

2018-10-15

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

fi.fma.b@regeringskansliet.se

Riksbankskommitténs delbetänkande *Tryggad tillgång till kontanter* (SOU 2018:42)

Bankföreningen avstyrker delbetänkandets förslag om att ett fåtal, indirekt utpekade banker ska vara ansvariga att tillhandahålla kontanttjänster i hela landet. Enligt Föreningens uppfattning saknas det motiv till den långtgående regleringen samtidigt som det finns starka principiella och praktiska invändningar emot lagförslagets utformning.

Delbetänkandets förslag har flera allvarliga brister.

- Förslaget kan strida mot EU-rätten.
- Att basera krav på möjlighet till deponi av dagskassa på privatpersoners bostadsadress är ett mycket osäkert sätt att bedöma var verksamheter finns och deras verkliga behov, och tillgängligheten till kontanter riskerar att försämrans i stället för att ökas.
- De sanktioner som utredningen föreslår är oproportionerliga.
- Att fastslå gränsvärden som syftar till att bibehålla eller marginellt förstärka dagens tillgång till kontanter innan data finns tillgängliga kan slå fel.

Det offentliga åtagandet och Riksbankens ansvar för kontantförsörjningen måste klargöras och preciseras. Därför bör en eventuell fortsatt beredning av delbetänkandets förslag sättas i vänteläge till dess att huvudbetänkandet har presenterats, så att frågan hanteras i rätt ordning.

Sammanfattande synpunkter

Bankföreningen avstyrker delbetänkandets förslag om att ett fåtal, indirekt utpekade banker ska vara ansvariga att tillhandahålla kontanttjänster i hela landet. Enligt Föreningens uppfattning saknas det motiv till den långtgående regleringen samtidigt som det finns starka principiella invändningar emot lagförslagets utformning. Bland annat kan sannolikt förslaget strida mot EU-rätten och skulle därmed vara olagligt.

Användningen av kontanter har minskat kraftigt på senare år. Enskilda personer och enskilda områden kan ha fått sämre tillgång till kontanter medan andra kan ha fått bättre tillgång till kontanter. Sammantaget har tillgängligheten till kontanter dock inte försämrats utan är i princip oförändrad. Som ett av flera exempel kan tas att det 2017 fanns en eller flera Bankomater i 569 olika postnummerområden, jämfört med 579 år 2012 (det första år för vilket data finns). Den minskade kontantanvändningen beror inte på försämrade tillgång till kontanter. Eftersom användandet av kontanter bestäms av tillgången till och efterfrågan på kontanter så finns förklaringen till den minskande kontantanvändningen i stället på efterfrågesidan.

På efterfrågesidan drivs utvecklingen av att allmänheten föredrar elektroniska betalningar som bankkort och Swish. Till det kan komma effekter av kassaregisterlagen (2007:592) som trädde i kraft 2008. Minskningen av mängden utestående kontanter kan också till viss del förklaras av Riksbankens sedel- och myntutbyte 2015–2016.

Om tillgången till kontanter hade minskat skulle det kunna vara ett skäl att överväga reglering av tillgången till kontanter. Så är inte fallet sett till de senaste tio åren. Om efterfrågan på kontanter minskar för att andra betalningslösningar upplevs som enklare och smidigare är det inget samhällsproblem. Att ändå, som utredningen föreslår, reglera tillgången till kontanter i syfte att motverka den fallande efterfrågan på kontanter framstår som ogenomtänkt. Ett sådant initiativ adresserar inte den omställning i form av digitalisering, innovation och fintech som idag sker i Sverige. Utredaren bör snarare fråga sig hur grupper som lever i ett digitalt utanförskap kan säkras tillgång till kontanter och hur samhällets betalinfrastruktur i händelse av kris kan rustas – åtgärder för att adressera dessa problem saknas i betänkandet.

Utredningens förslag väcker också en större principiell fråga. Det saknas tidigare kända fall där lagstiftaren ålagt enskilda näringsidkare att, mot hot om sanktioner och utan ersättning, utföra ett i grunden offentligt åtagande. Skulle utredningens förslag genomföras kan en sådan lag agera prejudikat inför framtida politiska beslut. Detta skulle kunna öppna upp för framtida scenarion där principen om näringsfrihet sätts åt sidan till förmån för en form av detaljreglering av näringslivet. Är detta lagstiftarens önskan bör ett sådant, för svensk ekonomisk funktionssätt, avgörande beslut föregås av en konsekvensanalys och en bred offentlig diskussion.

Det finns många brister med utredningens förslag. De viktigaste av dessa brister är följande.

1. Enligt Bankföreningens bedömning, baserat på särskilt yttrande av professor Ulf Bernitz, kan utredningens förslag strida mot EU-rätten. Sanktioner utgår enbart för sex banker, vilket innebär en otillåten särbehandling enligt EU:s statsstödsregler, se bilaga 3.
2. Den föreslagna regleringen bygger på avståndet mellan bostadsort och kontanthanteringspunkt. Idag bygger lokaliseringen av kontanthanteringspunkter i hög utsträckning på var kontanter efterfrågas, det vill säga till köp- och resecentrum. För den enskilda individen är det naturligtvis bättre att ha tillgång till kontanter på det ställe där kontanter efterfrågas än på ett ställe där behovet inte uppstår. Att basera krav för dagskasselinämning på privatpersoners bostadsadress är ett föga träffsäkert sätt att bedöma var verksamheter finns och deras verkliga behov. Den föreslagna regleringen styr därför lokaliseringen av kontanthanteringspunkter på ett sådant sätt att tillgängligheten till kontanter i praktiken riskerar att försämrats, något som går tvärs emot utredningens intention.
3. De sanktioner som utredningen föreslår är enligt Bankföreningens uppfattning oproportionerliga. För varje person (utöver den tillåtna minimivån) som får längre än 25 kilometer till en kontanthanteringspunkt eller deponi av dagskassa utgår en sammanlagd sanktionsavgift på 30 000 för respektive krav, dvs. sammanlagt 60 000 kronor. Om ett större antal personer skulle få längre än 25 kilometer till en kontanthanteringspunkt, på grund av t.ex. misstag eller felbedömning skulle sanktionsavgifterna kunna bli orimligt höga.
4. De data som lagstiftningen ska reglera finns inte tillgängliga förrän 2019. Att fastslå gränsvärden som syftar till att bibehålla eller något förstärka dagens tillgång till kontanter innan data finns tillgängliga kan slå fel. Ett i förväg fastställt gränsvärde kan visa sig ligga över eller under dagens nivå av tillgänglighet. En lag bör inte träda i kraft förrän 12–24 månader efter det att tillförlitliga data är tillgängliga för dem som berörs av lagförslaget. Skälet till detta är ledtider p.g.a. investeringar som är nödvändiga för att möta lagens krav.

Inledning

Riksbankskommittén delbetänkande *Tryggad tillgång till kontanter* utreder främst Riksbankens ansvar för en väl fungerande kontanthantering i hela landet och betydelsen av tillgång till kontanttjänster i samhället. Kommittén föreslår att vissa banker, med en inlåning från allmänheten på över 70 miljarder, ska vara skyldiga att tillhandahålla en rimlig tillgång till kontanttjänster i hela Sverige.

Kommitténs anser att högst 0,30 % av landets privatpersoner får längre än 25 km till närmsta uttagsmöjlighet och högst 1,22 % till deponering av dagskassa från verksamheter. Dessa siffror ska baseras på Tillväxtverkets Pupos-databas och ansvaret för tillsynen landar på Post- och Telestyrelsen (PTS). Vid eventuella avvikelser ska PTS utförda en varning och rapportera till Finansinspektionen att den övergripande måluppfyllelsen inte är uppnådd. Efterfrågan på deponering dagskassar har minskat i samma takt som efterfrågan på kontanter från allmänheten. Både antalet och inlämnat värde har minskat under de senaste åren. De flesta dagskassar hämtas idag av värdebolag och en liten andel deponeras i servicebox av personal engagerad i verksamheten.

Tillgång till och efterfrågan på kontanter

Frågan om tillgången till kontanttjänster är sedan tidigare väl utredd. *Kontanthanteringsutredningen* (SOU 2014:61) utredde frågan 2014 och *Betaltjänstutredningen* (SOU 2016:53) 2016. Båda utredningarna gjorde bedömningen att det inte krävs några lagstiftningsåtgärder för att upprätthålla en god kontanthantering i Sverige. Kontanthanteringsutredningen ansåg även att Riksbanken ska ha det övergripande ansvaret för kontanthanteringen i Sverige.

Betaltjänstutredningen menade även att med hänsyn till Sveriges geografi framstår de siffror som redovisats för avstånden till möjligheten att ta ut kontanter som tillfredsställande. Utredningen gjorde därför gällande att tillgången till uttag och insättningsmöjligheter av kontanter i dag är tillräcklig för att uppfylla betalkontodirektivets krav. Därför föreslog den att det inte bör införas någon skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla insättnings- och uttagsmöjligheter för kontanter eller att ta emot kontanter över disk för att genomföra betalningar.

