# Remissvar – Riksbankens e-kronaprojekt Rapport 2

Mars 2019

Riksbankens andra e-kronarapport publicerades i oktober 2018 med en inbjudan att insända synpunkter till Riksbanken. Sista datum för att svara på konsultationen var 1 februari, 2019. Totalt inkom 20 svar från olika myndigheter och organisationer.

# Innehållsförteckning


1. Arbetsförmedlingen
2. Bankgirot
3. Centrala studiestödsnämnden
4. Finansinspektionen
5. Finansförbundet
6. Konkurrensverket
7. Konsumentverket
8. Länsstyrelsen i Dalarna
9. Migrationsverket
10. Pensionsmyndigheten
11. Post- och telestyrelsen
12. Riksgäldskontoret
13. Skatteverket
14. Sparbankernas Riksförbund
15. Svenska Bankföreningen
16. Sveriges Kommuner och Landsting
17. Swedish Financial Technology Association
18. Svensk Handel
19. Svenskt Näringsliv
20. Sveriges Konsumenter

Datum
2019-01-30

Diarienummer
Dnr Af-2018/0050 2973

Avsändarens referens
DNR 2018-01005

SVERIGES RIKSBANK
registratorn@riksbank.se

# Remissyttrande: Remiss av e-kronaprojektets delrapport 2

Arbetsförmedlingen har tagit del av Riksbankens remiss av e-krona-projektet delrapport 2. Delrapport 2 tillsammans med delrapport 1 ger en bra bild av de utmaningar Sverige står inför då kontanthanteringen snabbt minskar i takt med den ökade digitaliseringen.

Arbetsförmedlingen ställer sig positiv till att Riksbanken fortsätter analysera och utveckla innebörden av e-kronan både ur ett finansiellt, juridiskt och tekniskt perspektiv samt genomför en e-kronapilot.

## Arbetsförmedlingens synpunkter

### Behovet av en e-krona

Arbetsförmedlingen kan inte bedöma behovet av en e-krona men ställer sig positiv till att Riksbanken analyserar och utvecklar innebörden av e-kronan både ur ett finansiellt, juridiskt och tekniskt perspektiv. Likt de initiativ andra centralbanker tagit.

### E-krona – kontobaserad

Arbetsförmedlingens har stora anslag och gör årligen många utbetalningar. Förutom de utbetalningar som är kopplade till förvaltningsanslaget har Arbetsförmedlingen huvudsakligen tre typer av mottagare av utbetalningar; arbetsgivare, anordnare och arbetssökande.

Arbetsgivarstöden krediteras idag huvudsakligen arbetsgivarens skattekonto hos Skatteverket. Arbetsförmedlingen ser genom dagens hantering inget behov av en kontobaserad e-krona för utbetalning av dessa stöd.

Arbetsförmedlingen
113 99 Stockholm

Besöksadress
Hälsingegatan 38

Telefon vxl 0771-60 00 00
Fax 01-048 601 00

E-post
registrator@arbetsformedlingen.se

När det gäller övriga anslag sköts utbetalningar från dessa anslag förutom av Arbetsförmedlingen även av A-kassorna och Försäkringskassan. För de utbetalningar Arbetsförmedlingen gör skulle ett centralbankskonto kunna fylla en funktion.

Intressant skulle vara om projektet kunde utreda möjligheten att koppla ihop konton för e-krona i Riksbanken med medborgarkonto enligt Dansk modell. Se exempelvis SOES (Samverkansområdet Ekonomisk säkerhet) rapport *"Robusthetshöjande åtgärder Fördjupad analys: Medborgarkonto - Tillämpligheten av systemet med NemKonton och NKS i svensk kontext"*

## Grupper som idag inte har tillgång till andra betalningsinstrument än kontanter

Grupper som omnämns, undantaget de äldre (över 65) finns representerade på Arbetsförmedlingens. Det är viktigt att som projektet påpekar att säkra hanteringen för grupper i samhället som upplever problem med användning av digitala betalningslösningar. Här måste e-kronan utformas på ett enkelt sätt så att de som *"har svårt att använda digitala betalningslösningar"* också kan hantera detta.

Arbetsförmedlingen vill påpeka att beskrivningen i rapporten av vilka grupper som kan uppleva problem med digitala betalningslösningar är mycket generaliserande och att de som inte har tillgång till andra betalningsinstrument än kontanter kan finnas representerade i alla grupper av människor.

## Finansiell systemet i orostider

Arbetsförmedlingen går inte djupare in i denna fråga men ser det som viktigt att säkerställa att e-krona även fungerar vid kriser, alltså i situationer där kontanterna historiskt sett har haft stor betydelse. En risk finns att e-kronan har samma beroenden som de privata betalningssystemen och påverkas i lika hög grad som dessa vid olika typer av kriser.

## Drift

Hur ska driften av e-kronaplattformen hanteras? Riksbanken är ägare men vem ska drifta plattformen. Flera viktiga ställningstagande måste göras för att hantering av driften inte hanteras av samma leverantörer som ska hantera andra kritiska system, se ovan.

Viktig att lösningen blir enkel båda mottagare och för exempelvis utbetalande myndigheter så att inte betalningarna från myndigheterna kompliceras och fördyras.

På Arbetsförmedlingens vägnar

Mikael Sjöberg
generaldirektör

Ingemar Svenson
kvalificerad handläggare

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektör Mikael Sjöberg. Ärendet har föredragits av Ingemar Svenson, handläggare Ekonomiavdelningen. I den slutliga handläggningen av ärendet har även Förvaltningsdirektör Anders Persson och Ekonomichef Lena Darås deltagit.

2019-02-01

# Remissvar - Riksbankens e-kronaprojekt delrapport 2

**Bankgirot**

Postadress: 105 19 Stockholm | Besöksadress: Mejerivägen 1 | www.bankgirot.se | Bankgironr: 160-9908
Styrelsens säte: Stockholm | Växel: 08-725 60 00 | Org.nr: 01-556047-3521 | VAT No. SE556047352101
© Bankgirocentralen BGC AB 2017. All rights reserved.

Bankgirot tackar för möjligheten att få lämna synpunkter på Riksbankens delrapport 2 avseende e-kronaprojektet.

Bankgirot följer Riksbankens e-kronaprojekt med stort intresse och vill gärna vara med och bidra i kommande upphandling. Om Riksbanken beslutar att ta fram en (eller flera) teknisk lösning för e-kronan är vår övertygelse att Bankgirot kan tillföra stort värde.

Bankgirot har fungerat som nav och clearinghus i det finansiella systemet i 60 år och vi har kontinuerligt levererat marknadsledande finansiell infrastruktur till banker, betalningsinstitut och företag. Vi har också tagit fram en lång rad innovativa finansiella tjänster som Autogiro, E-faktura samt BiR-plattformen som gör Swish möjligt. Bankgirot säkrar varje dag att närmare 70 miljarder kronor förmedlas till rätt konto. Vi ser att våra erfarenheter av teknik och regelverk för betallösningar kan bidra starkt vid utveckling av en e-krona.

Det finns ett antal områden som är särskilt intressanta kopplat till Bankgirots roll som central aktör på betalmarknaden. Några exempel är:

- Leverantör av infrastruktur för e-krona
- Integrator av hela ekosystemet för e-kronan
- Övervakning och identifiering av penningtvätt och bedrägerier

Som integrator kan Bankgirot vara en central nod för banker, TPP:er och betaltjänstleverantörer som vill ansluta tjänster till e-kronan. Bankgirot kan även erbjuda en infrastruktur för e-kronan. Hur denna kan komma att se ut och hur långt ut i lagren den ska tillhandahålla tjänster behöver detaljeras i samverkan med Riksbanken.

Det finns dock fortfarande många utestående frågor, så väl övergripande som detaljerade. En av dessa övergripande frågor som Bankgirot ser som särskilt viktig är att förstå hur olika aktörer på marknaden ska få incitament att hantera e-kronor och hur e-kronan ska finansieras. Ytterligare en fråga är hur omvandling/växling mellan e-kronor och affärsbankspengar ska gå till. Bankgirot ser att det finns flera olika sätt att hantera detta på, som i sin tur påverkar marknadens incitament att hantera e-kronor.

För att hitta effektiva lösningar vill vi uppmärksamma Riksbanken på möjligheten att göra upphandlingen enligt s.k. Konkurrensprövad dialog. Då ges möjlighet att utforma detaljerna tillsammans med potentiella leverantörer. Upphandlingsformen är särskilt lämplig vid innovativa tjänster.

Vi fördjupar gärna våra tankar i en fortsatt dialog med Riksbanken.

Eva Jalrup
Head of Sales
Bankgirot

Magnus Berg Björnelius
Bid Manager
Bankgirot

bankgirot

REMISSVAR

Datum
2019-01-16

Vårt diarienummer
2018-110-13676

Ert datum
2018-10-26

Er beteckning
2018-01005

Kopia till
utbildningsdepartementet

registratorn@riksbank.se

# Riksbankens e-kronaprojekt delrapport 2

Centrala studiestödsnämnden (CSN) önskar, utifrån sitt verksamhetsområde, lämna nedanstående synpunkter på rapporten.

## Behovet av en e-krona

CSN ser främst ett behov av e-kronan vid utbetalningar av lån och bidrag till personer som saknar bankkonto i Sverige. Dessa personer kan även senare tänkas vilja betala tillbaka sina lån och eventuella återkrav via e-kronan. Vidare skulle många av CSN:s låntagare som är bosatta utomlands kunna ha nytta av att e-kronan införs. Detta gäller såväl under den tid de tar emot stöd från CSN som under den tid de betalar tillbaka.

För att e-kronan ska fungera på ett ändamålsenligt sätt är det viktigt att det går att ansluta vanliga betaltjänster till e-kronan (t.ex. e-faktura, autogiro, kontokort och swish). Det är även viktigt att dessa tjänster fungerar för personer som bor utomlands.

CSN ser också ett behov av att kunna möta kundernas ökade efterfrågan på realtidsbetalningar, både vid ut- och inbetalningar.

En kontobaserad e-krona skulle kunna skapa förutsättningar för CSN att hantera utbetalningar på ett helt nytt sätt. Idag anlitar CSN Swedbank för att sköta alla utbetalningar för CSN:s räkning. CSN skickar då uppgifter till Swedbank om personer och belopp, varefter Swedbank sätter in beloppen på kundens konto. Om kunden saknar bankkonto betalar Swedbank ut beloppet genom en kontantavi. Kontostocken finns enbart hos Swedbank och CSN har alltså inte tillgång till några uppgifter om kundernas bankkonton. En kontobaserad e-krona skulle även möjliggöra inbetalningar till CSN från samma konto.

## Hinder med en e-krona

Vissa personer står idag utanför det digitala samhället, detta kan gälla exempelvis äldre personer, personer med funktionsnedsättning och nyanlända.[1] Alla dessa grupper finns bland CSN:s kunder. Även om det är mycket ovanligt med kontanta betalningar direkt till CSN, kan det tänkas att vissa personer använder kontanter för att betala via bank. Det kommer att krävas stora insatser för att hjälpa dessa personer in i det digitala system som

[1] Se Post- och telestyrelsens rapport *Grundläggande betaltjänster i en digitaliserad framtid* (PTS-ER-2017:20).

**CSN Huvudkontoret**

Postadress
851 82 Sundsvall

Telefon
060-18 60 00

Telefax
060-18 61 93

Webbadress
www.csn.se

e-kronan förutsätter för att förhindra att de hamnar i ett ännu större ”digitalt utanförskap”.

För att minska sårbarheten är det viktigt att skapa en tekniskt robust lösning för e-kronan, som bör kunna användas i sådana situationer då bankernas betalsystem inte fungerar.

För att CSN ska kunna betala ut pengar till e-kronalösningen är det viktigt att det inte blir för lågt satta beloppsgränser. Det förekommer att CSN betalar ut över 50 000 kronor vid samma tillfälle när det gäller studier i utlandet.

## Fördelar med en e-krona

CSN bedömer att det kommer bli enklare att betala ut pengar (lån och bidrag) till personer som inte har ett bankkonto i Sverige.

De kunder som inte använder sig av bankernas tjänster kommer enklare kunna få sina utbetalningar och göra inbetalningar till CSN.

Den värdebaserade e-kronan kommer att medföra ökad trygghet och tillgänglighet i och med att den även ska fungera off-line.

Det kommer bli enklare och tydligare för medborgarna med en enhetlig hanteringar av betalningar inom den offentliga sektorn.

Beslut om detta remissvar har fattats av chefsjuristen Åsa Lindahl efter föredragning av verksjuristen Malin Olofsson. I arbetet med remissvaret har även ekonomichefen Jan Söderholm och verksamhetsutvecklaren Lena Ullström deltagit.

Åsa Lindahl

Malin Olofsson

2019-01-23

R E M I S S V A R

Riksbanken
registratorn@riksbank.se

FI Dnr 18-19948
(Anges alltid vid svar)

**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

# Remiss av e-kronaprojektets delrapport 2

(Dnr 2018-01005)

## Sammanfattning

Ett väl fungerande betalningssystem är väsentligt utifrån FI:s uppdrag. FI välkomnar därför att Riksbanken analyserar utvecklingen av betalningssystemet, både generellt och i ljuset av minskad användning av kontanter. Hur betalningssystemet ska fungera i kris, samt kunna stå emot cyberrisker och andra hot mot digitala betalningsmetoder är särskilt relevant att analysera.

Rapporten har dock ett alltför begränsat perspektiv och behandlar bara på vilket sätt en e-krona kan användas och vilka problem e-kronan eventuellt kan lösa. Det är alltså ett medel som söker mål, vilket gör att andra och potentiellt bättre medel för att uppnå samma mål inte på allvar beaktas. FI bedömer att den remitterade rapporten inte ger ett tillräckligt underlag för att bedöma vad staten (eller mer specifikt Riksbanken) bör göra med anledning av utvecklingen på betalningsmarknaden.

Med tanke på e-kronans potentiellt stora effekter förutsätter FI att ett eventuellt beslut att ge ut en e-krona ska fattas av riksdagen. Beslutet bör föregås av en offentlig utredning med uppdrag att brett och förutsättningslöst analysera statens roll i betalningsmarknaden och som även beaktar frågor utanför Riksbankens ansvarsområden. Särskild vikt bör läggas på betalningssystemets motståndskraft i kris och krig, inklusive hur växande cyberhot bäst kan mötas. En värdebaserad e-krona skulle kunna visa sig vara ett medel för att nå detta mål, men även andra lösningar måste övervägas.

## Inledning

Riksbanken utreder sedan en tid möjligheten att ge ut digitala centralbankspengar till allmänheten i form av en så kallad e-krona. Två varianter nämns. För det första en *värdebaserad e-krona*, som liknar kontanter i och med att medel lagrade i en app eller på ett kort ska kunna användas för direktbetalningar. För det andra en *kontobaserad e-krona*, som motsvarar ett traditionellt

bankkonto med betalningstjänster. En andra delrapport från ett internt projekt har nu skickats på remiss.[1]

Ett väl fungerande betalningssystem är väsentligt utifrån FI:s uppdrag både som tillsynsmyndighet för banker och som ansvarig för finansiell stabilitet. FI välkomnar därför att Riksbanken analyserar utvecklingen av betalningssystemet, både generellt och i ljuset av minskad användning av kontanter. Frågan hur betalningssystemet ska organiseras för att stå emot cyberrisker och andra hot mot digitala betalningsmetoder är särskilt relevant, liksom hur betalningar ska skötas i ett mer utdraget krisläge.

Den remitterade rapporten har dock ett annat och mer specifikt angreppssätt genom att e-kronan ställs i centrum. Den behandlar således på vilket sätt e-kronan kan användas och vilka problem e-kronan eventuellt kan lösa. Många sådana nämns, men en risk med analyser där ett medel – i detta fall e-kronan – söker mål är att andra och potentiellt bättre medel för att uppnå samma mål inte på allvar beaktas.

En annan risk med detta angreppssätt är att medlet ges ett egenvärde och får karaktären av mål. Så sker även här. Ett exempel är när rapporten konstaterar "att det finns ett slags dilemma: det går inte att ha en e-krona utan ränta, med en attraktiv design och som är tillgänglig utan begränsningar utan att det kan uppstå negativa konsekvenser för penningpolitiken och den finansiella stabiliteten." (s. 32). Detta pekar på en konflikt mellan e-kronan och två mål på högsta samhällsekonomisk nivå – prisstabilitet och finansiell stabilitet. Men ett policydilemma rör normalt en *målkonflikt* där beslutsfattaren måste väga olika mål mot varandra. Resonemanget blir därför begripligt bara om införande av en e-krona ses som ett självständigt mål.

Denna förskjutning från mål till medel begränsar analysen och möjligheten att värdera resultaten. Rapporten innehåller också idéskisser och kortfattade resonemang snarare än genomarbetade förslag med konkret innehåll. Bristen på konkretion innebär att utsagor om effekter och konsekvensanalysen hålls på en abstrakt nivå och formuleras i termer av "skulle kunna". Viktiga komponenter saknas också, t.ex. analys av hur stora kostnader som olika alternativ för med sig och hur dessa ska täckas, samt förslagens relation till EU-rätten på bland annat bankområdet.

FI bedömer att rapporten därför inte ger ett tillräckligt underlag för att bedöma vad staten (eller mer specifikt Riksbanken) bör göra med anledning av utvecklingen på betalningsmarknaden. För detta krävs en annan och mer förutsättningslös ansats.

[1] Rapporterna kan nås via denna länk: https://www.riksbank.se/sv/betalningar--kontanter/e-krona/. För att få en mer komplett bild av Riksbankens tankar beaktar FI även resonemang som förs i delrapport 1. Om inte annat anges är sidhänvisningar i remissvaret till delrapport 2.

Rapporten utmynnar likväl i förslag om att Riksbanken ska fortsätta arbetet internt, med sikte på att utforma en teknisk lösning för en e-krona, samt ta fram förslag till de lagändringar som behövs. Att Riksbanken har inrättat en ny enhet inom stabsavdelningen med ansvar för utvecklingen av e-kronan indikerar att Riksbanken redan beslutat att gå vidare enligt rapportens förslag.[2]

FI vill ändå ta till vara möjligheten att i detta remissvar kommentera de idéer och planer Riksbanken arbetar utifrån. En e-krona skulle – beroende på dess närmare utformning – kunna få betydande effekter inom FI:s ansvarsområden, inte minst bankreglering och finansiell stabilitet.

FI lämnar i nästa avsnitt mer övergripande kommentarer om bland annat vad det betyder (och inte betyder) att kontantanvändningen minskar, samt rapportens sätt att närma sig frågan om en e-krona bör införas. Därefter diskuteras, i tur och ordning, egenskaper hos en värdebaserad e-krona respektive en kontobaserad version. Remissvaret avslutas med FI:s synpunkter på arbetet med att analysera statens roll på betalningsmarknaden.

## Övergripande synpunkter på rapportens angreppssätt

Riksbanken har med nödvändighet en central roll i betalningssystemet. En definierande egenskap hos en centralbank är att den har monopol på *slutliga betalningsmedel* (i en viss valuta). Att en betalning är slutlig innebär att den som får en betalning kan använda mottagna medel för nya betalningar. Slutliga betalningsmedel är följaktligen sedlar och mynt, samt behållningar på konton i centralbankens centrala system för avveckling av betalningar (i Sverige kallat RIX) via vilket betalningar mellan konton i olika banker passerar. Det är på basis av detta monopol som centralbanken har i uppdrag att värna prisstabilitet – värdet på betalningsmedlet (kronan) uttryckt i varor och tjänster – och ett effektivt och stabilt betalningssystem.

Att kontantanvändningen minskar avspeglar att konsumenter och företag övergår till mer effektiva betalningslösningar. Digitala betalningar i form av överföringar mellan konton dominerar betalningssystemet sedan länge. Nya digitala lösningar för direktbetalningar har på senare år vuxit fram främst till följd av den tekniska utvecklingen, inte minst på internet- och telekommunikationsområdet. I så måtto är minskad kontantanvändning inte mer märkligt än att telefoner som tillhandahålls av staten har ersatts av mobiler eller att svenskar inte längre skickar brev via ett statligt postmonopol.

Det svenska betalningssystemet, byggt på överföringar av digitala fordringar på Riksbanken mellan konton i privata banker (via RIX), är också omvittnat effektivt. Rapporten uttrycker ingen annan uppfattning: ”Sverige ligger i framkant vad gäller teknisk utveckling på betalningsmarknaden, med lösningar som Bank-ID och Swish som används av många.” (s. 25).

[2] Se https://www.riksbank.se/sv/om-riksbanken/organisation/avdelningar/stabsavdelningen/.

Den minskade användningen av kontanter som betalningsmedel innebär att det ena av Riksbankens medel för slutliga betalningar minskar i betydelse. Men det bör framhållas att Riksbankens monopol på slutliga betalningar i kronor inte rubbas. Betalningar genom kontoöverföringar mellan banker, som dominerar betalningssystemet sedan länge, måste även framöver göras via RIX.

Kronans ställning i Sverige som den enhet i vilken priser uttrycks, löner betalas, banksparande sker osv. bygger heller inte på att det finns kontanter (eller på att dessa utgör lagliga betalningsmedel). Grunden är i stället en *konvention* – en informell överenskommelse – som vuxit fram till följd av de enorma samordningsfördelar som ett gemensamt betalningsmedel ger enskilda och samhället. För att rubba denna konvention skulle – att döma av historiska erfarenheter – krävas en period med så hög inflation att människor överger kronan till förmån för ett mer stabilt betalningsmedel. Att Riksbanken värnar penningvärdet gör att ett sådant scenario framstår som uteslutet.

Minskad efterfrågan på kontanter är inte ett uttryck för att *kronan* försvagats som betalningsmedel, värdebevarare eller räkneenhet, de tre funktioner som traditionellt kopplas till begreppet "pengar". Rapportens oro för att tilltron till "penningsystemet" är hotad framstår därför som omotiverad. Kronan kommer av allt att döma förbli det som i Sverige används som pengar även om det inte finns några fysiska enheter med kronor på som används för betalningar. Som stöd för denna bedömning kan noteras att digitala betalningar självklart görs i hundradelar av kronor trots att ettöringen drogs in för snart 50 år sedan (1972).

Det innebär i sin tur att Riksbankens möjlighet att fullgöra sin funktion som centralbank, dvs. att värna prisstabilitet och finansiell stabilitet, inte är hotad av att kontanter får allt mindre betydelse som betalningsmedel. Denna slutsats stärks av att kontanter redan spelar en marginell roll. Om kontanter skulle utgöra basen för kronans ställning och ett effektivt betalningsväsende eller en förutsättning för att penningpolitiken ska fungera, skulle problem för Riksbanken att fullgöra sina uppdrag redan ha visat sig.

Det är också länge sedan kontanter utgjorde ett reellt alternativ för att hantera betalningar i ett krisläge där bankbetalningar inte fungerar. Det framstår exempelvis som otänkbart att betala ut löner eller pensioner i kontanter, eftersom system och infrastruktur för detta saknas. Samhällets sårbarhet i det avseendet är en viktig fråga, som accentuerats av cyberrisker och andra nya hot. Den förtjänar därför att analyseras noga. Men det bör göras förutsättningslöst och med utgångspunkt i vilka åtgärder som bäst kan komma till rätta med identifierade problem. FI återkommer i det avslutande avsnittet med förslag om hur ett sådant arbete kan läggas upp.

FI vill också peka på att det finns risker med att fatta beslut utan att noga överväga konsekvenserna av förändringar av statens roll på ett område av så vital samhällsekonomisk betydelse som betalningssystemet. Att kontantanvändningen minskat så kraftigt just i Sverige är i det avseendet belysande. Utvecklingen kan av allt att döma delvis kopplas till att Riksbanken för tjugo år

sedan beslutade att överlåta stora delar av ansvaret – och därmed kostnaderna – för kontantförsörjningen till privata aktörer, dvs. banker och värdetransportföretag. Bankerna har därefter vunnit på att främja egna betalningslösningar. Det har minskat användningen av kontanter, vilket samtidigt bidragit till ett mer effektivt betalningssystem. Rapporten bedömer – sannolikt korrekt – att den utvecklingen inte går att vända. Men detta exempel illustrerar att institutionella förändringar på betalningsområdet kan få långsiktiga och potentiellt irreversibla följder och därför bör analyseras noga. Detta bör has i åtanke inför kommande beslut om statens framtida roll på betalningsmarknaden.

**Värdebaserad e-krona**

Rapporten indikerar att den tekniska delen av Riksbankens kommande arbete främst är tänkt att avse en värdebaserad e-krona. Genom att den syftar till att göra digitala direktbetalningar möjliga är det också den variant av e-kronan som tydligt utgår från att kontantanvändningen minskar. Den ansluter därmed även till en uttalad slutsats i ett avsnitt i rapporten som behandlar statens roll på betalningsmarknaden (s. 12): "Riksbanken bör därför överväga att modernisera produkten kontanter."

Till sin funktion påminner en värdebaserad e-krona om det laddningsbara Cash-kortet, som ett antal banker lanserade 1997 för att ersätta kontanter i små betalningar. Systemet lades ner 2004 sedan det visat sig att tjänsten inte var tillräckligt efterfrågad. En relevant fråga är därför huruvida det finns bättre möjligheter att etablera en sådan betaltjänst i dag än när försöket med Cash-kortet gjordes.

FI bedömer att det är oklart om användare skulle se ett större mervärde hos en sådan betaltjänst i dag med tanke på hur pass effektivt det kontobaserade betalningssystemet fungerar sett ur flertalet konsumenters perspektiv. Det senaste exemplet är att Swish – digitala direktöverföringar mellan bankkonton – redan i stor utsträckning ersatt kontanter för direktbetalningar mellan privatpersoner. För att privatpersoner ska vara beredda att placera en del av sin betalningsberedskap i en e-krona torde krävas att den erbjuder nya tjänster och/eller gamla tjänster till lägre kostnader. Svårigheterna för en värdebaserad e-krona med nollränta att konkurrera torde för övrigt bli än större om räntenivån stiger och banker på nytt ger avkastning på medel på betalkonton.

Att döma av rapporten erbjuder en värdebaserad e-krona inte användare nämnvärda tekniska fördelar.[3] Rapporten verkar inte heller tro att e-kronan skulle vara efterfrågad i kraft av sina tjänster: "Sverige ligger i framkant vad gäller teknisk utveckling på betalningsmarknaden, med lösningar som Bank-ID

[3] Möjligheter att göra direktbetalningar på platser där internetkoppling och mobiltäckning saknas skulle vara en sådan, men det är inte uppenbart att det är ett så utbrett problem att det motiverar de kostnader som följer av att införa en e-krona. Betalkort utgivna av banker som möjliggör kontobetalningar utan uppkoppling är ett alternativ som bör undersökas om det är just detta problem som ska lösas.

och Swish som används av många. Det är därför oklart hur stora fördelarna med betaltjänsterna kopplade till e-kronan skulle anses vara." (s. 25).[4]

För att komma runt detta föreslår rapporten åtgärder för att säkerställa att e-kronan blir etablerad och accepterad av marknaden. Bland dessa nämns (s. 21) möjligheten att avtala bort skyldigheten att ta emot e-kronor bör begränsas. Tanken är att ge e-kronan en starkare ställning som lagligt betalningsmedel än kontanter har enligt gällande regler.

FI har svårt att se en sådan tvingande åtgärd som motiverade av en strävan att värna ett effektivt betalningssystem. Den skulle sannolikt leda till högre kostnader för betalningar för företag och hushåll.[5] Detta passar illa med principen, som FI ser som väsentlig, att e-kronan ska bära sina egna kostnader och vara ett mer effektivt betalningsmedel.[6]

FI vill i sammanhanget peka på en paradox i rapportens syn på tillgångars "likviditet" (i meningen användbarhet som betalningsmedel). I rapporten sägs (s. 13): "I likhet med kontanter skulle e-kronor ges ut av Riksbanken och vara utan kredit- och likviditetsrisk." I samma anda betonar rapporten att medel på bankkonto inte är lika likvida som centralbankspengar.

Att kreditrisken är obefintlig är sant. Men det är inte rimligt att påstå att kontanter är mer likvida än medel på betalningskonton i bank. En central utgångspunkt för e-kronaprojektet är ju just att kontanter *inte* accepteras som betalningsmedel i många butiker. I sådana fall (liksom vid e-handel) är kontanter således *illikvida*.

Rapportens tankar på lagstiftningsåtgärder för att öka efterfrågan visar att inte heller e-kronan skulle vara likvid enbart i kraft av att den är en fordran på Riksbanken. Först måste den få status av ett allmänt accepterat betalningsmedel. De mekanismer som fått stora delar av allmänheten att välja bort kontanter och hålla sina betalningsmedel på konto i bank är således relevanta även för en värdebaserad e-krona. Sannolikt är de krafter som arbetar emot ett nytt betalningsmedel till och med starkare än de som gör att ett gammalt väljs bort; det är svårare att skapa en ny konvention än att gradvis förändra en gammal.

