

Kontantutredningen

Fi2024/00068

Sammanfattning

Kontanter hanteras i ett system som ofta kallas för en kontantkedja¹ där kontanter tillverkas, lagerhålls, distribueras, används för transaktioner, deponeras, cirkuleras och slutligen makuleras när den tekniska livslängden uppnåtts. Sedan Riksbankskommitténs delbetänkande *Tryggad tillgång till kontanter* och propositionen om *Skyldighet för vissa kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster* bereddes med syfte att upprätthålla funktionen i den svenska kontanthantering har det skett signifikanta förändringar för möjligheten att använda kontanter i Sverige.

För konsumenter finns det till skillnad från när betänkandet skrevs och propositionen beslutades om i riksdagen inte längre någon möjlighet att hantera kontanter på bankkontor, annat än vid ett mindre antal sparbanker och det går generellt sett inte heller att betala räkningar eller lösa in utbetalningsavier mot kontanter.

Vad gäller företagens möjligheter att göra insättningar av kontanta dagskassor är utfallet av regleringen om de största bankernas skyldighet att tillhandahålla kontanttjänster att utbudet begränsats över tid genom att tillgängliga tjänster som bankkassor och serviceboxar har ersatts av så kallade insättningsmaskiner med kraftigt begränsade limiter för insättningar, som i huvudsak är lämpliga för privatpersoners behov att sätta in kontanter på betalkonton. De insättningsmaskiner som ersatt viktiga tjänster för insättning av dagskassa används främst av privatpersoner som behöver sätta in kontanter på konto, vilket också blivit det enda tillgängliga alternativet sedan bankkontoren slutat hantera kontanter. Insättningsmaskinerna fyller därmed ett viktigt syfte, om än inte det avsedda.

¹ Kontantkedjan eller kontanthanteringskedjan innefattar de olika delar av marknaden som hanterar eller använder kontanter.

Kontanter fyller en viktig roll för de personer som av olika anledningar inte kan eller vill hantera elektroniska betalmedel. Det kan röra sig om personer i digitalt eller finansiellt utanförskap, personer med olika former av funktionsvariationer, personer som lever med skyddad identitet eller som har problem med att hantera pengar i digital form. Ur ett demokrati- och integritetsperspektiv är det viktigt att alla i samhället kan genomföra de mest grundläggande betalningar och transaktionerna med lagliga betalmedel. Rätten för alla att på egna villkor delta i samhället har varit en utgångspunkt för utredningens arbete.

Frågor som rör beredskap och förberedelser inför eventuella kriser eller till och med i förlängningen väpnade konflikter har aktualiserats som konsekvens av den säkerhets- och geopolitiska utvecklingen i vår omvärld. En påminnelse om beredskapens betydelse kom under covid-19-pandemin som ökade medvetenheten bland allmänhet, myndigheter och samhället i stort men sattes i fokus på riktigt efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Insikten om att kriser och konflikter kan drabba oss har lett till flera politiska omprioriteringar med upprustning av försvarets olika delar och hela samhällets motståndskraft för att invånare i Sverige ska kunna hantera en utmanande situation. Digitaliseringen har lett till betydande effektivisering av samhället och de flesta människors vardagsbestyr men också till ökade sårbarheter i digital infrastruktur. Det digitala samhällets sårbarhet har genom åren lett till breda negativa konsekvenser för bland annat betalningssystem i Sverige. Åtskilliga it-attacker mot bland annat livsmedelskedjors betalsystem har slagit ut elektroniska betalningar eller som minst lett till omfattande störningar, ibland i timmar – ibland i dagar. Att bygga och upprätthålla motståndskraft mot attacker av olika slag mot vårt öppna och demokratiska samhälle till skydd för samhällsviktig infrastruktur och invånarnas fri- och rättigheter sker genom att redundans i systemen kan garanteras. Kontanter är ett av de viktiga system för betalningar som behöver upprätthållas för att uppnå en bred beredskap i samhället till allas förmån och välbefinnande även när omvärlden ter sig utmanande.

Under senare år har antalet platser där kontanter går att använda för betalningar minskat, och en betydande andel av allmänheten har upplevt att de inte kunnat genomföra betalningar med kontanter trots att de velat göra det. Trots minskningen av antalet platser där

kontanter går att använda, är kontantacceptansen i samhället som helhet fortfarande någorlunda god, i synnerhet inom dagligvaruhandeln där i princip alla butiker accepterar sedlar och mynt.