Vidare framhöll Betaltjänstutredningen att avvecklingen av kontanthantering delvis är en följd av att efterfrågan på och användningen av kontanter minskat dramatiskt under de senaste åren. Detta har drivit på avvecklingen av kontanthantering vilket i sin tur bidragit till en teknikutveckling för att möta kundernas önskemål om elektroniska betalningstjänster så som Swish. I Riksbankens *Tiderna förändras och så också betalningsvanorna* (Ekonomiska kommentarer nr. 6, 2018, den 14 maj) som bland annat baseras på undersökningen *Svenska folkets betalningsvanor* förs följande resonemang om att efterfrågan minskar: *"kontantanvändningen minskar snabbt i Sverige. Detta ser ut att drivas av en minskad efterfrågan. Allmänheten föredrar helt*

*enkelt elektroniska betalningar som bankkort och Swish*¹ (Riksbankens hemsida, publicerad 2018-05-14).

Det har alltså skett en beteendeförändring hos svenska folket, där konsumenter gör allt färre kontantuttag och allt fler elektroniska betalningar. År 2017 gjordes 120 miljoner kontantuttag medan 3,5 miljarder kortköp och 300 miljoner Swishbetalningar gjordes.

Skälen till att kontantanvändningen har minskat återfinns helt och hållet på efterfrågesidan. Konsumenter och företag föredrar i allt större utsträckning elektroniska betalningar. Enligt rapporten *Sverige betalar 2017* har svenska folket idag ett högre förtroende för kortbetalningar än kontanter² (sid. 14). Att fler betalkort nu blir kontaktlösa kan också bidra till ett ökat kortanvändande.

Storleken på den utestående kontantmängden i Sverige är idag endast 1,2 % av BNP och Sverige är världsledande på elektroniska betalningar. Bankföreningens bedömning är ändå att det kommer att finnas en efterfrågan på kontanter ganska långt in i framtiden. Som framgår av bild 3 har antal kontantuttag dock minskat med ca 66% över en tioårsperiod. Under samma period har antal uttagsautomater varit i stort sett oförändrad.

Tillgången till kontanter har inte förändrats nämnvärt, den fallande efterfrågan till trots. De svenska bankerna har, parallellt med den minskade kontantanvändningen, fortsatt att utveckla och förvalta ett heltäckande nät av uttags- och insättningsautomater över hela landet. Fem svenska banker driver sedan 2012 ett gemensamt bolag, Bankomat AB, för att tillhandahålla en rikstäckande infrastruktur av kontantautomater för insättning och uttag. Bara i år öppnas drygt 40 nya kontantcenter och totalt finns det idag över 100 kontantcenter och cirka 3 000 uttagsautomater runtom i Sverige.

Den viktigaste frågan är dock inte antal uttagsautomater, den viktigaste frågan är antal kontantpunkter för uttagsmöjligheter. Antal orter med möjlighet till kontantuttag har inte ändrats nämnvärt. Sedan 2012 så har antal orter med möjlighet till kontantuttag i Bankomat AB:s uttagsautomater minskat från 579 orter till 569 orter, en minskning med 1,7 %.

¹ <https://www.riksbank.se/sv/press-och-publicerat/nyheter-och-pressmeddelanden/nyheter/2018/minskat-anvandande-av-kontanter-naturlig-foljd-av-digitaliseringen/>

² <http://www.insightintelligence.se/sverige-betalar/sverige-betalar-2017/>

Bild 1: Utveckling av antal orter med Bankomat AB:s uttagsautomat (st.)

År	Antal postorter med automat (st.)	Förändring föregående år (%)	Förändring sedan 2012 (%)
2012	579		
2014	577		-0,4%
2015	576	-0,2%	-0,5%
2016	570	-1,0%	-1,6%
2017	569	-0,2%	-1,7%

Källa: Bankomat AB.

Under samma period (2012–2017) som antal orter med möjlighet till kontantuttag i Bankomat AB:s uttagsautomater minskade med 1,7% så minskade antal transaktioner i Bankomat AB:s uttagsautomater med 45%. Trots att tjänsten kontantuttag inte kostar något för konsumenten så gör konsumenterna andra val eftersom alternativen uppfattas som enklare, smidigare och säkrare.

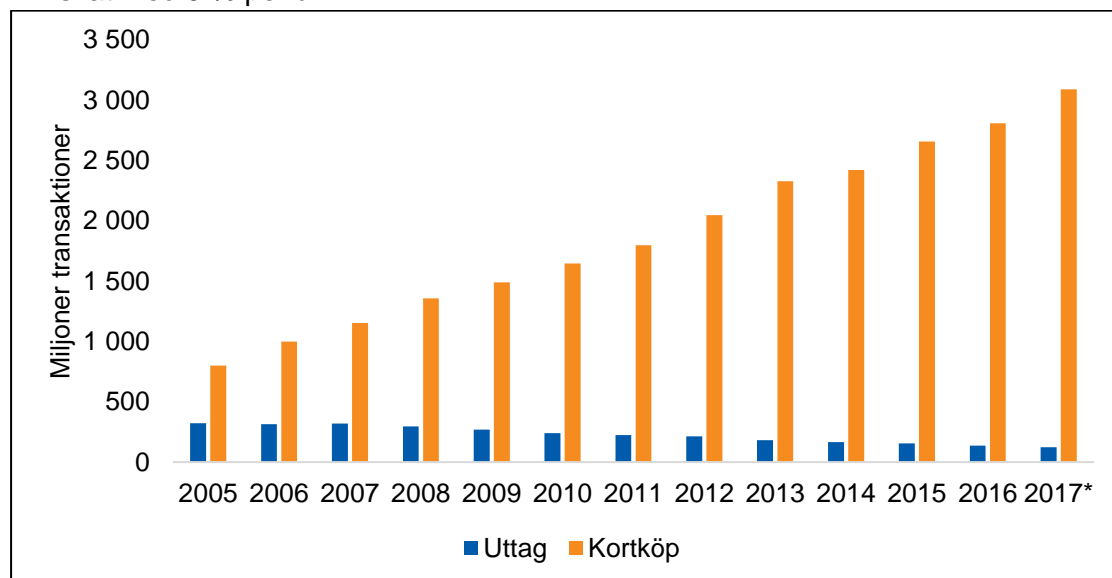
Bankomat AB har ett kundperspektiv vilket innebär att de strävar efter att lokalisera sina uttagsautomater till platser där konsumenter kan använda kontanter. Som ett resultat av det så har lokaliseringen av uttagsautomater genomgått ett skifte de senaste fem åren. År 2012 fanns 70 % av uttagsautomaterna i anslutning till ett bankkontor medan 30 % fanns i anslutning till ett köp- eller resecentrum. Idag är förhållandet det omvända; 70 % av uttagsautomaterna finns i anslutning till ett köp- eller resecentrum och 30 % i anslutning till ett bankkontor. Infrastrukturen har anpassats till att finnas på platser där konsumenter kan använda kontanter, dvs. i handeln och vid köpcentrum och resecentrum. Värdebolag har även sina serviceboxar och transportslingor vid dessa platser. Nästa steg är att skapa möjligheter att recirkulera kontanter på dessa platser för att minska antalet transporter. Uttag i butik är ett exempel på recirkulering och innebär en minskning av behovet av deponi av dagskassa. Nya tjänster har även tagits fram där kontanter kan beställas och leverans sker via postombud till privatpersoner. Juridiska personer kan både beställa växel och lämna in mynt via postombud idag.

Huvuddelen av dagskassorna hämtas av värdebolag med säkerhetsutrustning och en mycket mindre andel hanteras av personer knutna till verksamheten med kontanter (företag/organisationer/föreningar). Kunderna och värdebolagen har idag direktkontakt och direktavtal för att på bästa sätt lösa kundens behov av kontant-tjänster, vilket innebär att bankerna inte är avtalslutande part. Utredningen pekar på behovet av dagskasseinsättningar för mindre företag/organisationer/föreningar där både frekvensen och värdet på dagskassan är låg vilket innebär att dessa måste tas om hand via kostnadseffektiva lösningar. Dagskassa via Postombud är ett exempel på en redan implementerad lösning och värdet på dagskassan ryms i de flesta fall inom nivån för en rekommenderad försändelse.

Att företagare låter värdetransportbolag hämta och lämna kontanter åt dem är nästan alltid att föredra. Anställda bör inte transportera öppet värde i form av kontanter eftersom det ökar rånrisken. Att uppdras åt ett värdetransportbolag att hämta och lämna kontanter är ett sätt för arbetsgivare att ta ansvar för sin personal.