---

[4] En liknande bedömning görs i en rapport om digitala centralbanksvalutor (på engelska CBDC) från BIS: "Most importantly, while situations differ, the benefits of a widely accessible CBDC may be limited if fast (even instant) and efficient private retail payment products are already in place or in development." (s. 1, Bank for International Settlements, "Central Bank Digital Currency", mars 2018).

[5] FI noterar att i delrapport 1 (avsnitt 1.2.2) avvisas tanken att främja kontantanvändningen genom att skärpa kraven på handeln, banker m.fl. att hantera kontanter, bland annat med argumentet att sådana åtgärder skulle leda till ökade kostnader och sannolikt vara ineffektiva.

[6] Denna princip uttalas i delrapport 1, s. 14: "Riksbankens principiella uppfattning är (...) att alla betalningsmedel och -tjänster ska bära sina egna kostnader och att olika avgifter bör baseras på de faktiska kostnaderna. Målet är största möjliga effektivitet på betalningsmarknaden."

FI bedömer mot denna bakgrund att en värdebaserad e-krona inte kan motiveras av att den skulle effektivisera betalningssystemet. För företag och hushåll framstår det tvärtom som en nackdel om det skulle vara nödvändigt att hantera två sorters betalningsmedel genom ett tvång att ta emot respektive använda e-kronor. Systemet torde dessutom bli kostsamt att driva. Kostnaderna skulle falla på Riksbanken (och därmed staten) om allmänheten inte självmant efterfrågar e-kronan och Riksbanken därför inte kan få ett räntenetto eller avgiftsinkomster som täcker kostnaderna. De skulle överföras till den privata sektorn om efterfrågan skapas genom tvingande åtgärder.

Ett motiv för en värdebaserad e-krona måste i stället sökas på ett annat område som rapporten nämner, nämligen att den skulle kunna tjäna ett beredskapssyfte. En värdebaserad e-krona skulle alltså kunna finnas till hands om bankbaserade betalningar inte går att göra och på så sätt öka samhällets motståndskraft mot störningar i betalningssystemet. Det är en viktig aspekt, men den måste analyseras specifikt utifrån detta mål. Det handlar i så fall om att bygga upp en parallell infrastruktur för betalningar, vilket torde vara dyrt. Det gäller i synnerhet om e-kronan – på motsvarande sätt som kontanter – ska fungera även när internet eller elförsörjning inte fungerar.

Det går knappast att få privata användare att betala för något de har glädje av först när det ordinarie systemet fallerar. Självkostnadsprincipen torde alltså vara omöjlig att tillämpa på investeringar i en parallell infrastruktur. Dessa kostnader, som potentiellt är betydande, måste i stället täckas av statliga medel. En sådan satsning kan tänkas vara motiverad, men ett beslut bör fattas av riksdagen enligt den budgetpolitiska processen. På så sätt kan eventuella investeringar av statliga medel i en e-krona vägas mot andra beredskaps-åtgärder, inom och utanför betalningssystemet.

FI bedömer därför att införande av en värdebaserad e-krona bör underställas riksdagens prövning. För detta talar även att riksbankslagen anger att Riksbanken endast får bedriva eller ta del i sådan verksamhet som enligt lag ankommer på Riksbanken. Av uppenbara skäl nämns inte e-kronan i lagen. Av samma skäl föreställde sig lagstiftaren när gällande regler i riksbankslagen beslutades inte att Riksbanken skulle ge ut e-kronor. Riksbankslagen kan därför inte anses ge Riksbanken ett sådant mandat.

FI återkommer i det avslutande avsnittet till vad dessa slutsatser bör innebära för det fortsatta arbetet med att utreda statens roll på betalningsmarknaden.

**Kontobaserad e-krona**

Om en värdebaserad e-krona kan sägas vara en *funktionellt* rimligt ersättning för kontanter (men med tveksam nytta i normala lägen), framstår en kontobaserad e-krona som svår att alls motivera utifrån den minskade kontantanvändningen och ambitionen att ”modernisera produkten kontanter”. En kontobaserad e-krona bygger på ett inlåningskonto i Riksbanken med betalningstjänster och erbjuder därmed inte samma tjänster som kontanter. Det

är heller inte i sig fråga om en modern tjänst i jämförelse med vad som redan erbjuds av banker. Medel på inlåningskonto i bank är sedan länge digitala fordringar och fungerar som pengar, dvs. som betalningsmedel och sparande.

FI har därför svårt att förstå skälen att överväga en kontobaserad e-krona. Rapporten resonerar allmänt kring motiven utifrån problem kopplade till konkurrens, stabilitet och tillgänglighet. Rapporten är dock otydlig med vari problemen består, i synnerhet vad gäller konkurrens och stabilitet. Som FI noterar i inledningen pekar rapporten även på att en kontobaserad e-krona kan få negativa effekter på penningpolitikens effektivitet och den finansiella stabiliteten. Detta är med andra ord ingen obetydlig fråga som kan avgöras på tekniska grunder.

FI vill särskilt uppmärksamma ett argument med bäring på synen på finansiell stabilitet och hur den bäst kan bevaras. I rapporten står (s. 11): "I tider av finansiell oro är vetskapen om att pengar på bankkonton alltid ska gå att omvandla till riskfria statliga pengar i form av kontanter en grundbult." Rapporten tänker sig att e-kronan ska ha motsvarande funktion.

Det stämmer att en panikartad flykt till kontanter (eller andra fordringar på staten) kan vara den yttersta konsekvensen av en finansiell kris. FI vill dock betona att ett överordnat syfte med statens insatser för att värna finansiell stabilitet är att *förhindra* ett sådant förlopp. Ett skäl är att problem med bankernas finansiering skulle kunna skada samhällsekonomin allvarligt, till exempel genom att hämma kreditförsörjningen.

Staten har därför sedan lång tid tillbaka tagit ansvar för att allmänhetens placeringar på betalkonton i privata banker ska vara och betraktas som säkra.[7] Det sker genom att staten reglerar och övervakar banker som tar emot inlåning, samt försäkrar medel på inlåningskonton (upp till 950 000 kronor per insättare och bank). Även resolution är ett medel för att ge allmänheten oavbruten till gång till betalningsmedel. Väsentliga funktioner – dit betalningstjänster hör – hålls igång även om en bank fallerar och inlåning i banker i resolution är i praktiken skyddade från skuldnedskrivningar. Centralbankens uppdrag att ge likviditetsstöd ingår också i detta skyddsnät. I vetskap om att solida banker kan få likviditetsstöd blir bankers långivare mindre nervösa, vilket ökar sannolikheten att banker kan ta sig igenom oroliga tider utan behov av stöd från centralbanken.

FI vill således hävda att grundbulten för statens åtgärder för finansiell stabilitet är att säkerställa att allmänhetens förtroende för banksystemet i dess helhet är starkt och att det finns beredskap att hantera både finansieringsproblem och reella soliditetsproblem i enskilda banker så att detta förtroende inte rubbas. I detta ingår att enstaka banker kan fallera, men en panikartad flykt till

[7] Staten erbjuder säkra placeringar genom att ge ut statspapper. Men det är en bieffekt av att staten har en skuld och därför måste låna. Riksgälden har inte mandat att låna mer än vad som behövs för att finansiera statsskulden och inget *uppdrag* att erbjuda säkra placeringar (annat än i en finanskris).

kontanter vore ett fatalt misslyckande för de aktörer som har ansvar att värna finansiell stabilitet, inklusive FI och Riksbanken.

Ett mer långtgående statligt engagemang i inlåningsmarknaden skulle kunna motiveras av en analys som visar att nuvarande åtgärder för att värna finansiell stabilitet inte ger ett tillräckligt skydd för enskilda eller för samhällsekonomin. Det vore i så fall tänkbart att föreslå att (i internationellt samarbete) ytterligare skärpa kraven på banker för att öka deras motståndskraft mot störningar. Eller att ändra insättningsgarantin, t.ex. skynda på utbetalningarna. Sådana alternativ behandlas inte i rapporten.

Sparkonton i Riksbanken framstår däremot inte som en ändamålsenlig lösning om sådana stabilitetsproblem skulle anses föreligga. Det skulle, som även rapporten noterar, göra det lättare för sparare att fly och på så sätt göra banksystemet mindre stabilt.

Rapporten nämner tanken att en ordning där banker måste vara mer oroliga för att insättarna ska fly skulle göra att de tar mindre risker och på så sätt öka stabiliteten. En sådan koppling kan finnas, men det brukar ses som en grundläggande funktion hos en bank att ta likviditetsrisker. Det är därför inte självklart att det är ändamålsenligt att banker tar mindre risker än vad som följer av EU-regelverket som FI är satt att tillämpa. Dessutom förutsätter denna effekt rimligen att det är kostsamt för en bank att behöva likviditetsstöd från centralbanken. Det är svårt att förena med att en utgångspunkt i projektet synes vara att Riksbanken står beredd att ge likviditetsstöd på generösa villkor.[8]

Som mottagare av sparande på konto skulle Riksbanken också få en ny roll i samhällsekonomin. Banken skulle då inte längre bara vara bankernas bank utan även allmänhetens bank.[9] De medel som allmänheten håller på e-kronakonton måste dessutom placeras i lämpliga tillgångar. Riksbanken skulle därmed även kunna få ansvar för kreditgivning, antingen genom utlåning till allmänheten eller genom att Riksbanken ger lån till banker som ersätter de medel som förs från konton i bank till e-kronakonton.[10]

Eftersom det inte finns någon gräns för hur stora summor som kan placeras på e-kronakonton, skulle Riksbanken också kunna få en både större och mer

---

[8] Ett uttryck för detta finns på s. 11 (kursiv tillagd): "En berättigad fråga är om det är rimligt att *centralbanken erbjuder obegränsad tillgång till centralbankspengar till kreditinstituten*, men inte längre till allmänheten vilket blir fallet om kontanterna försvinner." FI noterar att Riksbanken i andra sammanhang, till exempel i diskussion om likviditetskrav på banker, brukar betona att banker bör ha en hög grad av självförsäkring mot likviditetsrisker och inte bör förlita sig på stöd från centralbanken.

[9] Denna aspekt betonas i Danmarks Nationalbanks analys av en digital centralbanksvaluta. Den utmynnar i slutsatsen att Nationalbanken inte bör ta emot inlåning från allmänheten; se Danmarks Nationalbank, "Digitale Centralbankpenge i Danmark?", december 2017.

[10] På kort sikt måste Riksbanken ge lån till banker för att säkerställa att den korta räntan ligger i linje med den penningpolitiskt beslutade styrräntan. Men efterhand kan det ske förändringar av bankernas balansräkningar som gör att Riksbanken måste hitta andra placeringar.

riskfylld balansräkning. Det gäller i synnerhet med tanke på att medel på e-kronakonton även kan komma från utländska placerare. Följaktligen kan mängden e-kronor påverkas även av oro för stabiliteten i andra länders statsfinanser eller banksystem och en internationell jakt på säkra tillgångar.

I sin förlängning kan en kontobaserad e-krona således leda till stora förändringar i det finansiella systemet. Och utvecklingen kan påverkas av krafter som är svåra att kontrollera eller motverka. Den nuvarande ordningen, formulerad i internationella överenskommelser i Baselkommittén och i EU-regler, bygger på att det finns (privata) banker som finansieras med inlåning. Dessa är latent instabila, men de samhällsekonomiska fördelarna med denna affärsmodell överväger. Premissen är, som FI framhåller ovan, att det går att med regler och tillsyn säkerställa att dessa stabilitetsproblem är hanterbara. Denna ordning innebär också att centralbanken inte har en direkt roll i fördelningen av krediter.

Det finns inte anledning för FI att i detta remissvar analysera alternativa sätt att organisera banksystemet. Det räcker att konstatera att det här finns fundamentala avvägningar mellan stabilitet och effektivitet, liksom kring statens roll i ekonomin. En kontobaserad e-krona väcker på så sätt frågor som sträcker sig långt utanför Riksbankens ansvar. I praktiken rör detta hur banker ska regleras, ett område där Sverige är bundet av EU-rätt och således inte kan lagstifta självständigt. Det är också rimligt att förutsätta att andra EU-länder (och deras centralbanker) skulle ha synpunkter på beslut som ger sparare obegränsade möjligheter att fly från deras banksystem till placeringar på konto i Riksbanken. Kontobaserade centralbanksvalutor måste således analyseras och diskuteras inom ramen för det internationella samarbetet kring reglering av banker.

**FI:s syn på det fortsatta arbetet**

Som betonas inledningsvis välkomnar FI att Riksbanken analyserar utvecklingen på betalningsområdet och vad som bör göras från statens sida för att främja betalningssystemets effektivitet och stabilitet. Däremot har e-kronaprojektet inte getts en för detta syfte lämplig uppläggning. Rapporten letar efter möjliga skäl att införa e-kronan, inte efter bästa lösningar på specifika problem. Som beslutsunderlaget är därför rapporten otillräcklig.

FI menar, som framgår ovan, att statens roll i betalningssystemet bör analyseras, men perspektivet måste vara bredare. FI föreslår därför att en offentlig utredning med uppdrag att brett och förutsättningslöst analysera statens roll i betalningsmarknaden ska initieras, antingen av regeringen eller – vid behov – av riksdagen i dess roll som Riksbankens huvudman.

Stöd för att det krävs en allsidig utredning och ett brett perspektiv kan även hämtas i rapporten (s. 12):

> Vilken väg Sverige väljer här bör bero på vad som anses vara mest effektivt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och på hur man ställer sig till frågan om vad som ska vara statens roll och ansvar när det gäller betalningar.

FI instämmer i betoningen av att anlägga ett samhällsekonomiskt perspektiv. FI håller också med om att ställningstagandena rör statens roll och ansvar. Sådana beslut är både inom betalningsområdet och generellt i grunden politiska. Sveriges vägval vad gäller statens roll på betalningsmarknaden – med eller utan e-krona – bör därför hanteras i en process som säkerställer att riksdagen, i egenskap av lagstiftare och Riksbankens huvudman, avgör vad som ska göras.

Den minskade kontantanvändningen bör vara en av flera utgångspunkter i en sådan utredning. Rapporten pekar på flera effekter av betydelse, t.ex. hur personer som av olika skäl inte kan använda digitala betalningsmedel ska få fortsatt möjlighet att göra och ta emot betalningar om kontanter inte längre fungerar.

En annan (och viktigare) utgångspunkt är vad den fortgående digitaliseringen av betalningssystemet betyder för samhällets motståndskraft vid kris och krig. Den frågan har fått ökad aktualitet till följd av de växande cyberhoten mot viktiga samhällsfunktioner. Detta har koppling till arbete med att utveckla och förbättra totalförsvaret och det civila försvaret. Försvarsberedningen betonar till exempel vikten av att skyndsamt komplettera den fredstida krisberedskapen i finanssektorn med en totalförsvarsplanering och förberedelser för att hantera höjd beredskap och krig.[11] Även kopplingen till total- och civilförsvaret visar att ett brett perspektiv på frågorna är nödvändigt.

Utredningen bör här fokusera på hur betalningssystemet bör utformas för att bli mer robust och stresståligt. I det ingår att klarlägga statens roll och ansvar, liksom att analysera vilka krav som bör ställas på privata aktörer i betalningssystemet. En värdebaserad e-krona kan vara ett medel i det arbetet, men även andra lösningar måste övervägas.

FINANSINSPEKTIONEN

Sven-Erik Österberg
*Styrelseordförande*

Lars Hörngren
*Senior rådgivare*
Tel. 08-408 980 00

[11] Se rapporten *Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66).

Beslut i detta ärende har fattats av styrelsen (Sven-Erik Österberg, ordförande, Maria Bredberg Pettersson, Marianne Eliason, Peter Englund, Astri Muren, Hans Nyman och Erik Thedéen, generaldirektör) efter föredragning av seniora rådgivaren Lars Hörngren.

Remissvaret skickas för kännedom till finansutskottet och Finansdepartementet (Finansmarknadsavdelningen).

finans förbundet

2019-02-06
Björn Lundell

# Remissvar på ”Riksbankens e-kronaprojekt, delrapport 2

Finansförbundet vill med detta remissvar lämna förbundets synpunkter på Riksbankens rapport: *”Riksbankens e-kronaprojekt delrapport 2”*.

## Allmänt

Finansförbundet anser att det är positivt att Riksbanken analyserat för- och nackdelarna med att införa ett statligt digitalt betalningsmedel. Betalningsmarknadens utveckling mot en allt mer utbredd digitalisering gör det naturligt att Riksbanken undersöker det eventuella behovet av ett statligt alternativ till de kommersiella aktörernas digitala betalningsmedel. Liknande studier görs på andra håll i världen och Finansförbundet tycker att det är bra om svenska myndigheter ligger i framkant av den tekniska finansiella utvecklingen.

Finansförbundet uppskattar också att Riksbanken varit tydlig med att myndigheten undersöker frågan förutsättningslöst och att man är mottaglig för synpunkter.

Finansförbundet har tolkat Riksbankens rapport som att det finns tre primära problemområden där Riksbanken anser att e-kronan kan vara en relevant lösning. Dessa tre områden är säkerhet, tillgänglighet och förtroende för betalsystemet. Finansförbundet vill i sitt remissvar kort kommentera dessa tre områden.

## Säkerhet ur ett beredskapsperspektiv

Riksbanken menar att en e-krona kan vara bra utifrån ett beredskapsperspektiv. Till exempel kan ett statligt digitalt betalningssystem göra att inte hela samhällsekonomin kollapsar även om de kommersiella bankernas datasystem fallerar. Finansförbundet delar uppfattningen att det är viktigt med en god beredskap för att kunna hantera olika former av kriser. Men förbundet är osäkra på hur mycket extra säkerhet ett parallellt betalsystem egentligen tillför. En incident som på ett eller annat sätt påverkar de digitala betalsystemen, till exempel ett större och längre elavbrott kommer sannolikt drabba även den statliga e-kronan på samma sätt som bankernas system. Finansförbundet har också svårt att förstå hur det ska vara möjligt att skapa ett digitalt betalningssystem som både är intimt sammanlänkat med och samtidigt avskilt från bankernas digitala betalningssystem. Det kanske är möjligt att skapa ett parallellt system som både kan integreras och avskiljas från det nuvarande betalsystemet vid behov. Men utvecklingen av ett sådant system skulle sannolikt vara mycket dyrt och svårt att motivera utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv.

## Tillgänglighet

En av Riksbankens utgångspunkter för sin studie är att kontantanvändandet i Sverige har minskat drastiskt till förmån för användandet av kort och andra digitala betalningsmedel. Utvecklingen har till och med gått så pass långt att kontanter idag ofta inte går att använda då många näringsidkare nekar att ta emot dem. Denna utveckling välkomnas inte av alla. Starka röster har framfört att utvecklingen gått för snabbt och att den ensidiga

fokuseringen på de digitala betalningssätten har en exkluderande baksida då alla inte har tillgång till, eller möjlighet att använda, digitala betalningsmedel. Det kan till exempel gälla äldre, personer med fysiska eller psykiska funktionsvariationer eller personer som av olika skäl nekats betal- eller kreditkort hos någon av bankerna. För dessa grupper är kontanter det enda betalningsalternativet. Denna problematik är en anledning till att Riksbanken vill undersöka om det behövs ett statligt digitalt betalningsmedel. Finansförbundet har dock svårt att förstå hur denna problematik skulle kunna lösas av en statlig e-krona. Om tekniken är ett problem idag för vissa grupper lär den så vara även om det är staten som är utgivare av den digitala valutan.

Banker kan sedan den 1 januari 2017 inte neka personer bosatta inom EES att öppna betalkonton med grundläggande funktioner. Enda kraven är att regelverken inom penningtvätt följs och att personen kan legitimera sig. Finansförbundets uppfattning är att regelverken även kommer att gälla för Riksbanken och att myndigheten därför kommer tvingas göra samma bedömningar som de kommersiella bankerna.

## Tillit till det finansiella systemet

I Riksbankens rapport skriver man att den minskade användningen av kontanter kan leda till att tilliten till betalsystemet försämras om det inte finns möjlighet att växla till pengar som är utgivna av Riksbanken.

Finansförbundets uppfattning är att förtroendet för betalsystemet inte så mycket styrs av tillgången till kontanter, utan till största del upprätthålls av ett antal statliga åtaganden, till exempel den statliga inkomstgarantin. Dessutom har kapital- och likviditetskraven skärpts och därmed ökat bankernas motståndskraft i händelse av en finansiell kris. Finansförbundet anser därför inte att en fortsatt avveckling av kontanter i sig motiverar ytterligare åtgärder för att bibehålla förtroendet för det nuvarande betalsystemet.

Vidare skriver Riksbanken i sin rapport att om staten inte har några betaltjänster att erbjuda som alternativ till den privata betalningsmarknaden kan det bland annat medföra att betalningssystemet blir mindre stabilt. Finansförbundet delar uppfattningen att riskspridning och stark konkurrens ofta är önskvärt. Men i det här fallet är förbundets bedömning att införandet av en e-krona snarare kan leda till ökad instabilitet i betalningssystemet. Förbundet delar Riksbankens analys att en e-krona skulle kunna innebära att bankernas inlåning minskar eftersom kunderna kan flytta delar av sin bankinlåning till e-kronor i stället. Riksbanken anser inte att detta är ett så stort problem då bankerna i stället kan finansiera sina lån genom så kallad marknadsfinansiering. Finansförbundet tycker att Riksbanken underskattar innebörden av en sådan utveckling. En ökad andel marknadsfinansiering av bankernas lån är både mer kostsamt för bankerna och påverkar också omvärldens syn på de svenska bankernas kreditvärdighet. Det finns en stark korrelation mellan en hög andel marknadsfinansierade lån och ett lägre kreditbetyg. Det torde ligga i det svenska samhällets intresse att svenska bankers starka rykte och goda kreditvärdighet bibehålls på nuvarande höga nivå.

## Avslutningsvis

Finansförbundet tycker att Riksbankens utredning på ett mycket förtjänstfullt och öppet sätt redovisat både de fördelar och nackdelar som införandet av en e-krona kan medföra.

Finansförbundets uppfattning är dock att det nuvarande betalningssystemet fungerar relativt väl och att de problem som eventuellt finns med bristande tillgänglighet och tillit bör lösas med andra metoder än ett alternativt statligt betalsystem.

Ulrika Boëthius

Ordförande

Björn Lundell

Föredragande

Sveriges riksbank
registratorn@riksbank.se

## Riksbankens e-kronaprojekt, rapport 2

Dnr 2018-01005

Konkurrensverket välkomnar riksbankens fortsatta utvärdering av behov och utredning av utformningen av en eventuell e-krona. Riksbankens analys visar på ett behov av alternativ till kontanter när användningen av dessa minskar, och med det även statens roll för betalningar och transaktioner. Konkurrensverket efterfrågar därför en tydligare avgränsning av e-kronaprojektet som ett alternativ till kontanter. Detta eftersom det redan i dag finns existerande alternativ genom andra elektroniska och kontantlösa betaltjänster. Konkurrensverket efterfrågar även en mer utvecklad analys och beskrivning av hur en e-krona i praktiken skulle bidra till mer konkurrens, högre grad av innovation och lägre kostnader som framhålls i rapporten.

Behovet av betaltjänster finns i hela samhället, i olika former. De tillhandahålls av flertalet aktörer genom en flora tjänster som syftar till att fylla användarens behov i olika situationer. Det primära behov av en e-krona som identifierats i riksbankens rapport är det eventuella glapp i betallösningar som kan uppstå om kontanter inte längre kommer att vara ett gångbart betalmedel. Statens roll som förmedlare av betaltjänster utgörs i dag av ansvaret för kontanter i Sverige och en e-krona, som den skisseras i rapporten, skulle därför innebära en utvidgning av statens roll på området. En sådan utvidgning kräver särskilda överväganden, bl.a. om vilken effekt det får på marknaden.

Ett av de värden som diskuteras med digitala centralbankspengar är att de ska utgöra en trygghet för användaren när andra betalmedel inte är tillgängliga eller utgör en orimlig finansiell risk. Genom de finansiella regelverk och tekniska system som finns i Sverige i dag upprätthålls dock, såvitt Konkurrensverket kan bedöma, en hög säkerhetsnivå för att säkerställa att det är möjligt att använda betalmedel och konton på ett tryggt sätt utan att riskera att förlora något kapital. Av rapporten framgår inte vilken extra finansiell trygghet en e-krona skulle bidra med i detta avseende.

*Adress* 103 85 Stockholm
*Besöksadress Torsgatan 11*
*Telefon 08-7001600*
*Fax 08-245543*
konkurrensverket@kkv.se
www.konkurrensverket.se

KKV1007, v2.1, 2018-03-28

Det är heller inte uppenbart att en e-krona skulle öka tillgängligheten för särskilt utsatta grupper utanför det digitala samhället, eller för den delen fungera som betalmedel i en situation där vitala samhällsfunktioner slås ut.

Skulle e-kronan, som det anges i rapporten, kunna bidra med att öka konkurrensen och sänka transaktionskostnader vid betaltjänster genom att ge tredjepartstillträde till systemen, fungerar den närmast som en form av plattformslösning med öppen tillgång till infrastruktur. En sådan lösning kräver i och för sig inte en e-krona. För att den ska gynna konkurrensen måste den vara effektivt utformad och erbjuda attraktiva tjänster på egna meriter, då Riksbanken i sin centralbanksställning snabbt kan uppnå betydande marknadsställning på bekostnad av existerande aktörer. I det avseendet efterfrågar Konkurrensverket en utförlig beskrivning och analys, då en e-krona kan leda till såväl fördelar som nackdelar för konkurrensen.

Konkurrensverket bedömer att en framtida e-krona som inte ska konkurrera med befintliga betalmedel eller betaltjänster och samtidigt vara allmänt tillgänglig och väl utbredd som betalmedel, närmast bör utgöras av en tjänst där riksbanken tillhandahåller infrastrukturen men inte själv är utgivare av tjänsten för slutanvändaren. Det som behövs är i så fall någon form av plattform med öppet tillträde för betaltjänstleverantörer med riksbankens e-kronainfrastruktur som clearingsystem. Ett sådant system skapar möjlighet för konkurrens mellan betalsystem och minskar potentiella inlåsningseffekter till följd av koncentrerade ägarstrukturer i vissa led på betalmarknaden. Det kan också utformas på ett sådant sätt att det inte minskar innovation och mångfald på betaltjänstmarknaden.

Utifrån det underlag som presenteras i riksbankens andra rapport anser Konkurrensverket att det krävs mer utredning och analys av en framtida e-kronas nytta, utformning och marknadspåverkan innan nästa steg tas mot att utforma prototyper och pilottester.

---

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit sakkunnige Max Brimberg.

Rikard Jermsten

Max Brimberg

Konsument verket • KO

**Remissyttrande**

Datum
2019-01-30

Vårt Dnr
2018/1082
Ert Dnr
2018-01005

registratorn@riksbank.se

# Remissyttrande avseende rapporten ”Riksbankens e-kronaprojekt delrapport 2” (dnr 2018-01005)

Konsumentverket begränsar sitt yttrande till att avse de delar som rör myndighetens uppdrag att tillvarata konsumenternas intressen.

Konsumentverket anser att ett beslut om huruvida e-kronan ska införas eller inte bör föregås av en statlig utredning. Detta för att tydligare få en uppfattning om konsekvenserna för konsumenterna bland annat vad avser risker och tillgänglighet och då även med beaktande av de grupper som kan tänkas ha svårt att hantera digitala lösningar.

För det fall förslaget om en e-krona genomförs är det viktigt att det i betaltjänstlagen också införs en skyldighet för betalningsmottagare att ta emot e-kronan om mottagaren tar emot elektroniska betalmedel och betalinstrument av samma slag. Detta för att bidra till ökad tillgänglighet för konsumenter.

---

Detta yttrande har beslutats av enhetschefen Gabriella Fenger-Krog. I handläggningen har också föredragande jurist Adna Jetis deltagit.