Betalningar är ingenting som bara sker av sig självt, utan kräver en mängd ingående funktioner i ett sammanhängande system av aktörer och tjänster. Som utgångspunkt ser utredningen att krav på vissa betalningsmottagare att acceptera kontanter är en framkomlig väg för att säkerställa kontanternas funktion som betalmedel. Om det skulle bedömas att förutsättningarna i framtiden skulle kräva en bredare definition än den som föreslås i denna utredning så bör det ställningstagandet inte dröja längre än nödvändigt. Även infrastrukturen är viktig att upprätthålla på en godtagbar nivå för att kontanter ska kunna cirkulera genom handeln eller andra betalningsmottagare, eftersom de behöver deponera inkomna sedlar och mynt. I det avseendet står ansvaret enligt utredningens mening närmast på de banker som redan i dag är skyldiga att tillhandahålla grundläggande kontanttjänster, som då ska ansvara för att dagens nivå ska kunna upprätthållas.

Utredningens tre ben

Utredningens direktiv fastställer att det ska undersökas vilka möjligheter som finns att föreslå lagstiftning för att kunna betala med kontanter i Sverige, och i synnerhet för livsnödvändiga varor såsom livsmedel och drivmedel. För att göra det ska utredningen undersöka hur kontanter används och vilka förutsättningar som finns för att genomföra betalningar med dem. Direktiven ger också utrymme att föreslå åtgärder inom andra områden för att förbättra funktionen för kontanter som betalmedel i Sverige.

Inom ramen för utredningens arbete har tre huvudsakliga områden identifierats där förslag om åtgärder är lämpliga. De tre områdena är kontantacceptens, infrastrukturen för kontanter och statens roll. Ytterligare bedömningar om fortsatt utredning eller behov om politiska ställningstaganden lämnas också, bland annat kring tillsyn, kontanta räkningsbetalningar och brottsbekämpning.

För att kontantkedjan ska kunna upprätthållas behöver respektive led i kedjan att funktionen för användning, transport,

lagring, uppräknig, uttag och insättning är fortsatt god. Om ett eller flera led i kedjan inte längre fungerar som tänkt, riskerar hela kedjan att gå sönder med följden att kontanter snabbt slutar att fungera som betalmedel.

Infrastrukturen för kontanterna

Det finns sedan 2021 lagstiftning som kräver att vissa banker är skyldiga att tillhandahålla grundläggande kontanttjänster i form av platser för privatpersoners uttag av kontanter från konto samt juridiska personers möjlighet att göra dagskasseinsättning på konto. Utredningen har identifierat att den befintliga lagstiftningen som syftade till att garantera upprätthållandet av kontanta grundfunktioner på marknaden snarast har lett till en konsolidering av tjänsteutbudet mot en de-minimi-nivå där uttags- och insättningstjänster inte tillhandahålls för att möta samhällets behov, utan snarare för att uppfylla de lägsta möjliga kraven i lagstiftningen. Särskilt tydligt har detta visat sig på tjänstesidan för dagskasseinsättning där reglerade banker möter lagens krav på platser för insättning genom att upprätta insättningsautomater med mycket låga limiter (gränser) för insatta belopp och utan möjlighet att hantera mynt. Utredningen ser stora behov att korrigera utvecklingen för juridiska personer att kunna göra insättningar av dagskassor i de fall det finns sådana behov, eftersom kontantkedjan är ett system av tjänster snarare än bara möjligheten för konsumenter att använda sedlar och mynt för att genomföra betalningar. Utan en fungerande bakomliggande infrastruktur för hanteringen av kontanta dagskassor riskerar hela systemet med kontanter som betalmedel att med kort varsel implodera helt.

Möjligheten för privatpersoner att göra uttag av kontanter regleras genom lagstiftningen för 2021 genom att högst 0,3 procent av befolkningen får ha längre än 25 kilometer till närmaste plats för uttag. Trots att regleringen bedöms ha lett till en försämring av tjänsteutbudet genom att antalet platser för uttag har minskat samt att placeringen av uttagsautomaterna i vissa fall flyttas för att bättre leva upp till geografiskt strategiska platser där kundunderlaget som använder automaterna inte alltid är optimalt, bedömer utredningen att det överlag fungerar tillfredställande i dagsläget. Ett betydande

problem är dock utvecklingen av kontanthantering på fysiska bankkontor där konsumenter tidigare kunnat genomföra exempelvis insättningar av kontanter i dag inte längre erbjuds annat än av ett fåtal sparbanker. Privatpersoners behov av tjänster för insättning av kontanter på konto sker i dagsläget genom de insättningsmaskiner som reglerade banker upprättat för dagskassetjänster. Därför föreslår utredningen att bankerna ska vara skyldiga att erbjuda platser för insättning av sedlar på konto för privatpersoner i samma utsträckning som dagens regler som gäller betalningsmottagares möjlighet att göra dagskasseinsättningar, eftersom det är det som är den huvudsakliga praktiska användningen av insättningsmaskinerna. Med förslaget innebär det att högst 1,22 procent av befolkningen får ha längre än 25 kilometer till närmaste platsen för insättning av sedlar på konto.

