

Kommunstyrelsens arbetsutskott
Protokollsutdrag

Datum:
2025-04-22

§ 113

Yttrande över promemorian Kontantutredningen FI2024/02595 KSN-2025-00683

Beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. **att** avge yttrande till Finansdepartementet enligt ärendets bilaga 1.

Sammanfattning

Uppsala kommun har givits möjlighet att yttra sig över promemorian Kontantutredningen FI2024/02595. Utredning föreslår åtgärder för att säkra kontanternas fortsatta funktion som betalmedel i Sverige. Kommunen ställer sig bakom utredningen och utredningens förslag.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 24 mars 2025
- Bilaga 1, Yttrande över promemorian Kontantutredningen FI2024/02595
- Bilaga 2, PM Kontantutredningen Fi2024/00068

Beslutsgång

Ordföranden finner att arbetsutskottet bifaller föreliggande förslag.

Justerandes signatur

Utdragsbestyrkande

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2025-03-24

Diarienummer:
KSN-2025-00683

Handläggare:
Hannes Vidmark

Yttrande över promemorian Kontantutredningen FI2024/02595

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** avge yttrande till Finansdepartementet enligt ärendets bilaga 1.

Ärendet

Uppsala kommun har givits möjlighet att yttra sig över promemorian Kontantutredningen FI2024/02595. Utredning föreslår åtgärder för att säkra kontanternas fortsatta funktion som betalmedel i Sverige. Kommunen ställer sig bakom utredningen och utredningens förslag.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret.

Föredragning

Regeringen beslutade 2024 om uppdraget att utreda förutsättningarna för att lagstifta om möjligheten att betala med kontanter i handeln, i synnerhet för livsviktiga varor. Utredning omfattar även om andra åtgärder för att säkra kontanternas fortsatta funktion som betalmedel i Sverige. I promemorian ges förslag som säkerställer den så kallade kontantkedjan som är en förutsättning för ett fungerande system för kontantanvändning i samhället.

Utredningen konstaterar att utvecklingen har för konsumenter inneburit små möjligheter att hantera kontanter på bankkontor och att det generellt sett inte går att betala räkningar eller lösa in utbetalningsavir mot kontanter. Även företags möjligheter att hantera dagskassor har begränsats. Under senare år har också 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.

Rätten för alla att på egna villkor delta i samhället har varit en utgångspunkt för utredningens arbete. Utredningen konstaterar att kontanter fyller en viktig roll för de personer som av olika anledningar inte kan eller vill hantera elektroniska betalmedel. En annan utgångspunkt för utredningen har varit att kontanter är ett av de viktiga system för betalningar som behöver upprätthållas för att uppnå en bred beredskap och redundans vid kriser, it-attacker och väpnade konflikter. För att nå redundans och för att kontanter ska fungera i kris behöver de också kunna fungera normalt under normala förhållanden.

Utredningens förslag handlar framför allt om att säkerställa att det finns en infrastruktur för kontanter. I stort innebär förslagen ökad skyldighet för banker att hantera företags kontanta dagskassor och möjlighet för privatpersoner att göra kontanta insättningar. Bland övriga förslag finns krav på möjlighet att betala med kontanter för livsnödvändiga varor som livsmedel och läkemedel. För drivmedel föreslås i stället möjligheten att införa krav på offlinefunktion för betalkort som ett lämpligare alternativ än ett krav på kontanthantering.

Utredningen uppmärksammar den ökade risk för penningtvätt, finansiering av terrorism och annan brottlighet som kontanthantering innebär. Förslag för att minska riskerna är ett tak på enskilda transaktioner och att regulerade banker får ökad insyn i verksamhetens kontanthantering.

Uppsala kommun föreslås avge yttrande där kommunen ställer sig positiv till utredningens förslag.

Ekonomiska konsekvenser

Att avge yttrandet har inga ekonomiska konsekvenser.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 24 mars 2025
- Bilaga 1, Yttrande över promemorian Kontantutredningen FI2024/02595
- Bilaga 2, PM Kontantutredningen FI2024/00068

Kommunledningskontoret

Birgitta Pettersson
Stadsdirektör

Ingela Hagström
Utvecklingsdirektör och
biträdande stadsdirektör

Kommunstyrelsen
Yttrandefi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.fma.b@regeringskansliet.seHandläggare:
Hannes Vidmark

Yttrande över promemorian Kontantutredningen FI2024/02595

Uppsala kommun har beretts möjligheten att yttra sig över promemorian Kontantutredningen FI2024/02595

Uppsala ser positivt på utredningens samtliga förslag och betonar särskilt nedanstående delar som särskilt viktiga.

10.1 Acceptans av kontanter och 10.7 Kontanter som betalmedel i höjd beredskap

Utredningens förslag är enligt kommunens uppfattning mycket viktiga för att säkerställa det stora behovet av möjlighet till kontanthantering för vissa grupper av personer och, i händelse av störningar i andra betalsystem, för landet i stort. Att i lag peka ut områden med livsnödvändiga varor där kontanter ska kunna användas är bra.

Utredningen balanserar behovet av att kontanter ska kunna användas mot de risker som ökad kontanthantering innebär. Uppsala kommun anser att förslagen om begränsningar i storleken på kontanta transaktioner och om ökad insyn för banker i verksamheter som hanterar kontanter är bra.

10.4 Infrastruktur för kontanter

Uppsala kommun instämmer i utredningens slutsats att det behövs ökat fokus på infrastrukturen för kontanter om de ska kunna utgöra ett alternativ. Förslagen om bankers skyldighet att inte bara kunna möjliggöra uttag av kontanter utan också möjligheter att sätta in sedlar på konto är nödvändigt inte minst för näringsidkare.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling
Kommunstyrelsens ordförande

John Hammar
Sekreterare

Kontantutredningen

Fi2024/00068

Till statsrådet Wykman

Regeringen beslutade 12 januari 2024 att ge mig i uppdrag att för Finansdepartementets räkning utreda förutsättningarna för att lagstifta om möjligheten att betala med kontanter i handeln, i synnerhet för livsviktiga varor. Arbetet har även omfattat utredning om andra åtgärder för att säkra kontanternas fortsatta funktion som betalmedel i Sverige.

Som sekreterare i utredningen anställdes ämnessakkunnige Max Brimberg från och med den 1 februari 2024.

I och med överlämnandet av denna promemoria är uppdraget slutfört.

Stockholm i december 2024

Dennis Dioukarev

/Max Brimberg

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag.....	20
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank.....	20
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster	21
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1008) om betaltjänster	24
2 Uppdraget och dess genomförande.....	27
3 Bakgrund.....	29
3.1 Kontanternas utredningshistoria	30
3.2 De statliga utredningarna	32
3.2.1 Post- och kassaserviceutredningen (SOU 2004:52).....	32
3.2.2 Statens ansvar för vissa betaltjänster (prop. 2006/07:55)	33
3.2.3 Svensk kontanthantering (SOU 2014:61)	33
Riksbankskommittén.....	34

3.2.4	Tryggad tillgång till kontanter (SOU 2018:42)	34
3.2.5	Skyldighet för vissa kreditinstitut att tillhandahålla kontantjänster (prop. 2019/20:23).....	35
3.2.6	En ny riksbankslag (SOU 2019:46)	37
3.2.7	Betalningsutredningen (SOU 2023:16)	38
4	Statistik och undersökningar	40
	Bankomat (Verian)	40
	Svenska folkets betalningsvanor (Riksbanken)	41
	Länsstyrelserna.....	43
	Nets betalningsvanor.....	43
	Bedömningar	44
5	Digitalt utanförskap	46
5.1.1	Forskning om digitalt utanförskap	47
5.1.2	Antal personer i digitalt utanförskap.....	48
5.2	Digitalt utanförskap i praktiken	49
5.3	Insatser för digital inkludering	50
5.4	Digitala tjänster är lönsamma	51
	Bedömningar	52
6	Infrastrukturen för kontanter	55
6.1	Många aktörer i kontantförsörjningen.....	56
6.1.1	Riksbanken	57
6.1.2	Bankerna och Bankomat.....	60
6.1.3	Värdebolag.....	62
6.1.4	Kontanthanterande bolag	62
6.1.5	Allmänheten	63
6.1.6	Länsstyrelserna.....	63
6.1.7	Post- och telestyrelsen.....	64
6.2	Kostnader för kontanthanteringen.....	65
6.3	Kontanter som brottsverktyg	66

6.3.1	Verktyg som förenklar penningtvätt.....	67
6.3.2	Penningtvätt i digitala kanaler	69
6.3.3	Bolag som brottsverktyg.....	70
6.4	Statens roll för ökad användbarhet och tillgång till kontanter	71
6.4.1	Reglering och lag	72
6.5	Bedömningar	72
7	Betalningsmottagares tillgång till kontanter och kontanttjänster.....	76
7.1	Insättningsmöjligheter för dagskassor	78
7.2	Infrastrukturen för insättning av dagskassor har minskat kraftigt.....	78
7.2.1	Upphämtningstjänst och smarta/säkra kassaskåp	80
7.2.2	Serviceboxar	81
7.2.3	Insättningsautomater	81
7.2.4	Bankkassa/över disk	83
7.3	Betaltjänstlagens krav på insättningsmöjligheter för dagskassor.....	84
7.4	Tjänster för växelkassa.....	85
7.5	Säkerhet och risk för rån	86
7.6	Bedömningar	88
8	Konsumenternas möjlighet att betala med kontanter	90
8.1	Situationen och utvecklingen i Europa.....	90
8.1.1	Danmark.....	91
8.1.2	Norge	92
8.1.3	Eurosamarbetet.....	92
8.1.4	Nederländerna	93
8.2	Den svenska situationen.....	94
8.2.1	Geografisk variation i kontantanvändningen.....	95
8.2.2	Uttag och insättning av kontanter	96

8.3	Allmänhetens åsikter kring kontanta betalningar	98
8.4	Vardagliga betalningar	99
8.4.1	Betalningar för konsumtion	99
8.4.2	Andel butiker som accepterar kontanter	101
8.4.3	Dagligvaruhandeln	102
8.4.4	Drivmedel	103
8.4.5	Medicin och egenvårdsprodukter	106
8.4.6	Offentligrättsliga avgifter	107
8.4.7	Betalningsförmedling	109
8.4.8	Aviutbetalningar	111
8.5	Bankerna avvecklade kontanterna för tidigt	112
8.6	Betalningar och personlig integritet	113
8.7	Marknadsmislyckanden i teknikskiften	114
8.8	Bedömningar	116
9	Kontanternas roll i beredskapssyfte	119
9.1	Kontantkedjans beredskap i händelse av kris eller krig	119
9.2	Kontanter som betalmedel i höjd beredskap	120
9.3	Beredskapen i praktiken	121
9.4	Bankernas centrala roll i betalningssystemet	123
9.5	Har kontanterna en roll att spela för upprätthållen funktionalitet i betalsystemet?	124
9.5.1	Lärdomar från Ukraina	124
9.6	Bedömningar	126
10	Utredningens förslag, bedömningar och medskick	128
10.1	Acceptans av kontanter	128
10.1.1	Särskilt om drivmedel och andra livsnödvändiga varor	132
10.1.2	Tillsyn och utfärdande av föreskrifter	134
10.2	Kassaregisterbestämmelser under fredstida kris eller höjd beredskap	135

10.3	Kontant betalning av skatt	136
10.4	Infrastruktur för kontanter	136
10.5	Riksbankens roll för ett fungerande betalningssystem	147
10.6	PTS och Länsstyrelsernas uppdrag kring grundläggande betaltjänster	148
10.7	Kontanter som betalmedel i höjd beredskap	148
10.8	Offlinefunktionalitet för betalkort	151
10.9	Inkludering och digitalt utanförskap	152
10.10	Räkningsbetalningar	153
10.11	Alternativa lösningar	154
10.11.1	Lämna utan åtgärder	155
10.11.2	Brett krav på acceptans av kontanter	155
10.11.3	Offlinefunktionalitet för betalkort	156
10.11.4	Självreglering	157
10.11.5	Staten tar över eller finansierar kontanthantering	158
11	Konsekvenser av förslagen	160
11.1	Konsekvensanalys	160
11.2	Förenlighet med EU-rätten	161
11.3	Offentligfinansiella effekter och effekter för myndigheter	161
11.4	Effekter för enskilda, fördelningseffekter och effekter för den ekonomiska jämställdheten	162
11.5	Effekter för företagen	163
11.5.1	Kreditinstitut som omfattas av förslagen	163
11.5.2	Betalningsmottagare	168
11.5.3	Effekter för konkurrensen	169
11.5.4	Effekter för förekomst av kriminalitet eller penningtvätt	170
11.5.5	Övriga effekter	171
11.6	Konsekvenser utan justering av lagstiftning	171

12	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	172
12.1	Ikraftträdandebestämmelser	172
12.2	Övergångsbestämmelser	172
13	Författningskommentar	173
13.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank	173
13.2	Förslag till lag om ändring i lagen om betaltjänster (2010:751)	174
13.3	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1008) om betaltjänster.....	178
	Utredningsdirektiv (Fi2024/00068)	182

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 konsumenterna 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 företagets 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 kontantacceptans, 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 dagskassar 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 dagskassar 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 kontanthanteringen 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 kontanthanteringen. 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 förhållanden. 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 kontanthantering 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 kontanthantering.

Genom förslagen bedömer utredningen att arbetet mot att stävja förekomsten av kriminella element inom kontanthantering 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.

1 Författningsförslag

Förslagen till lagtexter i detta avsnitt avses att utgöra underlag för vidare beredning med syftet att illustrera intentionen från utredningen.

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank att 4 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 1 §

Sveriges valuta benämns krona. En krona består av 100 öre.

Riksbanken ska bidra till att det finns tillgång till sedlar och mynt i kronor (kontanter) i betryggande utsträckning i hela Sverige.

Riksbanken ska bidra till att det finns tillgång till sedlar och mynt i kronor (kontanter) *och att kontanter kan användas för betalningar* i betryggande utsträckning i hela Sverige.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:751) om betaltjänster dels att 9 kap. 1 § och rubriken närmast före ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 1a, 12 och 13 §§, av följande lydelse,

dels att det närmast före 13 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Bemyndigande”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

Platser för kontantuttag och dagskasseinsättningar

Tillhandahållande av grundläggande kontanttjänster.

1 §²

Sådana kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som till konsumenterna tillhandahåller betalkonton med grundläggande funktioner, ska tillhandahålla tjänster som gör det möjligt att ta ut *kontanter* från dessa konton (platser för *kontantuttag*) i betryggande utsträckning i hela landet.

Sådana kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som till *företag* tillhandahåller betalkonton, ska tillhandahålla tjänster som gör det möjligt att sätta in kontanter på dessa konton (*platser* för dagskasseinsättningar) i

Sådana kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som till konsumenterna tillhandahåller betalkonton med grundläggande funktioner, ska tillhandahålla tjänster som gör det möjligt att ta ut *och sätta in sedlar* (platser för *uttag och insättning av kontanter*) i betryggande utsträckning i hela landet.

Sådana kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som till *juridiska personer* tillhandahåller betalkonton, ska tillhandahålla *lämpliga och behovsanpassade* tjänster som gör det möjligt att sätta in *och ta ut sedlar och mynt* på dessa konton (*tjänster för*

² Senaste lydelse (2019:1226).

betryggande utsträckning i hela landet. dagskasseinsättningar och växelhantering) i betryggande utsträckning i hela landet.

Första och andra styckena gäller endast institut och filialer som den 1 juli närmast föregående år hade mer än 70 miljarder kronor i inlåning från allmänheten. Lag (2019:1226).

1 a §

Kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut med verksamhet i Sverige som inte omfattas av krav enligt 1 § första och andra stycket ska enligt skäliga villkor erbjudas tillträde till tjänster som tillhandahålls enligt 1 § första och andra stycket.

12 §

En betalningsmottagare som godtar betalningsinstrument som omfattas av denna lag och som tillhandahåller

1. livsmedel i en fullsortimentsbutik,

2. tjänster av offentligrättslig karaktär som myndighet eller den som utövar myndighet, eller

3. varor eller tjänster som säljs vid apotek med tillstånd från Läkemedelsverket

är skyldig att ta emot kontanter på bemannade försäljningsställen om inte annat är föreskrivet i annan lag eller författning.

Skyldigheten att acceptera kontant betalning enligt första stycket är begränsat till ett belopp

om högst 0,1 prisbasbelopp och inte fler än 25 mynt.

Första stycket gäller inte om det skulle strida mot lagen (2017:630) om penningtvätt och finansiering av terrorism.

Bemyndigande

13 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om

1. vilka betalningsmottagare som avses i 12 § första stycket, och

2. begränsningar i skyldigheten att ta emot kontanter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1008) om betaltjänster

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2010:1008) om betaltjänster

dels att 13 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 14 och 15 §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §³

Vid tillämpningen av 9 kap. 1 § lagen (2010:751) om betaltjänster får

1. högst 0,3 procent av befolkningen ha ett längre vägavstånd än 25 kilometer mellan folkbokföringsadressen och den närmaste platsen för kontantuttag, och

2. högst 1,22 procent av befolkningen ha ett längre vägavstånd än 25 kilometer mellan folkbokföringsadressen och den närmaste platsen för dagskasseinsättning.

2. högst 1,22 procent av befolkningen ha ett längre vägavstånd än 25 kilometer mellan folkbokföringsadressen och den närmaste platsen för insättning av kontanter.

Befolkningens storlek och folkbokföringsadresser ska bestämmas med ledning av uppgifter som tillhandahålls från Statistiska centralbyrån. Uppgifterna ska uppdateras varje år.

14 §

Vid tillämnning av 9 kap. 1 § lagen (2010:751) om betaltjänster ska kreditinstitut som omfattas av lagen tillhandahålla lämpliga och behovsanpassade tjänster för dagskassetjänster och tjänster för växelkassa i hela landet till betalningsmottagare som

³ Senaste lydelse 2019:1229

1. bedöms lämpade att hantera kontanter i sin verksamhet, eller
2. omfattas av krav enligt lagen (2010:751) 1 kap. 12 § skyldighet att ta emot kontanter.

Skyldigheten att erbjuda tjänster för insättning av dagskassa eller tjänster för växelkassa ska inte begränsas av reglerat instituts geografiska hemvist eller andra verksamhetsplatser.

Första stycket gäller inte om

1. det skulle strida mot lagen (2017:630) om penningtvätt och finansiering av terrorism,
2. annat är föreskrivet i annan lag eller författning, eller
3. det föreligger synnerliga skäl.

Avgifter

15 §

Avgifter får uppgå till högst en (1) procent av transaktionens värde vid en statisk plats för inlämning av dagskassa, eller högst två (2) procent av transaktionens värde för annan tjänst för inlämning av dagskassa.

Avgifter för tillhandahållandet av tjänster för växelkassa till juridiska personer får uppgå till det högsta värdet av antingen 150 kronor eller 5 procent av värdet av transaktionen

2 Uppdraget och dess genomförande

Syftet med uppdraget är att utreda möjligheter till att skapa förutsättningar för att fortsatt kunna göra kontantbetalningar i synnerhet när det gäller livsnödvändiga varor och tjänster. Utvecklingen mot en mer digital betalningsmarknad ger i vissa situationer upphov till problem för personer som av olika skäl inte har möjlighet att använda digitala betalningsmedel. Det är därför angeläget att säkerställa att vissa grupper inte stängs ute och får svårt att göra betalningar.

Mot denna bakgrund ska utredaren enligt utredningsdirektivet

- belysa de nuvarande möjligheterna till att betala med kontanter för livsnödvändiga varor och tillgången till kontanttjänster i städer, tätorter samt i gles- och landsbygder,
- analysera effekterna av redan genomförda lagstiftningsåtgärder inom kontantområdet och hur de samverkar med den tekniska utvecklingen och förändrade betalmönster,
- kartlägga vilka tjänster och produkter och geografiska områden där kontanter spelar en särskild roll, inbegripet vid framtida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig,
- vid behov överväga åtgärder för att stärka möjligheten till kontantbetalning och -hantering avseende livsnödvändiga varor (bland annat dagligvaror och drivmedel),
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag eller förslag till andra åtgärder.

Utredningen har under uppdragets genomförande genomfört rundabordssamtal med intressenter, format en referensgrupp som hållit två sammanträden samt fört bilaterala samtal med ett antal aktörer. De aktörer som deltagit i utredningens arbete är: Bankföreningen, Bankomat, Butikerna, Coop, Danske Bank, Drivkraft Sverige, Finansinspektionen, Forex, Försvarsmakten, Gömda kvinnor, Handelsbanken, ICA-Gruppen, ICA-handlarnas förbund, Kontantupproret, Loomis, Länsförsäkringar Bank, Länsstyrelsen Dalarna, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Nokas, Nordea, Pensionärernas Riksorganisation, Post- och telestyrelsen, Riksbanken, Riksförbundet FUB, SEB, Skatteverket, Sparbankernas riksförbund, SPF Seniorerna, Statens Servicecenter, Svensk Dagligvaruhandel, Svensk Handel, Sveriges kommuner och regioner, Sveriges Konsumenter, Swedbank, Tillväxtverket och Visita.

Under arbetet har utredningens pågående arbete presenterats vid konferenser och seminarier, dels för att inhämta synpunkter från allmänheten, dels för att öka transparensen i utredningens processer.

Utredningen har under uppdragets genomförande kommit att inkludera frågor utöver de som uppställs i direktivet då det bedömts som nödvändigt för att uppnå syftet med direktivet. Den fråga som utredningen kort efter påbörjat arbete identifierade som nödvändig att inkludera är den om infrastrukturens betydelse för kontanternas fortsatta funktion som betalmedel och ett betydande arbete har dedikerats för att kartlägga denna och sedermera lämna förslag för åtgärder inom området.

Promemorians disposition går att följa av innehållsförteckningen, och utredningsdirektivet återfinns som bilaga i slutet av dokumentet.

3 Bakgrund

Sedlar och mynt, eller kontanter som är dess samlingsnamn har de senaste årtiondena väckt många frågor och känslor i samhället. Frågorna och känslorna är ofta sammankopplade, eftersom en viktig aspekt i sammanhanget är kontanterna utöver dess roll som lagligt betalmedel är ett tillgängligt betalmedel för de personer som inte kan eller vill använda digitala eller elektroniska betalsätt. Att kontanter nyttjas som brottsverktyg för att dölja transaktioner eller försvåra spårbarhet i olika transaktioner har lett till implementering av lagstiftning som i sin tur i viss mån begränsat kontanternas funktion⁴. Samhällets utveckling mot ökad digitalisering har också minskat kostnaderna för att hantera elektroniska betalningar och därmed gjort kontanter till ett mindre efterfrågat betalningsmedel bland såväl konsumenter som betalningsmottagare. I Sverige har andelen kontanta betalningar i fysisk handel minskat kraftigt under de senaste 15 åren, från ca 40 procent 2010 till ca 10 procent 2023⁵. Under samma tid har många aktörer med en central roll i betalningssystemet eller i kontanthanteringens slutat erbjuda tjänster för kontanter, såsom de stora bankerna och antalet värdebolag som erbjuder kontanthanteringstjänster i Sverige har minskat från ett flertal aktiva kring millennieskiftet till enbart en aktiv aktör 2024⁶.

⁴ Bland annat inom restaurangbranschen har det införts krav på personalliggare och inom bygg- och servicebranscher som städning har det införts ROT- och RUT-avdrag för att minska incitament att anställa arbetskraft som betalas kontant. Resultatet av åtgärderna har troligtvis minskat förekomsten av svart arbetskraft inom dessa områden som tidigare varit förhållandevis kontantintensiva.

⁵ Riksbanken, Betalningsrapporten 2024.

⁶ Loomis är i dag det enda företaget i Sverige som erbjuder tjänster för kontanthantering och uppräknings i Sverige. Bankomat har aviserat att de ska erbjuda kontanthanteringstjänster i egen regi från 2025 för att serva den egna infrastrukturen av uttags- och insättningsmaskiner.

3.1 Kontanternas utredningshistoria

Sedan millennieskiftet har kontantfrågan utretts vid fyra tillfällen, förvisso med olika frågeställningar beroende på de rådande förutsättningarna, och denna promemoria är den femte utredningen med uppdrag att på ett eller annat sätt utreda kontanternas roll i samhället.

I 20 år har staten knådat frågan om vem som ska ha ansvar för att tillgängligheten för grundläggande betaltjänster ska garanteras till alla konsumenter, företag, föreningar eller andra organisationer i hela landet. Ett stort analysarbete har genomförts i utredningar kring statens respektive det privata näringslivets roller och ansvarsfördelning, samt vilket behov som finns för kontanter och kontanta betalningar i olika demografiska grupper.

En enklare sammanfattning av 20 års utredningsarbete är bland annat att:

- kontanterna är viktiga för förhållandevis stora grupper i samhället som inte kan använda elektroniska betelsätt,
- marknadsaktörer är bättre lämpade att tillhandahålla tjänster för grundläggande betaltjänster än det offentliga och
- statens roll är att ansvara för att betaltjänsterna finns tillgängliga för alla som behöver dem, även när de inte tillhandahålls på kommersiell grund

Ett antal åtgärder som lagstiftats om som resultat av utredningsarbetet har bland annat varit:

- avvecklingen av Svensk Kassaservice 2008
- krav på vissa större banker att tillhandahålla platser för kontantuttag och dagskasseinsättning från och med 2021
- ökat ansvar för Riksbanken att tillhandahålla sedlar och mynt genom fem depåer i Sverige

En gemensam nämnare från de utredningar som har genomförts sedan millennieskiftet där frågan om kontanterna har behandlats är att två slutsatser dras. Den första slutsatsen är att kontanterna är viktiga för de grupper i samhället som saknar betalkonto eller lever i ett digitalt eller finansiellt utanförskap. Den andra slutsatsen som är gemensam är att det i framtiden kommer att vara enklare att hantera

digitala betalningar då fler kommer att ha tillgång till betalkonto och kompetens att hantera de verktyg som krävs för att använda digitala tjänster. Trots att tekniken utvecklas, lagar har kommit på plats för att säkra tillgången till betalkonto och befolkningen i Sverige har blivit en hel generation äldre sedan frågorna om digitaliserade betalsätt började diskuteras så finns det fortfarande en betydande andel invånare i landet som inte är digitalt eller finansiellt inkluderade. Den prognos som har gjorts, att allt kommer att lösa sig med tiden och teknikutvecklingen, har i viss utsträckning slagit fel och resulterat i det marknadsmisslyckande som i dag föreligger i den kontanta delen av betalningssystemet där en betydande del av befolkningen inte kan genomföra betalningar på egna villkor med lagliga betalmedel.

Målet med betalningssystemet ur lagstiftarens perspektiv har i stora drag varit att hitta en balans mellan handlingsfrihet för marknadsaktörer och tvingande krav för att skydda konsumenternas rättigheter. När en sådan balans uppnås kan det innebära att en samhällsekonomiskt effektiv lösning går att nå med ett tjänsteutbud som motsvarar efterfrågan och behoven för användarna (konsumenter, företag eller andra organisationer). Det är alltid svårt att hitta var den optimala balansen mellan handlingsfrihet och krav ska gå, då reglering som inte träffar rätt kan skapa obalans på marknaderna. Reglerar lagstiftaren för mycket kan det leda till att produkter och tjänster blir för dyra eller att konkurrensen begränsas och driver kostnader som förs över på konsumenterna. På motsvarande sätt kan en för snäv reglering leda till att marknadsmisslyckanden uppstår, med efterfrågan eller konsumentbehov som finns inte tillgodoses med lämpliga tjänster av marknadsaktörerna. Marknadsmisslyckanden kan i vissa fall pareras av att olika behov kan täckas av alternativa tjänster. Att marknadsmisslyckanden uppstår utan att kompenseras av alternativa tjänster är dock vanligt, såsom för kontant betalningsförmedling där det i dag inte längre finns kontanta betaltjänster tillgängliga nationellt. Trots att det finns ett behov bland konsumenter att betala räkningar med kontanter finns det ingen aktör som i dagsläget kan erbjuda en rikstäckande tjänst för det, bland annat på grund av kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten i förhållande till de begränsade intäkter som kan förväntas från konsumenter som nyttjar detta.

3.2 De statliga utredningarna

Fyra statliga utredningar på 20 år, varav tre under de senaste tio åren har på ett eller annat sätt behandlat kontanternas ställning eller funktion. Nedan följer en kortare resumé av vad respektive utredning kom fram till.

3.2.1 Post- och kassaserviceutredningen (SOU 2004:52)

Svensk Kassaservice drevs av Posten AB fram till och med 2008 med stöd av lagen om grundläggande kassaservice⁷ vilken klargjorde att alla i Sverige skulle ha tillgång till betaltjänster och att kunna ta emot betalningar. Behovet av betaltjänster utvärderades i Post- och kassaserviceutredningens betänkande *Samhällets behov av betaltjänster*⁸. Utredningen gjorde då bedömningen att de statliga insatserna för betaltjänster bäst kunde tillgodoses genom upphandling i de områden där tjänsterna inte tillhandahölls av marknaden. Vid tiden då utredningen genomfördes var utbudet av grundläggande betaltjänster över lag gott i hela landet och även om bankkontor i viss mån hade lagts ned hade utredningen i samförstånd med bankerna gjort bedömningen att utvecklingen var stabil och att det fanns goda förutsättningar att vid behov upphandla betaltjänster av privata aktörer i hela landet. Samtidigt drogs Svensk Kassaservice med bristande lönsamhet och vikande kundunderlag. Utredningen gjorde bedömningen att det var motiverat att överlåta utförandet av grundläggande betaltjänster till privata aktörer.

Post och kassaserviceutredningen gjorde bedömningen att det inte är rationellt att upprätthålla en enskild infrastruktur för att tillhandahålla grundläggande betaltjänster i formen av Svensk Kassaservice. Samma utbud av tjänster kunde enligt utredningen tillhandahållas av aktörer som erbjöd liknande tjänster såsom av banker eller av aktörer som kan upprätta system för betaltjänstombud hos kiosker eller livsmedelsbutiker.

⁷ Lag 2001:1276

⁸ SOU 2004:52, Post- och kassaserviceutredningen

3.2.2 Statens ansvar för vissa betaltjänster (prop. 2006/07:55)

Samma bedömning som Post- och kassaserviceutredningen gjorde sedermera även regeringen som 2006 presenterade sin proposition om att avveckla Svensk Kassaservice⁹.

Vid tiden för avveckling av Svensk Kassaservice var det en mycket liten andel av invånarna i Sverige som använde betaltjänster som erbjöds vid de cirka 500 serviceplatserna, enbart omkring 1 till 2 procent. Konsumenter och företag använde i stället tjänster som tillhandahölls av banker eller andra aktörer för att genomföra eller ta emot betalningar.

Regeringens bedömning om att staten i egen regi inte är bäst lämpad att erbjuda kostnadseffektiva lösningar för grundläggande betaltjänster innebar att det bästa alternativet är att marknadsaktörer fyller de behov som finns hos företag och konsumenter. Regeringen bedömde att statens roll ska vara att tillse att grundläggande betaltjänster fanns tillgängligt, och i de fall de inte gjorde det vidta lämpliga åtgärder.

3.2.3 Svensk kontanthantering (SOU 2014:61)

Kontanthanteringsutredningen lämnade i sitt slutbetänkande 2014 ett antal bedömningar om hur den svenska kontanthanteringen skulle regleras för att den på bästa sätt skulle vara fortsatt effektiv. Utredningen konstaterade att kontantkedjans funktion är viktig för samhället och att de aktörer, såväl privata som offentliga, som bidrar till kontanternas funktion har rätt förutsättningar att göra det. Riksbanken föreslogs få ett centralt ansvar för kontanthanteringen i Sverige och värdehanteringen föreslogs regleras så den skulle falla under tillsynskrav. Riksbankens ansvar skulle enligt utredningen även kunna sträcka sig till att agera operativt i kontanthanteringskedjan långt utanför de områden som normalt är aktuellt för banken om det skulle behövas.

Utredningen övervägde om kontanternas rättsliga ställning skulle omprövas, så att exempelvis banker eller andra finansiella företag skulle vara tvungna att ta emot och hantera kontanter men bedömningen som gjordes var att en fungerande kontanthantering

⁹ Prop. 2006/07:55, Statens ansvar för vissa betaltjänster

inte var beroende av att detta. Utredningens utgångspunkt var 2014 när slutbetänkandet presenterades att kontanter fortsatt skulle vara en viktig del av betalningssystemet.¹⁰

Riksbankskommittén

Den parlamentariska Riksbankskommittén hade bland annat i uppdrag att utreda och föreslå förutsättningar för kontanthantering i Sverige och lämna förslag på en ny riksbankslag. Inom ramen för kommitténs arbete lämnades dels ett delbetänkande på kontantområdet (SOU 2018:42) och ett förslag på ny riksbankslag (SOU 2019:46) som båda hade bäring på förutsättningarna att betala med kontanter i Sverige.

3.2.4 Tryggad tillgång till kontanter (SOU 2018:42)

Riksbankskommittén bedömde i sitt delbetänkande alternativet att införa en bred och allmän plikt för näringsidkare att acceptera kontanter, och jämförde ett sådant alternativ med hur den danska lagstiftningen är utformad. I sin bedömning resonerades då att ett allmänt krav inte skulle stå i proportion till den inskränkning av enskildas näringsfrihet som det skulle innebära. Att införa ett allmänt krav på kontantacceptans skulle enligt kommittén påföra orimliga kostnader för företag som inte accepterar kontanter och då behöver investera i system för det, samt att framtiden är oviss vad gäller behovet av kontanter i förhållande till andra betalsätt. Kommittén gjorde dock bedömningen att utvecklingen för behovet av en reglering om allmän kontantacceptans skulle kunna behövas i framtiden om utvecklingen gav skäl för det.¹¹

Kommittén föreslog dock att vissa kreditinstitut (banker) skulle vara skyldiga att tillhandahålla grundläggande kontanttjänster för uttag av kontanter och insättning av dagskassor. Skyldigheten motiverades för att motverka den trend som pågått under senare år med försämrad tillgång till kontanttjänster, och avsåg att garantera en lägsta nivå för kontantuttag och dagskassehantering.

¹⁰ SOU 2014:61 Svensk kontanthantering

¹¹ SOU 2018:42, Tryggad tillgång till kontanter, s. 143–144

I riksbankskommitténs delbetänkande från 2018 som föreslog regleringen av tillgången till kontanttjänster framgår att tjänster som tillhandahålls av andra aktörer än de reglerade instituten ska ingå i utvärderingsunderlaget som PTS ansvarar för att utvärdera¹².

3.2.5 Skyldighet för vissa kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster (prop. 2019/20:23)

I regeringens proposition som följde riksbankskommitténs delbetänkande slår regeringen fast att de anser att tillgången till kontanttjänster ska säkerställas genom en skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster¹³. Regeringen gjorde även bedömningen att omfattningen av tillgången till kontanttjänster skulle fixeras vid en nivå som motsvarade situationen som den såg ut 2017, i linje med utredningens förslag¹⁴. Nivån skulle garantera en kontrollerad utveckling och säkerställa att de grupper som fortfarande behöver kontanter skulle ha rimlig tillgång till dessa. Tillgången till kontanttjänster skulle enligt regeringen garanteras oavsett utvecklingen av efterfrågan på kontanter. Sedan propositionen bereddes har mycket hänt på marknaden för kontanttjänster, och hur tillgängligheten ser ut i dag.

Genom riksbankskommittén som var en parlamentarisk kommitté och det följande implementeringen av regeringens proposition fastslog regering och riksdag att det huvudsakliga ansvaret för att tillhandahålla kontanttjänster till konsumenter, företag eller andra organisationer ska åligga de största bankerna i Sverige. Den statliga rollen som i huvudsak manifesteras genom Riksbanken i ansvaret att tillhandahålla depåer för sedlar och mynt fastslogs i den nya riksbankslag som trädde i kraft 1 januari 2023 samt lagstiftarens ansvar för att reglera marknaden samt under vissa omständigheter lämna ekonomiskt stöd till delar av marknaden för att upprätthålla grundläggande betaltjänster i områden där dessa inte är kommersiellt gångbara.

¹² SOU 2018:42, Tryggad tillgång till kontanter

¹³ Prop. 2019:20:23 s. 33

¹⁴ Prop. 2019:20:23 s. 35

Utfall av regleringen om skyldighet för vissa banker att tillhandahålla kontanttjänster

Sedan skyldigheten för vissa banker att tillhandahålla grundläggande kontanttjänster infördes har dock utvecklingen mot färre platser för uttag och insättning fortsatt, men stabiliserats på en nivå som bedöms motsvara den lagstadgade miniminivån. I kommitténs bedömningar lades förhållandevis stort fokus på att aktörer utöver reglerade institut tillhandahöll kontanttjänster mot såväl konsumenter som företag, däribland ICA-banken, Forex Bank och ClearOn. Av dessa är det bara ICA-banken som finns kvar på marknaden, och de har kraftigt minskat de tillgängliga kontanttjänsterna som är tillgängliga i butik, i synnerhet för de som inte är kunder i banken. Av de banker som omfattas av regleringen är det ingen som i dag erbjuder kontanttjänster i egen regi vid de egna kontoren, och tjänster för uttag och insättning av kontanter har överlåtits till det av samma banker gemensamägda bolaget Bankomat AB som tillhandahåller automatiserade tjänster för detta. Om utvecklingen hade tagit samma väg utan en reglering om miniminivå för kontanttjänster är svår att svara på inom ramen för den här utredningen, men eventuellt har regleringen drivit incitamenten att samordna bankernas kontanta verksamhet till den nuvarande nivån, möjligen i förtid. Att reglera platserna för kontantuttag och dagskasseinsättning utifrån var människor bor, med ett maximalt avstånd från deras hem har i vissa fall drivit en utveckling där välbesökta platser för uttag har tagits bort till förmån för en plats där tjänsterna inte efterfrågas i samma utsträckning. Det sker genom mekanismerna kring optimering av tjänstenätverket för att uppfylla kraven om avstånd, i stället för att anpassa utbudet efter efterfrågan eller behoven av kontanttjänster.

Utfallet av att inkludera kontanttjänster för uttag- och insättning som tillhandahålls av tredjepartsaktörer har bidragit till att de reglerade bankerna uppfyllt sina skyldigheter, men har också den effekten att kvaliteten och tillgängligheten i tjänsterna i många fall inte kan garanteras. Ett exempel på tjänst som inkluderats i underlaget för uttagstjänster är möjligheten att göra kontantuttag i ICA-butikers kassor. Tjänsten som erbjuds i ICA-butiker är tillgänglig för ICA-bankens och Swedbanks kunder för belopp upp till 2000 kronor, i mån av tillgång till sedlar i kassan. Totalt står ICA-

butikers kassor för omkring 1 000 platser för uttag av kontanter och bedöms enligt nuvarande regelverk som en tillgänglig plats för uttag trots de uppenbara begränsningar som finns avseende tillgång på sedlar i butikskassan och vilka konsumenter som får göra uttag. För praktiskt tillgängliga alternativ för insättning av dagskassor, utförs dessa tjänster nästan uteslutande av Loomis eftersom de tjänster som bankerna tillhandahåller genom insättningsmaskiner inte är anpassade för betalningsmottagarnas behov.

3.2.6 En ny riksbankslag (SOU 2019:46)

I Riksbankskommitténs slutbetänkande presenterades ett förslag på en ny riksbankslag. Utredningen presenterade utöver en övergripande utredning som grund till ny lagstiftning även överväganden och förslag att ändra ställningen för lagliga betalmedel. Innebörden i riksbankskommitténs förslag om att stärka lagliga betalmedels ställning ingick att det inte skulle gå att avtala bort möjligheten att betala med kontanter, och motiverades av rättighetsskäl och för att stärka beredskapen i betalsystemet med ett betalningsmedel som fungerade när andra delar av betalningssystemet drabbas av störningar. Kommittén såg det som problematiskt om i synnerhet statliga och kommunala verksamheter som tillhandahåller offentligt finansierade tjänster eller tar emot offentligrättsliga avgifter pådriver utvecklingen av ett kontantfritt samhälle genom att vägra kontant betalning.¹⁵

En ny riksbankslag prop. 2021/22:41

I den proposition som följde Riksbankskommitténs slutbetänkande gjorde regeringen en annan bedömning än kommittén och valde att inte gå vidare med förslaget om en förstärkt ställning för lagliga betalmedel. Orsaken till detta var att den kommande Betalningsutredningen fått i uppdrag att utreda lagliga betalmedels ställning och behov av lagliga betalmedel i Sverige.¹⁶

¹⁵ SOU 2019:46, En ny riksbankslag, s. 1581–1583

¹⁶ Prop. 2021/22:41, En ny riksbankslag, s. 122

3.2.7 Betalningsutredningen (SOU 2023:16)

I utredningen om statens roll på betalningsmarknaden (Betalningsutredningen) gjordes en omfattande analys och kartläggning av marknaden för betalningar, både historiskt och nuvarande. Utredningen presenterade i sitt betänkande en djupare analys kring lagliga betalmedel och möjligheten att betala med kontanter i verksamheter som utför myndighetsutövning (offentligrättsliga avgifter) och fastställde att det i praxis var utrett att en vårdgivare ska erbjuda möjlighet att betala för offentligt finansierad vård med kontanter på platsen för vårdtjänsten, även om det i praktiken kunde brista i möjligheten att göra så. Även för privata aktörer (som agerar myndighet) som utför tjänster med huvudsakligen offentligrättslig karaktär, såsom exempelvis fordonbesiktning, ska enligt utredningens bedömning vara skyldiga att acceptera kontant betalning. Utöver det fann utredningen inte någon anledning att stärka ställningen för lagliga betalmedel som i praktiken skulle innebära en befriande rätt att kunna betala med sedlar och mynt där betalningar generellt kan genomföras med andra betalmedel. Förslag lämnades dock i slutbetänkandet att skatt skulle kunna betalas kontant upp till 0,25 prisbasbelopp (varav högst 50 mynt), liksom läkemedel inom högkostnadsskyddet på fysiska apotek. Motivationen till att kunna betala skatt med kontanter var att alla ska kunna göra sig skuldfria mot staten med statens egna betalmedel. Det föreslogs även att vissa undantag från skatteförfarandelagen (2011:1244) skulle införas för att betalningsmottagare under kris eller höjd beredskap skulle kunna acceptera kontanter även när normala funktioner för kassasystem inte fungerar så som under ett elavbrott eller liknande.

