

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
103 33 Stockholm



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 2023-00784

ER REF Fi2023/01259

Remissvar om betänkandet Staten och betalningarna (SOU 2023:16)

2023-10-25

Riksbanken ska enligt riksbankslagen bidra till att det finansiella systemet är stabilt och effektivt, inbegripet att allmänheten ska kunna göra betalningar. Möjligheten att göra betalningar ska även finnas vid fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Det är en del av det grundläggande ansvar staten har för att betalningsmarknaden fungerar och motsvarar samhällets behov. Det vilar dock även ett stort ansvar på privata aktörer att infrastruktur för betalningar och betaltjänster finns tillgänglig och att samhällsviktig verksamhet på betalningsmarknaden fungerar. Staten behöver vara mer aktiv i de fall där marknaden inte lyckas skapa lösningar som gynnar konkurrens eller där målen om effektivitet, säkerhet och tillgänglighet inte nås.

Betalningsutredningen har genomfört en grundlig kartläggning av nuläget på betalningsmarknaden. Kartläggningen visar bland annat att alltför många saknar tillgång till såväl digitala som kontanta betalningar och att staten behöver vidta ytterligare åtgärder för att göra digitala system mer tillgängliga, mindre sårbara och mer driftsäkra. Vidare har utredningen lämnat vissa förslag för att hantera de utmaningar och brister som kartläggningen visar. Riksbanken ställer sig bakom flera av förslagen. Riksbanken delar dock inte utredningens bedömningar i alla delar och anser att det finns problem på den svenska betalningsmarknaden som kräver tydligare och skarpare åtgärder än de som nu föreslås. Riksbanken anser inte att utredningen har gått tillräckligt långt i förslagen för en framtida statlig roll i betalningssystemet. Staten behöver vara framåtblickande för att betalningsmarknaden även på sikt ska vara effektiv, säker och tillgänglig.

Nedan följer de synpunkter som Riksbanken särskilt vill lyfta fram. Ytterligare synpunkter lämnas under respektive kapitel.

- Riksbanken anser att lagstiftningen för att säkerställa kontanternas ställning och tillgången till kontanttjänster måste skärpas omgående. Kontanterna är nödvändiga för konsumenterna i digitalt och finansiellt utanförskap. Kontanter är dessutom det enda betalningsinstrumentet som kan användas oberoende av el- och telekommunikationer och är därför viktiga för Sveriges beredskap. Det finns inte skäl eller tid att avvakta en ny översyn såsom utredningen anser. Det finns en stor risk att kontanterna marginaliseras ytterligare och att de inom en snar framtid inte längre kan användas för samhällsviktiga inköp. Riksbanken lämnar därför förslag på lagändringar avseende möjligheten att betala kontant för

livsnödvändiga varor och en skyldighet för banker att ta emot insättningar av kontanter från konsumenter.

- Riksbanken tillstyrker utredningens förslag om att bankerna ska erbjuda konton med begränsad funktionalitet, eller stärka övervakningen av konton, vid förhöjd risk för penningtvätt. Riksbanken anser att det enskilt viktigaste för att förbättra inkluderingen på betalningsmarknaden är att säkerställa konsumenters och företags tillgång till betalkonto med tillhörande betaltjänster. Riksbanken anser därutöver att kreditinstitut som tillhandahåller betalkonton ska erbjuda betaltjänster som är anpassade till konsumenter som har svårigheter att använda digitala tjänster. Det skulle till exempel kunna vara betalningar över disk och brevgiro. Sådana tjänster bör kunna erbjudas till rimliga avgifter. Staten behöver också ta ett större ansvar och eventuellt erbjuda betaltjänster till de som inte vill eller kan betala digitalt, till exempel genom statens servicekontor. Det är även viktigt att möjliggöra för kommuner och regioner att vid exempelvis medborgarkontor erbjuda möjligheten att göra betalningar.
- Riksbanken anser vidare att det är angeläget att säkerställa att digitala betalningar fungerar även om elförsörjning och telekommunikationer inte gör det. Utredningens förslag om statliga garantier vid offlinebetalningar med kort och om ändrad tillämpning av kassaregister i en krissituation är viktiga steg för att uppnå detta. Detta är dock inte tillräckligt för att säkerställa offlinebetalningar. Det krävs därutöver tekniska förutsättningar och regelverk. Kortföretag, andra betaltjänstleverantörer, handeln och staten behöver samarbeta för att skyndsamt utveckla säkra och standardiserade funktioner för digitala offlinebetalningar. Om sådana funktioner inte kan uppnås på frivillig väg bör staten överväga reglering.
- Riksbanken anser också att arbetet med att ta fram lagstiftning för en eventuell e-krona måste påbörjas nu. Marknadsutvecklingen, liksom Europeiska centralbankens (ECB) arbete med att förbereda för en digital euro, och EU-kommissionens lagförslag om en digital euro, påskyndar behovet av att förbereda lagstiftning för en utgivning av en e-krona. Sverige måste vara förberett om andra länder i vår närhet går vidare med att införa en digital centralbanksvaluta. Härigenom kan genomförandetiden kortas vid ett eventuellt beslut från riksdagen om en utgivning av en e-krona. Det handlar inte om att ta ställning till om en e-krona ska ges ut eller inte utan det handlar om att vara förberedd för att, om det blir aktuellt, kunna lansera en e-krona utan alltför lång ledtid.
- Riksbanken anser att det finns behov av att modernisera den svenska betalningsmarknaden utöver det som följer av behovet att möjliggöra för en eventuell utgivning av en e-krona. En modernisering behöver också ske genom att utveckla och reglera omedelbara och gränsöverskridande betalningar i svenska kronor i likhet med förslag inom EU/EES.