I utredningens förslag ingår ett förtydligat ansvar för reglerade banker att erbjuda betalningsmottagare behovsanpassade och lämpliga tjänster för insättning av dagskassa på konto. Med förslaget kommer krav att ställas på de banker som omfattas att tillhandahålla tjänster mot betalningsmottagare som utöver automatiserade tjänster även kan behöva omfatta tjänster för upphämtning av dagskassor vid försäljningsställen, upprättandet av så kallade smarta kassaskåp eller andra lösningar för att de betalningsmottagare som accepterar kontanter också ska vara säkra på att de kan ha avsättning för kontanter på lämpliga och säkra sätt. Med utredningens förslag kommer också krav på samma banker att tillhandahålla lämpliga tjänster för växelkassor för betalningsmottagare, eftersom detta inte längre går att lösa praktiskt på bankkontoren som avvecklat den fysiska kontanthantering. Tjänsterna mot juridiska personer som hanterar kontanter föreslås omfattas av högsta tillåtna avgifter för dagskassor och växeltjänster. De högsta tillåtna avgifterna föreslås vara 1 procent för automatiserade dagskassetjänster vid fasta platser tillgängliga för flera betalningsmottagare, 2 procent för andra typer av dagskassetjänster och det högsta värdet av antingen 5 procent eller 150 kronor för köp av växelkassa.

Nuvarande lagstiftning medger att de banker som är skyldiga att tillhandahålla grundläggande kontanttjänster kan förlita sig på att det finns tredjepartsaktörer som erbjuder motsvarande tjänst till allmänheten utan avtal med dessa. Utredningen föreslår att reglerade banker fortsatt ska kunna upplåta tjänster för grundläggande

kontanttjänster på andra aktörer, men att det ska krävas att det finns ett avtalsförhållande mellan den reglerade banken och tjänsteutföraren (ombudet) för att det ska vara godkänt. Utredningens förslag innebär att alla banker som omfattas av regleringen ska ingå dessa avtal själva, och därmed stärka ansvarsförhållandet mellan tillhandahållandet av tjänsterna till förmån för de kunder som behöver använda dem, i stället för som dagens situation där en reglerad bank inte behöver ta ansvar för en tjänst om det finns någon annan aktör som tillhandahåller den.

Kontantacceptansen

Det råder ibland en känsla av uppgivenhet när kontanternas ställning som lagligt betalmedel diskuteras med budskap som förmedlas om att de nästan inte går att använda längre. Vi har kommit långt i Sverige när det gäller implementering och användning av elektroniska och digitala betalmedel, vilket för de flesta i samhället innebär en förenkling av vardagliga betalningar. Trots att de flesta kan, och i många fall föredrar att använda andra betalmedel än sedlar och mynt så finns det en stor grupp invånare i samhället som har svårt att bryta beroendet av kontanter. Det digitala och finansiella utanförskapet har under lång tid lyfts som ett betydande samhällsproblem, där många olika behov finns för att tillgängliggöra det digitala ekosystem som vuxit fram. Att det digitala utanförskapet skulle växa bort med tiden har länge prognostiserats och att de som blivit introducerade till internetbanker, mobilappar eller betalkort skulle behålla de kunskaperna genom hela livet. Verkligheten ser dock aningen annorlunda ut, och utanförskapet består som en andel av mellan 5 till 10 procent av befolkningen med varierande behov av hjälp och stöd med elektroniska betalningar eller som beroende av kontanter för att självständigt kunna sköta sina ekonomiska förehavanden. Inom handeln varierar acceptansen av kontanter framför allt mellan olika typer av butiker, där acceptansen är mycket hög inom exempelvis livsmedelshandel medan den inom delar av detaljhandeln är lägre. Utredningen har övervägt ett antal olika alternativ för hur acceptansen för kontanter ska kunna upprätthållas trots en minskad efterfrågan bland konsumenterna som använder dem, och landat i en bedömning att det ska finnas goda förutsättningar för

en konsument att på förhand veta var det går att betala med sedlar och mynt. Det viktigaste för utredningen är att det i första hand ska gå att betala med kontanter för direkt livsnödvändiga varor och tjänster med kontanter, där livsmedel och apoteksvaror enligt utredningen finns starka skäl att implementera lagkrav för att så ska kunna ske.

