att en åtgärd är nödvändig, både utifrån hur situationen ser ut i dag och hur omständigheterna skulle kunna förändras om ingen förändring görs. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

Regelrådet bedömer att redovisningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas är godtagbar.

Alternativa lösningar

Det uppges att fokus för utredningen har varit att lämna förslag som skapar förutsättningar för kontanter att fungera som betalmedel brett i hela samhället, för att på så sätt lösa några av de problem som är uppenbara ur ett inkluderingsperspektiv. Utredningens bedömning är att kontanter som ett alternativ för betalningar när övriga elektroniska betalsätt utsätts för störningar eller begränsad funktionalitet endast kommer till sin fulla rätt om de allmänt accepteras för transaktioner i handeln och tjänstesektorena.

De alternativa lösningarna presenteras på sidorna 154–159. Utredningen har övervägt att avstå från att lämna förslag för ökad acceptans av kontanter, där det i så fall skulle vara fortsatt upp till varje betalningsmottagare att själva välja om de ska acceptera kontant betalning eller ej. Att avstå från att föreslå ett krav på betalningsmottagare att acceptera kontanter skulle lämna en osäkerhet för framtiden avseende möjligheten att betala med kontanter även för de varor och tjänster där möjligheten i dag är god. Utredningen har även övervägt ett brett krav på acceptans av kontanter med har kunnat konstatera att detta skulle bli en alltför ingripande åtgärd eftersom väldigt många företag i dag saknar möjligheter att hantera kontanter. Även en lagstiftning som i huvudsak är inriktad på offline-funktionalitet för betalkort har diskuterats och utredningen konstaterar att det är en bra lösning för de konsumenterna som i huvudsak använder kort för sina betalningar och skulle stärka motståndskraften i det svenska betalsystemet. En sådan lösning skulle dock inte fånga upp dem som idag inte använder sig av kortbetalningar. Även alternativen självreglering, det vill säga att marknadens aktörer möts i ett samförstånd om vilka tjänster som behöver tillhandahållas och till vilka förutsättningar och kostnader som det innebär, och att staten tar över eller finansierar kontanthantering har diskuterats.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår visserligen att utredningen övervägt flera olika möjliga lösningar, vilka för och nackdelar som finns med respektive alternativ och varför man valt att gå vidare med den valda lösningen. Med tanke på samhällsutvecklingen de senaste åren är det enligt Regelrådets uppfattning mindre troligt att fler väljer att gå tillbaka till att betala med kontanter. Det hade därför varit behövligt med en mer utförlig redovisning av alternativa lösningar, inte minst med tanke på kostnadseffektivitet.

Regelrådet bedömer att redovisningen av alternativa lösningar är bristfällig.

Berörda företag

Det framgår av utredningen att bankernas ansvar för att upprätthålla funktionen i den svenska kontanthantering påverkas genom att nuvarande krav justeras. Det framgår vidare att

förslagen som rör tillhandahållande av behovsanpassade uttags- och insättningstjänster kan påverka både banker och andra som tillhandahåller sådana tjänster. I dag är det i stort sett bara Loomis som tillhandahåller sådana tjänster.

Förslagen som rör kravet på acceptans av kontanta betalningar uppges framför allt beröra företag inom dagligvaruhandel och apotek. Utredningen bedömer att det i första hand finns risk för konsekvenser för ett mindre antal handelsföretag som säljer livsmedel, vilka redan i dag inte accepterar kontanter som i och med förslagen blir tvungna att göra det. Det rör sig uppskattningsvis om betydligt färre än 100 butiker i hela landet som bedriver bemannad butiksverksamhet med fullsortimentsförsäljning av livsmedel som huvudverksamhet och som inte heller faller under undantagen för krav på att anlita en revisor. För att leva upp till kraven i utredningens förslag krävs att de accepterar kontanter i minst en kassa vid försäljningsstället. Utredningen har inte kunnat identifiera något apotek som inte accepterar kontanter för betalning av varor eller tjänster som säljs, även om det sannolikt finns något enstaka apotek som inte gör det.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av vilka branscher som berörs av förslagen och även en viss beskrivning av storleken på de företag som berörs och hur många dessa är. Det framgår dock inte om de butiker som berörs är fristående eller om de ingår i någon kedja, vilket skulle kunna påverka hur stora effekterna blir. Enligt Regelrådets uppfattning innehåller konsekvensutredningen inte tillräckligt mycket information om vilka företag som berörs för att det ska gå att förstå vilka konsekvenserna blir för dessa företag.