Gabriella Fenger-Krog
Beslutande

Adna Jetis
Föredragande


| Postadress | Fakturaadress | Besöksadress | Telefon/Fax | E-post/webbadress | Bankgiro | Org.nr |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Box 48<br>651 02 Karlstad | FE 64<br>838 73 Frösön | Tage Erlandergatan 8A | 0771-42 33 00<br>054-19 41 95 | konsumentverket@konsumentverket.se<br>www.konsumentverket.se | 5050-2806 | 202100-2064 |

2019-01-31 Dnr 100-12915-2018

Funktionen för ledningsstöd
Kenneth Kraft
Direkt 010-225 03 78
kenneth.kraft@lansstyrelsen.se

registratorn@riksbank.se

# Remissvar på rapport ”Riksbankens e-kronaprojekt delrapport 2”

## Hur ser vi på behovet av en e-krona?

Länsstyrelsen i Dalarnas län ställer sig positiva till att Riksbanken fortsätter arbetet med e-kronan. I takt med att kontanthanteringen och andelen kontanta betalningar i Sverige minskar ser vi att det finns individer i samhället som upplever ökade problem med att utföra betaltjänster. Länsstyrelsen välkomnar därför att ett av syftena är att underlätta för medborgare som av olika anledningar har svårt att helt använda sig av dagens alternativa och digitala lösningar till att hantera betalningar.

Ett införande av en e-krona som ges ut av Riksbanken skulle också borga för att valutan i sig kännetecknas som en stabil valuta. Det är enligt Länsstyrelsens uppfattning viktigt att säkerställa att allmänheten fortsatt har tillgång till ett betalningsmedel som är statligt garanterat. Medborgaren och även andra aktörer bör kunna lita på att man kan växla över sina tillgångar från exempelvis banksystemet till e-kronor i händelser av kriser i samhället eller av andra händelser. Det är med andra ord viktigt att tilliten till det svenska penningsystemet är hög.

## Vilka eventuella hinder och fördelar ser vi med en e-krona?

En fördel med att införa en e-krona, d.v.s. en modern krona i elektronisk form, är att denna skulle kunna utgör ett komplement till att använda kontanter. Detta är angeläget med tanke på att möjligheten till kontant betalning minskar. En utmaning ligger i att kunna erbjuda lättillgängliga och enkla applikationer som kan hanteras av de aktörer och privatpersoner som idag har svårt att betala med andra medel än kontanter eller saknar uppkoppling mot internet.

Länsstyrelsen ser att av dem som idag inte använder digitala betaltjänster är det många som upplever att dessa tjänster är för svåra att använda. Vi ser även att vissa, exempelvis av ekonomiska skäl, inte har den teknik som krävs för att använda digitala tjänster. Vi vill särskilt trycka på att det är viktigt att e-kronan kan vara tillgänglig i en form som inte kräver dyr teknik, exempelvis smartphone, för att vara tillgänglig för så många som möjligt.

Det är också viktig att man vid ett eventuellt införande av en e-krona underlättar för näringsidkare, som exempelvis livsmedelsbutiker på landsbygden, så att dessa kan erbjuda fullgoda alternativ (eller komplement) till dagens kontanthantering.

Avslutningsvis så tycker Länsstyrelsen att det är positivt, såväl ur ett sårbarhetsperspektiv som ur ett konsumentperspektiv, att Riksbanken går vidare med frågan om ett digitalt komplement till kontanter.

Detta yttrande har beslutats av landshövding Ylva Thörn efter föredragning av ekonomichef Kenneth Kraft.

*Denna handling godkänts digitalt och saknar därför underskrift*

Ylva Thörn

Landshövding

Migrationsverket

*Generaldirektören*

2019-01-21

Diarienummer
1.4.3-2018-43671

Sveriges Riksbank
103 37 Stockholm

## e-kronaprojektets delrapport 2

(Ert dnr 2018-01005)

Migrationsverket ställer sig positiv till Riksbankens arbete kring möjligheten att ge ut en e-krona för att kunna möta framtidens betalningsmarknad.

Likt Riksbanken ser Migrationsverket vikten av att *”e-kronan ska vara brett tillgänglig för alla i samhället…”*. För att denna målbild ska uppnås krävs att e-kronan utformas på ett enkelt och pedagogiskt sätt med ett användarvänligt gränssnitt så att samtliga målgrupper kan ta tillvara på möjligheten. I rapporten skrivs att ett basutbud ska tas fram för att säkerställa att det finns betaltjänster som kan anpassas till specifika målgrupper. Migrationsverket vill särskilt nämna asylsökande som en målgrupp i samhället. Till exempel behöver eventuell problematik i språkbarriärer, icke fullständiga personnummer, användargränssnitt eller rättsliga hinder för asylsökande att nyttja en sådan betaltjänst utredas vidare.

I rapporten del 3.4 står det att *”begränsningar i tillgången måste ha kriterier som bestäms utifrån transparenta och icke-diskriminerande grunder”*. Migrationsverket noterar att krav kommer ställas på myndigheten att identifiera specifika målgrupper samt utreda hur de kan nyttja möjligheten med e-krona. Om e-kronan inte kan göras tillgänglig för alla i samhället, eller anpassas för särskilda målgrupper som till exempel asylsökande, menar Migrationsverket att det bör framgå vilka kriterier som ligger till grund för detta. I dagsläget utreder inte Migrationsverket några alternativ vad gäller tekniska lösningar för utbetalningar eller myndighetsgemensamma digitala alternativ med beröring till e-krona.

Generellt ser inte myndigheten sig som en stor aktör på betalningsmarknaden. Dock understryks vikten av att myndigheten följer trenden på marknaden för att i framtiden kunna hantera ett läge då kontanter inte längre är allmänt accepterade som betalningsmedel.



**Migrationsverket**
**Besöksadress** Slottsgatan 82 **Postadress** 601 70 Norrköping
**Telefon** 0771-235 235 **Telefax** 011-10 81 55 **E-post** migrationsverket@migrationsverket.se

*Fördelar/nackdelar e-krona*
En fördel Migrationsverket ser med e-krona, oavsett om den är värdebaserad eller registerbaserad, är att dess införande kan minska Migrationsverkets beroende av kommersiella aktörers betaltjänster för transaktioner till andra statliga myndigheter, kommuner, privata aktörer och privatpersoner.

Trenden av minskad kontantanvändning och svårigheten för myndigheten att göra insättningar till lokala banker, som i allt mindre utsträckning tar emot kontanter, är ett annat problem som skulle kunna lösas genom införande av e-krona. Vidare kan även Migrationsverket se fördel i att betalningar kan ske i realtid vid införandet av en registerbaserad e-krona.

Migrationsverket ser i och med införandet av en registerbaserad e-krona en risk för ökat administrativt arbete om utbetalning/överföring av e-kronor behöver göras till mottagares kort eller appar individuellt. Detta behöver beaktas i systemutvecklingen av den tekniska lösningen för e-krona och vid valet av en register- eller värdebaserad e-krona.

*Riksbankens e-kronaprojekt*
Migrationsverket har för avsikt att följa Riksbankens fortsatta arbete med e-kronaprojektet. Migrationsverket ställer sig positivt till Riksbankens konstaterande att teknikvalet behöver utredas vidare och att möjligheterna att samarbeta med andra myndigheter och privata aktörer bör undersökas. Förslagsvis ser Migrationsverket att Riksbanken inom den offentliga sektorn bör samverka med Riksgälden, ett urval av statliga myndigheter (Skatteverket bör finnas bland de utvalda) och representanter för landsting/regioner. Från den privata sektorn bör samverkan ske med representanter för affärsbankerna (t.ex. Svenska bankföreningen) och näringslivet (t.ex. Företagarna och Svenskt näringsliv).

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av ekonom Isabelle Ceder. I den slutliga beredningen har även redovisningschef Margaretha Forsman deltagit

Mikael Ribbenvik

SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm

# Remiss av e-kronaprojektets delrapport 2 (DNR 2018-01005)

Pensionsmyndigheten har tagit del av remissen och lämnar svar i första hand med utgångspunkt i hur förslagen och bedömningarna påverkar myndighetens verksamhet.

Myndigheten ställer sig generellt positiv till förslagen, men menar också att syftet med att införa e-krona behöver tydliggöras ytterligare. Vi ställer oss positiva till en fortsatt och fördjupad utredning, och vill särskilt betona vikten av dialog och samverkan med berörda myndigheter kring utformningen av e-kronakonceptet. Nedan sammanfattas våra kommentarer.

## Behovet av en e-krona sett utifrån myndighetens verksamhet

Pensionsmyndigheten betalar årligen ut ca 350 miljarder kronor till medborgarna i form av pension och andra förmåner. En *kontobaserad e-krona* skulle kunna innebära att staten bygger upp en parallell infrastruktur till det nuvarande bankbaserade systemet, vilken skulle kunna användas av Pensionsmyndigheten och staten i övrigt för olika typer av betalningar. Pensionsmyndigheten kan med det underlag som presenterats inte bedöma konsekvenserna av hur en kontobaserad e-krona påverkar exempelvis finansiell stabilitet, konkurrens och kostnader, och har därför svårt att ta ställning till de förslag som presenteras. En fortsatt analys av förslaget bör enligt vår uppfattning diskuteras med den pågående utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen.

En *värdebaserad e-krona* skulle potentiellt kunna utgöra en alternativ lösning för utbetalningar av förmåner i en krissituation där det normala betalningssystemet inte fungerar. Någon realistisk lösning för utbetalningar om det bankbaserade betalningssystemet inte fungerar finns inte idag. Det gäller i synnerhet om e-kronan, på motsvarande sätt som kontanter, ska fungera även när internet eller elförsörjning inte fungerar. En *värdebaserad e-krona* skulle kunna innefatta en uppbyggnad av en parallell infrastruktur för betalningar, vilket sannolikt är kostsamt. Förslaget har kopplingar till arbetet med att utveckla och förbättra totalförsvaret och det civila försvaret, och vi ser stora fördelar i att den utreds i ett sådant sammanhang.

## Fortsatt arbete

Pensionsmyndigheten är positiv till förslaget att fortsätta utreda e-kronan, både utifrån ett värdebaserat och ett kontobaserat perspektiv. Det är viktigt att i nästa steg än mer precisera syftet med e-kronakonceptet utifrån vad den avser att lösa och i vilket läge lösningen ska fungera. Utredningen bör dock ske i ett bredare sammanhang och inkludera hela den statliga sektorn. Myndigheten ser gärna att nästa steg i utredningsarbetet inkluderar en estimering av lösningens kostnad och intäkter i



| Pensionsmyndigheten | Telefon | Fax | E-post | Org.nr |
|---|---|---|---|---|
| Box 38190<br>100 64 Stockholm | 0771-771 771 | 08-658 13 00 | registrator@pensionsmyndigheten.se | 202100-6255 |

relation till nytta, i form av exempelvis minskad störningskänslighet i betalningsinfrastrukturen.

Rapporten beskriver de utmaningar som finns med dagens teknik för att hantera betalningar offline. Det finns dock redan idag offlinelösningar för korttransaktioner. Det fortsatta arbetet bör beakta dessa lösningar som ett sätt att begränsa risken för att e-kronor används bedrägligt i större omfattning. Det är kritiskt att skydda såväl den centrala lagringen av e-kronor, kommunikationen vid transaktioner samt användarnas säkerhet. Myndigheten ser därför att nästa steg i utredningsarbetet bör inkludera analyser av användarvänliga lösningar med hög säkerhet. De kommande analyserna bör även beakta utmaningen i att kunna möta långvariga störningar i elnätet eller elektronisk kommunikation, där även betalterminaler slutar att fungera. Vi ser även stora fördelar med en fördjupad dialog med den statliga utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen.

---

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Daniel Barr efter föredragning av produktägare Lars Pettersson. I den slutliga handläggningen har även enhetschef Kent Larsson samt juristen Toni Nastev deltagit.

Daniel Barr

Lars Pettersson

Lars Pettersson

**REMISSVAR**

| Datum | Vår referens | Sida |
|---|---|---|
| 2019-01-28 | Dnr 18-12655 | 1(4) |

Sveriges Riksbank
registratorn@riksbank.se

# Remissvar avseende Riksbankens e-kronaprojekt Rapport 2

Post- och telestyrelsen (PTS) är förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation enligt 1 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen (PTS instruktion). PTS har också enligt instruktion och regleringsbrev uppdrag som rör statens arbete med grundläggande betaltjänster. I ansvaret ingår bland annat att främja de regionala stöd- och utvecklingsinsatser som länsstyrelserna genomför för att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster på de orter och den landsbygd där behovet av tjänsterna inte tillgodoses av marknaden. Post- och telestyrelsen har även tagit fram föreskrifter om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster (PTSFS 2015:1) med stöd av förordning (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster.

PTS har beretts möjlighet att lämna synpunkter på Riksbankens e-kronaprojekt Rapport 2 och har med utgångspunkt från myndighetens verksamhetsområde följande synpunkter på förslaget.

PTS noterar att övergången från traditionella betaltjänster till digitala går fort och får allt större konsekvenser. Riksbankens e-krona är en intressant möjlighet som i framtiden skulle kunna bidra till att lösa flera av de utmaningar som uppstår till följd av digitaliseringen. PTS är därför positiv till Riksbankens förslag att fortsätta arbetet inom e-krona-projektet inklusive utformning och test av en eller flera tekniska lösningar för en e-krona och framtagande av konkreta förslag på de lagändringar som behöver göras för att Riksbanken ska kunna ge ut e-kronor.

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Valhallavägen 117 A
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00
Telefax: 08-678 55 05
pts@pts.se

*Tillgänglighet och användbarhet*

PTS är också positiv till att Riksbanken betonar att e-kronan ska vara tillgänglig och lätt att använda och att den i så stor utsträckning som möjligt ska kunna användas av de som av olika anledningar har svårt att använda digitala betaltjänstlösningar, till exempel äldre personer, personer med funktionsnedsättning och andra som av olika skäl står utanför det digitala samhället. PTS instämmer i Riksbankens bedömning att det inte kan förväntas att den privata marknaden fullt ut tar på sig uppgiften att hjälpa dessa personer. PTS anser dock att staten inte bara kan *välja* att ta ett ökat ansvar för dessa grupper, som Riksbanken uttrycker det, utan *måste* säkerställa att dessa grupper också har möjlighet att göra betalningar. PTS bedömer att det kan krävas både lagstiftande åtgärder och andra åtgärder som upphandling eller ekonomiska incitament för att trygga tillgången till betaltjänster för dessa grupper. PTS är därför positiv till att Riksbanken både lyfter lagstiftning som en möjlighet men även själv kan tänkas vilja erbjuda ett visst basutbud av tjänster för att säkerställa att det finns betaltjänster som kan anpassas till specifika målgrupper. PTS bedömer att om tillgången till användbara betaltjänster inte tillgodoses genom privata aktörer och Riksbankens försorg kommer andra delar av offentlig verksamhet behöva ta ett större ansvar för att tillgodose behoven genom manuell hjälp, som kan vara mindre effektiv och rättssäker och inskränka mer på människors personliga integritet. PTS anser därför att säkerställande av e-kronans tillgänglighet och användbarhet är av mycket stor vikt.

*Robusthet och beredskap*

PTS anser att de funktioner som en e-krona bör ha, som beskrivs i avsnitt 5.1, i hög grad överensstämmer med myndighetens syn på lämpliga egenskaper med tillägg för funktioner för att stärka e-kronans roll för totalförsvaret under höjd beredskap.

PTS är positiv till att Riksbanken betonar att e-kronan bör vara robust och att den kan bidra till stärkt beredskap. PTS anser emellertid att det är önskvärt med ett förtydligande av e-kronans roll när det gäller upprätthållande av elektroniska transaktioner för ett fungerande totalförsvar.

I avsnitt 1.3.2 så anges att e-kronan kan stärka beredskapen eftersom den privata marknaden inte kan förväntas ha samma intresse som staten av att tjänsterna har tillräcklig redundans och beredskap för att klara kris eller ofred. I detta sammanhang ser PTS likheter med området för elektroniska kommunikationer som liksom betalområdet är starkt beroende av den privata marknaden och har samma utmaningar när det gäller att säkerställa tjänsternas robusthet och resiliens. PTS har haft framgång med att reglera allmänna elektroniska kommunikationstjänster så att det finns krav på en grundläggande nivå av robusthet och driftsäkerhet som alla tillhandahållare måste leva upp till för inträde på marknaden. Det betyder att alla tjänster på marknaden har ett visst skydd även för händelse av kris eller krig, men kanske viktigast är att

tillhandahållare blir medvetna om de krav som samhället ställer på allmänna elektroniska kommunikationstjänster. De sårbarheter och incidenter som rapporteras hjälper PTS att uppmärksamma problem och rikta robusthetsinsatser till de områden där de gör störst nytta för att tjänsterna så långt det är möjligt ska fungera även vid allvarlig kris eller krig. Modellen kan utgöra inspiration för hur aktörer på en marknad för betaltjänster kan regleras.

PTS anser att en önskvärd egenskap för en e-krona, som är tänkt att fungera även under höjd beredskap där realtidsavveckling av betalningar inte kontinuerligt kan upprätthållas, är möjligheten att undvika fasta beroenden av realtidsbetalning och istället göra det möjligt att upprätta lokala noder för lokala betalningar. Betalningar behöver kunna avvecklas genom ”fördröjda realtidsbetalningar i grupp”, det vill säga att föra transaktionsinformation till ett avvecklingsinstitut i grupper genom andra metoder än en direkt förbindelse för att utföra clearing. Det är även av intresse att betalningar kan avvecklas lokalt mellan lokala deltagare utan centrala beroenden och därmed utan behov av konstant uppkoppling till en central resurs[1]. PTS vill även erinra om att det uppstår ömsesidiga beroenden i och med att sektorn för elektronisk kommunikation i sig är beroende av fungerande betalningar för att under långvariga avbrott säkerställa tillgång till reservkraft för kritiska noder.

Vidare önskar PTS betona vikten av att robustheten för hela e-krona-systemet, inklusive samtliga beroenden, beaktas när tillgängligheten för systemet diskuteras. Detta inkluderar samtliga användarapplikationer, den centrala e-krona plattformen, interna stödsystem, avvecklingssystem och externa system.

I avsnitt 5.2.3 anges att uppkoppling är ett krav för att undvika ”double spending”. För en fungerande krisberedskap vill PTS poängtera att om e-kronasystemet utformas så att realtidsavveckling är det enda sättet att avveckla så introduceras onödiga beroenden av kommunikationsnäten. Det ökar betalsystemets sårbarhet eftersom det inte är självklart att behovet av uppkoppling kan tillgodoses i situationer av kris och ofred. En betalning som är initierad bör kunna stå som utestående tilldess att den är bekräftad oberoende av betalarens eller avvecklingsinstitutets uppkoppling mellan sig.

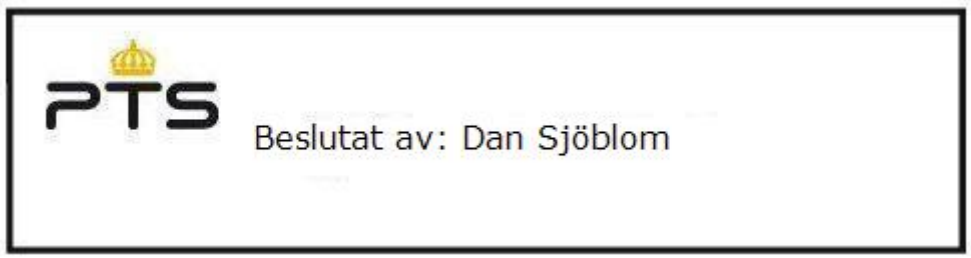
I övrigt hänvisar PTS till de svar som myndigheten lämnade på Riksbankens första rapport om e-kronaprojektet.

---

[1] Enligt Eric Brewers CAP-teorem behöver ett distribuerat system där information lagras i flera noder som utformas för att tåla fel i transmissionsnätet välja mellan att upprätthålla tillgänglighet eller riktighet. När ett nätverksfel uppstår kan systemet antingen fortsätta att svara på anrop efter bästa förmåga med en förhöjd risk för att det lämnar felaktiga (föråldrade) svar eller helt sluta svara på anrop för att upprätthålla riktigheten i alla noder. Avvägningen mellan dessa två garantier blir svårare sett från ett totalförsvarsperspektiv där viken av att upprätthålla en fungerande försörjningskedja och fungerande kommunikationer kan vara avgörande för utfallet av en händelse.

PTS bidrar gärna med stöd i det fortsatta arbetet med e-kronaprojektet.

Detta beslut har fattats av generaldirektören Dan Sjöblom. I ärendets slutliga handläggning har även handläggaren Fredrika Hed Rosén (föredragande), handläggaren Anna Wibom, avdelningschefen Olof Bjurö och chefsjuristen Karolina Asp deltagit. Vid föredragningen närvarade dessutom t.f. avdelningschef Ann Milton.



2019-01-31

Dnr 2018/1057

Sveriges Riksbank
103 37 Stockholm
(registratorn@riksbank.se)

# Remissvar – Riksbankens e-kronaprojekt delrapport 2
dnr 2018-01005

Riksgälden har fått möjlighet att lämna synpunkter på Riksbankens rapport: "Riksbankens e-kronaprojekt delrapport 2". Riksbanken önskar framför allt synpunkter på behovet av en e-krona och eventuella hinder och fördelar med en e-krona.

Riksgälden ställer sig positiv till att Riksbanken undersöker möjligheterna att utveckla de betalningsmedel och tjänster som Riksbanken tillhandahåller. Betalningsmarknaden genomgår stora förändringar och tjänster digitaliseras alltmer. Det är naturligt att Riksbanken bevakar detta och analyserar effekterna inom sina ansvarsområden. Flera centralbanker och organisationer runt om i världen har börjat studera digitala pengar de senaste åren och inte minst uppkomsten av det som kallas kryptovalutor. Det råder olika uppfattningar om hur centralbanker ska förhålla sig till kryptovalutor och också om centralbanker ska erbjuda digitala pengar direkt till allmänheten. Riksbankens analys skiljer sig något jämfört med andra centralbanker då den främst tar sin utgångspunkt i den minskade användningen av kontanter. Men Sverige är också ett av de länder där kontanter används minst som betalningsmedel.

Riksbanken beskriver på ett tydligt sätt i rapporten hur kontantanvändningen successivt har minskat i omfattning i Sverige. Det finns inga givna svar på varför kontanter minskar så mycket just i Sverige, men en ökad digitalisering av banktjänster och att handeln tagit ett allt större ansvar för kontanthantering är två troliga orsaker.

Riksgälden tolkar det som att huvudorsaken till att Riksbanken överväger att införa en e-krona är den minskade kontantanvändningen. Riksbanken definierar e-kronan som en insättning av svenska kronor på ett konto i Riksbanken alternativt ett de ligger lagrade digitalt på ett fysiskt medium exempelvis ett förbetalt kort. E-kronan är en direkt fordran på Riksbanken och därmed antas att de kan likställas med sedlar och mynt. Det är alltså ingen ny valuta som namnet kan antyda utan vanliga svenska kronor, men med den skillnaden att de står på konto i Riksbanken.

Eftersom Riksbanken lägger stor vikt vid den minskade kontantanvändningen i sin analys om varför e-kronan behövs är det naturligt att synpunkterna från Riksgälden börjar i den änden. Det är däremot så att en e-krona om den införs kan få stora konsekvenser inom

Riksgäldskontoret
ORG.NR. 202100-2635
POSTADRESS POSTAL ADDRESS SE-103 74 Stockholm Sweden
BESÖK VISITORS Olof Palmes gata 17
TELEFON TELEPHONE NAT. 08 613 45 00 INT. +46 8 613 45 00
TELEFAX NAT. 08 21 21 63 INT. +46 8 21 21 63
INTERNET riksgalden.riksgalden.se www.riksgalden.se

andra områden som inte är direkt kopplade till att sedlar och mynt börjar bli omoderna. Det gäller områden som finansiell stabilitet, statens roll på betalningsmarknaden, statens upplåning och vilken roll Riksbanken ska ha gentemot andra aktörer på finansmarknaden. Det är viktiga och komplexa områden och Riksgälden kommer därför att lämna vissa synpunkter även gällande dessa.

## Synpunkter avseende kontanter och e-kronan

Riksbanken menar att en e-krona skulle kunna upprätthålla statens erbjudande till allmänheten på betalningsmarknaden. Ett antal effekter lyfts i rapporten som måste hanteras av staten om inte Riksbanken agerar. För enkelhetens skull återges de kort här:

- Alla svenskar måste ha ett konto hos en privat aktör.
- Det kan uppstå monopolsituationer på betalningsmarknaden.
- De som har svårt att få betalkonton stängs ute.
- Betalningsmarknaden kommer att styras av kommersiella aktörer.
- Tilliten till det svenska penningsystemet riskerar att minska.

Alla de risker som Riksbanken ser är relevanta. Däremot anser Riksgälden att Riksbanken inte redovisar på ett tydligt sätt hur införandet av en e-krona kommer att minska de risker som identifierats eller om det finns andra alternativ att hantera riskerna än att införa en e-krona.

Två av frågorna berör personer som inte vill eller kan få bankkonton. Det är svårt att se hur de personerna skulle få det bättre med ett konto i Riksbanken eller värdebaserade e-kronor som lagras digitalt lokalt hos innehavaren. I den mån tekniken är ett hinder kommer dessa personer troligen inte attraheras mer av Riksbankens tekniska lösningar än de som erbjuds av andra aktörer. Grundläggande är också att man behöver ha tillgång till en smartphone eller andra tekniska hjälpmedel, vilket borde var ett lika svårt hinder för Riksbanken att komma förbi som för privata aktörer.

Banker kan sedan den 1 januari 2017 inte neka personer bosatta inom EES att öppna betalkonton med grundläggande funktioner. Villkoren är att man ska kunna legitimera sig och att penningtvättslagstiftningen följs. De personer Riksbanken avser att rikta sig mot kan inta omfatta särskilt många fler än vad lagstiftningen täcker in.

### Risker för monopolsituationer

Riksbankens andra farhåga är att om de inte agerar riskerar betalningsmarknaden att styras enbart av kommersiella aktörer och att det kan uppstå monopolsituationer. Resonemanget bygger på att det idag finns tillgång till kontanter och om de marginaliseras ytterligare kan andra betaltjänster bli dyrare för konsumenter. Det går förstås inte att utesluta, men skälet att kontanter idag upprätthåller konkurrensen på betalningsmarknaden känns långsökt. Även om vissa betalningar är gratis att utföra med kontanter är det i dagens digitaliserade

samhälle omständligt och förknippat med kostnader att använda kontanter. Det gäller exempelvis att betala räkningar kontant över disk och att lösa in utbetalningsavier.

Riksbanken håller det öppet i rapporten vilka tjänster man avser att konkurrera med på betalningsmarknaden. Riksgäldens syn är att staten bör överväga sin roll noga, samt hur man eventuellt ska konkurrera med privata aktörer och inte minst varför. Det är svårt att se att konkurrensen på betalningsmarknaden idag fungerar dåligt. Skulle det förändras i framtiden har staten möjlighet att agera genom tillsynsmyndigheter och lagstiftning.

Att utveckla betalningssystem är förenat med stora kostnader. De svenska bankerna har i flera fall valt att samarbeta för att fördela kostnaderna på flera parter. Rapporten berör inte hur Riksbanken avser att få täckning för sina kostnader för e-kronan. Ska den erbjudas gratis eller kommer någon form av avgift tas ut? Antagligen kommer utvecklingskostnaden för e-kronan att vara betydande och även när systemet är i drift kommer det att finnas kostnader som behöver täckas. Kostnadsfrågan är intressant ur flera perspektiv och särskilt om Riksbanken avser att konkurrera med privata aktörer på betalmarknaden. Förutom kostnaderna kommer Riksbankens intäkter att påverkas av en e-krona genom det så kallade seigniorage. Rimligen kommer det att bli större men det är inget som Riksbanken valt att ta upp i rapporten.

### Tilliten till penningsystemet

Den kanske mest centrala frågan som Riksbanken lyfter är tilliten till det svenska penningsystemet. Hela penningsystemet i Sverige och i de flesta andra länder bygger på förtroende. Det finns idag inget underliggande värde i pengarna eller något som backar upp dess värde.

Riksbanken skriver att skillnaden mellan pengar på ett vanligt bankkonto och ett konto hos Riksbanken är kreditrisken och likviditetsrisken. Den som har pengar på ett konto hos Riksbanken har en fordran på staten. Riksbanken noterar att det finns en statlig insättningsgaranti, men att den bara gäller upp till 950 000 kronor och att det kan ta upp till en vecka innan insättare kan få tillbaka sina pengar i händelse av konkurs.

Riksgälden anser att den nuvarande insättningsgarantin ger ett bra skydd för de allra flesta insättare i svenska banker. Det är få sparare som har mer pengar än maxbeloppet. De som har större belopp är framför allt företag. Ett införande av e-kronan skulle därför enligt Riksgälden inte tillföra särskilt mycket i termer av minskad kreditrisk för allmänheten. Funktionellt sett är bankmedel på upp till 950 000 kronor per konto i termer av kreditrisk lika säkra som e-kronor.

