

Skrivelse till Finansdepartementets utredning (Fi2024/00068) om möjligheter att betala med kontanter och tillgången till kontanter



DATUM: 2024-09-03
AVDELNING: Avdelningen för betalningar
HANTERINGSKLASS: Ö p p e n

SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2024-00906

Åtgärder för att upprätthålla kontantkedjan

Sammanfattning

I den här skrivelsen lämnas förslag till åtgärder för att upprätthålla en fungerande kontantkedja och säkerställa en tillräcklig tillgång till kontanttjänster för företag och myndigheter som tar emot kontanta betalningar. Skrivelsen är Riksbankens bidrag till Finansdepartementets utredning (Fi2024/00068) om möjligheterna till att betala med kontanter och tillgången till kontanter.

Utredningen har efterfrågat synpunkter från Riksbanken, och de författningsförslag som Riksbanken lämnar om att säkerställa dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster i hela landet är tätt sammankopplade med utredningens huvudfråga om möjligheten att betala med kontanter. Om det ska ställas lagkrav på vissa verksamheter och aktörer att erbjuda kontant betalning, förutsätter det att det finns tillgång till dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster. Därför bör även åtgärder för att säkerställa dessa tjänster övervägas av utredningen.

Riksbanken anser att skyndsamma lagstiftningsåtgärder behövs för att säkerställa tillgången till dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster i hela Sverige. Riksbanken ser med stor oro på den negativa utvecklingen på kontantområdet i allmänhet, och kring de nämnda tjänsterna i synnerhet. Utvecklingen har nu nått en punkt där det finns en risk att den s.k. kontantkedjan slutar att fungera i hela eller delar av landet.

Kontanter behövs även framöver. Särskilt viktiga är de för att skapa ett inkluderande samhälle där alla kan betala, och för att stärka samhällets motståndskraft vid störningar, kriser och höjd beredskap. För att konsumenter ska kunna betala med kontanter måste företag kunna sätta in dessa på sina bankkonton på ett effektivt och säkert sätt.

Utöver Riksbankens utgivning och inlösen av kontanter sköts kontantkedjan i samhället i huvudsak av privata aktörer i form av det bankägda bolaget Bankomat AB och värdetransportbolaget Loomis Sverige AB. För att företag som tar emot kontanta betalningar ska kunna sätta in sina dagskassar behövs det ett mer varierat tjänsteutbud än vad bankerna idag erbjuder genom Bankomat. För närvarande bedömer Riksbanken att situationen för dessa tjänster är acceptabel genom Loomis verksamhet. Loomis

erbjuder dock dessa tjänster på helt kommersiell grund, och har ingen lagstadgad skyldighet att fortsätta att göra det.

Nedan listas fem huvudskäl till att Riksbanken anser att det krävs ny reglering för att säkra tillgången till tjänster för dagskasseinsättning och växelkassor:

1. Det saknas idag ett lagstadgat ansvar för att tillhandahålla transporter av kontanter till och från näringsidkare, uppräknig (inklusive sortering, äkthetskontrollering, kontoföring) samt försäljning av växelkassor. Det finns en allvarlig risk för att tillgången till dessa tjänster, som erbjuds nästan helt på kommersiell grund, upphör i hela eller delar av landet. Samtidigt är tjänsterna nödvändiga för att näringsidkare ska kunna ta emot kontanta betalningar.
2. De banker som enligt nuvarande reglering är skyldiga att erbjuda dagskasseinsättning i betryggande utsträckning har nästan uteslutande valt att leva upp till detta krav genom insättningsautomater, samtidigt som övriga tjänster upphört. Insättningsautomater har emellertid låga beloppsgränser och innebär en bristande säkerhet för dem som sätter in kontanter. Det gäller inte minst för större näringsidkare som säljer livsnödvändiga varor.
3. Riksbanken bedömer att de växelkassetjänster som erbjuds idag löper stor risk att försämrats, eller t.o.m. upphöra, i delar av Sverige. När de stora bankerna helt stängt ner sin manuella kontantservice har de också slutat att erbjuda företag att köpa växelkassor. Idag är företagets tillgång till växelkassetjänster oreglerad, och tjänsterna erbjuds nästan uteslutande av Loomis på kommersiella grunder.
4. När Bankomat AB (Bankomat) under andra halvåret 2025 startar ett eget värdetransportbolag förändras kontantmarknadens struktur i grunden. Det försämrar de kommersiella förutsättningarna för andra aktörer, framförallt Loomis, att fortsätta erbjuda kontanttjänster. Framförallt gäller detta i glesbygd.
5. De aktörer som idag, enligt lag och praxis, måste ta emot kontant betalning behöver tillgång till tjänster för dagskasseinsättning och växelkassor i hela landet. Det gäller även de aktörer som kan få ett sådant krav på sig i framtiden.

Mot bakgrund av dessa skäl föreslår Riksbanken att nuvarande reglering i 9 kap. lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen) utvidgas och förtydligas. Detta för att tillgodose behoven av dagskasseinsättning och köp av växelkassor.

Riksbanken föreslår två olika alternativ till lagstiftning. Bankerna bör tillhandahålla fungerande dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster till:

- företag och myndigheter som är skyldiga att ta emot kontanter enligt lag eller praxis, alternativt till
- företag och myndigheter som efterfrågar tjänsterna.

Tjänsterna ska erbjudas i hela landet till rimliga kostnader, med hög tillgänglighet och god säkerhet.

Riksbanken anser att en reglering som säkerställer dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster för aktörer som är skyldiga att acceptera kontanta betalningar är ett minimumkrav men att utredningen bör också överväga en bredare skyldighet för bankerna i enlighet med alternativet. Riksbanken utgår från att utredaren kommer att lämna lagförslag om att vissa aktörer som säljer livsnödvändiga varor ska göras skyldiga att ta emot kontanter.

Bankerna har ett grundläggande ansvar gentemot sina kunder för att de ska kunna sätta in och ta ut pengar på sina betalkonton, och då även med kontanter som är ett lagligt betalningsmedel. Kontanttjänsterna är därför nära förbundna med bankernas verksamhet. De betal- och transaktionskonton som bankerna erbjuder privatpersoner och företag är ofta den bastjänst utifrån vilken bankerna erbjuder olika tjänster för t.ex. sparande och krediter. Kontona är en central del av bankernas affärsmodeller.

Vidare har bankerna som kollektiv en kundrelation till, och kännedom om, i stort sett alla företag i Sverige och därmed bäst förutsättningar för att upprätthålla en samhällsekonomisk effektiv och behovsanpassad infrastruktur kring dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster. Bankerna är således mest lämpade att upprätthålla de lösningar och effektiviseringar som behövs för en fungerande kontantkedja. Detta i egen regi eller genom någon annan. Bankerna är också mest lämpade att bedöma och motverka risker för penningtvätt och finansiering av terrorism, som uppstår i hanteringen av kontanter.

Sveriges civila beredskap kräver insatser från olika samhällsaktörer, såväl offentliga som privata. Riksbanken har underlättat för kontantkedjan genom att göra det lättare för fler aktörer att hämta ut och lämna in kontanter, och att det nu går att göra på fler platser i Sverige. Många företag fortsätter att ta emot kontanta betalningar. Det gäller framför allt företag som säljer livsmedel, läkemedel och drivmedel. Eftersom bankerna har en central samhällsroll är det rimligt att förvänta sig att de tar sin del av ansvaret, och gör det möjligt för sina företagskunder att kunna ta ut och sätta in sedlar och mynt på sina konton. Detta även om det medför vissa kostnader. På så sätt bidrar bankerna till en kontantkedja som fungerar under normala förhållanden, och vid störningar, fredstida krissituationer eller, ytterst, vid höjd beredskap eller krig.

Den sammanlagda kostnaden för aktörerna i kontanthanteringen uppskattas till ca 1 400 miljoner kronor år 2023, medan motsvarande intäkter uppskattas till runt 700 miljoner kronor. Bankernas (inkl. Bankomat AB:s) kostnader uppskattas till 765 miljoner kronor. Kontantkedjan är en infrastruktur som förbrukar relativt små samhällsresurser, men som samtidigt spelar en viktig roll för inkludering och civil beredskap.

De extra kostnader som kan uppstå för vissa större banker till följd av de föreslagna lagkraven bedöms som marginella jämfört med deras sammanlagda omsättning och intäkter. Bankerna kan dessutom fortsätta att effektivisera kontanthanteringen. De har minskat sina kostnader för kontanthanteringen med 80 procent, eller runt 2,7 miljarder kronor per år sedan 2009. De marginellt ökade kostnaderna som kan uppstå till följd av nya krav är små jämfört med både nuvarande kostnader, och de besparingar som historiskt gjorts på att minska kontanttjänsterna till ett minimum.

Förslaget bedöms ha positiva konsekvenser för aktörer som är eller eventuellt kommer att bli skyldiga att ta emot kontanta betalningar. En upprätthållen kontantkedja och fungerande tjänster för dagskasseinsättning och växelkassor kommer även att kunna gynna alla företag och myndigheter som tar emot kontanter, liksom personer som av olika skäl inte vill eller kan använda andra betalningssätt. Även effekterna för glesbygd bedöms vara positiva, då det är där riskerna är som störst för att dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster försvinner inom en snar framtid. Slutligen bedöms förslaget vara positivt för brottsbekämpningen. Dels bidrar det till en säker dagskassehantering för näringsidkare genom säkrare tjänster och lägre rånrisk, dels kan bankerna behöva komma



att ta ett större ansvar för kundkännedom och penningtvättskontroller gentemot butiker och andra företagskunder i kontanthantering.

Under de senaste åren har regleringar införts och initiativ tagits i flera andra jämförbara länder, där användningen av kontanter också minskar snabbt. Det har gjorts i t.ex. Norge, Storbritannien, Australien och Nederländerna. I dessa fall har stora nationella banker getts en ökad skyldighet och ett förtydligat ansvar för att tillhandahålla kontanttjänster och upprätthålla kontantkedjan.

Innehåll

ÅTGÄRDER FÖR ATT UPPRÄTTHÅLLA KONTANTTJÄNSTER TILL FÖRETAG OCH MYNDIGHETER... 1

SAMMANFATTNING	1
LAGFÖRSLAG	6
1 MOTIV TILL SKRIVELSE.....	9
2 KONTANTKEDJAN IDAG.....	9
3 PROBLEMBESKRIVNING	15
4 UTÖKADE KRAV PÅ STORA BANKER ATT ERBJUDA KONTANTTJÄNSTER	18
5 IKRAFTTRÄDANDE.....	24
6 FÖRSLAGETS KONSEKVENSER	24
7 FÖRFATTNINGSKOMMENTAR	27
BILAGA 1 – INTERNATIONELL UTBLICK	31
BILAGA 2 – KOSTNADER FÖR KONTANTKEDJANS OLIKA DELAR	35
BILAGA 3 – ALTERNATIVA FÖRSLAG	37
BILAGA 4 – AKTÖRERNA I DEN SVENSKA KONTANTKEDJAN	41

Lagförslag

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

Härigenom föreskrivs att i fråga om lagen (2010:751) om betaltjänster

dels att 9 kap. 1 och 13 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast efter 9 kap., ska lyda "Platser för kontantuttag samt dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster".

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

1 §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 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 betryggande utsträckning i hela landet.

Sådana kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som till företag *eller myndigheter* tillhandahåller betalkonton, ska *till rimliga avgifter* tillhandahålla tjänster som gör det möjligt *för företag och myndigheter som är skyldiga att ta emot kontanter* att sätta in *och ta ut* kontanter på dessa konton (*dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster*) i betryggande utsträckning i hela landet *och säkerställa en hög tillgänglighet och säkerhet*.

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.

Alternativ lösning

9 kap.

1 §²

Sådana kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som till konsumenter tillhandahåller betalkonton med grundläggande funktioner, ska tillhandahålla tjänster

¹ Senaste lydelse 2019:1226.

² Senaste lydelse 2019:1226.

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 dagskassainsättningar*) i betryggande utsträckning i hela landet.

Sådana kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som till företag *eller myndigheter* tillhandahåller betalkonton, ska *till rimliga avgifter* tillhandahålla tjänster som gör det möjligt att sätta in *och ta ut* kontanter på dessa konton (*dagskassainsättnings- och växelkassetjänster*) i betryggande utsträckning i hela landet *och säkerställa en hög tillgänglighet och säkerhet*.

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.

13 §³

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, för tillämpningen av 1 §, meddela föreskrifter om det högsta antal personer som får ha ett visst längsta vägvstånd i kilometer mellan folkbokföringsadressen och den närmaste platsen för kontantuttag respektive dagskassainsättning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, för tillämpningen av 1 §, meddela föreskrifter om

1. det högsta antal personer som får ha ett visst längsta vägvstånd i kilometer mellan folkbokföringsadressen och den närmaste platsen för kontantuttag respektive dagskassainsättning, *och*

2. *andra krav för att säkerställa hög tillgänglighet och säkerhet i fråga om dagskassainsättnings- och växelkassetjänster.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur avvikelser enligt 7 § 1 ska fastställas.

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

Härigenom föreskrivs att det ska införas en ny paragraf, 14 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §

*Vid tillämpningen av 9 kap. 1 § andra stycket lagen (2010:751) om betaltjänster ska företag och myndigheter **som är***

³ Senaste lydelse 2019:1226.

skyldiga att ta emot kontanter ha tillgång till dagskasseinsättningstjänster med möjlighet till insättning av sedlar och mynt i samtliga valörer med belopp uppgående till 9 prisbasbelopp per dag.

Företag och myndigheter som är skyldiga att ta emot kontanter ska även ha tillgång till växelkassetjänster med möjlighet till uttag av sedlar och mynt i samtliga valörer.

Dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster kan tillhandahållas över disk, via automater för insättning och uttag av kontanter eller genom tjänster för insättning av dagskassor samt uttag av växelkassor.

Alternativ lösning

14 §

Vid tillämpningen av 9 kap. 1 § andra stycket lagen (2010:751) om betaltjänster ska företag och myndigheter ha tillgång till dagskasseinsättningstjänster med möjlighet till insättning av sedlar och mynt i samtliga valörer med belopp uppgående till 9 prisbasbelopp per dag.

Företag och myndigheter ska även ha tillgång till växelkassetjänster med möjlighet till uttag av sedlar och mynt i samtliga valörer.

Dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster kan tillhandahållas över disk, via automater för insättning och uttag av kontanter eller genom tjänster för insättning av dagskassor samt uttag av växelkassor.