Statens roll på betalningsmarknaden (kapitel 3)

Riksbanken delar utredningens bedömning att staten behöver ta en mer aktiv roll på betalningsmarknaden för att betalningar ska vara säkra, effektiva och tillgängliga. Riksbanken anser dock inte att utredningens förslag är tillräckliga för att staten, på kort och lång sikt, ska kunna ta ansvar för en välfungerande betalningsmarknad och för att säkerställa att allmänheten kan göra och ta emot betalningar. Det saknas tillräckliga författningsförslag för att till exempel

bevara kontanternas ställning som lagligt betalningsmedel och för att på längre sikt möjliggöra utgivning av en eventuell framtida e-krona.

Riksbanken anser att den offentliga sektorn, framför allt staten, har det yttersta ansvaret för att betalningar fungerar och motsvarar allmänhetens behov i såväl normaltid som vid fredstida kriser och under höjd beredskap. Det innebär inte att privata aktörer inte har något ansvar och en central roll. Betalningssystemet bygger på privat-offentligt samarbete.

Staten behöver vara aktiv där marknaden inte lyckas skapa lösningar som gynnar konkurrens eller där målen om effektivitet, säkerhet och tillgänglighet inte nås. Betalningsmarknaden karaktäriseras av nätverkseffekter och stordriftseffekter, där det kan vara svårt för nya aktörer att etablera sig. Det gör att innovation riskerar att hämmas och att kostnaderna kan öka.

Staten behöver ha ett långsiktigt perspektiv för att kunna hantera betalningsmarknadens utveckling och de framtida risker som kan uppstå. Staten har olika verktyg för att uppfylla sitt ansvar. Ett sätt är att reglera marknaden och kontrollera att reglerna följs. Ett annat är att genom samordning och dialog påverka hur marknaden utvecklas. Ytterligare ett sätt är att staten själv erbjuder tjänster. Hur omfattande sådan insatser måste vara är beroende av i vilken utsträckning marknaden själv klarar av att hantera allmänhetens behov.

Om marknaden inte själv kan hantera allmänhetens behov kan staten behöva tillhandahålla betaltjänster eller driva infrastruktur utöver vad staten gör idag. Det kan exempelvis bli aktuellt om marknaden inte på ett konkurrensneutralt och effektivt sätt tar fram tjänster för omedelbara eller gränsöverskridande betalningar. Staten kan också av andra skäl, till exempel i beredskapssyfte, behöva erbjuda tjänster.

Allas möjlighet att betala och tillgången till betaltjänster (kapitel 5)

Riksbanken ställer sig bakom förslaget att bredda statens insatser för grundläggande betaltjänster¹ och ge dem en teknikneutral målformulering om att alla ska kunna göra betalningar. Det är däremot inte tydligt vad utredningen avser med att alla ska kunna göra betalningar *oavsett betalningssätt*. Den uttryckta intentionen stämmer inte överens med det begränsade lagstadgade skydd som utredning föreslår för kontanterna (se avsnittet om Lagliga betalningsmedel i Sverige). Som utredningen korrekt konstaterar är förekomsten av nätverkseffekter ett viktigt inslag på betalningsmarknaden. Om skyldigheten att acceptera kontanter begränsas till några få instanser kommer marginaliseringen av kontanter att fortsätta – alla kommer inte att ha möjlighet att betala oavsett betalningssätt.

Riksbanken anser att utredningens förslag att statens insatser även fortsättningsvis bör stödja tillgången till grundläggande betaltjänster är motsägelsefulla. Å ena sidan föreslås att begreppet *grundläggande betaltjänster* ska ersättas med den nya målformuleringen att *alla i Sverige ska ha möjlighet att göra betalningar till rimliga kostnader, oavsett betalningssätt*. Å andra sidan föreslår utredningen att statens insatser fortsatt ska stödja tillgången till *grundläggande betaltjänster*, bland annat uttag av kontanter och insättning av dagskassor. Den nya målformuleringen behöver förtydligas så att det klart och tydligt framgår att även kontanttjänster ingår i möjligheten för alla att kunna göra betalningar till rimliga kostnader.

¹ De grundläggande betaltjänsterna definierades som betalningsförmedling, exempelvis att betala räkningar över disk, uttag av kontanter, och hantering av dagskassor för näringsidkare och ideella föreningar.

Riksbanken vill även understryka att det redan idag är omöjligt eller åtminstone mycket svårt för staten att hitta privata aktörer som vill åta sig att utföra vissa av de betaltjänster som krävs för att uppnå målet att alla ska kunna göra betalningar.² Enligt länsstyrelsernas rapport gjorde 15 av 21 länsstyrelser bedömningen att tillgången till grundläggande betaltjänster inte är tillfredsställande för privatpersoner i allmänhet.³ Enligt utredningens egen bedömning saknar cirka en miljon människor i Sverige mobil- eller internetbank. Detta är långtifrån en tillfredsställande situation i en digitaliserad betalningsmarknad. Staten behöver ta ett större ansvar och eventuellt erbjuda betaltjänster till de som inte vill eller kan betala digitalt, till exempel genom statens servicekontor. Det är även viktigt att möjliggöra för kommuner och regioner att vid exempelvis medborgarkontor erbjuda möjligheten att göra betalningar.

