

2025-05-19

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

fi.fma.b@regeringskansliet.se

Bankföreningens synpunkter på Kontantutredningen (Fi2024/00068)

Svenska Bankföreningen har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade promemoria och vill med anledning av det framföra ett antal synpunkter. I ett inledande avsnitt ges en övergripande syn på utredningen och lämnas förslag på kompletteringar. Därefter sammanfattas huvudsakliga synpunkter, följt av Bankföreningens lägesbedömning gällande kontanttjänster och avslutningsvis återkopplas detaljerade synpunkter på promemorian. Fördjupningar av olika områden har placerats i två bilagor.

1. Inledning

Bankföreningen instämmer i angelägenheten att säkra och möta behoven av att kunna betala med kontanter, såväl i normalläget som vid kris eller krig. Vi håller med om huvuddelen av problem- och marknadsbeskrivningen i utredningen men motsätter oss vissa ställningstaganden och slutsatser.

Kompletteringar som behöver göras till marknadsförutsättningarna är exempelvis beskrivningen av beredskapsplanering i Danmark och Norge samt erfarenheter från Ukraina av kontanter som beredskapslösning, se bilaga 1. Med olika typer av legala skyldigheter att acceptera kontanter kommer risken för penningtvätt att öka samtidigt som möjligheten att hitta kriminella aktörer kommer att minska, se bilaga 2. Vi har också en principiell invändning om statens ansvar relaterat till att några banker genom reglering föreslås åläggas att tillhandahålla vissa tjänster. I ljuset av den nuvarande monopolsituationen för kontanttransporter med bristande marknadsförutsättningar, bör staten ta ett större ansvar.

Ett antal förslag i utredningen riskerar att ge oönskade konsekvenser. Vi vill därför lyfta fram alternativa förslag som skulle kunna stötta och förbättra marknadslösningar för att möta kundernas behov av kontanter. Slutligen vill vi understryka vikten av att bidra till ökad resiliens för betalningar, exempelvis offlinebetalningar med kort som reservlösning.

Bankernas åtagande att säkra tillgången till kontanttjänster i paritet med utredningens krav på kort och lång sikt i ett normalläge samt vid kris eller krig kommer att bestå i att med stöd av underleverantörer på marknaden för kontanthantering (t ex Loomis och Bankomat AB) möta behoven. Arbete med planering för och kravställning på det tjänsteutbud som bankgemensamt kommer att tillhandahållas bedrivs inom Bankomat AB.

2. Sammanfattning av huvudsakliga synpunkter på promemorian

- Bankerna är beredda att uppfylla och möta behoven av att kunna göra betalningar, såväl i normalläget som vid kris eller krig. Vad gäller utredningens förslag om åtaganden för att säkra tjänster till juridiska personer som är kontantmottagare samt tjänster för dags- och växelkassa, är berörda banker beredda att uppfylla syftet genom en rekommendation som antas i Bankföreningen. Behoven ska mötas utifrån nuvarande förutsättningar och lösningar samt successivt vidareutvecklas för att säkra behoven på sikt. Rekommendationen kommer även att innehålla ett åtagande för bankerna att bidra till utvecklingen av offlinebetalningar med kort.
- Lämpliga och behovsanpassade kontanttjänster bör definieras över tid av marknaden. Bankerna är i bäst position att göra denna bedömning genom kundrelationen. Faktorer som kundbehov, lagkrav och riskhantering ska tas hänsyn till vid erbjudandet av tjänsterna.
- Utredningens föreslagna prisreglering snedvrider marknadsförutsättningar och riskerar suboptimering jämfört med verkliga behov.
- Kontantintensiv verksamhet är förknippad med hög risk för penningtvätt. Kontanter är ett attraktivt betalningsmedel i den illegala ekonomin. Framtvingande av ökad kontantanvändning ökar risken för penningtvätt och olika typer av kriminalitet. Spårbarheten för kontanter är låg eller obefintlig, vilket är en avgörande nackdel i de flesta typer av brottsbekämpning.
- Inom området beredskap har kontanter en viktig men begränsad roll vid kris och krig. Ökad motståndskraft i den digitala infrastrukturen är en nyckelförutsättning. Bankerna kommer att vara en aktiv part i utvecklingen av offlinebetalningar med kort.
- Inom området inkludering och tillgänglighet till betalningar driver Bankföreningen ett projekt tillsammans med bankerna i syfte att:
 - säkra tillgängligheten till brevgiro över tid.
 - öka tillgängligheten till betalkonto.

- öka tillgängligheten till banktjänster för ställföreträdare.

Vidare diskussioner om behov, krav och lösningar för detta område förs lämpligen löpande i redan etablerade forum hos myndigheter som Länsstyrelsen, Finansinspektionen, Riksbanken m.fl.