Innebörden av det Riksbanken skriver är att alla insättare i samtliga svenska banker när som helst ska kunna omvandla hela sitt sparkapital till statliga pengar genom insättningar i Riksbanken. Teoretiskt sett har allmänheten den möjligheten redan idag eftersom tillgången på sedlar och mynt är obegränsad. I praktiken är dock efterfrågan på kontanter låg, som Riksbanken själva har noterat. Det är förenat med kostnader att ha stora mängder kontanter. Kostnaderna att hålla stora mängder e-kronor skulle däremot vara mycket låg. Tröskeln för att flytta pengar blir därmed betydligt lägre. Riksgäldens syn är att detta

förändrar spelreglerna på de finansiella marknaderna, vilket i tider med finansiell oro kan skapa allvarliga risker och påverka den finansiella stabiliteten negativt.

## Synpunkter avseende finansiell stabilitet

I rapporten tar Riksbanken inte tydligt ställning till hur villkoren för e-kronan ska utformas. Riksgälden tolkar dock rapporten som att utbudet av e-kronan ska vara obegränsat i mängd och tillgängligt för alla. Den ska kunna vara kontobaserad men även så kallad värdebaserad. Båda formerna förutsätter centrala register där innehavarna registreras och alla transaktioner lagras. Att den värdebaserade e-kronan kommer att ha ett centralt register gör enligt Riksgälden att skillnaden mot en kontobaserad e-krona i praktiken är liten.

Vad gäller räntesättningen på e-kronan ska den värdebaserade e-kronan som huvudregel inte kunna ha ränta och den kontobaserade ska kunna ha ränta. Hur räntan ska bestämmas, givet att den får avvika från noll procent, framgår inte. Exempelvis om räntan ska kunna vara negativ och hur den ska sättas i förhållande till reporäntan är två viktiga frågor. Utan svar på detta blir det svårt att ta ställning till vilka konsekvenser en e-krona skulle kunna få för exempelvis penningpolitiken. Det kan beroende på hur villkoren utformas innebära att ytterligare ett penningpolitiskt instrument införs.

För den finansiella stabiliteten är det viktigaste ställningstagandet att utbudet av e-kronan är obegränsat. Givet att räntesättningen på e-kronan inte utformas så att den blir väldigt attraktiv jämfört med andra placeringsalternativ bör efterfrågan i normala tider inte bli så stor. I tider med finansiell oro är det däremot sannolikt att prissättningen på marginalen för e-kronan är av mindre betydelse. Det kommer då i första hand att efterfrågas riskfria placeringar, vilket e-kronan erbjuder. Det är svårt att uppskatta sannolikheter och olika utfall för scenarion för framtida finansiell stress, men det är inte omöjligt att efterfrågan på e-kronan kan bli väldigt stor.

### Bankernas marknadsfinansiering

Riksgälden håller med Riksbanken om att e-kronan kan göra att bankernas inlåning kan bli en mindre stabil finansieringskälla. I tider med normala finansiella förhållanden är det troligt att bankerna som grupp kan hantera uttag från inlåningskonton. Större banker med tillgång till marknadsfinansiering kan troligtvis på marginalen öka sin marknadsupplåning utan större effekter. De flesta mindre banker har däremot inte tillgång till marknadsfinansiering utan är helt beroende av inlåningskonton. Riksgälden noterar även att Riksbanken i andra sammanhang för fram att bankernas förhållandevis stora grad av marknadsfinansiering utgör en risk för det finansiella systemet.

### E-kronans effekter vid finansiell oro

I en situation där det finns oro för om en bank kan fullgöra sina finansiella åtaganden kommer e-kronan att bli ett attraktivt placeringsalternativ. Riksgälden håller med Riksbanken om att det som kallas för bank-run kan uppstå även utan e-kronan. Den underliggande orsaken till en enskild bank-run skulle troligtvis vara ett för högt risktagande i

den bankens verksamhet eller bara misstanken att så är fallet. Däremot skulle det bli avsevärt lättare att flytta pengar till ett säkert statligt alternativ med e-kronan, vilket enligt Riksgälden kan underlätta och påskynda en bank-run. Det är svårt för enskilda individer och företag att bedöma riskerna med en banks verksamhet. Om det finns minsta misstanke om att pengarna inte är säkra är incitamenten starka att flytta dem någon annanstans, särskilt om det är enkelt.

Allmänheten skulle kunna uppfatta e-kronan som säkrare än den statliga insättningsgarantin trots att de är likvärdiga avseende kreditrisk. Det äventyrar i så fall legitimiteten för insättningsgarantin. Ett av huvudsyftena med insättningsgarantin, förutom att vara ett konsumentskydd, är att värna den finansiella stabiliteten bland annat genom att förhindra uppkomsten av bank-run. E-kronan skulle kunna motverka detta syfte och istället underlätta utflöde från banken till e-kronor med följden att situationen skulle destabiliseras och syftet med insättningsgarantin motverkas. Insättningsgarantin följer dessutom internationellt harmoniserade regler inom EU som Sverige måste följa.

**Riksbankens roll vid finansiell oro**

Riksbanken beskriver i rapporten att de har de verktyg som kan hantera finansiell oro och en bank-run för såväl enskilda banker som för hela banksystemet. Analysen tar sin utgångspunkt i att Riksbanken kan skapa obegränsat med likviditet i svenska kronor. Riksbanken behöver dock säkerheter för sin utlåning till bankerna för att inte ta på sig riskerna själva. Det kan vara svårt för bankerna att uppbringa säkerheter under stor finansiell oro. Troligen kommer bankerna samtidigt även att ha svårt att refinansiera sin upplåning i utländsk valuta. Riksbanken skriver att man kommer vara tvungen att fatta många beslut ad-hoc under sådana omständigheter.

Givet att en situation med allvarlig finansiell oro uppstår finns det en inte obetydligt risk att Riksbanken kan komma att få en stark ställning som finansiell intermediär om en e-krona införs. Riksbanken kommer då att behöva bedöma vilka som är kreditvärdiga, vilket banker annars normalt sett gör.

Riksgälden anser att det är onödigt att bygga ett system som ökar riskerna för finansiell instabilitet. Sannolikheterna för både enskilda bank-run och en systemkris är möjligen små men de värsta utfallen är väldigt allvarliga. Beslut att ändra ett system, och som har effekter på exempelvis insättningsgarantin, kan inte fattas lättvindigt och det är därför nödvändigt att konsekvenserna för den finansiella stabiliteten av en e-krona utreds mycket noggrant i en statlig utredning.

## Synpunkter avseende statens roll i betalningssystemet och statens upplåning

### E-kronan och beredskap

Riksbanken framhåller att e-kronan kommer att ha en viktig beredskapsfunktion. Bland annat menar man att den privata marknaden inte kan förväntas ta hela ansvaret för att betalningar fungerar i situationer av kris eller ofred. Riksgälden håller med om att beredskapsfrågan för betalningar är något som staten måste vara med och ta ansvar för. Däremot är det svårt att förstå, utifrån informationen i Riksbankens rapport, hur e-kronan kommer att vara mindre sårbar än andra typer av digitala betalningar.

Det är förstås möjligt för Riksbanken att bygga upp ett nytt slutet betalningssystem med en egen och oberoende infrastruktur. Ett helt parallellt system skulle möjligen klara kriser bättre än de system som finns idag, men det är inte vad som beskrivs i rapporten. Där menar Riksbanken att e-kronasystemet ska vara integrerat med de flesta befintliga betalningssystem och att privata aktörer ska kunna erbjuda betalningstjänster i e-kronasystemet. För att e-kronasystemet ska fylla en beredskapsfunktion krävs att det i någon del är oberoende av andra system.

Riksgälden anser att beredskapen i betalningssystemet generellt och i den statliga delen av betalningssystemet behöver utvecklas i samarbete mellan myndigheter och andra aktörer.

### Samordning av konton med statlig kreditrisk behövs

Riksgälden anser att staten bör ta ett helhetsgrepp över vilka olika statliga pengar som ska erbjudas och inte minst hur de ska prissättas. Riksbanken menar att ett av huvudsyftena med e-kronan är den låga kreditrisken. E-kronan skulle bli ett digitalt komplement till sedlar och mynt.

För de som vill ha statlig kreditrisk finns redan idag ett antal digitala alternativ. Det finns skattekontot, där det gjorts stora insättningar de senaste åren främst på grund av att räntesättningen varit för fördelaktig.

Riksgälden emitterar statsobligationer och statsskuldväxlar, av vilka de första blev digitala 1993. Det är fullt möjligt för allmänheten att köpa statsskuldväxlar och statsobligationer även om det är relativt besvärligt för mindre belopp. Riksgälden gjorde försök att sälja statspapper direkt i primärmarknaden till allmänheten i början av 2000-talet men efterfrågan var då låg. Riksgälden har både möjlighet och lång erfarenhet av att erbjuda olika sparprodukter som är anpassade till allmänheten, exempelvis premieobligationer och inlåningskonton.

Det finns som tidigare nämnts även den statliga insättningsgarantin som garanterar insättningar upp till 950 000 kronor på privata bankkonton. Det pågår en statlig utredning om hur statliga utbetalningar från välfärdssystemen ska samordnas. Ett alternativ som utreds är att införa ett statligt medborgarkonto. Skulle e-kronan införas blir det ytterligare ett statligt alternativ. Riksgälden anser att det måste utredas hur villkoren och prissättning av

statliga pengar ska samordnas så att det inte uppstår negativa bieffekter som exempelvis arbitragemöjligheter.

### Riksbankens roll och e-kronans tjänsteutbud

Riksbanken håller frågan öppen vilka betalningstjänster som ska gå att utföra i e-kronasystemet. Riksbanken menar att tjänster kan erbjudas i egen regi eller genom privata leverantörer. Det är stor skillnad på vilken roll Riksbanken kommer att ha i det finansiella systemet beroende på hur e-kronan utformas och vilket tjänsteutbud som kommer att erbjudas. Det kan bli så att Riksbanken ska agera både som traditionell centralbank och en kommersiell bank samtidigt. De intressekonflikter som kommer uppstå ska vägas mot de eventuella fördelar som kommer av att Riksbanken konkurrerar med kommersiella banker.

Riksgälden anser att om staten ska konkurrera med kommersiella aktörer på betalningsmarknaden måste det först vara föremål för en ordentlig offentlig utredning. Beslutet är av sådan betydelse att det ska fattas av riksdagen och inte på myndighetsnivå.

### Riksgäldens roll i betalningssystemet

Riksgälden ansvarar för betalningsmodellen för statliga myndigheter. Myndigheterna utför i huvudsak sina betalningar ute i banksystemet genom att avropa betaltjänster i de ramavtal som upphandlats av Riksgälden från banker och kortföretag. All likviditet från myndigheternas betalningar samlas dagligen på Riksgäldens centralkonto i Riksbanken. Det sker genom reglering av Riksgäldens toppkonton i ramavtalsbankerna, där nettot av myndigheternas betalningar samlas. Enskilda myndigheter har alltså varken tillgodohavanden eller skulder på sina bankkonton vid dagens slut. Detta regleras istället mot staten på myndigheternas konton i Riksgälden. Inom ramen för den nuvarande betalningsmodellen ser Riksgälden inget behov av att myndigheterna samtidigt skulle ha konton i Riksbanken.

En tjänst som Riksgälden har handlat upp av en bank är förbetalda bankkort, som används av cirka 50 myndigheter. Tjänsten möjliggör bland annat utbetalningar av pengar till personer som saknar svenska bankkonton. En stor användare är Migrationsverket som på det sättet kan betala ut ersättning till asylsökande. Tjänsten används även av andra myndigheter bland annat för att det är enklare och säkrare än kontanthantering. Tjänsten har likheter med de funktioner som Riksbanken eftersträvar med den värdebaserade e-kronan. Det är också ett slutet system, vilket innebär att säkerhets- och penningtvättsfrågor är hanterade.

### Statens upplåning

Efterfrågan på e-kronan kommer förenklat sett att bero på räntevillkoren, graden av finansiell stress och hur enkelt det blir att sätta in och ta ut pengar. Riksgälden antar att räntevillkoren för e-kronan på ett eller annat vis kommer att sättas utifrån nivån på reporäntan alternativt ha en fast nollränta.

Riksbanken kommer att bli en konkurrent till Riksgälden till upplåning på korta löptider. Enligt grundläggande ränteteori påverkas räntan för längre löptider av förväntningar för den

framtida utvecklingen av korta räntor, exempelvis reporäntan. Det skulle också beroende på villkoren kunna bli så att ränteförväntningarna istället baseras på räntan för e-kronan.

Prissättningen av räntebärande papper påverkas också enligt grundläggande teori av utbud och efterfrågan i enskilda segment av räntekurvan. Med e-kronan kommer det att finnas obegränsat med utbud i den allra kortaste delen på räntekurvan till en fast ränta. Det innebär att Riksgälden får konkurrera med pris längre ut på räntekurvan för samma kreditrisk. Förenklat sett innebär det att ju högre efterfrågan blir på e-kronan desto högre räntor kommer Riksgälden att behöva betala på statsskulden.

I en situation med finansiell oro och där efterfrågan på e-kronan blir väldigt stor kan det betyda att det blir väsentligt dyrare för Riksgälden att låna eller i värsta fall att det blir svårt att låna. Till skillnad från Riksgäldens upplåning kan inte e-kronan finansiera statens verksamhet och finansiella åtaganden, såsom utbetalningar från myndigheter, återbetalning av befintliga lån och räntebetalningar. Riksgälden har inte och får inte ha finansiella reserver som kan användas i de fall det är svårt att låna, utan statens upplåning utförs i princip dag för dag.

## Riksgäldens slutsatser

Riksbanken lyfter den minskade kontantanvändningen som huvudorsaken till att man vill införa en e-krona. Riksbanken redovisar däremot inte i vilken mån det är ett problem och hur en e-krona ska lösa det. Det grundläggande syftet är därför inte tydligt.

Riksgälden har i detta svar lyft ett antal andra frågor som kommer att påverkas på ett väsentligt sätt om en e-krona införs. Riksgäldens svar är inte heltäckande. Det finns många oklara frågor förknippade med e-kronan och Riksgälden har framför allt tagit upp de som är mest relevanta för sin verksamhet.

Det finns stora frågetecken om rollfördelningen inom staten och hur staten som helhet ska agera på betalningsmarknaden gentemot andra aktörer om en e-krona införs. Det är också oklart om och i så fall på vilket sätt Riksbanken har för avsikt att konkurrera med kommersiella banker. För att e-kronasystemet ska fylla en beredskapsfunktion krävs att det i någon del är oberoende av andra system.

Det finns redan idag ett antal digitala alternativ för den som vill placera pengar med statlig kreditrisk. E-kronan skulle bli ytterligare ett. Riksgälden bedömer att statens upplåning riskerar att bli dyrare med en e-krona.

För den finansiella stabiliteten skulle en e-krona tillföra nya risker som det inte finns några erfarenheter av varken i Sverige eller internationellt. De möjliga konsekvenserna är oöverblickbara, främst eftersom e-kronan skulle erbjuda en alternativ och total insättningsgaranti.

Hur villkoren för e-kronan ska utformas är inte närmare preciserat vilket gör det svårt att analysera effekter på exempelvis penningpolitiken. Riksgälden har inte berört de legala aspekterna, men de kommer att bli omfattande och bör inte utredas av en enskild myndighet.

Riksgälden anser att införandet av en e-krona som beskrivs i Riksbankens rapport måste föregås av en statlig utredning med ett brett uppdrag. Det finns alltför många frågetecken som är obesvarade och där de möjliga konsekvenserna är så stora att det är beslut som i slutänden måste fattas av riksdagen.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Hans Lindblad beslutat, efter föredragning av Tord Arvidsson.

Lindblad Hans, beslutande

Arvidsson, Tord, föredragande

Skatteverket

Datum 2019-01-21
Dnr 202-460702-18/112

Sveriges Riksbank
103 37 Stockholm

SVERIGES RIKSBANK
Registratorn
Ink. 2019 -01- 24
Dnr 2018-01005

# Riksbankens e-kronaprojekt

Dnr 2018-01005

## 1 Sammanfattning

Skatteverket ser positivt på att Riksbanken funderar på vilken roll banken bör ha i en mer digitaliserad värld och som ett led i detta undersöker möjligheten att ge ut en e-krona. Som Riksbanken uppmärksammar kan dock introduktionen av en e-krona få potentiellt stora negativa konsekvenser för penningpolitiken och för den finansiella stabiliteten. Dessa effekter är svårbedömda och bör utredas noggrant. Det är också oklart huruvida intäkterna av att bygga upp ett parallellt system med en e-krona överstiger kostnaderna för ett sådant och hur detta jämförs med intäkter och kostnader av förändrade regleringar. Skatteverket anser därför att en eventuell introduktion av en e-krona bör prövas på politisk nivå och utredas genom en statlig utredning.

## 2 Skatteverkets synpunkter

### 2.1 Oklart om motiven för ett införande är tillräckligt starka

Riksbanken föreslår i sin utredning att de fortsätter utreda möjligheterna för en e-krona. Detta med fokus på att legalt utreda Riksbankens mandat gällande digitala pengar samt att bygga och testa ett tekniskt förslag på en gångbar e-krona.

Som argument för behovet av en e-krona använder Riksbanken bland annat att:

- Användningen av kontanter minskar snabbt. Staten behöver bistå grupper som har svårt att använda digitala betalningslösningar.
- Staten behöver ha en roll på betalmarknaden för att kunna ge allmänheten fortsatt tillgång till ett riskfritt och statligt garanterat betalningsmedel.
- Det finns ett behov av ett statligt system för ökad cybersäkerhet.
- Det finns ett behov av ökad konkurrens på betalmarknaden. Marknader med starka nätverkseffekter tenderar att bli naturliga monopol som kan ta ut övervinster.

Skatteverket ser positivt på att Riksbanken undersöker möjligheten att ge ut en digital valuta. Det är dock oklart hur introduktionen av en e-krona ska kunna lösa alla behov som målas upp, som exempelvis minskad tillgång och användbarhet för kontanter samt tendenser till övervinster. Det är också oklart om vissa behov, som ett statligt garanterat betalningsmedel, istället skulle kunna mötas genom ett förändrat regelverk i form av mer omfattande insättningsgaranti. I slutändan uppstår frågan om intäkterna av att bygga upp ett parallellt system överstiger kostnaderna av ett sådant och hur detta jämförs med intäkter och kostnader av förändrade regleringar.

**Postadress:** 171 94 SOLNA **Telefon:** 0771-567 567
**skatteverket@skatteverket.se, www.skatteverket.se**

## 2.2 Effekter på penningpolitik och finansiell stabilitet bör utredas

Som Riksbanken uppmärksammar kan introduktionen av en e-krona få potentiellt stora negativa konsekvenser för penningpolitiken och för den finansiella stabiliteten. Hur stora dessa effekter blir beror bland annat på efterfrågan på e-kronor och det i sin tur beror på hur e-kronan utformas. Effekter som Riksbanken nämner är exempelvis att en e-krona utan ränta kan leda till att räntepolitikens manöverutrymme minskar då reporäntans effektiva nedre gräns höjs till noll. En e-krona utan ränta kan också leda till att effekten av kvantitativa lättnader, då Riksbanken köper statsobligationer med längre löptid och tillför marknaden likviditet, försvagas. I tider av finansiell oro underlättar e-kronan möjligheterna för allmänheten att flytta ut sina tillgångar, vilket gör systemet mer instabilt.

Detta är svårbedömda effekter på en rad samhällsområden som bör utredas noggrant. Skatteverket anser därför att en eventuell introduktion av en e-krona bör prövas på politisk nivå och utredas genom en statlig utredning. Frågorna är sannolikt för omfattande för att inlemmas i den pågående Riksbanksutredningen.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av analyschefen Eva Samakovlis. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Rosengren och analytikern Sara Lövgren.

Katrin Westling Palm

Eva Samakovlis

Sparbankernas Riksförbund

Riksbanken
registratorn@riksbank.se

Dnr 2018-01005

## Yttrande över "Riksbankens e-kronaprojekt delrapport 2"

Sparbankernas Riksförbund, nedan benämnt "Förbundet", har beretts möjlighet att lämna synpunkter på Riksbankens e-kronaprojekt delrapport 2, nedan nämnt "förslaget".

*Sammanfattande synpunkter*

Förbundet är positivt inställt till att Riksbanken fortsätter att utreda lämpliga former för Riksbanken att tillhandahålla e-krona . Förbundet anser således inte att frågan om behov av e-krona är tillräckligt utredd för att slutlig ståndpunkt kan intas. Enligt Förbundet behöver en eventuell fortsatt utredning klarare precisera vilka behov som en e-krona avses tillfredsställa och därtill förklara varför e-kronan är att föredra istället för andra alternativ.

I det följande redovisar Förbundet sina synpunkter beträffande några specifika delar av förslaget.

*Robusthet och krisberedskap i betalsystemet*

Tillhandahållandet av en e-krona förefaller förutsätta att en rad tekniska utmaningar löses, för att robustheten i de tekniska systemen ska säkerställas. Således torde lösningen behöva vara separerad från beroende av andra system, något som kan förmodas vara mycket kostsamt att åstadkomma. Om internet och telenäten 4G och 5G har slagits ut eller av någon anledning inte fungerar, behöver e-kronan tillhandahållas i en helt egen lösning vid sidan om de sagda, för att alltid vara användbar. Förbundet kan inte se att denna fråga utvecklas i rapporten och har för närvarande ingen uppfattning om huruvida det kan vara realistiskt att staten ska bygga ut en sådan lösning.

För att syftet ska uppfyllas ur ett beredskapsperspektiv måste systemet med icke fysisk valuta kunna hantera hela betalsystemet, inte enbart ersätta dagens fysiska pengar. En e-krona måste dessutom kunna hanteras både inom och utom landets

gränser, vilket torde innebära ytterligare en utmaning. Om e-kronan är avsedd att vara en robust funktion, som inte fallerar när andra betalsystem fallerar, behöver omfattningen av sådana särskilda arrangemang som erfordras för ändamålets uppfyllelse beskrivas väl, innan någon meningsfull uppfattning i frågan om robustheten kan skapas. En viktig fråga i detta hänseende är frågan om hur kostnaderna för e-kronans förverkligande ska bäras av samhällets olika delar.

*Tillgänglighet till kontanter*

Många människor befinner sig idag i, eller upplever sig befinna sig i, ett digitalt utanförskap då det gäller betalsystemet. För det stora flertalet är anledningen att de inte vill vara en del av digitaliseringen, såväl beträffande betalsystemet som informationssystemet. För andra är anledningen att de ofrivilligt ställts utanför möjligheten att använda systemen. Det kan handla om rent tekniska skäl som otillförlitligt bredband eller oförmåga att möta de krav som digitaliseringen ställer användaren, eller andra anledningar.

Förbundet har svårt att se på vilket sätt som en e-krona skulle erbjuda möjlighet till förändring för aktuella grupper. Förbundet antar t.om att ett nytt betalsystem för vissa skulle kunna framstå som ytterligare en digital komplikation. Ändamålet att tillgängliggöra e-pengar på ett önskvärt sätt till allmänheten förefaller enligt Förbundets uppfattning inte kunna uppfyllas genom tillhandahållande av e-krona.

För Sparbankerna är kategorin i digitalt utanförskap mycket angelägen.
Förbundet vill därför i sammanhanget gärna upplysa om den satsning som Förbundet tillsammans med Bankföreningen har genomfört under namnet "Oanade möjligheter". Ändamålet med satsningen har varit att ge utbildning till behövande om digitaliseringens möjligheter med avseende på betalsystemet och t ex myndighetskontakter som kräver digitalisering.

*Ge allmänheten tillgång till centralbankspengar*

Utredningen utgår från förutsättningen att allmänheten måste ha tillgång till "centralbankspengar" eller statligt garanterade pengar och att e-kronan är avsedd att fylla samma funktion som kontanter i detta avseende. Förbundet uppfattar mot denna bakgrund att e-kronan måste kunna användas som ett betalmedel även i handeln. Om e-kronan av allmänheten uppfattas som attraktiv kommer handeln av kommersiella anledningar tvingas anpassa sig och bära kostnaderna för att kunna acceptera betalningar i e-krona. Om allmänheten inte finner e-kronan attraktiv, kommer inga incitament uppkomma för handeln att acceptera e-kronan. Om inte

handeln genom lag ska tvingas att acceptera e-kronan, förefaller det enligt Förbundet vara nästan omöjligt att skapa attraktivitet i e-kronan för allmänheten. En sådan åtgärd är dock av mycket ingripande och betungande karaktär för handeln och Förbundet ställer sig undrande till om e-kronan är så angelägen att genomföra, att sådana åtgärder kan motiveras.

*Kreditrisk och likviditetsrisk i centralbankspengar*

Förbundet menar att resonemanget om den lägre kredit- och likviditetsrisken i centralbankspengar inte har någon praktisk mening och anser att systemet med insättningsgaranti är tillräckligt för att allmänheten ska känna förtroende för betal- och insättningssystemen. Om allmänheten hade upplevt ovisshet ifråga om stabiliteten i betalnings- och insättningssystemen p.g.a. kredit- och likviditetsrisk hos bankerna, så borde inte användningen av kontanter ha minskat på det sätt som skett.

*Ränta*

Förbundet anser att ett konto för e-kronor i Riksbanken inte ska vara förenat med någon ränta över huvud taget. Anledningen är att systemet annars kan komma att användas som en regulator för överskottspengar – något som knappast kan vara ett ändamål med e-kronan.

*Ryktesrisk*

Förbundet uppfattar att det kan finnas risker för den finansiella stabiliteten med att anföra som skäl för e-kronans genomförande, att det är angeläget att tillhandahålla allmänheten strukturer för insättningar och betalningar som har till ändamål att vara tryggare och säkrare än de lösningar som idag tillhandahålles genom banksystemet.

*Slutliga kommentarer*

Förbundet är positivt till en fortsatt utredning av frågan om en icke fysisk statlig valuta, trots att Förbundet anser att det mot bakgrund av den föreliggande rapporten är svårt att se någon reell nytta med en sådan valuta. Förbundet betraktar frågan om e-krona som ett embryo till en konceptuellt ofullbordad idé, långt ifrån den konkretion som krävs för att egentliga uppfattningar i saken kan byggas.

Sparbankernas Riksförbund

En av de grundläggande frågorna som behöver utredas och förklaras grundligt är formerna för det tekniska tillhandahållandet av e-kronan. För Förbundet framstår inga alternativ till internet som realistsiska i tillhandahållandet. Förhållandet att cyberrisker framhålls som ett hot mot dagens internetbaserade betalningssystem innebär att säkerheten i tekniken för e-kronan är särskilt angelägen att förklara.

Stockholm den 1 februari 2019

SPARBANKERNAS RIKSFÖRBUND

Ewa Andersen
Verkställande Direktör

Bengt Nordström

Svenska Bankföreningen
Swedish Bankers' Association

**REMISSYTTRANDE**

Vår referens: 2018/10/009
Er referens: Dnr 2018–01005



2019-01-31

Riksbanken
registratorn@riksbank.se

**Bankföreningens synpunkter på *Riksbankens e-kronaprojekt delrapport 2***

**Sammanfattande synpunkter**

Bankföreningen välkomnar att Riksbanken är tidiga med att analysera behovet och konsekvenserna av att införa en svensk digital centralbanksvaluta, e-kronan. Analysen visar att en e-krona skulle påverka ett antal samhällsområden där Riksbanken saknar särskild kunskap och kompetens. Det fortsatta utredningsarbetet bör därför omfatta ett bredare samhällsperspektiv så som krisberedskap. Ansvaret för att alla effekter utreds och beaktas vilar ytterst på riksdag och regering.

Bankföreningen ser ökad robusthet i betalningssystemet och krisberedskap som de främsta potentiella fördelarna med en e-krona. En sådan e-krona, vilken kräver en helt eller delvis parallell infrastruktur, är däremot kostsam att införa och heller inte det enda tänkbara sättet att öka robustheten. Det behöver därför utredas ytterligare om en e krona är det mest kostnadseffektiva sättet att öka robustheten i betalningssystemet. Utöver ökad robusthet ser Bankföreningen inte något större behov av en e krona. Till exempel är det oklart hur en e-krona skulle öka tillgängligheten och förenkla vardagen för personer i digitalt utanförskap eller med olika funktionsvariationer.

En e-krona kan få konsekvenser för både det finansiella systemets funktionssätt och implementeringen av penningpolitiken, vilket kan medföra vissa risker. Internationella bedömare har lyft fram att en e-krona kan innebära en risk mot den finansiella stabiliteten eftersom den kan göra finansieringen av bankernas krediter till företag och hushåll mindre stabil. En e-krona som inte tillåter negativ ränta skulle begränsa möjligheten att bedriva kontracyklisk penningpolitik och därmed kunna medföra betydande samhällsekonomiska kostnader. Bankföreningen ser ett behov av fördjupad analys på dessa områden.