Tillgång till konto för betaltjänster (kapitel 6)

Riksbanken tillstyrker flera av utredningens förslag men tycker att lagstiftaren behöver gå längre, exempelvis vad gäller konsumenters möjligheter att genomföra manuella betalningar.

Riksbanken är positiv till utredningens förslag att det i betaltjänstlagen ska införas en bestämmelse om att kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut ska pröva om förhöjd risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism kan hanteras genom att erbjuda ett konto med begränsad funktionalitet (lågriskkonto) till konsumenter, eller genom att stärka övervakning av betalkontot, innan beslut om uppsägning. Detta eftersom det enskilt viktigaste för att förbättra inkludering på betalningsmarknaden är att säkerställa konsumenters och företags tillgång till betalkonton med grundläggande funktioner. Det är även viktigt att Finansinspektionen följer upp och utvärderar tillämpningen av bestämmelserna i betaltjänstlagen. Om Finansinspektionen anser att tillämpningen inte är tillfredsställande behöver ytterligare lagstiftningsåtgärder övervägas.

Riksbanken är även positiv till utredningens förslag att förtydliga kontraheringsplikten⁴ i lagen om insättningsgaranti och tillstyrker därför förslaget att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska kunna meddela föreskrifter om fysiska och juridiska personers möjlighet att öppna och inneha bankkonto enligt insättningsgarantilagen. Regeringen eller den myndighet som regeringen utser ska kunna ställa krav på att ansökningar om inlåningskonto med tillhörande betaltjänster ska handläggas skyndsamt. Beslut om att neka, säga upp eller begränsa konton måste vara tydligt motiverade och kunna överklagas. Om ett kreditinstitut bedömer att risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism är förhöjd ska institutet även i detta fall kunna hantera det genom att begränsa betalkontots funktion eller stärka övervakningen av kontot.

De av Betalningsutredningen föreslagna åtgärderna är ett steg i rätt riktning för att möjliggöra finansiell inkludering. Enligt Riksbankens uppfattning är förslagen dock inte tillräckliga för att säkerställa digital inkludering på betalningsmarknaden. Personer som får tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner, men som av olika anledningar inte kan eller vill använda digitala betaltjänster, behöver också kunna genomföra betalningar på ett effektivt och säkert sätt till rimliga avgifter. Riksbanken anser därför att kreditinstitut som tillhandahåller sådana betalkonton ska erbjuda betaltjänster som är anpassade till konsumenter som har svårigheter

² Post- och telestyrelsen kan finansiera privata utförare av exempelvis kontanta räkningsbetalningar eller annan manuell betalningsförmedling, men har hittills haft svårt att få tag i privata aktörer som är villiga att utföra tjänsterna.

³ Länsstyrelsernas rapport (2022:13) om Bevakning av grundläggande betaltjänster 2022.

⁴ Kontraheringsplikt innebär en skyldighet för banker och andra kreditinstitut att öppna konto till alla som önskar öppna ett sådant såvida det inte finns saklig grund att neka, till exempel om det skulle strida mot lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller om det finns särskilda skäl.

att använda digitala tjänster. Det skulle till exempel kunna vara betalningar över disk och brevgiro.

Enligt Riksbankens uppfattning bör även vissa banker och andra kreditinstitut⁵, utöver skyldigheten att tillhandahålla tjänster för uttag av kontanter och insättning av dagskassor, vara skyldiga att tillhandahålla tjänster för insättning av kontanter till konsumenter, se lagförslag i bilaga 1. I detta sammanhang vill Riksbanken betona vikten av att även företags och föreningars behov att sätta in dagskassor säkerställs i tillräcklig omfattning och att banker som tillhandahåller betalkonto lever upp till sina skyldigheter enligt 9 kap. betaltjänstlagen.

Tillit och integritet på den digitala betalningsmarknaden m.m. (kapitel 8)

Riksbanken delar utredningens bedömning att en statlig e-legitimation på högsta säkerhetsnivå behöver införas snarast. Staten har ett ansvar att säkerställa att allmänheten har möjlighet att legitimera sig elektroniskt. Staten kan inte enbart förlita sig på privata aktörer för e-legitimering, särskilt inte i dagens läge där en aktör dominerar stort när det gäller betalningar och andra samhällsviktiga områden såsom legitimering hos Försäkringskassan och Skatteverket.

Konkurrens i ekosystemet för betalningar (kapitel 9)

Riksbanken stödjer utredningens förslag om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vad som utgör betalkontotjänster samt om hur kreditinstitut ska ta emot och hantera en begäran om tillgång till betalkontotjänster.

Riksbanken delar utredningens bedömning att nya eller reviderade regelverk på betalningsområdet bör utformas på ett sätt som både möjliggör effektivare och säkrare betalningar samt ökar konkurrensen på betalningsområdet. Riksbanken anser att det ur konkurrenssynpunkt är viktigt att betaltjänstleverantörer får tillgång till infrastrukturer för betalningar och betalkonto för att därigenom kunna driva verksamheten på ett effektivt sätt. Riksbanken välkomnar därför att EU-kommissionen i juni 2023 presenterat ett förslag till ett tredje betaltjänstdirektiv som innebär att betalningsinstitut kan bli deltagare i avvecklingssystem samt att betaltjänstleverantörers tillgång till betalkonto stärks.