Betalningsutredningen kom i sitt slutbetänkande fram till att en stor del av den svenska befolkningen, upp emot en miljon människor lever i någon form av digitalt utanförskap, där möjligheten att tillgodogöra sig digitala verktyg för betalningar i varierande mån inte är möjligt. Utredningens bedömning var att det digitala utanförskapet i huvudsak skulle kunna åtgärdas med ökade satsningar på digital och finansiell inkludering. Utbildningsinsatser och införandet av betalkonton med begränsad funktionalitet föreslogs som åtgärder för att fler skulle få tillgång till digitala system för betalningar.

Till utredningen togs även beslut om ett tilläggsdirektiv, bland annat på grund av att den enda tjänsten i Sverige som erbjöd kontant räkningsbetalning, insättning av mindre dagskassor och inlösen av utbetalningsavier över 2 000 kronor, Kassagirot, lades ner i augusti 2022. Utvecklingen som det innebar uppfattades som en så pass signifikant händelse att utredningstiden förlängdes. I frågan om de konsumenter som använt tjänsten Kassagirot drogs slutsatsen att antalet personer som använt tjänsten, och antalet räkningsbetalningar som genomförts per år varit förhållandevis lågt och därför hade en marginell effekt för betalningsbehoven som helhet. Utöver det resonerar utredningen om vikten av att kunna betala för livsnödvändiga varor och tjänster med lagliga betalmedel, men lämnade i slutändan inget förslag på området, bland annat med hänvisning till den problematik som finns i att avgränsa vilka varor eller försäljningsställen som ska omfattas av ett sådant krav. I och med att ingen anledning heller sågs i utredningen att införa ett brett krav på acceptans av kontanter i samhället lämnades frågan om kontanternas ställning som betalmedel till framtida utredningar, bortsett från förslag om att bland annat offentligrättsliga avgifter, skatt och läkemedel inom högkostnadsskyddet under vissa omständigheter ska kunna betalas kontant.

4 Statistik och undersökningar

Det har genomförts ett antal studier kopplat till hur kontanter används i Sverige och vilket förhållningssätt som användare av kontanter har till dem. I det här avsnittet sammanfattas några studier som över lag beskriver utvecklingen av kontantanvändningen som en nedåtgående trend, men att det finns en underliggande efterfrågan på kontanter som betalmedel i synnerhet som reservalternativ om och när andra betalsätt inte fungerar.

Bankomat (Verian)

Bankomat genomför regelbundet undersökningar om allmänhetens inställning till olika aspekter av kontanter, dess ställning som betalmedel i handeln, om kontanter hålls i hemmet i beredskapssyfte med mera. I den undersökning som genomfördes under våren 2024¹⁷ visade undersökningen bland annat att:

- 44 procent av respondenterna ofta eller alltid hade kontanter med sig i plånboken eller väskan, med aningen högre andel män som svarade att de hade kontanter med sig (47 procent av männen respektive 42 procent av kvinnorna) och äldre hade generellt oftare kontanter än yngre.
- 25 procent av respondenterna ansåg att det var positiva till att vissa butiker slutar acceptera kontanter medan 70 procent var negativa. Det fanns ingen skillnad mellan män och kvinnors inställning men äldre var med negativt inställda än yngre till utvecklingen med att vissa butiker slutar acceptera kontanter.

¹⁷ Bankomat och Verian, internetbaserad undersökning i februari och mars 2024, se <https://www.bankomat.se/press/>

- 47 procent av respondenterna uppgav att de hade kontanter sparade i hemmet i beredskapssyfte medan 51 svarade att de inte hade några kontanter sparade i hemmet. Det fanns ingen skillnad mellan män och kvinnors beredskapssparande men äldre var mer benägna att ha kontanter sparade hemma än yngre.
- 83 procent av respondenterna svarade att de vill ha kvar kontanter som möjligt betalmedel även i framtiden medan 11 procent svarade att de vill se ett helt kontantfritt samhälle. Det fanns ingen större skillnad mellan män och kvinnors inställning till kontanterna framtid men äldre var mer angelägna om att ha kontanter kvar som betalmedel i framtiden medan yngre var mer positiva till att se ett kontantlöst samhälle även om den betydande majoriteten i alla åldersgrupper vill ha kvar kontanterna.

Svenska folkets betalningsvanor (Riksbanken)

I Riksbankens undersökningar av betalningsvanorna i Sverige uppvisas en negativ trend för användningen av kontanter i landet som helhet, men de geografiska variationerna skiljer sig väsentligt (som framgår av figur 8.1. I Riksbankens enkät om svenskarnas betalningsvanor ställs ett antal frågor om kontantanvändning och inställningen till kontanternas funktion, dels för hur respondenten själv använder dem, dels hur de ser på kontanternas roll i betalningssystemet. Nedan presenteras ett sammandrag av enkätens relevanta resultat, som också finns tillgängligt på Riksbankens hemsida¹⁸. Enkäten som riktar sig till en representativ grupp av svenskarna redovisas kortfattat i punktform nedan.

- 10 procent uppger att deras senaste köp i butik gjordes med sedlar och mynt samt att nästan hälften av de svarande hade genomfört minst ett köp med kontanter i en fysisk butik under de senaste 30 dagarna.
- Det var en hög andel som angav att kontanterna fortfarande var viktiga att ha kvar, då 44 procent var negativa eller mycket negativa till att användningen av kontanter har minskat över tid

¹⁸ Riksbankens hemsida, [Svenska folkets betalningsvanor | Sveriges Riksbank](#), enkät 2023, hämtad 2024-09-23

samt att 31 procent uppgav att de inte skulle klara sig utan kontanter i samhället.

- En andel om 23 procent att de gör kontantuttag minst en gång i månaden och 17 procent av de svarande uppgav att de i genomsnitt hade mer än 500 kronor i kontanter i plånboken.
- 56 procent av de svarande uppgav i enkäten att de antingen inte har kontanter sparat eller att de har mindre än 1 000 i totala kontanta medel hemma, medan andelen som har mer än 1 000 sparat i kontanter uppgick till 34 procent.
- På en flervalsfråga har de svarande fått uppge anledningar till varför de (32 procent av respondenterna) minskat användningen av kontanter för betalningar och de två viktigaste anledningarna uppgavs vara att kontanter inte tas emot av alla och att det är enkelt att betala digitalt/elektroniskt.
- Av de som i stället svarade att de ökat sin kontantanvändning (10 procent av respondenterna) uppgavs de två viktigaste anledningarna vara trygghet/säkerhet samt att kontanter gör det enkelt att hålla koll på ekonomin.
- Av de svarande uppgav 9 procent att de minst engång i månaden behöver hjälp med att genomföra en digital betalning på nätet, medan 73 procent svarade att de aldrig behöver hjälp.
- Nästan hälften av befolkningen gör minst ett kontantköp i månaden
- Nästan 80 procent av de svarande uppgav att de i genomsnitt har mindre än 500 kronor i plånboken varav över 40 procent att de i genomsnitt har inga eller mindre än 100 kronor.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna i Sverige har ett ansvar för bevakning över tillgången till grundläggande betaltjänster i Sverige och genomför varje år en bedömning av detta som redovisas

genom en rapportering till regeringen. De senaste åren har Länsstyrelsernas rapport om läget för tillgängligheten för i synnerhet kontanta betaltjänster visat på omfattande brister. Möjligheten att genomföra räkningsbetalningar med kontanter, vilket är viktigt för personer i digitalt utanförskap eller som saknar tillgång till grundläggande betaltjänster såsom bankkonto har försämrats kraftigt. I såväl 2022 års som 2023 års bevakningsrapporter görs bedömningen från Länsstyrelserna att tillgången till grundläggande betaltjänster brister i stort sett i hela landet.

Det har skett en betydande förändring i vilka behov som finns hos allmänheten avseende vilka tjänster som är viktiga från 2008 till i dag framför allt på grund av den digitalisering av betaltjänstmarknaden som har skett. När målen om grundläggande betaltjänster formulerades fanns ett fokus på kontanttjänster, medan det i dag är Länsstyrelsernas uppfattning att det är tillgången till betalkonto, internetbank, BankID, bankkort och Swish som är avgörande för att kunna genomföra betalningar.

För de grupper som inte kan, eller inte känner sig bekväma med att hantera elektroniska betaltjänster är kontanter alltjämt ett viktigt alternativ enligt Länsstyrelsernas bedömning. Även tjänstetillgången för företags och föreningars möjlighet till insättning av dagskassar har blivit sämre och Länsstyrelserna pekar på att det krävs både en fungerande kontantinfrastruktur och tillgängliga digitala lösningar även för de personer som bor och verkar i gles- och landsbygd.¹⁹

Nets betalningsvanor

Nets AB som är ett företag som levererar betaltjänster, i synnerhet terminaler till betalningsmottagare för att hantera kortbetalningar, har genomfört ett antal undersökningar för att mäta vilka betalningsmetoder som används i Sverige. Den senaste rapporten

¹⁹ Länsstyrelsernas bevakningsrapport om tillgången till grundläggande betaltjänster 2023

från 2023²⁰ uppskattas de betalningsbeteenden som finns i Sverige, och resultaten om kontanta betalningar redovisas kortfattat nedan.

- Resultaten visar på att andelen respondenter som föredrar kontanta köp inom kategorierna fysiska butiker (5 procent), livsmedelsbutik (5 procent), restaurang & café (7 procent), transport (3 procent) och tjänster (6 procent) utgör totalt omkring fem procent vilket har varit förhållandevis stabilt över de senaste tre åren.
- Andelen som föredrar kontant betalning inom de olika kategorierna i Nets undersökning har enligt företaget minskat kraftigt sett över en lite längre tidsperiod. I undersökningen har frågan ställts om hur ofta respondenten gör en kontant betalning och 2 procent svarade att det sker dagligen, 5 procent att det sker varje vecka och 46 procent att de aldrig betalar kontant.
- Av alla respondenter har andelen som tror på ett helt kontantlöst samhälle minskat under de tre senaste undersökningarna och ca en fjärdedel av de svarande tror att det kommer att ske.
- Det är ungefär lika stora delar av de svarande som anser att kontanter är viktiga som anser att de inte är viktiga, men Nets påpekar att andelen som anser att kontanter är viktiga ökar jämfört med tidigare enkäter.

Bedömningar

Slutsatser som går att dras från olika undersökningar med svar som i vissa avseenden skiljer sig från varandra är svårt när det saknas kontroll över frågeställningar till respondenter och syften med undersökningar som kan variera mellan olika aktörer. Det som dock framgår är enligt utredningens bedömning att kontanter har en viktig plats i de flestas liv som alternativt betalmedel om det inte går att använda elektroniska eller digitala motsvarigheter, och en ännu större plats för de som faktiskt använder dem regelbundet. I de undersökningar som ställer frågor kring acceptans av kontanter för betalningar är de övergripande slutsatserna mellan

²⁰ NETS, Nordic Payment Report 2023, s. 24–25

undersökningarna att allmänhetens åsikt är att de ska fungera som betalmedel på så många platser som möjligt.

Den faktiska användningen av kontanter är svår att uppskatta exakt, men enligt enkätsvar från Riksbanken och Nets förefaller det vara mellan 5 och 10 procent av betalningarna i fysisk handel. Det är utredningens uppfattning att det mycket väl kan ligga inom det spannet om en mätning av konsumenternas faktiska beteende skulle mätas i praktiken. Utredningens tolkar resultaten som att det finns ett förtroende för lagliga betalmedel utgivna av staten, där allmänheten generellt sett upplever det som viktigt att kunna återgå till att använda kontanter om elektroniska betalsystem skulle utsättas för störningar samt att det är tillgängligt för alla och bidrar till en inkluderande betalningsmarknad.

Länsstyrelsernas bevakningsrapporter ger också en bild över vilka utmaningar som uppstår i samhället kopplat till de svar som redovisas i olika undersökningar med vikten av att upprätthålla infrastruktur och betaltjänster för kontanter så länge de behövs. Det är svårt att ersätta en lösning som kontanter med alternativ som inte är fullgoda ersättningsprodukter som vissa användare inte kan hantera.

Under normaltid är trenden med en minskande kontantanvändning eventuellt bruten och har stagnerat på en förhållandevis låg men stabil nivå, men att trenden för i synnerhet kontantuttag skulle kunna öka kraftigt vid en större kris i Sverige eller vårt närområde vilket iaktogs när Ryssland invaderade Ukraina 2022. Kontanter skapar en känsla av trygghet i att känna kontroll över sina tillgångar, och även om inte alla kontanter som tas ut används i handeln fyller de en viktig funktion för allmänheten för trygghet och beredskap.

5 Digitalt utanförskap

Digitalt utanförskap innebär att en person på ett eller annat sätt har svårt att tillgodogöra sig, eller använda tjänster som kräver tillgång till internet, smarta mobiltelefoner med relevanta applikationer (appar), datorer eller andra digitala verktyg samt den kompetens som krävs för att använda dessa. Det kan finnas många olika anledningar till att en person befinner sig i digitalt utanförskap och gruppen är mycket heterogen. Det som är gemensamt för de flesta människor i digitalt utanförskap är att kontanterna spelar en viktig roll för deras möjlighet att genomföra betalningar.

Det finns vitt skilda åsikter om hur de negativa konsekvenserna av digitalt och finansiellt utanförskap ska kunna mildras och i stora drag står de praktiska alternativen för lösningar långt ifrån varandra. I ena ändan förefaller lösningarna till ett finansiellt utanförskap kunna lösas genom ökad tillgång till tjänster som betalkonto och e-legitimation, medan det i andra ändan lyfts lösningar som ökad tillgång till kontantbaserade betallosningar.

Utvecklingen går onekligen mot en ökad digitalisering av betalningarna och med det kommer ökade krav på konsumenter att anpassa sig till den tekniska utvecklingen.

Betalningsutredningen uppskattade att de allra flesta är nöjda med vilka alternativ som finns för att genomföra sina betalningar och att behovet av kontanta lösningar inte är så stort²¹. Behovet av kontanta lösningar må inte vara så stort om analysen genomförs på aggregerad med de konsumenter som kan använda digitala alternativ, men blir mer påtaglig när andelen som inte självständigt kan sköta sin ekonomi digitalt bryts ut ur statistiken. Upp emot en miljon

²¹ SOU 2023:16, Staten och betalningarna

människor står utan möjlighet att genomföra betalningar digitalt utan hjälp från anhöriga eller andra i sin närhet²².

I Betalningsutredningens slutbetänkande resoneras det mycket kring det digitala utanförskapet och kopplingen till finansiellt digitalt utanförskap, som av utredningen beskrivs som en spegelbild av varandra²³. Utredningen pekar i sina bedömningar bland annat på att staten bör ställa högre krav på marknadsaktörer som utför samhällsviktig betalningsverksamhet att dessa inte ska kunna välja bort att ta ansvar för de individer som står långt från de digitala tjänsterna.

Internationellt har frågan om inkludering på betalningsmarknaden fått ett allt större utrymme i debatten och uppmärksamhet från lagstiftarnas sida. I både EU och Norge har förslag presenterats för att säkerställa skyddet för att kunna betala med kontanter i alla köpsituationer förutom de som undantas enligt lag. Danmark har sedan länge haft lagstiftning för att skydda rätten för konsumenter att betala med kontanter i de allra flesta situationer och försäljningsställen. Sverige står med befintlig lagstiftning snart förhållandevis ensam kvar om fri provningsrätt kring betalningsmedel i handeln.

5.1.1 Forskning om digitalt utanförskap

Iacobaeus m.fl.²⁴ avhandlar 2019 i en rapport med litteraturoversikt mycket av den forskning som gjorts kring digitalt utanförskap och drar från detta ett antal slutsatser och lämnar rekommendationer kring fortsatt arbete. Bland annat beskrivs det digitala utanförskapet i rapporten som ett problem för ett demokratiskt samhälle när allt fler samhällsfunktioner digitaliseras. Författarna beskriver digitalt utanförskap som att befinna sig på väg upp för en trappa av utmaningar bestående av motivation för-, tillgänglighet till-, färdigheter kring-, och till sist användning av digitala lösningar. Olika personer kan ha olika lätt att ta sig upp för den digitala trappan, och förutsättningarna skiljer sig beroende på typ av tjänst

²² Internetstiftelsen, Svenskarna och internet 2023 samt SOU 2023:16, Staten och betalningarna

²³ SOU 2023:16, Staten och betalningarna, bland annat s. 136–137

²⁴ Iacobaeus H. et al., Digitalt utanförskap: en forskningsöversikt, Linköpings universitet, 2019

eller produkt det handlar om. Digitalt utanförskap eller digital inkludering är inte heller ett statiskt tillstånd, utan snarast att likna vid en pågående process där förutsättningarna kan förändras på kort tid med teknisk utveckling, socioekonomisk status eller andra faktorer som påverkar möjligheten att vandra upp för den metaforiska trappan.

Iacobaeus m.fl. drar slutsatser kring att komplexiteten kring digitalt utanförskap kan vara stor och att det finns många anledningar till varför en person befinner sig i digitalt utanförskap.

En central del i det digitala utanförskapet är att utanförskapet enbart existerar i förhållande till tekniska eller digitala lösningar som användaren inte förmår eller har kompetens att hantera. En person som kan hantera verktyg från tidigare generationer av teknik skulle inte befinna sig i ett utanförskap om dessa produkter fortfarande gick att använda för att lösa sina specifika uppgifter. Bakåtkompatibilitet i betalsystemets tekniska lösningar är därför viktiga att fortsatt låta leva kvar till dess att samtliga användare har förmåga att ta till sig och använda nästa generations teknik.

5.1.2 Antal personer i digitalt utanförskap

Internetstiftelsen genomför årligen en studie kring svenskarnas vanor på internet och vilka grupper som är mer eller mindre digitala. Den senaste studien från 2024 visar på att de flesta personer kan och är djupt inkluderade i de digitala tjänster som erbjuds, men att det finns grupper som fortfarande inte anammat den digitala världen. Det är framför allt de äldre personerna som står långt ifrån de digitala tjänsterna, med en svag men tydlig trend att äldre kvinnor inte är lika digitalt inkluderade som män i samma ålder.²⁵

Det är svårt att sätta en siffra på antalet personer som upplever digitalt- eller finansiellt utanförskap, särskilt i och med att det finns stora variationer i vad utanförskapet kan innebära för varje individ. Vissa behöver mycket hjälp, andra använder inte internet eller digitala tjänster överhuvudtaget och några grupper behöver bara hjälp med vissa tjänster lite då och då. En uppgift som ofta cirkulerar kring omfattningen av det digitala utanförskapet är att mellan

²⁵ Internetstiftelsen 2024, Svenskarna och internet

500 000 och 1 000 000 personer över 18 år upplever någon form av digitalt utanförskap vilket innebär 5–10 procent av befolkningen.

I årets undersökning av internetanvändningen ser Internetstiftelsen att 5 procent av befolkningen inte använder internet alls och ungefär lika många är sällananvändare. I rapporten beskriver de att var tionde svensk i arbetsför ålder någon gång behöver hjälp med digitala tjänster, och efter pensionsåldern fyrdubblas den andelen till var fjärde svensk. För personer som är över 75 år andelen som behöver digital hjälp ca 60 procent.²⁶

5.2 Digitalt utanförskap i praktiken

Betalningsutredningen konstaterade att effekten av att ClearOns tjänst Kassagiro tades ned sannolikt skulle leda till betydande olägenheter för användare av tjänsterna för kontanta räkningsbetalningar och inlösen av utbetalningsavier²⁷. Detta på grund av att inga tjänster finns tillgängliga för de kunder som av olika anledning saknar möjlighet att genomföra betalningar på andra sätt än med kontanter.

I betalningsutredningen konstateras också att det för de grupper som saknar alternativ för att själva kunna utföra betalningar genom kontanter, riskerar nedläggningen av Kassagiro att tvinga in dessa personer i lösningar som inte är vare sig rättssäkra eller trygga då personerna kan tvingas ta hjälp av anhöriga eller andra i sin omgivning för att betala räkningar. Konsekvenserna för de grupper som tvingas in i informella lösningar med risk för att sätta människor i beroendeställning till andra, inskränkning av den personliga integriteten och försvagat rättskydd är svåra att uppskatta enligt Betalningsutredningen²⁸.

Kassagiro uppskattades genomföra ca 200 000 betalningstransaktioner per år, åt ca 85 000 personer²⁹. Det är en förhållandevis liten grupp människor, men visar på det behov som finns i tomrummet som uppstått efter att manuella betaltjänster har avvecklats innan praktiska alternativ finns tillgängliga för den grupp

²⁶ Internetstiftelsen 2024, *Svenskarna och internet*

²⁷ SOU 2023:16, *Staten och betalningarna*, s. 177

²⁸ SOU 2023:16, *Staten och betalningarna*, s. 213

²⁹ SOU 2023:16, *Staten och betalningarna*, s. 213

i samhället som befinner sig i digitalt utanförskap och inte har möjlighet att få hjälp med sina betalningar på annat sätt.

5.3 Insatser för digital inkludering

Att bryta digitalt utanförskap har visat sig utgöra en större uppgift än att stötta de personer som i dag inte kan eller vill använda digitala hjälpmedel. Utbildningsinsatser och reglering kring tillgång till betalkonto har bidragit till att öka andelen personer som kan använda internetbank och e-legitimation, men en stor grupp står fortfarande utanför. Att lagstifta om tillgång till betalkonto möjliggör för de personer som har förmåga att själva sköta processen att upprätta detta hos en svensk bank. För de personer som saknar personnummer, fast postadress eller som saknar möjligheten att kommunicera med- eller besvara bankens frågor om kundkännedom består svårigheterna att få tillgång till grundläggande betaltjänster hos en bank.

Ett mål om att kunna inkludera fler, och till slut alla konsumenter i det digitala samhället är viktigt eftersom samhället blir alltmer digitalt. Insatser för ökad digital förmåga och kompetens behöver fortsätta att erbjudas till de som behöver stöd. Det är dock viktigt att digitala tjänster inte ersätter analoga innan det finns en beredskap i samhället att göra det skiftet helt.

Finansinspektionen redovisade i december 2023 resultatet av ett regeringsuppdrag att kartlägga bankernas skyldighet att erbjuda betalkonton till konsumenter som är lagligt bosatta inom EES. Kartläggningen visade bland annat att antalet personer som fått sitt konto uppsagt hade ökat med 30 procent på tre år, och 2022 sades 60 000 betalkonton upp på bankens initiativ. Finansinspektionen skriver i sin rapport att huvudorsaken till att konsumenternas betalkonton sägs upp är på grund av bristande kundkännedom. Det finns en stor osäkerhet för de som drabbas av uppsagt betalkonto, och Finansinspektionen påtalar vikten av att bankerna innan uppsägning bör utvärdera alternativ för att minska risken med kontot i stället för att säga upp kontot. En mycket liten andel av de konsumenter som drabbas av uppsagda konton bedöms begära omprövning av bankens beslut och av dem bedömer

Finansinspektionen att ca 20 procent av fallen får beslutet ändrat av banken.³⁰

Finansiell inkludering blir svårt när rätten till betalkonto riskerar att falla och konsumenterna hamnar i digitalt utanförskap av den ena eller andra anledningen. Oavsett anledning innebär avsaknaden av betalkonto direkta konsekvenser för den enskildes möjlighet att självständigt genomföra betalningar eller hantera sin ekonomi. Det saknas i många avseenden alternativ för den delen av befolkningen som inte har tillgång till betalkonto att få sin lön, pension eller annan ersättning utbetald och att betala räkningar är också omöjligt att göra då inga tjänster existerar i Sverige för kontant räkningsbetalning för kontant inlösen av utbetalningsavier över 2 000 kronor sedan 2022. Bankerna som kollektivt har en mycket viktig funktion i samhället, utöver deras rent kommersiella intresse och existensberättigande så har de i sin roll ansvar för att erbjuda konsumenterna och juridiska personer tjänster för att kunna genomföra sina betalningar, insättningar och andra grundläggande finansiella behov. I Sverige har bankerna haft någon form av ensamrätt på de här tjänsterna sedan mitten av 00-talet när beslut togs om att lägga ned Svensk Kassaservice och att lägga ut den kontanthanteringsverksamhet som Riksbanken tidigare bedrev på marknadsaktörerna.

5.4 Digitala tjänster är lönsamma

Syftet med att ge marknaden ansvar för de grundläggande tjänsterna för betalningar var bland annat att företag oftast skapar högre effektivitet i sina tjänster än statliga eller offentligt ägda motsvarigheter. Samhällsekonomisk effektivitet och anpassning till konsumenternas behov ger oftast bättre förutsättningar att bedriva verksamheter genom en rationell allokering av resurser. En av de resursallokeringar som fått tydligt genomslag är avvecklingen av kontanthantering på bankkontoren, vilket sparat mycket pengar åt bankerna. En rapport från Riksbanken uppskattar att bankernas kostnader för kontanthantering är 2,7 miljarder lägre 2021 än 2009, mycket på grund av minskad servicenivå av kontanttjänster på

³⁰ Finansinspektionen, Rätten till betalkonto – redovisning av Finansinspektionens tillsyn, 2023

bankkontoren³¹. Det är alltså lönsamt att avveckla kontanttjänster för konsumenterna och företagen, och bankerna sparar pengar på att inte erbjuda dessa till sina kunder. Kunderna erbjuds digitala tjänster som ersätter de manuella eller kontanta tjänsterna, och dessa utförs i högsta utsträckning självständigt av kunden på distans genom telefon, mobilappar eller datorer och legitimering som utförs med digitala e-legitimationer utfärdade av banken.

Bedömningar

Utredningen ser att det finns lagar som skyddar konsumenternas rätt till betalkonto, och att bankerna har långtgående skyldigheter att erbjuda tjänster för detta. Bankernas skyldigheter i förhållande till bland annat lagen om penningtvätt och finansiering av terrorism ger inte banker frikort att neka kunder som kan utgöra en viss risk. Risker kopplade till enskilda kunder går högst sannolikt att hantera genom ökad kontroll och begränsningar i ett kundengagemangs kontofunktionalitet.

Alternativet att staten själv etablerar verksamhet i linje med de affärsbanker som erbjuder betalkonton med grundläggande betaltjänster och funktioner för att öka inkluderingen står inte i proportion till det behov som finns för en mindre grupp konsumenter med problem att hantera betalningar digitalt när tjänsterna redan finns tillgängliga och krav på bankerna är reglerat i lag. Därför skulle det inte vara syftesenligt att låta staten etablera tjänster utanför den egna kompetensen. Skulle det dock vara omöjligt för de privata bankerna att leva upp till sina krav skulle ett sådant uppdrag eventuellt kunna hanteras av statens bank SBAB, och genom den banken åta sig att hantera de kunder som affärsbankerna inte erbjuder tillgänglighetsanpassade tjänster till. Det skulle då innebära att staten i högre utsträckning skulle behöva konkurrera även om övriga kunder som i dag har en kundrelation med privata banker.

Utredningen bedömer inte att det nödvändigtvis krävs mer lagstiftning kopplat till rätten att få tillgång till betalkonto för att öka den digitala inkluderingen, utan den viktigaste åtgärden är

³¹ Riksbanken, Staff memo, Banks' costs for providing payment services, Nina Engström och Anders Mölgard Pedersen, 2024

bankernas arbete att erbjuda tjänster i linje med befintliga skyldigheterna enligt betalkontodirektivet. Tjänsterna som bankerna erbjuder sina kunder behöver vara tillgänglighetsanpassade efter kundens förmåga att hantera tjänster, såväl digitala som manuella.

Förhållandena och uppdelningen som råder på marknaden för betalningar, där bankerna sedan mitten av 00-talet fått ansvar för konsumenters, företags och andra organisationers behov av tjänster för betalningar och det offentliga ansvar för att utforma lagstiftning som möjliggör bankernas verksamhet på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt har varit positivt för det svenska samhället. Förhållandet mellan näringsliv och det offentliga har kunnat samspela för att skapa värde för samhället som helhet. Dock är det i vissa situationer nödvändigt att lagstiftaren agerar när de kommersiella intressena inte faller i linje med de behov som finns i samtliga samhällsgrupper.

Den stora majoriteten av invånarna i Sverige är kunder i- och har betalkonto i någon av de banker som bedriver verksamhet i landet. Det är också bankerna som i dag har den kundkännedom som är viktig för att hantera risker kring transaktioner och betalningar ur ett penningtvättshänseende. Samma banker är de som fram tills för några år sedan bistod konsumenterna med tjänster för betalningar som inte var elektroniska. Av den anledningen bedömer utredningen, liksom lagstiftaren gjort tidigare, att huvudansvaret bör vila på bankerna för att alla invånare i Sverige ska kunna genomföra betalningar, såväl elektroniska, digitala eller kontanta, till rimliga kostnader.

Det digitala och finansiella utanförskapet är i mångt och mycket en konsekvens av implementeringen av nya verktyg för att hantera banktjänster, samtidigt som tjänster för manuell hantering och rådgivning avvecklats utan att de digitala eller automatiserade tjänsterna utvecklats för att kunna möta variationen i konsumenternas förmåga att använda dem. Inkluderingsperspektivet hade alltså inte varit en fråga för debatt om det inte först hade föregåtts av en process av exkludering.

Inkluderingsproblematiken med utmaningar i betalsystemet för de personer som inte kan eller vill hantera digitala hjälpmedel har diskuterats under lång tid och farhågor om vad som händer när manuella- eller kontantbaserade alternativ inte längre finns har lyfts

under lika lång tid. Det har sannolikt funnits en övertro på att digitala hjälpmedel skulle göras tillgängliga för alla, att den digitala kompetensen skulle överbrygga generationer och att alla som ville skulle ha tillgång till betalkonton med grundläggande tjänster. När det visat sig att de problem som fanns inte var övergående och fortfarande ger sig uttryck i att en tiondel av invånarna i landet befinner sig i digitalt utanförskap blir frågan om vem som ska ta ansvar för avsaknaden av teknisk utveckling för de sämst ställda.

6 Infrastrukturen för kontanter

Infrastrukturen för kontanter består av en mängd olika aktörer och funktioner som tillsammans skapar en kedja för cirkulation och hantering av sedlar och mynt. Ett vanligt begrepp att sammanfatta infrastrukturen för kontanter är just därför kontantkedjan. Sedan mitten av 00-talet har den statliga delen av kontantkedjan i mångt och mycket begränsats till Riksbankens verksamhet med kontantdepåer och utgivning av sedlar och mynt. Privata marknadsaktörer, med huvudfokus på bankerna har fått det övergripande ansvaret för att kontanterna ska finnas tillgängliga för allmänheten och för att kontanterna ska fungera för betalningar.

Det har talats under flera år om sårbarheten för funktionen i den svenska kontanthanteringens olika delar, där särskilt den värdehanterade delen pekas ut som känslig för störningar med sviktande underlag för marknadsmässig lönsamhet. Sedan 2021 finns det reglering som innebär att de största bankerna är skyldiga att tillhandahålla vissa tjänster för kontanter, såsom uttagsmöjligheter för konsumenter och dagskasseinsättning för företag och föreningar. Den regleringen säkerställer att delar av kontanthanteringen kommer att finnas kvar oavsett vilken lönsamhet kontanthanteringen kan upprätthålla, eftersom avvecklingen av reglerade tjänster skulle innebära omfattande sanktioner mot de ansvariga bankerna.

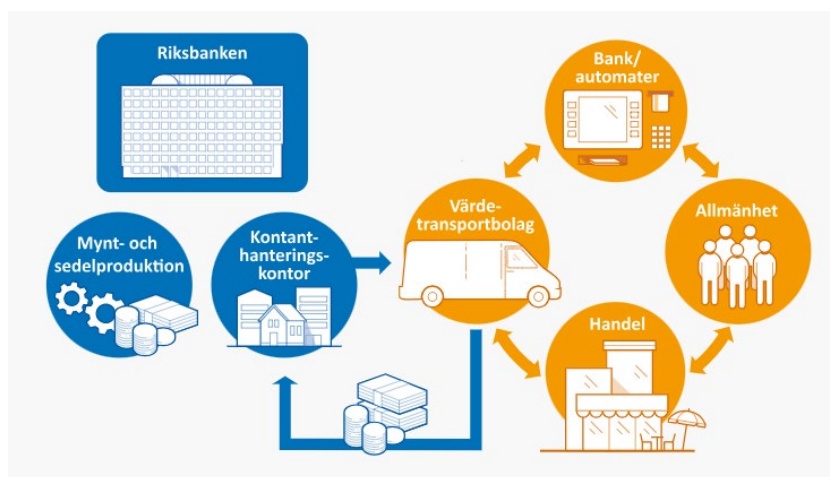
Som finns beskrivet i avsnitt 8 om konsumenters tillgång till kontanttjänster finns det cirkulärt beroende mellan de olika marknadsfunktionerna för kontanter. När en eller flera funktioner i den cirkulära kontantkedjan begränsas innebär det i förlängningen att förutsättningarna i nästa led också kommer att begränsas, likt en ond cirkel. För att upprätthålla funktionen i kontantkedjan behöver vissa delar garanteras så att infrastrukturen inte monteras ned under

en hållbar nivå. Om en hållbar nivå inte kan upprätthållas behöver de delar som inte är lönsamma subventioneras genom intäkter från andra håll eller regleras och fortsatt bedrivs utan garanti för lönsamhet.

6.1 Många aktörer i kontantförsörjningen

Kontanternas cirkulära system illustreras i figur 6.1 nedan, som kommer från Riksbanken.

Figur 6.1 Kontantkedjan



Källa: Riksbanken

Bilden från Riksbanken är att likna vid en processredovisning över kontanternas flöde från tillverkning, distribution, användning, inlämning och i slutändan makulering när de nått sin tekniska livslängd. I följande avsnitt kommer respektive led av kontanthanteringskedjan att redogöras för.

6.1.1 Riksbanken

Riksbanken står i centrum för den svenska kontantförsörjningen med ett lagstadgat monopol att ge ut lagliga betalmedel, som i dag består av sedlar och mynt. Riksbanken ska även bedriva depåverksamhet vid fem platser i Sverige där ansvaret för att bidra till kontanternas nationella tillgänglighet ska utföras genom att lämna ut kontanter- och ta emot inlämning av kontanter från marknadsaktörer. Som centralt nav i det svenska betalningssystemet har Riksbanken ansvar för att kontanter ska finnas tillgängligt i hela landet³² vilket innebär att det i dagsläget bedrivs lagerhållning och distribution från tre sedeldepåer, men ytterligare två depåer ska vara driftsatta innan 1 januari 2026. Depåerna är fördelade över Sverige för att underlätta transport och logistik av sedlar för de bolag som har avtal med Riksbanken om in- och utlämning av kontanter³³. De bolag som håller egna lager av kontanter i depåer kan också kompenseras för kostnaden för detta genom att erhålla så kallad räntekostnadsersättning för värdet av lagerhållna kontanter³⁴.

Riksbankens arbete med att tillverka och tillgängliggöra sedlar och mynt i hela landet samt att förenkla för de marknadsaktörer som tillhandahåller kontanttjänster till allmänheten innebär betydande subventioner och kostnader till fördel för marknaden att kostnadseffektivt hantera kontanter i landet. Riksbankens kostnader för kontanthantering (exklusive tillverkningen av sedlar och mynt) uppgår enligt en skrivelse till utredningen till 178 miljoner kronor för 2023³⁵. Kostnaden för tillverkningen av sedlar och mynt uppgick 2023 till 113 miljoner kronor. Tjänster för in- och utlämning tillhandahålls utan avgift.

Riksbankens avveckling av kontanttjänster

Riksbanken har till skillnad från dagens roll, tidigare varit aktiv i som värdebolag och uppräkningsbolag fram till år 2004. I slutet av 1990-talet togs beslut om att bolagisera Riksbankens kontanthanteringsverksamhet och bolaget Pengar i Sverige AB

³² Lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank 4 kap. 1 §

³³ Riksbankens föreskrifter (RBFS 2023:2) om kontantförsörjning

³⁴ Riksbankens föreskrifter (RBFS 2023:1) om räntekostnadsersättning för kontanter som avskilts och lagrats i särskild ordning

³⁵ Riksbanken, skrivelse till utredningen, s. 11

(PSAB) bildades, och en fullskalig värdeverksamhet inklusive inköp av transportbilar och anställning av personal. PSAB lyckades inte under de första åren etablera en livskraftig verksamhet, och beslut togs 2004 att lägga ned PSAB samt att likvidera tillgångarna eftersom det saknades intressenter att förvärva verksamheten som dragits med betydande förluster. I samband med avvecklingen av PSAB togs beslut om att överlåta kontanthantering till den privata marknaden samt att genomföra förändringar som medgav banker att bedriva egen depåverksamhet utan räntekostnader för sedlar och mynt som lagras i dessa så att de inte behövde transporteras till Riksbanken varje dag.³⁶

Riksbankens möjlighet att bidra till kontanternas funktion

Sedan 1 januari 2023 gäller lagen (lag 2022:1568) om Sveriges riksbank (riksbankslagen) som ersatte den tidigare lagen (lag 1988:1385) om Sveriges riksbank. I den nya lydelsen av riksbankslagen fastslogs att Riksbankens mandat att bistå marknaden med tjänster för kontanthantering skulle utökas till att utöver tillverkning och distribution av sedlar och mynt till marknadsaktörer även innefatta upprättandet och driften av totalt fem sedeldepåer i landet. Syftet med kravet om att utöka depåverksamheten var att effektivisera kontantkedjan, bidra till ökad beredskap i kontanthantering och minska kostnaderna för marknadsaktörer för in- och utlämning av sedlar till/från Riksbanken. I skrivande stund är tre av dessa depåer upprättade och de sista två är under planering för öppning senast 1 januari 2026.

Riksbankslagen är utformad i en tid när kontantkedjan i hög utsträckning fortfarande fungerade väl och kontanttjänster i största utsträckning kunde erbjudas marknaden på marknadsmässig grund. Trots att trenden för kontantanvändning hade börjat minska redan några år innan lagen föreslogs av Riksbankskommittén 2019³⁷ gjordes bedömningen att Riksbanken ska vara en förmedlare av kontanter till marknadsaktörerna som i sin tur ska utforma tjänster åt slutanvändare.

³⁶ Riksbankens årsredovisning 2005

³⁷ SOU 2019:46, En ny riksbankslag

I dagsläget har Riksbanken inget mandat att verka utanför de ansvar som regleras i riksbankslagen, så om banken ser att det skulle finnas behov av att göra insatser för förbättrad funktion för kontanter som betalmedel eller andra åtgärder till nytta för kontanthantering i Sverige saknas det lagstöd för det. Det står i kontrast till de formuleringar i riksbankslagen som pekar ut Riksbanken som centralt ansvarig för betalningarnas funktion i Sverige, ansvar för att alla i Sverige ska kunna göra betalningar i kriser eller under höjd beredskap samt ansvar för att övervaka funktionen i kontanthantering och vid behov samordna aktörer inom kontanthantering. Företag som bedriver verksamhet som påverkar tillgången till kontanter ska också underrätta Riksbanken om de avser att upphöra med sin verksamhet.³⁸

Möjligheten för Riksbanken att utforma åtgärder för kontanternas funktion stannar därmed vid att samordna andra aktörer inom kontanthantering. Skulle en situation uppstå där Riksbanken bedömer att något led av kontantkedjan inte längre fungerar står bankens ansvar för betalningssystemets övergripande funktion i motsats till begränsningen i möjligheten till insatser eller åtgärder för kontanternas användbarhet.

Riksbankens arbete för att stärka kontanternas ställning

Under de senaste åren har Riksbanken påtalat att infrastrukturen för kontanthantering är sårbar och att åtgärder krävs i form av reglering om kontanternas användbarhet, så att allmänheten ska kunna betala för livsnödvändig konsumtion³⁹. I Riksbankens yttranden på området har det fram till nyligen förmedlats att regleringen i huvudsak bör gälla konsumenternas rättigheter att betala med kontanta medel, men under 2024 har bankens fokus i viss mån utvecklats till att även gälla åtgärder om upprätthållandet av kontantkedjan infrastruktur⁴⁰, vilket sannolikt kan härledas till det ansvar som tillkommit i den nu gällande riksbankslagen om en skyldighet att övervaka funktionen i svensk kontanthantering⁴¹.

³⁸ Lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank 3 kap. 1 § samt 4 kap. 8 §

³⁹ Se bland annat Betalningsrapporterna och remissvar på Betalningsutredningens slutbetänkande.

⁴⁰ Se bland annat Riksbankens årsredovisning 2023 och Betalningsrapporten 2024.

⁴¹ Lagen om Sveriges riksbank (lag 2022:1568)

Riksbanken har utöver de allmänna kommentarerna kring kontanternas funktion som betalmedel i Sverige, även inkommit med en skrivelse till den här utredningen med syfte att beskriva de åtgärder som Riksbanken ser som viktigast för upprätthållandet av kontantinfrastrukturen. Skrivelsen från Riksbanken som riktades till utredningen innehåller bland annat uppskattningar på kostnaderna för de mest centrala aktörerna i kontantkedjan som bidrar till att cirkulationen och användningen av kontanter fungerar, samt förslag på hur marknaden kan regleras. I de regleringsförslag som banken presenterar finns det alternativ för hur de banker som i dag har ansvar för tillhandahållandet av kontanttjänster enligt betaltjänstlagen ska ha ett övergripande ansvar för att kontanttjänster gentemot betalningsmottagare (tjänster för dagskasseinsättning) fungera. Skrivelsen innehåller exempel på hur dagens reglering som tillåter så kallade insättningsautomater med begränsade funktioner räknas som fullgoda alternativ för betalningsmottagares behov av dagskasselösningar inte är en lämplig lösning. Riksbanken pekar på att insättningsautomater i flera fall inte fungerar ens för mindre betalningsmottagare med högst begränsad omsättning i kontanter, och att behovet av tjänster som serviceboxar, smarta kassaskåp och upphämtningstjänster är centrala för företagens möjlighet att ta emot kontanter.⁴²

6.1.2 Bankerna och Bankomat

Svenska banker kan för enkelhetens skull delas upp i två grupper, de som omfattas av lagkraven om tillgång till kontanttjänster enligt lagen om betaltjänster (betaltjänstlagen) 9 kap. 1 § (för närvarande sex banker) och de som inte omfattas.