Acceptansen av kontanter för betalningar skiljer sig även bland betalningsmottagare som åtminstone enligt praxis ska acceptera kontanter, det vill säga de som tar avgifter för tjänster av offentligrättslig karaktär. Under de senaste åren har det förekommit såväl rättsfall där frågan om rätten att betala kontant har prövats, utlåtanden från Justitieombudsmannen och rättsutredningar har genomförts. Slutsatsen från detta är att kontanter inte ska kunna nekas för den som vill betala offentligrättsliga avgifter såtillvida det inte finns annan lagstiftning eller författning som säger annorlunda. Även om det finns rättspraxis och utredningar som visar på rätten att betala dessa avgifter kontant, förekommer det uppgifter om att så inte alltid är fallet, och utredningen föreslår därför att detta ska lagstiftas om för att minska den eventuella osäkerhet om kraven som ställs på en betalningsmottagare av offentligrättsliga avgifter.

Statens roll

Det kan tyckas närmast märkligt att statens roll för att upprätthålla grundläggande betaltjänster de senaste åren diskuterats ganska omfattande i en diversifierad marknadsekonomi som den Svenska, där stort förtroende lämnas åt marknadsaktörerna att själva utforma och erbjuda tjänster som konsumenter och företag efterfrågar. Trots det har statens roll lyfts som en central fråga av såväl marknaden som av statliga utredningar, men än så länge utan tydliga svar för hur, vad eller när statens roll ska vara. Det är en känslig fråga att blanda in myndigheter i onödan eller implementera lagstiftning som riskerar att snedvrider marknadsmekanismer och därmed (ofta) öka de samhällsekonomiska kostnaderna. Utredningen har tagit till sig av de synpunkter som marknaden har lyft som i frågan om statens ansvar för att subventionera kontanthantering i Sverige, samt även de resonemang för fördes i Betalningsutredningen om att statens roll behöver stärkas i det svenska betalsystemet. I dagsläget har staten

redan en förhållandevis stark roll när det gäller kontanternas funktion i samhället med ett antal myndigheter som har tydliga ansvar, med Sveriges Riksbank (Riksbanken) i centrum. Riksbankens roll som utgivare av lagliga betalmedel i form av sedlar och mynt som lagerhålls och distribueras från bankens depåer genomsyras av tjänster som tillhandahålls utan kostnad för marknadens aktörer, och utgör som andel av kontantkedjans totala kostnader nästan 13 procent av kostnaderna för de största aktörerna i kedjan (om även kostnaden för tillverkning av kontanter, samt anslag till Post- och telestyrelsen räknas in ökar statens kostnader för kontantkedjan till nästan 21 procent). Utredningen bedömer att det inte finns skäl att staten riktar ytterligare direkta ekonomiska subventioner mot marknaden då de existerande subventionerna redan utgör ett betydande stöd för kontantkedjan. Däremot föreslår utredningen att Riksbankens mandat ska tydliggöras med tillägget att banken på eget initiativ ska kunna bidra till att kontanter ska kunna användas i hela landet. Förslaget innebär att Riksbankens centrala roll för betalningssystemet i Sverige och ansvar för att alla i Sverige ska kunna genomföra betalningar bättre sammanfaller med ett enhetligt syfte än med dagens roll och ansvar. Riksbanken kan med utredningens förslag själv bedöma hur, vad och när åtgärder bäst är lämpade att sättas in i syfte att underlätta för allmänhetens möjlighet att genomföra betalningar, vare sig de är kontanta eller digitala.

Kontanter och höjd beredskap

Kontanter som betalmedel i händelse av störningar i elektroniska eller digitala system har av naturliga skäl lyfts som en viktig aspekt till varför det skulle behövas lagkrav på handeln att acceptera sedlar och mynt för betalningar. Det finns starka skäl att öka kontanternas ställning som betalmedel för att stärka motståndskraften i det svenska betalsystemet eftersom det är det enda i dag tillgängliga alternativ för att genomföra transaktioner utan tillgång till elektricitet eller nödvändiga kommunikationsnät. Frågan om en återgång till kontanta betalningar i händelse av en större kris som slår ut andra alternativa betalmedel ställer dock omfattande krav på den infrastruktur som krävs för att tillhandahålla kontanter till

