



Sveriges riksdag
Finansutskottet
100 12 Stockholm

SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel 08-787 00 00
Fax 08-21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2017-00344

2017-03-28

GRUNDAD 1668

Härmed översändes skrivelse från Riksbanken med anledning av proposition
2016/17:129 *Tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner.*

Med vänliga hälsningar

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "Stefan Ingves".

Stefan Ingves

DATUM: 2017-03-27

SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2017-00344

Utveckling på betalningsmarknaden sedan mars 2016

Sammanfattning – bankerna minskar sin kontanthantering för snabbt

Riksbanken är positiv till den utveckling som ägt rum på betalningsmarknaden med en omfattande användning av elektroniska betalsätt och allt fler alternativ till kontanter. Allt fler tecken tyder dock på att en obalans vuxit fram och att utbudet av vissa betaltjänster minskar snabbare än efterfrågan. Det handlar i första hand om kontantjänster där framförallt tillgången i glesbygden, men även tillgängligheten mer generellt för de som har behov av att kunna använda kontanter, brister på sina håll.

En central faktor bakom framväxten av denna obalans är att bankerna alltför snabbt minskat kontanthanteringen. Det finns idag inte någon lagstiftning som ställer krav på bankerna att hantera kontanter.

I Sverige har kontanternas status som lagligt betalningsmedel liten rättsverkan då avtalsfriheten möjliggör, inte bara för affärer, utan även för banker att kunna tacka nej till att hantera kontanter. När banker begränsar sin kontanthantering blir det även svårare för handeln att hantera kontanter. I sitt remissvar på betaltjänstutredningens förslag till genomförande av betalkontodirektivet ifrån mars 2016 bedömde Riksbanken att det förelåg betydande risker för att svårigheterna tilltar. Mot den bakgrunden föreslog Riksbanken att det införs en skyldighet för kreditinstituten att tillgodose sina kunders behov av betaltjänster, inklusive kontantjänster, och en rätt även för företag och föreningar att öppna betalkonton med grundläggande funktioner.

Sedan Riksbanken lämnade sitt remissvar har det gått ett år och undersökningar som Riksbanken har gjort men även rapporter från Länsstyrelserna och Post- och telestyrelsen visar att risken för förekomsten av tilltagande obalans i närtid, med konsekvensen att en ökad andel av allmänheten får svårigheter att betala, är ännu större idag. Riksbanken vill med denna promemoria informera om det senaste årets utveckling på betalningsmarknaden. Bedömningen är fortsatt att de föreslagna åtgärderna från Riksbankens remissvar på ett flexibelt och proportionerligt sätt kan bidra till att minska risken för en tilltagande obalans.

Inledning

Den svenska betalningsmarknaden skiljer sig från marknaden i många andra länder genom att allmänheten i så stor utsträckning använder sig av elektroniska betalningar både vid köp på affärsstället och för att betala sina räkningar. Användningen av kontanter är relativt liten och kommer sannolikt att minska ytterligare framöver. Utbudet av kontanttjänster har samtidigt genomgått snabba förändringar. Antalet bankkontor med kontanttjänster över disk har halverats sedan 2010.¹ Antalet uttagsautomater har varit relativt stabilt sedan 2010. Det finns dock relativt få insättningsautomater (260 stycken jämfört med drygt 3 200 uttagsautomater).²

Att den pågående strukturomvandlingen medför allt fler alternativ till kontanter är positivt.³ Överlag har betalningsmarknaden även fungerat väl och den statliga inblandningen är liten.

Kontanterna är fortfarande viktiga för en välfungerande betalningsmarknad. Även om kontanter används allt mindre så är det många individer och företag som vill, eller behöver, kunna använda kontanter. I takt med att bankerna har dragit ner utbudet av kontanttjänster har en obalans vuxit fram där efterfrågan på kontanttjänster inte alltid möts av tillräckliga möjligheter att ta ut och sätta in kontanter. Individer, småföretag och föreningar har kommit i kläm. Det handlar i första hand om äldre, individer med funktionsnedsättning och privatpersoner som bor i glesbygd, föreningar och företag etablerade i glesbygd samt nyanlända. Även barn kan ha svårt att betala när kontanttjänsterna försvinner. Om det inträffar en samhällskris, exempelvis ett längre strömavbrott, är kontanterna särskilt viktiga för att kunna genomföra betalningar.⁴

Det är naturligt att bankerna vill effektivisera sitt utbud av kontanttjänster i takt med att kontantanvändningen minskar. Bankernas frihetsgrader att göra detta är obegränsad. Det finns inte någon lagstiftning som ställer krav på bankerna att hantera kontanter. I Sverige har kontanternas status som lagligt betalningsmedel liten rättsverkan då avtalsfriheten möjliggör, inte bara för affärer, utan även för banker att kunna tacka nej till kontanter.⁵ Riksbanken anser att bankerna drar ned på kontanthanteringen alltför snabbt.