De sex banker som i dag omfattas av betaltjänstlagens krav på att tillhandahålla kontanttjänster har helt avvecklat hantering av kontanter i sina egna verksamheter, och upplåtit ansvaret för tillhandahållandet av kontanttjänster till det gemensamägda bolaget Bankomat AB. Genom Bankomats uppdrag som består i att uppfylla betaltjänstlagens krav på ägarbankerna har utbudet av kontanttjänster i högsta grad automatiserats genom uttags- och

⁴² Skrivelse från Riksbankens avdelning för betalningar, 2024-09-03

insättningsautomater. Bankomat tillhandahåller ca 1 300 platser för kontantuttag och ca 400 platser för insättning av kontanter.

Genom Bankomats nätverk av uttagsmaskiner täcker dessa upp för kraven enligt betaltjänstlagen om att högst 0,3 procent av befolkningen får ha mer än 25 kilometer till närmaste plats för kontantuttag. För dagskasseinsättning uppfyller bankerna även kravet genom att tillhandahålla insättningsmaskiner, men om dessa inte skulle räknas in i utvärderingen skulle andelen av befolkningen som har längre än 25 kilometer till närmaste plats för insättning öka till omkring två gånger över den lägsta tillåtna andelen av personer som får ha längre än 25 kilometer till närmaste plats för insättning av kontanter.⁴³ Bankomats insättningsautomater räknas in i underlaget för platser för insättning av dagskassor, även om det har ifrågasatts om dessa verkligen är praktiskt användbara för företag med mer än ringa omsättning i kontanter.

Bankomat aviserade 2023 att företaget avser att starta egen verksamhet för uppräknings- och värdetransporter av kontanter, som dock enbart ska serva de egna uttags- och insättningsmaskinerna⁴⁴. I dagsläget utförs detta av ett upphandlat värdebolag, Loomis, och därmed kommer två företag att verka på marknaden för värdetransporter och uppräkningsjänster. Det finns i dagsläget inga besked om Bankomat avser att i framtiden utöka verksamheten till att även erbjuda motsvarande tjänster som Loomis gör gentemot betalningsmottagare i behov av insättning av dagskassor (upphämtning, smarta kassaskåp, serviceboxar etcetera) eller erbjuda växelkassetjänster. Det som dock är klart är att det innebär en större förändring som kommer att påverka marknaden för kontanthantering i Sverige, med fler aktörer som delar på en minskande marknad där Bankomat meddelat att de enbart avser att hantera den egna infrastrukturen som tillhandahålls på grund av ägarbankernas skyldigheter enligt betaltjänstlagen. In en intervju med Dagens industri menar företrädare för Bankomat att kostnaden för att tillhandahålla värdetjänster i egen regi inte kommer att vara dyrare än att upphandla samma tjänster från Loomis⁴⁵. Att kostnaderna inte kommer att vara högre i egen regi skulle innebära att Bankomat förväntar sig att den kommande värdeverksamheten

⁴³ Pupos serviceanalys

⁴⁴ Bankomat, pressmeddelande 2023-11-14 och Dagens Industri 2023-07-17

⁴⁵ Dagens industri, 2023-07-17

kan utföras mer kostnadseffektivt, trots att det inte kombineras med andra kontant- eller värdetjänster än service av uttags- och insättningsautomater.

6.1.3 Värdebolag

I dag är Loomis AB det enda företaget i Sverige som erbjuder värdetransporter och uppräknings tjänster av kontanter. I tjänsteutbudet ingår även upphämnings tjänster för dagskassor, deponering av dagskassor i serviceboxar och så kallade safe points kåp (smarta kassaskåp i- eller i nära anslutning till en verksamhet) där Loomis kunder kan lämna in kontanter som registreras och sätts in på kundens konto men hämtas upp vid ett senare tillfälle samt tjänster för växelkassa till betalningsmottagare.

Utöver ett mindre antal sparbanker och andra serviceplatser för dagskassor är Loomis den enda aktören som erbjuder deponering av dagskassor av mer än ringa värden.

Den del av Loomis verksamhet som utgörs av service av Bankomats infrastruktur kommer med hög sannolikhet att minska eller helt upphöra efter att Bankomat tar över detta i egen regi under 2025. Hur övriga tjänster som Loomis erbjuder marknaden kan då komma att påverkas är osäkert, men sannolikt negativt genom att två bolag då kommer att dela på en marknad som minskar i omfattning och möjligheten att genomföra transporter och tjänster med fler syften (samdriftsfördelarna) minskar. Om Loomis väljer att avveckla sin verksamhet på grund av minskad lönsamhet finns det i dagsläget inte någon garanti att tjänster för dagskasseinsättning, utöver möjligheten att göra mindre insättningar i insättningsautomater, kommer att upprätthållas.

6.1.4 Kontantherande bolag

Andra delar av den kontanta infrastrukturen består av en mängd företag som säljer tjänster kopplade till kontanter. Vissa företag erbjuder uttagstjänster genom uttagsautomater eller kassatjänster såsom ICA-banken, Kontanten och ChangeGroup. ICA-banken och Kontanten (som ägs av Nokas) erbjuder uttagsmaskiner med cirka 300 platser vardera och det går även att under vissa

förutsättningar göra kontantuttag i kassan på ICA-butiker för ICA-bankskunder och Swedbankkunder (upp till 2 000 kronor om den enskilda butiker erbjuder tjänsten och tillräckliga kontanta medel till tillgängligt). För kontanta räkningsbetalningar finns det i dag enbart ett företag som erbjuder tjänster, ChangeGroup, som har 26 platser där detta erbjuds. ChangeGroup är i huvudsak lokaliserade i mellersta delarna av Sverige. Även Forex är en etablerad aktör inom kontantområdet, men har sedan några år inte längre banktillstånd och verksamheten är främst inriktad på handel med resevaluta.

6.1.5 Allmänheten

I det här avsnittet får den grupp som använder kontanter för betalningar falla under samlingsbegreppet "allmänhet", men en kanske mer pedagogisk beskrivning är att det rör sig om konsumenter som betalar kontant. Andelen konsumenter som använder kontanter har minskat under förhållandevis lång tid, men förefaller ha stabiliserats kring ca 10 procent⁴⁶. Allmänheten är en viktig del av infrastrukturen för kontanter eftersom det är genom deras köp som kontanterna omsätts i handeln eller vid andra betalningssituationer. Allmänhetens behov av kontanter varierar kraftigt mellan olika grupper, där vissa personer närmast eller helt har slutat använda kontanter för betalningar medan andra grupper har ett fortsatt stort behov av sedlar och mynt för vardagliga inköp och betalningar.

6.1.6 Länsstyrelserna

Länsstyrelsen i Dalarnas län har ansvar för samordningen av övervakningen av tillgången till grundläggande betaltjänster i Sverige och kan efter ansökningar besluta om att betala ut stöd till aktörer som erbjuder kontanttjänster eller betalningsförmedling på platser där tillgången bedöms bristfällig.

Länsstyrelserna behöver i dag ansöka om medel för sin verksamhet hos Post- och telestyrelsen som beslutar om medlen som tilldelas för uppdraget om bevakning av att det finns

⁴⁶ Riksbanken, Betalningsrapporten 2024, Definierat som andel av respondenternas senaste val av betalmedel vid köp i fysisk handel.

grundläggande betaltjänster som svarar mot samhällets behov. De senaste åren har både antalet beslut om stöd och den totala summan som betalats ut minskat kraftigt eftersom det inte bedöms finnas några aktörer som erbjuder betalningsförmedlingstjänster på platser där stöd kan betalas ut. Orsaken till detta är framför allt nedläggningen av ClearOns tjänst Kassagirot som stod för den större andelen av stödberättigade ombud.

6.1.7 Post- och telestyrelsen

Post- och telestyrelsen (PTS) har i dagsläget ansvar för tillsynen över de skyldigheter som åligger vissa banker enligt betaltjänstlagen att tillhandahålla platser för kontanttjänster, samt uppdrag att utfärda forskrifter i enlighet med samma lag. PTS erhåller också ett anslag om 25 miljoner som i delar fördelas till Länsstyrelsernas ansvar att övervaka tillgången till grundläggande betaltjänster i Sverige. Av anslaget om ca 25 miljoner kronor ska det dels finansiera PTS tillsyn, dels de personalresurser som Länsstyrelserna behöver för att genomföra sitt övervakningsuppdrag, men även upphandling av grundläggande betaltjänster i Sverige samt utbetalning av ekonomiskt stöd till verksamheter i landet som tillhandahåller tjänster för grundläggande betaltjänster, såsom räkningsbetalning över disk, uttag av kontanter eller insättning av dagskassor. Fördelningen av anslaget som går till personalkostnader respektive ekonomiskt stöd har under flera år varit i huvudsak till förmån för personalkostnader då antalet verksamheter som erhåller ekonomiska stöd för grundläggande betaltjänster har minskat betydligt över tid.⁴⁷

Sedan PTS fick ansvar för tillsynen av regelverket som implementerades 2021 har det i dagsläget inte lett till någon sanktionsprocess gentemot de banker som är reglerade. I det fall PTS skulle identifiera att brister finns i tillgängligheten till kontanttjänster ska de bereda underlag för Finansinspektionen som i sin tur tar över ärendet och gör en bedömning om reglerade banker brister i sina åtaganden avseende kontanttjänster, och om så är fallet ska Finansinspektionen besluta om det finns skäl att driva en sanktionsprocess gentemot bankerna.

⁴⁷ PTS årsredovisningar för utfall av kostnader samt myndighetens regleringsbrev för tilldelat ramanslag

6.2 Kostnader för kontanthantering

Hantering av sedlar och mynt kräver till skillnad från elektroniska betalningar en större grad av manuell hantering. Den manuella hanteringen av kontanter kräver utrustning för bland annat transporter, uppräknings- och äkthetskontroller samt infrastruktur för lagring och distribution som utgör den nödvändiga infrastrukturen för kontantkedjan. Med de nödvändiga delarna som krävs för att sedlar och mynt ska fungera som betalmedel på ett säkert och effektivt sätt kommer de fasta kostnader som behöver bäras upp av de aktörer som verkar inom kontantkedjan. Enligt en uppskattning som Engström et. al. genomförde under 2024 har bankernas kostnader för kontanthantering reducerats kraftigt från ca 3,4 miljarder kronor år 2009 till drygt 0,7 miljarder 2023 framför allt genom att de flesta banker slutat erbjuda kontanttjänster på bankkontoren.⁴⁸

Riksbanken har sammanställt en uppskattning av kostnaderna för kontantkedjan i en inlägga till utredningen där banken bedömer de totala kostnaderna för att upprätthålla 2023 års nivå av funktion till 1 409 miljoner kronor.⁴⁹ Nedan följer en tabell över fördelningen av kontantkedjans kostnader såsom Riksbanken har sammanställt dem.

Tabell 6.1 Kostnader för olika aktörer i kontantkedjan 2023

Aktör	Kostnad, miljoner kronor
Sveriges Riksbank	178
Bankerna och Bankomat	765
Loomis	441
Post- och telestyrelsen	25
Totalt	1409

Källa: Sveriges Riksbank⁵⁰

⁴⁸ Engström N, Mølgaard Pedersen A., Staff memo: Bank's costs for providing payment services (2024), Sveriges Riksbank s. 12-13

⁴⁹ Sveriges Riksbank, sammanställning av uppgifter från Sveriges Riksbank, årsredovisningar och Post- och telestyrelsen. Om kostnaden för tillverkning och inköp av nya sedlar räknas med uppskattar Riksbanken kostnaden för 2023 års kontantkedja till 1 522 miljoner kronor, men kostnaden för nya sedlar och mynt bör slås ut över flera år då inköpen görs periodvis.

⁵⁰ Sveriges Riksbank, skrivelse till utredningen, s. 11

I uppgifterna som Riksbanken sammanställt samlas kostnaderna för den infrastruktur som krävs för att kontanterna fortsatt ska kunna cirkulera på samma nivå som de gör i dag och uppgår då enligt beräkningen till ca 1,4 miljarder kronor. Kostnaderna för aktörer i handeln eller för konsumenterna har inte räknats in i sammanställningen i tabellen ovan. För handeln består kostnaderna för hanteringen av kontanter i vilka val de gör avseende kassasystem, säkerhetslösningar och avtal med värdebolag, vilka alla kan variera kraftigt. Konsumenternas kostnader för att hantera kontanter utgörs framför allt av den tid som går åt att göra uttag av kontanter, vilket i sig inte är en ekonomisk utgift utan snarare en alternativkostnad för den tid som går åt.

6.3 Kontanter som brottsverktyg

Omfattande arbete har under de senaste åren pågått för att implementera regelverk i syfte att begränsa förekomsten av penningtvätt. Trots att det finns regler för hur kontanter ska hanteras, transaktioner i handel följas upp eller hur betaltjänstombud ska registrera transaktioner förekommer det att bland annat att inkomster från kriminell verksamhet slussas genom legala verksamheter för att tvättas rena.

Uppmärksammade rapporter från Finanspolisen⁵¹ visar på omfattande förekomst av penningtvätt i Sverige. Utppekade branscher som advokatbyråer, betaltjänstombud, fastighetsmäklare med flera bidrar till att bistå kriminella element att omsätta och föra in inkomster från bland annat narkotika- och vapenhandel in i det legala systemet.

I dagsläget har arbetet mot förekomsten av penningtvätt kommit långt i de svenska bankerna som utvecklat rutiner för att stävja förekomsten av penningtvätt i deras egna system. Det som dock är fallet i Sverige är att de flesta banker inte längre hanterar kontanter annat än genom Bankomat AB. Bankerna kan därför inte själva bidra till att förlänga den erfarenhet som de byggt upp kring att identifiera misstänkta transaktioner som utförs med kontanter.

⁵¹ Finanspolisens rapporter om penningtvätt i företag och utförelse av kontanter, Finanspolisen informerar, se <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/finanspolisen/>

Eftersom bankerna lämnat de kontanta tjänsterna till andra marknadsaktörer har det i viss mån lämnat marknaden öppen för företag att tvätta pengar vid sidan av bankernas möjlighet till kontroller av transaktioner med kontanter. Pengar tvättas då genom olika funktioner i ekonomin där bankernas insyn saknas, och kan föras in i den legala ekonomin, inklusive de konton som tillhandahålls av de banker som inte längre erbjuder kontanta tjänster.

6.3.1 Verktyg som förenklar penningtvätt

Det finns ett antal olika system som i dag är möjliga att missbruka i Sverige som används av kriminella för att tvätta inkomster från bland annat vapen- och narkotikahandel. Bland annat Finanspolisen har uppmärksammat detta i ett antal rapporter och uppmärksamhet kring dessa har under våren 2024 skapats genom rapportering från SVT i programmet Uppdrag Granskning. Tjänsterna som nu särskilt har uppmärksamrats är framför allt:

Betaltjänstombud för internationella överföringar

Ombud för internationella betaltjänstinstitut används enligt Finanspolisen och Uppdrag Granskning för att flytta inkomster från kriminell verksamhet till utlandet genom att använda kontanter i Sverige och identifiera avsändaren med en bulvans legitimation för att undgå kontroller för kundkännedom och penningtvätt.

Hawalaväxlare

Hawala är ett mycket gammalt system för att göra överföringar mellan länder, eller växla olika valutor. Systemet använder sig av växlare i ett land där avsändaren lämnar in kontanter och mottagaren i ett annat land kan hämta ut motsvarande värde utan att kontanterna fysiskt flyttas. Transaktionen registreras genom en loggbok och avvecklas vid ett senare tillfälle genom bulkbalansering mellan olika ombud där större mängder kontanter flyttas vid samma tillfälle.

Under 2023 gick Finansinspektionen ut med en riskbedömning där myndigheten beskriver stora risker med hawalasystem. Den främsta risken med hawala är enligt Finansinspektionen risker kopplade till penningtvätt och finansiering av terrorism. Ett antal förslag presenteras för att minska verksamheter aktiva inom hawala är bland annat att öka kraven på verksamheterna med krav på registrering, minska möjligheterna till fysisk in- och utförsel av kontanter med brottsligt syfte och undersöka hur myndighetssamverkan kan förebygga och förhindra illegal valutaväxlingsverksamhet.⁵²

Regeringen har under 2024 haft en departementsutredning med uppdrag att lämna förslag om hur illegal valutaväxling eller finansiella verksamheter utan tillstånd från Finansinspektionen ska kunna begränsas och motverka kriminellas möjlighet att återföra brottsvinster till det legala systemet. Utredningen presenterade i oktober 2024 sina förslag och regeringen lämnade ut en lagrådsremiss i ärendet. Förslagen i paketet innebär bland annat att flera finansiella verksamheter ska bli tillståndspliktiga och att införa straffansvar för den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd.⁵³

Banker och företag

När den kriminella ekonomin flyttar från manuell kontanthantering på grund av ökad digitalisering, har stora flöden flyttat till digitala alternativ. Företag används i hög utsträckning som verktyg för att tvätta pengar och begå ekonomisk brottslighet genom olika typer av upplägg. Metoder för att begå bedrägerier, transaktioner för att dölja pengars ursprung eller fiktiva lån används av kriminella för att tillskansa sig tillgångar på olika sätt och för att föra in kontanta brottsvinster i det legala systemet.⁵⁴

Polisen har identifierat att så kallade neobankers har blivit värdefulla verktyg för kriminella att nyttja för penningtvätt och för att försvåra för spårbarhet av tillgångar och transaktioner. I en rapport pekar Polisen bland annat på att neobankers erbjuder tjänster utanför deras tillstånd genom att slussa klientmedel till andra banker

⁵² Se bland annat Finansinspektionens hemsida, hämtad 2024-10-14

⁵³ Se pressmeddelande från regeringen 2024-10-10, hämtad 2024-10-14

⁵⁴ Finanspolisen, rapport 2024 Företag som brottsverktyg

och därmed riskerar att dölja vem som är innehavare av tillgångarna på kontot. Neobankernas digitala verksamhet med distansavtal med kunderna förenklar också för användningen av bulvaner och falska ID-handlingar för att öppna en kundrelation vilket gör att det är svårt att spåra verkliga huvudmän bakom transaktioner och tillgångar. I rapporten konstaterar Polisen att kontanter är ett vanligt verktyg för olagliga transaktioner, men att användandet av digitala betalningsmedel ökar som följd den allmänna digitaliseringen av samhället.⁵⁵

6.3.2 Penningtvätt i digitala kanaler

Penningtvätt i verksamheter med hög andel kontanter bedöms av bland annat Finansinspektionen och Polisen som högrisk för förekomst av penningtvätt. Dock förekommer penningtvätt även inom andra delar av betalningssystemet där kontanter inte finns, och utredningen kommenterar detta med syfte att belysa de problem som finns med kriminalitet i samhället som också behöver adresseras. Kriminella som genererar brottsvinster finns även inom områden där brottsvinster uppkommer i digitala former som behöver "tvättas rena" och återföras i det legala systemet. Brottsvinster från exempelvis bedrägerier eller välfärds kriminalitet kan uppgå till stora summor⁵⁶ där ursprunget av medlen behöver döljas för att kunna användas till andra syften. Det finns många olika tillvägagångssätt för att dölja ursprunget för brottsvinster som uppkommit genom digital eller elektronisk brottslighet, där bland annat så kallad skiktning⁵⁷ används eller genom överföringar till och från konton på onlinekasinon⁵⁸. I de digitala kanalerna finns det ofta en möjlighet att spåra transaktioner, men arbetet tar förhållandevis lång tid och när utredningsarbetet är klart är risken stor att pengarna är borta från rättsväsendets räckvidd. I takt med att mängden kontanter i samhället har minskat, har de kriminellas arbete med att tillgodogöra sig brottsvinster ökat i de digitala kanalerna som i vissa

⁵⁵ Polisen, Nationell riskbedömning 2023/2024 - Neobanker

⁵⁶ Polisen, Den kriminella ekonomin, Finanspolisen har uppskattat omfattningen av bedrägerier till ca 7,5 miljarder under 2023 och välfärds kriminalitet till ca 8,2 miljarder där brottsmisstanke föreligger vid en felaktig utbetalning, 2024-09-16

⁵⁷ Transaktioner genomförs mellan ett stort antal konton och betaltjänster för att försvåra spårbarheten, exempelvis genom flertalet Swishtransaktioner eller genom olika betaltjänster och kryptotjänster.

⁵⁸ Polisen, 2021, Penningtvätt på spelmarknaden

avseenden är lättare att hantera eftersom de inte kräver tillgång till pengarna i fysisk form och därför inte heller behöver transporteras eller föras in i det lagliga systemet genom fysiska mellanhänder.

6.3.3 Bolag som brottsverktyg

Sedan 2010 finns det möjlighet för mindre företag att välja bort extern revisor genom en reform som regeringen genomförde i syfte att öka konkurrenskraften i mindre bolag och skapa bättre möjligheter för dessa företag att växa utan betungande kostnader. Reformen har enligt Riksrevisionen bidragit till att minska kostnaderna för vissa mindre företag som väljer att inte anlita en extern revisor men att de förväntade effekterna på företagens tillväxt och konkurrenskraft har uteblivit. Riksrevisionen bedömer i sin rapport från 2017 att de företag som valt bort revisor är mindre lönsamma än företag med revisor och betalar mindre bolagsskatt på grund av lägre tillväxt. Det finns också enligt revisionen en ökad risk för ekonomisk brottslighet i dessa företag samt att antalet fel i årsredovisningarna för företag utan revisor är högre än i motsvarande företag med revisor. Riksrevisionen rekommenderar i rapporten att regeringen bör verka för ett återinförande av revisorsplikt så som den såg ut innan 2010 års reform.⁵⁹

Förhållandevis nyligen slog även den statliga utredningen om bolag och brott fast att om revisorsplikten för aktiebolag ska återinföras så bör den göra det på samma sätt som före reformen 2010, med krav på samtliga aktiebolag att ha minst en revisor.⁶⁰

Det finns möjligheter för ett aktiebolag under gränsvärdena om färre än tre anställa (i medeltal), under 1,5 miljoner kronor i balansomslutning och under 3 miljoner kronor i omsättning att bedriva näringsverksamhet i princip utan insyn i bolaget. Ett företag som inte når upp till två av dessa gränsvärden kan välja bort att anlita revisor.⁶¹ Enligt en granskning som SVT gjorde 2024 inom restaurangbranschen visade att det finns en betydande mängd företag som väljer bort att anlita revisor trots att de uppfyller minst

⁵⁹ Riksrevisionen, RiR 2017:35, Avskaffandet av revisionsplikten för små aktiebolag – en reform som kostar mer än den smakar

⁶⁰ SOU 2023:34, Bolag och brott, s. 196

⁶¹ Bolagsverkets hemsida, [Revisor i aktiebolag – Bolagsverket](#), hämtad 2024-09-12

två av de kraven som listas ovan⁶². I SVT:s granskning framkom det att drygt 4 700 företag med en samlad redovisad omsättning om ca 4,3 miljarder kronor valde bort revisor trots att de inte omfattas av undantaget för revisorsplikt. En liknande analys som Tidningen Balans publicerat 2024 kommenterar en uppskattning om att över 9 000 företag totalt väljer bort att anlita revisor, baserat på uppgifter som lämnat in genom årsredovisningar till bolagsverket⁶³. Även om endast en mindre andel av dessa bolag drivs med syfte att begå brott kan konsekvenserna vara stora för samhället som helhet.

Bolagsverket menar i en kommentar till SVT:s granskning som de publicerat på sin hemsida att de är medvetna om problemet att företag väljer bort revisor trots skyldigheten att anlita en. Verket menar också att de är medvetna om att företag kan användas som brottsverktyg.⁶⁴ Bolagsverket påpekar också i remissvaret till slutbetänkandet i utredningen Bolag och brott att de inte anser att det finns skäl att återinföra krav på alla aktiebolag att anlita revisor då det skulle vara en omfattande och kostnadsdrivande reform. Bolagsverket efterfrågar snarare fler verktyg till förfogande i sitt brottsförebyggande arbete för att komma åt bolagsrelaterad brottslighet.⁶⁵

6.4 Statens roll för ökad användbarhet och tillgång till kontanter

I Betalningsutredningen lyftes frågan om statens roll på betalningsmarknaderna, och bedömningen gjordes att den statliga rollen ska stärkas och ett större ansvar bör tas för att alla ska kunna genomföra betalningar till rimliga kostnader. Staten kan på olika sätt främja möjligheterna till ökad användbarhet och tillgänglighet för kontanter, bland annat genom reglering av marknaden, ekonomiskt stöd till delar av kontantkedjan eller genom att själv erbjuda tjänster mot allmänheten.

⁶² SVT:s hemsida, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/var-sjatte-restaurang-saknar-revisor-omsatter-miljarder-utan-att-granskas>, hämtad 2024-09-12

⁶³ Tidningen Balans, <https://tidningenbalans.se/artikel/9000-foretag-saknar-revisor-trots-lagkrav>, hämtad 2024-09-12

⁶⁴ Bolagsverkets hemsida, <https://www.bolagsverket.se/omoss/nyheter/nyhetsarkiv/nyhetsarkiv2024/foretagsomskaha-revisormensaknarsadan.5178.html>, hämtad 2024-09-12

⁶⁵ Bolagsverket, remissvar till SOU 2023:34 Bolag och brott, Bolagsverkets dnr AD4432/2023

6.4.1 Reglering och lag

Statens roll som lagstiftare är bland annat viktig för att klargöra vem som är ansvarig för vad. I Sverige finns det flera lagar som reglerar såväl kontanter som betalningar, och även allt som relateras till detta som exempelvis lagar om avtal eller penningtvätt.

Det finns under vissa omständigheter situationer där staten inte behöver reglera marknaden genom lagstiftning om marknaden på eget initiativ korregerar en upplevd brist, så kallad självreglering. Självreglering kan i vissa avseenden vara att föredra framför lagstiftning om det leder till att identifierade problem löses av marknaden själv. Detta eftersom lagstiftning ofta leder till visst mått av ineffektivitet genom ofrivillig allokering av företagens resurser och en ökning myndigheternas administrationsbörda.

Rätt att betala kontant eller inte

Under nuvarande lagstiftning kan det, aningen förenklat, uttryckas som att två lagar styr vem som är skyldig att ta emot kontant betalning eller inte. Riksbankslagen reglerar att sedlar och mynt är lagliga betalmedel som generellt ska gälla alla som tar emot betalningar, om inte särskild lagstiftning finns som säger motsatsen (till exempel skatt och kollektivtrafik). Avtalslagen reglerar dock att skyldigheten att acceptera sedlar och mynt kan avtalas bort om rättsförhållandet mellan betalaren och betalningsmottagaren är av civilrättslig karaktär.

Betalningsutredningen gör i sitt slutbetänkande ett ställningstagande att lagliga betalningsmedel inte kan avtalas bort i en betalningssituation som är av huvudsakligen offentligrättslig karaktär, om inte lagstiftning finns som säger motsatsen. Samma slutsats drar även Högsta Förvaltningsdomstolen och Justitieombudsmannen när de resonerar om vilka förutsättningar som gäller i en betalningssituation.

6.5 Bedömningar

Såväl utbudet av kontanttjänster som den infrastruktur som upprätthåller flödet av kontanter består idag av ett bräckligt system

som riskerar att implodera om ytterligare begränsningar i användbarheten uppkommer eller om ytterligare avveckling av infrastrukturen genomförs. Utredningen ser att det för framtidens möjlighet att fortsatt kunna använda kontanter för betalningar i Sverige behöver finnas en aktör med huvudsakligt ansvar för detta.

Kontanter är ett viktigt verktyg för många invånare i Sverige för deras möjlighet att fortsatt kunna genomföra betalningar. Kriminella aktörer som använder kontanter för att genomföra transaktioner för olagliga varor eller i syfte att tvätta brottsvinster har enligt utredningen fått stor uppmärksamhet och har i icke obetydlig utsträckning lett till en nedmontering av tjänster som är viktiga för kontanternas funktionalitet i lagliga syften.

Utredningen ser att det finns ett ansvar som behöver delas mellan det offentliga och det privata för att upprätthålla funktionen för kontanter ända till dess att hela betalningssystemet är tillgängligt för alla i samhället.

Bankerna har de mest utvecklade kontrollsystemen och erfarenhet av att övervaka transaktioner och misstänkta beteenden bland kunder. Bankernas övervakning gäller dock enbart för de företag och konsumenter som använder de system och tjänster i de respektive bankerna och saknar möjlighet att kontrollera transaktioner eller beteenden utanför dessa. Utredningen anser att bankerna i sin verksamhet kan bidra med värdefulla insatser i det arbete som förs i samhället mot den kriminella ekonomin. Att som bank välja bort att hantera kontanter på grund av att inte riskera medverka till penningtvätt kan mycket väl ha en kontraproduktiv effekt när mindre nogräknade aktörer träder in i stället för banker. Av den anledningen ser utredningen att bankerna behöver ges ett större ansvar för att erbjuda kontanta tjänster mot sina kunder, dels för att konkurrera ut oseriösa aktörer som bidrar till penningtvätt av brottsvinster, dels på grund av att de med välfungerande rutiner har möjlighet att identifiera misstänkta transaktioner och kundbeteenden.

Lagstiftaren bör överväga starkare reglering för att begränsa de olika system för internationella transaktioner av kontanter för att försvåra för penningtvätt av kriminella inkomster. Betaltjänstombud för internationella överföringstjänster och hawalaväxling bedöms av utredningen som särskilt problematiska och särskild

uppmärksamhet bör riktas mot dessa verksamheter⁶⁶. Vissa åtgärder har initierats för att begränsa möjligheterna för dessa verksamheter genom ökade krav på tillståndsplikt för valutaväxling, men sannolikt behövs det mer åtgärder för att begränsa de möjligheter som finns för organiserad brottslighet att utnyttja betaltjänstombud och hawalaväxling för att tvätta svarta pengar. Utredningen ser att den typ av tjänster för internationella transaktioner som erbjuds genom betaltjänstombud och hawalaväxling även efterfrågas av legitima orsaker för personer som behöver göra internationella överföringar till exempelvis anhöriga i andra länder. Eftersom den typen av överföringar i vissa fall inte går, eller är dyra att genomföra på ett bankkontor har tjänsteutförarna fortsatt en roll att spela. Rollen som dessa aktörer spelar kan vara viktig om transaktioner görs till personer i områden där normala banksystem inte finns men bör enligt utredningen dock lyda under strikta kontroller avseende gällande regler för penningtvätt och kundkännedom och arbeta med motsvarande rutiner som exempelvis banker gör. Ett exempel på åtgärder som skulle kunna vidtas för att kunna genomföra en transaktion via ett betaltjänstombud är multifaktoridentifiering genom två separata identitetshandlingar eller genom legitimering samt fotografering av avsändare i samband med- eller signering av transaktionskvitto.

Det är även utredningens bedömning att det sedan kravet på revisor i alla aktiebolag reformerades 2010 blivit lättare att använda företag som brottsverktyg och att det sannolikt behövs en palett med åtgärder inom såväl brottsförebyggande arbete som eventuella justeringar av undantag för revisorsplikt i bolag. Det bör i alla fall inte finnas något krav på banker eller värdebolag att acceptera en företagskund som vill teckna ett avtal om deponering av dagskassor som samtidigt saknar revisor i verksamheten eller inte kan uppvisa en seriös affärsverksamhet. Det är utöver det också av största vikt att oseriösa aktörer som utnyttjar bolag som brottsverktyg inte på enkla sätt kan falla igenom brottsförebyggande åtgärder eller rättsvårdande myndigheters tillsyn. Därför bör samverkan och

⁶⁶ En utredning och lagrådsremiss gick i oktober 2024 ut med syftet att göra aktörer som är aktiva valutaväxlare tillståndspliktiga. Ett antal förslag ingår i utredningens promemoria som avser att begränsa möjligheten att återföra brottsvinster in i den legala ekonomin. Se regeringens pressmeddelande från 2024-10-10, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/10/krafttag-mot-de-kriminellas-pengatransaktioner-bland-annat-hawala/>

informationsdelning om riskbedömningar eller misstankar om otillbörlig verksamhet på lämpligt sätt kunna delas mellan relevanta aktörer.

7 Betalningsmottagares tillgång till kontanter och kontanttjänster

Det finns många åsikter om varför färre väljer att betala med kontanter, att färre betalningsmottagare accepterar kontanter och att servicen för kontanthantering blir dyrare samtidigt som utbudet minskar. Vad som är den utlösande faktorn, och vem som står som ansvarig till den utveckling som sker är svår att svara på med ett rakt svar. Ett pedagogiskt sätt att beskriva hur kontanterna fungerar är att likna det vid ett cirkulärt system med ett antal anhalter för respektive aktör och funktion. Funktionen i respektive anhalt i systemet är beroende av funktionen i anhalten som hade ansvaret för sedeln eller myntet dessförinnan. Interberoendet mellan olika delar av kontanthanteringens innebär att det handlar om nätverkseffekter och på sätt och vis om plattformsekonomier. En produkt som karaktäriseras av nätverkseffekter i en plattformsekonomi är beroende av att mängden utförare och brukare är förhållandevis stort och byter värden med varandra.

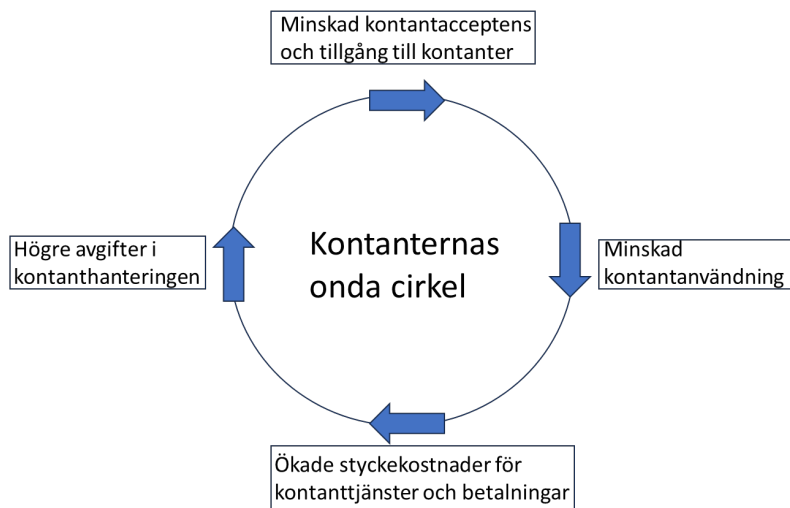
Lagliga betalmedel har i dag en låg ställning ur ett juridiskt perspektiv och kan i de flesta fall avtalas bort. Det är en utveckling som sker såväl i Sverige som i omvärlden. Flera länder går dock mot att utveckla lagstiftning där respektive lands lagliga betalmedel ska vara möjligt att betala med i fysisk handel, om inte skäl för undantag finns.

Bankernas ansvar

I Sverige har det tagits politiska beslut i den relativa närtiden om att det ska åligga en skyldighet på de största bankerna att upprätthålla

en fungerande lägstanivå för kontanttjänster i landet⁶⁷. Syftet med att vissa banker ska tillhandahålla grundläggande kontanttjänster för uttag av kontanter och insättningsmöjligheter för dagskassor är att kontantkedjan i landet ska upprätthållas av de aktörer som också står som tillhandahållare av bankkonton samt infrastruktur för betalningar.

Figur 7.1 Kontanternas onda cirkel



Källa: Nederländernas centralbank, egen bearbetning

I figur 7.1 illustreras det som kan kallas kontantkedjans onda cirkel, där minskad användning, försämrad tillgänglighet och ökade kostnader samspekar till förstärkningseffekter i ”nästa led”. Mekanismerna i kontanternas onda cirkel är att likna vid metaforen om hönan och ägget, om vad som är orsaken och vad som är resultatet. Om utvecklingen med minskad användning tillsammans med nedmonterad infrastruktur för kontanter fortsätter kommer effekten av den onda cirkeln leda till att minst någon del av kontantkedjan helt slutar fungera och kontanter som betalmedel blir överflödigt.

Det framhålls ofta från företrädare i handeln eller från bankerna att utvecklingen mot ett kontantfritt samhälle drivs av konsumenterna. Huruvida utvecklingen drivs av konsumenter,

⁶⁷ Prop. 2019/20:23, s.33

handeln eller bankerna lämnas i den här utredningen obesvarad. Det kan dock påpekas att banker drivit utvecklingen mot att avveckla kontanter från sina lokala kontor, vilket inneburit att de kunder som behöver använda kontanter blivit tvungna att anpassa sig till bankernas beslut. Bankerna i Sverige har fått stora friheter i hur de väljer att bedriva sin verksamhet, och vilka tjänster de tillhandahåller utan att staten reglerar detta i detalj. Inställningen har länge varit att marknaden själv är bäst lämpad att avgöra vilka tjänster som ska tillhandahållas, eftersom det kommer att leda till en samhällsekonomiskt effektiv allokering av resurser och konkurrens mellan olika aktörer.

7.1 Insättningsmöjligheter för dagskassor

Att acceptera kontanter eller inte för betalningar i fysisk handel är enligt branschföreträdare ett beslut som tas med stor försiktighet där för- och nackdelar vägs på guldväg. En försäljare av en vara eller tjänst vill inte förlora kunder genom att neka vissa betalsätt men kan samtidigt behöva ifrågasätta om kostnaderna för exempelvis kontanthanteringens motsvarar värdet av den försäljning som sker med kontanter som betalning.

Det är inte bara inom handeln som tillgången till kontanttjänster är viktig. Avgifter till myndigheter eller andra aktörer som utför myndighetsliknande tjänster (offentlighetsrättsliga avgifter) ska kunna betalas kontant om det inte finns lagstiftning som säger annat. I dag finns det alltså aktörer som tar ut offentlighetsrättsliga avgifter i hela landet som är i behov av fungerande system för tillgång till växelkassa eller insättningsmöjlighet av inkomna avgifter som betalts med kontanter.

7.2 Infrastrukturen för insättning av dagskassor har minskat kraftigt

Företag eller andra organisationer som hanterar kontanter behöver kunna sätta in dessa på konto på sin bank. Det finns olika alternativ för att sätta in sedlar och mynt på konto, men tillgången till dessa tjänster varierar dels på grund av tillgänglighetsskillnader i landet, dels vad gäller kostnaden för tjänsterna.

För större näringsidkare, såsom större livsmedelsbutiker är det fortfarande vanligt att anlita ett värdebolag för upphämtning av kontanter vid försäljningsstället. Detta är en rimlig lösning för de aktörer med dagskassor som uppgår till betydande belopp, men är också förknippat med större kostnader.

Utvecklingen för antalet fasta platser där en betalningsmottagare kan sätta in dagskassa har förändrats kraftigt. I tabell 7.1 nedan framgår utvecklingen mellan åren 2017 och 2024 för de serviceformer som utgör de viktigaste fasta platserna för dagskasseinsättning enligt statistiken som samlas in i Tillväxtverkets analysverktyg Pipo Serviceanalys.

Tabell 7.1 Förändring i antal fasta platser för insättning av dagskassa mellan 2017 - 2024

Serviceform	2017	2024	Förändring
Bankkassa	298	44	-85,2%
Insättningsautomat	287	449	+56,4%
Servicebox	574	362	-36,9%
Över disk hos ombud	562	27	-95,2%
Totalt	1721	882	-48,8%

Källa: Tillväxtverket, Pipo Serviceanalys – hämtad april 2024

Implementeringen av vissa bankers skyldighet att tillhandahålla grundläggande kontanttjänster 2021 gjordes med syftet att upprätthålla servicenivån i kontanthantering på 2017 års nivå. Totalt har antalet fasta platser för insättning av dagskassa halverats från tiden då servicenivån skulle ha upprätthållits på en viss nivå och utbudet av tjänster har minskat drastiskt till förmån för framför allt det som kallas insättningsautomater. Mellan 2017 och 2024 har alla bankkontor, förutom ett mindre antal sparbanker helt avskaffat möjligheten till insättning av dagskassa på bankkontor vilket lett till en minskning av tjänster i fysisk bankkassa med över 85 procent och möjligheten att göra dagskasseinsättning genom ett ombud har minskat med över 95 procent. Det är en trend att manuella tjänster för kontanthantering minskar kraftigt då det är en effektiviseringsåtgärd med klara säkerhetsfördelar att automatisera dessa. Därför är det också intressant att det skett en minskning i antalet serviceboxar (som framför allt tillhandahålls av Loomis samt

ett fåtal av enskilda sparbanker) med nästan 37 procent, medan antalet insättningsautomater i stället ökat med över 56 procent.

7.2.1 Upphämtningstjänst och smarta/säkra kassaskåp

Betalningsmottagare som hanterar kontanta betalningar kan teckna avtal med ett värdebolag om upphämtning av dagskassor direkt vid försäljningsstället. Det finns olika alternativ för hur tjänsten utförs, där bland hämtningsfrekvens kan variera och även varianter där ett kassaskåp som tillhör värdebolaget installeras i eller i nära anslutning till en betalningsmottagares verksamhetsplats för att dagskassa ska kunna deponeras och hämtas upp vid senare tillfälle som ett alternativ till en renodlad upphämtningstjänst.

Upphämtningstjänster

Upphämtningstjänster för dagskassor kännetecknas av att ett värdebolag med fysisk personal och transportfordon hämtar upp sedlar och mynt hos en betalningsmottagare som har avtal med det värdebolag som utför tjänsten. När dagskassan har hämtats transporteras den till en anläggning för uppräknings och deponerade kontanterna sätts in på betalningsmottagarens konto. Tjänsten bedöms som en säker lösning för den betalningsmottagare som inte vill flytta pengarna själv till en annan plats för insättning i till exempel en insättningsautomat eller servicebox vilket kan vara förknippat med hög risk för rån. Det finns bara en utförare av upphämtningstjänster för dagskassor i Sverige i dag, Loomis AB, som på kommersiell grund tillhandahåller dessa tjänster. För närvarande har Loomis 2 554 kunder med avtal om upphämtningstjänster vid 10 454 olika platser för upphämtning av kontanter⁶⁸.