Med stöd i ovanstående punkter anser Bankföreningen att det bästa för en väl fungerande kontanthantering framöver är att nuvarande lagstiftning om kontanter fortsatt bör vara utgångspunkten, eventuellt med några mindre detaljerade kompletteringar, för tillsyn av bankerna enligt rådande ordning där bankerna åtar sig att säkra lämpliga och behovsanpassade kontanttjänster över tid och redovisa de åtgärder som vidtas.

3. Bankföreningens lägesbedömning gällande kontanttjänster

En unikt stark digitalisering har pågått i Sverige under lång tid, där bankerna bland mycket annat har bidragit med en väl utbyggd kortinfrastruktur, internet- och mobilbankstjänster samt olika digitala betallosningar, som t ex Swish. Dessa lösningar har en oerhört hög nyttjandegrad, skapar nytta och är omtyckta bland en överväldigande majoritet av bankernas kunder.

Enligt en Demoskopundersökning 2024 är 78% av befolkningen mycket nöjda eller nöjda med betaltjänster och bankappar medan endast 3% är mindre nöjda. Detta är grunden till att Sverige återfinns bland de länder som har den allra lägsta efterfrågan och faktiska användningen av kontantbetalningar. Det finns fortfarande under överskådlig tid behov av att upprätthålla möjligheten till kontantanvändning av flera olika skäl. Den låga efterfrågan och starkt varierande bevekelsegrunder har emellertid lett till att en fungerande marknad och möjligheten till affärsmässigt utbud saknas.

Reglering (främst lagstiftningen om kontanter i betaltjänstlagen), Riksbankens ansvar (t.ex. föreskriftsrätten inom beredskap för betalningar i RBFS 2023:3) samt olika utredningar (Betalningsutredningen och den föreliggande Kontantutredningen) har ambitionen att säkerställa kontanternas fortlevnad för olika syften.

Att kunder i större utsträckning *kommer kunna* använda kontanter på apotek och i dagligvaruhandeln betyder inte att de också *faktiskt kommer att göra* det. Vår bedömning är att de ökade kraven på handeln att ta emot kontanta betalningar endast kommer att påverka kundernas beteende marginellt.

Bankföreningens lägesbedömning gällande kontanttjänster kan sammanfattas i låg efterfrågan, att affärsmässiga förutsättningar saknas, att kontanttjänster skapar

risker i alla led och har låg spårbarhet samt att nytta, effektivitet och ansvarsfördelning inte är optimerad.

Låg efterfrågan

- Kontanter behövs fortsättningsvis både i normalläge och vid kris/krig, men i båda fallen är efterfrågan mycket låg, se bilaga 1.
- Utvecklingen av kontantanvändandet i Sverige bedöms fortsätta som den har gjort de senaste åren, d v s en minskning med cirka 10% årligen.
- 95% använder regelmässigt digitala betalningsmedel. Denna utveckling har varit snabb under de senaste åren enligt Internetstiftelsens undersökning "Svenskarna och internet"¹.
- Det finns vissa kundgrupper som är beroende av att använda kontanter, eller som föredrar att använda kontanta medel. Det kan vara personer som t ex inte får tillgång till digitala tjänster, inte klarar av eller vill nyttja de digitala tjänsterna, eller inte har råd med digitala tjänster.

Affärsmässiga förutsättningar saknas

- Det saknas betalningsvilja för kontanter hos konsumenter, d v s efterfrågan saknas för detta betalningsmedel om prissättning skulle återspegla kostnaderna.
- Handeln anser att de redan i dag uppfyller rimliga behov för betalning med kontanter och är inte alls intresserade av ökad kontanthantering, men tackar inte nej till utökade och billigare kontanttjänster om någon annan finansierar dessa.
- För banker saknas redan i nuläget en gångbar affärsmodell för kontanttjänster och utredningens förslag kan försämra förutsättningarna ytterligare.
- För värdetransportbolag är affären starkt begränsad, på grund av den låga omfattningen av kontantanvändning.

¹ Internetstiftelsens undersökning 2024, *Svenskarna och internet*:
<https://svenskarnaochinternet.se/rapporter/svenskarna-och-internet-2024/e-tjanster/#betaltjanster-och-swish>

Risker med hanteringen i alla led och bristen på spårbarhet

- Säkerhets- och penningtvättsrisker ökar med kontanter, vilket undervärderas av utredningen. Se vidare synpunkter i bilaga 2.
- Kontanter skapar risker, framför allt för dem som arbetar med kontanter. För bankerna är det i första hand en säkerhetsfråga för personalen. Om kontantanvändandet skulle öka hos vissa handlare, enligt utredningens förslag om skyldigheter att ta emot kontanter, kommer även rånrisken att öka.
- Det senaste bankrånet i Sverige skedde 2020. Även antal värdetransportrån har minskat markant sedan det förra decenniet.
- Spårbarheten för kontanter är låg eller obefintlig, vilket är en nackdel i de flesta fall av brottsbekämpning.

