EUROPEISKA CENTRALBANKEN

EUROSYSTEMET

SV **ECB-PUBLIC**

EUROPEISKA CENTRALBANKENS YTTRANDE

av den 26 november 2019

om skyldigheten för vissa kreditinstitut och filialer att tillhandahålla kontanttjänster

(CON/2019/41)

Inledning och rättslig grund

Den 26 september 2019 överlämnades en proposition från den svenska regeringen avseende skyldighet för vissa kreditinstitut och filialer att tillhandahålla kontanttjänster[1] till den svenska riksdagen (nedan kallat *lagförslaget*).

ECB har beslutat att avge ett yttrande på eget initiativ över lagförslaget eftersom ECB inte formellt har rådfrågats av de svenska myndigheterna. ECB:s behörighet att avge ett yttrande grundar sig på artikel 127.4 andra stycket jämförd med artikel 2.1 andra strecksatsen i rådets beslut 98/415/EG[2], eftersom lagförslaget avser rättsregler om betalningsmedel. I enlighet med artikel 17.5 första meningen i arbetsordningen för Europeiska centralbanken har detta yttrande antagits av ECB-rådet.

1. Syftet med lagförslaget

1.1 Det övergripande syftet med lagförslaget, som utgör en ändring i lagen om betaltjänster[3], är att underlätta den fortsatta kontantanvändningen i Sverige samt säkerställa en lämplig nivå för tillgången till kontanttjänster i hela Sverige genom att förplikta vissa svenska kreditinstitut samt vissa svenska filialer till utländska kreditinstitut (nedan kallade *filialer*) att tillhandahålla kontanttjänster till konsumenter och företag. Lagförslaget är tillämpligt på kreditinstitut och filialer som har en inlåning från allmänheten över 70 miljarder kronor, vilket på lagförslagets datum omfattar totalt sex institut och filialer. Eftersom dessa institut och filialer kan fullgöra sina förpliktelser genom att anlita andra kontanttjänstaktörer och dessa redan är etablerade, beräknas detta leda till begränsade kostnader.

1.2 Europaparlamentets och rådet direktiv 2014/92/EU[4] har på vederbörligt sätt införlivats i svensk lagstiftning[5] och genomförts. Lagförslaget är tillämpligt på betalkonton i den mening som avses i direktiv 2014/92/EU och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366[6]. Kreditinstitut som tillhandahåller betalkonton i den mening som avses i direktiv 2014/92/EU är redan skyldiga att

1 Prop. 2019/20:23 om skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster.
2 Rådets beslut 98/415/EG av den 29 juni 1998 om nationella myndigheters samråd med Europeiska centralbanken rörande förslag till rättsregler (EUT L 189, 3.7.1998, s. 42).
3 Lag (2010:751) om betaltjänster.
4 Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/92/EU av den 23 juli 2014 om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner (EUT L 257, 28.8.2014, s. 214).
5 Lag (2010:751) om betaltjänster.
6 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden.

erbjuda kontantuttag till konsumenter. Lagförslaget syftar till att ytterligare uppnå att kontantuttagstjänster till konsumenter samt kassainsättningstjänster till icke-konsumenter tillhandahålls på lämpligt sätt.

1.3 Enligt lagförslaget ska kreditinstitut och filialer som tillhandahåller betalkonton med grundläggande funktioner till konsumenter i Sverige tillhandahålla lämpliga kontantuttagstjänster till samtliga konsumenter som har sådana konton i Sverige. På samma sätt gäller att kreditinstitut och filialer som tillhandahåller betalkonton till företag ska tillhandahålla lämpliga tjänster för dagskasseinsättningar till samtliga kunder som innehar sådana konton i Sverige. Enligt lagförslaget bör skyldigheten att ge lämplig tillgång till kontanttjänster omfatta både närhet och tillgänglighet.