Regelrådet bedömer därför att redovisningen av berörda företag är bristfällig.

Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter

Utredningen har gjort beräkningar på vad det skulle kosta om de banker som föreslås omfattas av kravet på skyldighet att upprätthålla en fungerande infrastruktur för insättning av dagskassa. Oavsett vilket alternativ som reglerade banker väljer uppges den förväntade ekonomiska påverkan för uppfyllnad av föreslagna skyldigheter stå i relation till dess totala omsättning, balansomslutning och vinst i en närmast marginell proportion.

På sidan 164–167 i promemorian presenterar förslagsställaren tre olika alternativ. Det första innebär att bankerna uppfyller kraven på ansvar genom avtal med den aktör som i dagsläget utför dessa tjänster gentemot marknaden, Loomis. Genom avtal med Loomis kan bankerna uppfylla sina skyldigheter enligt förslaget, och kommer då sannolikt att behöva ersätta Loomis för de tjänster som de avtalar om. Förslagsställaren uppskattar att kostnaden för bankerna att uppdraga till Loomis att erbjuda tjänster i hela Sverige på motsvarande nivå som i dagsläget skulle uppgå till mellan 33,5 miljoner kronor och 68,8 miljoner kronor.

Det andra alternativet innebär att bankerna uppfyller kraven genom egen verksamhet. Detta skulle sannolikt innebära en betydande initial investering i form av maskiner och annan utrustning som lämpar sig för insättning av dagskassor och fordon för att transportera kontanter, samt lokaler som är lämpliga för ändamålet. Bankomat AB har redan påbörjat ett arbete med att bygga upp en sådan verksamhet, i syfte att uppfylla de krav som faller på de största instituten. Genom de planerande och pågående investeringar som redan sker bör det enligt utredningen inte bedömas som en tillkommande kostnad, utan de kostnader som ska ingå bör avgränsas till de investeringar som behövs utöver befintliga och beslutade investeringar. Bankomat har även själva gått ut med prognosen att kostnaden för att utföra värdetjänster i egen regi kommer att vara antingen lägre eller som högst i paritet med att

anlita Loomis. Riksbanken bedömer att 30 procent av Loomis kostnader är hänförliga till de tjänster som utförs åt Bankomat vilket innebär att 70 procent av Loomis kostnadsbild kan vara en rimlig utgångspunkt för kostnadsökningar om Bankomat tar hela ansvaret för kontanthanteringen i Sverige. Detta uppgår till ca 309 miljoner kronor för att tillhandahålla kontanttjänsterna utöver servicen till den egna infrastrukturen. De 309 miljonerna i kostnader genererar dock intäkter som enligt samma intervall av vinstmarginal som används i alternativ 1 (7,6 procent till 15,6 procent) resulterar i intäkter för tjänsterna om 332 miljoner till 357 miljoner kronor med positivt vinstresultat mellan 23 och 48 miljoner kronor.

Det tredje alternativet utgörs av en hybridlösning med avtal och egen verksamhet. Genom att erbjuda kontanttjänster som uppfyller kraven på lämpliga och behovsanpassade tjänster kan de banker som omfattas av föreslagen reglering anpassa utbudet av tjänster till marknaden på det sätt som är lämpligast ur effektivitetsperspektiv. Utredningen bedömer att ett hybridalternativ mellan de tidigare alternativen skulle innebära att bankernas lösning för regelefterlevnad skulle resultera i att nettoresultatet blir negativt. Anledningen till att nettoresultatet bedöms bli negativt är på grund av att marknaden för kontanta värdetjänsters omfattning har minskat kraftigt över tid, och antalet aktörer som en naturlig följd av det konsoliderats till den mest effektiva aktören. Storleken på marknaden ger sannolikt inte utrymme för två kommersiellt lönsamma värdebolag, om inte tjänsteutbudet delas upp i strikt avgränsade delmarknader. Utrymme för konkurrens finns sannolikt på delar av marknaden för kontanta värdetjänster, men på de delar av marknaden som är olönsamma (men där kontanttjänster ändå måste tillhandahållas) kommer det att innebära förluster för tillhandahållandet av tjänster.