Därutöver delar Riksbanken utredningens bedömning att det behövs en fördjupad analys av konkurrensen i betalningsekosystemet i Sverige. Riksbanken anser dock att sådan analys inte bara ska göras vid ett tillfälle utan ska göras regelbundet.

Betalningsinfrastrukturen i Sverige (kapitel 10)

Riksbanken delar utredningens slutsatser att det är viktigt att Riksbanken, när en utländsk plattform används för Riksbankens tjänster, kan upprätthålla kontinuitetskrav liksom att driften av en gemensam plattform uppfyller svensk säkerhetsskyddslagstiftning. Plattformsdelningen får inte försvåra genomförandet av penningpolitiken eller bidra till instabilitet i det finansiella systemet. Det finns samtidigt fördelar med plattformsdelning som behöver lyftas upp. Det gäller både effektivitet och säkerhetsaspekter. Förekomsten av stordriftsfördelar i betalningssystem medför lägre enhetskostnader ju större transaktionsvolym som förekom-

⁵ Se proposition 2019/20:23 om Skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster.

mer i systemet. Plattformsdelning bidrar också till ökad standardisering som är en förutsättning för betalningar över gränser. Även säkerheten i systemet stärks om plattformen utvecklas av en resursstark institution.

Riksbanken delar också utredningens bedömning att det är angeläget att modernisera lagstiftningen kring clearing och avveckling för att den ska vara anpassad till det nya betalningssystemet.⁶

Riksbanken tillstyrker utredningens förslag att det i lagen om bank- och finansieringsrörelse ska införas en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka betalsystem som ska vara generella betalsystem. Det är viktigt att de kriterier som ska ligga till grund för bedömningen av vilka system som är generella betalsystem⁷ tydliggörs.

I oktober 2022 presenterade EU-kommissionen ett förslag till ny reglering som ska öka tillgången till omedelbara betalningar i euro. Det är viktigt att svensk lagstiftning anpassas för att innefatta en skyldighet att tillhandahålla omedelbara betalningar i svenska kronor. Detta eftersom företag och konsumenter förväntar sig att betalningar ska gå att göra snabbt och säkert och för att följa med i utvecklingen på de internationella betalningsmarknaderna. Regeringen bör överväga de eventuella lagändringar som krävs så att betalningar i Sverige inte går långsammare än i eurozonen.

Civil beredskap inom ekosystemet för betalningar (kapitel 11)

Riksbanken delar utredningens bedömning att ansvarsfördelningen och samverkansformerna mellan Finansinspektionen och Riksbanken behöver tydliggöras, men har synpunkter på utredningens bedömningar som bland annat innebär att Riksbanken ska vara skyldig att samråda med eller informera Finansinspektionen under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

Det pågår ett gemensamt arbete inom sektorn för att utveckla och etablera en samverkansstruktur för sektorns arbete med civil beredskap. Därutöver har Riksbanken och Finansinspektionen tecknat en överenskommelse som tydliggör ansvarsfördelning och samarbetsformer mellan myndigheterna. Riksbanken anser därför att det i första hand inte finns skäl att överväga en ändring i riksbankslagen avseende Riksbankens skyldighet att samråda med eller informera Finansinspektionen. I andra hand behöver en lagstadgad skyldighet att samråda eller informera gälla båda myndigheterna.

Riksbanken instämmer i utredningens bedömning att näringsidkare som tillhandahåller livsnödvändiga varor och tjänster som utgångspunkt ska acceptera flera betalningssätt, inklusive sådana som fungerar vid större störningar i elförsörjning eller elektroniska kommunikationer, eftersom det innebär en ökad motståndskraft.

Riksbanken tillstyrker utredningens förslag om kassaregister och en statlig kreditgaranti för att möjliggöra digitala offlinebetalningar vid köp av livsnödvändiga varor och tjänster under fredstida krissituationer eller vid höjd beredskap. Riksbanken delar utredningens uppfattning

⁶ Se Riksbankens remissvar på Finansdepartementets promemoria om ökad motståndskraft i betalningssystemet (dnr 2022-01004).

⁷ I 1 kap. 3 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse definieras generella betalsystem som system för förmedling av betalningar från ett stort antal från varandra fristående betalare som är avsedda att nå ett stort antal från varandra fristående slutliga betalningsmottagare. Exempel på generella betalsystem är RIX och Bankgirots betalsystem.

att det krävs ytterligare åtgärder för att möjliggöra offlinebetalningar inom ramen för befintlig kortinfrastruktur, till exempel vad avser beloppsgränser, tekniska förutsättningar och regelverk. Det är även viktigt att kassasystem i butiker fungerar offline. Kortföretag, andra betaltjänstleverantörer, handeln och staten behöver samarbeta för att skyndsamt utveckla säkra och standardiserade funktioner för digitala offlinebetalningar. Om sådana funktioner inte kan uppnås på frivillig väg bör staten överväga reglering.

Riksbanken har sedan tidigare framfört till regeringen att det finns ett behov av att se över och modernisera de så kallade fullmaktslagarna som reglerar betalningsväsendet under krig eller krigsfara.⁸ En del av dessa lagar är föråldrade och inte anpassade till dagens samhälle. Det handlar exempelvis om hänvisningar till myndigheter som inte längre finns. Frågan är om dessa lagar har någon funktion och hur de i sådant fall måste moderniseras. Utredningen har behandlat fullmaktslagarna i betänkandet, men har inte lämnat några författningsförslag. Därför kvarstår behovet av en sådan översyn. Med tanke på dagens situation i omvärlden anser Riksbanken att en översyn av fullmaktslagarna ska genomföras omgående.