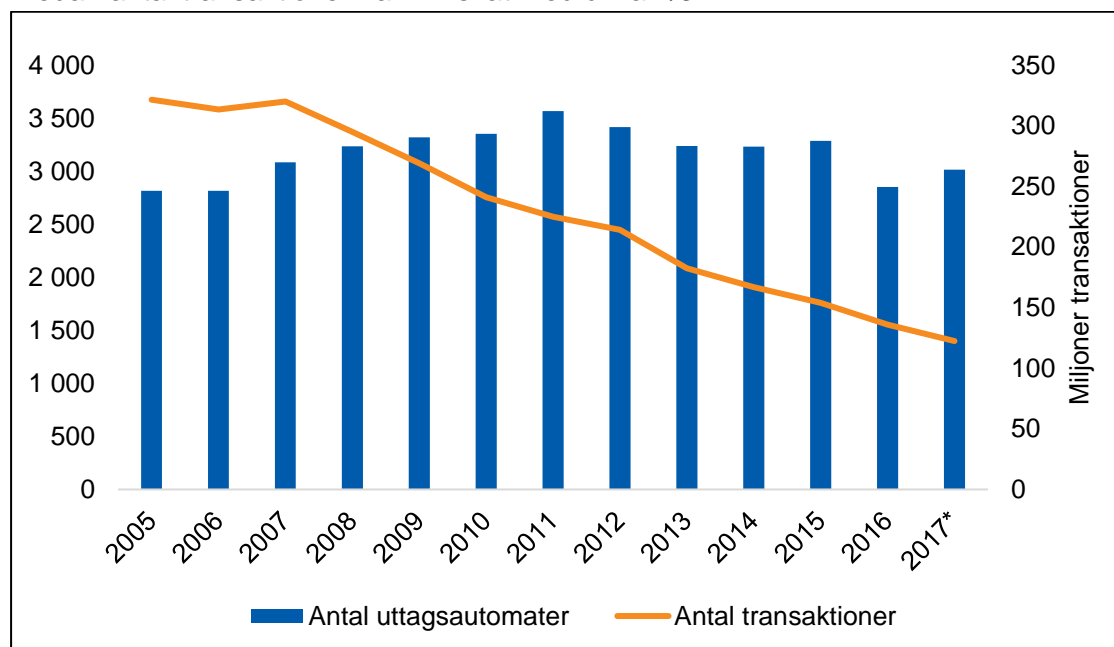
I takt med att konsumenten valt bort kontanter som betalmedel utmanas också de fasta punkter för dagskassehantering som finns. Utredningen konstaterar att antalet serviceboxar minskat med 15 % under åren 2012–2017. Under samma period har antalet sedlar och mynt i cirkulation minskat med 40 %. Utbudet av serviceboxar har relativt kontantmängden därför ökat och torde relativt användningen ligga kvar på en rimlig nivå. Hanteringen av dagskassor sker främst genom värdebolag och deposition. Allt färre företag efterfrågar denna tjänst och utan krav på handeln att ta emot kontanter finns risken att ett infrastrukturnät för detta bekostas av kunderna utan att det används. I dagsläget nås full geografisk täckning genom transporter och även deponi genom postservice.

Bild 2: Sedan 2005 har antal kortköp ökat med 10% per år medan antal uttag minskat med 9 % per år.



Källa: Riksbanken. *Uppskattning för 2017.

Bild 3: Sedan 2005 har antal uttagsautomater varit i stort sett oförändrade i Sverige medan antal transaktioner har minskat med cirka 2/3.



Källa: Riksbanken. *Uppskattning för 2017.

Att kontantanvändandet minskar har inte heller lett till en sämre tillgång till kontanter för allmänheten. De svenska bankerna har fortsatt att utveckla och förvalta ett heltäckande nät av uttags- och insättningsautomater. Bankföreningen konstaterar därför att om konsumenter inte vill använda kontanter kan det inte vara ett samhällsproblem som kräver lagstiftningsåtgärder.

Det är därför inte ändamålsenligt att i denna situation vidta långtgående åtgärder för tillhandhållandet av kontanter. Vi ser en beteendeförändring hos svenska folket där konsumenter gör allt färre kontantuttag och allt fler elektroniska betalningar, men där tillgängligheten till kontanter fortfarande är densamma som för cirka tio år sedan.

Grupper med särskilda behov

För de grupper som delbetänkandet pekar ut som har särskilda behov av kontanter (äldre, nyanlända och personer med funktionsvariationer) finns det tjänster och produkter som redan idag tillgodoser behoven, t.ex. förbetalda kort för nyanlända och lösningar anpassade för synskadade via t.ex. telefonbanken. Format för internetbank och mobilbank är förändrade för att fungera ihop med enskilda personers tekniska hjälpmedel och behov. Såväl användning, utbud och efterfrågan på dessa tjänster ökar vilket öppnar nya möjligheter. Digitala kanaler byggs för att fungera för alla – oavsett förmåga. Vi ser samtidigt hur inte minst äldre fastnar i en form av utanförskap utanför det digitala samhället. Utredningens förslag innebär

ingen förbättring för dessa grupper grundläggande tillgång till betaltjänster – förslaget skulle möjligtvis kunna innebära en försämrad tillgång.

Kontanter vid kristillfällen

I debatten kan man få intryck av att kontanter är ett alternativ i en krissituation. Kontanter bedöms idag inte vara ett fungerande alternativ i en allvarlig kris i samhället eftersom det finns för lite sedlar i omlopp i samhället samtidigt som transportkapaciteten är starkt begränsad. Det pågår för närvarande två utredningar som arbetar med att analysera beredskapsfrågan: Riksbankens Betalningsråd beträffande betalningar i kris, vilket är en scenarioplanering för betalningar i en krissituation med fokus på off-linebetalningar med kort och MSB:s initiativ att se över infrastrukturen för betalningar. Den allmänna bedömningen är att den bristande transportkapaciteten och den begränsade cirkulationen av sedlar i samhället medför kraftiga begränsningar och är därför inte ett fullgott alternativ i händelse av en allvarlig kris i samhället. Snarare bör utredningen se över hur staten kan säkra ett fungerande betalsystem i händelse av kris eller krig – en uppgift för stor för att åläggas ett antal enskilda näringsidkare.

Statens och Riksbankens ansvar

Riksbanken är enligt Riksbankslagen ansvarig för kontantförsörjningen i Sverige. I början av 1980-talet hade Riksbanken 23 kontantdepåer – i princip en i varje län. Sedan 1984 har depåerna successivt lagts ner och nu finns bara en kontantdepå kvar. Det är tydligt att i takt med att Riksbankens depåer har lagts ner har kostnaderna för att hantera kontanter allt mer överförts på banker, företag och dessas kunder.

Noterbart är att staten och Riksbanken i allt väsentligt helt lämnat över ansvaret för ett betalningsmedel (kontanterna) till de privata aktörerna. En begränsad efterfrågan och höga hanteringskostnader för främst banker och handeln täcks inte av dem som nyttjar tjänsterna. Ur ett historiskt perspektiv kan också nämnas att Sveriges Riksdag beslöt att avveckla statens bolag, Svensk Kassaservice, 2008. Motiveringen till beslutet var att kunderna gjorde alldeles för få transaktioner vid de cirka 440 kontoren och att betalningsmöjligheterna skapade stora penningtvättsrisker pga. bristande kontroll.

Riksbankens roll och ansvar för utvecklingen berörs inte i delbetänkandet. Ett mer rimligt tillvägagångssätt hade varit att först utreda Riksbankens ansvar och roll för kontanthantering innan lagstiftning formuleras för parter som endast fungerar som kontantdistributörer, den sista länken i kontanthanteringskedjan. En rimlig första åtgärd är att i stället skärpa kraven på Riksbanken att säkerställa en god kontantförsörjning i hela landet. Detta kan ske genom att Riksbanken tar över ansvaret för de privatägda depåerna för att därmed underlätta för en kostnads-

effektiv och miljövänlig kontanthantering. Först därefter kan eventuella krav på kontanthanteringskedjans parter ställas, krav som bör baseras på faktisk efterfrågan.

Konkurrensrättsliga aspekter

Bankers roll i samhällsekonomin är att tillhandahålla inlånings- och utlåningskonton samt betalningstjänster för konsumenter och företag. I kontanthanteringskedjan har bankers roll sedan 1970-talet varit att tillhandahålla uttagsmöjligheter via främst uttagsautomater.

Riksbankskommitténs delbetänkande ger uttryck för en tryggad tillgång till kontanter genom att ställa geografiska täckningskrav på sex svenska banker. Om även staten konstaterar att den minskade användningen av kontanter är en utmaning för samhället, så bör eventuella åtgärder fokusera på hela värdekedjan istället för geografiska krav på en del av värdekedjan. Detta inkluderar företag, konsumenter samt att staten själv accepterar kontanter som betalning.

Att införa lagkrav på att ett fåtal banker ska åläggas att stå för kontanttillgången i landet är rättsligt tvivelaktigt eftersom inte samma krav ställs på övriga banker (sparbanker, medlemsbanker m.m.) och andra aktörer (värdetransportbolag och handel) i kontanthanteringskedjan, se bilaga 3. För de banker som omfattas av lagkravet innebär det ökade kostnader för dem själva och i förlängningen deras kunder. Bankföreningens bedömning är att utredningen kraftigt underskattat kostnaderna för sitt förslag. En mer realistisk prislapp är drygt en 1 miljard kronor (115 miljoner kronor per år över en 10-årsperiod) för berörda banker, se bilaga 1.