För att leva upp till kraven i utredningens förslag om att vissa betalningsmottagare måste ta emot kontant betalning krävs att kontanter accepteras i minst en kassa vid försäljningsstället. Kostnaden för att investera i ett godkänt kassasystem bedöms uppgå till 71 000 kronor per år enligt den bedömning som gjordes i Betalningsutredningen¹. Kostnaden uppskattas för år 2023 och avser investering i ett slutet kassasystem med serviceavtal och kassaregister samt avtal med värdebolag om hämtning av kontanter och lämning av växel. Skulle en betalningsmottagare inte ha så omfattande behov skulle en enklare lösning vara aktuell med en godkänd kassaapparat och avtal om inlämning av dagskassa i exempelvis en servicebox vilket minskar kostnaderna för företaget.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en viss uppskattning av förslagets påverkan på kostnader och till viss del även intäkter. Även om beräkningarna är relativt översiktliga går det att förstå vilken påverkan förslagen skulle kunna få för de företag som berörs. Förslagsställaren resonerar kring risker för rån i butiker som hanterar kontanter, men går inte in på om detta skulle kunna innebära ökade kostnader för företagen. Även om Regelrådet gärna hade sett en mer utförlig beskrivning av kostnader och intäkter får redovisningen ändå anses tillräcklig.

Regelrådet bedömer att redovisningen av förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter är godtagbar.

¹ SOU 2023:16, Staten och betalningarna, s. 965.

Påverkan på konkurrens och särskilda hänsyn till små företag

Påverkan på konkurrens

Utredningen bedömer att det som följd av förslagen om bankernas skyldigheter att tillhandahålla kontanttjänster riskerar att ytterligare stärka den marknadsstyrka som de största bankerna har över funktionen i hela kontantkedjan. I den befintliga regleringen om vissa bankers skyldighet att tillhandahålla kontanttjänster för uttag och dagskasseinsättning, finns det incitament för de reglerade bankerna att konsolidera utbudet av tjänster och erbjuda dessa till en miniminivå som motsvarar den undre gränsen i lagstiftningen. Syftet med den befintliga lagstiftningen var att fördela ansvaret om kontantförsörjningen i landet till de aktörer som var bäst lämpade att utföra detta, men i praktiken gjorde det att platser för uttag av kontanter försvann och att funktionella platser för dagskasseinsättning ersattes med teknisk utrustning som motsvarar lagkraven men utan praktisk användbarhet för de flesta betalningsmottagare med behov av insättning av dagskassar.

Genom att förtydliga de skyldigheter som samma banker redan har är förväntningen från utredningens sida att utbudet av kontanttjänster upprätthålls på en stabil och fungerande nivå. Det som dock skulle kunna hända är att det förstärkta ansvaret för infrastrukturen i kontantkedjan leder till en konsolidering av tjänsterna genom bankernas egna organisationer eller dotterbolag (Bankomat) vilket i sin tur skulle minska förutsättningarna för Loomis att verka på marknaden på kommersiell grund. Bedömningen från utredningen är att det på kort sikt är svårt för bankerna att genom Bankomat själva tillhandahålla alla nödvändiga tjänster och infrastruktur, och kommer därför åtminstone på kort eller medellång sikt behöva teckna ombudsavtal med andra aktörer för att leva upp till kraven i lagstiftningen. Det kan dock på längre sikt leda till att marknadsstrukturen förändras så att det är svårt att bedriva värdebolagsverksamhet i Sverige utanför de ramar som de reglerade bankerna är skyldiga att tillhandahålla.

Trots att det riskerar att leda till försämrade konkurrensförhållanden bedömer utredningen att förslagen på det stora hela är nödvändiga för att kontanter fortsatt ska kunna fungera som betalmedel i Sverige, under de redan bristfälliga förutsättningarna som råder för konkurrens på området för kontanthantering.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av förslagets möjliga påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag, både på kort och lång sikt. Beskrivningen tar hänsyn både till befintliga aktörer och aktörer som kan tänkas vilja ge sig in på marknaden, vilket Regelrådet ser positivt på.