Lagliga betalningsmedel i Sverige (kapitel 13)

Riksbanken delar inte utredningens bedömning att lagstiftaren, när det gäller lagliga betalningsmedel, kan vänta med att införa ännu starkare skyldigheter att ta emot kontanter tills en ny översyn av kontanternas ställning och tillgången till kontanter genomförts. Enligt Riksbankens uppfattning borde utredningen lämnat lagförslag som stärker kontanternas ställning ännu mer.

En konsekvens av digitaliseringen är att kontanter används allt mindre i Sverige. Riksbanken har tidigare uttryckt oro för att kontanter inom en inte alltför avlägsen framtid riskerar att bli irrelevanta i Sverige för att handeln slutar att ta emot dem. Den bedömningen kvarstår. Även om kontanterna inte helt kommer att försvinna skulle förhållandet att kontanter inte längre är allmänt accepterade i praktiken innebära ett kontantlöst samhälle. På grund av nätverkseffekter kan den lägsta gränsen för när kontanter är gångbara som betalningsmedel snart vara nådd. Upprätthållandet av funktionen för kontanta betalningar på en acceptabel nivå är därför mycket viktig. Det räcker inte att bara vidta åtgärder för att stärka tillgången till kontanter genom krav på uttagsmöjligheter och nya depåer, de måste också kunna användas.

Digitaliseringen har också gjort oss mer beroende av el- och kommunikationsnäten. I en situation där vi inte kan betala digitalt kan kontanter fungera som backup, men bara om vi redan har dem tillgängliga. Allmänhetens minskande användning av kontanter och en sårbar infrastruktur för kontanter gör att kontanternas roll som reservlösning för digitala betalningar har försvagats. Denna utveckling sker i en tid då vårt fokus på, och behov av, att stärka Sveriges beredskap och förbättra kontinuiteten i kritisk infrastruktur är större än på flera decennier.

Kontanter är i sin fysiska form ett sätt att upprätthålla möjligheten till att genomföra transaktioner även i en situation där näten för kommunikation eller elektricitet inte fungerar normalt. Det behöver dock understrykas att kontanta betalningar kräver att flertalet andra system också fungerar, såsom uttagsautomater, kassasystem, distribution och logistik. Utöver de nödvändiga funktioner som krävs för att kontanter ska finnas tillgängliga i samhället behöver tjänster för kontanta betalningar finnas kvar vid försäljningsställen. När försäljningsställen övergår till kontantfria betalningar minskar möjligheterna att kunna genomföra betalningar med kontanter som reservlösning vid till exempel el- eller kommunikationsavbrott. För att

⁸ Se framställning om modernisering av äldre lagar som påverkar Riksbankens beredskapsansvar (dnr 2016-00486).

kontanter ska kunna utgöra ett reellt alternativ för betalningar om samhället utsätts för utmaningar och höjd beredskap måste det finnas en grundläggande infrastruktur även under normala tider.

Digitaliseringen har inte heller gynnat alla. Många i Sverige har svårt att använda digitala betalsätt och har fått svårare att betala i takt med att traditionella och manuella betaltjänster har stängts ned. Vissa har inte möjlighet att använda digitala betaltjänster, bland annat på grund av olika funktionsvariationer eller för att de inte får tillgång till betalkonto i en bank. De finns också de som av olika skäl inte vill använda digitala betaltjänster och istället vill kunna betala med kontanter.

Enligt Riksbankens uppfattning visar utredningens översyn att det redan idag finns sådana problem med kontanterna och kontanthanteringens att det finns skäl att omgående skärpa lagstiftningen för att säkerställa kontanternas ställning och tillgången till kontanttjänster. Om staten avvaktar till dess att kontanterna och kontanttjänsterna fasats ut ännu mer skulle detta kunna leda till att utvecklingen gått så långt att det är för sent att sätta in åtgärder, eller att det finns risk för att aktörerna tvingas att backa tillbaka och återinvestera i utrustning och system.

Mot den bakgrunden anser Riksbanken att skyldigheten att ta emot kontanter inte ska begränsas till skatter, avgifter och receptbelagda läkemedel. Enligt Riksbankens uppfattning ska näringsidkare som tillhandahåller livsnödvändiga varor och tjänster, som matvaror, drivmedel och apoteksvaror, som huvudregel vara skyldiga att ta emot kontanter på fysiska försäljningsställen. En generell skyldighet att ta emot kontanter på fysiska försäljningsställen skulle kunna införas i den nya lagen om betalningsmedel, se lagförslag i bilaga 2. En proportionalitetsbedömning och precisering av vilka betalningsmottagare som ska vara skyldiga att ta emot kontanter ska emellertid kunna göras. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör därför bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka näringsidkare som ska omfattas och vilka undantag som ska kunna göras från skyldigheten. Att slå fast de kraven redan nu skulle inte innebära stora ingrepp i de relevanta näringsidkarnas verksamhet eftersom de flesta fortfarande accepterar kontanter.

I sammanhanget kan noteras att EU-kommissionen har lagt ett lagförslag som är mer långtgående än Betalningsutredningens förslag och som, med vissa undantag, innebär att det blir obligatoriskt att ta emot eurokontanter för betalningar i euroländer. Regler om skyldighet att acceptera kontanter finns även i exempelvis dansk och norsk lagstiftning.