Mot den bakgrunden har Riksbanken föreslagit att det införs en skyldighet för kreditinstituten att erbjuda betalkonton med grundläggande funktioner – inklusive insättningar och uttag av kontanter – utifrån sina kunders behov av betaltjänster samt att företag och föreningar ska omfattas av rätten att öppna betalkonton med

¹ För statistik över utvecklingen av bankkontor, Se Länsstyrelserna (2016), "Bevakning av grundläggande betaltjänster 2016", <http://www.lansstyrelsen.se/Dalarna/Sv/publikationer/rapporter-2016/Pages/Betaltjanster-2016.aspx>

² Riksbankens betalningsstatistik.

³ För beskrivningar av strukturomvandlingen på den svenska betalningsmarknaden se Segendorff, Björn och Wretman, Anna-Lena (2015). Den svenska betalningsmarknaden i förvandling, *Penning- och valutapolitik* 2015:3. Sveriges riksbank samt Sveriges riksbank (2016) Den svenska finansmarknaden", sidorna 100-103.

⁴ Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) har med kontanter på checklistan över vad allmänheten rekommenderas att ha hemma för att exempelvis kunna klara av ett strömavbrott i 72 timmar, se <https://www.dinsakerhet.se/krisberedskap>

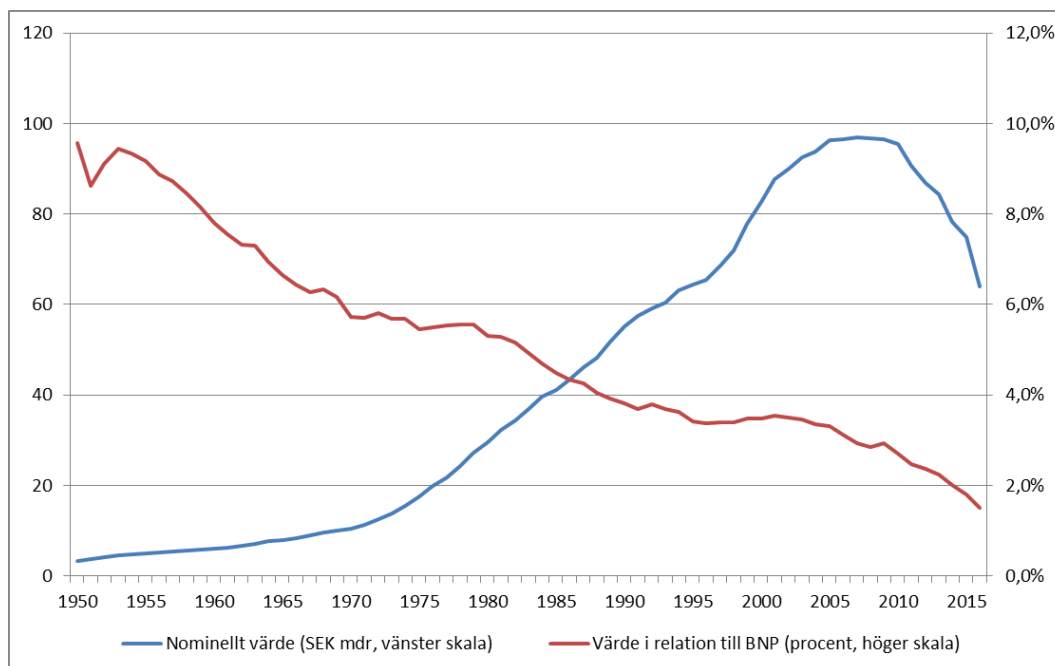
⁵ För en utförligare beskrivning, se Segendorff, Björn och Wilbe, Anna (2014). Har kontanter någon framtid som lagligt betalningsmedel? *Ekonomiska kommentarer* 2014:9. Sveriges riksbank.

grundläggande funktioner.⁶ Undersökningar som Riksbanken har gjort men även rapporter från Länsstyrelserna och Post- och telestyrelsen visar att utvecklingen går snabbt och att riskerna för en ökad obalans är större idag än bara för ett år sedan.