Smarta/säkra kassaskåp

Smarta kassaskåp kan närmast liknas vid en hybridlösning mellan upphämtningstjänster och serviceboxar. En betalningsmottagare

⁶⁸ Uppgift från Loomis, hämtad 2024-10-16

kan få ett så kallat smart kassaskåp placerat i eller i nära anslutning till sin verksamhetslokal som då kan delas med andra betalningsmottagare. Användaren registrerar själv hur mycket kontanter som deponeras och får motsvarande värde insatt på sitt konto. Det bolag som tillhandahåller tjänsten gör regelbundet eller vid behov besök vid det smarta kassaskåpet för att tömma och transportera de deponerade kontanterna till en säker anläggning för uppräknig. I dag är det endast Loomis AB som tillhandahåller tjänster för smarta kassaskåp genom produkten som kallas Safepoint. För närvarande har Loomis 635 kunder med avtal om smarta kassaskåp/Safepoint vid totalt 1 469 platser⁶⁹.

7.2.2 Serviceboxar

Serviceboxar är en tjänst som tillhandahålls av Loomis samt av ett mindre antal sparbanker i Sverige. Tjänsten karaktäriseras av en automatiserad maskin där en betalningsmottagare med avtal kan lämna in sedlar och mynt. Avtal kan normalt tecknas för att företag, föreningar eller andra med behov av insättning av dagskassor. Av de serviceboxar som finns i drift i Sverige står Loomis för den nästan uteslutande andelen, och de högsta tillåtna gränserna för insättning är 500 000 kronor per dag. Tjänsten beskrivs av användare som en flexibel lösning för de företag eller andra betalningsmottagare som inte är i behov av eller har betalningsvilja för en upphämtningstjänst, då den möjliggör för insättning av betydande summor av såväl sedlar som mynt. För närvarande har Loomis 16 495 kunder⁷⁰ med avtal som regelbundet använder företagets serviceboxar som finns vid totalt 326 platser⁷¹.

7.2.3 Insättningsautomater

Så kallade insättningsautomater medger för insättning av sedlar på konto i en bank och tillhandahålls i Sverige av Bankomat AB. Insättningsautomaterna är som oftast en kombinerad uttags- och insättningsautomat som kan hantera insättning av sedlar från såväl

⁶⁹ Uppgift från Loomis, hämtad 2024-10-16

⁷⁰ Uppgift från Loomis, hämtad 2024-10-17

⁷¹ Pípos Serviceanalys, hämtad april 2024

konsumenter som juridiska personer, men inte mynt. Bankomat erbjuder i dagsläget ca 450 platser för insättning av sedlar, och redovisas i bedömningsunderlaget till PTS som en plats för insättning av dagskassa. Tjänsten är begränsad till ett visst antal sedlar, samt ett visst belopp under en begränsad tidsperiod⁷². Typiskt sett handlar begränsningarna om maximalt 100 sedlar och maximalt 10 000 kronor per sjudagarsperiod eller 15 000 kronor per 30-dagarsperiod, beroende på vilket avtal en kund har med sin bank. I tabell 7.2 nedan framgår uppgifter om villkoren för insättning av dagskassor för juridiska personer i de insättningsautomater som Bankomat tillhandahåller.

Tabell 7.2 Dagskassor via insättningsautomater

Bank	Dagskassa via Bankomat	Limit för dagskassa
Danske Bank	Nej	Nej
Handelsbanken	Nej	Nej
Länsförsäkringar Bank	Ja	15 000 kr per 30-dagarsperiod
Nordea	Nej	Nej
SEB	Ja	10 000 kr per 7-dagarsperiod
Swedbank	Ja	15 000 kr per 30-dagarsperiod

Källa: SEB, Länsförsäkringar Bank, Nordea, Danske Bank, Swedbank, Svenska Handelsbanken. Uppgifter från våren 2024

Begränsningarna i möjligheten att göra insättning av dagskassor i insättningsautomater sätts enligt uppgift från Bankomat av bankerna själva och det ska enligt dem gå att göra justeringar som tillåter större insättningar än de som tillåts i dag. Utredningen har inte fått tillgång till exakta uppgifter om hur många företag eller andra betalningsmottagare som använder insättningsautomater för dagskasseinsättning, men uppskattningar från de banker som tillhandahåller tjänster för det är att det rör sig om ett begränsat antal som utnyttjar tjänsterna för mindre insättningar av sedlar.

⁷² Varje bank erbjuder tjänster för insättning på egna villkor avseende limiter för insättning och tidsperioder. Hälften av de reglerade bankerna erbjuder inga tjänster alls för juridiska personer att göra insättningar genom insättningsautomater, medan hälften erbjuder förhållandevis begränsade funktioner där de mest generösa villkoren tillåter insättning av dagskassa om ca 1 000 kronor per dag i genomsnitt.

Insättningsautomater är dock ett viktigt alternativ för privatpersoner som behöver göra insättningar av sedlar på konto då de flesta bankkontor i Sverige är kontantfria i dag, och användningen har ökat betydligt under de senaste åren för dessa privatkunder⁷³.

De banker som är skyldiga att tillhandahålla grundläggande kontanttjänster har alltså valt att erbjuda detta med en tjänst som endast tillhandahålls av hälften av de reglerade aktörerna, och med en teknisk lösning som inte kan hantera sina kunders hela behov för insättning av dagskassor på ett praktiskt och användbart sätt. Att sätta limiter för insättningar som motsvarar mellan 500 och 1 000 kronor per dag i genomsnitt samt att göra det i en automatiserad tjänst som inte kan hantera insättning av mynt begränsar användbarheten för de flesta företag som hanterar kontanter i en icke obetydlig omfattning.

Med de limiter och begränsningar som bankerna tillämpar i insättningsautomaterna ger det en högsta maximal insättning av sedlar per år om drygt 500 000 kronor per år för kunder i Swedbank och 180 000 kr för SEB respektive Länsförsäkringar. Om man räknar baklänges och uppskattar att andelen kontanta betalningar i handeln uppgår till mellan 5 och 10 procent av köpen är det endast verksamheter med en total omsättning som är lägre än 5 - 10 miljoner kronor som i praktiken kan använda insättningsautomater för deras behov av insättning av dagskassa. I det exemplet kan verksamheten inte heller göra insättningar av mynt, utan enbart sedlar.

7.2.4 Bankkassa/över disk

I dagsläget finns det enbart ett fåtal platser i landet som är registrerade som insättningsplats för dagskassa i Serviceanalys verktyg där ett företag kan göra det i en bankkassa eller över disk hos ett ombud. Totalt rör det sig om 71 platser i Sverige där det går att göra insättningar av dagskassor med manuell service. Huvuddelen av platserna är enskilda sparbanker som fortfarande hanterar kontanter på bankkontoret, och resterande utgörs av tjänster som tillhandahålls av ett 20-tal växlingskontor inom

⁷³ Se avsnitt 8.2.2 för utvecklingen av privatpersoners möjlighet till insättning av kontanter på konto.

ChangeGroup som i huvudsak är representerade med kontor i Mellansverige. Av de banker som är skyldiga att tillhandahålla grundläggande kontanttjänster är det ingen som erbjuder manuella tjänster för kontanter vare sig för konsumenter eller juridiska personer över disk.

7.3 Betaltjänstlagens krav på insättningsmöjligheter för dagskassor

Sedan 2021 är det enligt lagen om betaltjänster krav på vissa kreditinstitut att tillhandahålla platser för insättning av dagskassor i hela landet. Så som lagen är skriven ska platserna för dagskasseinsättning vara geografiskt fördelade och tillgängliga i relation till befolkningen, och högst 1,22 procent av invånarna i Sverige får ha längre än 25 kilometer till närmaste plats för insättning av dagskassa.

Enligt den uppföljning av regelverket som PTS gör två gånger årligen har tillgången till platser för insättning av dagskassa varit fullgod. PTS ska även vart annat år göra en återrapportering av hur utvecklingen för kontanttjänster ser ut och hur väl regleringen motsvarar de behov av kontanttjänster som finns, samt vid behov även föreslå justering av lagstiftning om det anses behövas om förutsättning⁷⁴.

I PTS återrapportering från 2023 beskriver tillsynsmyndigheten att utbudet av tjänster för insättning av dagskassor sedan en tid har förändrats i den mening att serviceboxar som tillhandahållits av Loomis och enskilda banker har minskat i förekomst samt att tjänsten för dagskasseinsättning som ClearOn erbjöd försvann hösten 2022. Totalt menar PTS att antalet platser för insättning av dagskassa uppgick till 872 stycken hösten 2022, en minskning med 15 procent sedan våren 2021. Av de 872 platserna som PTS klassar som plats för insättning av dagskassa utgjordes 414 stycken av insättningsautomater från Bankomat.⁷⁵ PTS gör bedömningen i återrapporteringen att upprättandet av insättningsautomater har stärkt möjligheten att göra insättningar av dagskassor för företag och föreningar. Det förs dock inget resonemang om tjänsten i sig

⁷⁴ Post- och telestyrelsen, PTS-ER-2023:19

⁷⁵ Post- och telestyrelsen, PTS-ER-2023:19

uppfyller rimliga krav för en betalningsmottagares praktiska behov av insättningsmöjligheter i dessa automater.

Om insättningsautomaterna inte längre skulle räknas med i underlaget på grund av de begränsningar som gäller för möjligheterna att sätta in icke obetydliga summor skulle antalet platser för insättning minska med nästan hälften. Det som blir uppenbart är att tolkningen av hur en plats för insättning av dagskassa ska utformas tekniskt och sedermera tolkas i statistiken riskerar att skapa en skev bild över vilka praktiska möjligheter som finns för företag eller andra betalningsmottagare att hantera kontanter i sin verksamhet. Ett företag med en genomsnittlig kontantdagskassa över 1 000 kronor per dag har dåliga möjligheter att använda en insättningsautomat för att täcka de insättningsbehov som finns. En mindre matbutik som omsätter 10 miljoner kronor med ca 5 till 10 procent av sin försäljning som betalas kontant skulle ha kontanta intäkter mellan 500 000 och 1 000 000 kronor, vilket skulle innebära att endast den minsta omsättningsnivån av kontanter i en butik med låg frekvens av kontanta betalningar skulle kunna nyttja insättningsautomaterna från Bankomat.

7.4 Tjänster för växelkassa

För att hantera betalningar med kontanter behövs det i de flesta fall tillgång till växel i kassan hos den som tar emot betalningarna. Fram tills ganska nyligen kunde företag eller andra betalningsmottagare gå till sitt lokala bankkontor och köpa sedlar och mynt i lägre valörer för att använda i den egna verksamheten som växel när en konsument väljer att betala för ett köp som inte betalas med jämna medel i kontanter. I och med att de allra flesta bankkontor har slutat erbjuda dessa tjänster, förutom ett mindre antal sparbanker, har det uppstått betydande hinder för att köpa tjänster för växelhantering. I dag behöver en betalningsmottagare antingen lösa köp av sedlar och mynt som ska användas som växel genom att köpa färdiga ”paket” med mindre valörer från Loomis som erbjuder tjänsten, få växelkassa levererat av Loomis i samband med upphämtning av dagskassa vid verksamhetsstället eller med andra kreativa lösningar anskaffa växelkassa i samarbete med andra näringsidkare som kanske har ett överskott på mindre sedlar och mynt. Företag som inte har avtal med

Loomis för upphämtning av dagskassor eller kan använda Loomis andra tjänster för deponering av dagskassor, såsom serviceboxar eller smarta kassaskåp har inte heller möjlighet att deponera kontanter i mynt.

Att möjligheterna att hantera kontanter i mindre valörer, för både sedlar i mindre valörer och mynt har försämrats på förhållandevis kort tid utgör ett betydande hinder för att fortsätta acceptera kontanta betalningar i verksamheter runt om i landet. Loomis tjänster för växelkassa bedöms för 2024 av dem själva uppgå till försäljning av över 120 000 färdiga paket växelvalörer av mynt och sedlar av mindre valörer⁷⁶.

7.5 Säkerhet och risk för rån

Att hantera kontanter i handeln eller andra verksamheter har genom tiderna alltid varit förknippat med risk att utsättas för rån eller annan brottslighet. Kring åren runt millennieskiftet och fram till ca 2010 var det vanligt förekommande att handeln, banker eller värdetransporter utsattes för rån i syfte att komma över kontanta medel. Den situation som rådde under tidigt 2000-tal lever fortfarande kvar färskt i minnet hos många personer som utsattes för denna grova brottslighet som även satte stora avtryck i hela samhället. Flertalet åtgärder sattes in för att minska riskerna att utsättas för rån, och även säkerheten kring kontanthantering ökte som en följd av den brottsvåg som fanns. I samband med detta blev det också mer populärt att betala med elektroniska betalmedel som kort, och många bankkontor påbörjade sitt arbete med att utveckla manuell hantering av kontanter.

Insatserna mot brottsligheten gav resultat och i dagsläget är rån av bankkontor och värdetransporter mycket ovanliga. Under 2022 skedde det senaste bankrån som utredningen känner till och samma år skedde endast ett rån mot en värdetransport rum. Det är en signifikant och anmärkningsvärd förändring gentemot början av 2000-talet då det 2003 genomfördes 58 bankrån och lika många värdetransportrån⁷⁷. Brottsförebyggande rådet utvecklar i en rapport om bakgrunden till varför antalet grova rån mot banker och

⁷⁶ Uppgift från Loomis och avser försäljning för de tre första kvartalen 2024 samt en prognos för kvartal fyra, hämtad 2024-10-16

⁷⁷ Brottsförebyggande rådet, Bank-, post- och värdetransportrån, rapport 2004, s. 11

värde transporter minskar och kommer bland annat fram till att orsakerna kan bero på mindre användning av- och säkrare hantering av kontanter, färre bankkontor och framgångsrikt arbete från rättsvårdande myndigheter⁷⁸. I kombinationen av ökat arbete med att sänka riskerna i verksamheter som hanterar kontanter och den minskade användningen av kontanter har den potentiella lönsamheten för att begå ett rån minskat helt enkelt på grund att det inte längre är lika lukrativt för kriminella.

Mängden rån har dock inte helt försvunnit om andra verksamheter räknas in, även om det skett drygt en halvering av anmälda butiksran de senaste åren, från 776 stycken 2014 till 350 stycken 2014⁷⁹. Målet för butiksranen är dock mer varierat än riktat enbart mot att komma över kontanter som för bank- eller värde transportrån. Vanliga orsaker till rån är att komma över exempelvis värdefull elektronik, ädelmetaller eller tobak som kan säljas till andra köpare eller bytas mot andra varor. Den ökade medvetenheten kring risker i verksamheter med hög kontanthantering och åtgärder för att öka säkerheten har minskat incitamenten för kriminella att begå rån i syfte att komma över kontanter.

Trots att mängden rån minskat där målet med rånet varit att komma över kontanter kvarstår dock en högre riskfaktor i verksamheter som hanterar kontanter, i jämförelse med en liknande verksamhet som inte hanterar dem. En butik eller annan betalningsmottagare som tar emot betydande mängder kontanter kan uppleva att det finns risker att hantera dessa utanför en säker miljö, och har därför behov att ha tillgång till säkra tjänster för bland annat kassasystem, förvaring, transport och deponering av kontanterna. Vid försäljningsstället sköts detta normalt med säkra kassasystem och kassaskåp, och för transport och deponering kan de som behöver köpa tjänster för upphämtning av kontanter med värdebolag.

⁷⁸ Brottsförebyggande rådet, Bank-, post- och värde transportrån, rapport 2004, s. 31

⁷⁹ Brottsförebyggande rådets hemsida, <https://bra.se/statistik/statistik-om-brottstyper/ran.html>, hämtad 2024-09-03

7.6 Bedömningar

Riskminimering utifrån hårdare krav för kontroller av penningtvätt och finansiering av terrorism har varit en orsak till varför bland annat storbankerna har minskat möjligheterna för sina kunder att sätta in kontanter på konto. Begränsningarna gäller för såväl konsumenter som företag, men konsekvenserna av det gäller framför allt företag som inte alltid har rimliga möjligheter att deponera dagskassor och därför kan bli tvingade att sluta acceptera kontanter i sina kassor.

Riskminimering är inte samma sak som kontroll, och i det avseendet anser utredningen att det inte är en lämplig lösning att avveckla tjänster för kontanthantering på grund av att det saknas verktyg att kontrollera kontanternas ursprung och kundkännedom. Möjligheterna till kontroller skulle snarast kunna öka om bankerna med sina väl inarbetade rutiner och kontrollfunktioner tog ett större ansvar för kontanthantering.

Av de banker som omfattas av kraven i betaltjänstlagens 9 kap. 1 § att tillhandahålla platser för företag, föreningar eller andra organisationers insättning av dagskassa är det endast tre av sex banker som erbjuder någon form av tjänster. Tjänsterna som erbjuds företagskunder är begränsade till insättning av högst 15 000 – 40 000 kr per rullande 30-dagsperioder, och finns det större behov hänvisas kunderna i samtliga fall till Loomis. Av de banker som inte erbjuder dagskasseinsättning i insättningsautomater hänvisas deras kunder uteslutande till Loomis. Tjänsterna för insättning av dagskassa i insättningsautomater beskrivs som att de utnyttjas i begränsad omfattning av företagskunder.

Utredningens bedömning är att de insättningsautomater som tillhandahålls av Bankomat inte är ett i praktiken användbart eller tillgängligt alternativ för de flesta företag eller andra organisationer som omsätter mer än obetydliga summor i kontanter för insättning av dagskassa. Bankerna hänvisar genomgående till tjänster som erbjuds av Loomis eftersom deras egna tjänster inte är lämpliga annat än för företag eller andra organisationer med högst begränsade behov av insättning av kontanta medel på konto.

Funktionen för handelns möjlighet att deponera och sätta in dagskassor på konto är helt beroende av de tjänster som Loomis tillhandahåller. Tjänsterna som tillhandahålls genom Loomis med upphämtningstjänster, smarta kassaskåp, serviceboxar och tjänster

för växelkassa är centrala för att betalningsmottagare ska kunna fortsätta acceptera kontanter även i framtiden vilket påvisas genom det stora antal kunder som använder deras tjänster för kontanthantering.

Utredningen gör bedömningen att ansvaret för att bankernas kunder ska kunna sätta in kontanter på konto bör åligga den bank som tillhandahåller kontot, och inte vara möjligt att lägga på en annan aktör utan att det finns en avtalsrelation om att tillhandahålla kontanttjänster till kopplat till bankkontot. Bankerna har valt att uppfylla lagkraven om att tillhandahålla platser för insättning av dagskassa genom ett gemensamt bolag som erbjuder insättningsmaskiner där samtliga valörer inte går att deponera och betydande beloppsbegränsningar tillämpas av de fåtalet banker som erbjuder tjänster för dagskasseinsättning.

Det är ur utredningens perspektiv svårt att se på vilket sätt ansvariga banker agerat för att på ett tillfredställande sätt tillhandahålla tjänster i linje med avsikten i betaltjänstlagen, utan snarare agerat för att erbjuda den lägsta nivån av tjänster möjligt för att undvika sanktioner.

I och med att kontanter är ett viktigt verktyg för många i Sverige som behöver kunna genomföra betalningar, samt att kontanterna bedöms vara viktiga att kunna använda för betalningar i en krissituation där el- eller kommunikationsnät inte fungerar normalt är det också rimligt att bankerna tar ett större ansvar för att upprätthålla funktionen för kontanter. Utredningen bedömer att det är statens och bankernas delade ansvar att upprätthålla livskraften i kontantförsörjningen i Sverige. En rimlig uppdelning i det helhetsperspektiv som behöver tas för ansvaret är att marknaden bäst löser de operativa delarna, och staten bidrar med reglering och stöd i den mån som är lämpligt, framför allt genom Riksbankens arbete och verksamhet.

8 Konsumenternas möjlighet att betala med kontanter

En av slutsatserna som drogs av Betalningsutredningen var att kontanternas död var överdriven. Slutsatsen baserades på att en stor mängd handlare i såväl dagligvaruhandeln som detaljhandeln fortfarande accepterade kontanter⁸⁰. Beroende på hur ryktet om kontanternas död är överdriven eller inte definieras kan svaret vara olika. Inom handeln eller på olika platser där betalningar sker är förutsättningarna för möjligheten att betala med kontanter väldigt olika. I dagligvaruhandeln accepteras kontanter generellt, medan det på andra platser nästan inte går alls. Det finns också stora skillnader inom Sverige hur kontanter används för betalningar och vilka grupper i samhället som har ett fortsatt behov och en vilja att använda sedlar och mynt för att göra betalningar. Vissa grupper har närmast övergivit kontanter helt och vet inte hur sedlar och mynt ser ut, medan andra grupper såsom de i digitalt eller finansiellt utanförskap fortsatt har ett stort behov av att hantera betalningar med kontanter.

8.1 Situationen och utvecklingen i Europa

Kontantanvändningen minskar även i andra delar av världen, inklusive bland våra grannländer i Norden och inom EU. Det är bland annat resultat av lagstiftning som ska minska användningen av kontanter i branscher där riskerna för penningtvätt och skattefusk är som störst, men även på grund av att elektroniska betalningar blir mer populära.

⁸⁰ SOU 2023:16, Staten och betalningarna

Möjligheten att genomföra betalningar med kontanter bedömts som så pass viktigt i flera länder att skydd för detta redan finns i flera länder, och är föreslaget att införas bland annat för samtliga länder inom Eurosamarbetet. Nedan görs en sammanfattning av några initiativ för att skydda konsumenternas möjlighet att betala med kontanter i europeiska länder.

8.1.1 Danmark

I Danmark finns det sedan 1984 en lag som kräver att betalningsmottagare accepterar kontanter med en maxgräns för kontanta betalningar upp till 20 000 danska kronor⁸¹. Kravet gäller för en betalningsmottagare i fysiska butiker mellan kl. 06.00 och 22.00 med undantag för vissa butiker i områden som identifierats som särskilt utsatta för rånrisk, där gäller kravet fram till kl. 20.00. Kravet har omgärdats av kritik från framför allt näringsliv som menar att det driver kostnader för verksamheten medan företrädare för konsumenter och den danska nationalbanken (Danmarks centralbank) har påtalat att det möjliggör för alla konsumenters rätt att betala med lagliga betalmedel och att det upprätthåller tillgången och funktionen för kontanter i samhället.⁸²

Enligt den danska lagstiftningen finns det möjligheter att utfärda sanktioner mot en aktör som inte efterlever kravet på att acceptera kontanter för betalningar, men det är förhållandevis ovanligt att böter döms ut.

Användningen av kontanter har minskat i Danmark över tid och trots att lagstiftningen kräver en bred acceptans av kontanter i fysisk handel finns det återkommande exempel på att det i praktiken finns aktörer som inte accepterar kontanter. Mängden kontanter som cirkulerar har också minskat i Danmark över tid⁸³.

⁸¹ Tidigare var gränsen 50 000 danska kronor men ändrades 2021 med hänvisning till penningtvättsreglerna.

⁸² Riksdagens utredningstjänst, dnr 2024:341

⁸³ Danmarks Nationalbank, Danskernes Betalningsvaner, <https://www.nationalbanken.dk/da/vores-arbejde/sikre-og-effektive-betalinger/danskernes-betalingsvaner>

8.1.2 Norge

Norge har länge haft krav på att betalningsmottagare ska acceptera kontanter för betalningar. Kravet att en betalningsmottagare ska acceptera kontanter har varit i princip universellt, men det har inte funnits möjlighet att utfärda sanktioner mot den aktör som skulle bryta mot kravet.

Under 2024 har kraven på acceptans av kontanter skärpts och bland annat har det lagstadgats att regeringen får utfärda föreskrifter om vite för den betalningsmottagare som inte efterföljer kraven⁸⁴.

Trots att Norge haft lagstiftning som kräver att kontant betalning ska kunna ske i de absolut flesta situationer vid köp på en fysisk plats har mängden kontanttransaktioner minskat över tid och uppskattas utgöra enbart ca 5 procent av köpen i fysisk handel. Även mängden kontanter i cirkulation har minskat snabbt över tid och utgör i dagsläget under en procent av värdet av Norges BNP.

8.1.3 Eurosamarbetet

Inom Eurosamarbetet finns det ett växande intresse för att säkra upp möjligheten för konsumenter i länder med Euron som valuta att kunna använda sedlar och mynt för att betala. Europeiska Kommissionen (Kommissionen) presenterade 2023 ett förslag som innebär att de flesta betalningar på en fysisk plats som accepterar andra betalmedel, också ska acceptera kontanta betalningar upp till en nivå om 10 000 Euro men att lägre gränser kan sättas i enskilda länder och undantag kan under vissa förutsättningar göras om exempelvis växelkassa saknas.⁸⁵ Kommissionens förslag är ännu inte implementerat, men i det fall förslaget skulle bli verklighet kommer det att träffa samtliga länder där Euron är lagligt betalmedel. Om Sverige i framtiden skulle besluta om att träda in i den Europeiska valutaunionen och införa Euron som valuta skulle det också innebära att vi måste förhålla oss till samma regelverk som övriga länder, inklusive ett eventuellt kommande krav på kontanta betalningar som motsvarar samma nivå som övriga Euroländer. Så länge Sverige har

⁸⁴Stortingets hemsida, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=98066&target=case-status#step-link-4>, 30 augusti 2024

⁸⁵ Europeiska kommissionen, Proposal for a regulation - COM(2023)364

en egen valuta står det oss dock fria att själva besluta under vilka förutsättningar kontanter ska accepteras och hanteras.

Kontantanvändning inom Euroområdet

Inom Eurosamarbetet finns stor spridning i den faktiska kontantanvändningen även om nivån fortfarande är hög på genomsnittlig nivå i jämförelse till Sverige. Länder med hög kontantanvändning i fysisk handel såsom Österrike, Slovenien och Malta har en kontantanvändning över 70 procent medan Finland och Nederländernas andel av kontanta betalningar var omkring 20 procent 2022 enligt Europeiska Centralbanken (ECB). I förhållande till antalet kontanta betalningar vid fysiska försäljningsställen, så var värdet av transaktionerna lägre, vilket ECB förklarar med att kontanter är vanliga vid transaktioner under 50 Euro, och kortbetalningar är vanligare över det värdet. Andelen kontanttransaktioner har även minskat inom Euroländerna som helhet från 79 procent till 59 procent mellan 2016 – 2022.⁸⁶

8.1.4 Nederländerna

I Nederländerna har användningen av kontanter minskat över tid och på grund av det har ett förslag om upprätthållande av grundläggande kontanttjänster presenterats av regeringen. Liksom den lagstiftning som finns i Sverige innehåller det nederländska förslaget ett krav på de största bankerna att ansvara för den övergripande infrastrukturen samt kontanttjänsterna mot konsumenter och företag med behov av kontantuttag och dagskasseinsättning (inklusive tjänster för växelkassa). Utöver kraven på de största bankerna föreslår den nederländska regeringen att alla banker i landet ska erbjuda konsumenter uttagstjänster, och att avgifter för såväl konsumenter som företag ska vara skäliga. Lagförslaget innehåller även krav på kreditinstitut att rapportera om viktiga händelser som kan påverka verksamheten, att avisera om marknadsutträde minst sex månader i förväg och att upprätta en plan för om marknadsutträde skulle bli aktuellt. I lagförslaget ingår inget

⁸⁶ ECB, Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE), 2022

krav på acceptans av kontanter, med hänvisning till Kommissionens förslag som är hänförligt till hela Euro-området.⁸⁷

8.2 Den svenska situationen

Användningen av kontanter och acceptansen för kontanta betalningar har gått ner under de senaste åren. Såväl konsumenternas användning av kontanter som betalningsmottagares acceptans av dem skiljer sig mycket mellan olika typer av personer och verksamheter såväl som mellan olika delar av landet.

I dagligvaruhandeln är andelen näringsidkare som accepterar kontanter mycket hög, över 97 procent, medan andelen i sällanköpshandeln är mer blygsamma 88 procent.⁸⁸ I betalningsutredningens slutbetänkande användes likande uppgifter som grund för att dra slutsatser om att det över lag fungerar bra att betala med kontanter i Sverige. Det som Betalningsutredningen drog slutsatsen kring var alltså vilka möjligheter som fanns att betala med kontanter i fysisk handel för produkter och varor som behövs till det vardagliga livet. För en konsument, tillika en invånare i Sverige finns det dock andra delar av livet som också är viktiga att kunna betala för tjänster eller produkter som inte omfattas av statistiken för handeln. I en undersökning som Loomis genomfört under hösten 2024 om kontantacceptans i butiker som är lokaliserade i ett antal större köpcentrum i Sverige är 37 procent⁸⁹, vilket skulle kunna förklaras av att det oftare är mindre butiker. Variationen är som sagt stor mellan olika typer av betalningsmottagare.

Räkningar är en typ av betalning som de flesta i vuxen ålder i Sverige sköter av rutin genom sina tjänster i internetbanken. För de personer som inte har ett bankkonto, eller som av olika anledningar inte kan hantera tekniken som det innebär att betala sina räkningar i digitala tjänster uppstår det dock snabbt problematiska situationer. I dagsläget finns det ingen tjänst tillgänglig i Sverige där räkningar kan betalas med kontanter.

⁸⁷ Nederländernas regering, förslag om lagändring i Wet chartaal betalingsverkeer (översättning: Lagen om betalning av sedlar och mynt)

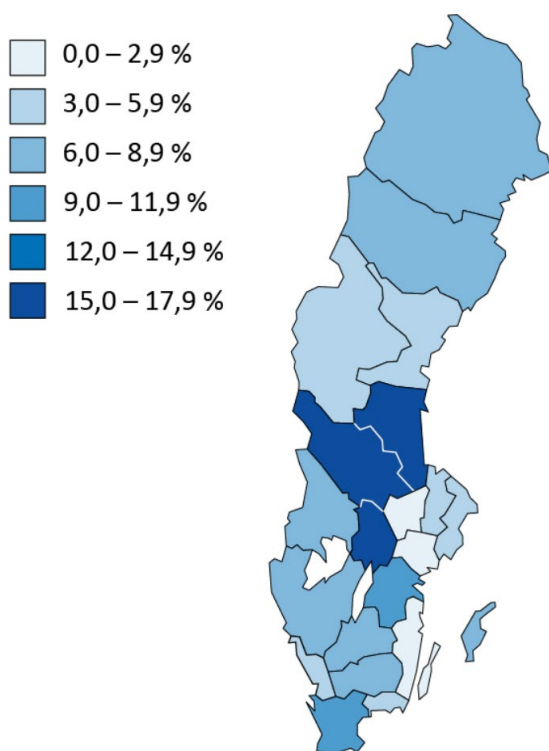
⁸⁸ Svensk Handel 2024, undersökning om kontantacceptans i handeln

⁸⁹ Skrivelse till utredningen, 2024-10-25

8.2.1 Geografisk variation i kontantanvändningen

Användningen av kontanter skiljer sig mycket över delar av Sverige vilket illustreras i kartan i figur 8.1 nedan som Riksbanken sammanställde efter en kartläggning 2022⁹⁰. Enligt Riksbanken är det flest som betalar kontant i Gävleborgs, Dalarnas och Örebro län, medan Kalmar, Västmanland och Södermanlands län visade på den lägsta användningen av kontanter för att genomföra betalningar.

Figur 8.1 Geografisk fördelning över kontantanvändning i Sverige enligt Riksbanken



Källa: Riksbanken, Betalningsrapporten 2022

⁹⁰ Riksbanken, Betalningsrapporten 2022, s. 14

Förutom de geografiska skillnaderna i Sverige finns det stora skillnader mellan olika demografiska grupper i hur betydelsefulla kontanter är för att genomföra betalningar. Internetstiftelsen genomför regelbundna enkäter för att mäta vilka åldersgrupper som behöver hjälp med att genomföra betalningar för räkningar på internet och i grupperna över 66 år är andelen hög och ökar med stigande ålder. I gruppen i åldersspannet 66 – 75 år uppgav drygt 15 procent att de behövde hjälp med räkningsbetalningar på internet och för den äldsta gruppen 76 år och uppåt var andelen drygt 40 procent.⁹¹

8.2.2 Uttag och insättning av kontanter

Konsumenter som vill göra uttag av kontanter från sitt bankkonto gör det huvudsakligen från uttagsautomater eftersom nästan inga manuella tjänster för kontantuttag finns på bankkontor i Sverige. I Sverige är det Bankomat AB som driver huvuddelen av uttagsmaskinerna och publicerar årligen statistik över utvecklingen för de genomsnittliga uttagen och insättningarna som görs i den egna maskinparken.

Uttag av kontanter

Vad gäller de genomsnittliga uttagen i Bankomats uttagsautomater kan en stadigt nedåtgående trend iakttas under de redovisade åren 2020 – 2024 i tabell 8.1 där genomsnittliga uttag per person under respektive års första sex månader redovisas.⁹² För riket som helhet minskade det genomsnittliga uttaget av sedlar med ca 27 procent mellan första halvåret 2020 och motsvarande period 2024.

Tabell 8.1 Uttag per person och månad i Bankomats uttagsmaskiner (konsumenter) under första halvåret mellan 2020 och 2024 i varje län samt förändring i procent

Län	2020	2021	2022	2023	2024	Förändring
Blekinge	555	475	506	448	387	-30,3%
Dalarna	522	441	472	400	356	-31,8%

⁹¹ Internetstiftelsen, Svenskarna och internet, 2021

⁹² Det genomsnittliga uttaget minskade med ca 25 – 40 procent i samtliga län.

Län	2020	2021	2022	2023	2024	Förändring
Gotland	487	400	417	334	296	-39,2%
Gävleborg	524	457	485	409	378	-27,9%
Halland	465	400	439	386	351	-24,5%
Jämtland	414	364	395	347	305	-26,3%
Jönköping	509	440	483	406	358	-29,7%
Kalmar	521	443	487	432	382	-26,7%
Kronoberg	497	433	483	431	386	-22,3%
Norrbottnen	469	392	418	365	329	-29,9%
Skåne	648	582	629	557	494	-23,8%
Stockholm	582	529	573	498	426	-26,8%
Södermanland	548	482	513	447	393	-28,3%
Uppsala	408	357	382	326	275	-32,6%
Värmland	531	450	490	438	401	-24,5%
Västerbotten	281	234	262	229	200	-28,8%
Västernorrland	474	389	413	355	320	-32,5%
Västmanland	609	537	571	493	434	-28,7%
Västra Götaland	572	497	546	483	416	-27,3%
Örebro	483	417	446	391	348	-28,0%
Östergötland	519	437	475	420	372	-28,3%
Riket	546	480	520	455	398	-27,1%

Källa: Bankomat AB, Kontantbarometern

Insättning av kontanter

I motsats till utvecklingen för uttag av sedlar i Bankomats automater ser utvecklingen annorlunda ut för konsumenter som gör insättningar i företagets insättningsautomater. Ökningen av antalet insättningsautomater i kombination med att nästa inga bankkontor längre hanterar kontanter har sannolikt bidragit till att det skett en betydande ökning i genomsnittliga nivån för insättning av kontanter i insättningsautomater mellan 2020 och 2024. För insättningarna är inte utvecklingen lika stabil som för nedgången i de genomsnittliga kontantuttagen, utan statistiken spretar förhållandevis mycket mellan såväl år som mellan olika regioner som framgår av tabell 8.2. I ett fåtal län har de genomsnittliga insättningsnivåerna sjunkit, men i den stora majoriteten av landets regioner har volymerna ökat betydligt under den redovisade perioden.

Tabell 8.2 Insättning i Bankomats insättningsmaskiner (konsumenter) per person och månad under första halvåret mellan 2020 och 2024 i varje län samt förändring i procent

Län	2020	2021	2022	2023	2024	Förändring
Blekinge	120	122	117	123	118	-1,7%
Dalarna	108	109	108	116	123	13,9%
Gotland	106	106	100	101	99	-6,6%
Gävleborg	121	136	134	147	145	19,8%
Halland	114	115	116	124	119	4,4%
Jämtland	72	88	92	109	104	44,4%
Jönköping	119	120	118	125	124	4,2%
Kalmar	115	119	120	135	136	18,3%
Kronoberg	125	132	136	155	154	23,2%
Norrbottnen	81	89	88	102	101	24,7%
Skåne	187	186	191	209	198	5,9%
Stockholm	158	159	166	181	178	12,7%
Södermanland	153	149	149	157	159	3,9%
Uppsala	99	103	104	117	112	13,1%
Värmland	78	90	98	117	121	55,1%
Västerbotten	64	69	71	79	77	20,3%
Västernorrland	85	88	91	109	107	25,9%
Västmanland	150	88	154	163	162	8,0%
Västra Götaland	141	142	145	159	158	12,1%
Örebro	118	118	120	142	144	22,0%
Östergötland	113	121	120	130	123	8,8%
Riket	136	139	138	156	153	12,5%

Källa: Bankomat AB, Kontantbarometern

8.3 Allmänhetens åsikter kring kontanta betalningar

Det finns ett motsatsförhållande i hur allmänheten står i frågan om acceptans av kontanter i handeln, där användningen av kontanter för betalningar har minskat över tid medan åsikten om att handeln bör fortsatt kunna ta emot kontanter för betalningar. Bankomat har tillsammans med Verian genomfört en enkät där frågan om respondenten anser att det är bra eller dåligt att fler butiker slutar ta emot kontanter och svaren talar för att är en stor majoritet i alla

mätgrupper som anser att det är antingen dåligt eller mycket dåligt att butiker slutar ta emot kontanter.⁹³

Det finns sannolikt flera anledningar till varför det finns betydande skillnader mellan faktisk användning av kontanter och allmänhetens åsikter om möjligheten att betala kontant. En anledning som ofta diskuteras är att betalning med elektroniska betalmedel är enklare och snabbare, och därför också föredras av de flesta, medan möjligheten att kunna betala kontant värdesätts utifrån ett beredskaps- och inkluderingsperspektiv, eller som reservrutin för betalningar för de tillfällen som störningar uppstår i elektroniska alternativ. Bankomats och Veritas undersökning visade också att åsikterna om att butiker slutar med kontanter inte skiljer sig så mycket mellan olika geografiska delar av Sverige. I samtliga län var det en betydande majoritet som ansåg att det var dåligt eller mycket dåligt att butiker slutar acceptera kontanter.

8.4 Vardagliga betalningar

Betalningar är den vanligaste juridiska handlingen som människor i allmänhet genomför konstaterade Betalningsutredningen i sitt slutbetänkande⁹⁴. Det är en central funktion för alla i samhället att kunna genomföra betalningar, och det finns många olika varor och tjänster som kräver detta. Betalningar kan ske genom en mängd olika alternativa tjänster, och många betalningar sker nästan utan att vi behöver tänka på dem såsom olika gireringar eller som e-fakturer. De betalningar som ligger närmast i åtanke när en betalning föreställs är de som utförs personligen vid ett köptillfälle på en fysisk plats och genomförs med ett betalmedel som antingen är kontant, eller med ett elektroniskt alternativ som kort eller mobil.

8.4.1 Betalningar för konsumtion

Betalningar som görs personligen på plats med ett betalmedel som är antingen kontant eller elektroniskt för en vara eller tjänst kan

⁹³ Bankomat och Verian, februari - mars 2024, 5000 respondenter, <https://www.bankomat.se/app/uploads/2024/05/Verian-Bankomat-Undersokning-om-installning-till-kontanter-i-handeln.pdf>, hämtad 2024-09-04

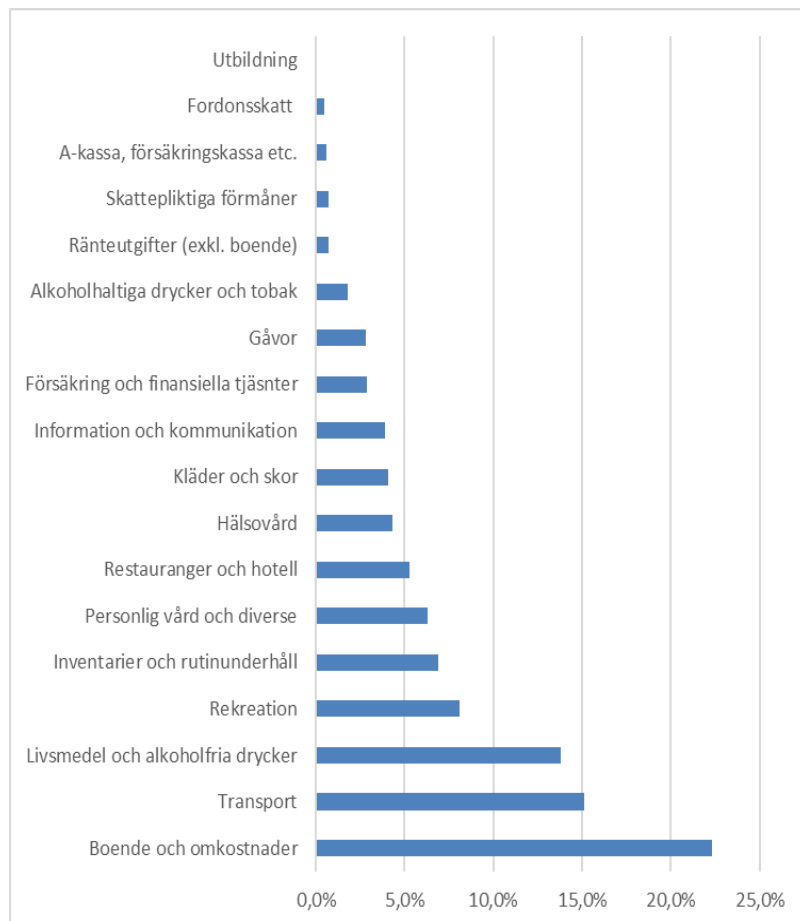
⁹⁴ SOU 2023:16, Staten och betalningarna

beskriva köp av stor variation i nästan lika många olika situationer. Köp kan göras av små artiklar för vardagslyx eller för essentiella livsnödvändigheter. Vad som ska klassas som livsnödvändig konsumtion kan variera från person till person beroende på vad som krävs för olika nivåer av upplevd livskvalitet. I såväl utredningens direktiv som i många andra diskussioner lyfts i huvudsak tre kategorier av varor eller tjänster upp som är livsmedel, medicin eller apoteksvaror och drivmedel. Hushållens och individers definition av detta varierar dock, och nedan görs en sammanfattning av några större utgifter för svenska hushåll.