Nytta, effektivitet och ansvarsfördelning

- Bankerna är beredda att, som en av flera marknadsaktörer, medverka till att kontanttjänsterna upprätthålls utifrån reella behov och efterfrågan. För att detta ska kunna göras på ett bra och effektivt sätt behöver flexibilitet finnas, vilket inte kan uppnås genom prisreglering och annan detaljering i lag.
- En rimlig utgångspunkt för kontanthanteringen på bankerna finns i nuvarande lagstiftning, men kraven är inte optimerade ur nyttyosynpunkt.
- All utvidgning av kontantverksamheten medför kostnader som inte kan bäras av dem som ska nyttja dessa tjänster.
- Vår bedömning är att en mer ingripande lagstiftning varken kommer innebära att konsumenter börjar använda mer kontanter eller att handlare kommer att använda ett betalningsalternativ (kontanter) framför ett annat.
- Handeln bör informera sina kunder om möjligheterna att betala ut kontanter i samband med kortköp. På så sätt ökar lokal cirkulation av kontanter och behov av värdetransporter minskar. Det enklaste exemplet på lokal kontantcirkulation är en kund som betalar med kontanter och en annan kund som tar ut kontanter vilket också minskar kostnaden för kontanthanteringen. Resonemanget stöds av EU-kommissionens förslag till betaltjänstreglering (PSR/PSD3) som lyfter fram möjligheten till kontantuttag i butiker, så kallad "cash in shops".
- För sådan service där marknadsförutsättningar helt saknas på grund av låg efterfrågan, exempelvis ensliga platser i landet, ifrågasätter vi utredningens

förslag om att ålägga enskilda aktörer ansvar att upprätthålla sådana tjänster. Det är inte rimligt att privata aktörer ska stå för hela kostnaden för samhällsviktiga tjänster som inte har någon kommersiell bärkraft, utan staten bör ta ett större ansvar. Under de senaste decennierna då efterfrågan på kontanter och anslutande tjänster varit kontinuerligt vikande har staten avvecklat infrastruktur och stödjande verksamhet för dessa, t ex Svensk Kassaservice och Pengar i Sverige AB. Riksbanken kan identifieras som den myndighet som rimligen skulle kunna utses att ta ökat ansvar för såväl planering som kostnader för tillgången till kontanter. Det är däremot inte rimligt att Riksbanken (eller någon annan myndighet) ges en allmän föreskriftsrätt att över tid ålägga privata aktörer utökat ansvar för att upprätthålla kontanthanteringen på en viss nivå, särskilt inte för det fall att efterfrågade volymer fortsätter att vara vikande.

4. Detaljerade synpunkter på promemorian

Tabell 7.2 "Dagskassor via insättningsautomater", sidan 82

Kommentar

Utredningen har förväxlat uppgifterna om SEB:s och Swedbanks limiter för dagskassa. Rätt uppgift är att SEB:s limit för dagskassa är 15 000 kr per 30-dagarsperiod och att Swedbanks limit för dagskassa är 10 000 kr per 7-dagarsperiod.

10.1 Acceptans av kontanter

"Förslag: Utredningen föreslår att det ska fastställas i lag genom tillägg i lagen om betaltjänster att livsmedel, apoteksvaror och offentligrättsliga avgifter ska kunna betalas kontant. En övre gräns för kontanta betalningar föreslås på motsvarande 0,1 prisbasbelopp, varav högst 25 stycken mynt, där en betalningsmottagare inte är skyldig att acceptera betalningar över den nivån."

Kommentar 1:

Utredningen bygger på prisbasbelopp vilket blir trubbigt i vissa delar när det årligen ändras. Eftersom banken genom sina riskbedömningar bedömer risken för varje enskild kund kan inte bankernas limiter (som bland annat handlar om belopp) kopplas till ett belopp som ändras av någon annan. Bankerna kan inte hantera riskerna för sina kunder om staten bestämmer vilka limiterna ska vara. Däremot anser vi att förslaget om den övre gränsen för antal mynt är lämplig.

Kommentar 2:

Bankföreningen ställer sig tveksamma till huruvida det är lämpligt att reglera betalningsmottagare av kontanter i Betaltjänstlagen. Lagen undantar

betalningstransaktioner som sker med kontanta medel från lagens tillämpningsområde, se BtL kap 1 § 7 p. 5, vilket leder till frågan om en mottagare av en kontant betalning är en betalningsmottagare enligt den definition som stipuleras i BtL kap 1 § 4. Under alla förhållanden kommer domestika avsteg av den här typen svårligen vara möjliga när nya betaltjänstförordningen träder i kraft (uppskattningsvis) 2027.