Denna promemoria redogör för utvecklingen på den svenska betalningsmarknaden under det senaste året. Avslutningsvis föreslås åtgärder för att minska risken för tilltagande brister i tillgängligheten till kontanttjänster.

Kontanter i omlopp minskar snabbt

Utvecklingen av kontanter i omlopp över tid ger en övergripande indikation på att betalningsmarknaden genomgår en snabb förändring. Den röda kurvan i Figur 1 visar hur värdet av kontanterna i relation till BNP har minskat från knappt 10 procent av BNP i början av 1950-talet till en bit under 2 procent idag. Anmärkningsvärt är även att det nominella värdet av sedlar och mynt har minskat det senaste decenniet (den blå kurvan i Figur 1). Från nästan 100 mdr kr som mest till drygt 60 mdr kr idag. Minskningen de senaste åren har varit väldigt snabb. Riksbanken känner inte till något annat land där kontanternas nominella värde minskar. Denna utveckling är unik för Sverige.



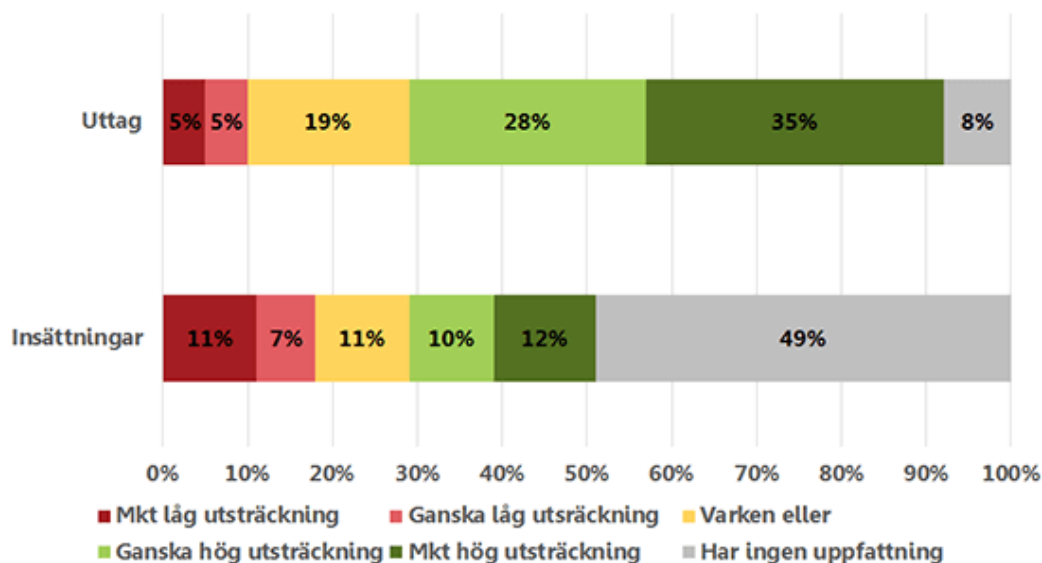
Figur 1: Värde av sedlar och mynt i cirkulation i relation till BNP och i termer av nominellt värde (årsgenomsnitt, värdet på bankernas innehav exkluderat). Källa: Riksbanken och SCB.

⁶ Se remissyttranden om "Tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner Delrapport 2 från 2015 års betaltjänstutredning (Fi 2015:02)" från direktionen http://www.riksbank.se/Documents/Remisser/2016/remiss_FID_160318.pdf respektive fullmäktige http://www.riksbank.se/Documents/Remisser/2016/remiss_FID_160321.pdf.

Kontanterna spelar fortfarande en viktig roll

Vartannat år genomför Riksbanken en intervjuundersökning⁷ där allmänheten får svara på frågor om hur de gör betalningar, har tillgång till olika betalsätt och sin syn på betalningsmarknaden. I augusti 2016 intervjuades 2 000 slumpvis utvalda personer i åldrarna 16-85. De övergripande slutsatserna är att det överlag är god tillgång till betaltjänster men att det är svårt att göra insättningar. Betalningar med mobil och Swish blir allt vanligare, framför allt hos den yngre generationen och bland boende i tätort. Mobila betalningar ökar också med stigande inkomst och utbildning. Men undersökningen visar också att kontanter spelar en fortsatt viktig roll. Åtta av tio svenskar har använt kontanter under den senaste månaden. Var tredje svensk uppger också att de inte skulle kunna klara sig utan kontanter såsom samhället ser ut idag.

