

2018-10-16

R E M I S S V A R



Finansdepartementet  
Finansmarknadsavdelningen  
Bankenheten

FI Dnr 18-11741

Dnr Fi2018/02359/B

**Finansinspektionen**  
Box 7821  
SE-103 97 Stockholm  
[Brunnsgatan 3]  
Tel +46 8 408 980 00  
Fax +46 8 24 13 35  
finansinspektionen@fi.se  
www.fi.se

E-post: [fi.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:fi.remissvar@regeringskansliet.se) samt  
[fi.fma.b@regeringskansliet.se](mailto:fi.fma.b@regeringskansliet.se)

## Tryggad tillgång till kontanter (SOU 2018:42)

### Sammanfattning

Rimlig tillgång till kontanttjänster är av stor betydelse för många medborgare och kan bidra till att minska samhällets sårbarhet och stärka krisberedskapen. Mot den bakgrunden är det väsentligt att klarlägga vilka allmänna samt privata aktörer som har ansvar för att kontanttjänster tillhandahålls i tillräcklig omfattning och hur det ska säkerställas att var och en bidrar på ett ändamålsenligt sätt. Finansinspektionen (FI) välkomnar därför att Riksbankskommittén i sitt delbetänkande utreder denna fråga.

FI avstyrker dock kommitténs förslag att vissa svenska bankaktiebolag och svenska filialer till utländska kreditinstitut ska åläggas ett ansvar för att tillhandahålla vissa kontanttjänster. Att trygga tillgången till kontanter är en kollektiv nytthet som staten rimligen bör svara för.

Förslaget om skyldighet för vissa kreditinstitut att tillhandahålla vissa kontanttjänster syftar primärt till att uppnå regionalpolitiska målsättningar samt att stärka samhällets krisberedskap. FI anser mot den bakgrunden inte att det är lämpligt att lägga ansvaret för att tillhandahålla dessa tjänster på vissa kreditinstitut. Syftet med förslaget skiljer sig därmed även väsentligt från syftet med den finansmarknadsrättsliga lagstiftningen.

Skulle lagstiftaren bedöma att vissa kreditinstitut har ett ansvar för rimlig tillgång till kontanttjänster i glesbygd, bör en sådan skyldighet därför regleras i en separat lagstiftning och inte, som kommittén föreslår, i den finansmarknadsrättsliga rörelselagstiftningen. I linje härmed anser FI även att betydande effektivitetsskäl talar emot att FI ska ansvara för sanktioner mot de berörda företagen.

## Ansvar för att trygga kontantförsörjningen i Sverige

Som kommittén anför i sitt betänkande finns det tungt vägande skäl för det allmänna att se till att det finns en rimlig tillgång till kontanttjänster i Sverige. Kommittén kommer fram till att delar av banksektorn, närmare bestämt fyra bankaktiebolag och två svenska filialer till utländska kreditinstitut, ska ta ansvar för tillgången till kontanttjänster.<sup>1</sup> Om det inte sker i enlighet med en särskild definition av begreppet ”rimlig” kan de berörda kreditinstituten få en särskild sanktionsavgift. FI avstyrker det förslaget.

FI anser att det bör vara statens ansvar att se till så att det finns en rimlig tillgång till kontanter i Sverige. Tillgången till kontanttjänster är, i likhet med exempelvis tillgången till flygtrafik där trafikplikt finns, att betrakta som en kollektiv nytta (*public good*) som kommer alla medborgare till godo. Eftersom det finns ett betydande antal invånare i Sverige som av olika skäl föredrar eller behöver använda kontanter snarare än elektroniska betalningsmedel och det dessutom finns såväl regionalpolitiska skäl som anledningar som har att göra med att stärka samhällets krisberedskap är det, enligt FI, naturligt att kontanttjänster ses som en gemensam, samhällelig uppgift. FI avråder därför från att använda statliga tvångsmedel för att framtvunga att enskilda företag tar det i grunden samhälleliga ansvaret.