1 Motiv till skrivelsen

Riksbanken ser stora risker för att tillgången till nödvändiga kontanttjänster i form av dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster försvinner i delar av Sverige inom en snar framtid. Därför krävs skyndsamma lagstiftningsåtgärder för att säkerställa att näringsidkare och offentliga aktörer i hela Sverige fortsatt ska kunna sätta in dagskassar och få tillgång till växelkassar utifrån sina behov. Dessa tjänster behövs för att kontanter framgent ska fungera som ett betalningsmedel, och de är helt oundgängliga för företag och offentliga aktörer som är skyldiga att ta emot kontanta betalningar.

Anledningen till att skrivelsen lämnas är dels att utredningen efterfrågat synpunkter från Riksbanken, dels att frågan om tjänster för dagskasseinsättning och växelkassar hänger mycket nära samman med utredningens huvudfråga om möjligheten att betala med kontanter.

Skrivelsen är fokuserad på specifika delar av kontantkedjan, närmare bestämt tjänster för dagskasseinsättning och växelkassar. Därutöver har Riksbanken i Betalningsrapporten för 2024 lyft ett antal andra viktiga förslag om kontanter. Det gäller bl.a. behovet av anpassade betaltjänster för personer som inte är digitalt delaktiga, en generell skyldighet för handlare att ta emot kontanter vid köp av livsnödvändiga varor och tjänster samt ett utökad krav på banker att ta emot konsumenters insättningar av kontanter.

2 Kontantkedjan idag

2.1 Översiktligt om kontanter och varför de är viktiga

Den minskade kontantanvändningen i Sverige är nästintill unik i sitt slag. Även om användningen minskar i många länder är Sverige, tillsammans med Norge, de länder där utvecklingen gått längst. Den minskade kontantanvändningen påverkar även den bakomliggande infrastrukturen, den så kallade kontantkedjan.⁴ Hanteringen av kontanter är förknippad med höga fasta kostnader och har därmed stordriftsfördelar, vilket gör det svårare för företag i kontantkedjan att minska sina kostnader i samma takt som efterfrågan på olika kontanttjänster minskar. Att efterfrågan minskar innebär även att det är svårare att uppnå företagsekonomisk lönsamhet för de företag som erbjuder kontanttjänster. En fungerande kontantkedja är emellertid en nödvändig förutsättning för att allmänheten ska kunna betala kontant. Regeringen, riksdagen, Riksbanken och flera andra myndigheter som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Post- och telestyrelsen (PTS) och länsstyrelserna har alla i olika sammanhang betonat vikten av att kontanter även i fortsättningen ska kunna fungera som betalningsmedel i Sverige. Detta inte minst för att alla människor ska kunna göra sina betalningar, och för att värna samhällets motståndskraft mot olika typer av störningar och kriser. Om det i framtiden ställs krav på att fler aktörer än idag ska ta emot kontanta betalningar, innebär det dock högre efterfrågan och troligen även möjligheter att ta ut högre priser för kontanttjänster.

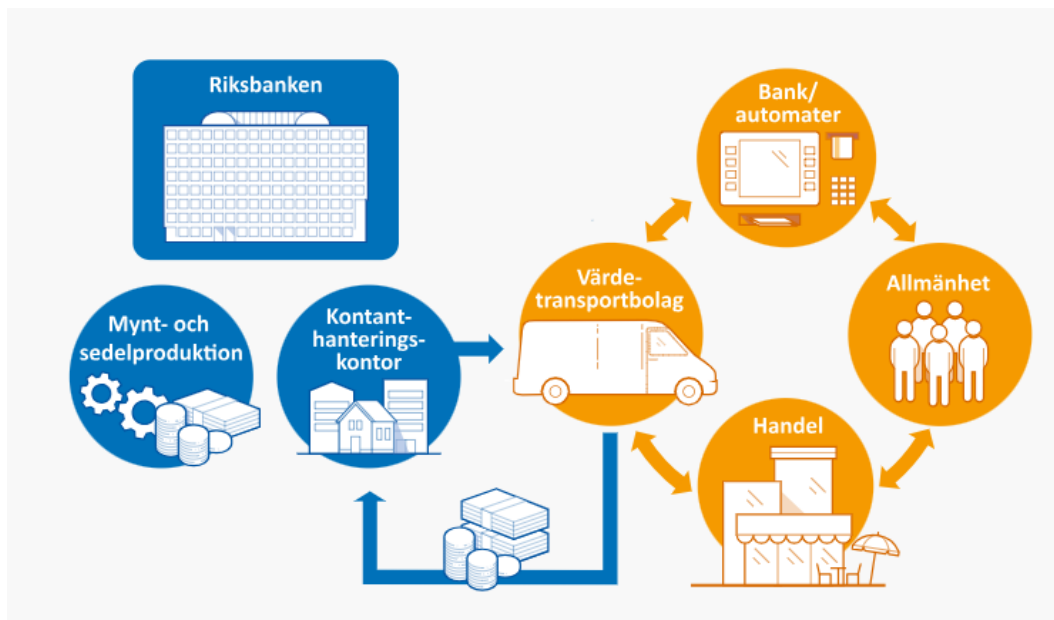
⁴ Med kontantkedja och kontantinfrastruktur avses värdetransporter, depåer, noder för omlastning, serviceboxar, automater för insättning och uttag samt uppräknings- och kontoföring.

2.2 Kontantkedjan och dess aktörer

Den infrastruktur med aktörer och tjänster som möjliggör flödet av kontanter i samhället kan beskrivas som en kontantkedja. I kedjan ingår insättning och uttag, distribution i form av transporter, sortering, uppräknig och lagring av kontanter. Start- och slutpunkt för kedjan är Riksbanken som ger ut och löser in kontanter. I övrigt sköts kontantkedjan i huvudsak av privata aktörer i form av banker, det bankägda Bankomat och värdetransportbolaget Loomis, se Figur 1.

Fler myndigheter än Riksbanken är involverade genom att utöva tillsyn av aktörerna (Finansinspektionen, FI, och Post- och telestyrelsen, PTS) och bevaka tillgången till vissa kontanttjänster (länsstyrelserna och PTS). För en mer detaljerad genomgång av de olika aktörerna i kontantkedjan, se Bilaga 4.

Figur 1. Kontantkedjan



2.3 Uppskattning av kostnader för kontantkedjans centrala delar

Enligt Riksbankens beräkningar uppgick den sammanlagda kostnaden för de olika aktörerna i kontanthantering till ca 1 400 miljoner kronor år 2023.⁵ Riksbankens beräkningar redovisas mer i detalj i Bilaga 2. Felmarginalen är relativt stor eftersom Riksbanken inte har fullständiga uppgifter om alla kostnader, bland annat vad gäller inbördes avgifter mellan aktörerna. Här har Riksbanken gjort vissa uppskattningar. En jämförelse kan emellertid göras med Riksbankens detaljerade studie av kostnader för olika betalsätt 2021. Då beräknades betaltjänstleverantörerna, inklusive Riksbankens privata kostnader⁶ för kontanter, uppgå till 1 248 miljoner kronor.⁷

⁵ Detta exklusive kostnader för inköp av sedlar och mynt som uppgick till 113 miljoner kronor.

⁶ Privata kostnader är den tid och resurser som förbrukas, och de avgifter som betalas till andra parter. Hushållens tidskostnader för kontanthantering som är en viktig del av den totala samhällsekonomiska kostnaden ingår inte i siffrorna.

⁷ Engström, N. et al., *Riksbanksstudie: Kostnader för betalningar i Sverige*, Sveriges Riksbank (2023), s. 33–37.

Det är troligt att kostnaderna har ökat något sedan 2021, bl.a. till följd av utvecklingen av priser och löner. År 2021 uppgick de sammanlagda intäkterna för de olika aktörerna i kontantkedjan till 685 miljoner kronor inklusive Riksbankens seignorage, vilket innebar en total sammantagen nettokostnad för kontanthantering på 563 miljoner kronor för aktörerna. Intäkterna består främst av Riksbankens seignorage och Loomis avgiftsintäkter från sina kontanttjänster, medan bankkollektivets intäkter från kontanttjänster är marginella.⁸

Tabell 2.1 Kostnader för olika aktörer i kontantkedjan

Miljoner kronor, 2023

Aktör	Kostnad	Kommentar
Riksbanken	178 (113)	Det som står inom parentes gäller kostnaden för inköp av sedlar och mynt.
Post- och telestyrelsen	25	Gäller stöd till grundläggande betaltjänster.
Bankerna och Bankomat	765	Gäller framför allt kostnader för Bankomats verksamhet som bekostas av avgifter från banker.
Loomis	441	Exkl. de uppskattade kostnaderna för tjänster levererade till Riksbanken och Bankomat.
Totalt	1409 (1522)	Det som står inom parentes gäller den totala kostnaden inkl. inköp av sedlar och mynt.

Källa: Riksbanken, företagens årsredovisningar och anslag till PTS. Egna beräkningar.

2.4 Kontanttjänster som används av företag

Dagskasseinsättning

Tjänster som gör det möjligt för företag att sätta in dagskassar på sina konton erbjuds av Bankomat, sparbanker, Loomis och betalningsinstitutet ChangeGroup. De olika tjänsterna framgår av Tabell 2.2 nedan.

⁸ Betaltjänstleverantörernas nettoförlust kontanttjänster är resultatet av en lång process. Ursprungligen avstod bankerna från att ta ut avgifter för uttagsautomater för att uppmuntra kunderna att inte längre ta ut kontanter på bankkontoren. I dag är det mycket få kontor som erbjuder kontanttjänster men bankerna har än så länge inte tagit ut några avgifter för uttag i uttagsautomater. Ibid. s. 36.

Tabell 2.2. Tjänster för dagskasseinsättning

Tjänst	Typ av tjänst	Beskrivning	Utförare
Insättningsautomat	Plats för dagskasseinsättning ⁹	Sedlar sätts in med hjälp av kontokort på ett företagskonto i en automat.	Bankomat
Servicebox	Plats för dagskasseinsättning	Kontanter i värdepåse sätts in i en box. Utföraren hämtar påsen, räknar upp kontanterna och kontoför dem på näringsidkarens konto.	Loomis och sparbanker
Bankkassa	Plats för dagskasseinsättning	Insättning över disk hos bankkontor.	Sparbanker
Över disk hos ombud	Plats för dagskasseinsättning	Insättning över disk hos ett betaltjänstombud.	ChangeGroup
Smart kassaskåp	Platsoberoende ¹⁰	Ett kassaskåp där medel som placeras automatiskt går över i värdebolagets ägo, och samtidigt sätts in på användarens bankkonto. Värdebolaget kan välja när kontanterna ska hämtas. Smarta kassaskåp kan ibland delas av flera näringsidkare ("delade smarta kassaskåp").	Loomis
Hämtning på verksamhetsplats	Platsoberoende	Kontanterna hämtas upp, transporteras och räknas samt kontoförs på näringsidkarens konto	Loomis

Insättning via insättningsautomater, serviceboxar, över disk hos ombud och i bankkassa innebär att företaget måste transportera sig själva och kontanterna till en fysisk plats (platspecifika tjänster). Dessa insättningsplatser kan som regel användas av alla företag som har avtal med tjänsteleverantören. Smarta kassaskåp och hämtning på verksamhetsplats innebär att utföraren hämtar dagskassan hos företaget eller på den plats där det smarta kassaskåpet är placerat (platsberoende tjänster).

Bland de platspecifika tjänsterna är insättningsautomater och serviceboxar obemannade, till skillnad från bankkassor och insättning över disk hos ombud. Vid insättning av dagskassor i insättningsautomater bestäms beloppsgränser av insättarens

⁹ Insättningstjänst som utföraren placerar ut och som kan användas av alla kunder som har avtal om att använda tjänsten. Räknas till statistiken för platser för dagskasseinsättning som vissa banker är skyldiga att tillhandahålla.

¹⁰ Insättningstjänst där upphämtningsplatsen bestäms av kunden i avtalet med utföraren. Endast kunden kan använda tjänsten. Räknas inte till statistiken för platser för dagskasseinsättning som vissa banker är skyldiga att tillhandahålla.

bank, och de uppgår normalt till 30 000 kronor per månad.¹¹ Insättningsautomaterna tar bara emot sedlar. Villkoren för att sätta in kontanter i serviceboxar regleras i avtal med utföraren. Beloppsgränserna är flexiblare, och det går att sätta in alla valörer inklusive mynt. Detsamma gäller bankkassa och insättning över disk hos ombud. För Loomis kunder är maxbeloppet för insättning i servicebox 500 000 kronor per tillfälle.¹²

De platsberoende tjänsterna är förhållandevis dyra och används främst av företag med stora dagskassor. Delade smarta kassaskåp kan fungera som en servicebox för lite mindre summor, men kräver koordinering och samarbete mellan de aktörer som delar på skåpet.

Platsspecifika tjänster innebär en högre risk för t.ex. rån än de platsberoende tjänsterna eftersom företaget själv behöver transportera kontanterna till insättningsplatsen. De platsspecifika tjänsterna är billigare att använda än de platsberoende. Insättningsautomater har normalt ingen avgift.

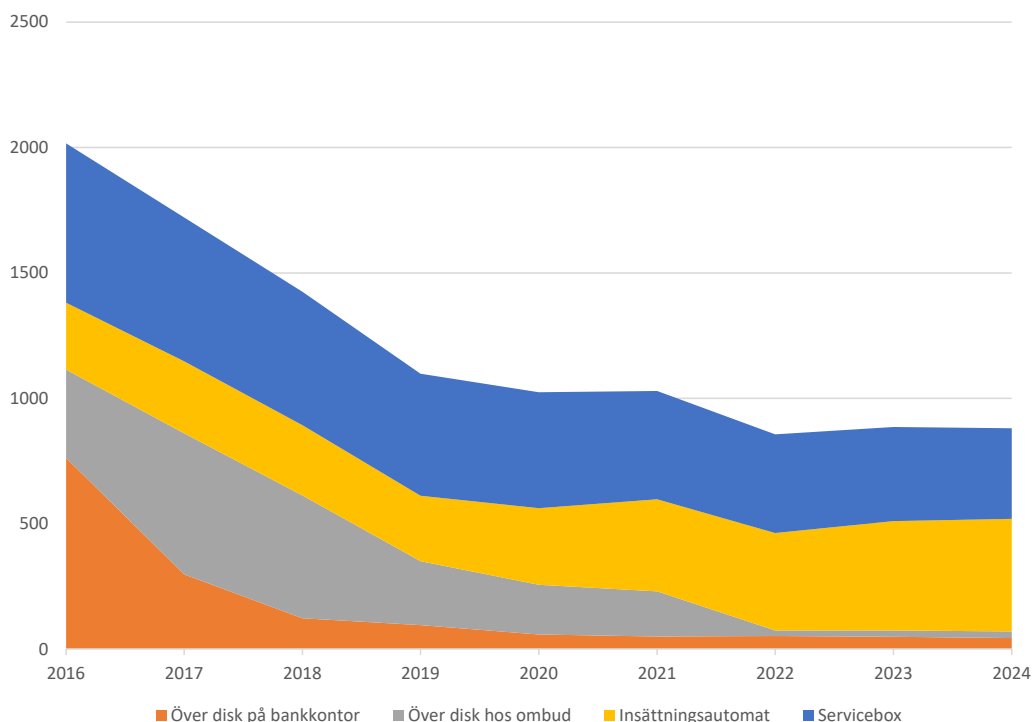
Innan den nuvarande regleringen av vissa bankers skyldighet att tillhandahålla kontanttjänster trädde i kraft minskade antalet platser för dagskasseinsättning kraftigt. Mellan åren 2016 och 2019 var minskningen 45 procent.¹³ Sedan dess har utvecklingen stabiliserats totalt sett, men fördelningen mellan de olika tjänsterna har förändrats. Insättningsautomater har kommit att utgöra en allt större andel av platserna och möjlighet till insättning över disk har i det närmaste försvunnit (se Figur 2 nedan).