10.4 Infrastruktur för kontanter

”Förslag: Utredningen föreslår att det införs ett tydligare krav på de banker som redan i dag omfattas av krav att tillhandahålla platser för kontantuttag samt insättning av dagskassa att vara skyldiga att erbjuda tjänster som är lämpliga och behovsanpassade för användaren. Utredningen föreslår att konsumenter utöver möjligheten att göra uttag av kontanter, även ska ha rätt att sätta in sedlar på konto. Förslag lämnas också om att betalningsmottagare ska kunna deponera dagskassor på ett lämpligt och behovsanpassat sätt samt få tillgång till tjänster för växelkassa. Tredjepartsaktörer med banktillstånd föreslås att på skäliga villkor få tillträde till de tjänster för kontanter som reglerade banker tillhandahåller i egen regi eller genom ombud för att möjliggöra för konkurrens i tjänsteledet.”

Kommentar 1:

Bankerna får svårigheter med att mäta måluppfyllnad på begreppen ”lämpliga och behovsanpassade”. Lämpliga och behovsanpassade kontanttjänster bör därför definieras vid var tid av bankerna, som har kundrelationen och därför är i bäst position att kunna göra denna bedömning, det riskerar annars att bli väldigt oförutsägbart. Om någon annan än bankerna ska bedöma vad som är lämpligt och behovsanpassat så behöver det finnas något ramverk eller definition att förhålla sig till som gör det begripligt. Frågan om vem som har tolkningsföreträde blir därför central.

Det går att förtydliga och definiera tjänsteutbud som dagskassa, servicebox osv. En kund kan exempelvis få sätta in ett visst belopp på sitt företagskort men inte större summor via en servicebox. Om man låter handlaren ta emot kontant betalning behöver de kunna göra sig av med kontanterna inom ramen för en kundkännedomsprocess.

Behov av anpassning och vad som är lämpligt och behovsanpassat behöver i slutändan bestämmas av banken eftersom de känner sina kunder bäst och är mest lämpade. Handlaren kan heller inte avgöra det eftersom det skulle krocka med en mängd olika centrala regelverk.

Kommentar 2:

Utredningen pekar på att de tjänster som behövs för att de företag som hanterar kontanter ska kunna göra det, behöver finnas i tillräcklig utsträckning. Det avser allt

från direkthämtning hos företaget, deponeringsställen (automat eller servicebox) till växelhantering inklusive mynt.

Penningtvättsaspekterna uppstår först i nästa skede då banken behöver pröva om kundens kontantflöde är rimligt i förhållande till verksamheten. Om den är det, oavsett bransch, behöver tjänster finnas på marknaden. Ett visst företags behov av nominellt insättningsbelopp är dock inte en fråga för utredningen. En bank bör, precis som i dag, kunna neka kontanthanteringstjänster med hänvisning till penningtvättsbestämmelserna, om kontantflödet är onormalt. Även om tjänsterna måste finnas för de med normalt kontantflöde (oavsett om man enligt lag behöver ta emot kontantbetalning eller ej) kan bankerna vara tvingade att neka tjänsten med hänvisning till penningtvättsbestämmelserna.

Kommentar 3:

Utredningen lämnar också, såvitt Bankföreningen förstår, förslag på hur PTS skulle kunna utfärda föreskrifter om betaltjänstleverantörers uttags- och insättningslimiter avseende kontanter. Bankföreningen har dock inte sett att utredningen föreslår att mandatet för PTS i 9:32 ska utökas i skenet av ändringarna i BtL 9:1 i motsvarande mån. Under alla förhållanden regleras vissa limiter av andra betaltjänstdirektivet (PSD2) art. 68. Vid implementeringen av PSD2 bedömde lagstiftaren förvisso att en uttrycklig bestämmelse med det innehållet inte behövdes i betaltjänstlagen. Bankföreningen menar ändå att limiter kopplade till betalningsinstrument inte kan regleras av föreskrifter kopplade till BtL kap. 9 då det ingår i tillämpningsområdet för PSD2 (med tillhörande tillsyn).

Bankföreningen vill också påminna om att limiter kopplade till bland annat betalningsinstrument med största sannolikhet kommer att regleras av kommande betaltjänstförordning (PSR). Rådet diskuterar just nu utformningen av regler kring uttagslimiter (spending limits) och betänketid kopplad därtill (cooling off periods) m.m. för att landa i sin position inför kommande trilog. Bankföreningen kan inte se att utredningens resonemang om kontantuttags- och kontantinsättningslimiter är förenliga med de alternativ som nu är under diskussion på europeisk lagstiftningsnivå. Föreningen vill också framhålla vikten av att svenska betaltjänstleverantörer inte åläggs regelverkskrav som inte europeiska betaltjänstleverantörer åläggs. Det finns också starka argument mot förslagen om att det ska införas en svensk reglering som enbart kommer kunna gälla under en begränsad tid (tills PSR träder i kraft).

Kommentar 4:

I förslaget står att "Utredningen föreslår att konsumenter utöver möjligheten att göra uttag av kontanter, även ska ha rätt att sätta in sedlar på konto". Det bör stå "sedlar" i stället för "kontanter" även i första satsen.