Givetvis bör det vara möjligt för staten att fullgöra denna skyldighet genom avtal med privata aktörer. Det borde därmed vara möjligt för det allmänna att genom exempelvis upphandlingar se till att en rimlig tillgång till kontanttjänster tryggas i hela Sverige. Om dessa kostnader blir alltför omfattande för det allmänna skulle kostnaderna kunna belastas banksektorn.

Skulle lagstiftaren välja att följa kommitténs förslag har FI följande kommentarer.

## Ansvar för tillsyn och sanktioner

För det fall lagstiftaren skulle anse att vissa svenska bankaktiebolag och svenska filialer till utländska kreditinstitut har ett ansvar för rimlig tillgång till kontanttjänster i Sverige, anser FI att det kan ifrågasättas om det är lämpligt att som kommittén föreslår ge FI ansvaret för att övervaka den övergripande måluppfyllelsen när det gäller tillgången till kontanttjänster.

Målsättningen med FI:s verksamhet är att arbeta för ett finansiellt system som är stabilt med väl fungerande marknader och som erbjuder ett högt skydd åt konsumenter. Den lagstiftning som FI har att tillämpa har i stort samma målsättning. Som kommittén påpekar rör det sig här om krav som väsentligen

---

<sup>1</sup> Danske Bank A/S (filial) står under tillsyn av danska Finanstilsynet. Sedan den 1 oktober 2018 bedriver Nordea Bank Abp verksamhet i Sverige genom en filial. Behörig tillsynsmyndighet för filialen är Europeiska Centralbanken (ECB).

skiljer sig från de övriga krav på kreditinstitut som följer av författningarna på finansmarknadens område.<sup>2</sup>

Kommittén motiverar sitt förslag i detta hänseende med att FI är den myndighet som normalt svarar för tillsyn på finansmarknadens område. Enligt FI:s uppfattning är det från principiella utgångspunkter bättre att samma myndighet som ges ansvaret för att övervaka den övergripande måluppfyllelsen också ges ansvar för att ingripa mot det eller de företag som inte uppfyller de uppställda kraven.

FI saknar kompetens när det gäller att överblicka i vilken mån det övergripande målet när det gäller tillgången till kontantjänster uppfylls. Denna kompetens har däremot Post- och Telestyrelsen (PTS). FI anser mot den bakgrunden att betydande effektivitetsskäl talar för att PTS ska ges ansvar även för ingripanden mot de företag som inte uppfyller kraven på rimlig tillgång till kontantjänster. FI ser inga hinder mot att en annan myndighet än FI ges rätt att ingripa mot svenska bankaktiebolag och svenska filialer till utländska kreditinstitut.<sup>3</sup> FI anser i linje härmed att den av kommittén föreslagna skyldigheten att tillhandahålla vissa kontantjänster inte bör regleras i den finansmarknadsrättsliga lagstiftningen.

Utöver vad FI anfört ovan om regleringarnas skilda syften, vill FI anföra följande i detta hänseende. Två av sex av de kreditinstitut som kommer att omfattas av den föreslagna regleringen är svenska filialer till utländska kreditinstitut. Överträder en sådan filial de föreslagna reglerna är det den utländska behöriga myndigheten som ansvarar för ingripanden mot kreditinstitutet med tillämpande av den svenska nationella regleringen.<sup>4</sup> FI har således ingen möjlighet att ingripa direkt mot ett utländskt kreditinstitut som bedriver verksamhet i Sverige om det skulle föreligga en otillåten avvikelse när det gäller tillgången på kontantjänster.<sup>5</sup> För att åstadkomma direkta ingripandemöjligheter mot utländska bankfilialer fordras särskilda lagbestämmelser om detta.

FI anser att det inte är utrett vilka möjligheter respektive skyldigheter en utländsk tillsynsmyndighet har att ingripa mot ett kreditinstitut som inte uppfyller de krav som ställs i kommitténs förslag till 4b kap. lagen (2010:751) om betaltjänster. Det är således inte klarlagt om en utländsk behörig myndighet har möjlighet att ingripa mot en svensk filial till ett utländskt kreditinstitut som

---

<sup>2</sup> Se s. 185 i betänkandet.