Krav på hela värdekedjan

Kommittén konstaterar att övriga aktörer i kontanthanteringskedjan, de som ej träffas av lagkravet såsom handeln och värdetransportbolagen, gynnas av förslaget eftersom de som berörs kan komma att efterfråga (tvingas köpa) deras tjänster. Det är inte givet att det är just handeln och värdetransportbolagen som ska gynnas. Utredningen konstaterar att det är olämpligt att staten upphandlar på en så pass begränsad (monopoliserad) marknad pga. problemet med att få rätt prisbild. Det är anmärkningsvärt att utredningen konstaterar detta samtidigt som de som träffas av lagkravet skall hantera dessa marknadsförutsättningar.

Krav på handeln och värdetransportbolag saknas i delbetänkandet. Syftet med kontanter är att konsumenter ska använda dem i handeln. Allt fler handlare tackar dock nej till kontant betalning. I ett framtida scenario där handeln närmast slutat acceptera kontanter som betalningsmedel väcks frågor om vilket användningsområde som återstår för kontanter. Staten har själv valt att inte acceptera kontanter som betalningsmedel för en mängd tjänster. Skatteverket accepterar t.ex. inte att skatter och avgifter betalas med kontanter och många privata näringsidkare, t.ex.



hotell, kollektivtrafikbolag och restauranger har dessutom valt att vara kontantfria av olika anledningar, ofta med starkt stöd från arbetstagarorganisationer.

Den lagtekniska beräkningsgrunden

Kommitténs underlag och analys baseras på statistikuppgifter som inte är kvalitetssäkrade vilket skapar osäkerhet. Spelreglerna måste vara enkla, tydliga och kända i förväg. Lagen börjar gälla 1 januari 2020 men det är först hösten 2019 som bankerna för första gången kan beräkna behovet av tillkommande uttagsmöjligheter. Det är för kort tid för berörda bankerna att vidta nödvändiga åtgärder.

Det är dessutom väldigt svårt att i förväg för varje institut kunna bedöma sanktionerna eftersom det är många datapunkter som löpande behöver hållas uppdaterade och som dessutom samverkar med varandra vilket gör det hela ytterst komplicerat. Med en sanktionsmodell som baseras på en icke-kvalitetssäkrad målbild är det svårt, om ens möjligt, för bankerna att förutse och bedöma konsekvenserna.

Dessutom kommer andra aktörers förändringar påverka tillgängligheten och kostnaden för utpekade banker utan någon möjlighet till framförhållning och planering, med stor risk för att en sanktion utfärdas och då enbart på de sex utpekade bankerna.

Sanktionsformeln står heller inte i rimlig proportion till konsekvenserna för berörda personer, företag och föreningar. Som ett exempel skulle en bristande måluppfyllelse för 5 000 personer för uttag och 18 000 personer för deponi innebära att den sammanlagda sanktionsavgiften blir 690 miljoner kronor. Se bilaga 2 för beräkning. Att basera beräkningen av behovet av punkter för deponi av dagskassa på var privatpersoner har sin bostadsadress har ingen verklig koppling till aktuellt behov. Om ett mål/krav skall ställas är det en fördel om det baseras på ett verkligt behov dvs. var företag/organisationer/föreningar har sin verksamhet.

Något om utredningens kostnadsberäkningar

Bankföreningen bifogar en egen kostnadsberäkning till sitt remissvar, bilaga 1. I kortet bedömer Bankföreningen att förslaget kommer att medföra betydligt högre kostnader än vad utredningen har beräknat. Skillnaden uppstår på grund av att Bankföreningen gör en högre bedömning av antalet uttagsautomater som krävs för att uppfylla det föreslagna lagkravet.

Bankföreningen konstaterar också att om utredningens antagande stämmer och förslaget som enbart skulle leda till 30–50 tillkommande uttagsautomater inställer sig denna fråga:

Varför införa en lagstiftning med en komplicerad uppföljningsmekanism, som kan bryta mot EU:s statsstödsregler, om det bara skulle handla om 30–50 stycken ytterligare uttagsautomater?

Slutsats

Trenden är tydlig; de senaste åren har tillgången till kontanter inte nämnvärt ändrats samtidigt som efterfrågan har minskat pga. teknikutveckling och ny lagstiftning. Skälen till att kontantanvändningen har minskat ligger helt och hållet på efterfrågesidan. Konsumenter och företag föredrar i allt större utsträckning elektroniska betalningslösningar.

Att kontantanvändandet minskar har inte lett till en sämre tillgång till kontanter för allmänheten. De svenska bankerna har fortsatt att utveckla och förvalta ett heltäckande nät av uttags- och insättningsautomater. Bankföreningen konstaterar därför att om konsumenter inte vill använda kontanter kan det inte vara ett samhällsproblem som kräver lagstiftningsåtgärder, särskilt eftersom att bankerna redan uppfyller betalkontodirektivets krav på tillgång till grundläggande betalningsfunktioner.

Det är därför inte ändamålsenligt att i denna situation vidta långtgående åtgärder för att tillhandahållandet av kontanter. Det utbud på kontanter som lagstiftningsförslaget försöker att skapa kommer inte att mötas av motsvarande efterfrågan då konsumenter har skiftat preferenser till andra betalningslösningar. Vi ser en beteendeförändring hos svenska folket där konsumenter gör allt färre kontantuttag och allt fler elektroniska betalningar, men där utbudet och tillgängligheten fortfarande är god.

Med beaktande av att kontanthanteringsfrågan redan har utretts flera gånger och att efterfrågan på kontanter har minskat ytterligare sedan både 2014 och 2016, medan utbudet av uttagmöjligheter inte har ändrats i nämnvärd utsträckning, är det svårt att förklara den policymässiga helomvändningen. Förklaringen till de diametralt skilda bedömningarna och förslagen i 2018 års utredning jämfört med utredningarna år 2014 och 2016 torde ligga i de olika utredningarnas sammansättning; Riksbanksutredningen 2018 är en parlamentarisk sammansatt utredning, medan en särskild utredare tillsammans med experter från såväl branschen som från relevanta myndigheter utsågs i utredningarna 2014 och 2016.

Utredningens förslag väcker också en större principiell fråga. Det saknas tidigare kända fall där lagstiftaren ålagt enskilda näringsidkare att, mot hot om sanktioner och utan ersättning, utföra ett i grunden offentligt åtagande. Skulle utredningens förslag genomföras kan en sådan lag agera prejudikat inför framtida politiska beslut. Detta skulle kunna öppna upp för framtida scenarion där principen om näringsfrihet sätts åt sidan till förmån för en form av detaljreglering av näringslivet. Är detta lagstiftarens önskan bör ett sådant, för svensk ekonomisk funktionssätt, avgörande beslut föregås av en konsekvensanalys och en bred offentlig diskussion.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Leif Trogen

Bilaga 1: Beräkningar

I denna bilaga redovisas två beräkningar. Den första beräkningen avser de totala kostnaderna för utredningens förslag. Beräkningen visar att om andra aktörer än Bankomat AB drar sig ur marknaden som kommer det antal automater som krävs för att uppfylla de av utredningen föreslagna kraven att öka betydligt och kostnaderna ökar i motsvarande grad. Kostnaderna kan då uppgå till drygt en miljard kronor över en tioårsperiod.

Den andra beräkningen utgår från de kostnadsantaganden som görs i utredningens delbetänkande och visar att med rimliga antaganden om uttagsfrekvensen blir kostnaderna per uttag 267 kronor. Även om det finns en betydande osäkerhet i denna skattning så ger beräkningen en uppfattning om storleksordningen av kostnaderna per uttag.

A. Kostnadsberäkning kontantkrav

Kostnaderna för bankomater (ATM) och kombinerade insättnings- och uttagsautomater (CRS) kan delas upp i investeringskostnader och årliga driftskostnader. Investeringskostnader uppstår för inköp av automaterna, ombyggnad av fastighet i samband med installation av bankomat, installation av larm och installation av datorprogram.

Driftskostnader uppstår för tömning och påfyllning av automater, lokalhyra, räntekostnader för sedlar i automaterna och löpande kostnader för larm och väktare. Automaterna genererar också vissa intäkter i form av avgifter för utländska bankkortsinnehavare som gör uttag i automaten. Sammantaget medför fler automater dock en nettokostnad. I tabell 1 sammanfattas kostnadsuppgifter för investeringar och drift från tabell 15.1 i Riksbankskommitténs delbetänkande trygghet tillgång till kontanter.

Tabell 1. Kostnader per automat*

	ATM	CRS
Investeringskostnad	300 000	600 000
Årlig nettokostnad	220 000	300 000

*I utredningen anges ett kostnadsintervall. I tabell 1 antas kostnader ligga i mitten av det intervallet.