¹¹ Enligt uppgifter på bankernas hemsidor.

¹² Loomis hemsida, <https://se.loomis.com/-/media/Files/Loomis/Sweden/Prislista-Servicebox-Enkel-2024.pdf> (hämtad 2024-08-19).

¹³ Mellan 2021 och 2022 försvann cirka 150 stycken ombud för ClearOn som erbjöd dagskasseinsättning.

Figur 2. Antal platser för dagskasseinsättning 2016–2024



Källa: Tillväxtverket Pupos Serviceanalys.

Som framgår av Figur 2 har antalet serviceboxar minskat med 43 procent sedan 2016. Under samma period har antalet platser där man kan sätta in dagskassar över disk (inkl. på bankkontor) minskat med 94 procent.

Antalet insättningsautomater har däremot ökat med 68 procent sedan 2016 och huvuddelen av ökningen har ägt rum från 2020 och framåt. Det visar att insättningsautomater är den tjänst som bankerna, via Bankomat, använt sig av för att leva upp till den lagstadgade skyldigheten att tillhandahålla platser för dagskasseinsättning. De sex banker som för närvarande omfattas av lagkravet, liksom Bankomat, saknar alla tjänster för insättning av dagskassar över disk. De erbjuder inte heller serviceboxar eller platsberoende upphämtningstjänster för insättning av dagskassar.

I statistiken över punkter för dagskassinsättning framgår inte hur tillgången till platsberoende tjänster har utvecklats. Loomis erbjuder för närvarande dessa tjänster över hela landet. Det krävs dock relativt stora dagskassar för att det ska vara ekonomiskt rationellt att teckna avtal om upphämtning av kontanter eller smarta kassaskåp. Därför är det normalt inte ett alternativ för mindre handlare.

Växelkassetjänster

Det finns flera olika sätt för företag att få tillgång till växelkassar. Ett är att ta ut kontanter över disk. Det finns 119 bankkontor som erbjuder uttag av kontanter över disk till sina privatkunder. De tillhör alla lokala sparbanker. Enligt samtal med flera sparbanker kan de även erbjuda uttag till företagskunder, t.ex. i form av växelkassar. Totalt sett har antalet

bankkontor där bankkunder kan ta ut kontanter över disk minskat med omkring 81 procent sedan 2016. Även ChangeGroup erbjuder försäljning av växelkassor vid 26 kontor i landet.¹⁴ Sparbanker som erbjuder växelkassetjänster och ChangeGroups kontor är tydligt koncentrerade till den södra delen av landet.

Utöver dessa 135 platser i hela Sverige är det enbart Loomis som förser handeln med växelkassor. Loomis kör normalt ut växel i samband med hämtning av kontanter hos sina kunder. Loomis levererar även växel i rekommenderade brev till närmaste postombud. Ofta är dessa lösningar relativt dyra, vilket kan försvåra för mindre näringsidkare.¹⁵ Större näringsidkare är vidare beroende av att tjänsten utkörning av växel erbjuds i hela landet.

3 Problembeskrivning

3.1 Reglering saknas för viktiga delar av kontantkedjan

Det saknas ett lagstadgat ansvar för att upprätthålla vissa delar av kontantkedjan som är nödvändiga för att kedjan ska fungera. Det gäller framförallt transporter av kontanter till och från näringsidkare, uppräknig (inklusive sortering, äkthetskontrollering och kontoföring) av kontanta medel samt försäljning av växelkassor.

I betaltjänstlagen ställs krav på att vissa banker ska erbjuda möjlighet till kontantuttag till konsumenter i betryggande utsträckning (9 kap. 1 §). Kraven uppnås huvudsakligen genom uttagsautomater som tillhandahålls av Bankomat, men även exempelvis kontantuttag i kassan i ICA-butiker. Kraven omfattar dock inte möjligheten för företag att ta ut kontanter från sina konton, eller på andra sätt köpa växelkassor. Vidare är nuvarande reglering av skyldigheten att tillhandahålla platser för dagskasseinsättning inte ändamålsenlig för en stor grupp företag (se vidare avsnitt 3.2).

Kontanters roll som ett fungerande betalningsmedel är helt avhängig dessa tjänster eftersom större näringsidkare behöver upphämtningstjänster för dagskassor. Vidare behöver nästan alla som tar emot kontanta betalningar växelkassor, dvs. mynt och lägre sedelvalörer (20, 50 och 100 kronor). Riksbanken bedömer att risken är överhängande att tillgången till upphämtning av dagskassor och växelkassetjänster kommer att försämrats eller upphöra helt i delar av landet. Bedömningen görs mot bakgrund av kommande förändringar på kontantmarknaden, se avsnitt 3.3, och att det saknas reglering om en skyldighet att tillhandahålla dessa tjänster. Tjänsterna erbjuds idag nästan uteslutande av Loomis och på kommersiell grund, varför de när som helst kan läggas ner i delar av eller hela Sverige.

3.2 Insättningsautomater motsvarar inte företagets behov

Idag är vissa banker skyldiga att tillhandahålla kontanttjänster i betryggande utsträckning i hela landet. Vad *betryggande utsträckning* innebär specificeras i betaltjänstförordningen, och den gäller bara en avståndsbaserad reglering för hur punkter

¹⁴ Enligt data från Tillväxtverket Pupos Serviceanalys (hämtad 14 augusti 2024). Forex och ICA Banken har exkluderats då de inte erbjuder uttag till företag.

¹⁵ T.ex. uppgår kostnaden för ett växelpaket med mynt och lägre sedelvalörer till knappt 6 procent av värdet. Se Loomis hemsida, <https://se.loomis.com/sv-se/my-pages/petty-cash-package> (hämtad 2024-08-19).

för kontantuttag och dagskasseinsättning ska tillhandahållas.¹⁶ Förarbetena ger inte någon närmare vägledning för hur dessa platser för kontanttjänster ska fungera, eller vilka olika behov de ska tillgodose. För dagskasseinsättning saknas exempelvis ett resonemang om beloppsgränser. Platsberoende tjänster som erbjuder upphämtning av dagskassor eller smarta kassaskåp tas inte heller upp i förarbetena.¹⁷

Som framgått i avsnitt 2.4 har antalet insättningsautomater ökat samtidigt som övriga dagskassetjänster minskat kraftigt sedan 2016. De stora banker som är skyldiga att tillhandahålla dagskassetjänster i betryggande utsträckning erbjuder inte, vare sig i egen regi eller genom Bankomat, serviceboxar, insättning över disk, smarta kassaskåp eller hämtning av värdetransport. Någon av dessa tjänster behövs för företag med dagskassor som överstiger 30 000 kronor i månaden, motsvarande ungefär 1 000 kronor per dag. Beloppsgränsen i insättningsautomater är inte tillräckligt hög, inte ens för en liten butik eller apotek (se Ruta 1 – Räkneexempel). Detta har även tydliggjorts genom lokala upprop när serviceboxar har lagts ner.¹⁸ Dessutom behövs tjänster som erbjuder insättning av mynt på konto.

Ruta 1 – Räkneexempel

Enligt Riksbankens undersökning av svenska folkets betalningsvanor görs ungefär var tionde köp i en butik med kontanter.¹⁹ Det genomsnittliga värdet vid köp med kontanter är mindre än vid köp med kort. I följande räkneexempel som gäller dagskassors storlek antas därför att ungefär 5 procent av försäljningen görs med kontanter.

- En stor dagligvaruhandel, t.ex. ICA Maxi, har en årsomsättning om ca 850 miljoner kronor per år och 120 anställda. Deras genomsnittliga dagskassa är ca 116 000 kronor.
- En mellanstor dagligvaruhandel, t.ex. ICA Nära, har en årsomsättning om ca 40 miljoner kronor per år och 10 anställda. Deras genomsnittliga dagskassa är ca 5 500 kronor.
- Ett litet fristående apotek har en årsomsättning om ca 9 miljoner kronor och två anställda. Deras genomsnittliga dagskassa är ca 1 200 kronor.

De banker som har uppgett sina beloppsgränser för dagskasseinsättning i insättningsautomater har ett beloppstak på maximalt 30 000 kronor per månad, vilket motsvarar 1 000 kronor per dag. Eftersom nivåerna för insättning av dagskassor i insättningsautomater är så låga, skulle inget av företagen i räkneexemplet kunna sätta in hela sina dagskassor i automaterna.

¹⁶ Enligt betaltjänstförordningen får högst 0,3 procent av befolkningen ha ett längre vägvstånd än 25 km från sin folkbokföringsadress till en punkt för kontantuttag. Högst 1,22 procent av befolkningen får ha ett längre vägvstånd än 25 km till en plats för dagskasseinsättning. Enligt förarbetena syftade de geografiska kraven till att stabilisera nivån på antalet platser för dessa tjänster runt nivån som rådde år 2015. Sedan regleringarna trädde ikraft 1 januari 2021 har den inte ändrats.

¹⁷ Med förarbeten avses här SOU 2018:42, prop. 2019/20:23 och bet. 2019/20:FiU29

¹⁸ Se t.ex. Ericson B., *Serviceboxen i Strömsund försvinner och företagarna drabbas*, Affärsnytt Norr (2024-03-20).

¹⁹ Riksbanken, *Svenska folkets betalningsvanor*, <https://www.riksbank.se/sv/statistik/statistik-over-betalningar-sedlar-och-mynt/betalningsvanor/> (hämtad 2024-08-19).

Det är svårt att få en heltäckande bild av antalet företag som är beroende av att sätta in dagskassar på andra sätt än på geografiska platser, dvs. företag med behov av upphämtning eller smarta kassaskåp. Däremot går det att anta att företag med stora kontantvolymerna använder en sådan tjänst. Det gäller t.ex. större livsmedelsbutiker, drivmedelsstationer, systembolag och apotek.

Riksbanken bedömer att större näringsidkare i dagsläget har relativt god tillgång till dagskassetjänster i form av upphämtning och smarta kassaskåp, men att detta är helt beroende av Loomis tjänster. För vissa mindre och medelstora näringsidkare finns tillgång till insättningsautomater. Men en stor grupp näringsidkare för vilka upphämtning inte är ekonomiskt rationellt, behövs andra tjänster som exempelvis serviceboxar eller inlämning över disk.

Slutligen vill Riksbanken poängtera att med nuvarande reglering skulle platsberoende tjänster som upphämtning av kontanter och utkörning av växelkassar helt kunna försvinna i hela Sverige utan att det skulle påverka huruvida bankerna levde upp till lagkraven om att tillhandahålla tjänster för dagskasseinsättning i betryggande utsträckning. Detsamma gäller om alla serviceboxar och platser för insättning över disk skulle ersättas med insättningsautomater.

3.3 Kommande strukturförändringar på kontantmarknaden

I takt med att kontantanvändningen minskat har även marknadsunderlaget för kontant-tjänster gjort det. Samtidigt är kontanthantering generellt förknippad med en hög andel fasta kostnader, som inte kan minska i samma takt som efterfrågan. Konsekvensen blir att enhetskostnaden för att hantera kontanta betalningar successivt ökar²⁰, och förutsättningarna för att bedriva lönsam kontanthantering på rent kommersiell grund minskar.

Det senaste decenniets utveckling har lett till att Bankomat och Loomis kommit att dominera olika delar av kontantmarknaden. Bankomat har nu aviserat att bolaget fr.o.m. andra halvåret 2025 ska starta ett värdebolag, vilket förändrar strukturen på marknaden. Bankomats värdebolagsverksamhet ska endast omfatta tjänster som behövs för att leva upp till nuvarande lagkrav om kontantuttag och dagskasseinsättning.²¹

När bankerna via Bankomat AB tar över värdetransporter i egen regi innebär det lägre potentiella intäkter för andra aktörer. Verksamheten riskerar att bli olönsam, speciellt i glesbygd med långa avstånd. Det är därför rimligt att anta att kontanttjänster kommer att erbjudas på färre platser i landet. I nuvarande situation kan intäkter från växelkassar och upphämtning av kontanter kompletteras med intäkter för att fylla och tömma uttagsautomater på samma rutt. En ytterligare utmaning är att en stor del av serviceboxarna runtom i landet behöver förnyas i närtid. Ifall det inte anses lönsamt kan de istället komma att stängas ner. Det finns risk att delar av Sverige inte kommer att erbjudas några tjänster alls för att hämta upp kontanter, serviceboxar och eller leverans

²⁰ Enligt en studie från Riksbanken har den samhällsekonomiska enhetskostnaden för kontanta betalningar nästan fyrdubblats mellan 2002 och 2021, se Engström, N. et al., *Riksbanksstudie: Kostnader för betalningar i Sverige*, Sveriges Riksbank (2023).

²¹ Bankomat AB, *Pressmeddelande: Bankomat etablerar nav för kontanttransporter i Lund* (2024-05-17).

av växelkassor. Det kan i sin tur komma att innebära att fler och fler butiker väljer att inte längre ta emot kontanta betalningar.,

I nuvarande säkerhetspolitiska läge bör det slutligen lyftas fram att aktörerna på kontantmarknaden fortfarande skulle kunna hantera ett plötsligt ökat behov av kontanter i hela landet, exempelvis vid en kris eller höjd beredskap. Men aktörerna bedömer inte det som möjligt inom några år om inget görs åt nuvarande utveckling.

4 Utökade krav på stora banker att erbjuda kontanttjänster

4.1 Kreditinstitut ska tillhandahålla dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster till företag och myndigheter

Riksbankens förslag:

Kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som tillhandahåller betalkonton till företag och myndigheter och som har inlåning från allmänheten som överstiger 70 miljarder kronor ska till rimliga avgifter tillhandahålla tjänster som gör det möjligt för **företag och myndigheter som är skyldiga att ta emot kontanter** att sätta in och ta ut kontanter på dessa konton (dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster). Detta ska kunna göras i betryggande utsträckning i hela landet och med hög tillgänglighet och säkerhet.