<sup>3</sup> Skulle exempelvis ett svenskt bankaktiebolag överträda gällande konkurrenslagstiftning är det Konkurrensverket eller Europeiska kommissionen som har att svara för ingripanden. Även Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) har möjlighet att ingripa mot svenska bankaktiebolag när den utövar sin direkttillsyn.

<sup>4</sup> Se 15 kap. 15 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

<sup>5</sup> En sådan möjlighet finns enbart om ett utländskt kreditinstitut agerar på ett sådant sätt att det hotar den finansiella stabiliteten i Sverige (15 kap. 15 § 2 stycket lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse). I likhet med kommittén anser FI att ett bristfälligt tillhandahållande av kontantjänster inte utgör ett hot mot den finansiella stabiliteten.

överträder kraven om tillhandahållande av vissa kontanttjänster, på samma vis som FI enligt förslaget ska kunna ingripa mot ett svenskt bankaktiebolag som gör sig skyldigt till samma överträdelse.

### **Utformning av sanktionsavgifterna**

När det gäller utformningen av sanktionsavgifterna mot de företag som omfattas av kravet på tillhandahållande av vissa kontanttjänster, vill FI anföra följande.

Såsom kommitténs förslag är utformat är det sannolikt att de kreditinstitut som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla vissa kontanttjänster finner lösningar som gör att de delar upp ansvaret för att tillhandahålla dessa tjänster inom olika geografiska områden sinsemellan. Den föreslagna regleringen riskerar, mot den bakgrunden, att leda till samarbeten mellan kreditinstitut som kan vara otillåtna enligt gällande konkurrenslagstiftning. FI anser därför att denna fråga behöver bli föremål för ytterligare utredning.

### **Ansvarsfördelning mellan myndigheter**

Avslutningsvis vill FI anföra följande gällande ansvarsfördelningen mellan PTS och FI för det fall en uppdelning av ansvaret mellan myndigheterna ändå skulle väljas.

Om FI mottar en underrättelse från PTS kan det bli aktuellt för FI att ingripa mot de berörda kreditinstituten med en sanktionsavgift som ska beräknas enligt 4b kap. 12–18 §§ lagen (2010:751) om betaltjänster i kommitténs förslag. Beräkningen av denna sanktionsavgift förutsätter bland annat vetskap om det antal personer som inte hade rimlig tillgång till en viss kontanttjänst.<sup>6</sup> Denna beräkning ska, enligt kommittén, göras med hjälp av analysverktyget Pipos Serviceanalys.<sup>7</sup> Mot bakgrund av att det är ett specialiserat verktyg utan koppling till FI:s övriga verksamhet, anser FI att det ska göras tydligt att FI vid en eventuell sanktionsprövning inte ska göra en egen analys utan har att utgå från de uppgifter från Pipos Serviceanalys som lämnats till inspektionen.

För att FI ska få nödvändigt underlag för eventuella ingripanden mot kreditinstitut i detta hänseende bör även PTS och Tillväxtverket vara skyldiga att vid förfrågan från FI lämna inspektionen de uppgifter som den kan behöva för att kunna fullgöra sina uppgifter enligt kommitténs förslag till 4b kap. lagen om betaltjänster. Förordningarna med instruktion för PTS samt Tillväxtverket bör kompletteras med en bestämmelse med denna innebörd.

---

<sup>6</sup> Se kommitténs förslag till 4b kap. 14 § lagen om betaltjänster.

<sup>7</sup> Se s. 178 samt s. 187 ff. i betänkandet.

FINANSINSPEKTIONEN

Sven-Erik Österberg  
*Styrelseordförande*

Aron Verständig  
*Senior jurist*  
08-408 981 04

Beslut i detta ärende har fattats av styrelsen (Sven-Erik Österberg, ordförande, Maria Bredberg Pettersson, Marianne Eliason, Astri Muren, Hans Nyman, Mats Walberg och Erik Thedéen, generaldirektör) efter föredragning av seniora juristen Aron Verständig.