10.5 Riksbankens roll för ett fungerande betalningssystem

"Förslag: Riksbankslagen bör kompletteras med ett vidgat mandat för Riksbanken att ansvara för att sedlar och mynt ska kunna användas i hela Sverige. Mandatet ska kunna innefatta åtgärder i egen regi eller som stöd till marknadens aktörer."

Kommentar:

Bankföreningen står bakom utredningens förslag men samtidigt har utredningen "inga konkreta exempel på vilka tjänster eller insatser som Riksbanken kan tänkas behöva engagera sig i för att leva upp till det föreslagna ansvaret". För betaltjänster kan Riksbanken identifieras som den myndighet som rimligen skulle kunna utses att ta ökat ansvar för såväl planering som kostnader för kontanttillgång där marknadsförutsättningar saknas.

10.6 PTS och Länsstyrelsernas uppdrag kring grundläggande betaltjänster

"Övervägande: En fråga som är relevant att överväga är om det system som i dag finns avseende övervakning och möjligheten till att lämna ekonomiskt stöd till utförare av grundläggande betaltjänster är syftesenligt."

Kommentar 1:

Dagens lösning för övervakning fungerar bra och bör ligga kvar hos Post- och telestyrelsen (PTS) som är lämpade för att hantera tillsynsfrågor.

Kommentar 2:

Dagens system för ekonomiskt stöd bör däremot ses över. Utmaningen med nuvarande modell är att stödet är för kortsiktigt och för lokalt. Stöd från PTS har ett ettårsperspektiv per region. Vill staten bidra med ekonomiskt stöd behöver det finnas en ekonomisk trygghet över en längre period än ett år. Det nuvarande stödet fungerar om det är en enskild aktör som agerar på en viss plats, men det är svårt för nya marknadsaktörer att tillgodogöra sig stödet. Nya marknadsaktörer har ofta ett nationellt, eller åtminstone ett regionalt, fokus och stöd behöver finnas under längre tid än ett år för att en aktör ska vilja och våga starta upp en ny verksamhet.

Länsstyrelsen arbetar med att hitta lokala aktörer men arbetet är i sin linda. I dag får nio betaltjänstombud statligt stöd och antalet stödinsatser i form av informationsinsatser och utbildningar kan bli fler.

10.7 Kontanter som betalmedel i höjd beredskap

"Bedömning: Utredningen bedömer att det är av största vikt att sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken, lagliga betalmedel, fortsatt kan användas för betalning av de mest nödvändiga utgifterna i Sverige. Att upprätthålla funktionen i kontantkedjan under normala omständigheter möjliggör för att kunna hantera utmaningar eller störningar som kan uppstå i elektroniska system med påverkan på andra betalmedel

i händelse av en kris eller under höjd beredskap. Kontanter fyller det viktiga gap som än så länge inte finns alternativa lösningar till om system för elektricitet eller telekommunikation skulle drabbas av störningar. Kontanter har också visat sig vara såväl en trygghet för allmänheten samt ett viktigt alternativ för betalningar under kriget i Ukraina, även om funktionen i elektroniska betalmedel över lag varit god.”

Kommentar:

Det är viktigt att upprätthålla möjligheterna att betala med kontanter under kris och beredskap men erfarenheterna från Rysslands aggressionskrig i Ukraina pekar sedan 2022 på att andra kompletterande betalningssätt har varit ännu viktigare för allmänhetens förtroende och försvarsvilja. Utvecklingen inom beredskapsområdet kräver att vi prioriterar och att vi prioriterar rätt. När en så stor del av svenska folket inte använder kontanter i sin vardag är det inte rimligt att tro att kontanter kan ha en sådan roll i en krissituation. Se bilaga 1.

10.8 Offlinefunktionalitet för betalkort

”Bedömning: Utredningen anser att det är viktigt att upprätthålla funktionen i samtliga betalsätt och uppmanar därför regeringen att omgående tillsätta en utredning med syfte att föreslå lagar kring offlinefunktionalitet för elektroniska betalningar (betalkort eller andra betalsätt).”

Kommentar:

Bankföreningen delar utredningens bedömning att den bästa lösningen är att betalkort ska kunna fungera även offline. Arbetet med offlinefunktionalitet för betalkort pågår för närvarande under ledning av Riksbanken. Målbilden är att kortbetalningar senast vid sommaren 2026 ska kunna genomföras offline vid köp av livsnödvändiga varor och vid störningar som pågår i upp till sju dagar. Från det arbetet kan vi konstatera att det finns en samsyn i vad man ska arbeta vidare med, exempelvis offline-limiter i chip och floor-limiter i terminaler som ett första steg.