Hushållens utgifter

I figur 8.2 nedan sammanställs ett genomsnittligt hushålls utgifter enligt Statistiska centralbyråns statistik från 2021. I figuren går det att se att de tre största utgiftskategorierna är boende, transport och livsmedel i fallande ordning efter storlek. Boende omfattar sådana utgifter som ränta, avgift till bostadsrättsförening, hyra och annat kopplat till bostaden. Transport innehåller förutom själva drivmedlet till ett fordon även kostnaden för fordonet samt utgifter för annan transport som taxi eller kollektivtrafik. Livsmedel är den tredje största utgiftskategorin och inkluderar inte utgifter för restauranger och hotell, vilket i så fall hade gjort att livsmedelskategorin kunnat konkurrera med boende som största utgift. Livsmedel är den kategori som många personer också gör regelbundna inköp av, då det är en nödvändighet för att upprätthålla liv och hälsa med en hög andel av köpen som görs fysiskt i butik. Utgifter för boende och transporter utgörs i högre utsträckning som månadsvisa betalningar via mer automatiserade tjänster (frånsett inköp av drivmedel till ett fordon på en drivmedelsstation som görs i fysisk form).

Figur 8.2 Hushållens genomsnittliga utgifter per utgiftsslag, 2021



Källa: Statistiska centralbyrån, Utgifter för hushåll efter hushållstyp och utgiftsslag. År 2021.

8.4.2 Andel butiker som accepterar kontanter

Andelen butiker som accepterar kontanter är i dag lägre än den var när kontanter var som mest gångbart, men enligt Svensk Handel är andelen butiker som accepterar kontanter 91 procent, enligt en enkät till medlemsföretag. Inom dagligvaruhandeln är andelen 97 procent och inom sällanköpshandeln 88 procent. Uppgifterna om andelen butiker som accepterar kontanter är i samma nivå som uppskattades i Betalningsutredningens slutbetänkande som också baserades på uppgifter från en enkät som Svensk Handel genomfört bland sina

medlemmar. Acceptansen av kontanter i detaljhandeln i olika geografiska delar av Sverige var förhållandevis jämnt fördelad, med aningen lägre acceptansgrad i mellersta Sverige om 89 procent, medan 91 procent i norra Sverige och 93 procent i södra Sverige accepterade kontanter.⁹⁵

I den undersökning som Svensk Handel genomförde svarade en mindre andel av de som i dag accepterar kontanter att de inom tre år hade planer på att avskaffa kontanter som alternativ för betalningar. Andelen som inom några år planerade att avskaffa kontanter var en procent inom dagligvaruhandeln och sju procent inom sällanköpshandeln. Av de butiker som svarade att de planerar att sluta acceptera kontanter var anledningar som höga kostnader (79 procent), låg andel kunder som betalar med kontanter (56 procent) och omfattande administration (52 procent) de vanligaste svaren. För de som redan slutat acceptera kontant betalning var frågan om säkerhet (55 procent), kostnader (53 procent) och administration (52 procent) de vanligaste anledningarna.

SVårigheter att få tag i växelkassa är en stark anledning till varför butiker funderar på att inte acceptera kontanter (36 procent) eller redan har slutat acceptera kontanter (28 procent). Även möjligheterna till insättning av dagskassor är vanliga orsaker till att fundera över att sluta acceptera kontanter (25 procent) eller att redan ha slutat med kontanter (27 procent).

I kontrast till den undersökning som Svensk Handel genomfört visade Riksbanken i sin betalningsrapport från 2024 att ungefär hälften av respondenterna i deras enkät upplevt problem att betala med kontanter när de velat göra det, vilket var en uppgång från den tidigare mätpunkten 2022 då andelen som nekats göra ett kontant köp var ca 37 procent.⁹⁶

8.4.3 Dagligvaruhandeln

Den svenska marknaden för handel med dagligvaror, som i huvudsak är verksamma inom handel med livsmedel utgörs av ca 3 000 butiker spridda över landet. Dagligvaruhandeln utgör en högst central roll i det svenska samhället, med försäljning av livsmedel till de flesta

⁹⁵ Svensk Handel och Bellbird, Kontanthantering i svensk detaljhandel 2024

⁹⁶ Riksbanken, Betalningsrapport 2024

hushåll. På frågan om vilka varor eller tjänster som har status som livsnödvändiga hamnar livsmedel, alltså mat, alltid på den listan. I utredningens direktiv görs inget undantag för detta och listar livsmedel som en av tre kategorier av livsnödvändiga varor.

Om man utgår från att andelen dagligvarubutiker som accepterar kontanter uppgår till 97 procent som framgår av Svensk Handels undersökning är en korrekt uppgift innebär det att antalet livsmedelsbutiker som inte accepterar kontanter är färre än 100 stycken, och fler än 2 900 butiker accepterar kontant betalning. Enligt SCB:s uppskattning om hushållens uppgifter som framgår av figur 8.2, är livsmedel den största utgiften för många hushåll där betalning sker i person i och med att boende och transportkostnader ofta betalas genom automatiserade betalfunktioner eller via faktura. Förutsättningarna för att betala kontant för livsmedel i Sverige är därmed mycket goda i dagsläget.

Utredningen har inte tillgång till uppgifter om vilka specifika livsmedelsbutiker som inte accepterar kontanter, men har i samtal med representanter för handeln fått information om att det rör sig om ett mycket begränsat antal butiker som inte tar kontanter för betalningar. En orsak till varför enskilda butiker inte accepterar kontanter kan enligt handeln handla om att det rör sig om nya butiker som valt bort kontanter eller butiker som utsatts för upprepade rån och som därför avvecklat kontanter.

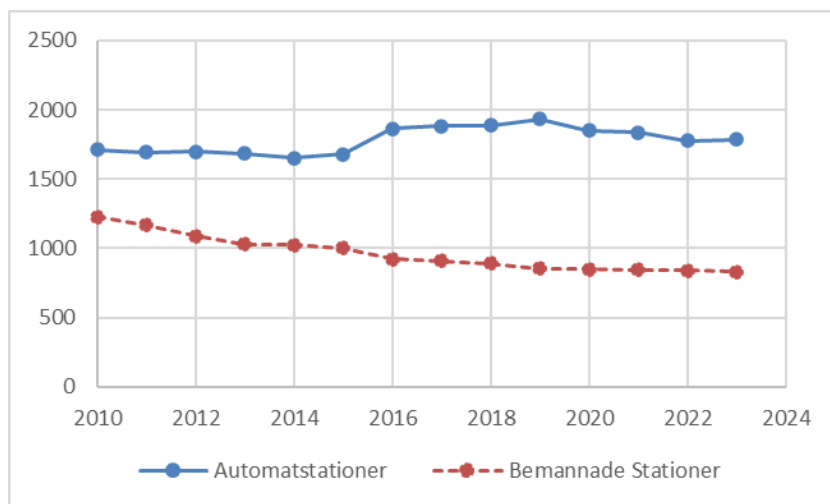
8.4.4 Drivmedel

I utredningens direktiv efterfrågar regeringen att frågan om att kunna betala med kontanter för drivmedel utreds. För att kunna betala för drivmedel behövs det generellt sett finnas en bemannad butik i anslutning till drivmedelsstationen, där det är samma operatör av butik och drivmedelsförsäljning. På automatstationer finns normalt sett ingen möjlighet att betala för drivmedel med kontanter, även om det i vissa undantagsfall kan finnas betalningsmöjlighet för drivmedel med sedlar kvar med hjälp av sedelläsarterminaler på pumpen (även om dessa enligt uppgift från branschföreträdare är ovanliga). Det finns också drivmedelsstationer med en butik i anslutning där försäljningen av drivmedel och servicebutik är uppdelad mellan olika aktörer, där betalning för

drivmedlet inte kan göras i butiken utan enbart i betalterminalerna vid pumpen.

I figur 8.3 nedan kan utvecklingen för drivmedelstationer, såväl automatstationer som bemannade stationer i Sverige följas mellan åren 2010 och 2023.

Figur 8.3 Utveckling av antal drivmedelsstationer 2010 - 2023



Källa: Drivkraft Sverige, egen bearbetning⁹⁷

Antalet automatstationer med självbetjäning och betalning i kortterminal har under perioden ökat med drygt 4 procent, medan antalet bemannade drivmedelsstationer minskat med drygt 32 procent. De bemannade drivmedelsstationerna definieras som drivmedelsförsäljning med en servicebutik i anslutning till drivmedelsförsäljningen, där butiken kan drivas samma eller av en annan aktör än den som äger drivmedelpumparna. Vid automatstationerna är det framför allt kortbetalning som finns som alternativ, även om ett fåtal fortfarande kan ha fungerande betalterminaler som accepterar sedlar. Det finns inga uppgifter om hur många av de bemannade stationerna som accepterar kontanter. Utvecklingen för bemannade, respektive obemannade drivmedelsstationer kan tala för att det i dagsläget inte är en

⁹⁷ Drivkraft Sveriges hemsida, [Försäljningsställen - Drivkraft Sverige](#), "Automatstationer" avser obemannat försäljningsställe med betalning genom automat och "Bemannade stationer" avser såväl större som mindre försäljningsställen med bränslepumpar och butikslokal.

självklarhet att kunna betala för flytande drivmedel med kontanter i dagsläget.

Elektrifieringen av fordonsflottan

Utvecklingen inom bränsleförsäljningen i Sverige påverkas av den pågående elektrifieringen av fordonsflottan, samt utvecklingen inom EU med hårdare krav på bränsleeffektivitet för fordon som drivs med fossila bränslen. Försäljningen av helt elektriska fordon har ökat kraftigt och stod under 2023 för 38 procent av nybilsförsäljningen. Utöver rena elbilar har även så kallade laddhybrider ökat kraftigt och tillsammans utgör elbilar och laddhybrider ca 12 procent av den totala fordonsflottan i Sverige.⁹⁸

Utvecklingen mot minskad andel av fordonsflottan som drivs med fossila eller flytande drivmedel visar ingen långsiktig trend att dämpas, även om andelen rena elbilar under 2024 har minskat sin andel av nyförsäljningen något jämfört med 2023. Enligt Mobility Sweden har det skett en generell minskning av fordonförsäljningen under 2024, men laddbara fordon har minskat mer än de som drivs med flytande drivmedel. En förklaring till det kan vara att kostnaden för laddbara fordon är relativt sett högre än de med förbränningsmotorer. Infrastrukturen för publik laddning av laddbara fordon fortsätter att expandera kraftigt i hela landet, och uppgår i augusti 2024 till 51 305 laddpunkter fördelade på 7 205 stationer i landet.⁹⁹ Liknande slutsatser dras även av Konkurrensverket som prognostiserar att försäljningen av flytande drivmedel, såväl fossila som förnybara kommer att minska gradvis under de kommande 5–10 åren och sedan minska kraftigt. Orsaken till minskningen är den pågående omställningen av fordonsflottan där fordon som drivs av flytande drivmedel ersätts av laddbara fordon. Enligt Konkurrensverket kommer det sannolikt att leda till en minskad mängd stationer som säljer drivmedel i Sverige, med en långsammare avveckling av drivmedelsförsäljning i glesbygden än i storstadsområdena.¹⁰⁰

⁹⁸ Trafikanalys, Statistik 2024:2, publicerad 2024-02-22

⁹⁹ Mobility Swedens hemsida, [Röda siffror för samtliga fordonsslag i augusti Mobility Sweden](#), hämtad 2024-09-23

¹⁰⁰ Konkurrensverket, rapport 2024:6, Hur påverkar konkurrensen priserna på bensin och diesel, s. 52–54

Utredningen har inte fått kännedom om det finns någon möjlighet att betala kontant för laddning av ett laddbart fordon, då dessa betalstationer som oftast använder sig av olika former av elektroniska eller mobila betallosningar. Därför torde möjligheten att betala kontant för laddning av laddbara fordon vara närmast obefintlig.

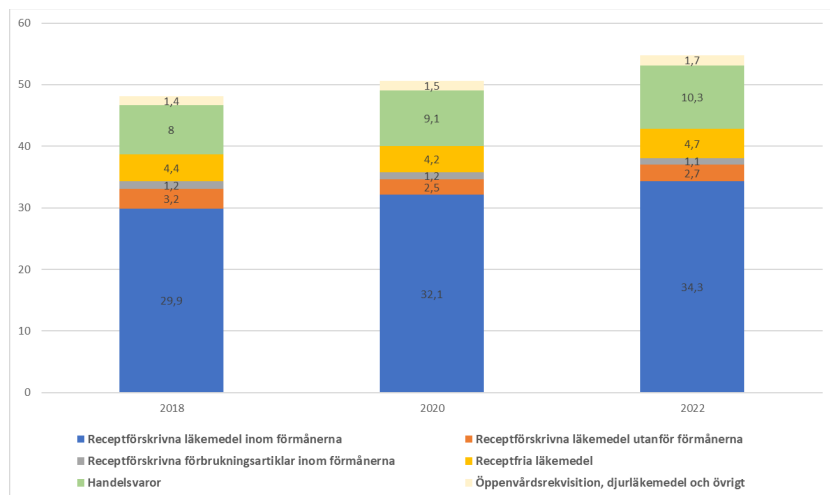
8.4.5 Medicin och egenvårdsprodukter

Av de varor och tjänster som brukar omfattas inom begreppet livsnödvändiga varor ingår som oftast medicin, egenvårdsprodukter eller andra apoteksvaror som kategori tillsammans med livsmedel och drivmedel. I Betalningsutredningens slutbetänkande lämnades förslag om att läkemedel som ingår inom ramen för högkostnadsskyddet ska kunna betalas med kontanter. I förslaget ingick det inga formuleringar kring möjligheten att betala för andra typer av apoteksvaror eller egenvårdsprodukter som säljs på apotek med tillstånd från Läkemedelsverket.

I Sverige finns det ca 1 400 apotek med tillstånd och dessa har utöver försäljning av läkemedel som omfattas av högkostnadsskyddet även försäljning av egenvårdsprodukter och andra icke receptbelagda läkemedel som är av stor betydelse för allmänheten. I figur 8.4 framgår utvecklingen och fördelningen av de svenska apotekens försäljning av olika kategorier av varor. Det går att se en utveckling där i huvudsak kategorierna för handelsvaror, receptfria läkemedel och receptförskrivna läkemedel inom förmånerna (högkostnadsskyddet) ökar i såväl andel av försäljningen och i värde. I försäljningen av receptförskrivna läkemedel inom förmånerna är det dock inte hela försäljningen som betalas i samband med köpet eller utlämnandet av läkemedlen, utan enbart den del av kostnaden för köpet som utgörs av egenavgiften som för 2024 uppgår till högst 2850 kronor per 12-månadersperiod.¹⁰¹ Andelen av betalningarna som konsumenterna själva står för vid köp på ett fysiskt apotek blir därför vid köptillfället större än det som framgår av figuren nedan för läkemedel eller andra varor som inte inkluderas i högkostnadsskyddet.

¹⁰¹ Lag (2002:160) om läkemedelsförmåner 5 §

Figur 8.4 Marknadens storlek och fördelning av varugrupper som säljs på apotek, miljarder kronor



Källa: Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket

Mycket av det sortiment som säljs utan krav på receptförskrivning kan i dag även köpas genom andra kanaler än på apotek, även om apoteken fortfarande är en central förmedlare av dessa produkter. Apoteken fyller även en viktig roll för allmänheten i fråga om att bistå med kunskap och råd kring enklare vård i hemmet och vilka läkemedel eller egenvårdsprodukter som är lämpliga i enskilda situationer. Utredningen har i arbetet försökt undersöka i vilken grad fysiska apotek accepterar kontant betalning eller har avvecklat den möjligheten för betalningar, och har inte identifierat något apotek som inte accepterar kontanter. Det kan dock vara så att något eller ett fåtal apotek inte accepterar kontanta betalningar, men förutsättningarna att betala kontant för varor eller tjänster som säljs på fysiska apotek bör vara tämligen hög eller eventuellt total.

8.4.6 Offentlighetsrättsliga avgifter

Myndigheter eller andra offentlighetsrättsliga aktörer erbjuder olika typer av tjänster som finansieras bland annat genom avgifter som tas ut av enskilda eller företag. Bredden av tjänster som tillhandahålls av dessa aktörer är stor och innefattar bland annat vård,

fordonsbesiktning, tillståndsgivning samt utfärdande av pass och idkort för att nämna några.

De aktörer som tar betalt för att utföra myndighetsutövning inkluderar även privata aktörer som på uppdrag av det offentliga tillhandahåller tjänster till allmänheten.

Tjänster som tillhandahålls av det offentliga kan variera i dess karaktär, och en vanlig indelning är att karaktärisera tjänsterna som offentligrättsliga eller civilrättsliga. Offentligrättsliga tjänster innefattar bland annat sådant som invånare i Sverige har laglig rätt att ta del av från samhället, såsom vårdtjänster eller utfärdande av idhandling. Civilrättsliga tjänster innefattar det som inte är av offentligrättslig karaktär och lite förenklat uttryckt konsumeras på frivillig bas, såsom parkeringsavgifter eller inträde till statliga museer.

Kontant betalning för offentligrättsliga avgifter

Justitieombudsmannen (JO) lämnade 2023 kritik mot Skatteverket, som inte möjliggjort för betalning med lagliga betalmedel för ansökningsavgift för namnbyte. I JO:s kritik argumenteras för att lagliga betalmedel ska kunna användas för betalning för tjänster som tillhandahålls av det offentliga, om ingen annan lagstiftning som säger annorlunda finns. JO påpekar i en kommentar också att en offentlig aktör som erbjuder betalning per faktura inte lever upp till möjligheten att betala med lagliga betalmedel, då det inte längre finns möjlighet i Sverige att betala fakturor kontant.¹⁰²

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) slog 2015 fast att vårdgivare som tillhandahåller offentligt finansierad vård inte ska kunna neka betalning med lagliga betalmedel vid samma plats som vården ges. Det ska enligt HFD inte ses som ett giltigt alternativ att erbjuda betalning för vård genom faktura eller hänvisa till en annan plats där kontantkassa finns tillgängligt, även om det vid platsen för betalning var tillåtet att undanbe om kontant betalning så länge det framgick att det var tillåtet.¹⁰³

Betalningsutredningen gjorde i sitt slutbetänkande en rättsutredning med bedömningen att det är graden av

¹⁰² Justitieombudsmannens beslut med diarienummer 8524-2022, 2023-03-21

¹⁰³ NJA 2015 ref. 49

offentlighetslig respektive civilrättslig karaktär på tjänsten som avgör om huruvida en skyldighet att acceptera kontanter ska föreligga eller inte. I bedömningen fastslogs att det bör föreligga en generell skyldighet för tillhandahållare av tjänster med offentlighetslig karaktär att acceptera kontant betalning för de avgifter som tas ut för dessa. Tjänster som ingår i den bedömning som gjordes i Betalningsutredningen var bland annat (men inte avgränsat till) vårdavgifter, fordonsbesiktning, tandvård i offentlig regi med mera. För att undvika osäkerhet i den skyldighet som föreligger avseende rätten att få använda kontanter för att betala avgifter till myndigheter föreslog Betalningsutredningen att det skulle införas i lag¹⁰⁴.

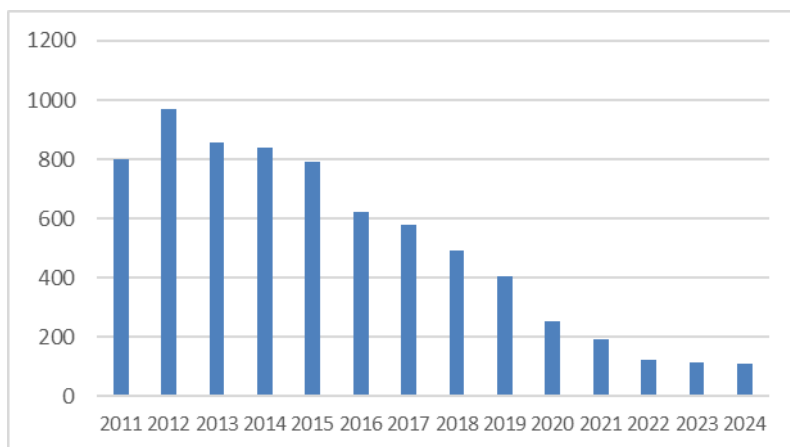
8.4.7 Betalningsförmedling

Betalningsförmedling med kontanter i bankkassa

Möjligheten att betala räkningar med kontanter på bankkontor illustreras i figur 8.5. I sammanställningen framgår att utvecklingen varit dramatisk vad gäller antal platser där kontanter kan användas på bankkontor i Sverige. Sedan 2012 har antalet platser minskat från knappt 1000 till att ha stabiliserats till strax över 100 under 2022 fram till i dag. Orsaken till minskningen är att de allra flesta bankkontor i Sverige i dag har avvecklat hanteringen av kontanter och kontanta betalningar.

¹⁰⁴ SOU 2023:16, Staten och betalningarna, s.77

Figur 8.5 Bankkassa med kontant betalningsförmedling

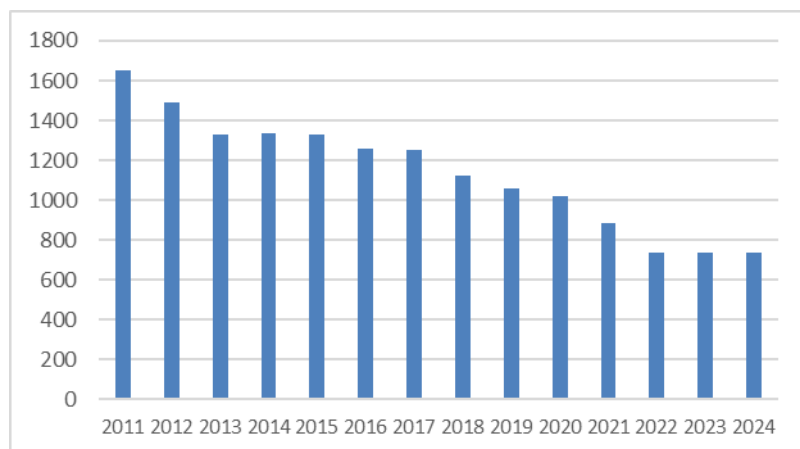


Källa: Pípos serviceanalys

Betalnings med kort/konto i bankkassa

Även antalet bankkassor som är öppna för betalningsförmedling med kort eller konto har minskat vilket går att följa utvecklingen för i figur 8.6. Orsaken till minskningen av antalet tillgängliga bankkontor med kassa för betalning med kort eller via konto är framför allt på grund av att bankkontor har lagts ned. Antalet kontor med möjlighet till kontantlös betalning över disk är i dag dock på ungefär samma nivå som antalet bankkassor som fanns tillgängliga för kontant betalningsförmedling för tio år sedan. Utvecklingen är inte i sig häpnadsväckande då många bankkontor i landet har avvecklats, och av de kontor som finns kvar är det enbart ett mindre antal sparbanker som erbjuder kontanttjänster och då enbart till bankens egna kunder.

Figur 8.6 Bankkassa med kort/konto betalningsförmedling



Källa: Pupos serviceanalys

Att över 700 bankkontor fortfarande tar emot kunder på plats för att genomföra betalningar med kort eller genom kontoöverföringar talar om att det finns förutsättningar att hjälpa kunder som behöver det på plats med manuell service. Det finns alltså ett nationellt nätverk av bankkontor som erbjuder betalningsförmedling för konsumenter, men enbart för bankens egna kunder med konto i banken och endast kontantfria betalningar.

8.4.8 Aviutbetalningar

Utbetalningsavier har varit en historiskt välanvänd tjänst för att göra utbetalningar från socialförsäkringar, engångsutbetalningar eller återbetalningar av olika slag. Tjänster för inlösen av utbetalningsavier tillhandahålls i dagsläget enbart i begränsad form (genom ClearOns tjänst Värdeavi) genom en nationell tjänst som oftast utförs av ombud. Möjligheten att lösa in utbetalningsavier är dock begränsad till 2 000 kronor eller utifrån mängden kontanter som finns tillgängligt hos ombudet, och är avgiftsbelagd. Omfattningen av behovet för utbetalningar genom avier som löses in mot kontanter bedöms vara mycket litet då det framför allt används av de personer som saknar svenskt bankkonto och behöver lösa in en avi som överstiger 2 000 kronor i värde. För de som har

bankkonto är det möjligt att lösa in en utbetalningsavi direkt till sitt konto på sin bank eller genom en internetbaserad tjänst.

8.5 Bankerna avvecklade kontanterna för tidigt

I dag är den största delen av Sveriges invånare väl bekanta med digitala tjänster och användning av teknisk utrustning. Sverige ligger ofta i topp när mätningar sker kring olika länders grad av digitalisering på gruppnivå, men det finns fortfarande en minoritet av befolkningen som återfinns i ett digitalt utanförskap. I den finansiella sektorn har digitaliseringen bland annat inneburit utveckling av självbetjäningsfunktioner på internet och i mobiltelefoner, där användaren självständigt utför sina ekonomiska förehavanden. Tjänsterna som tillkommit för att sköta sin ekonomi och sina betalningar digitalt har gjort de flestas liv enklare och möjligheten att hantera de flesta bank- och betalärenden från en dator eller mobiltelefon är i de flesta aspekter positivt.

Möjligheten att genomföra betalningar är sedan avvecklingen av statliga Svensk Kassaservice 2008 en helt privat tjänst som i högsta utsträckningen kontrolleras av de största bankerna. För att genomföra betalningar i Sverige behövs i praktiken ett konto i en svensk bank, och tillgång till Bank-ID, antingen på kort eller mobilt utöver tillgång till teknisk utrustning i form av dator med internet eller smart mobiltelefon. Användningen av digitala tjänster har gjort ett så pass stort avtryck i Sverige att de allra flesta bankkontor i landet helt har avvecklat möjligheten att hantera kontanter. Utvecklingen mot en digitalisering av privatekonomin som de svenska bankerna drivit gav till en början upphov till att alternativa aktörer utanför banksystemet som kunde erbjuda traditionella betaltjänster, såsom räkningsbetalning och inlösen av avier. Allt eftersom fler personer blir digitalt inkluderade så minskar dock kundunderlaget och till slut fanns det endast en aktör med tjänster för grundläggande betaltjänster kvar med nationell täckning, Kassagiro, som dock lades ned under hösten 2022.

Avvecklingen av kontanta betalningar i bankernas regi genomfördes innan bankerna hade utvecklat egna tjänster att erbjuda alla sina kunder som tillgängliga alternativ till kontanter. Insatser för att öka den digitala inkluderingen och utvecklingen av

tjänsternas tillgänglighet har pågått under lång tid, och kommit långt på vägen sedan de introducerades men är fortfarande inte anpassade för hela kollektivet av användare.

8.6 Betalningar och personlig integritet

Av de betalmedel som normalt används av konsumenterna i dag är det bara kontanter som går att använda utan att lämna elektroniska spår. För rättsvårdande myndigheter är just spårbarhet ofta en viktig del av utredningsarbetet för att kunna föra olika typer av bevisning i brottsmål. Att kontanter inte medger spårbarhet gör att vissa kriminella aktörer använder dem för att minska risken att exempelvis banker eller myndigheter flaggar upp för misstänkta transaktioner.

Det finns dock andra aspekter att ta hänsyn till när debatten om kontanternas avsaknad av spårbarhet ofta handlar om kriminellas användning av dem för att undgå misstankar från banker och myndigheter. Brottsoffer eller vittnen som lever under hot från exempelvis våldsamma partners eller andra kriminella kan i vissa fall inte vara säkra på att deras liv inte spåras genom elektroniska betalningar, inloggningar via elektronisk legitimation eller sökhistorik på internet. De personerna som upplever en sådan situation kan i dag ha mycket svårt att hålla sig undan hot och förföljelse utan att använda kontanter.

Hotbild är inte den enda anledningen till att vissa konsumenterna inte önskar använda elektroniska betalmedel. Det finns de konsumenterna som aktivt använder kontanter för att minska finansiella- eller säljande företag att spåra kundbeteenden genom analys av kunddata som erhålls genom användningen av exempelvis kortbetalningar. Andelen konsumenterna som frivilligt agerar för att minska mängden spårbar information för legitima inköp kan sannolikt vara låg i Sverige, där förtroendet för såväl myndigheter som företag generellt är högt.

Spårbarheten i elektroniska betalningar ger också upphov till att dessa inte är lämpade för betalningar till källor för underrättelseinhämtning eller anskaffande av utrustning eller andra nödvändigheter till rättsvårdande myndigheters personal som arbetar med infiltrationsarbete i syfte att stävja kriminalitet eller hot

mot rikets säkerhet. Utan att kontanter fungerar som betalmedel riskerar denna verksamhet att bli mindre effektiv i sitt arbete.

Integritetsaspekten som kontanter kan bidra med är ett tveeggat svärd där ena sidan kan vara i behov av att skydda sin person från hot från kriminella eller liknande, medan den andra sidan vill undvika hot från rättsvårdande myndigheter. Den möjlighet som kontanter erbjuder användaren att begränsa spårbarheten i transaktioner skapar incitament för kriminella element att använda dessa för att försvåra arbetet för rättsvårdande myndigheter. Penningtvätt är ett omfattande problem för samhället och dess konsekvenser ska inte underskattas. I ett reportage från våren 2024 lyfte SVT i programmet Uppdrag Granskning upp betaltjänstombud kopplade till internationella "wire-transfer"-institut som kringgår regelverken för kundkännedomskontroller i hanteringen av internationella transaktioner från Sverige. Kontanter som tvättas genom att överföras till andra länder genom legitima och registrerade ombud utgör ett hot mot funktionen och tilliten till det monetära systemet och bidrar till att finansiera kriminella nätverk.

8.7 Marknadsmisslyckanden i teknikskiften

I teknologiska skiften går ibland den tekniska utvecklingen inte parallellt med de behov som finns hos konsumenter. När behov och utveckling går åt olika håll kan det finnas behov av att lagstiftare träder in och reglerar utvecklingen om det bedöms nödvändigt för funktionen på marknaden. Skillnader mellan användarnas behov och marknads utveckling uppstår oftast antingen på unga marknader där utvecklingen går fort med många aktörer som strävar efter att först kunna erbjuda en tjänst som blir normgivande, eller i en marknads eller tjänsts utfasningsperiod då antalet marknadsaktörer minskar på grund av minskad efterfrågan från användare.

Ett exempel på marknader under utvecklingsfasen där lagstiftare behövt intervensera är den för laddning av elbilar som sedan genombrottet givit upphov till en stor mängd olika aktörer som erbjuder sina tjänster till elbilsförare med behov av laddning utanför hemmet. De flesta aktörer som erbjuder laddning av elbilar har gjort det inom egna slutna nätverk av appar till smarta mobiler där bland annat möjligheten för betalning också varit inbyggd i appen i stället

för att erbjuda exempelvis betalning med kort direkt vid laddningspunkterna. I det enskilda fallet hade en lösning med betalning i en app varit ett mindre problem, men när alla olika aktörer erbjuder sina tjänster genom proprietär mjukvara så krävs till slut en större mängd appar och betallösningar för den användare som inte laddar sin bil vid en exklusiv aktör. Situationen för elbilsägare bedömdes från EU vara ineffektiv och riskerade att motverka omställningen till hållbara transporter då det var onödigt svårt att betala för att ladda en elbil vid en snabb laddare. Lösningen var då att utforma en EU-övergripande standard där det genom en förordning krävdes att vissa typer av laddare ska erbjuda användare att betala med kort direkt vid laddningspunkten.¹⁰⁵

På ett liknande sätt kan en marknad som är förbi den mogna fasen av sin produktcykel uppvisa problematiska inslag för de som fortsatt använder tjänsten om inte tydliga regler för avveckling sker. Exempel på sådana tjänster är bland annat inom telekommunikation, kopparnätet, NMT, 2G och 3G som under reglerade och kontrollerade former avvecklats eller är under avveckling med en kontrollerad plan för utfasningen till förmån för nästa generations teknologi. Teknologi som är samhällsviktig och för många användare livsnödvändig kan inte avvecklas innan alla som är beroende av dem har alternativ att tillgå. Ansvaret för att processen med att flytta användare från en teknologi till en annan behöver ske kontrollerat och i samverkan samt samförstånd mellan marknad, användare och samhället.

Kontanter har under lång tid varit en dominerande teknologi med bred användarbas, men har sedan en tid mött ökad konkurrens av andra alternativ för betalningar i fysisk handel. Det är inte en omöjlighet att kontanter i framtiden inte kommer att finnas i den form som de har i dag, utan ersätts av andra mer tidsenliga lösningar även för de användare som i dag är starkt beroende av dem. Under den tid som de fortfarande behövs, sett ur ett användar- och beredskapsperspektiv är det enligt utredningen därför nödvändigt att implementera åtgärder som garanterar en fortsatt funktion för sedlar och mynt som håller under överskådlig framtid.

¹⁰⁵ Alternative Fuels Infrastructure Regulation (AFIR)

8.8 Bedömningar

Kontanter är ett unikt betalmedel i den meningen att det kan hanteras av de allra flesta som behöver göra betalningar och är även det enda betalmedlet som ges ut av staten. Under förhållandevis lång tid har alternativa betalsätt tagit andelar från kontanter för betalningar som sker i fysiska butiker, men utvecklingen under de senaste åren har inneburit en snabb försämring i användbarheten.

Utredningen ser att det finns en generell diskrepans hos allmänheten mellan viljan att behålla kontanter som fungerande betalmedel, och viljan att använda dem för faktiska köp. Kontanternas betydelse för förtroendet i betalningssystemet är troligtvis av avgörande betydelse för allmänheten synpunkter angående möjligheten att kunna genomföra köp med kontanter, även om de flesta väljer att genomföra transaktionerna i köptillfället med andra betalmedel. Flera undersökningar visar att det i framför allt är personer som saknar tillgång till, eller förmåga att använda elektroniska betalmedel som behöver kunna använda kontanter samt att kontanter är ett viktigt verktyg för att kunna betala om störningar uppstår i elektroniska betalsystem. Den psykologiska effekten av att kontanter fortsatt fungerar och finns tillgängligt påtalas även av Ukrainska centralbanken¹⁰⁶ som viktig, även när andra betalmedel fortfarande kan användas. Inkludering och trygghet är med andra ord centrala teman till kontanternas starka ställning vad gäller åsikter bland allmänheten.

Utredningen bedömer att ytterligare steg behöver tas för att de personer som behöver kontanta betaltjänster för exempelvis räkningsbetalningar ska ges alternativ så att de kan genomföra dessa på lämpligt sätt. I Sverige är det närmast ett krav att ha bankkonto för att leva, då det är genom bankkontot som transaktioner i huvudsak genomförs. Tillgången till bankkonto behövs för att upprätthålla konsumenters möjlighet till att betala räkningar och då är det olyckligt om ens låga andelar av invånarna inte får tillgång, eller blir uppsagda från sina bankengagemang. Att tillhandahålla konton med begränsad funktion eller ökad monitorering är ett alternativ till att ge högrisk kunder tillgång de grundläggande betal- och bankfunktionerna så att risken för exempelvis penningtvätt eller andra olagliga verksamheter kan begränsas.

¹⁰⁶ Se avsnitt 10.5.1

Bankerna behöver öka tillgängligheten för de konsumenter som i dag står längst ifrån den digitala världen och erbjuda stöd, utbildning och anpassade tjänster till dessa personer. En del i förbättringsarbetet kan innebära anpassade öppettider och tillgänglighetsanpassning av kontoren. Kontaktytan mot dessa grupper ger större möjlighet för bankerna att utbilda konsumenter i hur digitala lösningar fungerar och ökar möjligheten att identifiera vilka behov som finns för att göra de digitala tjänsterna mer användarvänliga.

Privata aktörer i form av banker har ansvar för att tillhandahålla finansiella tjänster till allmänheten, och valt att avveckla de tjänster som innebär kontanthantering till förmån för effektivare alternativ såsom betalkort, Swish eller internetbank. Detta skifte i tillgängliga tjänster har gjorts utan att ta hänsyn till kundkollektivets behov av betalningar utifrån individens behov.

Osäkerhet i var kontanter fungerar

Det råder i dag en förhållandevis stor osäkerhet för en konsument var denne kan betala med sedlar och mynt. För offentligrättsliga avgifter ska en brukare alltid kunna betala med kontanter, vilket framgår tydligt av såväl Högsta förvaltningsdomstolens avgörande¹⁰⁷, Justitieombudsmannens kritik mot Skatteverket¹⁰⁸ och den rättsutredning som gjordes av Betalningsutredningen¹⁰⁹. Trots att det står klart att offentligrättsliga avgifter ska kunna betalas kontant är det i praktiken inte så att det går då denna skyldighet att erbjuda kontant betalning efterföljs till 100 procent. För betalningar i butik är det framför allt i livsmedelshandeln som konsumenter generellt fortfarande kan betala med kontanter i hela landet. Täckningen för kontanta betalningar inom detaljhandel, café och restaurang, klädhandel, elektronikhandel eller annan butikshandel har i varierande takt avvecklat möjligheten till kontant betalning.

Utredningens utgångspunkt i frågan om var en konsument ska kunna betala med kontanter är att det mest livsviktiga som behövs och utgifter för att ta del av samhällstjänster ska kunna gå att betala med sedlar och mynt.

¹⁰⁷ HFD NJA 2015 ref. 49

¹⁰⁸ JO beslut med dnr 8524-2022, 2023-03-21

¹⁰⁹ SOU 2023:16, Staten och betalningarna

Det finns en svår fråga att besvara avseende definitionen av vad som är en livsnödvändig vara eller tjänst är. Vanligen brukar det avgränsas till livsmedel, drivmedel och apoteksvaror, och det kan mycket väl vara en rimlig avgränsning i alla fall för de behov som finns på kort sikt. På längre sikt eller för de som lever i ett bestående digitalt eller finansiellt utanförskap finns det även behov som skulle kunna definieras som livsnödvändiga vilka faller utanför den definition som avgränsas ovan. Behov finns för bland annat kläder, boende, transporter som kollektivtrafik eller taxi och många fler exempel. Att kunna betala för varor och tjänster är ett i många avseenden grundläggande behov för att kunna fungera i samhället. Det som konsumeras är i den enskildes fall en kombination av de varor och tjänster som denne behöver för att klara sin vardag och om behov och resurser tillåter det kan viss guldkant tillåtas.

9 Kontanternas roll i beredskapssyfte

Beredskap är ett brett begrepp och i någon mening kan beredskapsarbete inom betalningsområdet innebära att redundans byggs in i olika system för att kunna skifta mellan olika betalsätt i händelse av att något systems funktionalitet slås ut. En förutsättning för att vara beredd är att system är funktionella och redo att användas när de behövs och att det har tagits höjd för att det inte alltid går att förutspå vilka följder en oväntad händelse kan få. Antalet scenarier som kan drabba samhället och ge upphov till konsekvenser relevant för betalningssystemet innefattar allt från fredstida kriser, naturkatastrofer, störningar i el- och kommunikationsnätverk eller väpnade konflikter.

9.1 Kontantkedjans beredskap i händelse av kris eller krig

Kontanter är ett av flera betalsätt som används för att genomföra betalningar. Det som skiljer kontanterna från andra sätt att betala med som är särskilt viktigt att ha i åtanke när en situation av kris eller höjd beredskap föreligger är bland annat:

- Kontanter kan hantera transaktioner utan tillgång till fungerande el- eller kommunikationsnätverk.
- Kontanter kan användas för att spara- och transportera värde utan inblandning av tredje part.
- Kontanter ges ut av Riksbanken vilket innebär en fordran mot staten i stället för mot en kommersiell aktör.

Funktionaliteten hos kontanter enligt ovan är unikt för de betalmedel som normalt används för att hantera betalningar och kan därför användas i situationer då andra betalmedel inte är tillgängliga.

Beredskap i betalningssystemet har flera aspekter att ta hänsyn till och nyckeln ligger sannolikt inte i att upprätthålla funktionen i ett enskilt system utan snarare att ha tillräcklig kapacitet och motståndskraft i flera system parallellt. Anledningen till att bygga upp tillräcklig kapacitet i flera system är bättre än att ha ett system som ryggrad i beredskapsarbete är att det är omöjligt att planera för samtliga scenarier som kan uppstå.

Lärdomar från enskilda händelser i Sverige där vissa betalsätt har satts ur funktion på grund av störningar antingen från extern påverkan eller genom brister i interna system visar att det är en lång rad faktorer som påverkar möjligheten att fortsatt kunna genomföra transaktioner och betalningar.

9.2 Kontanter som betalmedel i höjd beredskap

Ett stort fokus har varit på kontanter som det enda alternativet för betalningar som skulle fungera om näten för el- eller internet skulle slås ut. Anledningen till detta är kontanternas funktion att kunna genomföra transaktioner och avveckla betalningar utan tillgång till el eller andra tekniska lösningar för kommunikation och liknande. Att kontanter skulle kunna erbjuda den här funktionaliteten är förvisso sann, men det är under förutsättning att de som behöver genomföra betalningar har tillgång till sedlar och mynt samt att betalningsmottagare har kassor och andra system som kan fungera i en sådan situation.

Mängden kontanter i cirkulation är i dag på en historiskt låg nivå om cirka 55 miljarder kronor i giltiga sedlar och mynt¹¹⁰. Det motsvarar i genomsnitt drygt 5 000 kronor per person i Sverige. Mycket av kontanterna omsätts inte utan finns som sparmedel hos privatpersoner eller i företags kassor. Kontanterna är med hög sannolikhet också ojämnt fördelat över befolkningen med vissa individer som har mycket kontanter, medan andra inte har några alls, som också framgår av exempelvis Riksbankens studier.

¹¹⁰ Se Riksbankens hemsida, statistik om sedlar och mynt

I en situation där el- eller kommunikationsnäten inte fungerar skulle det i dagsläget inte vara möjligt att komma åt kontomedel från uttagsautomater och inte heller från de flesta bankkontor då de inte längre håller eller hanterar kontanter. De kontanter som finns i cirkulation är därför de som finns tillgängliga för allmänheten, åtminstone initialt i en krissituation. Av den anledningen har bland annat Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap¹¹¹ (MSB) och Riksbanken¹¹² uppmanat invånare i Sverige att ha tillräckligt med kontanter i hemmet för att kunna genomföra de nödvändigaste inköpen under en veckas tid.

Kontanterna ska användas för att bytas mot varor eller tjänster vilket kräver att den som säljer dessa ska kunna ta emot dem. Utan el- eller internet är det inte alla som är förberedda för att enbart kunna ta emot kontanter. Bland annat finns det lagkrav på att en säljare ska kunna lämna kvitto på ett genomfört köp. I betalningsutredningen föreslogs att Skatteverket i händelse av en kris eller vid höjd beredskap ska kunna göra undantag från krav på kassakvitto¹¹³.