Det är alltså viktigt att frågan utreds noggrant. Det måste få ta tid för regering och riksdag att närmare precisera Riksbankens legala utrymme för att introducera en eventuell e-krona.

Besök (Visit):
Blasieholmsgatan 4B
Stockholm
Sverige (Sweden)

Post:
Box 7603
SE-103 94 Stockholm
Sverige (Sweden)

t: +46 (0)8 453 44 00

e: info@swedishbankers.se
www.swedishbankers.se

## Inledning

Bankföreningen välkomnar att Riksbanken utreder möjligheterna och riskerna med att ge ut en svensk digital centralbanksvaluta, så kallad e-krona. Vi ser det som positivt att Riksbanken har agerat framåtblickande. Digitala centralbanksvalutor är ett nytt och outforskat område. Minskad kontantanvändning, som en konsekvens av digitalisering, leder till att vi som samhälle bör utvärdera vårt befintliga betalningssystem för att säkerställa förtroendet, driftsäkerheten och robustheten i systemet även i framtiden.

Att ta ställning till om Sverige ska introducera e-kronor måste därför få ta tid. Bankföreningen välkomnar en fortsatt analys, så att både relevanta aktörer och allmänheten kan få ökad förståelse för konsekvenserna av en e-krona på de svenska betalnings- och kreditmarknaderna, den finansiella stabiliteten och för penningpolitiken.

Enligt Bankföreningens bedömning skulle en e-krona inte tillföra något väsentligt samhällsekonomiskt värde i normala tider. Om det ordinarie betalningssystemet skulle ligga nere, till exempel på grund av krig eller kris skulle ett alternativt betalningssystem ha ett värde. För det fortsatta analysarbetet anser Bankföreningen att det viktigaste är att undersöka mer konkret om, och i så fall hur, en e-krona kan förstärka robustheten i betalningssystemet i händelse av krig eller kris. I vårt remissvar berör vi dock många andra frågor som tillgänglighet till betalningar för grupper som har svårigheter med dagens digitala betalningslösningar och hur en e-krona kan påverka den finansiella stabiliteten, kreditmarknaden och penningpolitiken.

I Riksbankens rapport anges ett flertal relevanta konsekvenser av en e-krona. Vi anser dock att denna analys vare sig är tillräckligt bred eller tillräckligt djup och menar att det finns ett behov av att utreda effekterna av en e-krona vidare. Till stor del berör frågorna relaterade till en eventuell e-krona områden där andra aktörer än Riksbanken har mer kompetens och erfarenhet. Det bör göras en heltäckande analys som omfattar effekterna på hela samhället. Det yttersta ansvaret för att alla effekter utreds och beaktas vilar på riksdagen och regeringen.

Riksbanken har i e-kronaprojektet inriktat sitt arbete på att undersöka om det är önskvärt att allmänheten får tillgång till digitala centralbankspengar. Andra länder har inriktat sitt arbete med nya användningsområden för digitala centralbankspengar mot att stärka och effektivisera olika clearing- och settlementprocesser. Bankföreningen och ett antal intresserade banker skulle gärna vara med och bidra om Riksbanken skulle vara intresserade av att, som ett första steg, diskutera möjligheten att driva utvecklingen i denna riktning tillsammans med bankkollektivet i Sverige. Vi utvecklar denna möjlighet i bilaga 1.

## 1. E-kronans effekter på betalningssystemets infrastruktur

Två huvudmotiv för Riksbanken att införa en e-krona är att öka robustheten och krisberedskapen i betalningssystemet samt att öka tillgängligheten till betalningar för grupper som av olika anledningar har svårt att använda dagens betalningslösningar. Bankföreningen ser positivt på dessa intentioner och ser också möjligheter att stärka robustheten och krisberedskapen i systemet, förutsatt att Riksbanken är beredd att investera och bära de kostnader som krävs. Däremot har Riksbanken inte konkretiserat hur en e-krona skulle öka tillgängligheten till betalningar för olika grupper som har svårt att använda dagens betalningslösningar. Det är därför angeläget att undersöka om en eventuell e-krona verkligen kan öka tillgängligheten i betalningssystemet.

En värdebaserad e-krona har många likheter med det cash-kort som fanns åren 1998–2004. Här följer därför en sammanfattning av erfarenheterna av cash-kortet. Det lanserades i slutet på 1990-talet av ett antal svenska banker. Trots stora investeringar fanns det aldrig någon efterfrågan på cash-kortet från vare sig konsumenterna eller handeln. Av ett antal orsaker blev cash-kortet aldrig framgångsrikt:

- Butiker saknade intresse av att hantera betalningar med cash-kortet.
- Kunderna ville inte ha två parallella infrastrukturer som inte var kompatibla med varandra, varken beträffande korten och kortläsaren (dvs. olika kort och olika läsare). Detta gjorde det svårt för konsumenterna och butikerna att använda systemet. Konsumenterna var konfunderade eftersom de var tvungna att fylla på kortet. För de kort som hade både chip och magnetremsa var det svårt att förstå vilken av dem man egentligen betalade med.
- För butikerna skapades ytterligare komplexitet eftersom de var tvungna att köpa in en extra kortläsare som få förstod och som ledde till ökad administration. Det var inte ovanligt att butiker undvek att ha den extra kortläsaren framme.
- För bankerna blev det en snårig administration vilket resulterade i kundklagomål.

Konsumentnyttan som cash-kortet avsåg att tillhandahålla är idag tillgodosedd av befintliga kortbetalningslösningar. Idag går auktorisation för kortbetalning (chip+pin) oerhört fort vilket det inte gjorde för tjugo år sedan. De senaste åren har dessutom användningen av olika smidiga tillämpningar av mobila betalningslösningar, framförallt Swish, närmast exploderat. Erfarenheten från cash-kortet och Swish visar att om man ska få med både konsumenterna och handeln på tåget måste produkten möta en efterfrågan för att kunna etableras brett. Det är oklart vilket behov en e-krona skulle uppfylla för konsumenterna.

Ett argument som framförts är att en e-krona skulle ge allmänheten tillgång till centralbankspengar på ytterligare ett sätt, utöver dagens kontanter i form av sedlar och mynt. Det är dock oklart varför det skulle vara viktigt. För allmänheten är centralbankspengar och affärsbankspengar normalt sett helt ekvivalenta. Att säga att e-kronor är bra för att det ger allmänheten tillgång till elektroniska centralbankspengar är en tautologi, eftersom definitionen av e-kronor är att det är elektroniska centralbankspengar som är tillgängliga för allmänheten.

För affärsbankspengar som omfattas av insättningsgarantin borde skillnaden mot centralbankspengar vara marginell. Staten har genom insättningsgarantin, och inte kontanter, bidragit till att stärka allmänhetens förtroende för sektorn. Det torde tack vare insättningsgarantin finnas få säkrare platser att förvara pengar på än i elektroniska konton hos en bank. Insättningsgarantin fungerar således som en proxy för centralbankspengar och upprätthåller förtroendet för betalningssystemet.

### 1.1 Robusthet och krisberedskap i betalningssystemet

Om syftet med att införa en e-krona är att stärka beredskapen för betalningar i kris så bör e-kronan vila på en separat infrastruktur skild från de kommersiella bankernas infrastruktur. Om e-kronan ska fylla ett beredskapssyfte så behöver den därför både vara distribuerad till svenska konsumenter och fungera innan krisen är ett faktum. Frågan om off-linefunktionalitet aktualiseras. Riksbanken bör i det fortsatta arbetet konkretisera hur det är tänkt att fungera och vilka egenskaper som gör ett e-kronasystem säkrare än bankernas befintliga system och betaltjänster.

I Riksbankens rapport "*Betalningsrådets scenarioanalys för betalningar i kris*" dras slutsatsen i basscenariot att majoriteten av hushållen har ett konsumtionsbehov som inte uppfylls baserat på deras innehav av kontanter och basvaror vid en längre störning. Off-line-betalningar i butiker respektive off-line-uttag i uttagsautomater, det vill säga transaktioner som sker utan täckningskontroll, skulle kunna utgöra en reservlösning för dessa hushåll. Hushåll med få kort i förhållande till sitt konsumtionsbehov har ett större behov av stöd för off-line-transaktioner jämfört med hushåll med fler kort eller mindre konsumtionsbehov.

Bankföreningens bedömning är att kontanter sedan cirka tio år inte längre är ett alternativ för betalningar i krissituationer. Orsaken till det är framför allt en begränsad transportkapacitet från Riksbankens enda depå utanför Arlanda till de ca 3 000 uttagsautomaterna runt om i Sverige. Det gäller även deponi av dagskassor från handeln. Bankföreningens bedömning är att vid en allvarlig kris i samhället så kommer inte transport av sedlar och mynt att vara en prioriterad fråga i Sverige.

Även om trenden går mot ökad koncentration och internationalisering så är en stor del av dagens betalinfrastruktur baserad i Sverige och kommer att förbli så. På clearing- och betalsidan finns i dag Bankgirot AB och för framtiden planeras för P27, båda system är domicilierade i Sverige. Även Bankomat AB och Finansiell ID Teknik BID AB är svenskägda. Mastercard och Visa är utländska varumärken men de cirka 35 kortutgivarna är till stor del svenska. Även inlösare som BABS, Bambora, och Dibs/Nets är baserade i Sverige, men vissa har utländska ägare. Den infrastruktur som tillhandahålls i Sverige är inte helt inhemsk, men den är inte heller fullt utländsk.

En majoritet av ovan nämnda parter ligger under Finansinspektionens tillsyn. Som Riksbanken[1] konstaterar är stordriftsfördelar viktiga för att nå lönsamhet, till exempel TIPS.

Nedan följer beskrivningar av ett antal utmaningar och vilka alternativ som finns idag för att hantera dem samt frågor och resonemang kring vad e-kronan eventuellt skulle kunna bidra med.

| Utmaning | Nuvarande alternativ | Vad kan e-kronan bidra med? |
|---|---|---|
| Internet är inte tillgängligt. | Om internet slås ut hänvisas allmänheten till betalningar med kontanter, kortbetalningar med viss off-linefunktionalitet i chip, kalkerpapper och id-handling eller fakturalösningar.<br><br>Bankernas betalsystem är robusta men avsaknad av internet kan påverka inköpsställets kommunikation med banken. | Alt. 1: Egen digital infrastruktur separerad från internet. Kostsamt, men kan möjligen motiveras av beredskapsskäl.<br><br>Alt. 2: Framtagande av ny teknik som möjliggör betalningar direkt mellan e-kronakort utan att det finns ett centralt register. Kan vara tekniskt möjligt, men kräver en analys av om det är förenligt med lagstiftning om penningtvätt och terrorismfinansiering mm. |
| Elnätet är utslaget alternativt att inga elleveranser fungerar. | Utan el kommer enbart utrustning som är kopplad till reservgeneratorer eller batterier att fungera. Centralt har bankerna tillgång till reservkraft, men kortterminaler, uttagsautomater, butikernas kassasystem och internet är beroende av elnätet. | En värdebaserad e-krona skulle behöva läsas av på något sätt vilket kräver elektricitet. Om det handlar om särskilda kortläsare krävs backupfunktion med reservkraft. |

[1] *Tiderna förändras och så också betalningsvanorna* (Ekonomiska kommentarer nr. 6, 2018, den 14 maj)

| | | |
|---|---|---|
| Banksystemet slås ut vid krig eller av storskaliga sabotage. | Om bankerna inte kan genomföra elektroniska betalningar på grund av krig eller storskaliga sabotage hänvisas allmänheten till betalningar med kontanter eller fakturalösningar.<br><br>Att transportera kontanter i ett krisläge är förmodligen inte en prioriterad fråga. Dessutom råder oklarhet över i vilken omfattning handeln kan och vill hantera kontanter. | Vid sabotaget mot betalningssystemet behöver en e-krona ha en helt parallell infrastruktur för att inte drabbas. Det ökar robustheten men någon garanti för sabotage även mot detta betalsystem torde vara svår att få. |
| Allmänheten tappar förtroendet för det kommersiella banksystemet vid en finansiell kris. | Om allmänheten tappar förtroendet för *en* enskild bank kan man övergå att sköta sina betalningar via en annan bank.<br><br>Om allmänheten tappar förtroendet för *samtliga* banker hänvisas allmänheten till betalningar med kontanter eller faktura via annan leverantör av betaltjänster. I slutändan behöver fakturor regleras/betalas via ett konto. | En e-krona skulle kunna möjliggöra betalningar om allmänheten vid en finansiell kris tappat förtroendet för hela det kommersiella systemets betalningsförmåga, men fortfarande har förtroende för Riksbanken. En sådan situation är dock extrem och osannolik. Genom bankkrislagstiftningen och resolutionsförfarandet kan staten säkerställa att banker fortsätter att uppfylla sina samhällskritiska funktioner. |
| Scenariot i FSPOS-samverkansövning hösten 2018 applicerat på e-kronan. | Övningen bestod av ett scenario baserad på ryktesspridning, felaktiga personuppgifter i SPAR (Skatteverkets folkbokföringssystem), hackerattacker från aktivistgrupper med tillhörande utpressning samt en hotbild från främmande makt. Allt detta påverkade tillgängligheten till bankernas internet- och betaltjänster.<br><br>I verkligheten har bankerna erfarenhet av och samarbeten runt operativ informationsdelning, övervakning av vissa forum på internet, nedtagning av bedrägliga hemsidor, delning av målvaktskonton, trojanmonitorering mm. | Hur och på vilket sätt kan en e-krona, bättre än bankernas betalalternativ, hantera riskerna i det scenario (eller liknande) som övades i FSPOS hösten 2018? |
| E-kronan och awareness. | Teknikskiftet kring hur bankkunder kan få översikt över sin ekonomi och sköta sina betalningar har skett på ganska kort tid. Det medför en ovana hos några att hantera inloggningsuppgifter. | Givet att en e-krona skapar samma utmaningar som vilken e-tjänst som helst, hur och på vilket sätt kan en e-krona minska riskerna för bedrägerier, till exempel vishing?<br><br>Vi har svårt att se att en e-krona skulle kunna vara enklare att förstå och använda jämfört med en Swish-betalning. |

### 1.2 Tillgängligheten till betalningar

Riksbanken har som ambition att utforma en enkel och användarvänlig e-krona, som även ska nå grupper som befinner sig i digitalt utanförskap. Initiativet och ändamålet är lovvärt. Frågan är dock om e-kronan kan bidra med en förenkling för denna kundgrupp, eftersom ett ytterligare digitalt betalsätt snarare ökar komplexiteten. Att underlätta för denna grupp är något som bankerna både gemensamt och var för sig arbetar löpande med. Representanter från intresseorganisaitoner (till exempel Funka) är värdefulla parter för att få insyn i behoven. Detsamma gäller den bankgemensamma utvecklingen av Swish och Mobilt BankID, där båda till exempel går att hantera med skärmläsare.

Begreppet tillgänglighet kan behöva förtydligas. Är tillgänglighet att appen fungerar dygnet runt, att appen är tillgänglig på flera apparater (telefon, surfplatta, dator), att appen är tillgänglig på olika operativsystem (Android, IOS, Microsoft), att appen är tillgänglig för olika webbläsare (Microsoft, Chrome, Safari) eller att den är enkel att använda för en teknikovan person? Bankföreningen har valt att försöka konkretisera tillgänglighet med utgångspunkt i olika former av funktionsvariationer i tabellen nedan.

Att bygga appar och webbplatser tillgängliga för "alla" är möjligt men det hjälper inte alltid. Bankernas erfarenhet är att det sällan är anpassningarna av tjänsterna som är den utestående frågan bland grupper som inte vill eller kan ta till sig nya tjänster. De delarna fungerar idag ganska bra. Det som oftare återkopplas från kunderna är:

- De har inte råd att köpa eller byta ut den tekniska utrustning som behövs (den i särklass vanligaste kommentaren).
- Alla har inte tillgång till den digitala infrastruktur (internet) som behövs.
- Svårigheter att hantera uppdateringar och behov av support för den tekniska apparaten (telefon, surfplatta, dator).
- Känsla av osäkerhet kring elektroniska betalningar: "Gjorde jag rätt nu?", "Kom pengarna fram?" och liknande orostankar.

Bankföreningen anser att det är angeläget att öka förståelsen kring hur och på vilket sätt en e-krona kan öka tillgängligheten och förenkla vardagen för personer med olika former av tillgänglighetsproblem. Nedan listas därför några välkända utmaningar och vilka alternativ som idag finns för att hantera dem samt frågor och resonemang kring vad e-kronan skulle kunna bidra med.

| Utmaning | Nuvarande alternativ | Vad kan e-kronan bidra med? |
|---|---|---|
| Synskadade har svårigheter att hantera PIN-koder vid betalningar i butiksmiljöer och personer med nedsatt rörelseförmåga kan ha svårt att använda betalkort. | Övergång till kontaktlösa betalningar för kort sker på bred front, både bland kortutgivare och inköpsställets kortläsare. Det innebär att kortet inte behöver stoppas in i angivet utrymme på kortläsaren utan det räcker att hålla kortet över kortläsaren. För köp på mindre belopp behöver inte heller kod anges. | Kan en e-krona ytterligare förenkla betalningar för personer med funktionsvariationer? |
| Personer med grav synnedsättning kan ha svårt att hantera en betalning i sin internetbank eller bankapp. | Utformning av självbetjäningslösningar via internet och app för personer med nedsatt synförmåga gör att denna grupp har goda möjligheter att använda betallösningar. Det beror dels på utformningen med kontraster, symboler och sättet att hitta ytterligare information, dels på anpassningen till skärmläsare, som möjliggör uppläsning av innehållet. Olika lösningar finns för personer med synnedsättning och blinda.<br><br>Bankerna har säkerhetdosor med extra stora knappar och för blinda är talfunktionen en viktig del av en bankdosa. | Hur kan en e-krona underlätta för grupper som har svårigheter att använda internetbank? |
| Personer med nedsatt rörelseförmåga kan ha svårt att använda betalappar eller internetbank. | Bankerna har utformat dialoger som inte kräver exakt precision vid kommandon och möjliggör automatisk hämtning av vissa uppgifter. | Hur kan e-kronan underlätta för grupper med nedsatt rörelseförmåga? |
| Personer med dyslexi, annat modersmål än svenska eller neuropsykiatriska funktionsvariationer kan ha svårt att använda betalappar eller internetbank. | Genom att använda symboler, enkelt språk och tydliga beskrivningar av kommandon underlättas betalningarna. Andra språk än svenska (främst engelska) är valbart. | Hur kan e-kronan underlätta för personer med dyslexi, annat modersmål än svenska eller neuropsykiatriska funktionsvariationer? |
| Äldre och andra som inte klarar av eller har svårigheter att hantera digitala betalningar. | Bankerna har analoga alternativ att betala, till exempel brevgiro. Det gjordes ca 60 miljoner brevgiro-betalningar 2018. | Hur kan e-kronan underlätta för äldre och andra som har svårigheter att hantera digitala betalningar? |

| | | |
|---|---|---|
| Personer som är digitalt ovana kan ha svårt att ta till sig ny teknik. | Genom utbildningsinsatser ökar medvetande och förståelse för betallösningar för olika grupper som är ovana, till exempel lokala initiativ med seniorskolor ihop med föreningsliv eller grupper av personer eller samarbetet "Oanade möjligheter". | Hur ökar e-kronan tillgängligheten till betalningsmedel för personer som är digitalt ovana? |
| Personer som inte har tillgång till konton i kommersiella banker. | Några banker har tagit fram speciella betalkort där det enbart finns de insättningar som betalas ut via olika myndigheter. Vissa myndigheter/kommuner har avtal om speciella kort där insatt värde kan användas av den person som innehar kortet, alltså prepaid-funtionalitet. | Hur kan en e-krona underlätta tillgången till betalningar för personer som inte har tillgång till konton i kommersiella banker? |
| Höga krav på fysisk identifiering för e-legitimation. | Såväl bankernas som samhällets e-tjänster ställer krav på fullgod identifiering. För att utfärda en e-legitimation krävs personnummer. Tillgången till dessa tjänster handlar både om att kunna få en e-legitimation och att förstå hur e-legitimationen ska användas. | Hur kan en e-krona fungera säkert om den samtidigt avses kunna användas anonymt? |

## 2. E-kronan och finansiell stabilitet

### 2.1 Efterfrågan på e-kronor

Vi vet inte idag hur stor efterfrågan på e-kronor skulle bli, vare sig under normala förhållanden eller vid en kris. Efterfrågan på e-kronor under normala tider kommer sannolikt att bero på om den upplevs som ett bekvämare och mer prisvärt alternativ än de befintliga betal- och kontolösningarna. Det är osannolikt att konsumenter väljer att kontinuerligt använda sig av två transaktionskonton, ett i en affärsbank och ett e-kronakonto. Det talar för att efterfrågan på e-kronor antingen blir mycket stor eller mycket liten, beroende på om e-kronan blir mer eller mindre attraktiv för konsumenter än befintliga affärsbankskonton.

Vid en finansiell kris kommer efterfrågan på e-kronor att påverkas av om e-kronor upplevs som säkrare än alternativa likvida sparformer såsom bankkonton, skattekonton och kontanter. Flödet till e-kronor vid en kris blir därför med stor sannolikhet antingen försumbara eller omfattande.

Här anser Bankföreningen att analysen bör fördjupas för att bättre kunna bedöma effekten om efterfrågan på e-kronor blir omfattande, både under normala förhållanden och vid en kris. Att införa en e-krona utan en sådan analys vore riskabelt. Vi saknar även ett förtydligande av vilka verktyg Riksbanken har att hantera en situation där efterfrågan på e-kronor blir så pass stor att den utgör

ett problem vid implementeringen av penningpolitiken, försämrar kreditförsörjningen eller utgör ett hot mot den finansiella stabiliteten.

### 2.2 Kontanter och finansiell stabilitet

Kontanter är inte ett riskfritt betalningsmedel, även om detta ofta presenteras som en unik egenskap gentemot affärsbankspengar. Kontanter kan förläggas, innehavaren kan bli bestulen på dem eller så de kan förstöras i eldsvådor eller andra olyckor. Ett konkret exempel i närtid är de 1,3 miljarder kronor i myntvärde som aldrig löstes in under sedel- och myntutbytet 2015–2017 (cirka 33% av utestående volym). Ogiltiga sedlar kan lösas in hos Riksbanken, men trots detta är det fortfarande sedlar till ett värde av cirka sex miljarder kronor (cirka 10% av det utestående sedelvärdet) som ännu inte lösts in. Under normala förhållanden är det därför i realiteten mer riskabelt att hålla likvida medel i kontanter än på bankkonton.

Idag finns möjligheten att ta ut pengar i form av sedlar och mynt vid finansiell oro. Om fysiska kontanter skulle försvinna i framtiden kan man fråga sig om det skulle spela någon roll för den finansiella stabiliteten. I delrapporten konstaterar Riksbanken att tilliten till dagens penningsystem kan försämras om det inte är möjligt att växla över till centralbanksutgivna pengar. Några skäl till att så skulle vara fallet redovisas dock inte. Bankföreningens bedömning är att det inte är fallet. Trovärdigheten för det finansiella systemet vilar på insättningsgarantin, kapitaltäckningskrav och tillsynen av banker och andra aktörer i det finansiella systemet. För de kontohållare som har större belopp än vad som täcks av insättningsgarantin, särskilt vid beaktande av att det går att få skydd från insättningsgarantin för konton i flera banker, rör det sig om så pass stora belopp att kontanter rimligen inte heller idag är ett alternativ för att hålla likvida medel. Bankföreningen konstaterar också att fysiska kontanter kommer att finnas så länge inte något annat beslutas.

### 2.3 Effekter på finansiell stabilitet

Internationella bedömare såsom Bank of International Settlement (BIS)[2] och Danmarks centralbank har påtalat risker för den finansiella stabiliteten av en digital centralbanksvaluta. Riksbanken tar i sin rapport upp de väsentliga argument som pekar på att en e-krona kan innebära risker för den finansiella stabiliteten genom att göra bankernas finansiering mindre stabil och underlätta för en uttagsanstormning från bankerna i perioder av finansiell oro. Bankföreningen anser dock att konsekvenserna för finansiell stabilitet bör utredas vidare eftersom en e-krona kan få betydande påverkan på kreditförsörjningen och det finansiella systemets funktionssätt. Denna bedömning delas av

[2] https://www.bis.org/cpmi/publ/d174.pdf

Finansinspektionen och Riksgälden.[3] Nedan anges några problemställningar som vi anser måste beaktas i ett eventuellt fortsatt analys- och utredningsarbete.

*Bankernas finansieringskostnader*
Effekten av en eventuell e-krona på bankernas finansieringskostnader beror på i vilken utsträckning insättningar i bankerna skulle flöda över till e-kronor. För små volymer skulle effekten bli obetydlig, men för stora volymer skulle effekten bli beaktansvärd. Bankföreningen har inte försökt kvantifiera hur finansieringskostnaderna skulle kunna påverkas, men har ett par medskick som enligt Bankföreningen är nödvändiga att beakta för den framtida analysen.

Riksbankens analys bygger på skillnaden i finansieringskostnader för inlåning respektive marknadsfinansiering. Analysen missar en viktig faktor. Bankernas kreditbetyg har en betydande inverkan på bankernas kostnad för marknadsfinansiering. Svenska banker har idag mycket goda kreditbetyg. Kreditvärderingsinstituten är dock öppna med att svenska bankers relativt höga andel marknadsfinansiering är en negativ faktor vid fastställandet av kreditbetygen. Om kreditbetygen skulle påverkas negativt av ökad andel marknadsfinansiering så kommer all marknadsfinansiering att bli dyrare. Ändringen i bankernas finansieringskostnader kan därför inte beräknas enbart som dagens mellanskillnad mellan räntan på inlåning och räntan på marknadsfinansiering.

Det är vidare viktigt att i detta sammanhang skilja på privata kostnader och samhällsekonomiska kostnader. Lite förenklat kan man säga att en "vanlig" räntehöjning omfördelar pengar mellan sparare och låntagare, men att det samhällsekonomiska nettot av detta är noll (här bortser vi av enkelhetsskäl från alla dynamiska effekter). En räntehöjning som beror på minskad effektivitet på finansmarknaden innebär däremot en ren samhällsekonomisk kostnad. En räntehöjning på så lite som 10 punkter skulle i så fall innebära en samhällsekonomisk kostnad på 6,1 miljarder varje år. (Enligt Juks, 2018, är bankernas utlåning till allmänheten 6 100 miljarder kronor.[4]) Förutom den statiskt beräknade effektivitetsförluster tillkommer dynamiska effekter på investeringar och BNP av en varaktigt högre låneränta.

Till ovanstående kostnader kommer eventuella ökade kostnader för att uppfylla de krav som likviditetsregleringen ställer. Dessa kostnader tas upp i nästa avsnitt.

---

[3] Se protokoll från Finansiella stabilitetsrådets möte den 4 december 2018.
[4] Juks, Reimo (2018), When a central bank digital currency meets private money: effects of an e-krona on banks, Penning- och Valutapolitik 2018:3, Sveriges Riksbank.

*E-kronor och likviditetsregleringen*

Det finns två regelverk för bankernas likviditet. Det första – LCR (Liquidity Coverage Ratio) – kräver förenklat att bankerna har tillräckligt med likviditet för att klara likviditetsstress i 30 dagar utan att ta upp nya lån på marknaden. Det andra – NSFR (Net Stable Funding Ratio) – kräver förenklat att den del av bankers upplåning som förfaller inom det närmaste året ska kunna täckas av befintliga likvida medel plus den utlåning som förfaller det närmaste året. Inlåning från hushåll och mindre företag är vanligen omedelbart tillgänglig för insättarna. I likviditetsregelverken betraktas emellertid sådan inlåning som mycket stabil, lika stabil som mycket långfristig upplåning. Inlåning från Riksbanken betraktas enligt regelverken inte som stabil, om den inte sker på minst 30 dagar (för LCR) respektive 1 år (för NSFR). Om allmänheten tar ut medel från affärsbankernas konton och växlar till sig e-kronor får affärsbankerna mindre likviditet och Riksbanken mer likviditet. Det innebär att affärsbankerna måste låna pengar av Riksbanken.[5] Dessa lån kan vara på olika lång löptid. Historiskt sett brukar de ha en veckas löptid. Om inlåning från hushåll och mindre företag ersätts med så pass kortsiktig inlåning från Riksbanken kommer likviditeten, som den mäts i regelverken, att försämras för bankerna. Det medför kostnader för bankerna som i så fall måste hitta ny finansiering som räknas som långsiktig finansiering, vilket normalt sett är dyrare.