Alternativ lösning

Kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som tillhandahåller betalkonton till företag och myndigheter och som har inlåning från allmänheten som överstiger 70 miljarder kronor ska till rimliga avgifter tillhandahålla tjänster som gör det möjligt för dessa att sätta in och ta ut kontanter på dessa konton (dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster). Detta ska kunna göras i betryggande utsträckning i hela landet och med hög tillgänglighet och säkerhet.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får – oavsett vilken lösning som väljs – meddela föreskrifter om krav för att säkerställa hög tillgänglighet och säkerhet när det gäller dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster.

Skälen till förslaget:

Nuvarande reglering säkerställer inte en fungerande dags- och växelkassehantering

Riksbanken bedömer att företag och myndigheter i dagsläget har relativt god tillgång att sätta in sina dagskassor och köpa växelkassor. Båda tjänsterna är dock i hög grad beroende av Loomis tjänster, som erbjuds på kommersiell grund. Nuvarande reglering av dessa tjänster är inte tillräcklig för att säkerställa en fungerande dags- eller växelkassehantering i hela landet de kommande åren. Existerande lagkrav på vissa banker som gäller dagskasseinsättning har sedan de infördes år 2021 bara lett till att antalet insättningsautomater ökat medan utbudet av övriga tjänster fortsatt att minska. En stor del av de aktörer som tar emot kontanta betalningar kan dock inte använda insättningsautomater, vilket bl.a. beror på låga beloppsgränser, se avsnitt 3.2. Det gäller

inte minst företag som säljer livsnödvändiga varor som livsmedel, läkemedel och drivmedel.

Strukturen på kontantmarknaden kommer vidare att förändras när Bankomat startar ett eget värdetransportbolag under andra halvan av 2025. Då riskerar lönsamheten för dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster att försämrats drastiskt. Lönsamheten har byggt på samordningsvinster genom att på samma rutter kombinera hantering av uttagsautomater, tömma serviceboxar, hämta upp kontanter hos företag och leverera växelkassor. Förändringen innebär en risk för höjda avgifter, och att vissa tjänster kanske inte kommer att erbjudas i delar av landet. Utan fungerande dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster kommer inte kontanter att kunna accepteras av företag och myndigheter.

Redan idag finns ett antal verksamheter och aktörer som är skyldiga att ta emot kontanta betalningar. Det gäller exempelvis vårdinrättningar, polisens passexpeditioner och aktörer som hanterar betalningar av vissa offentligrättsliga avgifter. För att kunna leva upp till sin skyldighet att acceptera kontanter behöver de kunna sätta in sina dagskassor och erhålla växelkassor. Betalningsutredningen (SOU 2023:16) föreslog att receptbelagda läkemedel och skatter ska kunna betalas med kontanter. Om förslaget genomförs skulle antalet verksamheter och aktörer som måste ta emot kontanter därmed öka.²² Slutligen ska den utredning om möjligheten att använda kontanter som bedrivs inom Finansdepartementet²³, överväga åtgärder för att stärka möjligheten att betala med kontanter när de bedöms ha en särskild roll. Det kan också leda till att ännu fler verksamheter blir skyldiga att ta emot kontanter. Utan fungerande dagskasseinsättning och växelkassetjänster saknas det praktiska möjligheter för aktörerna att leva upp till eventuella framtida krav att acceptera kontanter. Därför anser Riksbanken att en reglering som säkerställer tillgång till dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster för företag och myndigheter som är skyldiga att ta emot kontanter är nödvändig.

Tillgången till dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster för företag och myndigheter, som är skyldiga att ta emot kontanta betalningar, bör regleras i lag. Detta mot bakgrund av tjänsternas vikt för kontantkedjan, och möjligheterna att betala kontant för vissa varor och tjänster. Det bör också ställas krav på att tjänsterna ska säkerställa hög tillgänglighet och säkerhet.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska få meddela krav som ska kunna ställas på dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster för att säkerställa hög tillgänglighet och säkerhet. Detta kan t.ex. gälla öppettider, priser och innehåll i tjänsterna.

Alternativt förslag riktat mot alla företag och myndigheter

Riksbankens förslag är att skyldigheten att vissa bankers skyldighet att tillhandahålla tjänster för dagskasseinsättning och växelkassor ska gälla i förhållande till företag och myndigheter som är skyldiga att ta emot kontanter. Det finns dock även skäl att överväga om skyldigheten ska gälla bredare och då i förhållande till företag och myndigheter som efterfrågar tjänsterna. En mer generell reglering skulle bli mer betungande för de banker som träffas av lagstiftningen. Det omfattar betydligt fler aktörer som har rätt att kräva

²² Staten och betalningarna (SOU 2023:16), s. 690-697.

²³ Dnr. Fi2024/00068

tjänster vilket kan vara utmanande för tillsynen om kraven är uppfyllda. De fördelar som finns med ett generellt krav är bl.a. följande:

- att bankerna för sin kravuppfyllnad inte behöver följa rättspraxis och tolkning av densamma om vilka aktörer som är skyldiga att ta emot kontanter,
- att företag som inte är skyldiga att ta emot kontanter men önskar göra det kan fortsätta att göra det utan risk att stå utan nödvändiga kontanttjänster (framförallt gäller detta företag i glesbygd), och
- att fler aktörer fortsätter att ta emot kontanter vilket är positivt för kontantkedjan och den civila beredskapen.

Regleringen bör gälla i förhållande till både företag och myndigheter

I nuvarande reglering i betaltjänstlagen 9 kap. anges att banker som tillhandahåller betalkonton till företag, och har större inlåning än 70 miljarder kronor från allmänheten, är skyldiga att tillgodose punkter för dagskassehantering i betryggande utsträckning. Med företag avses olika slag av företag, såsom aktiebolag, handels- eller kommanditbolag, ekonomiska föreningar, ideella föreningar och stiftelser samt enskilda näringsidkare (se prop. 2019/20:23 s. 55).

I begreppet företag ingår därmed inte myndigheter (statliga, regionala eller kommunala). Samtidigt har myndigheter betalkonton i banker och andra kreditinstitut och erbjuder tjänster mot betalningar, exempelvis sjukvård. Myndigheter²⁴ bör därför ha rätt att ha tillgång till kontanttjänster på samma sätt som privata företag. Inte minst eftersom kravet på kontanttjänster har sin utgångspunkt i samhällsbehov som allas möjlighet att kunna betala och beredskap. Enligt nuvarande rättspraxis är flera offentliga verksamheter skyldiga att ta emot kontanter, och därmed är de beroende av dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster för att fullgöra denna skyldighet. Utifrån syftet med regleringen blir det därför inte ändamålsenligt att bara ställa krav på bankerna att erbjuda företag kontanttjänster. Till följd av detta bör regleringen inte bara gälla bankernas skyldighet att tillhandahålla kontanttjänster till företag utan även till myndigheter.

4.2 Kraven när det gäller dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster preciseras i förordning

Riksbankens förslag: Företag och myndigheter som är skyldiga att ta emot kontanter ska ha tillgång till

1) dagskasseinsättningstjänster med möjlighet till insättning av sedlar och mynt i alla valörer med belopp som uppgår till 9 prisbasbelopp per dag

2) växelkassetjänster med möjlighet till uttag (köp) av sedlar och mynt i alla valörer.

Tjänsterna kan tillhandahållas över disk, via automater för insättning och uttag av kontanter eller genom tjänster för hämtning och lämning av dags- och växelkassor.

Skyldighet att tillhandahålla dagskasseinsättningstjänster som avser alla valörer och med belopp som uppgår till 9 prisbasbelopp per dag

²⁴ Avser statliga, regionala och kommunala myndigheter.

Riksbanken bedömer att det ensidiga geografiska perspektivet i nuvarande reglering är problematiskt eftersom företag har olika behov. Det finns ett antal olika tjänster för dagskasseinsättning som både är platsberoende och platsoberoende, och som lämpar sig för olika typer av företag. Nuvarande reglering och dess förarbeten fokuserar dock bara på de platsberoende tjänsterna, och de tar inte hänsyn till vilka tjänster som olika aktörer som tar emot kontanter faktiskt behöver. Insättningsautomater med alltför låga beloppsgränser har bedömts som tillräckliga, enligt tillsyn av regleringen i lag och förordning. Fokus för nuvarande reglering var att mindre företag och föreningar i glesbygd skulle kunna fortsätta ta emot kontanter, vilket krävde att de inte hade alltför långa avstånd för att sätta in sina (mindre) dagskassar på konto. I förarbetena förutsågs dock inte att bankerna, via Bankomat, skulle uppfylla lag- och förordningskraven nästan uteslutande genom att öppna insättningsautomater. Därtill beaktades inte heller risken för att platsoberoende tjänster skulle riskera att försvinna i delar av Sverige. Ett exempel på en sådan tjänst är upphämtning av kontanter hos större näringsidkare.

För att företag som tar emot kontanta betalningar ska kunna sätta in sina dagskassar på konto behöver det finnas ett mer varierat och behovsanpassat tjänsteutbud än vad de större bankerna idag erbjuder genom Bankomat. För närvarande innebär Loomis tjänster att situationen i landet som helhet är acceptabel, men dessa tjänster erbjuds alltså helt på kommersiell grund och kan upphöra närsomhelst.

En möjlighet är att bankerna anpassar beloppsgränserna för att sätta in kontanter i insättningsautomater efter företagskundernas kontantomsättning utöver nuvarande ca 1 000 kronor per dag. Det innebär dock en förhöjd rånrisk att transportera och mata in sedlar på en allmän plats. Risken blir särskilt hög för företag med stora dagskassar. Vidare löser det inte problematiken för företag som behöver sätta in mynt på konto. En höjning av beloppsgränserna i insättningsautomater vore ändå välkommen. Den skulle innebära att något fler företagskunder skulle kunna använda denna tjänst. Riksbanken bedömer dock att det stora flertalet företag som tar emot kontanter behöver de dagskassetjänster som Loomis erbjuder idag, dvs. deponering i serviceboxar, upphämtning av kontanter på plats och smarta kassaskåp. Därför bör det införas en utökad skyldighet för de stora bankerna att tillhandahålla tjänster för dagskasseinsättning till de aktörer som är skyldiga enligt lag eller praxis att ta emot kontanter. Alla valörer ska hanteras och med belopp upp till 9 prisbasbelopp per dag (motsvarande 516 000 kronor år 2024). Det motsvarar ungefär det högsta beloppet som i dag går att sätta in i en servicebox. Under normala omständigheter motsvarar beloppet mer än väl stora livsmedelsbutikers behov av dagskasseinsättning. För att möta olika kunders behov bör det finnas tillgång till både platsberoende och platsoberoende dagskasseinsättningstjänster.

Skyldighet att tillhandahålla växelkassetjänster i alla valörer

Riksbanken bedömer att de växelkassetjänster som finns idag löper stor risk att försämrats eller t.o.m. upphöra i delar av Sverige. De stora bankerna har genom att stänga ner sin manuella kontantservice slutat erbjuda möjligheter för företag att köpa växelkassar. Idag är företags tillgång till växelkassetjänster oreglerad och erbjuds på kommersiella grunder nästan uteslutande av Loomis.

De två mest centrala tjänsterna för flödet av kontanter i samhället är kontantuttag och insättning av dagskassar på konton för företag. Det framgår av förarbetena till nuvarande

reglering av bankernas skyldighet att tillhandahålla kontanttjänster.²⁵ Växelkassetjänster nämns ett fåtal gånger som en del av värdebolagens tjänsteutbud. Växelkassetjänster är ett nödvändigt smörjmedel för att kontanta betalningar ska fungera. Eftersom konsumenter i princip bara kan ta ut sedlar i stora valörer²⁶ behöver företag kunna lämna växel i små valörer. Därför bör det införas en skyldighet för de stora bankerna att tillhandahålla växelkassetjänster av alla valörer till företag och myndigheter som är skyldiga att ta emot kontanter.

De stora bankerna bör ansvara för nya krav som gäller dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster

Riksbanken anser att de banker som idag har en skyldighet att tillhandahålla kontanttjänster bör få ett utökat ansvar att erbjuda tjänster för dagskasseinsättning som motsvarar deras företagskunders behov, och de bör även ges ett ansvar för växelkassetjänster. Sedlar och mynt är lagliga betalningsmedel i Sverige, vilket innebär att vissa aktörer inte kan avtala bort att ta emot dem. Fler aktörer kan framöver komma att få skyldighet att acceptera kontanta betalningar.

Det finns flera skäl till att de stora rikstäckande bankerna bör få detta ansvar, såväl praktiska som principiella.

1. I förarbetena till nuvarande lagstiftning anger regeringen principiella skäl till att större banker ska vara skyldiga att tillhandahålla kontanttjänster, inklusive dagskassetjänster. Riksbanken anser att skälen fortfarande är giltiga. Skälen som anges är bland annat att marknaden ska tillhandahålla kontanttjänster eftersom de är nära förbundna med bankernas verksamhet. De betal- och transaktionskonton som bankerna erbjuder sina kunder, såväl konsumenter som företag, är ofta en bastjänst utifrån vilken de erbjuder olika tjänster för t.ex. sparande, krediter och digitala betaltjänster. Betalkonton är därmed en central del av bankernas affärsmodeller.²⁷
2. Företag och myndigheter behöver vara kunder i en bank för att ta emot och göra betalningar. Bankerna som kollektivt har därmed en kundrelation till och kännedom om i stort sett alla myndigheter och företag i Sverige. De har därmed bäst förutsättningar för att upprätthålla en samhällsekonomiskt effektiv och behovsanpassad infrastruktur kring dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster. Samma sak gäller i förhållande till att bedöma och motverka risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som uppstår när kontanter hanteras.
3. Bankerna har minskat sina kostnader för kontanthantering med omkring 2,7 miljarder kronor per år mellan 2009 och 2021, se Bilaga 2. Det motsvarar 80 procent av de totala kostnaderna. Bankerna har minskat sina kostnader eftersom kontantanvändningen minskar i samhället, kontanthantering har blivit mer effektiv och utbudet av kontanttjänster har minskat till en mycket låg nivå. Det gäller inte minst kontanttjänster över disk till privat- och företagskunder. Under samma period ökade Riksbankens kostnader för kontanthantering, exklusive

²⁵Tryggad tillgång till kontanter, SOU 2018:42, s. 157.

²⁶Alla banker förutom vissa sparbanker hänvisar sina kunder till uttagsautomater för kontantuttag. I dem är det bara möjligt att ta ut sedlar i valörerna 100, 200 och 500 kronor.

²⁷Skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster, Prop. 2019/20:23, s. 31–33.

kostnader för inköp av sedlar och mynt, med omkring 50 procent genom bl.a. utökad service.