För att beräkna de totala kostnaderna för bankerna behövs en uppskattning av antalet automater som tillkommer som en följd av utredningens förslag. Bankomat AB har beräknat att det behövs ytterligare 350 automater för att säkerställa att de föreslagna kraven ska vara uppfyllda, om Bankomat AB på egen hand ska uppfylla kraven. Beräkning bygger på att nuvarande automater finns kvar, men att banker och betaltjänstombud upphör med kontanthantering. Eftersom alla betaltjänstombud

och banker inte kommer att avveckla sin kontantverksamhet i närtid medför det antagandet en överskattning av antalet automater som behöver installeras. Om efterfrågan på kontanter minskar kan det dock inte uteslutas att de aktörer som inte är tvingade upphör med sin kontantverksamhet. En annan effekt går dock åt motsatt håll. Antalet automater kan tänkas minska över tid på grund av minskad efterfrågan. Det skulle medföra att skillnaden i antalet automater som skulle finnas med respektive utan reglering ökar med tiden. Särskilt på längre sikt skulle det leda till att mängden automater som tillkommer på grund av lagstiftning kommer att underskattas. Sammanfattningsvis är siffran 350 tillkommande automater sannolikt en överskattning på kort sikt, men på lite längre sikt kan det vara en rimlig bedömning eller till och med en underskattning. Sett över tid förefaller 350 stycken automater som en rimlig bedömning av det antal automater som kommer att krävas för att uppfylla utredningens krav. En fördelning av de 350 automaterna på 100 ATM och 250 CRS är rimlig. Utifrån dessa förutsättningar görs en kostnadsberäkning i tabell 2.

Tabell 2. Totala kostnader

	ATM	CRS	Summa
Antal	100	250	350
Investeringar, mnkr	30	150	180
Årlig nettonettokostnad, mnkr	22	75	97

Automaterna har en livslängd på cirka 10 år. Utifrån siffrorna i tabell 2 går det att beräkna kostnaden över en 10-årsperiod till $180 + 10 \cdot 97 = 1\,150$ mnkr. Ett annat sätt att uttrycka samma sak är att kostnad blir 115 mnkr per år om investeringen slås ut över 10 år.

Varför blir kostnaderna lägre enligt riksbanksutredningens delbetänkande

Kommittén föreslår att det ska finnas en rimlig tillgång till kontanter i hela Sverige. Rimlig tillgång specificeras som att högst 0,30 procent av befolkningen (cirka 30 000 personer 2017) ska ha längre än 25 kilometer till en plats för kontantuttag och högst 1,22 procent av befolkningen (cirka 122 000 personer 2017) ska ha längre än 25 kilometer till en plats för deponi av dagskassa. Kraven innebär en 15-procentig minskning av antalet personer med mer än 25 kilometer till närmaste servicepunkt i förhållande till nivån 2017.

Kommittén går igenom ett par scenarier för hur kraven skulle kunna uppnås. Om 15 nya kombinerade insättnings- och uttagsautomater installeras och att bankerna ingår avtal med 15 betaltjänstombud för att erbjuda kontanttjänster och installationskostnaderna skrivs av över en femårsperiod kan den årliga kostnaden för bankerna under perioden beräknas till 8–11 miljoner kronor. Om insatserna för att

uppnå kravet i stället innebär att 25 nya uttagsautomater respektive 25 serviceboxar installeras skulle den årliga kostnaden uppgå till 10–15 miljoner kronor per år. Kommittén bedömer utifrån dessa scenarier att kostnaderna hamnar i storleksordningen 8–15 miljoner kronor per. Kommittén är dock öppen med att det därtill tillkommer dels uteblivna besparingar med anledning av att automater inte kan läggas ner, dels eventuella kostnader för stöd till andra aktörer för att fortsätta erbjuda kontanttjänster.

Avvikelsen i kostnadsberäkning beror i allt väsentligt på att kommittén bedömer det tillkommande behovet av automater, eller andra lösningar för tillgång till kontanttjänster, som betydligt lägre än bedömningen som görs i detta PM. Om man antar att kommittén har rätt i sin bedömning så innebär det att man inför ett omfattande regelverk för att få till stånd i storleksordningen 30 – 50 ytterligare bankomater eller andra typer av punkter för kontanttjänster. Man kan fråga sig om det är rimligt. Om kommittén däremot underskattar behovet av ytterligare punkter för kontanttjänster har man istället orsakat en inte obetydlig merkostnad för bankerna.

B. Kostnadsberäkning per uttag

Riksbanksutredningens skriver följande om bankernas kostnader för att uppfylla utredningens krav:

Sammantaget bedömer kommittén att kraven medför att kostnaderna för de banker och filialer till utländska kreditinstitut som omfattas av kraven ökar med mellan 9 och 15 miljoner kronor under 2019 och med 7–8 miljoner kronor från 2020 och framåt. De högre utgifterna 2019 beror på att det är under detta år nyinvesteringarna kommer att behöva göras för att kunna leva upp till kraven som föreslås träda i kraft den 1 januari 2020. Om installationskostnaderna skrivs av över exempelvis en femårsperiod kan den årliga kostnaden för bankerna under femårsperioden beräknas till 8–11 miljoner kronor per år. Om insatserna för att uppnå kravet i stället innebär att 25 nya uttagsautomater respektive 25 serviceboxar installeras skulle den årliga kostnaden uppgå till 10–15 miljoner kronor per år enligt de uppskattningar som gjorts ovan.

Mot bakgrund av utredningens kostnadsbedömning antas i beräkningarna nedan att kostnaderna blir **10 miljoner kronor per år**.

Utredningens krav medför att ytterligare 5 000 personer mindre än 25 kilometer till närmast uttagpunkt. I genomsnitt görs 10 uttag per person och år i Sverige. De 5 000 som får närmare än 25 kilometer till en punkt för kontantuttag gör idag sannolikt en del kontantuttag trots att de bor relativt långt från en uttagpunkt. Ökningen bör därför inte bli så stor som 10 uttag per person. Det finns inget underlag för att bedöma hur storleken på ökningen av antalet uttag blir, förutom att ökningen rimligen ligger i intervallet 0 - 10. Vi antar därför att ökningen ligger mitt i intervallet,



dvs. att **antalet uttag ökar med 5 stycken per person**. Å andra sidan kan fler uttagspunkter göra att en del personer får närmare till en uttagspunkt, utan att för den skulle passera den 25-kilometersgräns som utredningen fokuserat på. Hur stor denna effekt kan tänkas vara finns det inget beräkningsunderlag för överhuvudtaget. Rimligen kommer de nya uttagspunkterna att hamna i glesbygd och relativt få personer bör därför bo nära dem, vilket talar för att effekten skulle vara liten. Vi antar trots bristen på underlag att **antalet uttag ökar med 50 procent på grund av denna effekt**, för att ha beaktat effekten.

Antalet uttag kan med ovanstående antaganden i ett första steg beräknas till 5 000 personer gånger 5 uttag per person, det vill säga 25 000 uttag. För att ta hänsyn till den andra effekten ökas denna siffra med 50 procent, till **37 500 uttag**.

Om 37 500 ytterligare kontantuttag görs till en kostnad av 10 miljoner kronor bli **kostnaden per uttag 267 kronor**. Givetvis finns det en mycket stor osäkerhet i beräkningen. Beräkningen tyder ändå på att kostnaderna per uttag sannolikt ligger mycket högre än konsumentens betalningsvilja för att göra uttaget, det vill säga att det är samhällsekonomiskt olönsamt att genomföra utredningens förslag i denna del.

Bilaga 2: Sanktionsformeln

Konsekvensen av sanktionsavgifter (basfakta i utredningen s 112–116, samt sidan 203):

- Eftersom de statligt subventionerade betaltjänstombuden inte får räknas med så innebär det att ytterligare 5 500 individer får längre än 25 km till uttag och ytterligare 18 000 individer får längre än 25 km till deponi av dagskassa, jämfört med målkraven.
- Detta innebär att det kollektiva målet inte är uppfyllt för varken uttag eller deponi av dagskassa och att sanktion skall utdelas till alla sex institut.
- Den kollektiva sanktionen blir då enligt formeln på sidan 203:
 - a. Sanktion Uttag: $5\,000 (A_i \text{ avrundat nedåt}) * 6 (\text{Summan av } B_i / B\text{-Snitt}) * 5\,000 \text{ kr} = 150 \text{ mnkr}$
 - b. Sanktion Deponi: $18\,000 * 6 * 5\,000 = 540 \text{ mnkr}$
 - c. **Summa kollektiv sanktion:** 690 mnkr
- Den kollektiva sanktionen är baserad på alla uttags- och deponiplatser oberoende av institut, dvs. bästa möjliga täckningsgrad (lägsta möjliga antal individer, A_i).
- Den individuella sanktionen för ett institut baseras på andel inlåningsvolym och skall även ta hänsyn till aktuellt instituts täckningsgrad av tjänster. Individuell täckningsgrad, dvs. antal individer, kan bara bli lika eller högre än det kollektiva antalet. Dvs. den lägsta sanktionen kan alltså bli totalt 690 MSEK, om en sanktion utdelas.
- Om 20 % av dessa 5 000 individer är verkliga kontantanvändare så är sanktionen 150 000 kr per kontantindivid. ($150 \text{ mnkr} / (20\% * 5\,000) = 150\,000 \text{ kr}$)
- Om det går 50 st. individer per företag/föreningar med behov av dagskassadeponi så är sanktionen 1,5 mnkr per förening/företag.