För NSFR skulle problemet kunna hanteras genom att inlåning från hushållen ersätts med lån från Riksbanken, med en löptid på över 1 år. För LCR räcker det med att lånen från Riksbanken har en löptid som är längre än 30 dagar. Riksbankens utlåning till de kommersiella bankerna måste dock ske utan krav på säkerhet, eftersom upplåning mot säkerhet inte förbättrar de kommersiella bankernas likviditet enligt regelverkens beräkningsmetod. En sådan lösning är möjlig, men för att Riksbanken ska kunna låna ut pengar utan krav på säkerheter krävs antagligen justeringar i Riksbankslagen.

*Bör Riksbanken begränsa tillgången till e-kronor vid en finansiell kris?*

Vid en plötslig efterfrågeökning på e-kronor skulle Riksbanken kunna begränsa tillgången till e-kronor. En sådan lösning har dock sina problem. Riksbanken konstaterar att det skulle göra att "växelkursen" mellan e-kronor och vanliga kronor skulle kunna avvika från 1:1. Ytterligare ett problem är att om det är känt att tillgången till e-kronor begränsas vid plötsliga efterfrågeökningar, så riskerar volatiliteten i efterfrågan på e-kronor att öka, eftersom det kommer att finnas incitament att växla tills sig e-kronor innan möjligheten stängs. Även vid måttlig marknadsoro kan det därför uppstå en anstormning av efterfrågan på e-kronor.

[5] Om Riksbanken, som idag, lånar pengar av affärsbankerna kommer istället affärsbankernas utlåning till Riksbanken att minska, men det får samma effekt.

I tabellen nedan följer ett antal problembeskrivningar och situationer som Bankföreningen anser bör adresseras i den fortsatta analysen.

| Problembeskrivning | Fråga att analysera |
|---|---|
| Om Riksbanken tar emot inlåning av e-kronor, utan att i sin tur låna ut dessa medel dras likviditet in från marknaden, och bankerna tvingas in i den stående faciliteten. | Ska Riksbanken i ett sådant läge föra tillbaka likviditeten från e-kronor till marknaden? Hur ska Riksbanken rent praktiskt se till att likviditeten balanseras? Vad händer om till exempel stora insättningar eller uttag görs av e-kronor efter de finjusterande transaktionerna, men före den penningpolitiska natten? Dessa frågor berörs i Nessén et al (2018)[6], men behöver analyseras ytterligare. |
| Om bankinlåning plötsligt strömmar över till e-kronor försämras bankernas likviditet såsom den mäts i NSFR- och LCR-regelverken. | Är Riksbanken beredd att låna ut pengar på minst ett års sikt till affärsbankerna, utan krav på säkerhet, i en utsträckning som gör att bankerna som en följd av plötsliga flöden från bankinlåning till e-kronor inte riskerar att bryta mot NSFR-regelverket? (Och motsvarande lån fast på minst 30 dagar om det behövs för att uppfylla kraven i LCR-regelverket.)<br><br>Om inte, vilken annan lösning ser Riksbanken på NSFR-problemet, som inte påverkar räntebildningen på ett för den reala ekonomin negativt sätt? |
| Om Riksbanken har möjlighet att begränsa tillgången till e-kronor vid efterfrågetoppar kan det leda till att efterfrågan blir mer volatil, eftersom aktörer kommer att skynda sig att växla till sig e-kronor innan möjligheten försvinner. | Bör Riksbanken fastslå i förväg att den inte kommer att införa begränsningar i tillgången till e-kronor? Har Riksbanken genomfört en analys av vad en e-krona kan medföra för effekter om växelkursen mellan e-krona till krona inte längre är 1:1? |

## 3. E-kronan och penningpolitiken

Införandet av en e-krona kan få betydande samhällsekonomiska effekter och också ändra penningpolitikens funktionssätt. Bankföreningen anser därför att konsekvenserna för penningpolitiken bör utredas mer noggrant. Detta avsnitt belyser några frågor som enligt Bankföreningen bör analyseras djupare.

*Effekter av en e-krona på räntebildningen*

En e-krona kan påverka penningpolitiken via två kanaler:

1. Den *första* kanalen går via omallokering av allmänhetens sparande. Om allmänheten sätter in medel i Riksbanken i form av e-kronor, måste

[6] Marianne Nessén, Peter Sellin och Per Åsberg Sommar (2018), Implikationer av en e-krona för Riksbankens penningpolitiska styrsystem, Penning- och valutapolitik 2018:3, s. 28–41.

allmänheten dra ned på andra former av sparande. Den penningpolitiska effekten beror på vilken typ av sparande som allmänheten drar ned på. Det kan röra sig om obligationer, medel innestående på affärsbankers konton eller kontanter. Om allmänheten finansierar köp av e-kronor med kontanter påverkas inte räntebildningen, eftersom det enda som händer är att en typ av upplåning av Riksbanken ersätts av en annan typ av upplåning av Riksbanken. I övriga fall påverkas dock marknadslikviditeten och därmed marknadsräntorna.

2. Den *andra* kanalen verkar via Riksbankens hantering av insättningar i form av e-kronor. När Riksbanken tar emot insättningar i form av e-kronor måste den ta ställning till vad den ska göra med de insatta medlen. Riksbanken kan låna ut pengarna till allmänheten eller bankerna, antingen på kort eller lång sikt, eller så kan Riksbanken ta emot inlåningen utan att göra något med den.

Köp av e-kronor kan jämföras med Riksbankens köp av statsobligationer. Dessa köp görs i penningpolitiskt syfte. Genom att köpa obligationer med lång löptid och finansiera köpen av obligationer genom ökad inlåning från bankerna ökar den sammantagna likviditeten i ekonomin. Det får en expansiv effekt, även vid oförändrad reporänta, eftersom priset på likviditet, och därmed skillnaden mellan reporäntan och olika marknadsräntor, sjunker. Ett annat sätt att uttrycka samma sak är att Riksbanken kan påverka de långa räntorna, trots en oförändrad reporänta, genom att tillföra eller dra in likviditet från den övriga ekonomin.

Vid ökad efterfrågan på e-kronor flyttas likvida medel från bankerna till Riksbanken. Om Riksbanken vid ökad efterfrågan på e-kronor inte återför likviditeten till bankerna kommer likviditetssituationen i bankerna att försämras, vilket i sin tur påverkar likviditetspremier och därmed marknadsräntor.[7]

Det är troligt att efterfrågan på en eventuell e-krona skulle vara mer volatil, särskilt i tider av finansiell stress. Om efterfrågan på e-kronor visar sig volatil måste Riksbanken därför låna ut pengar eller köpa värdepapper med längre löptid för att inte likviditeten, och därmed räntebildningen, ska påverkas av variationer i efterfrågan på e-kronor. Om Riksbanken väljer att använda sig av utlåning måste utlåningen vara lång och utan krav på likvida säkerheter. Det sistnämnda eftersom lån mot likvida säkerheter inte tillför någon likviditet till marknaden.

---

[7] Man kan notera att en sådan påverkan på bankernas likviditet redan idag sker när allmänhetens efterfrågan på sedlar och mynt ändras. Erfarenhetsmässigt sker det dock inga plötsliga slag i allmänhetens efterfrågan på sedlar och mynt. Kvantitativt sett har denna mekanism därför inte någon väsentlig effekt på marknadsräntorna så länge allmänhetens tillgång till centralbankspengar enbart utgörs av sedlar och mynt.

*Kan Riksbanken ta emot inlåningen utan att göra något med den?*
Om Riksbanken tar emot inlåning (i form av e-kronor) utan att samtidigt öka sin utlåning har Riksbanken dragit in likviditet från marknaden. Om Riksbanken drar in likviditet så kommer åtminstone någon bank att vara tvungen att låna i den stående faciliteten, till reporäntan + 0,75 procentenheter. Den marginella finansieringsräntan för banksystemet blir då reporäntan + 0,75 procentenheter. Det får samma effekt som att höja reporäntan 0,75 procentenheter. Bankföreningen anser att Riksbanken därför inte bör dra in likviditet från marknaden om allmänhetens insättning i Riksbanken i form av e-kronor ökar. Vi efterfrågar ett tydligt ställningstagande från Riksbanken att den inte avser att låta det ske om en eventuell e-krona skulle införas.

*E-kronan och negativ ränta*
Ett problem som nämns med en icke-räntebärande e-krona är att den sätter ett golv för reporäntan på noll procent. Det är förstås helt avgörande för såväl trovärdigheten för inflationsmålet som möjligheten att bedriva en kontracyklisk konjunkturpolitik att Riksbanken inte avhänder sig möjligheten att ta ut negativ ränta.

När reporäntan var som lägst på -0,50 procent fanns inga tendenser bland allmänheten att föra över räntebärande tillgångar till kontanter. Givet den erfarenheten är den lägsta möjliga reporäntan rimligen lägre än -0,50 procent. En negativ reporänta på -0,75 procent skulle säkerligen vara fullt möjlig och kanske till och med en ännu lägre reporänta vara möjlig. Om e-kronan skulle introducera en högre lägstanivå för reporäntan skulle Riksbanken i en framtida lågkonjunktur vara tvungen att hålla en reporänta som är åtminstone 0,75 procentenheter högre än den idag lägsta möjliga reporäntan. Även om reporäntan nu är på väg upp är det inte osannolikt att Riksbanken i framtiden hamnar i ett läge där reporäntan återigen behöver sättas mycket lågt. Om en e-krona utan ränta lanseras måste det kombineras med mycket hårda tillgångsbegränsningar för att inte möjligheten att sätta negativ reporänta ska försvinna.

Bankföreningen anser att det är helt självklart att en e-krona utan ränta inte kan göras obegränsat tillgänglig, eftersom det skulle förstöra en vital del av penningpolitiken. Bankföreningen utgår från att Riksbanken delar denna analys, men det vore värdefullt att Riksbanken explicit klargör sin position.

*Valutakurseffekter av en e-krona*
Om e-kronor skulle uppfattas som ett särskilt säkert placeringsalternativ av internationella placerare (inklusive internationellt verksamma svenska placerare) skulle efterfrågan på e-kronor kunna öka vid internationell marknadsoro. Då e-kronor bara kan köpas med hjälp av "vanliga" kronor skulle ökad efterfrågan på e-kronor leda till ökad efterfrågan på vanliga kronor, vilket skulle leda till en

starkare krona. Detta kan tyckas långsökt och det är inget som Bankföreningen bedömer som sannolikt, men frågan om internationell efterfrågan på en e-krona kräver ytterligare analys. Om en sådan valutakurseffekt trots allt skulle uppstå visar erfarenheterna från Schweiz att det är problematiskt för ett litet land att ha en safe haven-valuta. Det bör därför analyseras hur stora flöden som skulle krävas för att det skulle uppstå väsentliga effekter på växelkursen och vilka medel man i så fall skulle kunna använda för att vid behov motverka svängningar i växelkursen.

| Problembeskrivning | Fråga att analysera |
|---|---|
| Efterfrågan på e-kronor kan bli volatil. Ett flöde av likviditet från andra tillgångar till e-kronor påverkar marknadsräntor. | Vilken form av tillgångar bör Riksbanken köpa eller sälja när efterfrågan på e-kronor varierar, för att balansera likviditeten på marknaden på ett sådant sätt att marknadsräntorna inte ska påverkas av ändringar i efterfrågan på e-kronor? |
| Utlåning från Riksbanken mot säkerhet i likvida tillgångar (som sker idag) tillför inte likviditet till marknaden. Om ändrad efterfrågan på e-kronor balanseras av utlåning till bankerna måste utlåningen därför ske utan säkerhet. | Om Riksbanken lånar ut pengar dels mot säkerhet (som görs idag för att hålla RIX i balans), dels utan krav på säkerhet för att balansera efterfrågan på e-kronor - hur ska Riksbanken rent praktiskt gå till väga när denna utlåning sker till bankerna? Hur ska utlåning med, respektive utan, säkerhet fördelas mellan bankerna? Ska utlåningen enbart ske till de penningpolitiska motparterna eller även till allmänheten? |
| Om Riksbanken inte gör en motverkande åtgärd kommer köp av e-kronor att leda till minskad likviditet i RIX-systemet vilket tvingar in bankerna i den stående faciliteten, vilket innebär en räntehöjning på 0,75 procentenheter. | Kommer Riksbanken att neutralisera likviditetseffekterna i RIX av köp och försäljningar av e-kronor? |
| Om en e-krona införs utan möjlighet till en negativ ränta, går det inte ha en negativ styrränta. | Finns det någon risk för att Riksbanken kommer att ge ut en e-krona som har egenskaper som omöjliggör en negativ styrränta? Det vill säga en e-krona med nollränta som är tillgänglig (i en inte obetydlig mängd) för allmänheten och/eller de penningpolitiska motparterna. |
| Om e-kronan skulle göra att kronan blir mer av en safe haven-valuta kan valutakursrörelserna gå i en oönskad riktning vid valutaoro. | Om e-kronan skulle kunna göra kronan till en safe haven-valuta bör frågan ställas om Riksbanken är beredd att motverka för stora valutakursrörelser om så blir fallet. Det är kanske inte ett troligt scenario, men bör för säkerhets skull analyseras. Är Riksbanken till exempel beredd att göra omfattande valutainterventioner, som Schweiz centralbank har gjort? |

## 4. Behovet av en samhällsekonomisk analys

Det är viktigt att samhällets resurser används på ett effektivt sätt. Införandet av en e-krona kan få betydande konsekvenser för samhällsekonomin. Vi anser därför att det behövs en samhällsekonomisk konsekvensanalys av förväntade kostnader och nytta med e-kronan för att avgöra om den bör införas. En sådan analys berör många samhällsområden, även områden där Riksbanken inte har någon särskild kompetens. Det yttersta ansvaret för att en sådan analys görs och att alla relevanta aspekter täcks in ligger därför på regering och riksdag.

Bankföreningen vill här peka på några områden där vi ser ett behov av fördjupad analys för att kunna göra en bedömning av förväntad nytta och kostnader av införandet av en e-krona. Det handlar i första hand om förväntade effekter på betalningsinfrastrukturen och makroekonomiska effekter. Även effekter på konkurrensen på betalningsmarknaden bör analyseras (även om allt tyder på att eventuella sådana effekter skulle vara mycket små).

### 4.1 Effekter på betalningssystemets infrastruktur

Den viktigaste samhällsekonomiska nyttan är enligt Bankföreningens bedömning den ökade robusthet som kan skapas i betalningssystemet om e-kronan konstrueras så att den fungerar som ett alternativ till den ordinarie betalningsinfrastrukturen vid en kris. Ökad robusthet har ett ekonomiskt värde eftersom störningar i betalningssystemet orsakar samhällsekonomiska kostnader. Störningar i betalningssystemet kan vara av olika slag. Kortare störningar på enstaka timmar medför inte särskilt stora kostnader. En e-krona kan däremot ha ett centralt värde i ett scenario med en långvarig störning som drabbar samtliga existerande aktörer i betalningssystemet.

Ökad robusthet förutsätter investeringar i parallell betalningsinfrastruktur. Ökad robusthet kommer därför att medföra väsentliga kostnader. En e-krona som inte medför ökad robusthet skapar däremot inget större mervärde, utan bara kostnader. Rent konkret skulle investeringar i parallell infrastruktur exempelvis röra sig om separata kort, kortläsare och autentiseringslösningar. Dessa måste vara distribuerade till allmänheten innan en eventuell kris uppkommer i det ordinarie betalningssystemet. Supportfunktioner och beredskap för att hantera en kraftig ökning i transaktionsmängden inom ett separat system måste också finnas på plats innan en kris. Bankföreningen gör bedömningen att kostnaderna för en separat infrastruktur skulle vara betydande. Det är därför inte säkert att den ökade driftssäkerheten samhällsekonomiskt sett är värd de investeringar som krävs.

Om bankerna eller andra kommersiella aktörer ska ta delar av kostnaderna för att utveckla och distribuera e-kronor krävs en betalningsvilja för e-kronor. Bankföreningens medlemmars erfarenhet är att konsumenter inte har någon

betalningsvilja för insättning och uttag av kontanter. Om detsamma gäller för e-kronor är svårare att bedöma eftersom produkten än så länge bara är på ett konceptuellt stadium. Det behöver undersökas om allmänheten ser ett mervärde av centralbankspengar jämfört med affärsbankspengar och vilken betalningsvilja som i så fall finns.

Riksbankens principiella inställning är att e-kronan ska bära sina egna kostnader och inte gynnas otillbörligt av Riksbanken.[8] Om betalningsviljan för e-kronor är låg eller obefintlig kommer det att bli svårt att uppnå kostnadstäckning. Oavsett om investeringarna finansieras av Riksbanken eller av kommersiella aktörer utgör investeringarna en samhällsekonomisk kostnad.

### 4.2 Effekter på konkurrensen på betalningsmarknaden

Konkurrensen mellan betaltjänstleverantörer i Sverige är hög, både i form av att många företag konkurrerar med samma betallösning och att olika betallösningar konkurrerar med varandra. I Riksbankens *Tiderna förändras och så också betalningsvanorna* (Ekonomiska kommentarer nr. 6, 2018) diskuteras att svenska banker ofta samarbetar kring standarder och betalningsinfrastruktur, men konkurrerar med varandra om att sälja betaltjänsten till användarna, vilket leder till både stordriftsfördelar och nätverkseffekter i det svenska betalsystemet. Det konstateras även att Sverige har "en av de effektivaste betalningsmarknaderna i världen."

I delrapporten nämns att kontanter idag skulle fungera som en konkurrent till elektroniska betalningar och på så sätt driva ned priserna på elektroniska betalningar. Det förefaller långsökt. Om en bank skulle höja sina kortavgifter är det enligt Bankföreningens uppfattning osannolikt att missnöjda konsumenter skulle gå över till att använda kontanter. Snarare skulle de välja en annan av de cirka 35 kortutgivare som idag finns i Sverige eller någon annan befintlig elektronisk betalningslösning. Mot bakgrund av detta bedömer Bankföreningen att kontanter har en ytterst marginell betydelse för konkurrensen på betaltjänstmarknaden. Det är snarare konkurrens och regleringar på betalmarknaden (PAD, PSD2, IFR osv) som styr prissättning på elektroniska betalningar och inte kontanter.

### 4.3 Makroekonomiska effekter

Som beskrivs i avsnitt 2 och 3 kan införandet av en e-krona få betydande konsekvenser för det finansiella systemets och penningpolitikens funktionssätt. Vi vill här lyfta fram några potentiella makroekonomiska effekter som bör beaktas vid utformningen av en e-krona.

---

[8] Riksbankens e-kronaprojekt rapport 1 (2017), sida 32.

Om Riksbanken inte tillåter en negativ ränta på e-kronor kan det få betydande samhällsekonomiska kostnader. Som ett räkneexempel kan man tänka sig att arbetslösheten blir 0,75 procentenheter högre och BNP 0,75 procentenheter lägre under sex år, om negativ ränta omöjliggörs på grund av e-kronan.[9] Produktionsbortfallet skulle då bli i storleksordningen 225 miljarder kronor. Till det kommer de sociala kostnaderna av ökad arbetslöshet. Det är därför ytterst viktigt att vara noggrann vid implementeringen av en e-krona, så att en negativ styrränta inte omöjliggörs eller försvåras.

En annan potentiell kostnad med en e-krona är om flöden från bankinlåning till e-kronor inte neutraliseras på ett lämpligt sätt. Det kan, som nämnts ovan, leda till minskad löptidstransformation. Om värdet av löptidstransformationen är 0,5 procentenheter av bankinlåningen skulle minskad bankinlåning med 100 miljarder kronor ha en samhällsekonomisk kostnad på 500 miljoner kronor.[10] Som också nämnts ovan kan Riksbanken dock neutralisera denna effekt genom att själv ägna sig åt löptidsomvandling.

Ett flöde från bankinlåning till e-kronor skulle vidare försvåra uppfyllandet av likviditetsregleringar (LCR och NSFR). De kostnader som detta medför för bankerna i form av dyrare finansiering är en samhällsekonomisk kostnad. Återigen kan Riksbanken om den så önskar neutralisera denna effekt genom att låna ut motsvarande belopp till bankerna på minst ett år och utan krav på säkerhet.

### 4.4 Sammantagen bedömning av samhällsekonomiska effekter

Utifrån det underlag som finns idag går det inte att göra en sammantagen samhällsekonomisk bedömning av samtliga relevanta effekter av en eventuell e-krona av tillräckligt hög kvalitet. Det är vidare inte säkert att en e-krona samhällsekonomiskt sett är det mest kostnadseffektiva sättet att öka robustheten i betalningssystemet. Det bör därför utredas om det finnas alternativa, mer kostnadseffektiva, sätt att öka robustheten i betalningssystemet.

En e-krona får konsekvenser för många områden i samhället. På många av dessa områden saknar Riksbanken särskild kunskap och kompetens. En fördjupad analys av bland annat krisberedskapsfrågor och frågor om finansiell stabilitet kan kräva kompetens från andra myndigheter, som MSB, Riksgälden och Finansinspektionen. Det fortsatta utredningsarbetet bör därför omfatta ett

---

[9] Beräkningen utgår från att semi-elasticiteten mellan reporäntan och BNP är 1. Det är ett osäkert antagande men förefaller rimligt kanske, t.o.m. något konservativt, om man ser till de estimat som finns samlade i tabell 3.1 i Valerie A. Ramey (2016), Chapter 2 - Macroeconomic Shocks and Their Propagation i Handbook of Macroeconomics, Elsevier.

[10] Enligt Busch och Memme (2016) motsvarade den delen av tyska bankers räntemarginal som var hänförlig till löptidsomvandling 0,48 procent av bankernas totala tillgångar under perioden 2005–2012. Källa: Ramona Busch och Christoph Memme (2016), Quantifying the components of the banks' net interest margin, Financial Markets and Portfolio Management.

bredare samhällsperspektiv så som krisberedskap. Ansvaret för att alla effekter utreds och beaktas vilar ytterst på riksdag och regering.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Peter Göransson

**Bilaga 1**

**Alternativa användningsområden för elektroniska centralbankspengar**

Bankföreningen har under en tid observerat och följt utvecklingen av andra initiativ hos centralbanker runt om i världen avseende digitala centralbankspengar. Flera av centralbanksinitiativen syftar till att effektivisera och förbättra dagens clearing- och settlementprocesser för t.ex. utbyte av pengar och värdepapper i momentana transaktioner. Ofta är dessa initiativ drivna utifrån nya möjligheter som uppstår med ny teknik, främst utvecklingen avseende blockchain/DLT. Potentialen att effektivisera den finansiella infrastrukturen har bedömts som mycket omfattande och ses också som ett medel att driva innovation och även främja det egna landets konkurrenskraft.

Bankföreningen och dess medlemmar ser detta som ett intressant tillämpningsområde för digitala centralbankspengar. Denna användning av digitala centralbankspengar är dock väsentligt annorlunda än Riksbankens nuvarande e-kronaprojekt. Utformningen av en digital centralbankspeng, eller e-krona, som skulle användas för dessa ändamål skulle då troligen behöva anpassas för att möta de krav som skulle ställas i ett interbank settlement system där en e-krona kopplas ihop med andra tillgångsslag som t.ex. värdepapper. Det kan exempelvis ske med blockchain/DLT men det kan också göras med mer traditionell teknik. Här behöver en dialog med berörda parter föras.

De fördelar som kan uppnås med en sådan ny typ av infrastruktur för t.ex. värdepapper kopplat till digitala centralbankspengar är många. I linje med MAS rapport (se nedan för länk) är det effektiviseringar, minskade kostnader för att t.ex. hålla säkerheter mot risker som behövs i dagens, T+2, T+3 (etc.) värld. Det skulle i sin tur kunna innebära att fler aktörer får direkt tillgång till de finansiella marknaderna, att likviditetstillgången ökar och att man får en effektivare handel med finansiella instrument. Det går även att föra ett resonemang att innovationstakten skulle kunna ökas om lägre kostnader öppnar upp för fler aktörer att interagera direkt med infrastrukturen. Detta skulle i sin tur ytterligare öka konkurrensen, potentiellt öka investeringarna i start-ups vilket i slutändan skulle vara positivt för samhället i stort.

Banker verkar idag i en till hög grad internationaliserad värld. Det skulle vara mycket värdefullt om nya digitala centralbankspengar skulle harmoniseras mellan länder och jurisdiktioner så att vi kan skapa gemensamma standarder. Ur ett kostnadsperspektiv är det viktigt att det inte skapas en mängd olika lokala implementationer av digitala centralbankspengar runt om i världen.

Det finns också exempel drivna av privata initiativ för att ta fram plattformar/infrastruktur som adresserar detta område. Det finns dock fördelar med digitala

centralbankspengar och Riksbanken kan här ha en möjlighet att skapa de facto standarder och driva utvecklingen. Bankföreningen och ett antal intresserade banker skulle gärna vara med och bidra om Riksbanken skulle vara intresserade av att som ett första steg diskutera möjligheten att driva utvecklingen i denna riktning tillsammans med bankkollektivet i Sverige.

*Exempel på andra centralbanksinitiativ kring centralbankspengar*
Här följer några exempel på projekt ute i världen där centralbanker och andra institut undersöker digitala centralbankspengar för att förbättra finansiella transaktioner.

1. MAS (Singapore) är en av de aktörer som kommit längst i sin utvärdering av blockchain/DLT och kopplingen mellan digitala centralbankspengar och värdepapper:
   http://www.mas.gov.sg/Singapore-Financial-Centre/Smart-Financial-Centre/Project-Ubin.aspx
2. HKMA har skapat en plattform för att facilitera handel med ett blockchain-baserat nätverk för bankernas Trade Finance produkter:
   https://www.hkma.gov.hk/eng/key-information/press-releases/2018/20181031-4.shtml
3. Bank of Canada har tidigare fokuserat på interbank settlement, men även ytterligare några användningsområden har identifierats. Bank of Canada samarbetar också med bland annat med MAS och BoE. Samlingssida för deras rapporter inom området:
   https://www.bankofcanada.ca/research/digital-currencies-and-fintech/fintech-experiments-and-projects/
4. Bank of England har resonerat kring olika alternativ, här är en intressant rapport:
   https://www.bankofengland.co.uk/working-paper/2018/central-bank-digital-currencies---design-principles-and-balance-sheet-implications

Avdelningen för Ekonomi och styrning
Siv Stjernborg

Avdelningen för Digitalisering
Ulf Palmgren

# Riksbankens e-krona projekt –delrapport 2

Sveriges Kommuner och Landsting ( SKL) vill understryka att e-krona projektet är ett viktigt och angeläget projekt, vi ser att frågan är betydligt mer komplex än att enbart handla om tillgången till kontanter. Det handlar om samhällets förmåga att kunna garantera och upprätthålla medborgarnas möjligheter att effektivt och tryggt kunna utföra sina ekonomiska aktiviteter. I sin förlängning handlar det om att den statliga närvaron på betalningsmarknadens utbudssida riskerar att försvinna med kontanterna.

Utvecklingen går fort och betalningssystemen förändras snabbt. Vanligen ser de olika aktörerna tämligen smalt till sina egna intressen ur ett kortare perspektiv. Riksbanken har med detta arbete agerat utifrån ett övergripande samhällsansvar. Det är ingen enkel fråga att analysera vad som kan ske med finansiella marknader, teknik och globalisering på ett antal års sikt och hur samhället kan vara delaktigt och agera proaktivt. Handlingsberedskap är nödvändigt och det krävs kompetens och kunskap och e-krona projektet innebär sådan kompetensuppbyggnad. Det är därför ett samhällsekonomiskt mycket viktigt projekt. Riksbanken är ansvarig för att betalningsväsendet/systemet och därmed för att ekonomin fungerar väl.

Det är bra att Riksbanken agerar, utreder och prövar i form av en pilot, även om projektet skulle komma att mynna ut att e-krona inte är en framkomlig väg, erhålls en nödvändig kunskap och en bättre handlingsberedskap.

## Synpunkter på delrapport 2

Riksbanken önskar specifikt få synpunkter på två frågeställningar mot bakgrund av rapporten, dels hur vi ser på behovet av en e-krona och dels vilka hinder och fördelar vi ser med en e-krona.

Det är tydligt att efterfrågan på kontanter har minskat drastiskt i Sverige. Sverige är definitivt det land som har allra minst kontantanvändning. Värdet av kontanter motsvarar endast 1 procent av BNP att jämföra med 10 procent i eurozonen. Det finns även en förväntan om att kontanterna är på väg att försvinna i Sverige. Samtidigt så har andra tjänster såsom bankernas swish, blivit lika vanligt att betala med som kontanter. Det tyder på ett relativt öppet och förändringsbenäget samhälle.