4. Erfarenheter från bl.a. Ukraina har visserligen visat på en stark motståndskraft i de digitala betalningssystemen. Enligt den ukrainska centralbanken har dock möjligheten att växla mellan bankinlåning och kontanter, samt att kunna betala med kontanter, haft en betydande roll för förtroendet för det finansiella systemet.²⁸ Även MSB betonar vikten av att kunna betala med kontanter i en krissituation och vid höjd beredskap.²⁹ För att kontanta betalningar ska fungera i händelse av kris eller krig behöver de fungera även under normala förhållanden. Sverige befinner sig i en ny och mer osäker säkerhetspolitisk situation, där totalförsvaret rustas upp och beredskapen stärks. Sveriges civila beredskap kräver insatser och uppoffringar från alla samhällsaktörer, såväl från offentlig som privat sektor. Riksbanken har gjort det lättare för fler aktörer att hämta ut och lämna in kontanter och det går att göra vid fler tidpunkter, på fler platser i landet. Många butiker som säljer livsnödvändiga varor fortsätter att ta emot kontanta betalningar. Med hänsyn till bankernas centrala samhällsroll är det rimligt att de möjliggör för sina företagskunder att kunna ta ut och sätta in sedlar och mynt på sina konton även om det medför vissa kostnader. På så sätt bidrar de till en kontantkedja som fungerar under normala förhållanden, i en krissituation eller ytterst, i krig.

I flera andra länder, som ur ett kontantanvändningsperspektiv är jämförbara med Sverige, har bankerna frivilligt tagit eller genom lagstiftning givits ett större ansvar för kontantkedjans funktion, se Bilaga 1.

Kontanttjänster ska tillhandahållas till rimliga avgifter

Tjänster för att sätta in dagskassar och ta ut växelkassar ska erbjudas till rimliga avgifter. Det bör även omfatta exempelvis upphämtning av kontanter och smarta kassaskåp. Ett sådant krav ligger i linje med det mål som riksdagen beslutat om: att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser.

Idag sköter Bankomat kontanttjänster åt de flesta bankerna i Sverige. Bolaget sätter sina priser gentemot bankerna, exempelvis för uttag och insättningar i automaterna. Priserna täcker ungefär kostnaderna och Bankomat får ett mindre överskott. Riksbanken anser att en liknande prissättningslogik är rimlig för de kontanttjänster som ska omfattas av lagkrav.

De aktörer som redan är, eller som kan komma att bli, skyldiga att ta emot kontanta betalningar måste kunna sätta in dem på konto och ta ut växelkassar utan att behöva betala orimliga avgifter. Om rimliga avgifter tillämpas lika för alla näringsidkare kan det även medföra att företag som *inte* har någon skyldighet att ta emot kontanter fortsätter att göra det. Det vore gynnsamt både ur ett beredskapsperspektiv liksom för personer som inte vill eller kan betala digitalt.

²⁸ Se t.ex. Lindberg, A, *Ukrainas centralbankschef: Kontanter viktiga vid krig*, Dagens Nyheter, 2024-07-04.

²⁹ MSB:s hemsida, <https://www.msb.se/sv/rad-till-privatpersoner/forbered-dig-for-kris/hemberedskap---preppa-for-en-vecka/betalningar-och-kontanter/> (hämtad 2024-08-19).

5 Ikraftträdande

Riksbankens förslag: Lag- och förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2025.

De föreslagna lag- och förordningsändringarna bör införas så snart som möjligt, vilket Riksbanken bedömer vara den 1 juli 2025. Att införa lagen snabbt är viktigt för att säkerställa fortsatt tillgång till dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster för de aktörer som är, eller kan komma att bli, skyldiga att ta emot kontanta betalningar. Bankomats avsikt att starta ett eget värdebolag under andra halvan av 2025 innebär att frågan bör prioriteras ytterligare, eftersom det kommer att innebära ytterligare risker för utbudet av kontanttjänster. Det gäller inte minst i glesbygd.

6 Förslagets konsekvenser

6.1 Konsekvenser för de banker som kraven gäller

Riksbanken bedömer att de sex banker som, enligt förslaget, skulle bli skyldiga att erbjuda dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster får något ökade kostnader. Kostnaderna beror dock på hur lönsamma tjänsterna är, och hur bankerna väljer att uppfylla kraven. Ett möjligt utfall är att bankerna, genom Bankomat, erbjuder upphämtning av dagskassar eller smarta kassaskåp, samt utkörning av växelkassar i de områden som Loomis idag anser vara olönsamma. Ett annat möjligt utfall är att bankerna sluter avtal med Loomis som innebär att Loomis fortsätter med verksamheten i dessa områden. Ett sådant utfall bedöms ge en relativt låg extra kostnad.

6.2 Konsekvenser för övriga företag

De företag som tar emot kontanta betalningar bedöms påverkas positivt av förslagen. Framförallt gäller det företag och myndigheter som är eller kan komma att bli skyldiga att ta emot kontanter – särskilt butiker med omfattande kontantvolym, inklusive mynt, i glesbebyggda områden och som behöver växelkassar. Därtill bedöms företagens tidsåtgång för kontanthantering kunna minska, om de exempelvis erbjuder upphämtning, serviceboxar eller smarta kassaskåp istället för de insättningsautomater som blivit den alltmer dominerande tjänsten för dagskasseinsättning.

Om bankerna själva eller via t.ex. Bankomat erbjuder ett större tjänsteutbud på kontantmarknaden kan dock förutsättningarna för andra företag att erbjuda kontanttjänster försämrats. Det gäller exempelvis för sparbanker och betaltjänstleverantören ChangeGroup men framför allt för Loomis. Eventuellt kan dock bankerna välja att leva upp till lagkraven genom att ingå avtal med andra aktörer, exempelvis Loomis.

6.3 Konsekvenser för konsumenter

Konsumenter som inte vill eller kan använda digitala betalningsmedel bedöms gynnas av förslaget, eftersom möjligheterna att betala med kontanter bevaras. Samtidigt väntas, som nämnts, de banker som omfattas av förslagen få något ökade kostnader. Dessa kostnader kan komma att föras över på andra konsumentnära tjänster hos bankerna, vilket alltså innebär att vissa tjänster kan komma att bli dyrare för konsumenter.

6.4 Konsekvenser för de offentliga finanserna

Förslagen bedöms ha försumbara effekter på de offentliga finanserna. De skulle dock kunna påverkas marginellt om antalet platser som får statligt stöd för att erbjuda dagskassehantering minskar, genom att bankerna utökar sina platser. I mars 2024 var det dock bara tre företag som erhöll stöd för tjänsten dagskassehantering varför effekterna bedöms vara marginella.

6.5 Samhällsekonomiska konsekvenser

Digitala betalningar är totalt sett mer samhällsekonomiskt effektiva än kontanta. Skillnaden i kostnadseffektivitet har ökat i takt med att kontantanvändningen sjunkit.³⁰ Strikt ekonomiskt innebär därför åtgärder som syftar till att underlätta för kontanta betalningar en samhällsekonomisk förlust. Samtidigt har kontanter andra viktiga fördelar, inte minst ur beredskaps- och inkluderingsperspektiv, dvs. viktiga samhällsvärden utöver den rena kostnadseffektiviteten för betalningar.

De samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen beror i hög utsträckning på hur bankerna (inbegripet Bankomat) väljer att organisera den kontanthantering som är kopplad till tjänster för dagskassehantering och växelkassor. Kontanttjänstmarknaden kännetecknas av betydande stordriftsfördelar och nätverkseffekter vilket innebär att det uppstår vinster av att samordna verksamheter. Exempelvis kan ett och samma värdetransportfordon tömma insättningsautomater och serviceboxar, fylla på uttagsautomater, hämta dagskassor och lämna ut växelkassor under samma rutt. Om dessa samordningsvinster kan utnyttjas ökar också den samhällsekonomiska effektiviteten.

6.6 Övriga konsekvenser

Konsekvenser för miljö och klimat

I en situation där konkurrerande bolag kör liknande rundor för att leverera samma tjänster kan förslaget innebära incitament att dessa samordnas. Det skulle ge färre transporter och därmed lägre utsläpp. Konsekvenserna för miljö och klimat beror på hur de nuvarande aktörerna agerar utifrån den nya regleringen, vad gäller graden av samarbete och konkurrens.

Konsekvenser för brottsligheten

Förslagen skulle kunna leda till att banker tar ett större ansvar för kontanttjänster, vilket kan innebära en viss förstärkning av arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Loomis har i sin svenska verksamhet ansvar för kundkännedom och penningtvättskontroller i samband med sina kontanttjänster. Bankerna har emellertid till skillnad från Loomis ett helhetsperspektiv på sina företagskunder. Eftersom de har en överblick över kundens hela verksamhet går det även att anta att de har bäst förutsättningar att bedöma och hantera risk för penningtvätt och finansiering av terrorism.

³⁰ Engström, N. et al., *Riksbanksstudie: Kostnader för betalningar i Sverige*, Sveriges Riksbank, 2023.

En annan aspekt är att värdetransportbolagens kontanttransporter är mer säkra än om butiker och andra själva transporterar och deponerar dagskassar i exempelvis insättningsautomater. Förslagen innebär totalt sett att tjänster för upphämtning av kontanter och utkörning av växelkassar, smarta kassaskåp och serviceboxar kan komma att erbjudas i högre utsträckning. Dagskassar kan således i högre grad komma att hanteras av värdetransportbolagen istället för av företagen själva.

Konsekvenser för tätort, lands- och glesbygd

Förslagen minskar risken för att nödvändiga kontanttjänster helt eller delvis försvinner i vissa delar av Sverige. Det bedöms framför allt ha positiva effekter för näringsidkare och privatpersoner i glesbygd, eftersom risken för att kontanttjänsterna upphör är störst i dessa områden.

Förslagets förenlighet med EU-rätt

Förslagen strider inte mot EU-rätten.

6.7 Konsekvenser om inga åtgärder vidtas och alternativa åtgärder

Om inga åtgärder vidtas bedömer Riksbanken att det finns en risk för att kontantkedjan inom ett till två år inte längre kommer att kunna upprätthållas i delar av landet. Det riskerar att medföra betydande problem, inte minst för stora butiker i glest befolkade områden. Där skulle möjligheten att sätta in dagskassar och köpa växelkassar avsevärt försämrats eller till och med försvinna. Det gäller även för andra aktörer som är eller kan komma att bli skyldiga att acceptera kontanter. Denna utveckling kan medföra att kontantens roll som betalningsmedel i praktiken helt kan upphöra i vissa delar av landet. Utan en sammanhängande kontantkedja försämrats robustheten i betalningssystemet och därmed motståndskraften vid störningar i digitala system, men också i framtida kriser och vid höjd beredskap.

Många företag och föreningar kan sluta ta emot kontanter om avgifterna blir alltför höga. De kan också sluta att ta emot kontanter om de bara har insättningsautomater att tillgå och beloppsgränserna vid dessa är alltför lågt satta, liksom om de inte kan få tag på växelkassar. Det gäller inte minst företag som i mycket hög grad accepterar kontanter och säljer livsnödvändiga varor som livsmedel, läkemedel och drivmedel. De aktörer som är skyldiga att ta emot kontanter kan inte leva upp till lagkraven utan dessa tjänster. Det kan innebära att de tvingas starta ett eget värdetransportbolag, eller använda andra mer osäkra tjänster – som exempelvis egna långa transporter, för att leva upp till lagen. Det skulle vara ineffektivt och dyrt.

Alternativa förslag för att säkra kontantkedjan

Ett alternativ till att ge de stora rikstäckande bankerna ett utökat ansvar för dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster är att staten lämnar stöd, upphandlar tjänster eller tar över verksamheten och bedriver den i egen regi. Stödet kan lämnas via Riksbanken eller andra myndigheter. Riksbanken har analyserat fyra möjliga konstruktioner som redovisas mer utförligt i Bilaga 3.

Här kan kort nämnas att en större statlig intervention av flera skäl bedöms vara olämplig i nuvarande läge. För det första finns det ett antal principiella och praktiska skäl för att bankerna är mest lämpade att ta ansvar för dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster

eftersom det är insättningar och uttag på betalkonton. Tjänster för dagskassainsättning och växelkassor kan än så länge erbjudas under marknadsmässiga förutsättningar i de flesta delar av landet. När det finns marknadsaktörer som erbjuder tjänsterna bör inte skattemedel användas mer än nödvändigt. Statliga stöd eller upphandling av tjänster på en existerande marknad innebär också att frågor om statsstöd och konkurrensrätt aktualiseras och behöver utredas grundligt. Ett annat skäl är att statliga myndigheter knappast är mer lämpliga än vad bankerna är när det gäller att bygga upp (eller överta) en omfattande verksamhet, utföra penningtvättkontroller m.m. av ett stort antal kunder samt ha andra nödvändiga processer igång. Bankerna kan denna verksamhet bäst och i stort sett alla butiker och andra som behöver kontanttjänster är kunder i en bank.

Likväl betalar staten sedan flera år ut ett visst stöd till betaltjänstombud som erbjuder grundläggande betaltjänster där tjänsterna inte skulle finnas utan stödet. Det har dock visat sig svårt att genomföra stödsatser och upphandlingar i praktiken på en minskande marknad. Exempelvis har PTS och länsstyrelserna vare sig kunnat stödfinansiera eller upphandla tjänster för betalningsförmedling sedan företaget ClearOn AB lade ned sin tjänst Kassagiroten år 2022 (se vidare bilaga 3).

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster

9. kap. Skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster

Platser för kontantuttag samt dagskassainsättnings- och växelkassetjänster

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 kontanter från dessa konton (platser för kontantuttag) i betryggande utsträckning i hela landet.

Sådana kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som till företag *eller myndigheter* tillhandahåller betalkonton, ska *till rimliga avgifter* tillhandahålla tjänster som gör det möjligt för *företag och myndigheter som är skyldiga att ta emot kontanter* att sätta in *och ta ut* kontanter på dessa konton (*dagskassainsättnings- och växelkassetjänster*) i betryggande utsträckning i hela landet *och säkerställa en hög tillgänglighet och säkerhet*.