Men det finns också en rad frågor att reda ut, exempelvis riskfördelning som vare sig Riksbanken eller bankerna kan bestämma. En annan fråga är vad som omfattas och vilka handlare och produkter som ska ingå samt möjligheten för kortutgivare att ändra limiten på befintliga kort via om-kodning m.m.

För att Sverige ska kunna få offlinekapacitet behöver hela kedjan säkras, exempelvis måste butiker ha reservlösningar för strömförsörjning, och lagstiftning behöver tas fram för att butiken ska kunna avvika från kassaregisterlagen vid en offline-situation.

10.9 Inkludering och digitalt utanförskap

”Bedömning: Bankerna och till vis mån även handeln har avvecklat kontanterna för tidigt och mer behöver göras för att alla i samhället ska kunna genomföra betalningar

på lika villkor. Större ansträngning behöver göras från bankernas sida för att bemöta och inkludera de personer som i dag står långt från de digitala alternativen för att hantera sin ekonomi, och handeln behöver ha i åtanke att alla konsumenter inte har förmåga att hantera tjänster för självbetjäning eller andra digitala plattformar för att genomföra köp.”

Kommentar 1:

Området hanteras bättre i andra forum som har kommit längre med frågorna. Både Bankföreningen och Riksbanken arbetar med frågorna på olika sätt, bland annat genom anpassningsåtgärder med anledning av Tillgänglighetsdirektivet.

Kommentar 2:

Det finns lagstiftning och kontraheringsplikt sedan länge som innebär att bankerna är skyldiga att tillhandahålla betalkonton och verka för finansiell inkludering, samtidigt som de är skyldiga att inte medverka till penningtvätt. Bankerna ska neka konsument att öppna ett betalkonto med grundläggande funktioner om det skulle strida mot penningtvättsregelverket eller om det finns särskilda skäl mot att tillhandahålla ett betalkonto. Bankerna ska avveckla befintliga kunder om banken inte har tillräcklig kundkännedom. I dag är det troligen fler kunder som bankerna avvecklar än som nekas konto.

Det finns två kundgrupper som har önskan eller behov av att betala räkningar kontant: de som har ett konto men inte vill använda tjänsterna bankerna erbjuder respektive de som av olika anledningar inte har ett konto med betaltjänster. Det är dyrt och omständligt att betala räkningar över disk, och i dag är det få platser i Sverige där den möjligheten finns.

I det enskilda fallet är bankerna ibland långsamma i sin hantering och man kan tycka att det bör gå snabbare för de som faller utanför ramen. Det kan finnas vissa specialfall som bankerna inte kan lösa men det ska inte finnas några hinder för att bli kund i en svensk bank och öppna konto med betaltjänster. Vissa delar kan och får dock banken inte hantera, och det blir då en fråga för staten.

10.10 Räkningsbetalningar

”Bedömning: Regeringen bör tillsätta en utredning om möjligheten att genomföra betalningar av räkningar och inlösen av utbetalningsavier med sedlar och mynt.”

Kommentar:

För att använda en banks tjänster behöver man vara kund i banken. En bank erbjuder betaltjänster som räkningsbetalning till sina kunder men är man inte kund i banken erbjuder inte banken betaltjänster.

12.1 Ikraftträdandebestämmelser

”Utredningens förslag: De nya lagarna och lagförslag ska träda i kraft 1 januari 2026.”

Kommentar:

Det krävs en längre genomförandetid för att kunna genomföra de föreslagna förändringarna på ett bra sätt. Bankerna behöver utveckla nya tjänster och skriva nya avtal samt få på plats AML-processer och genomföra IT-implementeringar vilket tar tid. Om Bankomat AB behöver överta och utveckla värdeverksamheten, öka geografisk närvaro, anställa personal, utveckla egna IT-system och integrera med bankernas system kräver detta en rimlig implementeringstid. Det finns också andra angränsande regelverk som behöver beaktas.

Bankerna kommer att säkerställa lämpliga och behovsanpassade tjänster som gör det möjligt att sätta in och ta ut kontanter. Detta innebär att bankerna kommer fortsätta att tillhandahålla dags- och växelkassetjänster på dagens nivå utifrån behov över hela landet, för att successivt kunna säkerställa en fullt utvecklad nivå under 2027.

Övrigt, sidan 51

Utredningen lyfter fram att bankernas kostnader för kontanthantering på bankkontoren beror på minskad servicenivå (sid. 51). Bankerna tillhandahåller i dag kontanttjänster via automater med bättre tillgänglighet för kunderna än vad kontoren kan ge. Kunderna är i dag väldigt självgående och alltmer görs digitalt. Att möta behoven som majoriteten av bankkunderna har i takt med den tekniska utvecklingen för att upprätthålla kundnöjdhet medför stora kostnader. Baserat på kundernas efterfrågan för olika banktjänster satsas mycket på andra kanaler, såsom kundservice-enheter, internetbank, mobilbank och övrig elektronisk kommunikation. De som inte vill använda digitala betalningslösningar kan fortsätta att använda brevgiro (det kan kallas privatgiro, kuvertgiro, betalSERVICE via kuvert i olika banker). Även om många ”digitala gap” har stängts kräver vissa ärenden fortfarande ett besök på ett bankkontor. Ju fler digitala gap som bankerna (och andra) kan stänga desto bättre.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Peter Göransson

Bilaga 1

Kontanter som beredskapslösning i Danmark och Norge samt erfarenheter från Ukraina

Uppfattningarna i våra grannländer Danmark och Norge om kontanternas roll som beredskapslösning är annorlunda jämfört med kontantutredningens slutsatser.