Det ser även ut att vara stora förändringar på väg när det gäller betaltjänster, bolån mm. High Tech företagen kan komma att ta över en hel del av bankernas traditionella uppgifter. Landsgränser upphör i allt högre grad i den digitala ekonomin. Det är

uppenbara stordriftsfördelar och nya tekniker på gång. Det är viktigt att samhället inte lämnar walk over för den snabba tekniska utvecklingen utan är med i denna och har kompetens och inflytande.

Riksbanken drar slutsatsen att om kontantanvändningen fortsätter minska i snabb takt kommer statens roll att ändras och alla betalningsmedel som allmänheten har tillgång till ges ut och kontrolleras av kommersiella aktörer. Det kan bli en risk för allmänhetens förtroende – att riksbanken garanterar sedelns värde har varit grundläggande för förtroendet. Det är helt klart så att tilltron till penningsystemet kan försämras om inte möjlighet finns att växla över till centralbanksutgivna sedlar. Det är viktigt för samhället att tilltron till betalsystemen är hög och därför angeläget att staten har närvaro på betalmarknaden. En e-krona kan därför vara den moderna formen av riksbankssedlar.

SKL ser problem för vissa grupper och glesbygd när det gäller den snabba minskningen av kontanter, hänsyn måste därför tas till de individer som i dag inte klarar andra betalsätt än kontanter och att det inte finns tillgång till bredband eller annan uppkoppling i alla delar av riket ännu, innan kontanta betalsätt helt upphör . Medan kommuner och landsting/regioner som ett led i effektivisering blivit allt mindre användare av kontanter i sin verksamhet. Landsting har dock som enda aktör blivit ålagd att hantera kontanter i samband med avgift i sjukvården. Detta har medfört ökade kostnader för landstingen och kan tyckas märkligt då ingen patient skulle bli nekad vård på grund av att kontanter inte tas emot i samband med vårdtillfället.

Vi instämmer i rapportens slutsats att frågor rörande nationell beredskap, inkludering och risken med att staten står utanför betalningsmarknaden mot allmänheten är argument nog för att utreda möjligheten av en e-krona.

Fördelen med en fungerande e-krona är att Sverige behåller en statlig närvaro på betalningsmarknaden vilket är viktigt. Det handlar främst om förtroende och möjligheter för viss kontroll av utvecklingen samt även konkurrensskäl.

En svårighet och möjlighet är den mycket snabba teknikutveckling och globalisering som sker; den internationella utvecklingen är inte så mycket diskuterad i delrapporten. Vi är ett litet land med en liten valuta. Medan banker och andra aktörer är stora och globala. I förhållande till sin storlek har Sverige en betydande banksektor som sköter sin verksamhet utifrån ett affärsmässigt effektivt sätt, även sedelförsörjningen och kontanthanteringen har hanterats affärsmässigt av bolag. En omsvängning till mer reglering har skett efter finanskrisen såtillvida att EU regelverket ställer hårdare krav för att stärka stabiliteten i de finansiella systemet. Sverige är beroende av omvärlden och måste navigera i denna, varför handlingsutrymmet kan vara begränsat. Internationellt samarbete är viktigt.

**Övriga synpunkter om behov, hinder och fördelar med e-krona**

En e-krona  kan vara ett alternativ till de etablerade systemen när dessa går ner. Dvs. att säkra att kunna genomföra mina dagliga småbetalningar i livsmedelsbutiken. För

E-handel är det inte lika kritiska nuvarande system, men kanske i ett kommande steg att det kompletteras med möjlighet att använda e-krona.

*Möjligheter för personer som idag har svårigheter att använda tjänster från bankväsendet*

Det kan finnas ett behov vid utbetalning av olika bidrag till personer utan bankrelation.

En annan fördel är att (beroende på utformning) personer med funktionsnedsättning lättare skulle kunna ha kontroll över e-krona transaktioner via digitala hjälpmedel jämfört med kontanthantering.

Kombinationen av ett sätt att digitalt kunna identifiera sig och sköta mindre betalningar utan att behöva vara kund i en bank (som olika personer p g a av ålder, medborgarstatus mm inte kan vara idag) skulle kunna ha stora fördelar, t.ex. vid hantering av dagpenning mm. Det förutsätter dock att det finns en eId-lösning som kan användas i kombination med e-krona.

En nackdel är om inte alla kan inneha e-krona. Koppling till e-legitimation tas upp i rapporten. Men om inte grundproblemet åtgärdas, att en person utan personnummer kan identifiera sig för att erhålla e-legitimation, kommer inte en e-legitimation att kunna utfärdas till dem. Koppling till e-legitimation för e-krona och off-line möjligheten tas inte upp.

*Transaktionsdata och integritetsskydd*

En utmaning är även hur hanteringen av transaktionsdata ska gå till. Kontanter kan idag användas utan att vare sig staten, bankväsendet eller internationella tillhandahållare av kreditkort får information om transaktioner. Införandet av en e-krona behöver beskriva vad som är en rimlig nivå av spårbarhet och bestämma hur den informationen hanteras. Dagens betalsystem med internationella kreditkort genererar stora mängder data som används för olika syften. Beroende på hur transaktionsdata för e-krona hanteras kan det skapa bättre möjligheter för integritetsskydd alternativt en ökad statlig insyn i privatpersoners transaktioner. Om transaktionsdata för e-krona även överför individinformation till en handlare kan integritetsskyddet bli sämre än för kontanter idag.

*Internationell användning*

En skillnad som inte verkar belysas är att det idag går att växla svenska kontanter utomlands i stora delar av världen. På liknande sätt fungerar kontokort som accepteras vid internationell e-handel. Det verkar inte finnas några planer för att e-krona ska kunna accepteras på samma sätt i andra länder. Det gör att ett innehav av e-kronor i sig kommer bli mindre användbart om det inte förs över till en annan form av betalmedel.

Sveriges kommuner och landsting

Annika Wallenskog

Swedish FinTech Association.

REMISSYTTRANDE
2019-02-01

Riksbanken
registrator@riksbank.se

Remissyttrande av Riksbankens e-kronaprojektets delrapport 2
(Dnr 2018-01005)

**Inledning**
The Swedish Financial Technology Association ("SweFinTech") är en branschorganisation för svenska Fintech-företag och samlar 45 bolag inom branschen. Vi samlar företag inom betalning, lån, crowdfunding, investment m.m. och vårt syfte är att stärka det svenska ekosystemet och skapa en välfungerande marknad för svenska fintech-bolag.

SweFinTech uppskattar möjligheten att svara på remissen om e-krona som varit ett projekt vi följt under vår tid som en verksam förening. Internt har vi arbetat med en arbetsgrupp för att inspel från flera olika bolag och personer med olika perspektiv på e-krona-projektet. På så vis har vi ett välgrundat remissvar som vi hoppas Riksbanken uppskattar.

**Bakgrund**
SweFinTech uppskattar Riksbankens initiativ till den första rapporten och nu den andra rapporten om e-krona. I en snabbt föränderlig tid som präglas av digitalisering och globalisering ser vi att konsumenterna i snabb utsträckning lämnar kontanterna i Sverige och efterfrågar digitala alternativ. Vi ser också att inom betalning, lån och sparande lämnar många av konsumenterna de traditionella bankerna och söker sig till nya alternativ. Fintech-branschen har därför vuxit fram ordentligt de senaste 5-6 åren och kan erbjuda digitala lösningar, som oftast är mer kostnadseffektiva och smidigare.

Som Riksbanken skriver i sin rapport går Sverige mot ett kontantfritt samhälle. År 2018 stod det klart att Sverige gick om USA i antalet kontantlösa betalningar per capita och därför är det landet i världen med flest kontantlösa betalningar per capita.[1] Den utvecklingen vi har sett på betalmarknaden i Sverige den senaste tiden är att tekniska lösningar och innovation har tagit över. Detta har utmanat bankerna att bli mer effektiva och digitala, och ett konkret exempel på detta är appen swish som är ett samarbete mellan storbankerna och som används av över 6,5 miljoner människor i Sverige. [2]

Fintech har internationellt varit den bransch som varit den största mottagaren av riskkapital de senaste tre åren och de svenska konsumenterna har välkomnat utvecklingen av fintech-bolag på betalmarknaden.[3] Detta har varit ytterligare en del i utvecklingen som fått kontanter i Sverige att minska.

**Övergripande synpunkter**
SweFinTech är positiva till Riksbankens attityd och framåtanda i e-kronaprojektet och att man har tagit utvecklingen vi ser på betalmarknaden på allvar. Vi ser redan en utveckling där fler digitala valutor eller kryptovalutor har sett en snabb utveckling eftersom efterfrågan har ökat. Dessa valutor

[1] https://worldpaymentsreport.com/

[2] https://www.getswish.se/sv-press/statistik/

[3] https://www.vinnova.se/contentassets/1d2f043c8b3c45ceb72866501fdd21d9/fintech-den-digitala-transformeringen-av-finansmarknaden.pdf

har ingen centralt reglerad instans och bygger på blockkedjan och en decentralisering genom kryptografiska metoder. Således finns en efterfrågan av digitala valutor och med Riksbanken som utgivare kan man bevaka valutan och det skulle vara ett betalningsmedel som är statligt garanterad. Det finns många lärdomar och mycket kunskap att ta in från kryptobranschen i det fortsatta e-kronaprojektet.

En e-krona som skulle vara statlig garanterad valuta skulle vara en garant ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv. I ett samhälle utan kontanter finns större krav på den digitala infrastrukturen och behovet av betalsätt som fungerar trots cyberattacker eller försvagad nationell infrastruktur. En e-krona med offline-lösningar skulle kunna vara en del för att Sverige skulle kunna bli ett mer robust samhälle. Ur ett säkerhetsperspektiv är det också viktigt att lyfta aspekten om integritet. Kontanter är det enda betalmedlet idag som garanterar anonymitet och med en e-krona finns det alltid data om vem, hur och när olika betalningar görs. Även med staten som garant för denna data finns det risk att informationen hamnar i fel händer och inte kontanter finns kvar finns det inget alternativ för anonyma betalningar. Detta är en risk som bör tas i beaktning i införandet av e-krona.

En e-krona skulle också ge möjlighet att förändra den utveckling vi ser på betalmarknaden med minskande andel kontanter och om Riksbanken skulle fortsätta att agera passivt skulle utvecklingen enbart ske på privata aktörers villkor. SweFinTech ser positivt på att nya aktörer får tillträde till betalmarknaden i olika former men tycker att Riksbanken borde ta ett större ansvar eftersom man är en ”neutral” aktör. Staten bör ha viss kontroll över betalmarknaden vid oförutsägbara situationer.

Det grundläggande ansvaret för Sveriges Riksbank är att se till att “ge ut pengar och se till att pengar behåller sitt värde under tid”. Uppdraget är också att se till att betalningar i ekonomin kan ske säkert och effektivt. Riksbanken har därför möjlighet att styra om och hur kontanter ska användas i Sverige. Med den utveckling som rått i och med att Riksbanken för tjugo år sedan beslutade att överlåta stora delar av ansvaret för kontantförsörjning till privata aktörer, -banker och värdetransport-företag har marknaden fått ett större inflytande och styrt bort från kontanter.

Det finns vissa grupper i samhället som av olika skäl inte har samma möjlighet att använda kontanter och kontanthanteringen fungerar illa i glesbygdsområden i Sverige även om behoven finns. Detta skapar grupper av människor som av förståeliga skäl vill se lagstiftning på området på för att garantera att kontanthanteringen och tillgången av kontanter finns i hela landet. SweFinTech tycker det är beklagligt om e-kronaprojektet ställs emot kontanter och tycker snarare att de går hand i hand. För att förståelsen för e-kronan ska öka behöver förtroendet för betalningssystemet och riksbanken vara starkt även där det idag upplevs som bristfälligt. För att motverka fördomar och rädsla gentemot e-kronaprojektet behöver kontanthanteringen i Sverige garanteras kommande år och i en övergångsperiod och stort fokus bör ligga på att öka förståelsen för e-kronaprojektet hos befolkningen.

**Värdebaserad E-krona**

En värdebaserad E-krona har många likheter med det laddningsbara cash-kortet som lanserades 1997 av bankerna för att ersätta små betalningar med kontanter men eftersom efterfrågan för tjänster var minimal togs den bort 2004. De största frågetecknen till en värdebaserad e-krona är de bakomliggande tekniska lösningarna. Båda rapporterna från Riksbanken är alltför diffus kring hur de tekniska bakomliggande lösningarna ska se ut. Om den ska baseras på blockkedja som lyfts i den andra rapporten så finns det vissa frågetecken. Enligt de lösningar som presenteras i rapporten ställer vi oss ändå undrande till om inte en värdebaserad e-krona likväl som en kontobaserad e-krona bygger ändå på bakomliggande kontobaserad lösning med anonyma statiska eller dynamiska konton.

I rapporten nämns även att de tekniska lösningar som ska tas fram måste kunna garantera spårbara transaktioner. Skulle man bygga lösningen på blockkedja är spårbarheten inget problem eftersom de olika stegen i blockkedjan är transparenta. Det vi frågar oss är hur man ser på integritet och anonymitet i betalsystemet i enlighet med GDPR. I den personliga integriteten bör anonymitet i betalsystemet inkluderas och det kommer inskränkas av en e-krona. Hur ska dessa olika utmaningar kunna kombineras?

**Kontobaserad E-krona.**
En kontobaserad E-krona ska fungera som ett centralt register hos Riksbanken och Riksbanken kommer kunna erbjuda "konton" för privatpersoner och företag enligt vissa regler hos riksbanken. I delrapport två skriver riksbanken att:

"Vid kortare störningar är det dock möjligt att kunna erbjuda en offlinefunktionalitet genom att upprätta ett regelverk som exempelvis definierar hur riskerna fördelas mellan olika aktörer, hur många betalningar som ska ske och till vilket belopp"

SweFinTech ställer sig dock frågande till hur denna offlinefunktion ska utformas och finner rapporten otillräcklig i svaren på dessa frågor. Som det uttrycks i stycket över är det svårt att se skillnaden i de tekniska lösningarna mellan värdebaserad och kontobaserad E-krona och vi uppmanar Riksbanken att utreda de tekniska lösningarna noggrannare för att det ska vara genomförbart.

**Ny teknik och blockkedja**
E-kronan måste bygga på den senaste tekniken. Det finns problematik i den andra rapporten från Riksbanken eftersom slutsatserna kring DLT inte bygger på den senaste forskningen på blockkedjetekniken och tyvärr är baserad på forskning som är utdaterad. Utvecklingen sker oerhört snabbt och om man ska gå vidare med projektet är det viktigt att den senaste forskningen måste vara utgångspunkten för att ta rätt beslut.

**Utmaningar och svårigheter**
I och med dessa generella inspel ser vi en del frågetecken med rapporten som vi vill skicka med Riksbanken i fortsatt arbete. Den internationella trenden med globalisering och decentralisering av makten genom exempelvis blockkedja inom de finansiella eller politiska systemen skulle brytas med en centralt kontrollerad e-krona. Vi undrar hur Riksbanken har resonerat kring detta och kring att man på sätt och vis flyttar tillbaka delar av makten kring betalmarknaden till staten som tidigare har legat hos marknaden.

Vi har i enighet med Finansinspektionen också haft frågetecken kring de legala och juridiska frågorna kring en e-krona. Hur skulle en e-krona vara kompatibelt med EU-regelverk och andra internationella system? Detta känns inte tillräckligt väl utformat i rapporten och vi undrar exempelvis hur det ska vara kompatibelt även med andra valutor, specifikt GDPR nämns inte alls i denna rapport vilket EU Blockchain har analyserat. [4]

Angående att en e-krona skulle kunna tillgodose anonyma betalningar ställer SweFinTech frågande till detta. I rapporten skrivs att anonyma betalningar är kompatibelt med penningtvättslagen under 250 euro förutsatt att inte misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism finns. Dessvärre så är inte betalningarna anonyma eftersom utgivaren måste övervaka transaktionerna för att kunna upptäcka vissa oroväckande tecken. Som vi lyft högre upp i texten tycker vi att det är problematiskt att vid eventuell e-krona gå ifrån kontanter och inte längre kunna erbjuda ett enda betalningsmedel som garanterar anonymitet.

**Sammanfattning och slutsats**
SweFinTech är generellt sett positiva till Riksbankens initiativ av e-krona men ser några frågetecken och medskick som behövs för fortsatt arbete.

[4] https://www.eublockchainforum.eu/sites/default/files/reports/20181016_report_gdpr.pdf

Vi efterfrågar en djupare forskning och fakta kring de tekniska delarna bakom e-krona. Kan en värde-baserad e-krona realiseras utan att det är en kontobaserad lösning med anonyma statiska eller dynamiska konton? I en sådan utredning eller fortsatt arbete i att ta fram de tekniska delarna måste forskningen om blockkedjan vara den senaste. Forskningen kring blockkedjetekniken går oerhört fort framåt och för att använda en teknik som är uppdaterad och fungerar i så stor utsträckning behöver så mycket expertis som möjligt på blockkedjan tas vara på.

SweFinTech uppmanar till ytterligare svar kring offlinebetalning och kontobaserad e-krona. Detta måste utredas djupare för att få svar på om det fungerar och hur det görs på ett säkert och integritetsmässigt hållbart sätt. Enligt rapporten menar Riksbanken att integritet kan värnas och att e-kronan kan erbjuda transaktioner med insyn endast från betalaren och mottagaren. Dessvärre är inte fallet så och enligt penningtvättslagen kräver att tredjepart kan kontrollera datan.

För att kunna genomföra e-krona måste projektet dels förankras bredare hos den svenska befolkningen för att de ska få insikt i betydelse av e-krona och inte ser det som en motsats till kontanter. Om inte detta görs är risken att man får en rejäl backlash i opinionen och att Riksbanken förlorar förtroende ute bland folk. Det är också väldigt viktigt att Riksbanken i nästa steg i processen förankrar alla steg med berörda parter. Flera aktörer bör inkluderas i pilotprojektet och det bör också kanske ske en tredje remissrunda när man fått mer fakta på bordet kring de tekniska alternativ som finns och kring implementeringen.

Swedish Financial Technology Association

Louise Grabo
Generalsekreterare

_____

# Remiss av e-kronaprojektets delrapport 2

Er ref: Dnr 2018-01005 Vårt diarienr: R-971-2018

*Svensk Handel, som är handelsföretagens intresseorganisation och företräder 10 000 små, medelstora och stora företag med nära 300 000 medarbetare, får med anledning av remissen anföra följande:*

## Allmänna synpunkter

Svensk Handel välkomnar Riksbankens initiativ till att utvärdera en svensk e-krona fullt ut. Därför anser vi också att det är rimligt att Riksbanken påbörjar ett tekniskt utvecklingsarbete samt utreder eventuella lagändringar, som ett nästa steg.

Svensk Handel välkomnar också att Riksbanken inom detta projekt diskuterar och utvärderar ett betalmedel som tar ett ökat ansvar för olika utsatta grupper i samhället. Likaså att man i resonemanget kring en e-krona tar upp kravet på att betalningar ska fungera i krissituationer.

## Särskilda synpunkter

*Behovet av en e-krona inom detaljhandeln*

Inom svensk fysisk detaljhandel är det mer än 80% av alla köptransaktioner som genomförs med kort. Inom vissa sektorer är det mer och i vissa enskilda butiker kan det vara mer än 95%.

Kontanter står för cirka 15% av köptransaktionerna.
Dock går utvecklingen fort och inom några år kommer vi med nuvarande trend vara i ett läge då kontanterna har en marginell roll som betalmedel i vårt samhälle. Skulle denna utveckling bromsas upp av någon reglering och kontantinfrastrukturen kan upprätthållas på

Regeringsgatan 60
103 29 Stockholm
Tel 010-47 18 500
**svenskhandel.se**

en rimlig nivå kommer kontanter fortsätta fungera som ett alternativ till privatmarknadens betalmedel ett antal år framöver.

Vi ser nu att betalningar med faktura ökar i fler handelssektorer. Det har blivit enklare att göra en kreditupplysning och därmed smidigare att genomföra ett fakturaköp.

Även betalningar med Swish kommer allt mer. Dock återstår ett antal faktorer för att detta betalsätt ska vara riktigt intressant för den etablerade fysiska handeln. Några av dess faktorer är att betalningarna måste gå snabbare än det gör idag, kostnaden för varje transaktionsavgift måste komma ner och betalsättet måste integreras i befintliga kassasystem. Vår bedömning är att Swish kommer vara ett betalmedel i den etablerade handeln inom ett par års tid och att denna typ av realtidsbetalningar mellan bankkonton kommer få stora marknadsandelar framöver.

Inom e-handeln där merparten av detaljhandelns tillväxt sker idag dominerar betalningar med kort följt av faktura, direktbetalningar, Swish och Paypal. En väl fungerande mix där Swish växer på bekostnad av direktbetalningar via nätbanken.

Mot denna bakgrund ser vi i dagsläget inget direkt behov av ytterligare ett betalmedel.

*Kan det bli ett behov av en e-krona i detaljhandeln*

Det är i nuläget allt för många frågetecken som är obesvarade för att med all säkerhet säga att det inte finns ett kommande behov i framtiden.

För att ett samhälle ska kunna ha en tillgänglig, stabil, säker och kostnadseffektiv betalmarknad krävs konkurrens. Då alternativen av betalmedel blir för få och domineras av enstaka aktörer tenderar utveckling minska och kostnaderna stiga. Betalsystemet blir mindre stabilt och ökad risk att vissa personer, företag och organisationer utestängs från betalmarknaden.

Det nya betalningsdirektivet har som syfte att öppna upp för mer konkurrens inom betalningsområdet. Effekterna av direktivet är allt för tidigt att utvärdera då implementeringen på nationell nivå nyligen genomförts och vissa tekniska specifikationer återstår att fastställa.

Utgångspunkten för vad en handlare väljer att erbjuda för alternativa betalmedel styrs uteslutande av vad kunderna önskar betala med. Då

dagens konsumenter inte vet vad en e-krona innebär eller fyller för funktion kommer de heller inte ställa krav på sin handlare.

Om konsumenten och allmänheten i stort önskar ha tillgång till ett betalningsmedel som är statligt garanterat och därmed inte helt överlämna betalningsmarkanden till privata aktörer kommer också kravet på att handlaren tar emot e-kronan.

Svensk Handel ser risker med att överlämna betalmarknaden helt och hållet till den privata sektorn. Effekterna av ett sådant scenario är dock mycket svåra att förutse. Det vi vet är att privata aktörer vill maximera den företagsekonomiska nyttan medan staten kan ta ett samhällsperspektiv för att maximera samhällsnyttan.

Därmed anser Svensk Handel det är av yttersta vikt att utvärdera en statlig e-krona grundligt. Alternativet till e-kronan är att Riksbanken utvärderar möjligheter till effektiva regleringar av den privata betalmarknadens aktörer för att uppnå likvärdiga syften och mål.

*Kostnader i samband med en e-krona*

I dagsläget finns det inga uppskattningar vilka kostnader som en e-krona skulle medföra för såväl skattebetalare, privata aktörer som för den offentliga sektorn.

Detaljhandel genomför idag en digital omställning då tillväxten sker inom e-handeln. Därtill är konkurrensen inte bara nationell utan i allt högre grad internationell, med hårt pressade priser.
Inom detaljhandeln finns det i dagsläget cirka 50 000 företag och där den absoluta merparten är småföretag. En bransch som verkar med små marginaler där den genomsnittliga rörelsemarginalen inom detaljhandel ligger kring 3%. Detta sammantaget innebär arbete kring ökad effektivitet och att hålla ner kostnaderna är av högsta prioritet för varje handlare.

Vad en integrering av en e-krona i handelns kassasystem mm. medför i kostnader är en central fråga för utredningen att besvara.

Vad införandet av en e-krona medför för skattebetalarna är också en central fråga.

SVENSK HANDEL

Mats Hedenström
Näringspolitisk chef

Bengt Nilervall
Näringspolitisk expert, Betalfrågor

SVENSKT NÄRINGSLIV

Riksbanken
Stabsavdelningen

Eva Julin
Riksbanken
103 37 Stockholm

Vår referens/dnr:
SN Dnr
177/2018

Er referens/dnr:
DNR 2018-01005

2019-02-05

# Remissvar

## Riksbankens e-kronaprojekt, rapport 2

*Sammanfattning*

Svenskt Näringsliv ställer sig positivt till det arbete med e-kronan som Riksbanken hittills utfört. En digital centralbanksvaluta skulle kunna erbjuda möjligheter när det gäller betalningssystemets säkerhet och effektivitet, inte minst vid en krissituation. I den mån en e-krona inte skulle bidra till betalningssystemets säkerhet och effektivitet ser Svenskt Näringsliv emellertid en risk att ett införande bryter mot riksbankslagen.

I det fortsatta arbetet är det därför viktigt att det kan säkerställas eller åtminstone göras troligt att e-kronan kommer att få någon eller några av de positiva egenskaper och effekter som beskrivs i rapporten. I det skede utvecklingsarbetet nu befinner sig anser Svenskt Näringsliv att det inte är klarlagt. Det gäller dels hur betalningsmarknaden skulle utvecklas med respektive utan en digital centralbanksvaluta. Det gäller också i vilken utsträckning en sådan valuta skulle ha egenskaper som åtminstone i något avseende är bättre än de alternativ som erbjuds av privata aktörer.

De handlingsalternativ som formuleras i rapporten, dvs. att Riksbanken antingen inför en e-krona eller inte agerar alls på den utveckling som nu sker på betalningsmarknaden, bör kompletteras med ett tredje alternativ. Det alternativet består av att Riksbanken och andra statliga aktörer använder sig av regleringar och samarbeten med privata aktörer på betalningsmarknaden för att uppnå önskvärda effekter på betalningssystemets effektivitet och säkerhet.

Eftersom betalningssystemet är av stor samhällsekonomisk betydelse delar Svenskt Näringsliv Riksbankens uppfattning att arbetet nu bör breddas till andra aktörer. Förutom andra myndigheter finns det anledning att engagera forskare och andra experter, inte minst från banksektorn och näringslivet. När det gäller generella frågeställningar som behovet av en e-krona anser Svenskt Näringsliv att arbetet bör ledas av riksdagen, medan ansvaret för framtagandet av en e-kronepilot med fördel kan ledas av Riksbanken.

*Koncentration, konkurrens och innovationer*

I Rapport 1 i Riksbankens e-kronaprojekt görs en viktig distinktion mellan konkurrensen på betalningsmarknaden och koncentrationen i den underliggande infrastrukturen. (Riksbanken 2017, sid. 12) Som konstateras i rapporten förutsätter nya innovativa betaltjänster ofta tillgång till existerande finansiell infrastruktur. Även om det råder en hög grad av konkurrens mellan olika betaltjänster kan den finansiella infrastrukturen ha en hög koncentrationsgrad. Att koncentrationsgraden är hög kan i sin tur leda till betydande störningar om någon del av infrastrukturen slås ut.

Svenskt Näringsliv delar Riksbankens farhåga när det gäller störningar som kan slå mot en koncentrerad infrastruktur. Ett statligt alternativ skulle kunna vara värdefullt i en sådan situation, givet att det inte drabbas av samma störning. Men det finns också andra sätt att minska risken för störningar mot den finansiella infrastrukturen. Om staten, med hjälp av privata leverantörer, kan åstadkomma ett mer hållbart system borde också bankerna kunna göra det. Om bankerna inte är beredda att ta den kostnad det skulle innebära skulle antingen staten kunna betala dem för det eller driva fram sådana åtgärder med hjälp av regleringar. En sådan lösning blir sannolikt mer kostnadseffektiv än att staten bygger upp ett parallellt system med en egen e-krona.

Svenskt Näringsliv ställer sig däremot mer frågande till Riksbankens farhåga att konkurrensen på betalningsmarknaden på sikt kommer att minska om det inte finns något statligt alternativ för privata betalningar, och att det i sin tur kan få negativa effekter på effektiviteten och säkerheten i betalningssystemet.[1] Slutsatsen att betalningsmarknaden går mot ökad koncentration bygger på ett resonemang där förekomsten av nätverkseffekter samt stordrifts- och samordningsfördelar framhålls, och mot det har Svenskt Näringsliv inget att invända. (Riksbanken 2017, sid. 11) Att koncentrationen ökar när mindre konkurrenskraftiga betaltjänster slås ut behöver emellertid inte innebära att konkurrensen – och därmed drivkrafterna för ökad effektivitet och minskade kostnader – avtar.[2]

Så länge nya aktörer har möjlighet att etablera sig är risken liten att en eller ett fåtal etablerade aktörer ska inta en dominant position och sedan kunna slå sig till ro, med ett mindre effektivt och säkert betalningssystem som följd. Nya aktörer kan hela tiden komma med bättre tekniska lösningar, och då kan en etablerad aktör som förlorat sin förnyelseförmåga snabbt konkurreras ut. Samtidigt utgör denna möjlighet, eller risk, en viktig drivkraft för etablerade aktörer att förbättra sina lösningar. Det kan däremot finnas en risk att Riksbanken, som statlig aktör, ger sig själva eller någon annan fördelar som innebär att andra aktörer avstår från att bidra till utvecklingen på området.