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Ändringarna i *andra stycket* innebär att skyldigheten även ska omfatta växelkassetjänster, att dagskassainsättnings- och växelkassetjänster ska tillhandahållas till rimliga avgifter samt att kretsen av de som ska erbjudas tjänsterna utökas till att omfatta även myndigheter. Samtidigt begränsas skyldigheten att tillhandahålla dagskassainsättnings- och växelkassetjänster till sådana företag och myndigheter som är skyldiga att ta emot kontanter enligt lag eller praxis. Avgifter som tas ut ska ligga i linje med de faktiska kostnaderna för tjänsten. En kund som krävs på en hög avgift kan få saken prövad i

domstol. Vad som i det enskilda fallet är en rimlig avgift blir ytterst en fråga för rättstillämpningen. Tjänsterna ska tillhandahållas i betryggande utsträckning i hela landet och erbjudas i form av platser för insättning av dagskassor och uttag av (köp) av växelkassor eller som rena tjänster, exempelvis hämtning och lämning av kontanter med värdetransporter. Vidare ska de institut och filialer till utländska kreditinstitut som är skyldiga att tillhandahålla dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster säkerställa att tjänsterna har en hög tillgänglighet och säkerhet. Skyldigheten att tillhandahålla dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster till företag och myndigheter som är skyldiga att ta emot kontanter är således såväl geografiskt – kvantitativt – som funktionellt betingad. Med funktionellt betingad avses att tjänsterna ska vara lättillgängliga avseende t.ex. öppettider, storleken på belopp på insättningar och uttag samt att de ska uppfylla krav på säkerhet.

Enligt 13 § får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om den geografiska innebörden av skyldigheten och om andra krav som ska gälla i fråga om dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster för att säkerställa hög tillgänglighet och säkerhet i fråga om dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster, se författningskommentaren till den paragrafen.

Författningskommentar till alternativt författningsförslag

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 kontanter från dessa konton (platser för kontantuttag) i betryggande utsträckning i hela landet.

Sådana kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som till företag *eller myndigheter* tillhandahåller betalkonton, ska *till rimliga avgifter* tillhandahålla tjänster som gör det möjligt för *företag och myndigheter* att sätta in *och ta ut* kontanter på dessa konton (*dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster*) i betryggande utsträckning i hela landet *och säkerställa en hög tillgänglighet och säkerhet*.

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Ändringarna i *andra stycket* innebär att skyldigheten även ska omfatta växelkassetjänster, att dagskasseinställning- och växelkassetjänster ska tillhandahållas till rimliga avgifter samt att kretsen av de som ska erbjudas kontanttjänster utökas till att omfatta även myndigheter. Avgifter som tas ut ska ligga i linje med de faktiska kostnaderna för tjänsten. En kund som krävs på en hög avgift kan få saken prövad i domstol. Vad som i det enskilda fallet är en rimlig avgift blir ytterst en fråga för rättstillämpningen. Tjänsterna ska tillhandahållas i betryggande utsträckning i hela landet och erbjudas i form av platser för insättning av dagskassor och köp av växelkassor eller som rena tjänster. Vidare ska de institut och filialer till utländska kreditinstitut som är skyldiga att tillhandahålla dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster säkerställa att tjänsterna har en hög tillgänglighet och säkerhet. Skyldigheten att tillhandahålla dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster är således såväl geografiskt – kvantitativt – som funktionellt betingad. Med funktionellt betingad avses att tjänsterna ska vara

lättillgängliga avseende t.ex. öppettider, belopp på insättningar och uttag samt att de ska uppfylla krav på säkerhet.

Enligt 13 § får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om den geografiska innebörden av skyldigheten och om andra krav som ska gälla i fråga om dagskassainsättnings- och växelkassetjänster för att säkerställa hög tillgänglighet och säkerhet i fråga om dagskassainsättnings- och växelkassetjänster, se författningskommentaren till den paragrafen.

13 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, för tillämpningen av 1 §, meddela föreskrifter om

1. det högsta antal personer som får ha ett visst längsta vägvstånd i kilometer mellan folkbokföringsadressen och den närmaste platsen för kontantuttag respektive dagskassainsättning, och

2. andra krav för att säkerställa hög tillgänglighet och säkerhet i fråga om dagskassainsättnings- och växelkassetjänster.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur avvikelser enligt 7 § 1 ska fastställas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om föreskriftsrätt om skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster samt beräkning av sanktionsavgiften. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Ändringarna i *första stycket* innebär att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får, för tillämpningen av 1 §, meddela föreskrifter om andra krav som ska gälla, utöver den geografiska skyldigheten att tillhandahålla platser för kontanttjänster, i fråga om dagskassainsättnings- och växelkassetjänster. Kraven ska säkerställa hög tillgänglighet och säkerhet i fråga om dagskassainsättnings- och växelkassetjänster.

7.2 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2010:1008) om betaltjänster

14 § Vid tillämpningen av 9 kap. 1 § andra stycket lagen (2010:751) om betaltjänster ska företag och myndigheter som är skyldiga att ta emot kontanter ha tillgång till dagskassainsättningstjänster med möjlighet till insättning av sedlar och mynt i samtliga valörer med belopp uppgående till 9 prisbasbelopp per dag.

Företag och myndigheter som är skyldiga att ta emot kontanter ska även ha tillgång till växelkassetjänster med möjlighet till uttag av sedlar och mynt i samtliga valörer.

Dagskassainsättnings- och växelkassetjänster kan tillhandahållas över disk, via automater för insättning och uttag av kontanter eller genom tjänster för insättning av dagskassor samt uttag växelkassor.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vissa krav för att säkerställa hög tillgänglighet och säkerhet i fråga om dagskassainsättnings- och växelkassetjänster. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Första stycket innebär att företag och myndigheter som är skyldiga att ta emot kontanter ska ha tillgång till dagskassainsättningstjänster med möjlighet till insättning av sedlar och mynt i samtliga valörer med belopp uppgående till 9 prisbasbelopp per dag.

Andra stycket innebär att företag och myndigheter som är skyldiga att ta emot kontanter ska ha tillgång till växelkassetjänster med möjlighet till uttag av sedlar och mynt i samtliga valörer.

Tredje stycket innebär att de dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster som avses i första och andra stycket kan tillhandahållas över disk, via automater för insättning och uttag av kontanter eller genom tjänster för insättning av dagskassor samt uttag av växelkassor.

Författningskommentar till alternativt författningsförslag

14 § *Vid tillämpningen av 9 kap. 1 § andra stycket lagen (2010:751) om betaltjänster ska företag och myndigheter ha tillgång till dagskasseinsättningstjänster med möjlighet till insättning av sedlar och mynt i samtliga valörer med belopp upp-gående till 9 prisbasbelopp per dag.*

Företag och myndigheter ska även ha tillgång till växelkassetjänster med möjlighet till uttag av sedlar och mynt i samtliga valörer.

Dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster kan tillhandahållas över disk, via automater för insättning och uttag av kontanter eller genom tjänster för insättning av dagskassor samt uttag växelkassor.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vissa krav för att säkerställa hög tillgänglighet och säkerhet i fråga om dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Första stycket innebär att företag och myndigheter ska ha tillgång till dagskasseinsättningstjänster med möjlighet till insättning av sedlar och mynt i samtliga valörer med belopp uppgående till 9 prisbasbelopp per dag.

Andra stycket innebär att företag och myndigheter ska ha tillgång till växelkassetjänster med möjlighet till uttag av sedlar och mynt i samtliga valörer.

Tredje stycket innebär att de dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster som avses i första och andra stycket, kan tillhandahållas över disk, via automater för insättning och uttag av kontanter eller genom tjänster för insättning av dagskassor samt uttag av växelkassor.

Bilaga 1 – Internationell utblick

I många länder sjunker kontantanvändningen. Flera länder har tagit initiativ i form av frivilliga överenskommelser eller regleringar för att stärka möjligheten att betala med och få tillgång till kontanter. Detta efter minskade kontantvolymerna och svaga incitament för bankerna att erbjuda kontanttjänster. Även på EU-nivå pågår arbete för att stärka kontanternas ställning. År 2023 presenterade kommissionen ett förslag som syftar till att säkerställa tillgången till och acceptansen av eurokontanter i euroområdet, så att medborgare kan fortsätta betala med kontanter om de så vill.³¹

Nedan beskrivs några exempel på initiativ till överenskommelser och lagstiftning som vidtagits i för Sverige jämförbara länder med relativt låg och minskande kontantanvändning.

Norge

Kontanvändningen i Norge har minskat till nästan samma nivå som i Sverige. Samtidigt har möjligheten att betala kontant i Norge i viss mån varit reglerad i lag.³² I oktober 2024 träder ny lagstiftning i kraft i syfte att förtydliga kraven för näringsidkarna. Den nya regleringen innebär bl.a. att näringsidkare, som säljer varor eller tjänster där betalning accepteras i form av kort eller andra digitala betalningslösningar, också ska acceptera kontanta betalningar.³³

Kontantinfrastrukturens aktörer har på en övergripande nivå liknande roller och ansvar som i Sverige. Norges Bank ansvarar för produktionen av sedlar och mynt, liksom för inlösen och makulering av uttjänta sedlar. Två värdebolag är verksamma i Norge, Nokas och Loomis, som bl.a. tillhandahåller värdetransporter och uppräkningsuppdrag av banker och andra kunder. Bankernas ansvar för kontanthantering har emellertid reglerats på annat vis än i Sverige. I Norge är banker skyldiga att, i enlighet med kundernas förväntningar och behov, låta kunderna göra insättningar och uttag i kontanter. Detta kan ske i egen regi eller genom avtal med andra leverantörer av kontanttjänster, och omfattar både privatpersoner och företag. Skyldigheten omfattar samtliga banker.³⁴

De s.k. ”kontanttjänster i butik” (KiB) utgör en betydelsefull del av bankernas utbud av kontanttjänster. KiB innebär att privatkunder och företag har möjlighet att ta ut och sätta in kontanter (även mynt) genom att blippa ett betalkort i butikens betalterminaler. Maxbeloppet för insättning uppgår till 20 000 NOK och uttag till 10 000 NOK per dag.³⁵ För att kunna nyttja tjänsten behöver kunden ett BankAxept-kort. Tjänsten omfattar inte växelkassor för företag. 90 banker har anslutit sig till tjänsten och ca 1 450 butiker erbjuder den.³⁶ Utöver KiB tillhandahåller bankerna uttagsautomater och vissa banker

³¹ Proposal for a regulation of the European parliament and of the council on the legal tender of euro banknotes and coins (COM/2023/364 final).

³² Enligt finansavtaleloven har konsumenter alltid rätt att genomföra en betalning med lagliga betalningsmedel. I kapitel 3 § 3-5 sentralbanksloven slås fast att sedlar och mynt utgivna av Norges Bank är lagliga betalningsmedel (tvungent betalningsmedel).

³³ Se Lovvedtak 66 (2023–2024). Vissa försäljningsställen undantas från reglerna, t.ex. obemannade butiker eller butiker som bara en begränsad krets har tillgång till.

³⁴ Forskrift om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksforskriften), § 16-8.

³⁵ Kontanttjenester i butikk, <https://bankaxept.no/tjenester/kontanttjenester-i-butikk> (hämtad 2024-07-25).

³⁶ Norges Bank, *Finansiell infrastruktur 2024*.

även kontanttjänster på kontor. Norges Bank har emellertid påpekat att bankernas tjänsteutbud inte uppfyller behovet hos företag med större kontantvolym, samtidigt som företagen har en skyldighet att ta emot kontanter.³⁷

Nederländerna

Den minskade kontantanvändningen har påverkat den nederländska kontantinfrastrukturen. Detta har bl.a. lett till en konsolidering på värdebolagsmarknaden, där värdebolaget Brink's nu dominerar marknaden. Centralbanken De Nederlandsche Bank (DNB) har vidare lyft att allt färre bankkontor erbjuder kontanttjänster, uttagsautomaterna minskar och det blir allt dyrare för handlare att ta emot kontanter.³⁸ För att säkerställa en fortsatt fungerande kontantförsörjning i Nederländerna slöt 23 aktörer, däribland DNB, banker, konsumentorganisationer och handlare, en frivillig överenskommelse år 2022 för att skydda kontanterna.³⁹ Överenskommelsen till trots presenterade det nederländska finansdepartementet i januari 2024 ett lagförslag, "Cash Payments Act". Departementet menade att överenskommelsen inte var tillräcklig, och genom lagförslaget skulle kontantinfrastrukturen stärkas och möjligheten att utnyttja kontanttjänster bevaras på lång sikt.⁴⁰

Enligt lagförslaget ska de största bankerna upprätthålla en grundläggande infrastruktur för kontantuttag och insättningar i hela landet. Bankerna måste erbjuda sina kunder tillgång till denna kontantinfrastuktur, och får ta ut en maximal avgift. Privatkunder ska kunna ta ut och sätta in sedlar gratis. Banker med färre än 50 000 konton undantas.

För att säkerställa kontinuiteten i kontanthandlingen föreslås att DNB får i uppdrag att övervaka större värdetransportföretag, som regelbundet måste rapportera om sin ekonomiska ställning. DNB ges i uppdrag att övervaka efterlevnaden av lagen och utdöma sanktioner som böter vid överträdelser.

Sammanfattningsvis syftar lagförslaget till att upprätthålla en grundläggande kontantinfrastuktur och tillgång till kontanter i Nederländerna, genom att ålägga bankerna vissa skyldigheter. I förhållande till det svenska systemet läggs tydligare befogenheter på centralbanken.

Storbritannien

Även i Storbritannien minskar kontantanvändningen. Det innebär också där en viss press på kontantinfrastrukturen och de företag som är verksamma i kontantkedjan.⁴¹ För att trygga företags och privatpersoners tillgång till kontanter har ny lagstiftning trätt i kraft 2023.⁴² Likt Sverige har enskilda handlare rätt att neka kontanta betalningar, vilket den

³⁷ Norges Bank, *Finansiell infrastruktur 2024 och Finansiell infrastruktur 2021*.

³⁸ De Nederlandsche Bank, *Press release: New covenant lays down agreements on proper functioning of cash* (2022-04-07).

³⁹ De Nederlandsche Bank, *Cash Covenant* (2022).

⁴⁰ The Cash Payments Act (CPA) seeks to "organize the set-up and financing of the cash chain in such a way that a socially desirable level of cash services is offered in the longer term, and that cash remains usable as a means of payment" (CPA Memorandum 2024: 8). The CPA targets both large banks and CIT companies as the primary stakeholders for preserving cash services in the Netherlands.

⁴¹ National Audit Office, *The production and distribution of cash* (2020), s. 21.