Mer specifikt på frågan om de upplever att kontantservicen motsvarade deras behov svarade en av tio att möjligheterna till uttag av kontanter inte motsvarade deras behov medan sex av tio tycker att servicen motsvarar behoven, se figur 2. När det gäller service för insättning av kontanter är knappt en femtedel negativa och drygt en femtedel positiva. En stor del av de svarande har ingen uppfattning i frågan.



Figur 2. Upplevelse av hur kontantservicen motsvarar behoven. Källa: Riksbanken.

Länsstyrelsernas rapport "Bevakning av grundläggande betaltjänster 2016"⁸

Länsstyrelserna har i uppdrag att bevaka om tillgången till grundläggande betaltjänster motsvarar samhällets behov. I en årlig rapport redovisar de sitt uppdrag. I den senaste rapporten från den 13 december förra året var den övergripande bedömningen att för

⁷ Mer information och sifferunderlag från undersökningen finns på:

<http://www.riksbank.se/sv/Statistik/Betalningsstatistik/>.

⁸ Rapporten finns tillgänglig på:

<http://www.lansstyrelsen.se/Dalarna/SiteCollectionDocuments/Sv/Publikationer/Rapporter-2016/Betaltjanster-2016.pdf>.

de flesta privatpersoner bedöms tillgången till grundläggande betaltjänster vara relativt god på grund av att elektroniska betaltjänster används i stor utsträckning. Det finns dock grupper med bristande tillgång till betaltjänster. Det är främst personer med funktionsnedsättning, äldre, asylsökande och nyanlända, små kontantberoende företag på landsbygden och föreningar som upplever problem med att utföra betaltjänster.

Stora avstånd till betaltjänster upplevs fortsatt vara ett problem, främst i lands- och glesbygdsområden. Vidare skriver länsstyrelserna att det under 2016 har tillkommit fler geografiska områden med bristande tillgång till betaltjänster. I de fall där bredband och mobiltäckningen är bristfällig är problemen än större. Länsstyrelserna konstaterar även att utvecklingen mot kontantlösa bankkontor har gått snabbt.

När det gäller framtidsutsikterna bedömer Länsstyrelserna att strukturomvandlingen kommer att fortsätta och de understryker vikten av att elektroniska betaltjänster blir anpassade efter olika behov som exempelvis synnedsättningar. Länsstyrelserna framhåller även att det finns ett framtida behov av och ett önskemål om att använda kontanter.

Bedömningen är även att brister i tillgången till grundläggande betaltjänster, som tidigare varit ett problem främst förknippat med landsbygd även blivit alltmer tydligt också i tätorter. En illustration av detta är att en av storbankerna endast har ett kontor i Göteborg som tar emot mynt.⁹ I tätorterna kan det också vara svårt för länsstyrelser att bevilja stödinsatser på grund av risken för marknadsstörningar, det vill säga risken att ett betalningsombud som mottar stöd får en konkurrensfördel jämfört med marknadsaktörer som inte erhåller stöd.

Post- och telestyrelsens återrapportering av regeringsuppdrag inom grundläggande betaltjänster¹⁰

Post- och telestyrelsen (PTS) har i uppdrag att främja länsstyrelserna i arbetet med att utforma och genomföra regionala stöd- och utvecklingsinsatser för att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster på de orter och den landsbygd där behovet inte tillgodoses av marknaden.

I sin återrapportering av regeringsuppdraget från den 24:e februari i år gjorde PTS den övergripande bedömningen att betalningsmarknaden kännetecknas av såväl en snabb digitalisering som skapar nya betalmöjligheter men som även minskar möjligheterna för människor att ta ut och använda kontanter, samt för företag och föreningar att deponera dagskassar – framförallt i glesbygden. PTS ser även att utvecklingen successivt håller på att ”utarma förutsättningarna för att kommersiellt upprätthålla den kontantrelaterade infrastrukturen för betaltjänster”. Skäl till detta är dels den minskande kontantanvändningen, dels att bankerna drar ner sin kontantservice. Det här är en utveckling som PTS tror kommer att fortsätta.

⁹ Se <https://www.myntkartan.se/>.

¹⁰ PTS återrapporteringen är tillgänglig på:

<https://www.pts.se/upload/Rapporter/Post/2017/%C3%85terrapportering%202017%20av%20PTS%20regeringsuppdrag%20inom%20GBT%20till%20ND.pdf>.