I den danska betaltjänstlagen (81 § lov om betalinger) finns en bestämmelse som innebär att såväl privata näringsidkare som offentliga institutioner är skyldiga att ta emot kontanta betalningar (kontantregeln) mellan kl. 06.00 och 22.00. Det gäller i de fall betalningsmottagaren tar emot betalningsinstrument som omfattas av lagen, till exempel i form av kortbetalningar. Undantag görs för betalningar som träffas av penningtvättsregelverket. Kontantregeln gäller inte vid distansförsäljning, obemannade självbetjäningstationer eller i vissa fall vid försäljning på marknader och liknande evenemang, samt om betalaren inte är konsument. Betalningsmottagare som är belägna i områden med förhöjd risk för rån vid kontanthantering är inte heller skyldiga att ta emot kontanter mellan kl. 20.00 – 22.00. Vilka områden som avses fastställs av det danska Näringsdepartementet (Erhvervsministeren) och offentliggörs på departementets hemsida. Departementet kan även fastställa regler som innebär att vissa typer av betalningsmottagare alltid ska vara skyldiga att ta emot kontanter. Det är därmed i de flesta fall förbjudet för näringsidkare att inte ta emot kontanta betalningar. Överträdelse av regeln kan sanktioneras med böter.

Även i Norge finns liknande bestämmelser i den norska finansavtalslagen (finansavtaleloven) som innebär att en konsument har rätt att betala med kontanter. Norges Bank har i ett brev den 31 januari 2019 till det norska Finansdepartementet framfört att lagstiftningen behöver förtydligas och att företag som vägrar att ta emot kontanter bör kunna åläggas en överträdel-seavgift. Det norska Justitiedepartementet (Justis- och beredskapsdepartementet) remitterade i september 2022 ett förslag till ändringar i finansavtalslagen som syftar till att stärka konsumenters rätt att betala med kontanter. Förslaget har ännu inte lett till lagstiftning.

Hantering av kontanter medför vissa risker för betalningsmottagare, såsom rånrisk eller att verksamheten utnyttjas av kriminella för att tvätta pengar. Det blir allt vanligare att fysiska försäljningsställen blir helt kontantfria, bland annat av detta skäl. Om handeln slutar att ta emot kontanter, inklusive små belopp, drabbar det framför allt laglydiga personer som behöver använda kontanter för sina betalningar. En sådan utveckling är inte önskvärd. Kontantfria butiker löser inte problemen med kriminalitet, utan denna flyttas ofta bara någon annanstans. Det finns även risker med digitala betalningar. I den digitala världen kan mycket stora belopp snabbt föras mellan konton och bedrägerier genomföras. Riksbanken anser att det är viktigt att penningtvättskontroller genomförs men risken för rån och penningtvätt får inte leda till att handlare helt slutar att ta emot kontanta betalningar, särskilt när det gäller livsnödvändiga varor och tjänster.

Vidare bör bestämmelsen som definierar lagliga betalningsmedel inte utmönstras ur 4 kap. 12 § riksbankslagen då bestämmelsen har sin grund i Riksbankens verksamhet och ansvarsområde. I stället kan den nya lagen om betalningsmedel hänvisa till 4 kap. 12 § riksbankslagen såvitt avser definitionen av lagliga betalningsmedel. Riksbanken anser även att den föreslagna lagen om betalningsmedel bör innehålla bestämmelser om ansvarig myndighet, övervakning och eventuella sanktioner. Riksbanken anser också att alla av Riksbanken utgivna betalningsmedel ska vara lagliga betalningsmedel, oavsett om dessa är fysiska eller digitala.

Kryptotillgångar (kapitel 14)

Riksbanken delar utredningens bedömning att kryptotillgångar medför potentiella risker för främst den finansiella stabiliteten men även för konsument- och investerarskyddet. I likhet med utredningen anser Riksbanken att det behövs ett regelverk som så långt möjligt hanterar dessa risker samt att dessa regler ska bygga på internationella principer och standarder. Ett sådant regelverk är viktigt för att säkerställa konsumentskyddet och för att minska riskerna för att instabilitet på kryptomarknaderna sprider sig till det traditionella finansiella systemet och det monetära systemet i stort. Införandet av den s.k. MiCA-förordningen⁹ är ett steg i rätt riktning.

För betalningsmarknaden är det framför allt s.k. stablecoins som är viktiga att bevaka, dvs. en typ av kryptotillgång som backas upp ett-till-ett av likvida tillgångar såsom bankinlåning och statsskuldsväxlar m.m. Efter det att utredningens betänkande publicerades i mars 2023 lanserade PayPal en stablecoin knuten till den amerikanska dollarn. Lanseringen väcker viktiga frågor. Det beror inte minst på att USA i dagsläget saknar en harmoniserad reglering av kryptotillgångar. ECB har också uttryckt att det ökar behovet av en digital euro. Stablecoins kan förvisso medföra effektivitetsvinster på betalningsmarknaden inte minst för gränsöverskridande betalningar men ger också upphov till risker. Stora aktörer med global räckvidd har potentialen att bli globala privata monopol och det kan leda till en fragmenterad betalningsmarknad.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1114 av den 31 maj 2023 om marknader för kryptotillgångar och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 1095/2010 samt direktiven 2013/36/EU och (EU) 2019/1937.