⁴² The Financial Services and Markets Act 2023, Part 2 Access to cash.

nya lagstiftningen inte ändrar på. Däremot har tillsynsmyndigheten Financial Conduct Authority, FCA, fått i uppdrag att fastställa vad en rimlig tillgång till kontanter innebär, liksom att peka ut och ställa krav på företag som är verksamma inom kontanthantering. Inom ramen för detta har FCA bland annat föreslagit att ett antal utpekade banker ska bedöma hur mycket kontanter som behövs, med hänsyn till förutsättningarna i vissa områden – exempelvis den demografiska sammansättningen. Om bankerna identifierar att det behövs kontanter ska de också erbjuda detta. Bankerna får inte heller stänga bankkontor som hanterar kontanter, utan att först ersätta det med en annan kontanttjänst.⁴³

Sedan tidigare finns det i Storbritannien s.k. "banking hubs". Bankhubbarna ägs av de största nio bankerna och drivs av postföretaget Post Office. På hubbarna kan privatkunder och företag utföra enklare kontantärenden, exempelvis ta ut och sätta in kontanter och genomföra räkningsbetalningar. Små företag erbjuds växelkassetjänster. Representanter från respektive bank finns på plats en dag i veckan enligt ett rullande schema, och kan då erbjuda service vid mer komplicerade ärenden. I mars 2024 fanns 37 hubbar, men det finns planer på att öppna ett stort antal till.⁴⁴ Syftet med hubbarna är att erbjuda banktjänster, inbegripet kontanttjänster, över disk. Detta i takt med att många bankkontor stängts.⁴⁵

Bankhubbarna är således ett privat initiativ, medan den nya regleringen och FCA:s utökade mandat ett politiskt. De båda åtgärderna syftar dock båda till att förbättra tillgången till kontanttjänster för konsumenter och företag.

Därutöver har initiativ tagits för att säkerställa en långsiktigt hållbar kontantinfrastruktur. Bank of England har exempelvis samlat marknadens aktörer i forumet Wholesale Distribution Steering Group (WDSG), för att gemensamt arbeta för att modernisera infrastrukturen genom att göra den ekonomiskt effektiv, motståndskraftig och hållbar.⁴⁶

Australien

I Australien har den minskande kontantanvändningen lett till en krympande kontantmarknad, vilket inneburit förändringar på värdebolagsmarknaden. I juni 2023 godkände den australiska konkurrensmyndigheten Australian Competition & Consumer Commission (ACCC) en fusion av de två värdebolagen Linfox Armaguard Pty Ltd (Armaguard) och Prosegur Australia Holdings Limited. Det fusionerade bolaget ska verka under Armaguards varumärke, och innebär att Armaguard fått ett monopol på värdebolagsmarknaden. För att motverka eventuella negativa konsekvenser av fusionen ålade ACCC Armaguard vissa skyldigheter som ska gälla i tre år från det att

⁴³ Financial Conduct Authority, *Press release: FCA sets out new rules to maintain access to cash in increasingly digital world* (2023-12-07).

⁴⁴ Se Link, *LINK recommends eight new banking hubs across the UK* (2024-03-14). Under 2024 års valrörelse utfäste Labour att 350 ytterligare banking hubs ska öppnas, genom att ändra FCA:s mandat samt införa ny reglering så att fler platser blir möjliga. Se t.ex. Finextra, *Labour Party pledges to open 350 shared banking hubs* (2024-06-18).

⁴⁵ Sedan 2015 har drygt 6000 bankkontor stängts. Se Wilson, J., *Over 6,000 bank branches closed since 2015 and counting, Which?* (2024-05-17).

⁴⁶ Bank of England, *Wholesale cash distribution in the future*, <https://www.bankofengland.co.uk/banknotes/wholesale-cash-distribution-in-the-future> (hämtad 2024-07-24)

sammanslagningen trädde ikraft, bl.a. gällande högsta tillåtna prisökning av Armaguards tjänster.⁴⁷

I december 2023 meddelade Armaguard emellertid att deras värdebolagsverksamhet inte var finansiellt hållbar, trots fusionen. Den australiska centralbanken anordnade därefter ett antal rundabordssamtal med vissa stora banker och Armaguard för att diskutera åtgärder för att säkra kontantkedjan på såväl kort som lång sikt.⁴⁸ Ett resultat av rundabordssamtalen var att den australiska bankföreningen tillsammans med banker och detaljhandel kom överens om att stödja Armaguard med 50 miljoner australiska dollar (motsvarande ca 350 miljoner svenska kronor) över 12 månader. Stödpaketet innebär även ett åtagande från parterna att utveckla en långsiktig och hållbar lösning för värdebolagsverksamheten.⁴⁹

⁴⁷ Australian Competition & Consumer Commission, *ACCC authorises Armaguard and Prosegur's merger, subject to undertaking* (2023-06-13).

⁴⁸ Reserve Bank of Australia, *Submission to ACCC: Australian Banking Association – Application for Authorisation AA1000664* (2024).

⁴⁹ Australian Banking Association, *Joint Statement: Agreement reached with Armaguard* (2024-06-24).

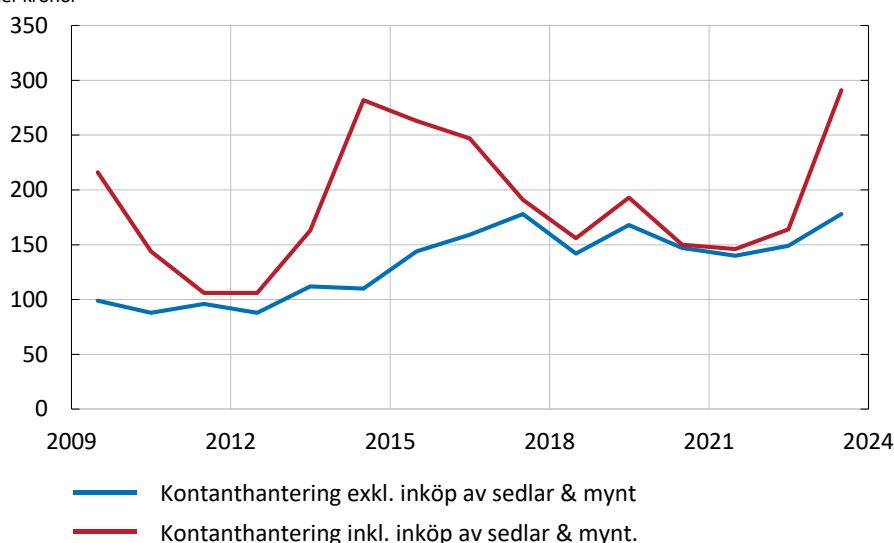
Bilaga 2 – Kostnader för kontantkedjans olika delar

Riksbanken

Riksbankens kostnader för kontanthantering består av personal, depåer, produktion av sedlar och mynt samt makulering och äkthetskontroll av sedlar och mynt. Kostnaden uppgick till sammanlagt 291 miljoner kronor år 2023. Kostnaden har varierat över åren, framförallt beroende på hur mycket sedlar och mynt som producerats.

Riksbankens kostnader för kontantförsörjningen

Miljoner kronor



Källa: Riksbanken

Kostnader för bankernas och Bankomats kontanthantering

De stora bankerna erbjuder endast kontanttjänster genom Bankomat. Enligt Riksbankens beräkningar var bankernas totala kostnader för kontanter 682 miljoner kronor år 2021. Det motsvarar ca 104 procent av Bankomats omsättning 2021.⁵⁰ Enligt samma beräkningsprincip uppskattas bankernas kostnader för kontanthantering uppgå till ca 765 miljoner kronor år 2022.

Med anledning av bankernas minskande kontanthantering har bankernas kostnader för kontanthanteringen minskat från ca 3,4 miljarder kronor per år till 0,7 miljarder kronor per år sedan 2009.⁵¹ Den minskade kontanthanteringen beror framför allt på att bankerna slutat erbjuda kontanttjänster på kontor.⁵² Minskningen i kostnaderna för

⁵⁰ Bankernas totala kostnader beräknas i Engström N., Mølgaard Pedersen A., *Staff memo: Bank's costs for providing payment services (2024)*, Sveriges Riksbank. Bankomats omsättning framgår av deras årsredovisning.

⁵¹ Engström N., Mølgaard Pedersen A., *Staff memo: Bank's costs for providing payment services (2024)*, Sveriges Riksbank, s. 12–13.

⁵² Förutom ett antal sparbankskontor.

kontanthantering är ungefär 80 procent, vilket är ungefär i linje med minskningen av kontantanvändningen i samhället.

Statligt stöd för grundläggande betaltjänster

Sammantaget avsätts 25 miljoner kronor varje år i statligt stöd för PTS och länsstyrelsernas arbete med grundläggande betaltjänster.⁵³ Det mesta går till deltidsanställda processledare i varje län för bevakning av grundläggande betaltjänster. En mindre del går till stöd till betaltjänstombud som erbjuder grundläggande betaltjänster, framför allt i glesbygd. Bland de grundläggande betaltjänsterna ingår dagskassinsättning tillsammans med kontantuttag och räkningsbetalningar.

Loomis

Loomis kontantverksamhet omsatte ca 705 miljoner kronor år 2022.⁵⁴ Rörelsemarginalen för hela verksamheten⁵⁵ var 9,9 procent. Under antagandet att kontantverksamheten har samma rörelsemarginal som hela verksamheten uppskattas Loomis kostnader för kontanthantering uppgå till ca 636 miljoner kronor år 2022. Dessa inkluderar dock hyreskostnader till Riksbanken, kostnader för driften av Riksbankens samt Bankomats depåer och insättnings-/uttagsautomater. För att inte dubbelräkna kostnader i uppskattning av de totala kostnaderna för kontanthantering behöver de rensas. Riksbankens nettokostnader i relation till Loomis uppgick till ca 4 miljoner kronor 2022. Enligt uppgifter från Loomis utgör avtalet med Bankomat omkring 30 procent av Loomis intäkter. Med antagandet att även kostnaderna förknippade med Bankomat-avtalet motsvarar 30 procent av de totala kostnaderna i analogi med intäkterna var Loomis kostnader för kontanthantering ca 441 miljoner kronor år 2022. Detta exklusive tjänster som levereras till Riksbanken och Bankomat.

⁵³ Se regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Post- och telestyrelsen.

⁵⁴ Enligt Loomis Sverige AB:s årsredovisning för 2022.

⁵⁵ Utöver kontanthanteringsverksamheten avser det även Loomis Pay, Q-Solutions (som avvecklades 2023) och valuta.

Bilaga 3 – Alternativa förslag

Ett alternativ till att ge de stora bankerna ett utökat ansvar för dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster är att staten erbjuder tjänsterna i någon form, finansierar dem via ett stödsystem eller genom upphandling. Staten skulle i så fall göra det via Riksbanken eller genom någon annan myndighet. Riksbanken anser emellertid att det finns principiella skäl för att det är de stora rikstäckande bankerna som ska göra det möjligt för sina privat- och företagskunder att ta ut och sätta in kontanter från och till inlåningskonton, och att detta även ska gälla kontanter. Enligt Riksbankens mening skulle ett större statligt ansvar för kundnära kontanttjänster kopplade till betalkonton innebära en subvention av vad som är funktioner på betalkonton, som kunder rimligen kan vänta sig. Vidare finns det juridiska (konkurrensrättsliga och statsstödsfrågor) och samhällsekonomiska effektivitetsargument mot statlig inblandning på denna marknad. Om en statlig aktör, exempelvis Riksbanken, skulle erbjuda kontanttjänster till slutkunder skulle helt nya system för kundkännedom och penningtvättskontroller behöva byggas upp. Det vore enligt Riksbanken varken ändamålsenligt eller effektivt. Trots dessa generella invändningar redogörs i denna bilaga för fyra möjliga konstruktioner för större statlig inblandning i kontanttjänster och för- och nackdelar med dessa.

1. Riksbanken tar ett operativt för kontanttjänster

Ett första alternativ är att Riksbanken får befogenheter att själv erbjuda kontanttjänster till företag. Under tidigt 2000-tal försökte Riksbanken bygga upp en egen värdebolagsverksamhet. Verksamheten lades ned ett par år senare, och Finansutskottet kritiserade Riksbanken, bl.a. för att myndighetsuppgifter lagts på ett bolag och för att Riksbanken skulle ha blandat riksbanksnära uppgifter med kommersiell verksamhet. (bet. 2003/04:FiU23, s. 29-45).

Utöver principiella skäl och effektivitetsskäl finns det stora juridiska frågetecken med att bedriva kundnära kontanttjänster som dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster, när det redan finns aktörer som utför dessa tjänster på kommersiell basis. Enligt konkurrenslagen (2008:579) får staten, en kommun eller en region förbjudas att bedriva säljverksamhet om det

- snedvrider, eller är ägnat att snedvrider, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden
- eller hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens (3 kap. 27 §).

Frågan kompliceras ytterligare av existerande krav som ställs på vissa större banker om att tillhandahålla punkter för insättning av dagskassar med viss geografisk täthet.

Riksbanken bedömer att det är osannolikt att hela Sverige i närtid skulle lämnas utan tillräckliga kontanttjänster, eftersom kontanthantering och kontanttjänster riktade mot företag fortfarande är lönsam i stora delar av landet. Ett mer sannolikt scenario på kort och medellång sikt är att Riksbanken skulle behöva erbjuda tjänster i delar av Sverige. Eftersom Riksbanken inte bör konkurrera med privata aktörer skulle marknaden behöva delas upp i geografiska områden där staten, via Riksbanken, har ansvar för vissa områden

och privata aktörer för andra. Förutom att det skulle vara svårt att bedöma hur områdena ska avgränsas, skulle möjligheterna att dra nytta av samordnings- och stordriftsfördelar bli sämre.

Vidare skulle Riksbanken behöva bygga upp en kundorganisation som bl.a. hanterar risker för penningtvätt och finansiering av terrorism, vilket affärsbankerna och Loomis redan gör idag. Dessutom bedömer Riksbanken att etableringstiden för en sådan verksamhet skulle bli lång, och flera frågor skulle behöva utredas. Det är inte något alternativ eftersom dagskassainsättnings- och växelkassetjänster kan komma att försvinna i delar av Sverige under andra halvåret 2025.