För området kontanternas roll för kris och beredskap drog Danmarks Nationalbank i november 2023 följande slutsatser (sid. 26-27):

- “Cash can act as a supplementary contingency measure for the individual citizen, but, in practice, it is not considered to be an effective payment contingency measure at a societal level.
- Significant investments are required if cash is to become an independent contingency measure in situations in which the digital payment solutions are disrupted or do not function normally. This involves a number of requirements such as crisis management planning, investment in larger cash reserves in businesses, households, the financial sector and Danmarks Nationalbank. Similarly, there should be additionally capacity within the cash management companies to transport cash to and from stores, banks, ATMs etc. It will also require both the development and implementation of offline functionality in ATMs as well as an increase in the number of ATMs, especially in large cities.
- A cash contingency measure is thus not considered to be commensurate with the gains, given that there are favourable conditions for Danish citizens to make offline payments with their payment cards, even if the payment systems are disrupted. Danmarks Nationalbank has assessed offline payments with payment cards and evaluates that the solution can constitute a national payment contingency measure that covers society as a whole” (sid. 27).²

Mot bakgrund av ovanstående slutsatser är Danmarks Nationalbank angelägen om att ha en robust kortbetalningsberedskap för offline-funktion. Funktionalitet för offline-betalningar med kort bör utvecklas även i Sverige och det pågår redan ett arbete under Riksbankens ledning. En idé för att kraftsamla kan vara att tillsätta en expertutredning för att grundligt utreda frågan.

² Danmarks Nationalbank, *The role of cash in a society with low usage of cash*, november 2023:

<https://www.nationalbanken.dk/media/gkhhcfm4/the-role-of-cash-in-a-society-with-low-usage-of-cash.pdf>

Norges finansdepartement kom i november 2024 fram till slutsatsen att fokusera på digitala lösningar för kris och beredskap (sid. 7-11)³. De norska bankerna kommer därför att utöka sina offline-möjligheter och fokusera på ett antal mindre åtgärder för att öka robustheten hos BankAxept och deras BankID.

Norge kommer alltså inte heller att fokusera på kontanter som en beredskapslösning.

Kontanter har ett värde för icke-digitala invånare, det har ett värde avseende kontroll över data- och personintegritet och det finns en oro för den minskande användningen av kontanter i detta sammanhang. Men, att tvinga fram ökad kontantanvändning eller distribution är inte rätt väg att gå.

Kontanter har en roll i samhället men som funktion för kris och beredskap är den begränsad. Kontanter kan exempelvis i en krissituation hjälpa kunder att göra köp i butik under en kortare tid men för samhället har kontanter som beredskapsinstrument ett begränsat värde.

Erfarenheterna från Ukraina

En erfarenhet från Rysslands agressionskrig i Ukraina är att samhällsviktig verksamhet som banktjänster måste fungera för att upprätthålla försvarsviljan.

Sveriges digitaliseringsgrad är betydligt högre än Ukrainas vid krigsutbrottet i februari 2022. Förtroendet för statsapparaten och finansiella tjänster är också väsentligt högre i Sverige. Sveriges banksektor är också större än Ukrainas i förhållande till ekonomins storlek. Graden av digitalisering kan bidra till såväl robusthet som sårbarhet.

Ukraina menar att "det är en hög grad av digitalisering som har gjort det möjligt att bibehålla finansiell stabilitet och att upprätthålla banksystemets funktion även under kriget" (FOI Memo 8442, sid. 7)⁴.

När kriget inleddes uppmanade den ukrainska centralbanken befolkningen att göra digitala betalningar. Deras bedömning är "att kontantfria betalningar är både ett säkrare och ett mer tillförlitligt sätt att genomföra betalningar på, under pågående strider, än via kontanter" (FOI Memo 8442, sid. 13).

³ NOU 2024: 21, *Trygge og enkle betalinger for alle*, 15 november 2024:

https://www.regjeringen.no/contentassets/45a26f28e53047c68c4dc2072e5fec8c/no/pdfs/nou_202420240021000dddpdfs.pdf

⁴ FOI Memo 8442, *Ukrainas finansiella system – effekter efter Rysslands annektering av Krim och den fullskaliga invasionen*, 2024-02-04

Den ukrainska centralbanken har också vädjat till butikskedjor, enskilda butiker, apotek och bensinstationer att acceptera kontantfria betalningar. Parallellt har de också uppmanat butikskedjor att göra det möjligt att ge sina kunder kontanter i samband med genomförda kortköp.