I återsrapporteringen lyfter PTS också att värdetransportbolagen har informerat om att de har ökade problem att tillhandahålla serviceboxar¹¹ och värdetransporter på kommersiell grund i glesare bebodda områden, framförallt i norra Sverige men även i Småland. Ett skäl till detta är att bankernas nedläggningar av kontor och eventuella flytt till billigare lokaler i samband med att de avvecklar sin kontanthantering ofta leder till att värdetransportbolagen förlorar nuvarande lokalitet för sin servicebox. Mellan 2012 och 2016 har cirka 100 serviceboxar avvecklats på grund av förändrade förutsättningar.¹² Uttagsautomatbolagen har lämnat liknande beskrivningar av ökade svårigheter att upprätthålla servicen.

Sammantaget ser PTS en risk att om värdetransporterna och deponeringsmöjligheterna i glesbygden försvinner, så undergrävs även den kontantrelaterade betalservicen i stort. Samma sak gäller om uttagsmöjligheterna försvinner. Enligt PTS bedömning finns inget som tyder på att denna trend kommer avta eller upphöra. PTS ser även en betydande risk för att en eller flera större aktörer på betaltjänstmarknaden helt upphör med sina verksamheter i den bakomliggande infrastrukturen för kontanter och att konsekvenserna av det riskerar att bli betydande i de områden som berörs.

PTS håller det för troligt att antalet individer som behöver hjälp med betaltjänster kommer att öka i takt med att möjligheterna att använda kontanter och andra traditionella betaltjänster minskar allt mer. Det innebär ökade krav på såväl anhöriga/vänner som på det offentliga.

PTS framhåller även att länsstyrelserna arbetar för att alternativa lösningar ska etableras i de områden som får mest problem, men det kan ta tid att få till stånd en lösning. Ett särskilt problem är att det kan vara svårt att hitta en lokal aktör som vill ta på sig ansvaret att vara ombud för grundläggande betaltjänster.

PTS anser att staten snart kan komma att behöva ta ställning till vilken beredskap som bör finnas för att hantera konsekvenserna av de förändrade marknadsförhållandena och hur stat och kommun i framtiden ska arbeta med denna fråga.¹³

Vad kan lagstiftaren göra?

Det politiska målet för grundläggande betaltjänster är att alla i samhället ska ha tillgång till dem till rimliga priser och det är i första hand marknaden som bör tillhandahålla de grundläggande betaltjänsterna.¹⁴

Den senaste utvecklingen på betalningsmarknaden visar på att det finns en betydande risk att detta mål inte blir uppfyllt som en följd av att obalansen mellan utbud och efterfråga på kontanttjänster växer ytterligare. Vad kan lagstiftaren göra för att hantera denna risk?

Banker har en särskild roll på betalningsmarknaden eftersom det är hos bankerna allmänhet och företag har konton och det är från dessa konton de flesta betalningar

¹¹ I en servicebox deponeras kontanter exempelvis företagets dagskassor.

¹² Idag finns cirka 400 serviceboxar i Sverige enligt PTS återsrapportering.

¹³ PTS anser att denna fråga bör utredas i särskild ordning, helst genom en separat utredning, eller åtminstone genom att den tas upp i den pågående parlamentariska utredningen av riksbankslagen.

¹⁴ PTS, <http://www.pts.se/betaltjanster>.

utgå, även uttag och insättningar av kontanter. Det är också bankernas neddragning av kontor och kontanttjänster som i många fall ligger bakom en ökad obalans. Såvida inte det offentliga ska ta på sig ett ansvar som marknaden bör kunna axla måste åtgärder riktas mot bankerna och andra kreditinstitut.

I remissvaret föreslog Riksbanken två åtgärder för att minska riskerna för ytterligare obalans mellan utbud och efterfrågan.¹⁵ Den ena åtgärden var att införa en skyldighet för kreditinstitut att erbjuda betalkonton med insättningar och uttag av kontanter som grundläggande funktion när kunderna har sådana behov^{16 17} och den andra åtgärden var att även företag och föreningar ska omfattas av rätten att öppna betalkonton med kontanthantering som grundläggande funktioner.¹⁸ Detta är en uppfattning som också delades av den parlamentariska landsbygdskommittén.¹⁹ Utvecklingen på betalningsmarknaden under det senaste året stärker Riksbankens bedömning att åtgärderna behövs och att de behöver genomföras skyndsamt.