2. Upprätta statlig kassaservice

Ett andra alternativ är att staten återupprättar en kontorsbaserad kassaservice som tillhandahåller kontanttjänster till företag. Staten har tidigare erbjudit kontanttjänster via Svensk Kassaservice AB, som var ett dotterbolag till Posten AB. Riksdagen beslutade år 2006 att lägga ned Svensk Kassaservice och antog istället målet om grundläggande betaltjänster.⁵⁶ Det gjordes framför allt av kostnadsskäl, eftersom man ansåg att verksamheten hade blivit orimligt dyr.⁵⁷

Svensk Kassaservice lades ned under det första halvåret 2008. Sedan dess har myndigheter börjat samordna viss service till allmänheten på s.k. servicekontor. I dagsläget erbjuder Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Migrationsverket vägledning och stöd på 144 servicekontor över hela landet.⁵⁸ Riksbanken har i sin Betalningsrapport 2024 framfört att den offentliga sektorn behöver ta ett större ansvar, och erbjuda betaltjänster för dem som inte vill eller kan betala digitalt. Detta skulle kunna ske genom att privatpersoner erbjuds hjälp att göra betalningar vid servicekontor.⁵⁹ Även dagskassainsättnings- och växelkassetjänster till företag skulle i teorin kunna erbjudas. I detta sammanhang bör även nämnas att Betalningsutredningen föreslog att skatt ska kunna betalas med kontanter upp till ett visst belopp.⁶⁰ Vidare föreslogs att inbetalning av skatt skulle kunna ske vid 117 stycken servicekontor.⁶¹

Betalningsutredningens förslag innebär att vissa servicekontor börjar hantera kontanter. Om regeringen och riksdagen väljer att gå vidare med förslaget, anser Riksbanken att det finns skäl att utreda om sådana kontor skulle kunna erbjuda allmänheten vissa betalningsförmedlingstjänster, och möjligen även vissa kontanttjänster. Riksbanken bedömer dock att dagskassainsättnings- och växelkassetjänster på servicekontor bara skulle kunna

⁵⁶ Det politiska målet är att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser. Samtidigt som riksdagen antog målet gav man bl.a. Post- och telestyrelsen i uppdrag att finansiera grundläggande betaltjänster på de orter och den landsbygd där behovet av tjänster inte tillgodoses av marknaden och länsstyrelserna i uppdrag att bevaka att de grundläggande betaltjänsterna motsvarar samhällets behov, se Regeringen, *Statens ansvar för vissa betaltjänster* (Prop. 2006/07:55).

⁵⁷ Beräkningar visade att kostnaden per transaktion i glesbygd uppgick till omkring 90 kronor, se Regeringen, *Statens ansvar för vissa betaltjänster* (Prop. 2006/07:55), s. 22.

⁵⁸ Se Statens servicecenters hemsida, <https://www.statenssc.se/> (hämtad 2024-07-26).

⁵⁹ Sveriges Riksbank, *Betalningsrapport 2024*, s. 48.

⁶⁰ *Staten och betalningarna* (SOU 2023:16), s. 690.

⁶¹ *Staten och betalningarna* (SOU 2023:16), s. 964-966.

utgöra ett mindre komplement till andra tjänster, såsom upphämtning av kontanter, serviceboxar, smarta kassaskåp och insättningsautomater liksom för växelkassor.

Det riskerar att snedvrیدا konkurrensen på marknaden om staten upprättar en statlig kassaservice, som erbjuder dag- och växelkassetjänster. Detta diskuterades bl.a. i Post- och kassaserviceutredningen. I utredningen konstaterades också att det inte bör vara en uppgift för staten att säkerställa ett kontorsnät som gör det möjligt att sätta in kontanter på inlåningskonton, och att det som huvudprincip bör vara en uppgift för marknadens aktörer.⁶² Enligt Riksbankens mening bör samma princip gälla för uttag från inlåningskonton, inklusive växelkassetjänster. Vidare skulle förslaget innebära att staten behöver ha kännedom om de företagskunder som vill använda tjänsterna. Dessutom behöver staten då hantera risker kopplade till penningtvätt och finansiering av terrorism, vilket bankerna och i viss utsträckning Loomis redan gör idag.

3. Utvidga förordningen om statligt stöd till de som tillhandhåller grundläggande betaltjänster

Ett tredje alternativ är att staten utökar förordningen (2014:139) om statligt stöd till de som tillhandahåller grundläggande betaltjänster (stödförordningen). Detta stöd är godkänt enligt statsstödsregelverket eftersom det anses vara ersättning för allmännyttiga tjänster, som beviljas vissa företag med uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Ersättningen gäller också bara kostnadstäckning för de tjänster och den utrustning som krävs för att kunna erbjuda betaltjänster.

På kort sikt bör stöd kunna ges till fler platser för dagskasseinsättning. I mars 2024 var det bara tre platser som fick sådant stöd. Delade smarta kassaskåp förefaller t.ex. vara ett fungerande alternativ på vissa platser, och har tidigare fått stöd.⁶³ Detta förutsätter dock att det finns privata aktörer som är villiga att erbjuda tjänsten mot ersättning, vilket inte är säkert på medellång eller längre sikt. Exempelvis har PTS och länsstyrelserna inte kunnat vare sig stödfinansiera eller upphandla tjänster för betalningsförmedling, en av de grundläggande betaltjänsterna. Detta sedan företaget ClearOn AB lade ned sin tjänst Kassagiro⁶⁴ år 2022. Vidare är stödsystemet uppbyggt för riktade insatser, och inte för att upprätthålla en infrastruktur av kontanttjänster i ett större geografiskt område. De riktade insatserna ska snarare bidra till att lösa regionala eller till och med lokala problem, i synnerhet i glesbygd.

En alternativ väg framåt skulle kunna vara att utvidga stödförordningen i linje med vad som föreslogs i betänkandet Tryggad tillgång till kontanter (SOU 2018:42). I betänkandet föreslog man att förordningen inte bara skulle omfatta de faktiska geografiska punkter som erbjuder grundläggande betaltjänster, utan också de tjänster som möjliggör grundläggande betaltjänster. Om förordningen utvidgades skulle man t.ex., i vissa delar av Sverige, kunna stödja de tjänster som gör de grundläggande betaltjänsterna kontantuttag och dagskasseinsättning möjliga, exempelvis kontanttransporter. Riksbanken bedömer dock att det skulle krävas en betydligt större översyn av gällande

⁶² *Samhällets behov av betaltjänster (SOU 2004:52)*, s. 176.

⁶³ I sammanhanget skulle en analys behöva göras om vilka näringsidkare som kan sätta in dagskassor i insättningsautomat. Om det visar sig att många har problem borde det kunna vara ett skäl för statligt stöd enligt stödförordningen. Exempelvis bör den bedömning som PTS gjorde i Vilhelmina, att en insättningsautomat räckte för behovet, i så fall överprövas, se <https://www.vilhelmina.se/nyheter/forandringar-kring-tjansten-for-insattningsboxen/>

⁶⁴ Se t.ex. Post- och telestyrelsen, *PTS-ER-2024: Årsredovisning 2023*, s. 60-63.

ordning enligt stödförordningen, lagkrav på banker att tillhandahålla punkter dagskasseinsättning, marknadsförutsättningar för tjänsterna, och statsstöds- och konkurrensaspekter för att en utvidgning i denna riktning skulle kunna bli aktuell.

4. Riksbanken eller en annan myndighet upphandlar dags- och växelkassetjänster på nationell eller regional nivå

Ett ytterligare alternativ kan vara att Riksbanken, eller någon annan statlig myndighet, genomför upphandling av kontanttjänster nationellt eller regionalt. Det finns dock fortfarande ett marknadsmässigt underlag för dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster i stora delar av landet. Därför framstår det som mindre lämpligt att staten upphandlar dessa tjänster på nationell nivå. Även regionala upphandlingar är förknippade med vissa svårigheter. Av dessa kan följande nämnas:

1. Nuvarande reglering anger att de större bankerna ska se till att det finns punkter för dagskassetjänster i hela landet i betryggande utsträckning.
2. Det finns ett stödsystem för enstaka punkter som erbjuder dagskasseinsättning.
3. Det finns marknadsmässiga förutsättningar att erbjuda dagskasseinsättnings- och växelkassetjänster i betydande delar av Sverige.

Att ovanpå detta lägga regionala upphandlingar av tjänsterna blir svårt och oöverblickbart och skapar olika administrativa lager.

Dessutom finns såväl konkurrensrättsfrågor som statsstödsfrågor som behöver utredas.

Riksbanken anser dock att en upphandlingslösning för nödvändiga kontanttjänster inte bör uteslutas i framtiden. Om marknadsförutsättningarna försämras ytterligare skulle lösningen komplettera det lagreglerade ansvaret för vissa banker. Det kräver dock, vilket angetts ovan, en mer omfattande utredning av alla nuvarande regleringar, stöd och marknadsunderlag på området.

Bilaga 4 – Aktörerna i den svenska kontantkedjan

Riksbanken

Enligt lagen (2022:156) om Sveriges riksbank (riksbankslagen) ska Riksbanken bidra till att det finns tillgång till sedlar och mynt (kontanter) i betryggande utsträckning i hela Sverige (4 kap. 1 §). Riksbanken ska själv, eller genom någon annan, tillhandahålla minst fem sedeldepåer på olika platser i landet (4 kap. 6 §). Riksbanken har även ett ansvar att följa, analysera och när det behövs samordna hanteringen av kontanter i Sverige, och ska regelbundet eller på begäran lämna en redogörelse till Finansutskottet för hanteringen av kontanter i Sverige (4 kap. 8 § och 11 kap. 2 §). Riksbanken får meddela föreskrifter i fråga om bl.a. depåer (13 kap. 1 § 7).⁶⁵ Riksbanken är också ansvarig för att allmänheten ska kunna göra betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap (5 kap. 1 §).

Banker och andra kreditinstitut

Sedan den 1 januari 2021 ska kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut (banker) tillhandahålla platser för kontantuttag och dagskasseinsättning i betryggande utsträckning i hela landet. Detta gäller de kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut (banker) som tillhandahåller betalkonton med grundläggande funktioner till konsumenter, och som har en inlåning från allmänhet på mer än 70 miljarder kronor (9 kap. 1 § lagen [2010:751] om betaltjänster, betaltjänstlagen). Kraven, som regleras närmare i förordningen (2010:1008) om betaltjänster (betaltjänstförordningen), innebär att bara en viss andel av Sveriges befolkning får ha ett längre vägvstånd än 25 kilometer till närmaste plats för kontantuttag och dagskasseinsättning (13 §). Kraven uppnås dels genom uttags- och insättningsautomater som det gemensamägda bolaget Bankomat AB (Bankomat) tillhandahåller och dels genom tjänster som erbjuds av framförallt Loomis men också vissa sparbankern.⁶⁶ Det ingår inte i bankernas skyldighet att erbjuda växelkassor till företag.

Värdebolag

Loomis Sverige AB (Loomis) är det enda värdebolaget i Sverige och har därmed en central roll i kontanthantering. Bolaget har omkring 22 000 kunder i landet och erbjuder värdetransporter till och från handeln. Det erbjuder även ett antal lösningar för deponering av dagskassor, köp av växelkassor, uppräknig (sortering, äkthetskontroll och kontoföring) samt repatriering av svenska kontanter från utlandet. Bolaget utför i dagsläget även en majoritet av Bankomats operativa arbete som underleverantör, vilket omfattar cirka 1 200 uttags- och insättningsautomater samt drift av Bankomats egna depåer.

Loomis utför i dagsläget även kontanthantering för uttagsautomater som tillhandahålls av Nokas CMS AB (Kontanten) och ICA-banken. Därtill sköter Loomis mynthantering åt

⁶⁵ Riksbankslagen ger även Riksbanken ett ansvar som gäller civil beredskap för betalningar. Riksbanken ska ha en god förmåga att upprätthålla sin verksamhet under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, inbegripet att allmänheten ska kunna betala under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap (5 kap. 1 §).

⁶⁶ Bankomat AB ägs gemensamt av Danske Bank, Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank med Sparbankerna.

Riksbanken, och driften av Riksbankens depåer i Jönköping och Umeå samt utför en del av Riksbankens transporter.

Loomis är i sin svenska verksamhet ett betalningsinstitut. De har medel på sin egen balansräkning under tiden bolaget hanterar kontanter, för att sedan kontoföra dessa medel på sina kunders konton. Eftersom Loomis är ett betalningsinstitut – och därmed betaltjänstleverantör – ansvarar de även för penningtvättskontroller, kundkännedomskrav och innehar kundernas medel på sin egen balansräkning. Detta skiljer sig från flera jämförbara länder, där värdebolagen i regel bara är värdetransportörer medan övriga delar sköts i samarbete med eller helt av banker.⁶⁷

Loomis har inget lagstadgat ansvar att bedriva värdetransporter eller övriga delar av sin verksamhet, utan agerar helt på kommersiell grund. De kan förändra sitt utbud av tjänster eller helt upphöra med dessa i hela eller delar av landet. Däremot ska de, likt andra aktörer som bedriver verksamhet som påverkar tillgången till kontanter i Sverige, underrätta Riksbanken om de avser upphöra med denna verksamhet (riksbankslagen 4 kap. 8 § 2). Därutöver har Riksbanken angett vilka företag inom betalningsområdet, inklusive kontantområdet, som har särskild betydelse vid kriser och höjd beredskap. Det är bland annat Bankomat och Loomis som har det.⁶⁸

PTS och länsstyrelserna

Post- och Telestyrelsen (PTS) utövar tillsyn över att bankerna uppfyller skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster (9 kap. 2 § och 4 § betaltjänstlagen). Om någon bank inte uppfyller kraven ska PTS rapportera det till Finansinspektionen. PTS ska även främja de regionala stöd- och utvecklingsinsatser som länsstyrelserna genomför för att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster⁶⁹, på de orter och den landsbygd där inte marknaden uppfyller behovet (6 a § förordning [2007:951] med instruktion för Post- och telestyrelsen).

Länsstyrelserna ska bevaka att det finns grundläggande betaltjänster som motsvarar samhällets behov. I det ingår bl.a. att bedöma om tillgången till tjänsterna på en ort eller på landsbygden minskat i sådan utsträckning att de behov som finns i inte längre tillgodoses (2 § förordning [2017:869] om bevakning av grundläggande betaltjänster). Arbetet samordnas av Länsstyrelsen i Dalarna (3 § i den angivna förordningen).⁷⁰

Finansinspektionen

Finansinspektionen (FI) utövar tillsyn över företag som fått FI:s tillstånd att arbeta på den finansiella marknaden. Detta omfattar de banker som har skyldighet att uppfylla kraven om att tillhandahålla kontanttjänster, Bankomat och Loomis. Finansinspektionen kan

⁶⁷ I Bilaga 1 beskrivs några exempel på reglering och frivilliga överenskommelser i länder med en vikande kontantanvändning.

⁶⁸ Sveriges Riksbank, *RBFS 2023:3 Riksbankens föreskrifter och allmänna råd om företag av särskild betydelse för genomförandet av betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap* (2023).

⁶⁹ Grundläggande betaltjänster är tjänster som gör det möjligt att ta ut kontanter, betala räkningar och sätta in kontanta dagskassor på bankkonto. Riksdagens mål är att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser.

⁷⁰ Betalningsutredningen har i sitt betänkande föreslagit att Länsstyrelsernas och PTS arbete med grundläggande betaltjänster samt stöd och utvecklingsinsatser ska breddas och utökas bortom enbart de grundläggande betaltjänsterna. Detta utifrån det nytt riksdagsmål om att alla i Sverige ska ha möjlighet att göra betalningar till rimliga kostnader, oavsett betalningsätt.



därutöver besluta om rättelse eller sanktioner om PTS bedömt att en bank inte tillhandahåller kontanttjänster enligt de lagfästa kraven.