Utmaningen för att kontanter ska kunna användas för betalningar i händelse av kris eller vid höjd beredskap är således att även om kontanterna i viss mån finns i samhället, kanske inte betalningsmottagarna har system som klarar av att hantera lagkraven eller fungerar utan el- eller internet. Det är inte heller självklart att det finns system som tillåter uttag av kontanter i uttagsmaskiner för privatpersoner eftersom det inte finns regler för offlinefunktion för betal- eller kreditkort.

9.3 Beredskapen i praktiken

MSB ställer en fråga till läsaren av broschyren ”Om krisen eller kriget kommer”, om hur man ska agera om kortbetalningar eller uttagsautomater inte längre fungerar¹¹⁴. Myndighetens frågeställning är relevant med hänsyn till att om en störning skulle försämra möjligheterna att betala med kort eller göra uttag av kontanter, skulle det i dag vara svårt att genomföra transaktioner för

¹¹¹ MSB:s broschyr ”Om krisen eller kriget kommer”

¹¹² Se bland annat Riksbanken, Betalningsrapport 2022

¹¹³ SOU 2023:16, Staten och betalningarna.

¹¹⁴ MSB, 2018, Om krisen eller kriget kommer, s. 5

normal konsumtion annat än med eventuella kontanta medel som redan finns hos konsumenterna. I dag finns det ingen allmän möjlighet att betala för ett köp med ett betalkort om det saknas internetuppkoppling mellan betalningsmottagarens kortterminal och banken, eller genomföra köp med kontanter om kassakvitto inte kan lämnas som en följd av störningar i kassasystemen.

Betalningsutredningen lämnade i sitt slutbetänkande förslag på hur en lösning för offlinebetalningar skulle kunna genomföras samt ett förslag om att undantag från kassaregisterlagen skulle kunna beslutas av Skatteverket om det fanns behov av det¹¹⁵. I dagsläget har dock dessa förslag inte blivit genomförda.

Betalningar i kris kan liknas vid digitalt utanförskap

Ett sätt att beskriva vad konsekvenserna skulle vara vid en större incident som slår ut hela eller delar av de elektroniska system som behövs för att genomföra elektroniska betalningar är att observera de omständigheter som råder för de grupper som i dag befinner sig i digitalt utanförskap. Den stora skillnaden mellan en normalsituation och en situation där elektroniska betalningar inte fungerar är att alla som tidigare använt sig av dessa betalsätt nu är i samma situation som de i digitalt utanförskap.

Betalningar kommer alltid att behöva göras på ett eller annat sätt, och utan ett system som kan hantera transaktioner utan el eller andra kommunikationer riskerar även de 9 av 10 som normalt hanterar betalningar elektroniskt att stå utan möjlighet att genomföra dessa. De som i dag har problem att betala kontant, kan ironiskt nog vara de som är bäst rustade för en incident eller kris, under förutsättning att de har kontanter tillgängliga och vet var det normalt går att betala kontant.

MSB har sedan 2018 uppmanat allmänheten att hålla ett tillräckligt lager med kontanter hemma, tillsammans med rekommendationen att ha konton i flera banker med betalkort kopplade till dem.¹¹⁶ Arbetet med att informera allmänheten om vikten av att vara beredd på en oförutsägbart situation fick extra mycket uppmärksamhet i samband med utbrottet av Covid-19

¹¹⁵ SOU 2023:16, Staten och betalningarna

¹¹⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2018, Om krisen eller kriget kommer, s. 11, samt information på [Betalningar och kontanter i kris \(msb.se\)](https://www.msb.se/om-oss/beredskap/beredskapsplaner/beredskapsplaner-for-individer)

pandemin 2020 och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022. Kriserna som uppstod utspelade sig på olika sätt där det vid utbrottet av pandemin gav en nedgång i uttagen av kontanter på grund av rädsla för smittspridning via kontanter samt en minskad rörlighet i samhället och när Ryssland invaderade Ukraina gjordes större uttag av kontanter än vanligt och mängden sedlar och mynt i cirkulation ökade¹¹⁷. Under våren 2022 ökade mängden sedlar i cirkulation med ca tio procent. Betydelsen av kontanter som en trygghet när osäkerheten i omvärlden ökar har även belysts av den Ukrainska centralbanken¹¹⁸, med budskapet att kunna förvalta över egna medel i fysisk form är viktigt för att känna större trygghet i en utsatt och stressad situation.

Betalningar är en samhällsviktig tjänst, oavsett om den sker digitalt eller analogt, och enligt vissa är det i slutändan upp till staten att ta ansvaret för att alla ska kunna genomföra betalningar. Staten har ett stort ansvar för de invånare som bor i Sverige, och ska då också ta ett stort ansvar för att alla som bor här ska kunna betala.

Staten kan ta det ansvaret på olika sätt. Från bland annat bankerna har det föreslagits att staten ska finansiera kostnaden för kontanthantering i Sverige, medan det från andra håll föreslås att den bästa lösningen är att kontanta betalningar inte ensidigt ska kunna avtalas bort¹¹⁹.

9.4 Bankernas centrala roll i betalningssystemet

Bankerna står bland mycket annat för att tillhandahålla konton och tjänster till de konsumenter och företag som behöver dessa för att hålla medel på konto och genomföra betalningar. Den centrala rollen i det finansiella systemet med stor frihet att utforma tjänsteutbudet har lett fram till ett mycket effektivt och lönsamt system där flera delar av den finansiella infrastrukturen samägs och tillhandahålls av bankerna själva snarare än av statliga- eller från bankerna fristående aktörer.

De banker som omfattas av kraven i lagen om betaltjänster med skyldighet att tillhandahålla platser för konsumenters uttag av

¹¹⁷ Sveriges Riksbank, Statistik om sedlar och mynt, [Sedel- och myntstatistik | Sveriges Riksbank](#)

¹¹⁸ Dagens Nyheter, Ukrainas centralbankschef på seminarium på Riksbanken, 2024-07-04

¹¹⁹ Se bland annat Bankomat AB:s pressmeddelande och remissvar på betalningsutredningen

kontanter och dagskassainsättning för företag och föreningar har valt att avveckla den egna verksamheten för detta och gå samman för att lösa skyldigheterna i det samägda bolaget Bankomat. Bankomat har på uppdrag av sina ägare ansvar för att uppfylla de skyldigheter som tillskrivs bankerna för att upprätthålla en grundläggande infrastruktur för kontanttjänster.

9.5 Har kontanterna en roll att spela för upprätthållen funktionalitet i betalsystemet?

Beredskap i betalningssystemet behöver byggas upp av ett antal olika alternativ som har förmåga att fungera när andra alternativ eller system utsätts för prövningar eller slås ut av olika anledningar. För betalningar finns det i dag flera olika alternativ för den som vill betala eller få betalt där alla varianter på lösning innebär olika funktioner och särdrag. Kontanter är det enda alternativet som är allmänt accepterat i en betalningstransaktion, där varken el eller internet är nödvändigt för att avveckla betalningen. Att kontanter kan användas ”off-grid” innebär dock inte att de är den enda lösningen för att upprätthålla förmågan att betala i händelse av en kris eller höjd beredskap eftersom även kontanter i många fall är beroende av att stödsystemen för uttag eller kassor fungerar, vilka i sig kan vara beroende av el eller internet.

9.5.1 Lärdomar från Ukraina

Praktiska exempel på långvariga utmaningar i betalningssystemens funktionssätt är sällsynta. Det främsta exemplet som brukar tas upp är funktionen i det ukrainska betalningssystemet som utsattes för stora utmaningar i samband med den fullskaliga invasion som skedde under våren 2022. I samband med invasionen och det krig som utbröt utsattes infrastrukturen för såväl betalningar, elektricitet och internet för betydande utmaningar. Den ukrainska ekonomin var före invasionen till betydande majoritet beroende av kontanter för betalning i handeln. Den Ukrainska centralbanken hade innan invasionen dock redan genomfört betydande förberedelser inför hotet om krigsutbrott i landet, bland annat hade stora delar av infrastrukturen för kortbetalningar flyttats utanför landets gränser

och utnyttjandet av molntjänster hade ökat markant. När invasionen blev ett faktum togs även beslut om att införa gränser för uttag av kontanter och invånare uppmanades använda kort för betalningar där möjligheten för det fanns. En stor anledning till varför begränsningar i tillgången till kontantuttag infördes var att minska risken för så kallade bankrusningar och att begränsa behoven av transporter av kontanter.

Den ukrainska centralbanken NBU har dock varit angelägna om att även kontanta betalningar fortsatt ska fungera, mycket av anledningen till det är kontanternas funktion som betalmedel när el- eller andra kommunikationsnät inte fungerar som normalt samt för allmänhetens upplevda trygghet och förtroende för pengarnas värde. NBU har understrukt värdet i att kunna ta ut besparingar från bankkonton och hålla dessa i kontanter som en stor trygghet för befolkningen.

För att illustrera hur utvecklingen för betalningssystemet i Ukraina har utvecklats sedan Rysslands fullskaliga invasion, har konsultföretaget Trinovo sammanställt en analys ned uppgifter från den Ukrainska centralbanken, ECB och Mastercard. I Trinovos analys pekar utvecklingen på en stark utveckling för elektroniska betalmedel i den ukrainska ekonomin, men att kontanter fortsatt är en mycket viktig del för allmänhetens betalningar. Totalt pekar utvecklingen mot att såväl antalet uttagsautomater som antalet uttag från dessa har sjunkit sedan krigsutbrottet, men att storleken på uttagen har blivit högre. Kortbetalningar och andra elektroniska betalningsmedel har blivit viktigare i Ukraina, liksom i de flesta andra länder men i analysen menar Trinovo på att det sammantaget inte finns belägg att påstå att kortbetalningar stärkt sin ställning på grund av kriget trots uppmaningar och incitament för handeln att öka de digitala betalningssätten.¹²⁰

Exemplet från Ukraina kan visa på hur olika betalsätt kan fungera parallellt för att bygga redundans i systemen så att betalningar ska kunna genomföras även om enskilda system är drabbat av störningar. Kontanter är i dag fortfarande ett viktigt betalsätt i Ukraina, men det har också blivit viktigt att de kontantfria betalsätten fungerar parallellt. Kritiker till kontanternas roll i beredskapsarbetet i betalningssystemet påpekar ofta att korttransaktionerna i Ukraina har fungerat mycket väl under hela

¹²⁰ Trinovo Consulting insights, Betalningar i Ukraina – effekter av krigsutbrottet

krigsförloppet och därför skulle behovet av kontanter i en krissituation vara överdrivet. Det finns dock betydande skillnader mellan Sverige och Ukraina som gör att argumenten kring elektroniska betalmedels funktion i en kris- eller krigssituation inte är direkt jämförbara. Ukraina gjorde under flera år förberedelser för att på mycket kort tid flytta kortbetalningsinfrastrukturen utanför landets gränser och utnyttja molntechnologi för att upprätthålla funktionen i systemen. I Sverige har inte samma förberedelser gjorts, och funktionaliteten är inte heller testad för att täcka alla scenarier som kan uppstå.

9.6 Bedömningar

Vanliga argument som läggs fram för att stärka beredskapen i betalsystemet är bland annat att staten ska finansiera bankernas kostnader för kontanter eller att det ska införas lagkrav på att alla betalningsmottagare ska acceptera kontanter.

Att finansiera bankernas kostnader för kontanthantering är ett inte helt orimligt förslag, men man kan ställa frågan om vilka delar som ska erhålla subventioner och hur det i så fall kan innebära att finansieringen utgör statsstöd på en marknad där fler företag konkurrerar eller kan konkurrera. Staten finansierar och subventionerar redan i dagsläget kostnaderna för kontanthantering i betydande omfattning genom Riksbanken och dess tjänster mot banker och värdebolag.

Att införa lagkrav på att alla betalningar ska kunna genomföras med kontanter förefaller inte heller orimligt för att uppnå förutsättningar för att kontanter ska kunna fortsätta att fungera som betelsätt, men kommer med förhållandevis stora konsekvenser för de företag och betalningsmottagare vars verksamheter inte är utformade för att hantera ett sådant krav. Det finns ett stort värde i att begränsa lagstiftning och reglering av privat näringsverksamhet till det mest nödvändiga för att minska risken för överreglering som driver kostnader för såväl samhälle som enskilda aktörer. För beredskapssyften bedömer utredningen att det skulle göra mer skada än nytta att påföra krav på samtliga betalningsmottagare att genom krav tvingas acceptera kontanter. Beredskap innebär att vara beredd på ett stort antal scenarier, och där fyller kontanter en roll men krav

behöver ställas på samtliga betalningsalternativ för att även de ska kunna fungera om störningar uppstår.

Beredskapen i samhället, och då i synnerhet den för betalningar behöver fungera under normaltid för att kunna upprätthållas i händelse av kris eller höjd beredskap. Det är då viktigt att infrastrukturen tillåter för en tillräckligt effektiv hantering samt att den finns kvar som efterfrågat alternativ. Möjligheten för företag eller andra betalningsmottagare att göra insättningar av dagskassor är därför av central betydelse för att kontanter fortsatt ska accepteras i handeln. I Sverige finns det enligt utredningens bedömning ett motstånd mot att införa en allmän plikt att ta emot kontanter vid alla försäljningsställen, dels på grund av säkerhetsproblem kopplat till kontanter men i synnerhet kopplat till kostnader och administration för hanteringen av dagskassor. Därför ser utredningen att beredskapen i betalningssystemet där kontanter fortsatt är en viktig del, bäst upprätthålls genom att förtydliga vilket ansvar som bör vila på de största bankerna att garantera funktion och tillgänglighet till kontanthanteringstjänster gentemot betalningsmottagare till ett skäligt pris.

Ansvar för upprätthållandet av kontanthantering och tryggsädd tillgång till kontantjänster har sedan tidigare fastslagits att det åligger de banker med inlåning från allmänheten om minst 70 miljarder kronor. Statens ansvar för kontantförsörjning och betalningssystemet, utöver regleringsmakten hos lagstiftaren, vilar i huvudsak på Riksbanken som genom riksbankslagen har ansvar för att driva ett nationellt nät av kontantdepåer och ska enligt lagen bidra till att sedlar och mynt finns tillgängligt i hela landet. Ställningstagandena från riksdag och regering i frågan om ansvarsfördelningen för tillhandahållandet av kontantjänster är därför inte en fråga som behöver avhandlas inom ramen för den här utredningen.

Politiska ställningstaganden har tagits om att kontanter fortsatt ska ha ställning som lagligt betalningsmedel och finnas kvar som betalningsmedel under överskådlig framtid, bland annat på grund av beredskapsskäl, inkluderingsperspektivet och för att erbjuda allmänheten ett betalmedel utgivet av staten.

10 Utredningens förslag, bedömningar och medskick

10.1 Acceptans av kontanter

Förslag: Utredningen föreslår att det ska fastställas i lag genom tillägg i lagen om betaltjänster att livsmedel, apoteksvaror och offentligrättsliga avgifter ska kunna betalas kontant. En övre gräns för kontanta betalningar föreslås på motsvarande 0,1 prisbasbelopp, varav högst 25 stycken mynt, där en betalningsmottagare inte är skyldig att acceptera betalningar över den nivån.

Skälen för utredningens förslag:

Utredningen ser att det vilar ett stort samhällsansvar på försäljare av livsnödvändiga varor och på betalningsmottagare som erbjuder offentligrättsliga tjänster. Att som invånare i Sverige kunna betala för de allra viktigaste varorna och tjänsterna, såsom mat, medicin och avgifter från myndigheter eller den som agerar myndighet ska vara en självklarhet för alla som bor i landet oavsett vilka betalmedel som används. Utredningen har gjort bedömningen att det i nuläget är viktigt att inte gå för brett med en skyldighet att acceptera kontant betalning då det kan påverka näringsfriheten i för stor omfattning. Sverige har en lång tradition av att låta marknadens parter ta ansvar för att balansera behoven mellan köpare och säljare genom avtal, och att reglering i detaljfrågor ska undvikas om det inte är nödvändigt. Avtalsfriheten har dock inte samma tradition när det gäller ett betalningsförhållande mellan allmänheten och det offentliga som erbjuder service i rollen som myndighet och därför bör sådana aktörer omfattas av högre krav, även om servicen utförs av privata

aktörer såsom exempelvis fordonsbesiktning. Även försäljare av direkt samhällsbärande eller livsuppehållande varor och tjänster ser utredningen som en grupp där avtalsfrihet och näringsfrihet inte nödvändigtvis kan ges samma utrymme som icke samhällsbärande eller livsuppehållande varor och tjänster. Samhällets övergripande beredskap i händelse av en oförutsedd störning i elektroniska betalsystem eller om en kris uppstår som följd av naturfenomen eller väpnad konflikt är viktig att beakta när frågan om möjligheten till kontanta betalningar ska utvärderas. För att funktionen i betalningssystemet ska kunna garanteras i händelse av störningar är det en grundläggande förutsättning att det finns strukturer som upprätthålls under normaltid, och att det är system som används i vardagen. Utredningens förslag syftar till att säkerställa en grundläggande lägsta nivå upprätthålls för allmänhetens möjlighet att betala med kontanter för de varor och tjänster som är av den mest grundläggande behovsnaturen, samt att det ska finnas ett balanserat ansvarsförhållande mellan det offentliga och det privata.

Utredningens bedömning om vilka skyldigheter som bör fastslås i föreskrifter om skyldigheten att acceptera kontanter listas nedan. De betalningsmottagare som enligt förslag i denna utredning ska acceptera kontantbetalning ska vara skyldiga att göra det:

- På fysiska och bemannade platser där betalning normalt kan genomföras med allmänt gångbara betalmedel
- Mellan klockan 06.00 och 20.00 under dygnet
- På platser där säkerheten för verksamhetens personal med rimliga medel kan upprätthållas
- Om de omfattas av krav på att anlita extern revisor

Livsmedelsförsäljning

Livsmedelsförsäljare finns inom ett stort spann av verksamhetstyper och alla verksamheter som säljer livsmedel är inte att beteckna som renodlade livsmedelsbutiker. Det finns till exempel försäljningsställen som i huvudsak säljer andra produkter än sådana som avses för födokonsumtion, vilka utredningen inte avser ska träffas av regleringen. Utredningen bedömer att en rimlig gräns för

skyldigheten att omfattas av krav på acceptans av kontanter vid ett fysiskt försäljningsställe som kan kännetecknas som fullsortimentsbutik för livsmedel bör dras vid minst 50 procent av försäljningen räknat som omsättning ska vara för livsmedel¹²¹. Mindre livsmedelsbutiker av kioskkaraktär, specialbutiker, bagerier, caféer och restauranger bedöms inte falla inom kravet som föreslås då dessa normalt sett inte är att klassa som fullsortimentsbutiker för livsmedel och i många fall inte bedöms omfattas av krav på extern revisor. Det kan vara så att vissa butiker med varierat sortiment i utbudet såsom lågprishandlare med fokus på exempelvis hushållsprodukter, trädgårdstillbehör eller andra varugrupper än livsmedel kan omfattas av krav på kontantacceptans om deras omsättning som är hänförlig till livsmedel överstiger 50 procent och om sortimentet är tillräckligt varierat för att kännetecknas som fullsortimentsbutik. Detta kan vara en effekt som gör att en sådan butik behöver fortsätta erbjuda kontant betalning, alternativt upprätta möjligheten för konsumenter att betala kontant om det inte finns på plats vid tidpunkten för ett ikraftträdande av förslagen i utredningen. Utredningens bedömning är dock att det skulle röra sig om undantagsfall.

I många livsmedelsbutiker av större karaktär (och i viss mån även i mindre och medelstora butiker) finns det utöver ett huvudsakligt sortiment av livsmedel även normalt även kompletterande bassortiment av hushållsgeråd, kläder och andra produktgrupper samt enklare servering av caféprodukter. Detta kan utgöra värdefulla möjligheter för de personer som saknar tillgång till elektroniska alternativ för inköpt och betalning för den typen av varor och tjänster.

Offentligrättsliga avgifter

Som utredningen bedömer det är det redan i dag fastställt i rättspraxis och i rättsutredningar att offentligrättsliga avgifter ska kunna betalas kontant vid samma plats som betalning för avgiften kan göras med andra allmänt gångbara betalmedel. Att som utredningen föreslår fastställa i lag att detta ska kunna göras får inte någon juridisk påverkan på vare sig betalningsmottagare eller för

¹²¹ Livsmedelsförsäljning enligt samma definition som omfattas av momssats om 12 procent

allmänheten, men fastställer ett rättsförhållande som trots tydlig praxis ändå råder osäkerhet kring. I synnerhet myndigheter, myndighetsägda företag eller privata aktörer som mot betalning utför myndighetsuppdrag gentemot allmänheten där betalning för tjänster erbjuds med allmänt gångbara betalmedel ska acceptera betalning med kontanter.

Betalningsutredningen lämnade i sitt slutbetänkande ett liknande förslag¹²², där skyldigheten för en betalningsmottagare som tar ut avgifter för offentligrättsliga tjänster ska vara skyldig att acceptera kontanter. Skyldigheten skulle enligt Betalningsutredningen gälla för myndigheter eller den som utövar myndighet, vilket även denna utredning bedömer som en rimlig skyldighet i synnerhet då det gäller ett förhållande mellan det offentliga och dess invånare. Betalningsutredningen ville i sammanhanget även gå längre och inkludera även tjänster som tillhandahålls genom offentlig finansiering, men i det avseendet ser denna utredning inte att det finns skäl att gå vidare med förslag då det kan leda till komplicerade gränsdragningar om vad som ska inkluderas i offentlig finansiering.

Utöver en skyldighet att acceptera kontanter som betalningsmedel för offentligrättsliga avgifter anser utredningen att det offentliga, inklusive offentligt ägda eller finansierade verksamheter, bör ta ett större ansvar för att hantera kontanter i de fall de inte gör det i dag. Det offentliga inslaget i samhället existerar för att allmänheten på lika villkor ska få tillgång till grundläggande service och tjänster vilket också bör innebära att alla har rätt att betala för tillgång till detta oavsett om betalningen sker med kontanter eller andra betalmedel.

Varor eller tjänster som tillhandahålls på apotek med tillstånd från Läkemedelsverket

Med utgångspunkt i utredningens bedömning att allmänheten ska kunna betala för de mest grundläggande varor och tjänster ligger det i linje med utredningens direktiv att lämna ett förslag om att fysiska och bemannade apotek med tillstånd från Läkemedelsverket ska omfattas av ett krav om att acceptera kontant betalning för det sortiment som saluförs. Utredningen delar den bedömning och

¹²² SOU 2023:16, Staten och betalningarna, s. 77

förslag som lämnades i Betalningsutredningens slutbetänkande om att läkemedel inom högkostnadsskyddet ska kunna betalas kontant, men med tillägget att även övrigt sortiment också ska inkluderas inom kravet. Det kan om möjligt vara lika viktigt för allmänheten att läkemedel eller egenvårdsprodukter som säljs receptfritt över disk på ett apotek där det kan göras i samråd och konsultation med kvalificerad personal, kan göras med kontanter med samma rätt som de läkemedel som ordinerats via receptförskrivning från en läkare. Att allmänheten har kunskap om att det går att betala med lagliga betalmedel på alla fysiska apotek ger enligt utredningen goda förutsättningar för att upprätthålla beredskapen i kontantkedjan och förutsägbarheten för var kontanter alltid ska gå att använda.

Beloppsgräns för acceptans av kontanta medel

Utredningens förslag innehåller en gräns om att en betalningsmottagare inte ska vara skyldiga att acceptera en betalning i kontanter om summan överstiger en summa om 0,1 prisbasbelopp¹²³ varav högst 25 mynt. Nivån är satt för att begränsa risken för omfattande betalningar i kontanter för betalningsmottagare som normalt inte hanterar betydande summor sedlar och mynt. Det minskar riskerna med stora dagskassor som annars potentiellt skulle kunna vara attraktiva mål för kriminella aktörer. Utredningen har inte heller som mål att alla varor ska kunna köpas med kontanta medel, utan att de mest grundläggande behoven ska kunna betalas för med sedlar och mynt. I dagsläget finns det inga tecken på att det finns ett behov av möjligheten att göra större betalningar med kontanta medel, då dessa i huvudsak används för mindre transaktioner. Eventuellt kan en sådan gräns också försvåra för de aktörer som avser att utnyttja aktörer med krav på att acceptera kontanter med syfte att bedriva penningtvätt eller annan ekonomisk brottslighet.

10.1.1 Särskilt om drivmedel och andra livsnödvändiga varor

¹²³ Prisbasbeloppet för 2024 är 57 300 kronor. För 2025 är prisbasbeloppets nivå 58 800 kronor.

Definitionen av livsnödvändiga varor är svår och saknar definition. För vissa konsumenter innebär livsnödvändiga varor och tjänsten en sak, medan det kan betyda helt andra saker för någon annan. En produkt som ofta klassas som livsnödvändig när diskussionen om det pågår är drivmedel till fordon, vilket också direkt påtalas i utredningsdirektiven. Drivmedel är enligt utredningen viktigt för många som är beroende av att transportera sig med ett fordon som drivs av flytande bränsle och kan ha stor betydelse i händelse av akut kris. Enligt utredningen är dock den pågående transitionen mot en elektrifierad fordonsflotta ett betydande faktum som riskerar att pådriva den redan pågående "mackdöden". Skulle drivmedelsförsäljare omfattas av en plikt att acceptera kontanter finns risk att framför allt små franchisedrivna serviceställen snarast skulle lägga ned verksamheten på grund av kostnads- och säkerhetsskäl. Många verksamheter för drivmedelsförsäljning ligger avsidet och verksamheten bedrivs med ett fåtal anställda på plats. De drivmedelsförsäljare som vill fortsätta erbjuda kontant betalning ska enligt utredningen ha de bästa förutsättningarna att göra det genom att utredningen också föreslår förtydligade ansvar vad gäller tillgängligheten för kontanta infrastrukturtjänster där reglerade banker måste erbjuda lämpliga och behovsanpassade tjänster för dagskassor och växeltjänster.

Utredningen lämnar en bedömning och medskick till regeringen om att offlinefunktion för betalkort är en lämpligare väg att gå för att säkerställa betalningsmöjligheter för exempelvis drivmedel, då det skulle omfatta inte bara flytande drivmedel utan även möjliggöra för de som använder laddbara fordon att köpa energi till sina fordon i händelse av att kommunikationsnät skulle slås ut.

Andra varor som beroende av vilka behov som den enskilde konsumenten har och som för denne person kan upplevas eller klassas som livsnödvändigt går utredningen inte fram med några förslag eller bedömningar kring. Orsaken är dels att definitionsramarna blir för breda, dels att en stor del av frågorna främst rör betalningar i höjd beredskap, där kontanta betalningar i kombination med elektroniska betalningar (online såväl som offline) kan säkra de flesta behoven som bedöms uppstå.

10.1.2 Tillsyn och utfärdande av föreskrifter

För att på bästa sätt uppfylla andemeningen i utredningens förslag förefaller det lämpligt om tillsyn över det nya lagrummet faller på en myndighet med god kännedom om lokala förhållanden. De myndigheter som ligger närmast i åtanke är enligt utredningen de Länsstyrelser som har god lokal förankring i de olika regionerna i landet eller PTS som har bred erfarenhet av regional analys av exempelvis infrastruktur för betalningar. Den myndighet som av regeringen bedöms lämplig som tillsynsmyndighet bör utöver ansvar för att övervaka kontantacceptansen inom utpekade sektorer även utfärda föreskrifter för vilka aktörer som omfattas och vilka undantag som kan göras. Tillsynsmyndigheten bör även ha kompetens att rådgöra med aktörer som omfattas av krav på acceptans av kontanter om rimliga åtgärder som kan tas för att möjliggöra det på ett effektivt och säkert sätt.

Sanktioner

Sanktioner kan förekomma i olika former och eftersom det föreslås träffa en förhållandevis bred grupp aktörer som bedriver verksamhet inom såväl privat som offentlig sektor behöver eventuella sanktioner träffa dessa på ett korrekt sätt. Det är också utredningens uppfattning att sanktioner för att uppnå ett mål enbart ska implementeras i de situationer där alternativ saknas och inte för att utgöra ett hot mot en näringsidkare eller offentlig verksamhet. Utredningen bedömer frågan om möjlighet till sanktioner mot aktörer som ska acceptera kontanter i enlighet med den föreslagna lagstiftningen inte är nödvändig att ta ställning till i dagsläget utan bör utvärderas löpande av den myndighet som utövar tillsynen, och om behov av sanktioner anses finnas ska en hemställan om det skyndsamt lämnas över till regeringen. Bedömningen är att ett rimligare alternativ initialt är att den myndighet som ansvarar för tillsyn och övervakning av lagrummet ges möjlighet att stötta de aktörer som står inför valet att inte längre erbjuda kontant betalning eller redan har slutat med det med råd om hur de kan möjliggöra kontant betalning på ett effektivt och säkert sätt. Inom samma ramar som frågan om sanktioner för aktörer som inte uppfyller krav på acceptans av kontanter finns det frågor om vilka undantag som bör

kunna göras. Utredningen bedömer att det inte bör finnas en skyldighet att acceptera kontanter i områden som karakteriseras av hög risk att utsättas för rån eller annan brottslighet samt att det ska kunna regleras mellan vilka tider som kontant betalning ska kunna nekas liksom den lagstiftning om kontant acceptans som är implementerad i Danmark.

10.2 Kassaregisterbestämmelser under fredstida kris eller höjd beredskap

Bedömning: Det förslag om bemyndigande i 39 kap. 10 § skatteförfarandelagen (2011:1244) som presenterades i Betalningsutredningens slutbetänkande avseende Skatteverkets möjlighet att göra undantag från kraven från skyldigheter som gäller kassaregister i händelse av en fredstida krissituation eller höjd beredskap bör införas.

Utredningens bedömning: Utredningen gör samma bedömning som den som presenterades i betalningsutredningen¹²⁴ att det är viktigt för den civila beredskapen att handeln kan genomföra betalningar även i händelse av bortfall av el- eller telekommunikation, och därför bör det förslag som presenterades i Betalningsutredningens slutbetänkande avseende Skatteverkets möjlighet att utfärda föreskrifter om kassaregister genomföras. Det är viktigt att det finns en förutsägbarhet för de betalningsmottagare som hanterar kontanter för betalningar också har klara förutsättningar att agera inom lagens ramar. Möjligheten för Skatteverket att göra undantag från krav om kassakvitto i händelse av kris eller krig som påverkar betalningsmottagares drift och kassasystem är därutöver viktigt även för att upprätthålla försörjningen av livsnödvändiga varor och tjänster utan tillgång till el- eller telekommunikation under förutsättning att en betalningsmottagare fortfarande tekniskt kan ta emot betalningar i kontanter.

Eftersom utredningen inte ser ett behov av alternativ utformning av bestämmelsen hänvisas därför direkt till det förslag på författning,

¹²⁴ SOU 2023:16, Staten och betalningarna, avsnitt 11.9.3

författningskommentarer och motiveringar som presenterades i Betalningsutredningens slutbetänkande.

10.3 Kontant betalning av skatt

Bedömning: Betalningsutredningen lämnade i sitt slutbetänkande förslag om att skatter som omfattas av 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen skulle kunna betalas med kontanter upp till 0,25 PBB.

Utredningens bedömning: Betalningsutredningens förslag om att kunna göra skatteinbetalningar med kontanter bör genomföras, då det är även denna utrednings bedömning att lagliga betalmedel utgivna av staten generellt ska gå att använda för att göra sig skuldfri mot staten. Eftersom utredningen inte ser ett behov av alternativ utformning av bestämmelsen hänvisas därför direkt till det förslag på författning, författningskommentarer och motiveringar som presenterades i Betalningsutredningens slutbetänkande.

10.4 Infrastruktur för kontanter

Förslag: Utredningen föreslår att det införs ett tydligare krav på de banker som redan i dag omfattas av krav att tillhandahålla platser för kontantuttag samt insättning av dagskassa att vara skyldiga att erbjuda tjänster som är lämpliga och behovsanpassade för användaren. Utredningen föreslår att konsumenterna utöver möjligheten att göra uttag av kontanter, även ska ha rätt att sätta in sedlar på konto. Förslag lämnas också om att betalningsmottagare ska kunna deponera dagskassar på ett lämpligt och behovsanpassat sätt samt få tillgång till tjänster för växelkassa. Tredjepartsaktörer med banktillstånd föreslås att på skäligen villkor få tillträde till de tjänster för kontanter som reglerade banker tillhandahåller i egen regi eller genom ombud för att möjliggöra för konkurrens i tjänsteledet.

Skälen för förslaget: För att kontanter ska kunna användas som betalningsmedel krävs det tillgång till kontanter för konsumenter samt att den som tar emot sedlar och mynt för en betalning också har goda möjligheter att sätta in dessa på konto. De förslag som presenteras i utredningen syftar till att justera och förbättra funktionen för kontanter på samma sätt som befintlig lagstiftning avsåg att göra i förarbetena och sedan 2021 implementerats. Förslagen ligger i linje med de bedömningar som regeringen gjorde om ansvarsfördelningen av den svenska kontantkedjan, där bankerna ska vara skyldiga att upprätthålla tillgången till kontanttjänster mot allmänheten och staten ska erbjuda tillgång till sedlar och mynt mot bankerna. Motsvarande ansvarsfördelning med skyldigheter för större banker att tillhandahålla kontanttjänster fastställs även i andra länder med bedömningen att det är en del av deras kärnuppgift som tillhandahållare av betal- och kontotjänster mot allmänheten. Förslaget som utredningen lägger fram innebär att de banker som omfattas av regleringen behöver ta ett större helhetsansvar för att funktionen i hela betalsystemet kan upprätthållas, även för kontanterna.

Utredningen bedömer i konsekvensutredningen (avsnitt 11.5.1) att förslagen, beroende på hur bankerna väljer att leva upp till de skyldigheter som det innebär kan innebära antingen nettokostnader i begränsad omfattning om de väljer att anlita ombud eller nettointäkter om de väljer att utföra grundläggande kontanttjänster i egen regi.

De grundläggande funktioner som utredningen ser behövs för att uppfylla kraven i förslagen på bankernas ansvar för infrastruktur följer under rubrikerna nedan.

Uttagsmöjligheter för konsumenter

Konsumenter ska ha tillgång till möjligheter att göra uttag av kontanter utan kostnad.

1. Platser för kontantuttag ska finnas tillgängligt för konsumenter
2. Tillgängligheten för en statisk plats för uttag ska bedömas enligt samma metod som i dag med en högsta andel av befolkningen

som har längre 25 kilometer till närmaste plats för uttag av kontanter, i dagsläget högst 0,3 procent av befolkningen

3. Limiten per uttag får inte vara lägre än 0,1 prisbasbelopp
4. Limiten för uttag över tid får inte vara lägre än 0,5 prisbasbelopp per 30-dagarsperiod
5. Uttag av kontanter ska vara avgiftsfritt för kunder i svenska banker¹²⁵

Insättning av sedlar för konsumenter

Konsumenter ska ha tillgång till möjligheter att göra insättning av sedlar enligt rimliga villkor och till rimliga priser.

1. Platser för insättning av sedlar på konto ska finnas tillgängligt för konsumenter
2. Tillgängligheten för en statisk plats för insättning ska bedömas enligt samma metod som i dag med en högsta andel av befolkningen som har längre 25 kilometer till närmaste plats för uttag av kontanter, i dagsläget högst 1,22 procent av befolkningen.
3. Limiten per insättning får inte vara lägre än 0,1 prisbasbelopp
4. Limiten för insättning över tid får inte vara lägre än 0,5 prisbasbelopp per 30-dagarsperiod
5. Avgifter för insättning av kontanter får uppgå till högst 1 procent av transaktionens värde.

Insättning av dagskassa och tjänster för växelkassa för juridiska personer

Juridiska personer som hanterar kontanta betalningar ska få tillgång till lämpliga och behovsanpassade tjänster för insättning av dagskassor som har kapacitet att hantera den mängd sedlar och mynt

¹²⁵ Rimliga avgifter för betalkonto med grundläggande funktioner får tas ut av kunden som en del av dess kundengagemang enligt lag (2010:751) om betaltjänster 4 kap. 4 §

som inkommer genom konsumenters betalning för varor och tjänster.

1. För de betalningsmottagare som har behov av insättning av sedlar och mynt på konto ska reglerade banker tillhandahålla lämpliga och behovsanpassade alternativ för deponering av dagskassar vid eller i närhet till verksamhetsplatsen i egen regi eller genom avtal med ombud för såväl sedlar som mynt upp till åtta¹²⁶ prisbasbelopp per betalningsmottagare och dag. Exempel på tjänster som kan utgöra lämpliga och behovsanpassade är bland annat (men inte exklusivt):
 - Upphämtningstjänster av kontanter vid försäljningsstället
 - Smarta kassaskåp placerade hos, eller i nära anslutning till försäljningsstället
2. Statiska platser såsom (men inte exklusivt) serviceboxar med funktion för insättning av sedlar och mynt kan erbjudas som alternativ i de fall det är en lämplig och behovsanpassad lösning för de betalningsmottagare som inte är i behov av tjänster enligt första punkten.
3. En statisk plats som omfattas av privatpersoners möjlighet att göra insättning av sedlar ska kunna användas av juridiska personer enligt samma villkor som privatpersoner.
4. En statisk plats för insättning av dagskassa får inte stå otillgänglig i mer än 72 timmar
5. Limiter för deponerade kontanter ska anpassas till de behov betalningsmottagare har för insättning av dagskassa
6. Juridiska personer ska utan hinder kunna göra uttag från konto eller genom köp få tillgång till tjänster för växelhantering. Det innebär enligt utredningen att växel i form av mynt och sedlar i mindre valörer på ett enkelt och prisvärt sätt ska vara tillgängliga i hela landet. Tjänsten kan utföras antingen genom service på fysisk plats eller genom tjänster på distans.
7. Avgifter för:

¹²⁶ Prisbasbeloppet för 2024 är 57 300 kronor, vilket skulle innebära att en betalningsmottagare med behov av större dagskassainsättningar ska kunna deponera upp till 458 400 kronor per dag.

- att deponera dagskassa vid en allmänt tillgänglig statisk plats får uppgå till högst 1 procent av transaktionens värde.
 - tjänster utöver allmänt tillgängliga statiska platser får inte överstiga 2 procent av transaktionens värde.
 - för att tillhandahålla tjänster för tillgång till växelkassa får enligt utredningens förslag inte överstiga det högsta värdet av antingen 150 kronor eller fem (5) procent av transaktionens värde.
 - tjänster för insättning av dagskassa får inte variera i olika delar av landet.
8. Tredjepartsaktörer med banktillstånd i Sverige ska på skäligen villkor få tillgång till de tjänster och infrastruktur som reglerade banker tillhandahåller i egen regi eller genom ombud för grundläggande kontanttjänster.

Upprätthållandet av fungerande kontantinfrastruktur

I dagsläget sker en förhållandevis snabb utveckling där möjligheten att göra insättningar av dagskassor i praktiken försämras för de företag som inte har förutsättningar att köpa upphämtningstjänster från ett värdebolag och därmed är tvungna att använda automatiserade tjänster för insättning av dagskassor. Utredningen bedömer att det är av största vikt att mekanismerna i kontantkedjan upprätthålls och att ett helhetsansvar vilar på de banker som redan i dag är skyldiga att tillhandahålla grundläggande kontanttjänster. Detta blir synnerligen angeläget eftersom i princip alla betalningsmottagare med behov av insättning av dagskassa i dag är helt beroende av det oreglerade bolaget Loomis tjänster. Utan Loomis verksamhet, eller en motsvarande verksamhet i bankernas egen regi, bedömer utredningen att kontanterna inte längre kommer att kunna fungera som betalmedel i Sverige. Därför ser utredningen att bankerna antingen genom avtal med Loomis, eller genom upprättande av en verksamhet som motsvarar Loomis verksamhet är ett krav för att upprätthålla kontanternas funktion och ställning i landet. Ansvarsförhållandet för tillgången till grundläggande kontanttjänster är redan fastslaget och utredningen ser inte anledning att ompröva det, utan snarare förtydliga vad ansvaret

innebär då det förefaller finnas oklarheter om vad en kontanttjänst ska uppfylla för funktion.

De banker som sedan 2021 omfattas av kraven på att tillhandahålla platser för insättning av dagskassor har i samtliga fall valt att uppfylla lagkraven genom uppdrag till det gemensamägda bolaget Bankomat AB, vars tekniska lösning för insättning inte kan användas för dagskasseinsättning i praktiken. Lagstiftningen från 2021 implementerades utan tekniska krav för att de reglerade aktörerna inte skulle styras mot en teknisk lösning som var onödigt kostnadsdrivande, så att marknadens aktörer själva kunde välja den lösning som var bäst lämpad att säkra betalningsmottagares möjlighet att fortsatt kunna göra insättningar av dagskassor. Dock har det enligt utredningens bedömning lett till en utveckling där tillgången till praktiska lösningar som hade säkrat betalningsmottagarnas möjligheter att göra insättningar minskat. Detta på grund av att reglerade banker inte har prioriterat att efterleva syftet med lagen, utan i stället valt att uppfylla den lägsta tekniska kravställningen. Insättningsautomater hanterar inte större mängder sedlar, och riskerar att bli fulla om de inte töms med tillräcklig regelbundenhet. De hanterar inte heller mynt överhuvudtaget. Insättningsautomaterna kan enbart användas av juridiska personer med begränsad omsättning av kontanter i verksamheten samt av privatpersoner med behov av insättning av sedlar på konto. Den funktionen är viktig att upprätthålla, i synnerhet då samma banker som omfattas av regleringen har försvårat för privatpersoner att göra insättningar av kontanter på fysiska bankkontor.