Den utveckling vi nu ser på betalningsmarknaden – med nya aktörer, ny teknik och både konkurrens och samarbeten mellan olika aktörer – visar hur staten kan bidra till utvecklingen genom såväl regleringar som samarbeten. Ett exempel är det nya betaltjänstedirektivet, som garanterar betaltjänstleverantörer tillgång till bankernas kontostruktur och på så vis minskar inträdeshindren för nya aktörer. Ett annat exempel är Swish, där Riksbanken har bidragit till bankernas samarbete,

---

[1] Den uttrycks bland annat i Rapport 2, sid. 2, i Riksbanken e-kronaprojekt. (Riksbanken, 2018)

[2] Farhågan för att konkurrensen ska bli lidande under sådana omständigheter delas av ett antal andra centralbanker. Också för dessa utgör denna risk ett motiv för att överväga att införa någon form av digital centralbanksvaluta. Det finns också ett antal centralbanker som har valt att avstå från fortsatta insatser på området efter att ha genomfört inledande analyser. Se Mancini-Griffoli, Tommaso m.fl., "Casting Light on Central Bank Digital Currencies", Staff Discussion Notes nr 18/08, IMF, november 2018.

och på så vis gjort det möjligt att utnyttja stordriftsfördelar och uppnå positiva nätverkseffekter.

Svenskt Näringsliv ställer sig också tveksam till Riksbankens argument att det är förekomsten av ett statligt betalningsmedel, dvs. kontanter, som har hållit nere kostnaderna för exempelvis kortbetalningar. (Riksbanken 2018, sid. 10) Enligt rapporten "När slutar svenska handlare att acceptera kontanter?" av Arvidsson m.fl. medför kontanthanteringen kostnader för den enskilda handlaren som motsvarar 3,9 procent av värdet på kontantomsättningen. Det kan jämföras med kostnaden för bankkorten, som enligt samma källa uppgår till 0,4 procent av beloppet. Snarare än att det är existensen av kontanter – som kunderna ändå i stor utsträckning väljer bort – som håller nere kostnaderna är det nu konkurrensen från nya alternativ och aktörer, ofta benämnda fintech-bolag.

Att så många så kallade fintech-bolag har vuxit fram i just Sverige kan åtminstone till en del förklaras av att Riksbanken i slutet av 1990-talet lämnade över en stor del av ansvaret för kontanthanteringen till bankerna.[3] Eftersom bankerna var tvungna att stå för stora delar av kostnaderna för kontanthanteringen hade de all anledning att utveckla mer effektiva betalningsmetoder. Detta förstärktes av att antalet värdetransportrån ökade kraftigt under denna period. Det är därför inte så märkligt att aktörerna på betalningsmarknaden gjorde vad de kunde för att komma ifrån ett så ineffektivt och riskfyllt betalningsmedel som kontantkronan, och att Sverige blev en föregångare i utvecklingen mot ett kontantfritt samhälle.

*Statens roll på betalningsmarknaden*

Enligt Svenskt Näringslivs mening är det inte självklart att staten nu, när den har upptäckt att kontantkronan inte längre är attraktiv som betalningsmedel, bör gå in och erbjuda ett alternativ till de betydligt mer effektiva betalningsmedel av olika slag som har vuxit fram. Det är, enligt Svenskt Näringslivs mening, inte heller självklart att ett sådant beslut är förenligt med riksbankslagen. Enligt den har Riksbanken i uppgift att bedriva penning- och valutapolitik samt att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. (Riksbanken 2018, s. 20) Verksamhet som inte kan förväntas ha avsedd effekt på något av dessa områden får alltså inte bedrivas. Om en e-krona ska få införas måste den alltså på något sätt bidra till att betalningsmarknaden fungerar bättre eller till att penning- och valutapolitiken kan bedrivas på ett mer effektivt sätt.

Enligt Svenskt Näringslivs mening har Riksbankens båda rapporter inom ramarna för e-kronaprojektet inte säkerställt att det villkoret är uppfyllt. Det gäller i synnerhet som alternativet till att införa en e-krona inte behöver vara att inte göra något alls. Det kan också vara att med regleringar, samarbeten och andra åtgärder bidra till att betalningsmarknaden fungerar bättre. Svenskt Näringsliv delar med andra ord inte Riksbankens syn på alternativet till att införa en e-krona, dvs. att det skulle vara "att inte agera på utvecklingen och helt överlämna betalningsmarknaden till privata aktörer". (Riksbanken 2018, sid. 2)

Också utan ett statligt alternativ på den privata betalningsmarknaden skulle staten ha en central betydelse för betalningsväsendet. Staten har åtminstone fyra viktiga roller att spela i sammanhanget. Den första är att även fortsättningsvis tillhandahålla den grund för betalningssystemet som kronan utgör. Att kontantkronan på sikt kan försvinna innebär inte att kronan i sig förlorar sin attraktivitet som betalningsmedel, lika lite som övergången från koppar- och

[3] Att beslutet också syftade till att stärka framväxten av nya betalningsalternativ framgår av artikeln "Effektivitet i kontantförsörjningen" av Sonja Daltung och Mithra Ericson.

silvermynt till sedlar och mynt utan eget inneboende värde gjorde det. Den andra är att utveckla och implementera regelverk som bidrar till betalningssystemets effektivitet, säkerhet och fortsatta utveckling. En tredje viktig uppgift för staten är att upprätthålla en väl fungerande konkurrens på betalningsmarknaden. Som nämndes ovan innebär låga inträdesbarriärer och en fortsatt teknisk utveckling att det är omöjligt för företag som har lyckats uppnå en dominerande ställning på betalningsmarknaden, om det nu skulle ske, att slå sig till ro. Att motverka konkurrensbegränsande åtgärder från företag är i själva verket en grundläggande uppgift för staten i en väl fungerande marknadsekonomi. En fjärde viktig uppgift är att minska risken för kriminalitet riktad mot betalningar.

*E-kronan och dynamiken*

Svenskt Näringsliv vill också peka på risken att ett införande av en e-krona kan skada dynamiken på den svenska betalningsmarknaden, och därmed framväxten av nya innovativa lösningar. Generellt gäller att en monopolställning, antingen för en statlig aktör eller genom att staten ger ensamrätt till någon privat utförare, utgör ett hot mot innovationer och teknisk utveckling. Någon monopolställning förefaller Riksbanken inte vara intresserad av, men den verkar se fördelar med att garantera en någorlunda stark ställning för e-kronan. Två medel som skulle kunna åstadkomma detta nämns inom ramarna för e-kronaprojektet. Det första är att Riksbanken anser att det bör övervägas "om möjligheterna att avtala bort skyldigheten att ta emot e-kronor bör begränsas." (Riksbanken 2018, sid. 21) Det andra är att e-kronan skulle kunna användas för lösningar som involverar tjänster kopplade till andra statliga myndigheter. (Riksbanken 2018, sid. 25)

Sådana åtgärder skulle, enligt Riksbanken, göra det möjligt att upprätthålla en tillräckligt stor användning av e-kronan i normala fall för att den ska kunna fungera väl även i kristider. Om användningen blir tillräckligt omfattande skulle e-kronan också påverka förutsättningarna för såväl penningpolitiken som den finansiella stabiliteten. Med en kontobaserad e-krona där Riksbanken har rätt att sätta en ränta, som också kan vara negativ, på innehavet av e-kronor kan utrymmet för penningpolitiken utökas. I jämförelse med dagens situation, då det är möjligt att gå över till kontanter för att undvika negativa räntor, innebär det att utrymmet för negativa styrräntor ökar. I en krissituation skulle inte heller vanliga bankkonton utgöra något attraktivt alternativ även om de ger nollränta. Orsaken är dels att det skulle finnas en risk för att bankerna går omkull, dels att det finns en gräns för insättningsgarantin. Riksbanken skulle därmed kunna underskrida den nivå för den negativa räntan bortom vilken ytterligare räntesänkningar idag anses ineffektiva.

En e-krona skulle med andra ord kunna stärka både Riksbankens ställning på betalningsmarknaden och dess möjligheter inom penningpolitiken. Risken är emellertid att det sker på bekostnad av andra aktörers möjligheter på betalningsmarknaden. I likhet med beslutet att skjuta över allt mer av ansvaret för kontanthanteringen på banker och andra aktörer kan ett sådant vägval få stora konsekvenser. Närmast till hands ligger att Sverige blir mindre intressant för företag som utvecklar nya betalningslösningar. Förutom att det kan leda till försämrade utvecklingsmöjligheter för den så kallade fintech-sektorn kan det också leda till ett lägre tempo när det gäller finansiella innovationer på den svenska betalningsmarknaden. Om Riksbanken försöker kompensera för det genom att stärka e-kronans ställning ytterligare kan på sikt en sådan situation som Riksbanken motiverar sitt intresse för e-kronan med uppkomma, dvs. att Sverige, åtminstone i jämförelse med andra välutvecklade länder, får en mer osäker och mindre effektiv betalningsmarknad.

*Svenskt Näringslivs ställningstaganden*

Det behövs en mer förutsättningslös analys av betalningsmarknaden och vilken roll staten ska ha på den än vad som har presenterats i Riksbankens båda rapporter inom e-kronaprojektet. Svenskt Näringsliv vill i ett sådant sammanhang speciellt lyfta fram alternativet att reglera och övervaka betalningsmarknaden, och, när det finns ett sådant behov och intresse från andra aktörer, samverka om att hitta säkrare och mer effektiva lösningar.

När det gäller behovet av en digital centralbanksvaluta anser Svenskt Näringsliv att det bör ges en väsentligt djupare belysning än vad som har gjorts i Riksbankens båda rapporter. I ett sådant arbete bör kunskap inhämtas från forskare och andra experter. Det är viktigt att en sådan grupp ges ett öppet mandat och inte är låst vid en specifik lösning. Den bör också besitta, eller kunna inhämta, kompetens inom alla relevanta områden. Det bör, mer specifikt, också finnas kompetens att bedöma risker av det slag Riksbanken lyft fram i sina båda rapporter, inte minst att betalningsmarknaden kan komma att utvecklas sämre på grund av en försvagad konkurrens.

Svenskt Näringsliv anser att riksdagen bör ta ett övergripande ansvar i denna process, och involvera fler myndigheter än Riksbanken i arbetet. Det är av stor vikt att undvika risken för en sammanblandning av mål, dvs. ett säkert och effektivt betalningssystem, och medel, vilket så här långt i processen har varit e-kronan.

Svenskt Näringsliv anser att det är väl motiverat att Riksbanken fortsätter arbetet med att utveckla en e-kronepilot. Under det arbetet bör det närmare preciseras varför e-kronan skulle kunna lösa problem som privata betalningsmedel inte kan lösa. Svenskt Näringsliv instämmer samtidigt med Riksbankens bedömning att en kontobaserad e-krona kräver samordning med andra myndigheter. Arbetet med e-kronepiloten bör därför ske i samförstånd, och kanske också tillsammans, med andra myndigheter.

FÖRENINGEN SVENSKT NÄRINGSLIV

Jonas Frycklund
Biträdande avdelningschef

Anders Bornefalk
Ekonomie doktor

Datum 2018-01-08

Till:
SVERIGES RIKSBANK
Brunkebergstorg 11
SE-103 37 Stockholm

DNR 2018-01005

registratorn@riksbank.se

# Remissyttrande e-kronaprojektets delrapport 2 (2018-01005)

Sveriges Konsumenter välkomnar att e-kronaprojektet fortskrider genom Riksbankens andra e-kronarapport och delar i stort de slutsatser rapporten framför. Vi tycker att det är klokt att både tekniskt utveckla en värdebaserad e-krona och att fortsätta utreda en kontobaserad e-krona.

Att överlämna hela betalsystemet till privata kommersiella aktörer är inte önskvärt och borde i så fall ske efter allmän debatt och via ett demokratiskt beslut, inte som ett resultat av en gradvis okontrollerad utveckling.

En digital centralbankspeng skulle utgöra ett viktigt komplement och en motvikt mot de dominerande privatutgivna digitala affärsbankspengarna. Vi förespråkar starkt ett bevarat och stärkt kontantsystem. Som rapporten framhåller riskerar kontanterna att försvinna med dagens utveckling. Av tillgänglighetsskäl och säkerhetsskäl, men också som en del av en samhällelig krisberedskap, bör mer göras för att motverka denna utveckling, bland annat genom att säkerställa att kontanter går att använda. Vi vill här hänvisa till vårt remissyttrande gällande Riksbankskommitténs förslag om *Tryggad tillgång till kontanter* (SOU 2018:42).

Men även vid ett bevarat eller stärkt kontantsystem fyller kontanterna idag inte behovet av ett icke-kommersiellt betalningsmedel som fullt ut kan erbjuda ett alternativ till de kommersiella, därför att majoriteten av konsumenterna använder digitala betalningsmedel. Syftet med kommersiella betallösningars borde vara att erbjuda tjänster och mervärden men

betalsystemet som sådant borde snarare ses som en infrastruktur som måste stå stabil för stora ekonomiska förändringar för att konsumtion över huvud taget ska vara möjlig.

Ett betalsystem som är helt i händerna på kommersiella aktörer är svårt för Riksbanken att kontrollera och kan inte garantera ett robust resilient system som samtidigt är fritt från direkta kostnader för konsumenter och tillgängligt för alla. Därför förespråkar vi ett stärkt kontantsystem parallellt med någon form av väl genomarbetad e-krona.

## E-kronan kan förbättra villkoren för konsumenter och företag

E-kronakonton skulle utgöra en behövlig press på bankerna att leverera mer prisvärda tjänster till konsumenterna. För att undvika överföringar till e-kronakonton skulle bankerna troligen behöva locka konsumenter med inlåningsränta (nämns i rapporten s.27) och sänkningar av avgifter för konton och kort. Behovet av denna press kan öka i framtiden med fortsatt negativa styrräntor. I Danmark har exempelvis negativa inlåningsräntor för företag redan införts. Bankerna har många intäktskällor, varav utlåning är den största. Enligt Konkurrensverket (s.148) står betaltjänsterna för bara 5 procent av bankernas rörelseintäkter. Att pressa ner konto- och kort-avgifter samt potentiellt få upp inlåningsräntan borde därför inte skada bankernas affärsverksamhet nämnvärt. Det finns dessutom redan idag för konsumenten kostnadsfria bankkort.

Som konsument kan du inte välja bort att ha ett bankkonto och ett betalkort. Att konsumenter ska behöva betala för att själva kunna betala och förvara pengar kan inte anses önskvärt, än mindre att behöva betala för att spara pengar. En annan väg för bankerna än sänkta avgifter skulle vara att konkurrera med bra service och andra erbjudanden.

### Bättre konkurrens på betalkortsmarknaden

Vidare skulle e-kronan förmodligen sätta press på kontokortsmarknaden, som domineras av ett fåtal stora bolag i samarbete med bankerna. Transaktionsavgifter för handlare kan i detta fall antagligen tvingas ner något, vilket skulle öka effektiviteten i handeln och kan ge konsumenter bättre priser. Idag kostar transaktionsavgifter för kortbetalningar handeln flera miljarder kronor om året, kostnader som troligen ofta överförs till konsumenter via höjda priser. Konkurrensen inom infrastrukturdelen av betaltjänstmarknaden (framförallt kortsystem och Bankgiro) är bristfällig och kännetecknas av koncentrationer och bolagssamarbeten enligt Konkurrensverket. Hur mycket e-kronan skulle påverka avgifter och priser beror förstås på hur använd e-kronan blir. Men med en bra utformning tror vi e-kronan skulle kunna utgöra ett bra komplementärt betalningsmedel.

Om däremot kontanter försvinner och ingen e-krona införs finns en risk att kortavgifter såväl som kontoavgifter skulle höjas, vilket även påpekas i e-kronarapporten (s.10). Detta eftersom konkurrensen är bristfällig och det finns trögheter med att byta betalkort, eftersom dessa är kopplade till specifika banker. Vid en situation utan kontanter finns idag inget betalningssystem som kan konkurrera med kortbetalningar inom vardagsbetalningar. Alla digitala betaltjänster för betalning i fysisk butik är också hittills kopplade till ett betalkort, med undantaget bankägda Swish. Som rapporten visar skulle e-kronan kunna skapa en ny infrastruktur som privata betaltjänstleverantörer kan ansluta sig till vilket kan främja konkurrens och innovation inom betaltjänstbranschen.

Ett vanligt argument mot kontanter och mot en e-krona är kostnaderna. Kostnaderna för kortbetalningar genom avgifter är dock en av de kostnader som måste jämföras med. En annan kostnad att beakta är kostnaden för kortbedrägerier. Enligt Polisen ökar kortbedrägerierna och 2017 anmäldes 77 438 kortbedrägerier. Ändå anmäls långt ifrån alla bedrägerier eftersom bankerna direkt ersätter kunder som utsatts för kortbedrägerier. Eftersom summorna som bedragarna kommer över inte sammanställs och redovisas vet vi inte vad kortbedrägerierna kostar. Däremot tas troligen kostnaderna ut av konsumenterna på andra sätt, via till exempel kortavgifterna. Bankerna har ett intresse av att, genom snabb ersättning och utan redovisning, behålla förtroendet för betalkortssystemet. Men utan ett konkurrerande betalsystem som kontanter eller en e-krona försvinner delvis dessa incitament för bankerna.

Sammantaget pekar den bristande konkurrensen och osäkerheten i betalkortsmarknaden mot att kort- och kontoavgifter riskerar att höjas om samhället står utan centralbanksutgivna pengar.

**PSD2 räcker troligen inte**

PSD2 kan visserligen även utan en e-krona innebära en introduktion av nya digitala betaltjänster som inte är direkt kopplade till ett betal- eller kreditkort, vilket kan öka konkurrensen och pressa ner kortavgifter. PSD2 innebär dock ingen ny infrastruktur för betalningar utan låter nya digitala betaltjänster använda sig av bankernas infrastruktur – bankkonton och bankgiro. Endast Swish är ansluten till systemet för betalningar i realtid (BIR). En e-krona skulle innebära ett icke-kommersiellt betalningssystem i realtid. Vilket gör att konsumenter på demokratisk väg kan ställa krav på att det finns ett stabilt betalningssystem i realtid som är säkert, kostnadsfritt och tillgängligt för alla.

Det finns också en risk att PSD2 i slutändan inte leder till mångfald och ökad konkurrens inom betaltjänstmarknaden. Vad vi har sett fram tills nu är att det finns starka tendenser till nätverkseffekter kring betaltjänster. Konsumenter och handlare väljer helt enkelt gärna de få betalningsmedel som redan är dominerande, vilket förstärker deras dominans. Några få kommersiella aktörer såsom Apple, Google eller Facebook riskerar helt enkelt att ta över även denna marknad. I det fallet skulle dessa företag inte bara sitta på en ofantlig mängd data om våra personliga relationer och åsikter, såsom de gör idag, utan även på data om våra dagliga transaktioner och köpvanor. På detta sätt tror vi att ett icke-kommersiellt betalningsmedel kan vara ett verktyg för att skydda konsumenters integritet. En värdebaserad e-krona möjliggör precis som kontanter helt anonyma transaktioner, men detta förutsätter rätt design (utvecklar detta i remissvarets nästa avsnitt).

## E-kronan måste vara säker och tillgänglig för alla

I vår utredning om ”Framtidens betalningsmedel” konstateras att det finns brister med dagens digitala betaltjänster vad gäller tillgänglighet säkerhet och integritet. Vid Riksbankens pilotarbete av att ta fram en teknisk lösning understryker vi därför att testversionerna provas och utvärderas av testgrupper som präglas av mångfald i alla dimensioner, men särskilt av personer med olika funktionsnedsättningar. En design som uppfattas som enkel, användarvänlig och säker av personer med funktionsnedsättningar, speciellt kognitiva funktionsnedsättningar, uppfattas troligen så av alla. Vi delar också rapportens syn att

internationella standarder ska följas, särskilt den om universell utformning och tillgänglighet formulerat inom standarden ISO 26000.

Det höga antalet kortbedrägerier som nämndes tidigare ger även starka skäl att grundligt arbeta fram en säker digital infrastruktur för e-kronan. Swish och BankID är tjänster som ännu har visat sig tekniskt säkra, och kan fungera som goda exempel. Bedrägerier kopplade till Swish och BankID handlar istället om att personer lurats att använda tjänsterna på felaktiga sätt. En e-krona måste både vara säker och upplevas säker för konsumenter.

Vi tror att en e-krona kan möta flera av de behov som finns bland konsumentgrupper vilka idag upplever problem i vardagen. En värdebaserad e-krona kan göra det möjligt att överlåta betalningar till andra utan att lämna ifrån sig koder och tillgången till ett privata bankkonto. Detta borde vara välkommet av äldre och funktionsnedsatta vilka behöver hjälp med sina inköp. Idag föredrar dessa konsumenter ofta kontanter just för att slippa lämna ifrån sig kort och pinkod, men med en e-krona kan de bli digitalt inkluderade om de vill. Gentemot kontanter skulle en värdebaserad e-krona underlätta betalningar för de med svårigheter att räkna eller med synskador. Viktigt är att e-kronan designas så att konsumenten får en återkoppling på hur mycket som dras och hur mycket som finns kvar på kortet, telefonen eller kontot.

Personer som behöver begränsa eller dela upp sitt handlande kan också ha nytta av en värde-baserad e-krona (inte minst barn), genom att lätt kunna fylla på pengar på ett eller flera e-kronakort. Samma funktion har kontanter. Det digitala alternativet för att dela upp pengarna för olika ändamål är idag begränsade. De kräver antingen att du öppnar nya bankkonton, vilket kostar pengar, har en åldersgräns och måste hanteras via internet. Alternativen är app-lösningar vilka kräver registrering av betalkort, personuppgifter och lösenord. Detta upplevs som krångligt och osäkert för många, eller kräver teknik som inte alla har tillgång till.

En värdebaserad e-krona skulle också vara oberoende av internetuppkoppling, vilket skulle vara välkommet inte minst i mer glesbyggda områden. Som tidigare nämnts skulle dessutom en värdebaserad e-krona möjliggöra anonymitet, då transaktionerna inte behöver registreras eller kopplas till en speciell person. Detta är positivt ur ett integritetsperspektiv. En förutsättning för detta är dock att det går att köpa kort som redan har e-kronor lagrade, annars kan transaktionerna ändå registreras och kopplas till kortinnehavaren. Vi tycker att detta borde vara möjligt upp till en lämplig gräns/valör. För större transaktioner finns förstås ett behov av spårbarhet för att stoppa kriminell verksamhet, men möjligheten att kunna göra dagliga inköp utan att vara spårbar borde vara en demokratisk rättighet. Trots banksekretess och en motsvarande sekretess för e-kronor måste möjligheten att övervaka individer begränsas så att inte systemet riskerar att missbrukas för odemokratiska syften. Detta är särskilt viktigt när det är staten som kontrollerar betalsystemet.

Även om vi ser fördelar med e-kronan bör den inte ses som en ersättning till fysiska kontanter, då en majoritet av svenska konsumenter vill ha kvar möjligheten att betala kontant, samtidigt som den fysiska aspekten av kontanter ger flera positiva egenskaper som, även med en e-krona, hittills är oersättliga. Bland dessa egenskaper kan nämnas att de är pedagogiska fysiska ting som gör det lättare för många att förstå pengars värde. De är också teknikoberoende vilket underlättar då inte elektricitet, smarta telefoner eller betalterminaler finns till hands.

## E-kronan behövs för att garantera ett stabilt resilient betalsystem

Förtroendet för betalningssystemet i stort tror vi definitivt gynnas av att det delvis kontrolleras och garanteras av Riksbanken. Eftersom kontanternas andel av betalningarna minskar delar vi rapportens slutsats att utvecklandet av en e-krona är motiverat för att behålla förtroendet för betalningssystemet.

Som rapporten framhåller har konsumenter vid kristider alltid vänt sig till de pengar vars värde garanteras av centralbanken. Den statliga insättningsgarantin täcker inte sparkapital över motsvarande 100 000 Euro, medan e-kronakonton skulle vara helt garanterade av staten. Det finns heller ingen skyldighet för kommersiella aktörer att upprätthålla betalsystemen vid kristider. Banker har dessutom makt att stoppa transaktioner, vilket ibland har hänt av tveksamma skäl. Som påpekas i e-kronarapporten finns risker med ”single point of failure” (s.12), vilket ett komplementärt system kan förebygga. Av effektivitetsskäl undviker privata aktörer att ha parallella system även om detta är mer robust mot störningar. Swish har till exempel drabbats av tekniska problem och då försvårat tusentals transaktioner. Fysiska kontanter skulle öka resiliensen (anpassningsförmågan till störningar) ännu mer, men att snabbt kunna tillgodose behovet av betalningar vid en kris med hjälp av kontanter är som e-kronarapporten nämner svårt.

Det har argumenterats för att e-kronan i kontoform skulle öka den finansiella instabiliteten därför att affärsbankspengar vid en bankkris snabbt skulle kunna föras över till e-kronakonton (digital bankrusning) och därmed förstärka bankernas insolvens. Vi anser snarare att det är mer troligt att e-kronan skulle öka den ekonomiska stabiliteten. Möjligheten för konsumenter att, vid behov, lätt kunna flytta sina pengar borde utgöra ett incitament för bankerna att skapa buffertar för kriser. Dessutom är det relativt lätt redan idag att flytta digitala pengar till en annan bank.

En ytterligare potentiell fördel med e-kronakonton är att Riksbanken skulle få enkel tillgång till ett nytt penningpolitisk verktyg – så kallade helikopterpengar – att med nya centralbankspengar och utan skuld helt enkelt öka på privatpersoners e-kronakonton (eller statens egna e-kronakonto) tills inflationsmålet är uppnått. Även vice Riksbankschef Cecilia Skingsley har öppnat för helikopterpengar. Om mer pengar tillförs till konton hos privata banker kan detta öka utlåningen och skuldsättningen, men om nya pengar adderas till ett e-kronakonto behöver inte skuldsättningen öka och en stor del kan gå direkt till konsumtion och öka inflationen. Till skillnad från dagens kreditbaserade penningpolitiska verktyg (styrräntan och kvantitativa lättnader) skulle detta i huvudsak **inte** öka tillgångsinflationen inom exempelvis bostadsmarknaden eller öka överskuldsättningen i samhället, såsom Riksbankens nuvarande kreditbaserade styrmedel kritiserats för att göra. Det kan dock påverka växelkursen. Även vice Riksbankschef Per Jansson (s.10-11) och Ulf Söderström och Andreas Westermark (s.17) på Riksbanken diskuterar hur okonventionella metoder att hantera penningpolitiken kan komma att behövas, och nämner att en direkt finansiering av statens utgifter från Riksbanken inte behöver vara något problem när inflationen är låg.

En ytterligare möjlighet som Riksbanken borde utreda, är förslaget Sovereign Money som framförts av kampanjen Positive Money. Förslaget i svenskt format innebär att alla digitala pengar i grunden skapas av Riksbanken. Alla privata betalkonton blir då räntefria e-

kronakonton hos Riksbanken, medan bankerna bara *administrerar* betalkontona och erbjuder sina tilläggstjänster, såsom banker idag erbjuder tjänster för Riksbanksskapade kontanter. Bankerna skulle då bli tvungna att istället finansiera sin utlåning med hjälp av bundna investeringskonton och genom att erbjuda ränta locka dit sparares och investerares pengar. E-kronarapporten nämner till exempel att inlåningen även utan en e-krona kan komma att bli flyktigare i framtiden och marknadsfinansiering med längre löptider kan komma att bli en viktigare finansieringskälla för lån (s.29).

Med detta system skulle bankerna inte längre bli skapare av pengar utan endast förmedlare av pengar och risker – såsom många konsumenter tänker sig att banker fungerar idag. Skapandet av nya pengar behöver inte längre betyda ökad skuldsättning. Dessutom skulle troligen sparare mycket lättare själva kunna avgöra vad banken investerade deras pengar i, och därigenom kan det konsumenttryck som idag finns för hållbart sparande få stor effekt.

Vi föreslår att även dessa något mer komplicerade frågor bör tas med i den fortsatta utredningen, då den ökande överskuldsättningen i samhället är ett allvarligt problem både för konsumenter och för den ekonomiska stabiliteten. Vi vill här hänvisa till vår senaste rapport Konsumtionslån & Överskuldsättning.

Stockholm 2019-01-08

Jan Bertoft
generalsekreterare

Hannes Anagrius
sakkunnig finansiella tjänster