Stablecoins kan liknas med exempelvis elektroniska pengar utgivna av e-pengainstitut och bör således regleras på lika villkor. För mindre länder med egna valutor finns det även en ökad risk för marginalisering av den egna valutan om icke-reglerade globala stablecoins konkurrerar ut lokala betalningsinstrument i nationella valutor. Det är därför viktigt att regelverk för krypto-tillgångar tar hänsyn till gränsöverskridande effekter.

Behovet av en digital centralbanksvaluta i Sverige (kapitel 16)

Riksbanken delar utredningens bedömning att Riksbanken ska fortsätta förberedelserna för en e-krona men är kritisk till att utredningen inte föreslår de lagändringar som skulle krävas inför ett eventuellt medgivande av riksdagen om utgivning av en e-krona. Det handlar inte om att ta ställning till om en e-krona ska ges ut eller inte utan det handlar om att vara förberedd för att, om det blir aktuellt, kunna lansera en e-krona utan alltför lång ledtid.

Digitaliseringen kommer att fortsätta i både Sverige och omvärlden, vilket kommer att kräva nya betalningslösningar. Till exempel har EU-kommissionen i juni 2023 lämnat lagförslag om en digital euro och ECB arbetar med att förbereda för en digital euro.¹⁰

Riksbanken anser, liksom utredningen, att en eventuell digital euro eller utvecklingen av andra nationella centralbankspengar på sikt skulle kunna göra att Sverige ser skäl att införa en e-krona. Detsamma gäller om det till exempel skulle bli vanligt att använda stablecoins kopplade till utländska valutor. Om andra centralbankspengar eller betalningsmedel som stablecoins skulle få stor spridning i Sverige skulle det kunna leda till att färre använder den svenska kronan. Det skulle i förlängningen, som utredningen resonerar, kunna få negativa konsekvenser för möjligheten att genomföra den svenska penningpolitiken och för den finansiella stabiliteten. Sådana konsekvenser skulle Riksbanken ha bättre möjligheter att hantera om det fanns en e-krona som var etablerad på marknaden. Dessutom öppnar digitala centralbanksvalutor nya möjligheter för gränsöverskridande betalningar, vilket är ett skäl som anförs för en digital euro.

Oavsett det internationella arbetet med digitala centralbanksvalutor finns det, enligt Riksbankens uppfattning, anledning att fortsätta förberedelserna för en e-krona. Den snabba omvandlingen och digitalisering av betalningsmarknaden – med nya aktörer, ny teknologi och förändrade betalningsvanor – ställer krav på att även centralbanker anpassar sitt utbud av tjänster och förändrar sina system. I en framtid där i praktiken alla betalningarna görs digitalt kan det finnas ett behov för även statens pengar digitaliseras om de ska fortsätta att vara relevanta. Alternativet är att det inte längre finns ett statligt alternativ till privata pengar och att vi tappar ankaret för vårt monetära system. Med ankare för vårt monetära system avses att utbytbarheten mellan statens pengar och kommersiella pengar är ett till ett. Det bidrar till att allmänheten har förtroende för att en krona är en krona oavsett var pengarna finns.

Om statliga pengar är lättillgängliga och attraktiva minskar dessutom risken för att oreglerade aktörer lockar kunder till sig. På det sättet kan statliga pengar i modern form minska framväxten av mindre tillförlitliga pengar och skydda integriteten i det finansiella systemet.

¹⁰ ECB-rådet beslutade den 18 oktober 2023 att gå vidare till nästa fas i projektet för en digital euro, den så kallade förberedelsefasen. Förberedelsefasen inleds den 1 november 2023 och kommer inledningsvis att pågå i två år. Efter två år kommer ECB-rådet att besluta om man ska gå vidare till nästa etapp i förberedelserna inför en eventuell framtida utgivning och lansering av en digital euro.

Historiskt har också statliga pengar erbjudit en valmöjlighet för allmänheten och ökat motståndskraften på betalningsmarknaden. Vid störningar i de privata systemen har man fortfarande kunnat betala med kontanter. En e-krona skulle uppfylla den funktionen i ett digitaliserat samhälle (beredskapsfunktionen). Beredskapsfunktionen skulle kunna upprätthållas om e-kronan byggs på en infrastruktur som så långt möjligt är oberoende av bankernas.

E-kronan skulle även kunna utformas så att den skapar förutsättningar för konkurrens och innovation på betalningsmarknaden. Exempelvis kan en standardiserad plattform förenkla anslutning för betaltjänstleverantörer och skapa förutsättningar för att konkurrera på lika villkor. Även inom området för valutaöverskridande betalningar skulle e-kronan kunna bidra till innovation och konkurrens genom att erbjuda en möjlighet att koppla samman e-kronan med andra digitala centralbanksvalutor. Om staten behöver ta en större roll för att förbättra inkluderingen på betalningsmarknaden är det möjligt att en e-krona kan underlätta att bygga de tjänster som behövs.

Riksbanken anser att Sverige behöver förbereda sig för att ge ut en e-krona och påbörja processen med att ta fram ett regelverk. Det kan handla om ändringar i privat- eller offentligrettslig lagstiftning, exempelvis konkurslagen, betaltjänstlagen, riksbankslagen och penningtvättsregelverket. Om riksdagen beslutar att Riksbanken ska få ge ut en e-krona kan inte ledtiden vara för lång.

Riksbanken delar utredningens bedömning att allmänhetens förtroende är helt avgörande för att en eventuell e-krona ska bli accepterad och använd och att Riksbankens arbete med e-kronan därför ska präglas av öppenhet. Den process som riksbankslagen föreskriver med krav på riksdagens medgivande om en e-krona ska införas borgar för att en eventuell framtida e-kronautgivning kommer att få en god demokratisk genomlysning. Därtill avser Riksbanken att löpande informera riksdagen om sina bedömningar och analyser.