Att bankerna bedöms som mest lämpliga för att upprätthålla infrastrukturen för kontanttjänsterna i Sverige kan också ses utifrån ett effektivitetsperspektiv. Kostnaderna för bankernas kontanthantering har minskat kraftigt, samtidigt som kontanterna fortsatt går att använda i större delen av landet. Genom att krävställa att funktionen i kontantkedjans infrastruktur ska upprätthållas kan de reglerade bankerna själva avgöra på vilket sätt de vill göra det så att alla betalningsmottagare som fortsatt vill erbjuda möjligheten till kontant betalning också ska kunna göra det på ett effektivt sätt. I och med att utredningen gör bedömningen att infrastrukturen som den ser ut i dag upprätthålls på en nivå som fungerar över lag, kan förslaget genomföras utan tillkommande kostnader för marknaden

som helhet även om kostnader och intäkter för tjänsterna kan behöva allokeras om. Dock kan kostnadsbilden komma att ligga kvar på samma nivå även om användningen av kontanter minskar sett från dagens nivåer eftersom det till viss utsträckning inte är möjligt att effektivisera bort infrastruktur som är nödvändig för kontantkedjans grundläggande funktion.

Avgifter för dagskassetjänster och växeltjänster

En viktig komponent för att företag eller andra betalningsmottagare fortsatt ska kunna acceptera kontanta betalningar är att de på ett kostnadseffektivt sätt ska kunna sätta in dagskassar på konto. Utredningens bedömning är att en skälig nivå på avgiften för juridiska personer att sätta in kontanter på konto vid en allmänt tillgänglig statisk plats för insättning, såsom insättningsautomater eller serviceboxar, inte ska överstiga en (1) procent av transaktionens värde. För dagskassetjänster som tillhandahålls på annat sätt än via allmänt tillgängliga statiska platser för dagskasseinsättning, såsom exempelvis upphämtningstjänster eller smarta kassaskåp, får avgifterna för insättning inte överstiga två (2) procent av transaktionens värde. Växelkassar behöver också kunna hanteras för att en betalningsmottagare ska kunna ta emot kontanta betalningar, och utredningen föreslår en tillåten avgift om det högsta av antingen 150 kronor eller fem (5) procent av transaktionens värde. Det är med andra ord tjänster som betalningsmottagarens bank kan komma att behöva utföra utan lönsamhet för den enskilda tjänsten, om kostnaderna för utförandet överstiger intäkterna. Det är dock utredningens bedömning att de banker som omfattas av den föreslagna regleringen på ett skickligt sätt visat att de kan hantera föränderlig lagstiftning med upprätthållen lönsamhet i sin verksamhet och att en eventuell brist i lönsamhet för en enskild del av verksamheten inte tynger dessa aktörers samlade förutsättningar till en totalt sett lönsam affär.

Storleken på avgifterna i förslaget är härledda från de högsta avgifter som i dagsläget tas ut för nyttjande av tjänsterna. Utredningen ser att det rimligen bör finnas utrymme att ha en avgiftsstruktur som varierar med vilket belopp för dagskasseinsättning eller köp av växelkassa som är aktuellt.

Tillhandahållande av kontanttjänster innebär i huvudsak fasta kostnader, och därför bör avgifter som procentuell andel av transaktionens värde vara lägre vid större transaktioner men utredningen ser ett värde i att sätta en högsta tillåten avgift om en (1) respektive två (2) procent för dagskasseinsättning och 150 kronor respektive fem (5) procent för växelkasseköp för att tillhandahållandet av tjänsterna inte ska kunna prissättas på ett sätt som aktivt försvårar för juridiska personer att hantera kontanta betalningar.

Tredjepartsaktörers rätt till tjänsteanslutning

Utredningen föreslår att den infrastruktur som reglerade banker är skyldiga att upprätthålla ska vara öppen för tredjepartsaktörer (kreditinstitut med banktillstånd i Sverige eller filialer till utländska kreditinstitut) att ansluta sig till med skäligen och konkurrensneutrala villkor. Det är utredningens uppfattning att det i en lag som i sin natur ger upphov till oligopolistiska eller monopolistiska incitament och samordning mellan marknadens största aktörer är centralt att öppna för icke-reglerade konkurrenter att också kunna erbjuda tjänster till lika villkor. Marknaden för kontanthantering och värdebolagstjänster har minskat i takt med att användningen av kontanter har minskat, och utredningen har inte gjort bedömningen att förslagen kommer att få marknaden för kontanttjänster eller kontantanvändningen att öka. Det är dock viktigt att implementering av lagstiftningsförslag som kan verka konkurrenshämmande, öppnar för möjligheten för aktörer att ansluta till de system eller tjänster som erbjuds inom de begränsade ramar som marknaden tillhandahåller inom regleringens skyldigheter.

Tillsyn

Tillsyn av lagrummet vilar i dag på Post och telestyrelsen, som också utfärdar föreskrifter som styr de tekniska kraven för infrastrukturen för konsumenternas möjligheter att ta ut kontanter och betalningsmottagares möjligheter att göra insättningar av dagskassor. Utredningen tar inte ställning i om PTS även i framtiden

ska ha ansvar för såväl tillsyn som utfärdande av föreskrifter för lagen om betaltjänster 9 kap. 1 §, samt betaltjänstförordningen. Dock är kompetensen i PTS verksamhet redan är anpassad för uppdraget. I sammanhanget kan det finnas skäl att framgent undersöka om uppdraget att utföra tillsyn bättre skulle passa en annan myndighet om regeringen ser att det finns bättre lämpade myndigheter som kan utföra uppdraget. Exempel på myndigheter som skulle kunna vara lämpade för tillsynsuppdraget är bland annat:

- Finansinspektionen som är tillsynsmyndighet över de reglerade kreditinstitutens övriga verksamhet, samt ansvarig att driva sanktionsärenden om PTS bedömer att överträdelser mot skyldigheten att tillhandahålla grundläggande kontanttjänster har skett.
- Länsstyrelserna som har en djup förståelse och förankring för regionala förhållanden och ett ansvar att bevaka tillgången till grundläggande betaltjänster.
- Tillväxtverket som utvecklar och tillhandahåller analysverktyget Serviceanalys och Kontantanalys för att kartlägga tillgången till grundläggande tjänster för betalningar, kontanter och samhällsservice.

Geografisk lokalisering av tjänster och sanktioner

I utredningens förslag ligger att den geografiska kopplingen mellan platser för uttag och insättning av kontanter och andelen personer som får ha som längst 25 kilometer till närmaste serviceplats ska:

- Vara oförändrad för privatpersoners möjlighet till uttag av kontanter med högst 0,3 procent av befolkningen som får ha längre än 25 kilometer till närmaste plats för uttag av kontanter
- Kompletteras med krav på att högst 1,22 procent av befolkningen får ha längre än 25 kilometer till närmaste plats för insättning av sedlar på konto
- Ska avskaffas för insättningsmöjligheter för betalningsmottagares behov av dagskassehantering, till förmån för ett krav på reglerade banker att erbjuda lämpliga och

behovsanpassade tjänster för dagskassehantering och växelkassetjänster i hela landet.

Utredningen ser att det finns behov att förändra hur sanktioner ska kunna drabba de banker som är ansvariga för att tillhandahålla grundläggande kontanttjänster antingen i egen regi eller genom avtal med ombud. Förslaget innebär att om inte tjänster enligt betaltjänstlagen 9 kap. 1 § kan det utdelas sanktioner:

- för överträdelser avseende privatpersoners möjlighet att göra uttag av kontanter samt insättningar av kontanter, enligt samma struktur som i dag med beräkning av antal personer som har längre än 25 kilometer till närmaste plats för uttag respektive insättning av kontanter. För närvarande motsvarar sanktionerna 5 000 kronor per person i andelen över 0,3 procent av befolkningen som har över 25 kilometer till närmaste plats för kontantuttag, respektive 1,22 procent av befolkningen som har längre än 25 kilometer till närmaste plats för insättning av kontanter. Den totala sanktionen ska inte överstiga det högsta av:
 1. tio procent av institutets omsättning närmast föregående räkenskapsår eller, i förekommande fall, motsvarande omsättning på koncernnivå,
 2. två gånger den vinst som institutet gjort till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller
 3. ett belopp som i svenska kronor motsvarar fem miljoner euro
- för överträdelser av skyldigheten att erbjuda juridiska personer lämpliga och behovsanpassade tjänster för insättning av dagskassa samt växelkassetjänster bör utformas så att reglerade banker får starka incitament att upprätthålla dessa tjänster på marknaden. Sanktionsavgiften bör enligt utredningen följa samma storlekar som för privatpersoners tillgång till kontanttjänster och utdömas av tillsynsmyndigheten till det belopp som bedöms motsvara graden av överträdelsen och ska inte överstiga det högsta av:
 1. tio procent av institutets omsättning närmast föregående räkenskapsår eller, i förekommande fall, motsvarande omsättning på koncernnivå,

2. två gånger den vinst som institutet gjort till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller
3. ett belopp som i svenska kronor motsvarar fem miljoner euro om tjänsterna inte bedöms motsvara skyldigheterna som åligger bankerna.

Förslagen i utredningen innebär att samma system som används för tillsyn och övervakning av tjänsterna för uttag och insättning av kontanter för privatpersoner kan fortsätta användas utan större anpassning. Även sanktionsmöjligheterna bör hållas på samma nivå som i dagens reglering för att behålla incitamenten för bankerna att erbjuda tjänster mot privatpersoner. Det kommer dock att kräva en högre grad av monitorering och samråd mellan reglerade banker, betalningsmottagare och relevanta myndigheter för att följa upp bankernas åtgärder för upprätthållen funktion i hanteringen av dagskassetjänster och växelkassetjänster. Vad gäller sanktionsmöjligheterna för tjänster gentemot juridiska personer bör den tillsynsmyndighet som regeringen bestämmer ha mandat att ensidigt kunna besluta om vitesföreläggande om bankerna brister i sin skyldighet att erbjuda lämpliga och behovsanpassade tjänster för dagskasseinsättning och växelkassetjänster i hela landet utan att som i dag överföra sanktionsärendet till en annan myndighet för vidare beredning.

Den bedömning som utredningen gör är att det arbete som krävs för att följa upp och utföra tillsyn inte är i den omfattning som skulle innebära ytterligare resursbehov än tillsynens resursåtgång i dagsläget, då infrastrukturen för kontanttjänster redan finns på plats och att det framför allt innebär en löpande dialog med de banker som står under tillsyn samt de betalningsmottagare som har behov av tjänster för dagskasseinsättning.

Länsstyrelserna har enligt utredningen en viktig roll att spela genom uppdraget att bevaka tillgången till grundläggande betaltjänster i Sverige, och har goda förutsättningar att dels själva, dels i samverkan med andra myndigheter såsom PTS verka för att allmänheten fortsatt har fullgod tillgång till de tjänster som regleras i lagen om betaltjänster.

10.5 Riksbankens roll för ett fungerande betalningssystem

Förslag: Riksbankslagen bör kompletteras med ett vidgat mandat för Riksbanken att ansvara för att sedlar och mynt ska kunna användas i hela Sverige. Mandatet ska kunna innefatta åtgärder i egen regi eller som stöd till marknadens aktörer.

Skälen till förslag: Utredningen bedömer att det finns en diskrepans mellan det ansvar som Riksbanken har att alla i Sverige ska kunna genomföra betalningar och de verktyg som finns tillgängliga för banken att använda om en brist i betalningssystemet skulle uppenbara sig. I dagsläget har Riksbanken ansvar för att övervaka funktionen i svensk kontanthantering och kan vid behov rapportera eventuella problem till riksdagen eller genom eget initiativ samordna marknadsaktörer för att komma till rätta med problemen som identifierats. För att en situation likt den för kontanta räkningsbetalningar inte ska uppstå, där ingen marknadsaktör finns som kan eller vill tillhandahålla tjänster mot allmänheten och inget uppenbart myndighetsansvar finns för att fylla det behov som finns av tjänsten, ser utredningen att det är viktigt med en tydlig ansvarsfördelning med Riksbanken som ansvarig myndighet för kontanternas övergripande funktion som betalmedel i betalningssystemet. I de luckor som kan uppstå mellan bankernas ansvar som regleras i lag (inklusive de som föreslås i denna promemoria) och de behov som kan finnas i civilsamhället som faller utanför bankernas skyldighet att tillhandahålla grundläggande kontanttjänster är det rimligt att fastslå på vilken aktör ansvaret vilar. Utredningen har av naturliga skäl inga konkreta exempel på vilka tjänster eller insatser som Riksbanken kan tänkas behöva engagera sig i för att leva upp till det föreslagna ansvaret med mandat att agera för kontanternas funktion som betalmedel eftersom förslaget är framåtsyftande i sin karaktär. Det som dock är viktigt är att Riksbanken representerar statens roll i detta avseende och därmed har en viktig funktion som brygga mellan allmänheten och bankerna om det finns samhällsbärande funktioner som av någon anledning inte längre finns tillgängliga eller riskerar att inom kort försvinna.

10.6 PTS och Länsstyrelsernas uppdrag kring grundläggande betaltjänster

Övervägande: En fråga som är relevant att överväga är om det system som i dag finns avseende övervakning och möjligheten till att lämna ekonomiskt stöd till utförare av grundläggande betaltjänster är syftesenligt.

Utredningens bedömning: Med utredningens förslag om att utöka Riksbankens mandat avseende åtgärder för kontanternas funktion som betalmedel i Sverige är det möjligen en rimlig åtgärd att överföra det ansvar som i dag åligger Länsstyrelserna och PTS avseende bevakning av tillgång till grundläggande betaltjänster och utbetalning av stöd för betaltjänstförmedling till Riksbanken. Motiveringen till en sådan förflyttning skulle kunna vara lämplig att överväga i och med att det ekonomiska stödet som betalas ut till leverantörer av grundläggande betaltjänster har varit konsekvent lågt under flera år, i synnerhet sedan tjänsten Kassagirot utvecklades 2022. Riksbankens föreslagna mandat kan även ge den svenska centralbanken möjlighet att upprätta eller på annat sätt tillse att viktiga tjänster för betalningsförmedling eller liknande tillhandahålls om det inte finns kommersiella alternativ tillgängliga. Med utredningens förslag att ge Riksbanken mandat att på eget initiativ implementera åtgärder eller rikta stöd kan den stödförordning som är gällande i dag vara överflödig. Utredningen tar inte ställning i frågan, utan lyfter upp det som ett övervägande till regeringen att undersöka vidare.

10.7 Kontanter som betalmedel i höjd beredskap

Bedömning: Utredningen bedömer att det är av största vikt att sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken, lagliga betalmedel, fortsatt kan användas för betalning av de mest nödvändiga utgifterna i Sverige. Att upprätthålla funktionen i kontantkedjan under normala omständigheter möjliggör för att kunna hantera utmaningar eller störningar som kan uppstå i elektroniska system med påverkan på andra betalmedel i händelse av en kris eller

under höjd beredskap. Kontanter fyller det viktiga gap som än så länge inte finns alternativa lösningar till om system för elektricitet eller telekommunikation skulle drabbas av störningar. Kontanter har också visat sig vara såväl en trygghet för allmänheten samt ett viktigt alternativ för betalningar under kriget i Ukraina, även om funktionen i elektroniska betalmedel över lag varit god.

Utredningens bedömning: Kontanter är en viktig del av betalningssystemet och har en uppenbar roll att spela för att upprätthålla möjligheten att genomföra betalningar när andra alternativa betalsätt drabbas av störningar. Förmågan för samhället att använda kontanter i stor skala för att genomföra huvuddelen av betalningar i fysisk handel eller som betalning för andra tjänster kan innebära en betydande utmaning. Konsumenter har generellt inte några större mängder kontanter tillgängligt i hemmet för att klara en längre period av störningar i elektroniska betalsystem och handelns förmåga att hantera enbart kontanter skulle innebära en utmaning för tillgången till säker hantering av större mängder sedlar och mynt samt tillgång till växelkassa. Även de delar av kontantkedjan som distribuerar kontanter i samhället skulle ställas inför betydande utmaningar eftersom infrastrukturen i dag är anpassad efter den nivå av kontantanvändning som råder i dag.

Förmågan för att upprätthålla betalningarna i samhället under en krissituation där elektroniska betalningar slås ut helt kommer med största sannolikhet också att drabba möjligheten att såväl betala med kontanter då dessa är beroende av el och kommunikationsnätverk för att fungera, samt att kontantinfrastrukturen inte är dimensionerad för att hantera den mängd kontanta betalningar en sådan situation skulle innebära.

Roller som kontanter spelar för beredskapen i betalningssystemet kommer att vara avhängig den funktionalitet och omfattning de har under en normalsituation. Det innebär att kontanterna på kort eller medellång sikt endast kommer att fungera som betalmedel där de redan accepteras samt vara tillgängliga i den mån det finns platser att ta ut dem. På lång sikt skulle kontanter eventuellt kunna användas i större utsträckning, men i en krissituation som skulle kräva långvarig användning av kontanter

tror utredningen att samhället står inför större utmaningar än vilket betalsätt som ska kunna användas för inköp.

Även driften av infrastrukturen för kontantförsörjning kan i dag stå inför en utmaning om en situation skulle kräva en kraftigt ökad cirkulation och användning av kontanter. Andelen kontanta köp i fysisk handel har stabiliserats kring tio procent, och infrastrukturen har anpassats för att motsvara de behov som gäller i normalläget. Kraftiga fluktuationer i efterfrågan på kontanter, i synnerhet om övriga delar av samhället också upplever utmaningar av varierande slag skulle innebära att de aktörer som distribuerar kontanter behöver utvärdera om det krävs alternativa distributionskanaler än de som finns i dag. Den beredskap som behöver finnas även i den privata delen av kontantförsörjningen kräver sannolikt att planer för tillgänglighet för kontanter utformas i händelse av att uttagsmaskiner inte är tillgängliga för allmänheten. En sådan lösning kan vara att de fysiska bankkontor som fortfarande finns utrustas med säkerhetslösningar, kassor och förvaringsplatser för sedlar och mynt som inte nödvändigtvis kräver samma grad av uppkoppling som uttagsautomater.

Det är viktigt att också tänka på att kriser ser olika ut, är olika långa och kommer med unika utmaningar för samhället. Utredningen ser att kontanter kan spela en viktig roll för betalningar i händelse av kris eller höjd beredskap, men är inte en lösning som säkrar hela betalningssystemets funktion oavsett vilken situation som skulle kunna uppstå. Den främsta egenskapen som kontanter har i händelse av att elektroniska alternativ för betalningar skulle falla bort är att agera som bryggfunktion för vissa typer av betalningar på de platser som redan accepterar kontanter samt har möjlighet att genomföra betalningar utan koppling till el- eller kommunikationsnätverk exempelvis om köp kan göras utan krav på kassakvitto.

Med anledning av att kontanternas funktion i normaltid är avgörande för dess funktion i kristid är det enligt utredningen nödvändigt att införa mekanismer som upprätthåller möjligheten att använda kontanter genom krav på användbarhet och tillgänglighet.

10.8 Offlinefunktionalitet för betalkort

Bedömning: Utredningen anser att det är viktigt att upprätthålla funktionen i samtliga betalsätt och uppmanar därför regeringen att omgående tillsätta en utredning med syfte att föreslå lagar kring offlinefunktionalitet för elektroniska betalningar (betalkort eller andra betalsätt).

Utredningens bedömning: Att kunna betala för sig är en grundläggande funktion som alla i samhället behöver kunna förlita sig på, oavsett om det finns tillgång till el- eller kommunikationsnät. Kontanter är ett av sätten som fungerande betalningar kan upprätthållas på, men i och med den minskande andelen kontanta betalningar som över tid av ersatts av framför allt kort- och mobilbetalningar löser kontanterna inte allt. För att samhället ska kunna öka beredskapen och motståndskraften i hela betalningssystemet är det av högsta vikt att även kortbetalningar fungerar i så hög utsträckning som möjligt. Utredningens bild är att det i dag finns förutsättningar att genomföra kortbetalningar utan tillgång till internet (eller elektricitet, om det finns reservkraft installerad), men att frågan om fördelning av kreditrisk för offlinetransaktioner mellan olika led inte är fastslagen eller vilka aktörer som ska vara skyldiga att erbjuda detta. I bland annat Estland har det föreslagits att försäljare av livsmedel och flytande drivmedel, samt att en andel av uttagsmaskinerna för kontanter ska kunna erbjuda användare och kunder att genomföra korttransaktioner offline. Med en andel av transaktionerna i fysisk handel som genomförs med betalkort omkring 90 procent riskerar det att skapa en hög påfrestning på kontantkedjan i det fall en stor del av dessa transaktioner ska utföras med sedlar och mynt. Den bästa lösningen är därför enligt utredningen att betalkort ska kunna fungera även utan tillgång till telekommunikation, och under vissa förutsättningar även utan el.

10.9 Inkludering och digitalt utanförskap

Bedömning: Bankerna och till vis mån även handeln har avvecklat kontanterna för tidigt och mer behöver göras för att alla i samhället ska kunna genomföra betalningar på lika villkor. Större ansträngning behöver göras från bankernas sida för att bemöta och inkludera de personer som i dag står långt från de digitala alternativen för att hantera sin ekonomi, och handeln behöver ha i åtanke att alla konsumenter inte har förmåga att hantera tjänster för självbetjäning eller andra digitala plattformar för att genomföra köp.

Utredningens bedömning: Utredningens mål har varit att hitta lösningar som möjliggör för att kontanterna fortsatt ska kunna fungera som betalmedel i Sverige på ett acceptabelt sätt i såväl normaltid som om landet skulle uppleva en oförutsedd krissituation. I stora drag anser utredningen att kontanta betalningar fungerar men att vissa förtydliganden av ansvaret för att upprätthålla funktionen i kontantkedjan behövs för att det ska kunna garanteras, vilket lett till att förslag lämnas på de mest akuta områdena. Det finns dock områden där vissa grupper fortsatt kommer att uppleva problem med att genomföra betalningar på ett sätt som är lämpligt för dem, såsom på caféer eller andra platser där kontanter fasats ut i högre omfattning till förmån för digitala alternativ. För att dessa personer, som ingår i en heterogen grupp, ska kunna hantera sin ekonomi och sina liv på ett självständigt sätt och kunna leva i oberoende till andra måste tjänster som ersätter kontanternas funktion utvecklas och tillgängliggöras dessa personer. Antalet personer som inte till fullo kan hantera sin ekonomi utan tillgång till kontanter har inte minskat i den utsträckning som prognostiserats i statliga utredningar som genomförts sedan millennieskiftet, utan har stabiliserats på en nivå mellan fem och tio procent av befolkningen. Dessa personer kan ha svårt att få eller behålla ett bankkonto och därmed sakna tillgång till grundläggande betaltjänster, eller ha svårt att hantera pengar som inte är i fysisk form på grund av exempelvis fysiska eller kognitiva funktionsnedsättningar. Bankerna i Sverige har enligt utredningen ett betydande ansvar för att alla i Sverige ska kunna genomföra betalningar på ett sätt som är lämpligt för dem, och när kontanter i högre utsträckning förlorar den rollen behöver de som

tillhandahåller betalningsinfrastrukturen i Sverige påskynda utvecklingen av tillgängliga alternativ. Det finns sannolikt ingen enskild lösning som bankerna kan tillhandahålla för att lösa utmaningen på vägen till en inkluderande betalningsmarknad, men det går att göra mer än vad som görs i dag. Behovet av tillgång till betalkonton med grundläggande funktioner, om än med begränsad funktionalitet kan vara en del. En annan del av lösningen kan vara att förbättra möjligheten till personlig service på bankkontoren och på så sätt hjälpa de kunder som i dag har svårt att hantera digitala betalningsalternativ. Personlig service på bankkontor kan för en konsument vara en omständlig och förhållandevis kostsam affär där hjälp med att betala enskilda räkningar kan kosta över 100 kronor per räkning även om kunden i fråga har ett konto i banken.

Även inom handeln kan fler företag göra mer för att verka för en inkluderande hållning gentemot konsumenterna, och överväga att erbjuda enklare lösningar för de kunder som önskar betala med kontanter. I vissa fall har självservicekassor blivit ett vanligare inslag som inte alla konsumenter har förmåga att hantera, medan det i vissa fall finns en eller ett par kassor som hanterar kontanter men information om var ibland kan vara svår att hitta. Utredningen har förståelse för att kostnaden för hanteringen av kontanter har ökat och att kraven från exempelvis myndigheter avseende kontroller för penningtvätt har ökat, men behovet av fortsatt kontanthantering och kundernas förutsättningar att betala på det sätt som passar dem är också viktig.

10.10 Räkningsbetalningar

Bedömning: Regeringen bör tillsätta en utredning om möjligheten att genomföra betalningar av räkningar och inlösen av utbetalningsaviser med sedlar och mynt.

Utredningens bedömning: Att genomföra betalningar fungerar bra för de allra flesta genom olika elektroniska eller digitala lösningar, men en andel av befolkningen i Sverige har fortsatt problem. Att genomföra en räkningsbetalning med kontanter kan vara en grundläggande nödvändighet om tillgång till bankkonto saknas eller kunskap om hur digitala hjälpmedel fungerar. Post- och telestyrelsen

är ansvarig myndighet på området och har i uppgift att upphandla tjänster för detta om bedömningen är att det saknas i delar av landet. PTS har sedan hösten 2022 då ClearOns tjänst Kassagirot avvecklades undersökt möjligheten att upphandla en leverantör för kontanta betaltjänster, men inte identifierat en lämplig eller villig aktör för detta. Avsaknaden av kontanta betaltjänster bedöms med några undantag vara omfattande i hela Sverige, och därför behöver alternativa lösningar utforskas utanför ramarna för PTS uppdrag och ansvarsområde. Regeringen bör därför ge en särskild utredare uppdraget att undersöka möjligheten att upprätta ett system antingen inom statens befintliga verksamhet eller bland privata aktörer som ska få ett ansvar för att erbjuda dessa tjänster.

10.11 Alternativa lösningar

Utredningen har under arbetet med att lämna förslag som syftar till att öka användbarheten och tillgängligheten för kontanter övervägt ett antal alternativa lösningar. För att uppnå en rimlig nivå av cirkulation av kontanter där funktionen för kontanter ska kunna upprätthållas i händelse av frestida kriser eller höjd beredskap är det nödvändigt att det förslag som lämnas även ger rimliga förutsättningar för kontanternas funktion under normala omständigheter. Fokus för utredningen har därför varit att lämna förslag som skapar förutsättningar för kontanter att fungera som betalmedel brett i hela samhället, för att på så sätt lösa några av de problem som är uppenbara ur ett inkluderingsperspektiv. Utredningens bedömning är att kontanter som ett alternativ för betalningar när övriga elektroniska betalsätt utsätts för störningar eller begränsad funktionalitet endast kommer till sin fulla rätt om de allmänt accepteras för transaktioner i handeln och tjänstesektorerna.

Följande alternativ har varit de huvudsakliga vägar som utredningen har övervägt för att uppnå direktivets instruktion där särskilt varor av livsnödvändig karaktär såsom livsmedel, apoteksvaror och drivmedel pekas ut.

10.11.1 Lämna utan åtgärder

Utredningen har övervägt att avstå från att lämna förslag för ökad acceptans av kontanter, där det i så fall skulle vara fortsatt upp till varje betalningsmottagare att själva välja om de ska acceptera kontant betalning eller ej. Att avstå från att föreslå ett krav på betalningsmottagare att acceptera kontanter skulle lämna en osäkerhet för framtiden avseende möjligheten att betala med kontanter även för de varor och tjänster där möjligheten i dag är god. Utredningens bedömning har i det fallet varit att det under vissa omständigheter skulle utgöra en betydande risk för att betalningar för viktiga varor och tjänster inte skulle fungera om omfattande störningar inträffar i elektroniska betalsystem samt för de personer som i huvudsak använder kontanter för att genomföra betalningar.

Utredningen har även övervägt frågan om att avstå från att lämna förslag om förtydligat ansvar avseende vissa bankers skyldighet att upprätthålla infrastrukturen för kontanttjänster. På grund av de senaste årens utveckling avseende en nedmontering av centrala tjänster framför allt för insättning av dagskassa, har bedömningen gjorts att det är viktigt att justera kraven utifrån syftet med lagen om betaltjänster som avsåg att upprätthålla tillgången till vissa tjänster, snarare än att driva utvecklingen mot ett tjänsteutbud som inte är anpassat efter användarnas behov. Skulle inga åtgärder genomföras är utredningens bedömning att det skulle accelerera utvecklingen mot att betalningsmottagare i högre utsträckning får svårt att göra insättningar av dagskassor och därmed försvåra för kontanter som gångbart betalmedel.

10.11.2 Brett krav på acceptans av kontanter

I flera länder finns det redan i dag eller har föreslagits att det ska införas breda krav på acceptans för kontanta betalningar för de flesta varor eller tjänster på fysiska platser där konventionella betalsätt accepteras. Att genomföra breda krav på betalningsmottagare att acceptera kontanter är ett effektivt sätt att säkerställa att alla kan betala för de varor och tjänster som de vill köpa, men ställer samtidigt stora krav på betalningsmottagarens möjlighet att hantera de kontanta medel som inkommer. Kostnaden för de betalningsmottagare som i dag inte accepterar kontanter skulle

potentiellt sätt bli hög och frågor om säkerhet för bland annat personal skulle behöva hanteras, utöver det faktum att alla dessa aktörer skulle behöva avtal med ett värdebolag eller bank för inlämning av dagskassa. I det scenariot där alla betalningsmottagare skulle vara tvungna att hantera kontanta betalningar behöver också fungerande system för kontroller av betalningsmottagarnas förutsättningar att uppfylla kraven i regelverken mot penningtvätt och finansiering av terrorism fungera väl. En betalningsmottagare som inte har möjlighet att teckna avtal om insättning av dagskassor som omfattas av krav på att acceptera kontanter för betalningar men utan möjlighet att sätta in dessa på konto, riskerar enligt utredningens bedömning att leda till ökad sannolikhet för att delar av marknaden hittar andra vägar för att avyttra kontanta medel utanför det lagliga systemet.

10.11.3 Offlinefunktionalitet för betalkort

Som alternativ till att föreslå säkerställda möjligheter att betala med kontanter för livsnödvändiga varor och tjänster har utredningen övervägt att säkerställa funktionen i elektroniska betalningar för samma varor. Lagstiftningsförslag har presenterats som förslag i Estland¹²⁷ där krav ställs på de fem största bankerna att garantera offlinefunktionalitet för betalkort i utpekade sektorer. Detta har övervägts som ett alternativ för att säkerställa betalningstrygghet i sektorer som anses utgöra livsnödvändiga varor och tjänster, samt garantera en viss kontinuitet för möjligheten att fortsatt kunna göra uttag av kontanter även utan tillgång till el- eller kommunikationsnätverk. Utredningen har begrundat det estniska förslaget och anser att det är ett gediget och bra förslag, men att det framför allt är relevant för upprätthållen funktionalitet för kortbetalningar. Samma funktionalitet är önskvärd även för svenska intressen men löser inte de utmaningar som är uppenbara i Sverige avseende inkluderingsproblematiken och den situation som föreligger med en minskad acceptansnivå av kontanter i en betalningssituation under normala förhållanden. Utredningen bedömer att det är av högsta relevans att det utöver förslagen som

¹²⁷ Se bland annat remissunderlag från Eesti Pank februari 2024, Descriptions and requirements for continuous operation of payment services and cash circulation, och <https://news.err.ee/1609380578/card-payments-soon-possible-without-internet-access>

framställs i denna promemoria även initieras en utredning om hur funktionalitet för kortbetalningar och kontantuttag i händelse av begränsningar i el- eller kommunikationsnätverk ska kunna hanteras.

Utredningen bedömer att en lagstiftning som i huvudsak är inriktad på offlinefunktionalitet för betalkort är en bra lösning för de konsumenter som i huvudsak använder kort för sina betalningar och skulle stärka motståndskraften i det svenska betalsystemet. Motståndskraft och beredskap är dock enbart en del av det uppdrag som direktivet till utredningen preciserar. För den del av invånarna i Sverige som i dag antingen saknar betalkonto med betalkort, eller inte kan hantera elektroniska betalningar löser inte en offlinefunktion de problem som digitalt- eller finansiellt utanförskap ger upphov till. Det är enligt utredningen viktigt att frågan om möjligheten att genomföra betalningar eller uttag av kontanter upprätthålls även i en situation där el- eller andra kommunikationer saknas.

10.11.4 Självreglering

Ett alternativ som har potential att uppnå den mest samhällsoptimalt effektiva lösningen är när marknadens aktörer möts i ett samförstånd om vilka tjänster som behöver tillhandahållas och till vilka förutsättningar och kostnader som det innebär, även kallat självreglering.

I den svenska debatten har bland annat Bankomat och Svensk Handel lyft att självreglering av marknaden skulle vara önskvärd¹²⁸. Generellt sett är självreglering att föredra före reglering i lag eftersom marknadens förutsättning att själv hitta de lämpligaste lösningarna på ett problem normalt sett är bättre än att lagstiftaren träder in och bestämmer förutsättningarna. I skrivande stund har dock inga kända steg tagits för att uppnå en självreglering där kontanterna ska gå att både använda för köp av livsnödvändiga varor eller tjänster, och inte heller för att säkerställa att alla företag med behov av insättning av dagskassar ska kunna göra det. Utvecklingen av funktionaliteten för kontanter i Sverige har snarast minskat sedan

¹²⁸ Se bland annat Bankomat och Svensk Handel, remissvar på betalningsutredningen och debattartiklar i media.

branschaktörer har påtalat att självreglering skulle vara en önskvärd lösning för att säkerställa kontanternas fortsatta funktion i Sverige.

I Australien har förutsättningarna för funktionaliteten för kontanter visat en liknande utveckling som i Sverige, med minskat användande och en konsoliderad infrastruktur för kontanthantering som också dragits med bristande lönsamhet. I juni 2024 meddelade den australiska motsvarigheten till Svenska Bankföreningen, Australian Banking Association att de tillsammans med de största bankerna och handlarna kommit till en överenskommelse om att under 12 månader subventionera kontanthanteringen i Australien som drivs av värdebolaget Armaguard. Lösningen har kommit på plats för att säkerställa kontanternas fortsatta funktion och möjliggör att långsiktiga alternativ ska kunna komma på plats.¹²⁹

En självregleringslösning skulle sannolikt också varit möjlig att genomföra i Sverige, men för att så ska kunna ske är det upp till marknaden att föregå lagstiftaren och visa att det ansvaret kan tas på eget initiativ. Utan praktiska åtgärder från marknadens sida står lagstiftaren utan alternativ förutom reglering genom lagstiftning, om behovet av åtgärder bedöms vara nödvändigt.

10.11.5 Staten tar över eller finansierar kontanthanteringen

Utredningen har övervägt om det skulle finnas en lämplig lösning där staten antingen tar över eller finansierar de operativa delarna av den svenska kontantkedjan.

Alternativet att staten skulle ta över det operativa ansvaret för kontanthanteringen skulle innebära att tjänster som i dag utförs av privata aktörer i stället skulle utföras i statlig regi, kanske av Riksbanken eller genom upprättandet av ett statligt ägt bolag. Statens roll i de operativa delarna av marknaden för betalningar och betaltjänster har minskat kraftigt, i synnerhet vad gäller för kontanttjänster mot allmänheten. Riksbanken gjorde kring millennieskiftet sitt utträde från den marknaden efter att under flera år gått med betydande förluster i PSAB och detsamma gällde för bland annat Svensk Kassaservice som kort därefter lades ned av samma anledning. Utredningen bedömer inte att staten är den mest

¹²⁹ Se Australiens bankförenings hemsida, <https://www.ausbanking.org.au/agreement-reached-with-armaguard/>

lämpade aktören att bedriva konsumentnära verksamhet inom kontantförsörjningen och att det alternativet ska undvikas så långt som möjligt. Det är lämpligare att de banker som tillhandahåller konton till privatpersoner och företag har ett ansvar för att de tjänsterna finns tillgängliga.

Alternativet att staten ska finansiera utförandet av tjänsterna för kontantförsörjningen i Sverige skulle innebära att utförandet av kontanttjänster görs av marknadsaktörer men erhåller finansiering av sin verksamhet från offentliga medel. Utredningen ser ett antal utmaningar med en sådan lösning. Den mest uppenbara frågan för utredningen handlar om att det vore olämpligt att staten ska finansiera en verksamhet som bedöms ligga inom kärnuppdraget för en bank, det vill säga tillhandahålla tjänster för betalningar, i synnerhet när det gäller redan mycket lönsamma marknadsaktörer. Att finansiera delar av lönsamma aktörers verksamheter där det dessutom råder konkurrens riskerar från utredningens bedömning dessutom att strida mot statsstödsregler. Incitamenten för att upprätthålla en effektiv organisation skulle också riskera att minska om tjänsteutförare får ersättning för hela eller delar av sina kostnader. Utredningen bedömer att det inte är ovanligt att utförare av tjänster tjänar olika mycket på olika tjänster, och att kontanter är en del av en helhetstjänst för betalningar där bankerna står i centrum med årliga vinster som vida överstiger de kostnader som ansvar för tillhandahållandet av viss kontanthantering skulle innebära. Hade de reglerade bankernas ansvar för tillhandahållande av grundläggande kontanttjänster hotat deras respektive möjlighet att verka som lönsamma företag skulle utredningens slutsats i frågan om statens ansvar för finansiering av kontantkedjan kanske varit annorlunda. Så är dock inte fallet och därför ses ingen anledning att föreslå subventioner till marknadsaktörer utöver de redan omfattande marknadssubventioner för kontanter som staten står för genom Riksbankens tjänsteutbud.

11 Konsekvenser av förslagen

En utredningskommitté eller särskild utredare ska enligt förordning (2024:183) om konsekvensutredningar redovisa en konsekvensutredning när de lämnar in förslag till regeringen eller Regeringskansliet om att regeringen ska föreslå eller besluta om nya eller ändrade lagar och förordningar. Kommittéer och särskilda utredare ska även för andra förslag som lämnas i ett betänkande redovisa en konsekvensutredning. Nedan följer utredningens analys av de konsekvenser som bedöms uppstå avseende förslagen som presenterats i kapitel 10.

11.1 Konsekvensanalys

Utredningen gör den övergripande analysen att förslagen som presenteras verkar för en fortsatt funktion för kontanter som betalmedel i Sverige till förmån för de konsumenter som vill eller behöver använda dem för att genomföra betalningar. Förslagen bedöms förbättra beredskapen i det svenska betalsystemet som helhet, även om kontanter inte kan vara den enda lösningen i händelse av en kris eller under höjd beredskap. För de kreditinstitut som omfattas av förslagen kan det förtydligade ansvaret för upprätthållande och tillhandahållande av grundläggande kontanttjänster innebära antingen minskad eller ökad lönsamhet, beroende på hur dessa väljer att tillhandahålla tjänsterna. För det offentliga räkning kan förslagen innebära vissa justeringar för den myndighet som ska utöva tillsyn om ökat ansvar för bankerna att tillhandahålla grundläggande kontanttjänster och krav på acceptans av kontanter i vissa verksamheter. För de aktörer inom handeln som

föreslås omfattas av krav på acceptans av kontanta betalningar bedöms förslagen inte leda till mer än marginella effekter.

11.2 Förenlighet med EU-rätten

Förslagen bedöms inte strida mot EU-rätten.

11.3 Offentligfinansiella effekter och effekter för myndigheter

Statens resursåtgång för utredningens förslag innefattar i huvudsak utfärdande av föreskrifter och löpande tillsynsverksamhet, vilket redan idag ryms inom befintliga anslag (som PTS erhåller och ansvarar för). Om regeringen skulle bedöma att PTS fortsatt ska utföra motsvarande uppdrag bedömer utredningen att den justerade lagstiftningen inte bör innebära betydande tillskott av resurser. I det fall regeringen bedömer att det finns en lämpligare myndighet att delegera ansvar för föreskrifter och tillsyn över regelverket i utredningens förslag kan det utöver motsvarande anslag som erhålls av PTS även tillkomma kostnader för flytt av ansvaret till den andra myndigheten. I och med att utredningen inte föreslår en flytt av tillsynsansvar så har ingen kostnad för en eventuell flytt uppskattats.

Initialt kommer nya föreskrifter att behöva utfärdas för att ersätta de befintliga som reglerar bankernas skyldigheter enligt lagen om betaltjänster 9 kap. 1 § samt förordningen om betaltjänster. Utredningen bedömer att resursåtgången för att uppdatera och utfärda nya föreskrifter uppgår till ca 0,25 årsarbetskrafter. I arbetet för tillsyn över arbetet finns en befintlig resurstillsättning inom Post och telestyrelsen samt ett årligt anslag om ca 25 miljoner kronor som även avser Länsstyrelsernas arbete för att bevaka tillgången till grundläggande betaltjänster i landet. Utredningen bedömer att det inte bör behövas ytterligare anslag för tillsynsarbete eller bevakning av tillgången till grundläggande betaltjänster då medel som skulle ha betalats ut som stöd till betaltjänstförmedlare i landet under flera år underutnyttjats och kan användas till eventuella resursbehov som kan behövas initialt för bland annat utfärdande av nya föreskrifter och utveckling av Tillväxtverkets system för kartläggning av kontanttjänster.

Förslaget om att Riksbanken ska kunna bidra till att sedlar och mynt ska kunna användas för betalningar i Sverige bedöms inte påverka statens finanser. Banken finansierar själv sin verksamhet och har eget mandat inom den föreslagna justeringen av lagen att utföra åtgärder för att underlätta kontanternas funktion som betalmedel i Sverige. Förslaget bedöms kunna leda till viss resursåtgång på Riksbanken, men att det ryms inom bankens egen möjlighet till finansiering.

Tillväxtverket som tillhandahåller och förvaltar plattformen för analys av tillgängligheten för kontanttjänster kan i och med utredningens förslag komma att behöva vissa ytterligare resurser för att implementera utvärderingsverktyg i sina tjänster samt att förvalta systemen över tid. De resurser som bedöms behövas för utveckling av verktygen Serviceanalys och Kontantanalys bör vara begränsat till en engångskostnad om 800 000 – 1 600 000 kronor för utveckling av systemet Serviceanalys samt de analyser som görs för tillsynens räkning i uppföljningsarbetet av tillgången till kontanttjänster beroende på omfattningen av utvecklingsarbetet. Fördelning av anslaget till PTS och Länsstyrelserna om 25 miljoner kan användas för att finansiera de engångskostnader som utvecklingen av tillkommande tjänster inom Tillväxtverkets system som behövs.

Förslagen bedöms inte påverka utgifter för regioner eller kommuner.