Hur skall respektive institut kunna hantera detta lagkrav och göra en korrekt riskbedömning för en eventuell sanktionsavgift samt storlek på denna?

Ett initiativ som belyser betaltjänsters komplexitet är det statliga stödet till betaltjänstombud som kanaliseras via Länsstyrelsen. Erfarenheten från detta initiativ visar att det är svårt att bedriva effektiv betaltjänstverksamhet. Lejonparten av det statliga stödet till betaltjänstombud går till administration. I delbetänkandet beskrivs konsekvensen av nuvarande statligt stöd på sidorna 112–116. Sidan 111 redogör för det statliga stödet till Betaltjänstombuden 2017:

- av anslaget i statens budget på 33,5 mnkr användes 23 mnkr 2017 (år 2016 var motsvarande siffra 20 mnkr).
- av totalt 23 mnkr år 2017 var 18 mnkr personalkostnader på Länsstyrelsen och cirka 5 mnkr betalades ut till 36 st. betaltjänstombud (antal mars 2018). Det innebär att 78% (18 mnkr) av det använda statliga stödet till lokala betaltjänstombud gick till statlig administration på området och aldrig nådde betaltjänstombuden och alltså inte kom konsumenter till gagn.
- Förklaringen till det låga utfallet är svårigheten att få handlare att hantera kontanter eftersom de inte anser att det är värt insatsen trots 100% kostnadstäckning. Skälen som angavs var risken för rån samt att det inte upplevdes vara någon större kommersiell fördel att vara betaltjänstombud eftersom efterfrågan från kunder var för låg.

Förslaget är att sex banker ska bedriva motsvarande verksamhet men på ett ännu mer administrativt komplicerat sätt. Idag har bankerna uttagsautomater lokaliserade efter kundernas användning och efterfrågan. Om det är någon annan variabel än användning (och efterfrågan) som ska styra lokaliseringen framöver, så behöver de berörda bankerna veta detta i god tid innan för att kunna vidta lämpliga åtgärder. Om regeringen fattar beslut om att tillgången ska justeras så behöver det finnas en rimlig tid för anpassning. Det tar ca 1–2 år att bygga ut infrastruktur för uttag- och insättningar eftersom automaternas lokaler har höga krav på säkerhet, tillgänglighet, skalskydd, kamerabevakning mm.

Bilaga 3: Rättsutlåtande från Ulf Bernitz

RÄTTSUTLÅTANDE

Ang. juridisk bedömning av förslagen i Riksbankskommitténs delbetänkande Tryggad tillgång till kontanter (SOU 2018:42)

1. Uppdraget

Riksbankskommittén har i SOU 2018:42 lagt fram ett lagförslag som innebär att tillgången på kontanter som betalningsmedel för den svenska allmänheten ska säkerställas genom att ett mindre antal särskilt stora banker i lag åläggs en skyldighet att tillgodose kontanttillgången genom att hantera dagskassor. Gränsen har dragits så att skyldigheten bara omfattar svenska banker och svenska filialer till utländska banker som har mer än 70 miljarder i inlåning från svensk allmänhet. Avgränsningen innebär att den föreslagna skyldigheten i praktiken endast omfattar sex banker, nämligen Svenska Handelsbanken, SEB, Swedbank och Länsförsäkringar Bank samt de svenska filialerna till Nordea Bank och Danske Bank.

Svenska Bankföreningen har gett mig i uppdrag att inför remissbehandlingen av lagförslaget göra en juridisk bedömning av detsamma. Bedömningen har inriktats på tre, från varandra skilda, frågeställningar:

- ☒ Kan statens lagstadgade ansvar för att det finns tillgång i riket på sedlar och mynt flyttas över på privata aktörer?
 - ☒ Bör ett sådant kostnadsansvar läggas endast på ett fåtal, särskilt utpekade banker?
 - ☒ Har lagförslaget getts en utformning som är förenlig med EU:s statsstödsrätt, givet att en påtagligt stor del av kostnaderna lagts på filialer till banker i andra EU-länder?
- Inför genomförandet av uppdraget har jag fått kompletterande skriftlig och muntlig information genom Bankföreningen.

2. Ansvaret för tillgången på kontanter som betalningsmedel för allmänheten

En fundamental utgångspunkt är att Riksbanken enligt grundlag är ålagd att svara för landets försörjning med sedlar och mynt.³ Härom sägs i 9 kap. 14 § regeringsformen: ”Endast Riksbanken har rätt att ge ut sedlar och mynt. Bestämmelser om penning- och betalningsväsendet meddelas i övrigt genom lag.”

³ T. Bull & F. Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 2 uppl. 2013 s. 245.

Riksbanken har alltså ett sedelmonopol. Närmare regler ges i 5 kap. riksbankslagen (1988:1385). Riksbankens ensamrätt att ge ut sedlar och mynt upprepas i 5 kap. 1 § riksbankslagen. Riksbankslagen 5 kap. 3 § första stycket slår fast:

”Riksbanken skall svara för landets försörjning med sedlar och mynt.”

I stadgandets fortsättning sägs efter en lagändring 2005:

”Verksamhet som avses i första stycket får Riksbanken bedriva i samarbete med annan. I syfte att effektivisera kontantcirkulationen får Riksbanken utge ersättning eller ge räntefri kredit till företag som avskilt och lagrat sedlar och mynt enligt Riksbankens anvisningar.”

Det står alltså klart att Riksbanken enligt lag har ansvaret för kontantförsörjningen i samhället och för lagring och in- och utlämning av kontanter till övriga aktörer på kontantmarknaden. Detta är också Riksbankskommitténs uppfattning.⁴

Riksbankens roll för kontanthantering har behandlats i Kontanthanteringsutredningens betänkande Svensk kontanthantering.⁵ Utredningen föreslog att en ny bestämmelse skulle tas in i 1 kap. 2 § riksbankslagen som uttryckligen anger att Riksbanken har det övergripande ansvaret för kontanthantering i Sverige.⁶ Förslaget har dock inte lett till någon lagändring.

I förarbetena till riksbankslagen uttalades att de nämnda reglerna innebär att var och en är skyldig att ta emot sedlar och mynt som betalning.⁷ Vad detta närmare innebär har framför allt prövats av Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) i målet HFD 2015 ref. 49, som framstår som ett prejudikat. I domsmotiveringen framhöll HFD att sedlar och mynt har getts en särställning som betalningsmedel av lagstiftaren. HFD gjorde i domen en grundläggande skillnad mellan civilrättsliga och offentligrättsliga rättsförhållanden. Det fall som HFD prövade gällde ett landsting. I det aktuella målet fann HFD att det stred mot riksbankslagen att Landstinget i Kronobergs län endast medgav kontant betalning på två av landstingets vårdinrättningar. Situationen bedömdes alltså som offentligrättslig.

I civilrättsliga rättsförhållanden kan parterna avtala att betalning ska ske på annat sätt än med kontanter. Så kan en butik eller restaurang ge tillkänna genom t. ex. anslag att man inte tar emot kontant betalning. Motsvarande gäller i sådana offentligrättsliga förhållanden som kan anses ha en civilrättsliknande karaktär. Ett exempel är betalning av barnomsorgsavgift (NJA 2008 s. 642). Ett annat exempel torde vara parkering på gatumark. Det saknas dock klargörande rättspraxis från Högsta domstolen rörande den

⁴ SOU 2018:42 s. 70.

⁵ SOU 2014:61.

⁶ Den föreslagna bestämmelsen lyder: ”Riksbanken har det övergripande ansvaret för kontanthantering i landet”.

⁷ Prop. 1986/87:143 s. 64.

civilrättsliga bedömningen. Det får därför anses osäkert hur långt ett företags rätt att vägra att ta emot kontant betalning i olika situationer sträcker sig.⁸

Även om vi i dag ser en markant utveckling mot minskad användning av kontanter står det klart att sedlar och mynt fortfarande har en särställning som betalningsmedel. Det framgår direkt av riksbankslagen att det är statens ansvar att sedlar och mynt finns tillgängliga i samhället. Här kan bland annat hänvisas till den ovan citera lagändringen i riksbankslagen 2005, enligt vilken Riksbanken getts rätt att samarbeta med utomstående företag för att förbättra kontantcirkulationen. Sedan Riksbanken lagt ner sitt nät av regionala kontor sker i praktiken distribution och hantering av sedlar och mynt genom att Riksbanken anlitar privata företag för sedel- och myntdistributionen i landet.