Statens betalningar (kapitel 17)

Riksbanken stöder utredningens förslag när det gäller statliga utbetalningar till enskilda. Förslaget innebär att utbetalningar i första hand ska ske till mottagarens bankkonto. Om det inte är möjligt ska utbetalningen ske via laddningsbara korttjänster. Först om det inte är möjligt får utbetalning ske via avi eller motsvarande.

För att möjliggöra en effektiv och säker hantering av statliga, regionala och kommunala utbetalningar, inte minst i beredskapssyfte, krävs också samordning mellan utbetalande myndigheter. Riksbanken anser att även den privata sektorn behöver säkerställa att utbetalningar, till exempel löner eller försäkringsersättningar, görs så att alla mottagare kan ta emot dessa på ett enkelt och säkert sätt.

På direktionens vägnar:

Erik Thedéen

Sofia Kåhre



Beslutet har fattats av direktionen (riksbankschefen Erik Thedéen, förste vice riksbankschefen Anna Breman samt vice riksbankscheferna Per Jansson och Martin Flodén) efter föredragning av biträdande avdelningschefen Henrik Jönsson och juridiska rådgivaren Monika Johansson. I den slutliga handläggningen har avdelningschefen Christina Wejshammar medverkat.

Bilaga 1

Skyldighet att tillhandahålla tjänster som gör det möjligt att sätta in kontanter på betalkonto

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

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

Platser för uttag och insättning av kontanter

Förslag på ändring 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-, och sätta in** kontanter **på** dessa konton (platser för uttag **och insättning** av kontanter) 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.

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.

Kommentar: Paragrafen reglerar skyldighet för kreditinstitut att till konsument tillhandahålla platser för uttag och insättning av kontanter och till företag insättning av dagskassor.

Första stycket har ändrats på så sätt att även platser för insättning av kontanter ska tillhandahållas till konsument i betryggande utsträckning i hela landet. Avstånd och tillgänglighet till närmaste plats för insättning av kontanter kan i föreskrift regleras på samma sätt som möjlighet till uttag av kontanter.

Följdändringar krävs även i 9 kap. 3, 6, 7 och 13 §§ betaltjänstlagen.

Bilaga 2

Skyldighet att ta emot kontanter

Förslag till tillägg till förslag till lag (2024:000) om betalningsmedel

X § Utan hinder av vad som anges i 4 och 5 §§ är en betalningsmottagare¹¹ som godtar betalningsinstrument¹² som omfattas av lagen (2010:751) om betaltjänster och som tillhandahåller varor och tjänster till konsumenter, skyldig att ta emot lagliga betalningsmedel på ett fysiskt försäljningsställe om inte annat är föreskrivet i annan lag eller författning.

Första stycket gäller inte om det i ett enskilt fall skulle strida mot lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller om det finns särskilda skäl.

Kommentar: Paragrafen reglerar skyldigheten för betalningsmottagare som godtar betalningsinstrument som omfattas av lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen) att acceptera lagliga betalningsmedel. Bestämmelsen är tvingande vilket innebär att den inte kan avtalas bort. Betalningsmottagare som inte godtar betalningsinstrument – t.ex. betalningsmottagare som endast accepterar betalning mot faktura – undantas därmed från skyldigheten att acceptera lagliga betalningsmedel. Skyldigheten att acceptera lagliga betalningsmedel gäller endast på fysiska försäljningsställen och endast för konsumenter. Betalningar för varor eller tjänster som köps på distans, inbegripet online, undantas därmed från tillämpningsområdet.

Bestämmelsen innebär att en betalningsmottagare som tillhandahåller varor och tjänster till konsument som huvudregel ska acceptera lagliga betalningsmedel. Till denna huvudregel finns dock undantag om det skulle strida mot lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller om det finns särskilda skäl, exempelvis om betalningsmottagaren vid enstaka tillfälle saknar eller inte har tillräckligt med växel eller om värdet på sedeln inte står i proportion till beloppet som ska betalas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör bemyndigas att besluta om undantag från skyldigheten att acceptera lagliga betalningsmedel.

Bemyndigande

X § Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om begränsningar i skyldigheten enligt X § att ta emot kontanter¹³.

Kommentar: Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om begränsningar i skyldigheten att acceptera kontanter. Vid bedömning av vilka betalningsmottagare som ska vara skyldiga att acceptera kontanter ska en proportionalitetsbedömning göras. Undantagen kan till exempel avse vilken

¹¹ Betalningsmottagare: en fysisk eller juridisk person som är den avsedda mottagaren av medel vid en betalningstransaktion.

¹² Betalningsinstrument: ett kontokort eller något annat personligt instrument eller en personlig rutin som enligt avtal används för att initiera en betalningsorder.

¹³ Jfr Kommissionens förslag till EU-förordning om eurosedlars och euromynts ställning som lagliga betalningsmedel samt Kommissionens rekommendation om omfattningen och effekterna av eurosedlars och euromynts ställning som lagliga betalningsmedel.



verksamhet som ska omfattas, verksamhetens omsättning, öppettider, belopp och försäljningsställets placering.

Därutöver behöver eventuella sanktionsmöjligheter övervägas i det fall betalningsmottagarna inte uppfyller kraven.