konsumenterna och på de betalningsmottagare som ska ta emot dem. En fras som flitigt används på området är ”för att kontanter ska fungera i kris måste de också fungera i normaltid”, vilket är det som utredningens fokus avser att uppnå med åtgärder riktade mot kontantacceptansen, infrastrukturen och statens roll. Att förbereda för en omfattande kris där kontanterna allena ska kunna upprätthålla samtliga betalningar till fysiska betalningsmottagare är en mycket omfattande åtgärd som högst sannolikt inte är samhällsekonomiskt försvarbar. Erfarenheter från Ukraina visar på vikten av ett diversifierat betalsystem där tillräcklig redundans byggs in i alla olika betalningsalternativ och att sprida användningen av flera betalningsalternativ till hela befolkningen. I Ukraina fungerar flera betalmedel parallellt och kontanter spelar en viktig roll för allmänhetens betalningar sida vid sida med elektroniska alternativ. Utredningen föreslår därför inga specifika beredskapsåtgärder avseende kontanter utöver en upprepning av Betalningsutredningens förslag om att Skatteverket ska kunna meddela undantag från skatteförfarandelagen (2011:1244) i händelse av större störningar i elektroniska betalsystem. Utredningen lämnar även en bedömning om att det är viktigt att utreda och implementera funktioner för betalkort där tillgång till el- eller internet saknas, så kallad offlinefunktionalitet.

Kontanter som brottsverktyg

I dagsläget går det nästan inte att nämna kontanter utan att också påpeka den ökade risken som hantering av sedlar och mynt innebär för förekomst av penningtvätt, finansiering av terrorism eller annan brottslighet. Utredningen har tagit den risk som kontantanvändning och hantering innebär på stort allvar och har utformat förslagen i betänkandet på ett sådant sätt att risken för förekomst av otillbörlig kontanthantering ska vara så liten som möjligt. Bland annat föreslår utredningen att privata aktörer som föreslås omfattas av plikt om kontantacceptans enbart ska behöva göra det om det är i ett företag som omfattas av krav på revisor, för att öka insynen i verksamheterna. I syfte att förenkla kontanthanteringen samt minska risken för att verksamheter utnyttjas mot sin vilja för att tvätta brottsvinster föreslår även utredningen ett högsta belopp för

enskilda transaktioner som måste accepteras sätts till 0,1 prisbasbelopp, där betalningen får bestå av högst 25 mynt. Beloppsgränsen innebär att en betalningsmottagare som behöver acceptera kontanta betalningar för enskilda transaktioner endast behöver göra det upp till 5730 kronor (prisbasbeloppet för 2024 är 57 300 kronor).

Utöver ambitionen att förslagen i så liten mån som möjligt ska underlätta för kriminella inslag i kontanthanteringens bedömer även utredningen att de reglerade bankerna genom förslaget om ökat ansvar för infrastrukturen för kontanter kommer att få större insyn i verksamheter som hanterar kontanter, och därmed också bättre förutsättningar att agera vid misstänkta transaktioner eller beteenden kopplat till kontanthanteringens.

Genom förslagen bedömer utredningen att arbetet mot att stävja förekomsten av kriminella element inom kontanthanteringens kan stärkas. Penningtvätt eller andra kriminella handlingar där kontanter används som brottsverktyg är samhällshotande och riskerar att undergräva förtroendet för det ekonomiska och finansiella systemet. Samtidigt är kontanter ett viktigt verktyg för många som behöver dem för att genomföra transaktioner, och därför är det viktigt att grundfunktionen för kontanternas lagliga användningsområde som just ett effektivt verktyg för betalningar finns kvar.

Betalningar är ett ekosystem

Utöver frågor som rör specifikt kontanter är det viktigt att se kontanterna som en del av det övergripande betalningssystemet och inte som en enskild och avgränsad funktion. Utredningens perspektiv på detta inkluderar bland annat den tekniska utvecklingen som betalningssystemet går igenom med en ökad digitalisering och de utmaningar som kan uppstå mellan olika generationer av tekniska innovationer. Det digitala och finansiella utanförskapet har inte försvunnit i den takt som prognostiserats, utan fortsätter omfatta en betydande del av befolkningen. För att motverka effekterna av digitalt eller finansiellt utanförskap ligger det ett stort ansvar på de aktörer som tillhandahåller tekniska lösningar för betalningar inom såväl den finansiella sektorn som inom handeln att utforma dessa så att även den generation av användare som saknar vissa förmågor eller

tillgång till teknisk utrustning också kan betala för sig på egna villkor. Utredningen kommer till slutsatsen att tekniska hjälpmedel och utbildning kring dessa är viktiga delar som måste tillhandahållas för att bryta det utanförskap som fortsatt råder i den digitala tidsåldern.