Riksbankskommittén gör i betänkandet en distinktion mellan ”grossistled” och ”detaljhandelsled” vid hanteringen av kontanter. Kommittén anser att Riksbanken mot bakgrund av den nyssnämnda lagstiftningen har ett ansvar för depåverksamheten eller grossistledet i kontanthanteringen. Enligt kommittén kan däremot inte Riksbanken ha ett särskilt ansvar för detaljhandelsledet i kontanthanteringen i form av kontanttransporter, uppräkningsverksamhet eller försäljning till slutkunder som banker och handeln.⁹

Här kan till en början påpekas att Kommitténs sätt att skilja mellan grossistled och detaljhandelsled avviker från vad som är det normala genom att Kommittén räknar transporter av kontanter till banker och butiker till detaljistledet. Det är vedertaget att varutransporter till detaljhandeln ingår i grossistledets funktioner.

Kommitténs resonemang i denna del, med sin distinktion mellan olika handelsled, är emellertid enligt min bedömning inte heller hållbart av mer grundläggande skäl. Det framgår av den lagstiftning och den rättspraxis från högsta instans som här har behandlats att staten har ansvaret för att sedlar och mynt finns tillgängliga för den svenska allmänheten - privatpersoner lika väl som företag m. fl. - att användas såsom betalningsmedel. Det ansvaret vilar på Riksbanken och gäller själva tillgängligheten av sedlar och mynt på marknaden och slutar inte vid ett grossistled. Riksbankskommitténs distinktion mellan ”grossistled” resp. ”detaljstled” saknar stöd i gällande rätt och framstår som en nykonstruktion i syfte att legitimera kommitténs förslag att lägga över ansvaret och kostnaderna för allmänhetens tillgång till sedlar och mynt på bankerna.

Mot bakgrund av det sagda blir *slutsatsen* att staten genom Riksbanken fortsatt har ansvaret enligt lag för att den svenska allmänheten, både fysiska och juridiska personer, har tillgång till kontanter i form av svenska sedlar och mynt att användas såsom betalningsmedel. Detta ansvar innefattar också kostnaderna för att allmänheten bereds

⁸ Unionsrätten ger inom euroområdet en mer omfattande rätt att göra kontanta betalningar jämfört med vad som följer av svensk rätt, SOU 2018:42 s. 69.

⁹ SOU 2018:42 s. 71.

tillgång till kontanter. Det faktum att Riksbanken enligt en lagregel har rätt att anlita privata aktörer för tillhandahållandet av kontanter medför inte att sådana aktörer kan åläggas att stå för kostnaderna för kontanthantering. Riksbankskommitténs förslag att ändra detta och lägga kontanthanteringskostnaderna på privata aktörer är principiellt vittgående och förändrar Riksbankens roll.

Sammanfattningsvis har inte förslaget vittgående principiella aspekter övervägts tillräckligt. Det synes inte vart fall inte böra genomföras utan att man först ändrar riksbankslagen. Kommittén har aviserat att den återkommer i slutbetänkandet med lagförslag avseende Riksbankens roll, något som bör avvaktas. Utgångspunkten är härvid att ansvaret och kostnaderna för att allmänheten har tillräcklig tillgång till kontanter ankommer på det allmänna.

3. Bör kostnaderna för att allmänheten har tillgång till kontanter läggas på ett fåtal utpekade banker?

Riksbankskommittén föreslår att lagen om betaltjänster ska kompletteras med ett nytt kapitel 4 b med rubrik Tillgången till kontanttjänster. Kravet på att tillhandahålla kontanttjänster är närmare definierat i lagtexten. Det innebär dels att banker ska tillhandahålla betalkonton med grundläggande funktioner, där konsumenterna i rimlig utsträckning ska kunna ta ut kontanter i hela landet, dels att banker som tillhandahåller betalkonton till juridiska personer i Sverige ska ge dessa en rimlig tillgång i hela landet till hantering av kontanter i dagskassor.

Detta krav på att tillhandahålla kontanttjänster ska dock enligt lagförslaget endast gälla för banker som föregående år hade mer än 70 miljarder kronor i inlåning från svensk allmänhet. Med detta jämsställs utländska kreditinstitut, vars svenska filial föregående år hade inlåning med sådan omfattning. Som redan nämnts har avgränsningen gjorts så att den föreslagna skyldigheten i praktiken endast omfattar sex banker, nämligen Svenska Handelsbanken, SEB, Swedbank och Länsförsäkringar Bank samt de svenska filialerna till Nordea Bank och Danske Bank. Dessa svarade vid utgången av 2017 för 76 procent av den totala inlåningen från svensk allmänhet i banksystemet. Skyldigheten föreslås sanktionerad genom att Finansinspektionen ges möjlighet att ålägga sanktionsavgift som kan uppgå till stora belopp. Vad som förstås med "rimlig tillgång" till kontanthantering föreslås bli närmare preciserat genom detaljreglering i en anslutande regeringsförordning. Utgångspunkten är att det ska finnas tillgång till kontanter och dagskassehantering över hela landet inom en viss radie, enligt huvudregeln 25 km.

Det kan noteras att lagförslaget har utformats så att den statliga SBAB Bank med inriktning på den svenska bolånemarknaden har undantagits från skyldigheten att tillhandahålla kontanthantering, fastän SBAB:s inlåning från allmänheten överstiger 70 miljarder-gränsen och år 2017 utgjorde ca 112 miljarder.

Skälen till att förslaget om lagstadgad skyldighet att tillhandahålla kontanthantering har avgränsats så att det endast omfattar de nämnda sex bankerna behandlas högst kortfattat i betänkandet.¹⁰ Kommittén anför att ansvaret för att tillhandahålla kontantjänster framför allt bör läggas på de mycket stora instituten som har en systemviktig roll för kontantkedjan och en nationell täckning. Dessa har också en viss spridning av kunder över landet.

Vidare anför kommittén att det främsta syftet med att sätta en relativt hög gräns för skyldigheten att tillhandahålla kontanter är att kraven inte ska vara oskäligt betungande för små och mer lokalt förankrade institut. Dessa kan enligt kommittén inte anses ha samma ansvar för tillgången på kontantjänster i hela Sverige. Kommittén påpekar vidare att sparbanker är begränsade till ett visst geografiskt verksamhetsområde och, givet sin storlek, ofta erbjuder en relativt god tillgång till kontantjänster i form av bankkontor med kontantservice och serviceboxar.

Kommittén har beräknat kostnaderna för de största bankernas lagstadgade skyldighet att tillhandahålla kontanter enligt regleringen i förslaget till ett i sammanhanget obetydligt belopp, en kostnadsökning i spannet 8 – 15 miljoner kr per år.¹¹ Detta torde dock vara en grav underskattning. Det hänger bland annat samman med att kommittén utgått från att andra aktörer än de berörda bankerna fortsätter att erbjuda kontantjänster i oförändrad omfattning. Enligt de uppgifter jag fått del av och som närmare framgår av Bankföreningens remissyttrande beräknas emellertid kostnadsökningen ligga på nivån 115 miljoner kr per år, vilket sett över en tioårsperiod innebär en kostnadsökning för de berörda bankerna på över 1 miljard kr.

De skäl som kommittén anför för att särbehandla de största bankerna är mycket knapphändigt motiverade och ter sig inte bärkraftiga. I realiteten bedriver i stort sett alla banker med inlåning från allmänheten en i huvudsak likartad verksamhet i förhållande till allmänheten. Härtill kommer att en till totalinlåningen mindre bank kan spela en helt central roll för allmänheten och dess kontantförsörjning lokalt eller regionalt. På den här aktuella marknaden för banktjänster befinner sig bankerna, större som mindre, i aktiv konkurrens med varandra om kunderna. Enligt normalt vedertagna principer ska lagstiftningen på en sådan marknad ha en konkurrensneutral utformning och likabehandla aktörerna när det gäller kostnadskrävande samhällseliga skyldigheter. Den av kommittén föreslagna lagstiftningen strider mot dessa principer genom att lägga ett särskilt, kostnadskrävande ansvar på vissa av aktörerna. Detta har konkurrensnedvridande effekter. Förslagets utformning framstår mot denna bakgrund som principiellt felaktig och i strid mot normalt tillämpade principer för lagstiftning. *Sammanfattningsvis* ska bankerna i enlighet med normalt tillämpade principer om konkurrensneutralitet likabehandlas när det som här gäller lagstiftning om

¹⁰ SOU 2018:42 s. 161 ff.

¹¹ SOU 2018:42 s. 234 ff.



kostnadskrävande ålägganden. Lagförslaget strider mot dessa grundläggande principer genom att lägga hela ansvaret på vissa utpekade banker.

Som redan nämnts i avsnitt 2 är utgångspunkten att ansvaret och kostnaderna för att allmänheten har tillräcklig tillgång till kontanter ankommer på det allmänna.