Regelrådet bedömer att redovisningen av påverkan på konkurrens är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag

Det framgår av utredningen att mindre livsmedelsbutiker av kioskkaraktär, specialbutiker, bagerier, caféer och restauranger inte bedöms omfattas av det föreslagna kravet om skyldighet att acceptera kontanter, då dessa normalt sett inte är att klassa som fullsortimentsbutiker för livsmedel och i många fall inte heller bedöms omfattas av krav på extern revisor. Det kan vara så att vissa butiker med varierat sortiment i utbudet såsom lågprishandlare med fokus på exempelvis hushållsprodukter, trädgårdstillbehör eller andra varugrupper än livsmedel kan omfattas av krav på kontantacceptans om deras omsättning som är hänförlig till livsmedel överstiger 50 procent och om sortimentet är tillräckligt varierat för att kännetecknas som fullsortimentsbutik. Detta kan vara en effekt som gör att en sådan

butik behöver fortsätta erbjuda kontant betalning, alternativt upprätta möjligheten för konsumenter att betala kontant om det inte finns på plats vid tidpunkten för ett ikraftträdande av förslagen i utredningen. Utredningens bedömning är dock att det skulle röra sig om undantagsfall.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att utredningen tagit hänsyn till påverkan på mindre företag vad avser förslaget om skyldighet att acceptera kontanter som betalningsmedel. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

Regelrådet bedömer att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag är godtagbar.

Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter

Förslagsställaren uppger att det inte förefaller orimligt att införa lagkrav på att alla betalningar ska kunna genomföras med kontanter för att uppnå förutsättningar för att kontanter ska kunna fortsätta att fungera som betalsätt, men att detta kommer med förhållandevis stora konsekvenser för de företag och betalningsmottagare vars verksamheter inte är utformade för att hantera ett sådant krav. Det finns därför ett stort värde i att begränsa lagstiftning och reglering av privat näringsverksamhet till det mest nödvändiga för att minska risken för överreglering som driver kostnader för såväl samhälle som enskilda aktörer. För beredskapssyften bedömer utredningen att det skulle göra mer skada än nytta att påföra krav på samtliga betalningsmottagare att genom krav tvingas acceptera kontanter.

Förslagsställaren resonerar också kring vilka åtgärder och begränsningar som är rimliga med tanke på riskerna med kontanthantering kopplad till brottslighet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av vilka överväganden som gjorts och att utredningen valt att inte föreslå åtgärder som går längre än vad som anses nödvändigt. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

Regelrådet bedömer att redovisningen av åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslaget uppges träda i kraft den 1 januari 2026. De nya lagarna och övriga författningsförslag bör träda i kraft så snart som möjligt för att skapa goda förutsättningar dels för konsumenters möjlighet att veta var kontanter ska gå att använda, dels för att upprätthålla funktionen i svensk kontanthantering. Utredningen bedömer att det vore önskvärt att låta de föreslagna lagarna träda i kraft tidigare än 1 januari 2026, men ser att det skulle vara svårt att uppnå i praktiken.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår varför förslagsställaren valt den aktuella tidpunkten för ikraftträdande. Såvitt Regelrådet kan se nämner förslagsställaren dock inte något om behov av speciella informationsinsatser, vilket är en brist. Även om förslagsställaren bedömer att det inte behövs några speciella informationsinsatser ska detta anges.

Regelrådet bedömer att redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är godtagbar.

Regelrådet bedömer att redovisningen av behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas

Såvitt Regelrådet kan se saknar konsekvensutredningen redovisning av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas, vilket är en brist.

Regelrådet bedömer att redovisningen av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas är bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

Förslagsställaren uppger att förslagen inte bedöms strida mot EU-rätten.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen avseende om förslaget är förenligt med EU-rätten är väldigt kortfattad. Enligt Regelrådets uppfattning vore det önskvärt att förslagsställaren utvecklat sin redovisning kring hur förslaget är förenligt med EU-rätten i stället för att bara konstatera att förslaget inte strider mot EU-rätten. Regelrådet ser dock inte skäl att ifrågasätta förslagsställarens bedömning i övrigt.

Regelrådet bedömer att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven är godtagbar.

Övrigt av relevans för ärendet eller Regelrådets bedömning

Regelrådet har inte funnit något övrigt av relevans för ärendet.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 14 maj 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Katarina Kjellström

Anna-Lena Bohm
Ordförande

Katarina Kjellström
Föredragande