Ett förtydligande av kreditinstitutens ansvar i lag är en flexibel och proportionerlig reglering

Syftet med den föreslagna bestämmelsen om kreditinstitutens ansvar är att tydliggöra att kreditinstituten har ett ansvar för sina kunder och därmed måste väga in kundernas behov när de beslutar om vilka betaltjänster som de ska erbjuda.

Det innebär inte att kunder kan kräva vilka betaltjänster som helst. Om ett institut kan visa att kunderna inte har behov av en viss betaltjänst så behöver den inte heller tillhandahållas. Bevisbördan för att visa detta skulle dock ligga på kreditinstitutet. Detta ger ett utrymme för flexibilitet. Med en sådan bestämmelse skulle det vara fortsatt möjligt för ett institut att erbjuda betaltjänster, genom samarbetspartners (ombud), genom automater eller på annat sätt. Huruvida kunderna kan betala och ta betalt via andra betaltjänster bör också spela in inklusive avstånd till andra servicepunkter osv i tillämpningen av bestämmelsen. Därigenom bör det inte bli oproportionerligt kostsamt för instituten att tillhandahålla de enskilda grundläggande funktionerna på en viss ort samtidigt som bestämmelsen bidrar till att säkerställa att kunderna kan betala och ta

¹⁵ För en mer utförlig beskrivning av dessa förslag, se direktionens remissyttranden om Tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner Delrapport 2 från 2015 års betaltjänstutredning (Fi 2015:02), http://www.riksbank.se/Documents/Remisser/2016/remiss_FID_160318.pdf.

¹⁶ Riksbanken föreslog att en skrivelse med följande lydelse införs i Lagen (2010:751) om betaltjänster: "Varje kreditinstitut ska erbjuda var och en av de grundläggande funktionerna utifrån sina kunders behov."

¹⁷ I början av 2016 införde Norge en liknande bestämmelse för kontanttjänster i Finansforetakloven, 16 kapitlet, 4 paragrafen. Det är ännu för tidigt att utvärdera bestämmelsen i Norge, men vad Riksbanken känner till så har införandet inte lett till några mer omfattande sideeffekter som exempelvis att banker som endast har onlinetjänster har behövt bygga upp kontorsnät.

¹⁸ Även Finansinspektionen bedömer att införandet av en sådan rätt för företag och föreningar är rimlig i sitt remissvar om Parlamentariska Landsbygdskommitténs slutbetänkande (SOU 2017:1), http://www.fi.se/contentassets/686a8d7e3ca64da4980df4382c198e43/remissvar_landsbygdskommitten_17-1223.pdf.

¹⁹ I sitt betänkande SOU 2017:1 skriver kommittén: "...[D]et är marknadens ansvar, genom banker och andra kreditinstitut, att nu och framöver förse medborgarna med betaltjänster, inklusive möjligheter att ta ut och sätta in kontanter. Kommittén delar Riksbankens bedömning att detta ansvar behöver förtydligas i lag. Kommittén delar även Riksbankens bedömning att företag och föreningar ska omfattas av rätten att öppna betalkonton med grundläggande funktioner som kontanthantering." (sid 155).

betalt med någon av de grundläggande funktionerna och därmed inte utesluts från att delta i ekonomin.

Rätt till betalkonto för företag och föreningar underlättar men löser inte alla problem

Obalansen mellan utbud och efterfrågan på vissa grundläggande funktioner gäller inte bara privatpersoner utan också företag och föreningar. Främst är det små företag och små föreningar i glesbygd som upplever problem. Riksbanken föreslog att rätten till betalkonto med grundläggande funktioner tillskrivs alla företag och föreningar med säte i en stat inom EES. En sådan bestämmelse skulle innebära ökade möjligheter att sätta in kontanter vilket minskar risken att en företagare eller föreningskassör eller -ordförande använder sina privata konton för företagets eller föreningens verksamhet.

Åtgärden hanterar inte alla de problem som företag har rörande betaltjänster, exempelvis med att deponera sina dagskassor. Riksbanken anser inte att en sådan skyldighet skulle innebära en oproportionerlig börda för kreditinstituten. Betalkonton i svenska kronor torde endast vara intressant för den som har affärer i svenska kronor. Risken för en anstormning från utländska företag och föreningar utan anknytning till Sverige torde vara mycket begränsad inte minst med beaktande av kostnaderna förknippade med gräns- och valutaöverskridande betalningar.