4. Har lagförslaget getts en utformning som är förenlig med EU:s statsstödsrätt?

Kommitténs förslag om införande av skyldighet för vissa banker att svara för att allmänhetens tillgång till kontanthantering säkerställs omfattar som framgått i realiteten endast sex banker: Svenska Handelsbanken, SEB, Swedbank och Länsförsäkringar Bank samt de svenska filialerna till Nordea Bank och Danske Bank. Man noterar att två av dessa kommer att vara filialer till utländska banker. Här uppkommer frågan om detta medför att en oproportionerligt stor del av kostnadsbördan läggs på dessa filialer och om detta innebär en olikabehandling som aktualiserar frågan om förslaget har en utformning som är förenlig med EU:s statsstödsrätt.

Bankföreningen har publicerat Bank- och finansstatistik 2017. Tabell 2 visar in- och upplåning från svenska hushåll och icke-finansiella företag vid slutet av år 2017. De sex ovannämnda bankerna hade vid denna tidpunkt en sådan in- och upplåning på sammantaget 2.073 miljarder kr. Av detta belopp svarade Nordea Bank för 375 miljarder och Danske Bank för 109 miljarder, tillsammans 484 miljarder kr. Det innebär att dessa två banker (i fortsättningen båda filialer) svarade för 23,3 procent av denna marknad.

Som nämnt ovan svarade vid utgången av 2017 de utpekade sex bankerna för 76 procent av den totala in- och upplåningen från svenska hushåll och icke-finansiella företag. Det innebär att av kostnaden för att upprätthålla lagstadgad kontanthantering enligt vad som föreslås av kommittén faller drygt 23 procent på svenska filialer till banker med säte i övriga EU. Som nämnt ovan beräknas totalkostnaden för de utpekade sex bankerna uppgå till ca 115 miljoner kr/år. Av detta belopp faller 23,3 procent på filialerna till Nordea och Danske bank, dvs ca 26,8 miljoner. Detta gör över en tioårsperiod med en ungefärlig beräkning ca 270 miljoner kr. Härtill kan komma kostnader för att erlægga sanktionsavgifter.

Medtas alla banker utgjorde den totala in- och upplåningen från svenska hushåll och icke-finansiella företag vid slutet av år 2017 sammantaget 2.771 miljarder kr. Det innebär att de banker som inte omfattas av kommitténs förslag om skyldighet till kontanthantering omslöt ca 700 miljarder kr (698 miljarder) vid utgången av 2017 och hade en marknadsandel på 24 procent. Denna grupp av banker domineras av sparbankerna, med Sparbanken Skåne som den största. Inom denna grupp spelar svenska filialer till utländska banker med inlåning från allmänheten en liten roll.

Som siffrorna visar innebär kommitténs förslag att drygt 23 procent av totalkostnaderna för att upprätthålla lagreglerad kontanthantering, på en tioårsperiod med en ungefärlig

beräkning ca 270 miljoner kr, läggs på två svenska filialer till utländska banker inom EU. Detta åstadkoms genom att de mindre svenska bankerna undantas från skyldigheten att upprätthålla kontanthantering. Denna ordning framstår som oproportionerlig genom att en särskilt stor del av kostnaderna läggs på banker med ägare i annat EU-land. De svenskägda bankerna gynnas och de i Sverige verksamma bankerna med ägare i övriga EU missgynnas.

Här uppkommer frågan om lagförslaget har getts en utformning som är förenlig med EU:s statsstödsrätt.

Man kan här konstatera att de två, här aktuella filialerna, bedriver samma slag av verksamhet som de svenska bankerna, dvs. in- och upplåning från svenska hushåll och icke finansiella företag och befinner sig i direkt, aktiv konkurrens med de senare på den svenska marknaden. Man kan vidare konstatera att kommitténs lagförslag lägger en oproportionerligt stor del av kostnaderna för att upprätthålla lagreglerad kontanthantering på dessa filialer genom att de mindre svenska bankerna föreslås bli undantagna från skyldigheten att tillhandahålla kontanthantering. Skulle kommitténs förslag genomföras skulle den ökade kostnadsbördan medföra en snedvridning av konkurrensförutsättningarna till dessa filialers nackdel och de svenskägda bankernas fördel, särskild de mindre svenska bankerna.

Av betydelse vid bedömningen är det skäl som kommittén lagt fram för sitt förslag och som behandlats och bedömts i avsnitt 3 ovan. Som där framgår har kommittén som ett viktigt skäl för förslaget uttryckligen anfört att man inte velat betunga de mindre bankerna med ett lagstadgat ansvar för kontanthantering.

Sammanfattningsvis innebär det sagda att de föreslagna reglerna om skyldighet att upprätthålla kontanthantering och därmed förknippade kostnader har getts en utformning som innefattar en olikartad behandling av företag med likartad verksamhet som medför att vissa av företagen (i detta fall de två filialerna) missgynnas på ett sätt som snedvrider konkurrensen på marknaden till dessa företags nackdel. Eftersom filialernas moderföretag finns i annat EU-land står det klart att missgynnandet påverkar handeln (i vid mening) inom EU.

Utgångspunkten vid en rättslig bedömning är unionsrättens grundläggande bestämmelsen om förbud mot statsstöd i artikel 107.1 i fördraget om EU:s funktionssätt (FEUF), som lyder:

”Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.”

EU:s statsstödsregler utgår från likabehandling som huvudprincip. Selektivitet vid utformningen av olika slag av pålagor eller olika slag av lagstadgade, kostnadskrävande skyldigheter är en välkänd form av statsstöd. Ett selektivt missgynnande kan indirekt utgöra ett från statsstödsynpunkt otillåtet gynnande av andra företag med likartad

verksamhet. Otillåtet statsstöd behöver alltså inte ha formen av utbetalning av ekonomiska förmåner och liknande från det allmänna utan kan även ha formen av att företag ges ekonomiska fördelar genom en ojämn fördelning av ett visst slag av kostnader som staten ålägger företag att stå för.¹² Det kan också påpekas att begreppet ekonomisk förmån uppfattas vidsträckt på statsstödsområdet och inbegriper varje ekonomisk fördel som ett företag inte skulle ha fått under normala marknadsförhållanden.¹³

Statsstöd är som huvudregel förbjudna enligt artikel 107.1 FEUF. Föreslagna statsstöd ska (med här inte relevanta undantag) anmälas till kommissionen enligt artikel 108.3 FEUF. Detta ska ske i så god tid att kommissionen kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärden. Härvid gäller det s. k. genomförandeförbudet i artikel 108.3 FEUF som har s.k. direkt effekt och gäller omedelbart i medlemsstaterna. Det innebär att det är olagligt för en medlemsstat att genomföra ett icke anmält statsstöd. Sker det ändå, kan kommissionen ingripa, normalt i första hand genom att påtala saken för medlemsstaten i fråga och begära rättelse. Olagligt stöd ska normalt återbetalas. Vid behov kan kommissionen föra talan mot medlemsstaten vid EU-domstolen med krav på att stödverksamheten förbjuds.

Det sagda leder till *slutsatsen* att utformningen av kommitténs förslag om lagstadgad skyldighet för stora banker att tillhandahålla kontanthantering framstår som i vart fall mycket tveksamt vid en bedömning enligt EU:s statsstödsregler med hänsyn till att filialer till banker i övriga EU får en kostnadsnackdel gentemot de mindre svenska och utländska banker som inte omfattas av denna skyldighet. Skulle Regeringskansliet välja att söka genomföra kommitténs förslag rekommenderas Bankföreningen att gå vidare med en närmare prövning av förslaget förenlighet med statsstödsreglerna.

5. Sammanfattande slutsatser

Med hänvisning till vad som har anförts i det föregående när jag sammanfattningsvis dessa slutsatser:

☒ Förslaget vittgående principiella aspekter har inte övervägts tillräckligt av kommittén. Förslaget synes inte vart fall inte böra genomföras utan att man först ändrar riksbankslagen. Kommittén har aviserat att den återkommer i sitt slutbetänkande med lagförslag avseende Riksbankens roll, något som bör avvaktas. Utgångspunkten är att ansvaret och kostnaderna för att allmänheten har tillräcklig tillgång till kontanter ankommer på det allmänna.

¹² Se till det sagda C. Quigley, *European State Aid Law and Policy*, 3 ed., Oxford 2015 bl.a. s. 99.

¹³ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01) punkt 66.



- ⌘ Normalt tillämpade principer om konkurrensneutralitet innebär att bankerna likabehandlas när det som här gäller lagstiftning om kostnadskrävande lagreglerade ålägganden. Lagförslaget strider mot dessa grundläggande principer genom att lägga hela kostnadsansvaret endast på vissa utpekade banker.
- ⌘ Utformningen av kommitténs förslag om lagstadgad skyldighet för stora banker att tillhandahålla kontanthantering framstår som i vart fall mycket tveksam vid en bedömning enligt EU:s statsstödsregler med hänsyn till att filialer till banker i övriga EU får en kostnadsnackdel gentemot de mindre svenska och utländska banker som inte omfattas av denna skyldighet. Skulle Regeringskansliet välja att söka genomföra kommitténs förslag rekommenderas Bankföreningen att gå vidare med en närmare prövning av förslaget förenlighet med statsstödsreglerna.

Stockholm den 21 sept. 2018

Ulf Bernitz