11.4 Effekter för enskilda, fördelningseffekter och effekter för den ekonomiska jämställdheten

Utredningen bedömer att förslagen som presenteras ger större möjlighet för enskilda att få betala med kontanter för tjänster från myndigheter eller andra aktörer som tillhandahåller tjänster av offentligrättslig karaktär eller för livsmedel och apoteksvaror. Tydligare reglering om rätten att betala kontant ger större förutsägbarhet kring var kontanter generellt ska accepteras och skapar förutsättningar för fler individer att delta på lika villkor i samhället. För de individer som lever med skyddad identitet eller under hot ökar möjligheten för dessa personer att genomföra betalningar för de mest livsnödvändiga varor och tjänster som behövs för att leva i trygghet.

Utredningens förslag avseende rätten att kunna sätta in sedlar på konto för privatpersoner bedöms som en viktig åtgärd för upprätthållandet av förtroendet för kontanternas ställning som lagligt betalmedel. Det är av synnerlig vikt med tanke på att bankkunder inte längre har möjlighet att göra insättningar vid ett fysiskt bankkontor, då dessa i största utsträckning avvecklats kontanthanteringen i hela landet.

11.5 Effekter för företagen

11.5.1 Kreditinstitut som omfattas av förslagen

Förslagen som syftar till att upprätthålla funktionen i den svenska kontanthanteringen innebär i huvudsak en justering av de krav som redan åligger de reglerade kreditinstituten (bankerna). Regering och riksdag har tidigare fastslagit att de största bankerna har ett ansvar att tillhandahålla grundläggande kontanttjänster mot allmänheten, och att tjänsterna som inkluderas i det ska innefatta möjligheter till uttag av kontanter för allmänheten samt dagskasseinsättning för de företag och föreningar som hanterar kontanter. Att genom den här utredningens förslag justera bankernas ansvar i fråga om rimlig tillgång till grundläggande kontanttjänster bedöms inte leda till större konsekvenser än som redan skulle varit aktuella om tjänsterna tillhandahållits på en rimlig nivå vid tiden för nuvarande lagstiftnings implementering. Kostnaderna som bedöms vara aktuella för att tillhandahålla lämpliga och behovsanpassade tjänster som ligger inom ramen för uttags- och insättningstjänster för såväl privatpersoner som juridiska personer bedöms inte öka för marknaden som helhet då dessa redan finns att tillgå genom existerande tjänsteutbud på marknaden. Detta kan bankerna själva utnyttja genom avtal och förhandling, eller upprätta egen verksamhet för att erbjuda kompletterande tjänster till marknaden. Väljer bankerna att själva erbjuda tjänster för exempelvis upphämtning av dagskassar, kan det exempelvis ske genom den expansion som det gemensamägda bolaget Bankomat håller på att upprätta då det ligger väl inom bolagets kompetens att utföra den typen av tjänst.

Beräkning av ekonomiska konsekvenser

Utredningen har gjort beräkningar på vad det skulle kosta om de banker som föreslås omfattas av kravet på skyldighet att upprätthålla en fungerande infrastruktur för insättning av dagskassa. Oavsett vilket alternativ som reglerade banker väljer står den förväntade ekonomiska påverkan för uppfyllnad av föreslagna skyldigheter i relation till dess totala omsättning, balansomslutning och vinst i en närmast marginell proportion. Bankerna har också genom historisk erfarenhet visat på mycket goda förutsättningar att identifiera effektiviseringsåtgärder för att begränsa utvecklingen av kostnaderna i sina verksamheter, vilket även bör kunna begränsa eventuella ökade kostnader för genomförande av utredningens förslag. Beräkningarna som redovisas nedan utgår från att åtgärderna i huvudsak inkluderar kostnader för kontanttjänster för insättning av dagskassor och växeltjänster, i och med att utredningens bedömning är att kontanttjänster för uttag av kontanter i dagsläget finns tillgängligt och fungerar förhållandevis effektivt, vilket även är fallet för möjligheten för privatpersoner att göra insättningar av sedlar i de insättningsautomater som upprättats i syfte att uppfylla kraven i betaltjänstlagen om platser för dagskasseinsättning.

Alternativ 1 – kravuppfyllnad genom avtal

I alternativ 1 upprätthåller bankerna funktionen i infrastrukturen genom att upplåta ansvaret för betalningsmottagares insättning av dagskassor genom avtal med den aktör som i dagsläget utför dessa tjänster gentemot marknaden, Loomis. Genom avtal med Loomis kan bankerna uppfylla sina skyldigheter enligt förslaget, och kommer då sannolikt att behöva ersätta Loomis för de tjänster som de avtalar om. Loomis kostnader för den relevanta verksamheten inom svensk kontantförsörjning uppgår enligt Riksbankens sammanställning till 441 miljoner kronor, vilket är en kostnad som då skulle vara aktuell att utgå från i en kostnadsberäkning. Loomis tillhandahåller tjänster inom kontantförsörjningen på kommersiell grund och under de senaste tio åren (2014 – 2023) har den genomsnittliga vinstmarginalen varit ca 11,6 procent. Bankerna kan enligt förslaget tillhandahålla infrastruktur för insättning av dagskassa genom ombud, och det är därmed möjligt att upplåta detta

till Loomis. För att Loomis ska se en kommersiell lösning som möjlig bör ersättningen från bankerna åtminstone falla inom en rimlig ram för lönsamhet, vilket utredningen bedömer vara inom 2–4 procentenheter upp eller ner från Loomis genomsnittliga lönsamhetsnivå. Kostnaden för bankerna att uppdra till Loomis att erbjuda tjänster i hela Sverige på motsvarande nivå som i dagsläget uppgår då till mellan 33,5 miljoner kronor och 68,8 miljoner kronor.

Alternativ 2 – kravuppfyllnad genom egen verksamhet

Bankerna kan genom egen verksamhet och infrastruktur erbjuda tjänster för insättning av dagskassa som motsvarar de behov som betalningsmottagare i Sverige i dag kan förvänta sig. Alternativet för detta innebär sannolikt en betydande initial investering i form av maskiner och annan utrustning som lämpar sig för insättning av dagskassor och fordon för att transportera kontanter, samt lokaler som är lämpliga för ändamålet. Bankomat AB har redan påbörjat ett arbete med att bygga upp en sådan verksamhet, i syfte att uppfylla de krav som faller på de största instituten. Genom de planerande och pågående investeringar som redan sker bör det enligt utredningen inte bedömas som en tillkommande kostnad, utan de kostnader som ska ingå bör avgränsas till de investeringar som behövs utöver befintliga och beslutade investeringar. Enligt Bankomat ska den pågående uppbyggnaden av egen värdeverksamhet motsvara den servicegrad som behövs för att fylla behoven i den egna infrastrukturen av uttags- och insättningsmaskiner och är därför tänkt att täcka hela landet. I Bankomats verksamhet skulle det därför behöva kompletteras med tjänster för upphämtning av dagskassor eller annan lämplig tjänst för de aktörer som av olika anledningar inte kan använda exempelvis insättningsautomater för dagskassor och hantering av mynt (inklusive växelkassetjänster). För de tillkommande tjänster som skulle krävas kan avgifter tas ut av användare av tjänsterna vilket skulle minska nettokostnaden för Bankomat och dess ägare. I dagsläget ersätts bankomat av sina ägare med självkostnaden för sina tjänster, så det är svårt att spekulera om verksamhetens företagsekonomiska lönsamhet eller effektivitet, men med tanke på att Bankomat har påbörjat en uppbyggnad av egen värdeverksamhet bör kostnaden för de tjänster som ska

tillhandahållas vara under motsvarande kostnad som om samma tjänst hade fortsatt köpas av Loomis. Detta med antagande om att Bankomats ägarföretag är ekonomiskt rationella och att investeringen avser att uppnå en högre effektivitet på marknaden för kontanthantering. Bankomat har även själva gått ut med prognosen att kostnaden för att utföra värdetjänster i egen regi kommer att vara antingen lägre eller som högst i paritet med att anlita Loomis. Med Riksbankens bedömning att 30 procent av Loomis kostnader är hänförliga till de tjänster som utförs åt Bankomat skulle det innebära att 70 procent av Loomis kostnadsbild kan vara en rimlig utgångspunkt för kostnadsökningar om Bankomat tar hela ansvaret för kontanthanteringen i Sverige. Detta uppgår till ca 309 miljoner kronor för att tillhandahålla kontanttjänsterna utöver servicen till den egna infrastrukturen. De 309 miljonerna i kostnader genererar dock intäkter som enligt samma intervall av vinstmarginal som används i alternativ 1 (7,6 procent till 15,6 procent) resulterar i intäkter för tjänsterna om 332 miljoner till 357 miljoner kronor med positivt vinstresultat mellan 23 och 48 miljoner kronor. Möjligheten till samdriftfördelar gör att vissa kostnader sannolikt kan minska under antagandet att Bankomat genom sina ägare driver investeringar i ny verksamhet med syfte att minska kostnaderna för kontanthanteringen.

Alternativ 3 – hybridlösning med avtal och egen verksamhet

I detta alternativ utgår vi från att de reglerade bankerna väljer att uppfylla de krav som uppställs genom en kombination av att erbjuda vissa kontanttjänster genom avtal samt upprätta andra tjänster i egen regi. Genom att erbjuda kontanttjänster som uppfyller kraven på lämpliga och behovsanpassade tjänster kan de banker som omfattas av föreslagen reglering anpassa utbudet av tjänster till marknaden på det sätt som är lämpligast ur effektivitetsperspektiv. I alternativ 1 och 2 uppskattas bankerna antingen få en kostnad om mellan 33,5 till 68,8 miljoner kronor (alternativ 1), alternativt en nettovinst mellan 23 och 48 miljoner kronor (alternativ 2).

Utredningen bedömer att ett hybridalternativ mellan de tidigare alternativen skulle innebära att bankernas lösning för regelefterlevnad skulle resultera i att nettoresultatet blir negativt.

Anledningen till att nettoresultatet bedöms bli negativt är på grund av att marknaden för kontanta värdetjänsters omfattning har minskat kraftigt över tid, och antalet aktörer som en naturlig följd av det konsoliderats till den mest effektiva aktören. Storleken på marknaden ger sannolikt inte utrymme för två kommersiellt lönsamma värdebolag, om inte tjänsteutbudet delas upp i strikt avgränsade delmarknader. Utrymme för konkurrens finns sannolikt på delar av marknaden för kontanta värdetjänster, men på de delar av marknaden som är olönsamma (men där kontanttjänster ändå måste tillhandahållas) kommer det att innebära förluster för tillhandahållandet av tjänster. I nationalekonomiska termer pratar man om sådana marknader som naturliga monopol, där det på lång sikt inte finns utrymme för konkurrens. En dominant aktör kan i princip bara utmanas av en mer effektiv utmanare som erbjuder en bättre och billigare tjänst mot marknaden, annars kommer det att uppstå högre kostnader än vad marknaden är villig att betala för tjänsterna. Kontanthantering innebär betydande fasta kostnader som behöver spridas ut på kunderna, och med flera parallella infrastrukturer multipliceras kostnader för tillhandahållandet av tjänster inom dessa infrastrukturer.

Beroende på hur effektivt de reglerade bankerna förutspår att de kan tillhandahålla lämpliga och behovsanpassade lösningar för kontanttjänster i egen regi, kommer de sannolikt att välja att antingen genomföra detta i egen regi eller genom avtal med ombud för att minska den totala kostnadsbördan eller maximera vinsterna, men för samhället som helhet är det mest sannolikt att en hybridlösning driver upp kostnaderna totalt sett.

Kreditinstitut som inte omfattas av skyldigheter att tillhandahålla kontanttjänster

För banker som inte är reglerade bedöms inga ekonomiska konsekvenser uppstå utöver möjligheten att på skäliga villkor få tillträde till de system som reglerade bankaktörerna tillhandahåller om de önskar, vilket skulle kunna öka konkurrensen på marknaden. Utredningen bedömer att intresset kan vara begränsat att erbjuda kontanttjänster genom tredjepartstillträde, men att det är viktigt ur ett principiellt perspektiv att möjligheten finns.

11.5.2 Betalningsmottagare

Utredningen bedömer att betalningsmottagare inte kommer att drabbas av nämnvärda konsekvenser som följd av de förslag som presenteras om krav på acceptans av kontanta betalningar. För de betalningsmottagare som överväger att sluta acceptera kontanter för betalningar kan förslagen ge möjlighet att upprätthålla funktion för kontanta betalningar. För dagligvaruhandel, apotek och myndigheter eller den som utövar myndighet kan kravet om kontantbetalning få vissa mindre konsekvenser.

Dagligvaruhandeln

Utredningen bedömer att det i första hand finns risk för konsekvenser för ett mindre antal handelsföretag som säljer livsmedel, vilka redan i dag inte accepterar kontanter som i och med förslagen blir tvungna att göra det. Det rör sig uppskattningsvis om betydligt färre än 100 butiker i hela landet som bedriver bemannad butiksverksamhet med fullsortimentsförsäljning av livsmedel som huvudverksamhet och som inte heller faller under undantagen för krav på att anlita en revisor. För att leva upp till kraven i utredningens förslag krävs att de accepterar kontanter i minst en kassa vid försäljningsstället.

Kostnaden för att investera i ett godkänt kassasystem bedöms uppgå till 71 000 kronor per år enligt den bedömning som gjordes i Betalningsutredningen¹³⁰. Kostnaden uppskattas för år 2023 och avser investering i ett slutet kassasystem med serviceavtal och kassaregister samt avtal med värdebolag om hämtning av kontanter och lämning av växel. Skulle en betalningsmottagare inte ha så omfattande behov skulle en enklare lösning vara aktuell med en godkänd kassaapparat och avtal om inlämning av dagskassa i exempelvis en servicebox vilket minskar kostnaderna för företaget.

Tillhandahållare av offentligrättsliga tjänster

Myndigheter eller den som utövar myndighet och tar ut avgifter inom sin verksamhet är redan i dagsläget skyldiga att acceptera

¹³⁰ SOU 2023:16, Staten och betalningarna, s. 965

kontanta betalningar. Därför uppskattar utredningen inte att det kommer att leda till några kostnader som inte redan borde ha budgeterats för eller tagits höjd för i verksamheten. Att vissa utförare av sådana tjänster ibland inte väljer att följa den skyldigheten anser utredningen inte är skäl att beräkna eventuella kostnader för då detta redan ska vara möjligt och eventuella kostnader för att leva upp till skyldigheter om acceptans av kontanter redan ska vara inkluderat i verksamheterna.

Apotek

Utredningen har inte kunnat identifiera något apotek som inte accepterar kontanter för betalning av varor eller tjänster som säljs, även om det sannolikt finns något enstaka apotek som inte gör det. Därför bedömer utredningen att förslaget om att tillståndspliktiga apotek inte kommer att uppleva några konsekvenser av utredningens förslag.

11.5.3 Effekter för konkurrensen

Utredningen bedömer att det som följd av förslagen om bankernas skyldigheter att tillhandahålla kontanttjänster riskerar att ytterligare stärka den marknadsmakt som de största bankerna har över funktionen i hela kontantkedjan. I den befintliga regleringen om vissa bankers skyldighet att tillhandahålla kontanttjänster för uttag och dagskasseinsättning, finns det incitament för de reglerade bankerna att konsolidera utbudet av tjänster och erbjuda dessa till en miniminivå som motsvarar den undre gränsen i lagstiftningen. Syftet med den befintliga lagstiftningen var att fördela ansvaret om kontantförsörjningen i landet till de aktörer som var bäst lämpade att utföra detta, men i praktiken gjorde det att platser för uttag av kontanter försvann och att funktionella platser för dagskasseinsättning ersattes med teknisk utrustning som motsvarar lagkraven men utan praktisk användbarhet för de flesta betalningsmottagare med behov av insättning av dagskassar.

Genom att förtydliga de skyldigheter som samma banker redan har är förväntningen från utredningens sida att utbudet av kontanttjänster upprätthålls på en stabil och fungerande nivå. Det

som dock skulle kunna hända är att det förstärkta ansvaret för infrastrukturen i kontantkedjan leder till en konsolidering av tjänsterna genom bankernas egna organisationer eller dotterbolag (Bankomat) vilket i sin tur skulle minska förutsättningarna för Loomis att verka på marknaden på kommersiell grund. Bedömningen från utredningen är att det på kort sikt är svårt för bankerna att genom Bankomat själva tillhandahålla alla nödvändiga tjänster och infrastruktur, och kommer därför åtminstone på kort eller medellång sikt behöva teckna ombudsavtal med andra aktörer för att leva upp till kraven i lagstiftningen. Det kan dock på längre sikt leda till att marknadens struktur förändras så att det är svårt att bedriva värdebolagsverksamhet i Sverige utanför de ramar som de reglerade bankerna är skyldiga att tillhandahålla.

Trots att det riskerar att leda till försämrade konkurrensförhållanden bedömer utredningen att förslagen på det stora hela är nödvändiga för att kontanter fortsatt ska kunna fungera som betalmedel i Sverige, under de redan bristfälliga förutsättningarna som råder för konkurrens på området för kontanthantering.

11.5.4 Effekter för förekomst av kriminalitet eller penningtvätt

Utredningen bedömer att förslagen kan ha en viss positiv effekt på möjligheten att begränsa förekomsten av brottslighet och penningtvätt, men att det är svårt att i förhand göra den typen av analys. Den främsta åtgärden för att begränsa förekomsten av brottslighet eller penningtvätt med kontanter som brottsverktyg är att reglera och tydliggöra ansvaret för insättning av dagskassor på de största bankerna, som också har väl utvecklade rutiner och kontrollfunktioner för att upptäcka riskabla aktörer och transaktioner. Genom att bankerna som omfattas av den föreslagna regleringen kommer att utföra tjänsterna antingen i egen regi eller genom att upprätta avtal med tredjepartsleverantörer av de kontanttjänster som föreslås införas i lagen om betaltjänster 9 kap. 1 § ger det ett direkt ansvarsutkrävande av bankerna som utför tjänsterna eller upprätthålla goda kontrollfunktioner kring de leverantörer som de avtalar om att utföra tjänster åt i deras ställe.

11.5.5 Övriga effekter

Utredningen bedömer inte att några övriga effekter av signifikant betydelse finns att överväga.

11.6 Konsekvenser utan justering av lagstiftning

Utredningen bedömer att det är av betydande angelägenhet att det införs tydligare krav på de största bankerna att få ett helhetsansvar för kontanthanteringen för allmänhetens och företagens möjlighet att kunna hantera kontanta betalningar även i framtiden.

För konsumenter som är i behov av att använda kontanter för betalningar är det av stor betydelse att i förväg kunna veta var kontanter ska accepteras för betalning för de nödvändigaste varor och tjänster i normaltid. För betalningar i en situation av höjd beredskap är det viktigt för allmänheten att funktionen för kontanta betalningar upprätthålls i och med att det bedöms vara näst intill omöjligt att upprätta sådana system om en kris redan inträffat.

Företag som tar emot kontanter måste ha tillgång till kostnadseffektiva, lämpliga och behovsanpassade tjänster för insättning av dagskassor och tjänster för växelkassa för att kunna hantera kontanta betalningar. Kontantkedjan är i dagsläget mycket sårbar och beroende av tjänster som tillhandahålls av en oreglerad aktör helt på kommersiell grund. De nödvändigaste tjänsterna måste därför garanteras av centrala aktörer i betalsystemet (där utredningen föreslår att de största bankerna ska ha den uppgiften). Skulle kommersiell grund för att erbjuda dagskassetjänster inte längre finnas och därmed avvecklas i delar av, eller hela Sverige bedömer utredningen att kontanter inte längre skulle kunna fungera som betalmedel med mycket kort varsel.

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

12.1 Ikraftträdandebestämmelser

Utredningens förslag: De nya lagarna och lagförslag ska träda i kraft 1 januari 2026.

Skälen för utredningens förslag: De nya lagarna och övriga författningsförslag bör träda i kraft så snart som möjligt för att skapa goda förutsättningar dels för konsumenters möjlighet att veta var kontanter ska gå att använda, dels för att upprätthålla funktionen i svensk kontanthantering. Utredningen bedömer att det vore önskvärt att låta de föreslagna lagarna träda i kraft tidigare än 1 januari 2026, men ser att det skulle vara svårt att uppnå i praktiken.

12.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens bedömning: Det behövs inga särskilda övergångsbestämmelser.

13 Författningskommentar

Författningskommentarerna till föreslagna lagtexter avser att utgöra underlag för vidare beredning med syftet att illustrera intentionen från utredningen.

13.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank

2 kap. Kontanter och andra betalningsmedel

1 §

Sveriges valuta benämns krona. En krona består av 100 öre.

Riksbanken ska bidra till att det finns tillgång till sedlar och mynt i kronor (kontanter) *samt att kontanter kan användas för betalningar* i betryggande utsträckning i hela Sverige.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Sveriges valuta och Riksbankens ansvar för tillgången till sedlar och mynt i Sverige. I andra stycket tillkommer en bestämmelse om att Riksbankens ansvar utöver tillgången till sedlar och mynt, även ska gälla ansvar för att kontanter kan användas för betalningar i hela landet. Övervägandena finns i avsnitt 10.5

Riksbanken har sedan tidigare ansvar för att alla i Sverige ska kunna genomföra betalningar i fredstida kriser och höjd beredskap enligt 5 kap. 1 § samt ansvar för att följa, analysera och vid behov samordna hanteringen av kontanter i Sverige enligt 4 kap. 8 § lagen om Sveriges riksbank.

Tillägget i *andra stycket* ger Riksbanken mandat att utöver övervakning och beredskapsåtgärder även hantera åtgärder till förmån för kontanters funktion som betalmedel i normaltids.

Riksbankens ansvar kan gälla åtgärder som upprättas och utförs i egen regi eller genom andra medel som exempelvis ekonomiskt stöd till- eller samverkan med marknadsaktörer eller andra myndigheter för att uppnå en önskad effekt för kontanters användbarhet för betalningar.

Tillägget i *andra stycket* syftar till att tydliggöra statens roll i kontantkedjan och fastställa den statliga aktör som ska det övergripande ansvaret för att tillse att kontanttjänster som inte är reglerade men där ett samhällsbehov finns, också ska tillgängliggöras allmänheten.

13.2 Förslag till lag om ändring i lagen om betaltjänster (2010:751)

9 kap. Skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster

1 §

Sådana kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som till konsumenter tillhandahåller betalkonton med grundläggande funktioner, ska tillhandahålla tjänster som gör det möjligt att ta ut *och sätta in sedlar* (platser för *uttag och insättning av kontanter*) i betryggande utsträckning i hela landet.

Sådana kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som till *juridiska personer* tillhandahåller betalkonton, ska tillhandahålla *lämpliga och behovsanpassade* tjänster som gör det möjligt att sätta in *och ta ut sedlar och mynt* på dessa konton (*tjänster för dagskasseinsättningar och växelhantering*) i betryggande utsträckning i hela landet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka tjänster som vissa kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut med verksamhet i Sverige ska tillhandahålla till privatpersoner och juridiska personer. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

Ändringen i *första stycket* innebär att privatpersoner utöver att ha tillgång till platser för att kunna göra uttag av kontanter även ska ha tillgång till platser för att kunna göra insättningar av sedlar på konto.

Ändringen i *andra stycket* innebär att tjänster för dagskasseinsättning som tillhandahålls enligt andra stycket ska tillhandahållas genom alternativa lösningar än statiska platser för dagskasseinlämning om det sker på ett lämpligare och mer behovsanpassat sätt för dagskasseinsättning än en statisk plats.

Ändringen i *andra stycket* innebär att tjänster för hantering av växelkassa ska tillhandahållas i hela landet för juridiska personer.

Ändringen i andra stycket innebär att en tjänst för insättning av dagskassa måste omfatta såväl sedlar som mynt för att räknas som en tillgänglig tjänst. Juridiska personer ska kunna använda statiska platser för insättning av sedlar enligt samma villkor som privatpersoner i de fall dessa motsvarar verksamhetens behov.

Tjänster för insättning av dagskassor måste vara utformade så de kan hantera tillräckliga volymer av insatta sedlar och mynt som användare av tjänsten har behov av. Utredningens bedömning är att det ska finnas möjlighet att göra dagliga insättningar upp till 8 prisbasbelopp per dag för en betalningsmottagare som bedöms lämplig att hantera kontanter i den omfattningen.

Limiter för insättning av dagskassor ska utformas individuellt för varje användare av en tjänst för dagskassehantering så de motsvarar de behov som dennes verksamhet har.

Tjänsterna som ska tillhandahållas av de kreditinstitut eller filialer till utländska kreditinstitut med verksamhet i Sverige ska tillhandahållas i egen regi eller genom avtal med ombud för att räknas in i servicen mot allmänheten. Detta för att upprätthålla kontinuiteten i tillgången till tjänsterna med ansvarsfördelningen för grundläggande kontanttjänster som åligger dessa aktörer. Det ska inte längre vara möjligt att förlita sig på tjänster som tillhandahålls av tredjepartsaktörer utan en avtalsrelation med dessa för att uppfylla kraven om tillgänglighet till grundläggande kontanttjänster.

Uppföljningen av regelverket ska enligt utredningen göras av den myndighet som regeringen ser är bäst lämpad att utföra uppdraget. För uppföljning av tjänster mot privatpersoner kan det ske på samma sätt som med nuvarande system med längsta tillåtna

avstånd till närmaste plats för grundläggande kontanttjänster. För att följa upp uppfyllnadskravet gentemot juridiska personer behöver det utvecklas rutiner för tillsynsansvarig myndighet att genom dialog eller annan lämplig metod undersöka om betalningsmottagare i hela landet har tillgång till lämpliga och behovsanpassade tjänster för insättning av dagskassa och tjänster för tillgång till växelkassa.

1 §a

Kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut med verksamhet i Sverige som inte omfattas av krav enligt 1 § första och andra stycket ska enligt skäligena villkor erbjudas tillträde till tjänster som tillhandahålls enligt 1 § första och andra stycket.

Paragrafen som är ny innehåller bestämmelser om konkurrensneutral tillgång till kontant infrastruktur som tillhandahålls av reglerade aktörer. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

Paragrafen innebär att kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut med verksamhet i Sverige på rimliga villkor ska få tillträde till att erbjuda kontanttjänster genom den infrastruktur som tillhandahålls av reglerade aktörer på marknaden i egen regi eller genom avtal med ombud.

Syftet är att underlätta för oreglerade kreditinstitut att kunna tillhandahålla kontanttjänster genom befintlig infrastruktur i stället för att upprätta en parallell sådan.

12 §

En betalningsmottagare som godtar betalningsinstrument som omfattas av denna lag och som tillhandahåller

- i. livsmedel i en fullsortimentsbutik, eller*
- ii. tjänster av offentligrättslig karaktär som myndighet eller den som utövar myndighet, eller*
- iii. varor eller tjänster som säljs vid apotek med tillstånd från Läkemedelsverket*

är skyldig att ta emot kontanter på bemannade försäljningsställen om inte annat är föreskrivet i annan lag eller författning.

Skyldigheten att acceptera kontant betalning enligt första stycket är begränsat till 0,1 prisbasbelopp varav högst 25 mynt.

Första stycket gäller inte om det skulle strida mot lagen (2017:630) om penningtvätt och finansiering av terrorism

Paragrafen som är ny innehåller bestämmelser om vilka typer av betalningsmottagare som enligt förslagen ska vara skyldiga att acceptera kontanter för betalningar. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

Paragrafen innebär att det ska gå att betala för livsmedel i en fullsortimentsbutik som säljer i huvudsak livsmedel. Kraven ska därmed inte gälla för specialbutiker med begränsat sortiment såsom caféer, restauranger, bagerier eller butiker med livsmedelsförsäljning av ett avgränsat utbud. Apotek med tillstånd från Läkemedelsverket ska enligt paragrafen omfattas av krav på acceptans av kontanter för hela sortimentet av varor och tjänster som säljs. Myndigheter eller den som agerar myndighet ska enligt bestämmelserna acceptera kontanter för de avgifter som tas ut för tillhandahållandet av tjänster med huvudsakligen offentligrättslig karaktär. Detta ska redan ske enligt rättspraxis och rättsutredningar, men det bedöms i utredningen att en osäkerhet finns trots detta.

Krav om acceptans för kontant betalning ska enbart gälla för de betalningsmottagare som också accepterar andra allmänt gångbara alternativ för betalning såsom kort eller mobilbetalning.

Krav om acceptans för kontant betalning ska enbart gälla för betalningar i bemannade och fysiska lokaler.

Skyldigheten att acceptera kontant betalning ska endast gälla för de försäljare som omfattas av krav på att anlita extern revisor.

De som omfattas av förslaget om acceptans av kontanter för betalningar ska också vara skyldiga att rapportera till Tillväxtverket om de tar emot kontanta betalningar eller inte i syfte att följa utvecklingen i hela landet genom de system som tillhandahålls för att kartlägga grundläggande tjänster för kontanter (Pipos serviceanalys och Kontantanalys).

*Förslag på ny rubrik: **Bemyndiganden***

13 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om

1. vilka betalningsmottagare som avses i 12 § första stycket, och

2. begränsningar i skyldigheten att ta emot kontanter.

Paragrafen som är ny innehåller bestämmelser om de bemyndiganden som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska omfattas av skyldigheten att acceptera kontant betalning och under vilka omständigheter som undantag kan tillåtas genom föreskrifter. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

Paragrafen innehåller inte några sanktionsmöjligheter gentemot de betalningsmottagare som ska vara skyldiga att acceptera kontanta betalningar, eftersom det bedöms vara en lämpligare åtgärd att upprätthålla kontantacceptansen genom stöd eller andra medel från statens sida till de som omfattas av kraven.

I föreskrifterna bör myndigheten som ansvarar för tillsynen även klargöra vilka rapporteringsskyldigheter betalningsmottagare som omfattas av skyldigheten att acceptera kontanter har att meddela om de tar emot kontanter eller inte.

13.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1008) om betaltjänster

Skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster

13 §

Vid tillämpningen av 9 kap. 1 § lagen (2010:751) om betaltjänster får

1. högst 0,3 procent av befolkningen ha ett längre vägavstånd än 25 kilometer mellan folkbokföringsadressen och den närmaste platsen för kontantuttag, och

2. högst 1,22 procent av befolkningen ha ett längre vägavstånd än 25 kilometer mellan folkbokföringsadressen och den närmaste platsen för *insättning av kontanter*.

Befolkningens storlek och folkbokföringsadresser ska bestämmas med ledning av uppgifter som tillhandahålls från Statistiska centralbyrån. Uppgifterna ska uppdateras varje år.

Förordning (2019:1229).

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka kontanttjänster som vissa kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut med

verksamhet i Sverige ska tillhandahålla till privatpersoner. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

Ändringen i *andra stycket* innebär att kravet på geografisk lokalisering av tjänster för dagskasseinsättning ersätts med ett krav om geografisk lokalisering för privatpersoners möjlighet att göra insättningar av kontanter på konto. Krav om geografisk lokalisering för dagskassetjänster i förhållande till befolkningen tas därmed bort.

14 §

Vid tillämnning av 9 kap. 1 § lagen (2010:751) om betaltjänster ska kreditinstitut som omfattas av lagen tillhandahålla lämpliga och behovsanpassade tjänster för dagskassetjänster och tjänster för växelkassa i hela landet till betalningsmottagare som

1. *bedöms lämpade att hantera kontanter i sin verksamhet, eller*
2. *omfattas av krav enligt lagen (2010:751) 1 kap. 12 § skyldighet att ta emot kontanter.*

Skyldigheten att erbjuda tjänster för insättning av dagskassa eller tjänster för växelkassa ska inte begränsas av reglerat instituts geografiska hemvist eller andra verksamhetsplatser.

Första stycket gäller inte om

1. *det skulle strida mot lagen (2017:630) om penningtvätt och finansiering av terrorism.*
2. *annat är föreskrivet i annan lag eller författning, eller*
3. *det föreligger synnerliga skäl.*

Paragrafen som är ny innehåller bestämmelser om vilka betalningsmottagare som ska kunna erbjudas lämpliga och behovsanpassade tjänster för insättning av dagskassor. Övervägandena finns i avsnitt 10.4

Bestämmelsen innebär att de betalningsmottagare som uppfyller en god kundkännedom och i övrigt bedöms lämpliga att hantera kontanter i sin verksamhet ska erbjudas lämpliga och behovsanpassade tjänster för insättning av dagskassor.

Det definieras även specifikt att de aktörer som omfattas av krav att acceptera kontanter för betalningar ska erbjudas lämpliga och behovsanpassade tjänster för insättning av dagskassor.

För de aktörer som omfattas av andra punkten i paragrafen ska också första punkten uppfyllas vad gäller lämplighet att hantera kontanter i verksamheten för att erbjudas lämpliga och behovsanpassade tjänster för insättning av dagskassor.

För att neka en betalningsmottagare ska det enligt förslaget krävas uppenbara skäl till varför det inte är lämpligt eller att det genom annan lagstiftning finns skäl att inte tillhandahålla tjänster för dagskasseinsättning till enskilda betalningsmottagare.

En kund i ett reglerat kreditinstitut ska inte kunna nekas tillgång till lämpliga och behovsanpassade tjänster för insättning av dagskassa med hänvisning till geografiska hinder för tillhandahållande av tjänsten.

15 § Avgifter

Avgifter för att nyttja tjänster som tillhandahålls enligt 9 kap. 1 § andra stycket i lagen om betaltjänster får belasta användaren och ska i det fallet vara skäliga i förhållande till värdet av transaktionen och får uppgå till högst en (1) procent av transaktionen värde vid en statisk plats för inlämning av dagskassa, eller högst två (2) procent av transaktionen värde för annan tjänst för inlämning av dagskassa.

Avgifter enligt för tjänster för växelhantering till juridiska personer enligt 9 kap. 1 § tredje stycket i lagen om betaltjänster får uppgå till det högsta värdet av antingen 150 kronor eller 5 procent av värdet av transaktionen.

Paragrafen som är ny innehåller bestämmelser om vilka avgifter som får belasta användare av tjänster för insättning av dagskassor och köp av växelkassa. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

I paragrafens första stycke regleras avgifter för insättning av dagskassa. För statiska platser för insättning av dagskassor såsom exempelvis serviceboxar eller över disk på ett bankkontor får avgifter om högst (1) procent av värdet av transaktionen tas ut. För andra tjänster för insättning av dagskassa såsom exempelvis upphämtningstjänster eller så kallade smarta kassaskåp i direkt eller nära anslutning till en betalningsmottagare får avgifter om högst (2) procent av transaktionen tas ut.

I paragrafens andra stycke regleras avgifter för köp av växelkassa. Köp av växelkassa ska erbjudas juridiska personer i hela landet och avgifter för det får uppgå till det högsta värdet av antingen 150 kronor eller (5) procent av värdet av transaktionen. Värdet av köp av växelkassa kan variera mycket och därför sätts en lägsta avgift om 150 kronor per transaktion som nedre gräns.

Specificeringen av högsta tillåtna avgifter för tjänsterna som framgår av första och andra styckena är härledda från den högsta

prissättning som i dagsläget är aktuell för nyttjandet av tjänsterna, och tillåter för variabel prissättning beroende på storlek av deponerade dagskassor eller köpt växelkassa.

Utredningsdirektiv (Fi2024/00068)

Uppdrag att utreda möjligheterna till att betala med kontanter och tillgången till kontanter

Sammanfattning av uppdraget

En sakkunnig person (i det följande utredaren) ges i uppdrag att utreda och lämna förslag på insatser som kan stödja privatpersoners, företags och föreningars möjligheter att betala med kontanter där dessa bedöms ha en särskild roll som betalmedel, samt stödja tillgång till kontanttjänster.

Syftet med uppdraget är att utreda möjligheter till att skapa förutsättningar för att fortsatt kunna göra kontantbetalningar i synnerhet när det gäller livsnödvändiga varor så som exempelvis dagligvaror och drivmedel. Utvecklingen mot en mer digital betalningsmarknad ger upphov till problem för personer som av olika skäl inte har möjlighet att använda digitala betalningsmedel. Det är därför angeläget att säkerställa att vissa grupper inte stängs ute och får svårt att göra betalningar.

Mot denna bakgrund ska utredaren

- belysa de nuvarande möjligheterna till att betala med kontanter för livsnödvändiga varor och tillgången till kontanttjänster i städer, tätorter samt i gles- och landsbygder,

- analysera effekterna av redan genomförda lagstiftningsåtgärder inom kontantområdet och hur de samverkar med den tekniska utvecklingen och förändrade betalmönster,
- kartlägga vilka tjänster och produkter och geografiska områden där kontanter spelar en särskild roll, inbegripet vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig, 2 (4)
- vid behov överväga åtgärder för att stärka möjligheten till kontantbetalning och -hantering avseende livsnödvändiga varor (bland annat dagligvaror och drivmedel),
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag eller förslag till andra åtgärder.

Utredaren ska påbörja uppdraget den 1 februari 2024. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2024.

Bakgrund

Betalningsmarknaden i Sverige har digitaliserats i snabb takt. Medan nya sätt att betala digitalt introducerats har kontantanvändningen liksom tillgången till kontanttjänster minskat. Digitaliseringen av betalningsmarknaden följer digitaliseringen i samhället i stort. I jämförelse med flera andra länder har Sverige kommit långt i den digitala utvecklingen. Samtidigt som digitaliseringen av betalningsmarknaden gjort det lättare för många att få tillgång till betaltjänster möter ett stort antal personer olika hinder som gör att de inte kan få tillgång till eller använda dessa tjänster i samma utsträckning som andra.

Regeringens mål är att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser (jfr prop. 2006/07:55). Det är viktigt att konsumenter, företag och föreningar i hela landet har tillgång till en effektiv och säker kontanthantering oavsett var i landet de bor eller är verksamma. Regeringen och riksdagen har de senaste åren vidtagit flera åtgärder för att säkerställa tillgången till kontanter och nödvändiga tjänster kopplade till dessa. bland annat finns numera ett krav på de största bankerna i landet att tillhandahålla kontanttjänster med en viss geografisk spridning och

Riksbanken har fått tydliggjorda och utökade krav på sig att ha kontantdepåer.

Kontantanvändningen i Sverige minskar dock fortsatt och fler och fler näringsidkare har upphört med att acceptera kontanta betalningar.

Uppdraget

Utvecklingen mot en mer digital betalningsmarknad blir problematisk för personer som av olika skäl inte har möjlighet att eller vill använda digitala betalningssätt. Det är också utifrån ett beredskapsperspektiv viktigt att inte göra sig beroende av enskilda betalningsalternativ exempelvis sådana som kräver tillgång till elektricitet och datakommunikation. Detta gäller särskilt i förhållande till möjligheten för allmänheten att kunna betala för s.k. livsnödvändiga varor, exempelvis dagligvaror och drivmedel. En relaterad fråga – om kontantplikt för läkemedel – har redan behandlats i Betalningsutredningens slutbetänkande Staten och betalningarna och den rekommendation som lämnas (SOU2023:16).

Banker är, som ovan nämnts, skyldiga att tillhandahålla platser för kontantuttag och dagskasseinsättning i betryggande utsträckning i hela landet. Denna reglering skapar en grundläggande infrastruktur som ger tillgång till kontanter för de privatpersoner, företag och föreningar som vill använda detta betalmedel. Länsstyrelserna ansvarar för att bevaka tillgången till grundläggande betaltjänster där tillgången till kontanter ingår och kan med stöd av Post- och telestyrelsen sätta in åtgärder vid brister. Det finns emellertid också skäl att se över möjligheten att göra kontanta betalningar för livsnödvändiga varor, inte minst av inkluderings- och beredskapsskäl. Det är viktigt att möjligheten att betala kontant för livsnödvändiga varor finns kvar, särskilt för personer som av olika skäl inte har möjlighet –att använda digitala betalningssätt. Detta gäller i såväl tider av normalläge som i fredstida krissituationer eller vid höjd beredskap och ytterst krig.

En utgångspunkt är att kartlägga i vilken utsträckning som kontanter accepteras som betalning för livsnödvändiga varor idag. Enligt statistik från branschföreningen Svensk Handel var det 2022 en mycket hög andel (över 90 procent) av de dagligvaruhandlare som är medlemmar i Svensk Handel som tog emot kontanter. Antalet handlare som förväntar sig att upphöra med att acceptera detta betalmedel har dessutom minskat enligt samma branschförening. Enligt underlag från Tillväxtverket som redovisas i slutbetänkandet i den s.k. Betalningsutredningen är också kontantacceptansen mycket hög i mindre butiker i mindre tätorter och i gles landsbygd, bland handlare som ingår i någon av de stora livsmedelskedjorna.

Det är emellertid angeläget att noga följa utvecklingen vad gäller kontantanvändningen, tillgången till kontanttjänster och kontantinfrastrukturen. Vidare behöver det analyseras vilken effekt den lagstiftning som ålägger bankerna ett ansvar att tillhandahålla kontanttjänster i hela landet med viss geografisk spridning har haft och hur den regleringen samverkar med den tekniska utvecklingen och förändrade betalningsmönster.

Mot den bakgrunden ska utredaren

- belysa de nuvarande möjligheterna till att betala med kontanter för livsnödvändiga varor och tillgången till kontanttjänster i städer, tätorter samt i gles- och landsbygder,
- analysera effekterna av redan genomförda lagstiftningsåtgärder inom kontantområdet och hur de samverkar med den tekniska utvecklingen och förändrade betalmönster,
- kartlägga vilka tjänster och produkter och geografiska områden där kontanter spelar en särskild roll, inbegripet vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig,
- vid behov överväga åtgärder för att stärka möjligheten till kontantbetalning och -hantering avseende livsnödvändiga varor (bland annat dagligvaror och drivmedel),
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag eller förslag till andra åtgärder.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beräkna förslagets ekonomiska konsekvenser och analysera konsekvenser i övrigt för företag och det allmänna, såsom exempelvis arbetet med att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. Om förslag som lämnas innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Utredaren ska även i övrigt tillämpa riktlinjerna i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska påbörja uppdraget den 1 februari 2024. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2024. Till utredaren ska knytas en referensgrupp med representanter från berörda myndigheter och intresseorganisationer.

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren i den utsträckning som bedöms lämpligt, ha dialog med och inhämta upplysningar från relevanta myndigheter och organisationer så som Betalningsrådet, Finansinspektionen, Länsstyrelserna, Post- och Telestyrelsen (PTS), Riksbanken, Tillväxtverket, samt självreglerande organ och intresseorganisationer.