Det bidrog till följande:

- att kunder i behov av kontanter kunde få det (i större utsträckning).
- att butiker minskade sitt behov av att få kontanter hämtade.
- minskat behov av värdetransporter.

I slutet av april 2022 var fler än tusen detaljhandelsföretag i Ukraina redo att betala ut kontanter från betalkort (FOI Memo 8442, sid. 13).

Bilaga 2

Ökad kontanthantering ökar riskerna för personalen och ökar penningtvättsriskerna

Kontanter utgör fortfarande en betydande del i den kriminella ekonomin. Ökad kontanthantering ökar risken för penningtvätt och minskar spårbarheten. Enligt Finanspolisen finns starka kopplingar mellan kontantanvändandet i samhället och den organiserade brottslighetens ekonomi, både i Sverige och utomlands. Miljardbelopp i kontanter bedöms årligen transporteras ut ifrån Sverige bland annat med syfte att finansiera annan grov brottslighet såsom terrorism och extremism. Kriminella aktörer och nätverk har stora behov av att tvätta kontanta brottsvinster genom att placera dem i den legala ekonomin, vilket delvis sker i länder där risken för upptäckt bedöms vara lägre⁵.

Med olika typer av legala skyldigheter att acceptera kontanter kommer alltså risken för penningtvätt att öka och möjligheten att hitta kriminella aktörer kommer att minska.

I utredningen (sid. 18) slås det fast att utredningen bedömer 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 kontanthanteringen."*

Utredningen bortser från att bankerna kommer att få en ökad skyldighet att hantera kontanter och att det i sig bör innebära en ökad möjlighet till penningtvätt för kriminella. Även om det kan stämma att bankerna kommer få ökad insyn i verksamheter som hanterar kontanter, och att det i sig kan ge en större möjlighet att agera, så medför kontanthantering risker. Problemet med kontanthanteringen är också att det i princip är omöjligt att spåra transaktionsflöden bakåt vilket kommer göra det svårare för bankerna att påvisa misstänkta transaktioner och transaktionsflöden (jfr. 4 kap. penningtvättslagen). Kontanthanteringen kan därmed också komma att påverka rapporteringen till Finanspolisen och i förlängningen även förverkanden av brottsvinster samt lagföringen.

⁵ Finanspolisen, *Årsrapport 2023* (publicerad mars 2024):
https://polisen.se/contentassets/ee3ef25bec1d4a2496f7e6d07ff67466/bq_pol162_finanspolis_en_ar23_ta_pf.pdf
Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, *Penningtvätt genom utförelse av kontanter*, oktober 2023:
https://polisen.se/siteassets/dokument/om-polisen/penningtvatt/penningtvatt-genom-utforsel-av-kontanter.pdf?trk=public_post_comment-text

I utredningen diskuteras kontanter som brottsverktyg (sid. 66 ff.) och bland annat skrivs "*[e]ftersom bankerna lämnat de kontanta tjänsterna till andra marknadsaktörer har det i viss mån lämnat marknaden öppen för företag att tvätta pengar vid sidan av bankernas möjlighet till kontroll av transaktioner med kontanter*". Det som utredningen däremot bortser från är att minskad kontanthantering också medför att det blir svårare att föra in pengar i banksystemet, vilket därmed också försvårar penningtvätt.

Utredningen för sedan ett resonemang som verkar gå ut på att den minskade kontanthanteringen har medfört en ökad risk för penningtvätt i digitala kanaler ("*i takt med att mängden kontanter i samhället har minskat, har de kriminellas arbete med att tillgodogöra sig brottsvinster ökat i de digitala kanalerna som i vissa avseenden är lättare att hantera eftersom de inte kräver tillgång till pengarna i fysisk form och därför inte heller behöver transporteras eller föras in i det lagliga systemet genom fysiska mellanhänder.*"). Eftersom brottsligheten är rörlig och kriminella utnyttjar de kanaler som finns kan det finnas ett samband men att det finns omfattande penningtvätt i digitala kanaler är i sig inte ett argument för att öka användningen av kontanter (som också medför en ökad risk för penningtvätt).

Sammanfattningsvis ifrågasätter vi utredningens slutsats som är att bankerna *ska ges ett större ansvar för att erbjuda kontanta tjänster mot sina kunder* eftersom de då kan konkurrera ut oseriösa aktörer och få möjligheter att identifiera misstänkta transaktioner och kundbeteenden. Utredningen har inte på ett tillräckligt noggrant sätt analyserat och bedömt riskerna som finns med aktuella förslag. Det kan också läggas till att det finns ytterligare frågor avseende bland annat terrorismfinansiering och sanktioner som borde analyseras.