1.4 I lagförslaget anges även att staten eller en myndighet som utsetts av staten får ställa mer detaljerade krav samt att Post- och telestyrelsen ska vara behörig tillsynsmyndighet. Om ett kreditinstitut inte uppfyller sina skyldigheter ska Post- och telestyrelsen, med vissa undantag, överlämna ärendet till Finansinspektionen (FI), som får besluta att förelägga det berörda kreditinstitutet rättelse. Om institutet inte följer föreläggandet får FI besluta att institutet ska förelägga kreditinstitutet en sanktionsavgift. Om skyldigheten inte fullgörs av en filial till ett utländskt kreditinstitut med hemvist utanför EES, får FI ingripa genom rättelse, förbud, anmärkning, varning eller återkallelse av tillstånd[7]. Om skyldigheten däremot inte fullgörs av en filial till ett utländskt kreditinstitut inom EES, får FI endast underrätta behörig tillsynsmyndighet för det utländska kreditinstitutet om att filialen inte har fullgjort sina skyldigheter enligt lagförslaget[8]. I det sistnämnda fallet är det alltså tillsynsmyndigheten i hemstaten som får ingripa mot svenska filialer till utländska kreditinstitut med hemvist inom EEA. Vad gäller detta har FI och Riksbank i sina yttranden om bland annat lagförslagets bestämmelser konstaterat att det är osäkert om en tillsynsmyndighet i hemstaten får ingripa mot en filial till ett utländskt kreditinstitut inom EES efter det att de föreslagna skyldigheterna inte har fullgjorts[9]. Riksbanken har även begärt ett klargörande vad gäller vilka ingripande- och sanktionsmöjligheter som tillsynsmyndigheter i andra EES-stater skulle ha om en filial till ett utländskt EES-kreditinstitut inte fullgör sina skyldigheter enligt lagförslaget[10].

1.5 Enligt det bakgrundsmaterial som åtföljer lagförslaget är möjligheten att göra kontantbetalningar fortfarande viktig för vissa grupper i samhället som inte kan använda andra betalningsmedel. Till dessa grupper hör äldre, nyanlända, personer med funktionsvariationer, socialt utsatta personer och andra med begränsad tillgång till digitala tjänster. Sådana grupper kan ha begränsad tillgång till den teknik som krävs för att utföra digitala betalningar och för dem kan kontanter vara det enda betalningsmedel som står till buds. Om tillgången till kontanter fortsätter att minska i nuvarande takt[11] kan kontanternas ställning som betalningsmedel komma att äventyras. En sådan utveckling skulle kunna få en exkluderande effekt för vissa delar av befolkningen samt inverka negativt på betalningsmarknadens säkerhet, beredskap och effektivitet vid en större störning i

7 15 kap. 17 § i lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Om FI meddelar föreläggande eller förbud, får FI även förelägga vite, se 15 kap. 20 § i lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.
8 15 kap. 15 § i lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.
9 Prop. 2019/20:23 om skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster.
10 Riksbankens delbetänkande (2018-10-07) avseende SOU 2018:42 *Tryggad tillgång till kontanter*, s. 4.
11 Kontantuttagen från uttagsautomater minskade från 270 miljarder kronor 2006 till 130 miljarder kronor 2017. Kontantbetalningar via kassaterminaler minskade från 40 procent 2010 till 15 procent 2016.

betalningssystemet. Lagförslaget kan därför bidra till att stärka beredskapen för sådana extraordinära händelser genom att säkerställa att kontanter är ett fungerande alternativ till elektroniska betalningar. Enligt det bakgrundsmaterial som åtföljer lagförslaget är det även viktigt i ett samhällsekonomiskt perspektiv att betalningssystemet är effektivt, tillgängligt och robust mot störningar.

2. Allmänna kommentarer

2.1 ECB förstår att elektroniska betalningsinstrument allt oftare är den betalningsmetod som föredras i Sverige, medan kontantanvändningen minskar. Kontanter är dock ett väletablerat betalningsmedel som ger omedelbar skuldreglering och direkt kontroll över betalarens utgifter. Möjligheten att betala kontant är dessutom särskilt viktig för vissa grupper i samhället som av olika legitima skäl föredrar kontanter framför andra betalningsmedel eller som inte kan använda digital teknik. Kontantbetalningar bidrar dessutom till att hela befolkningen inkluderas i ekonomin eftersom alla typer av finansiella transaktioner kan avvecklas på det här sättet[12]. Antalet svenska sedlar i cirkulation i Sverige har dessutom ökat sedan 2017 och även om andelen identitetsstölder och kortbedrägerier fortsätter att öka är den fortfarande bland Europas lägsta[13]. ECB noterar att kontanter kan spela en viktig roll vid en eventuell störning i betalningssystemen, men att även uttagsautomater och andra servicepunkter kan komma att påverkas eftersom de är beroende av sin samverkan med de kontoförande instituten.

2.2 ECB ser visserligen positivt på den fortsatta innovationen och utvecklingen i fråga om elektroniska betalningsinstrument, men välkomnar samtidigt huvudmålen med lagförslaget, dvs. att främja den fortsatta kontantanvändningen i det svenska samhället genom att säkerställa en lämplig nivå i fråga om tillgången till kontanttjänster i hela Sverige.

2.3 ECB anser att det är viktigt att samtliga medlemsstater, även medlemsstaterna utanför euroområdet, vidtar lämpliga åtgärder för att säkerställa att kreditinstitut och filialer som är verksamma inom deras territorier ger lämplig tillgång till kontanttjänster i syfte att främja den fortsatta kontantanvändningen.

2.4 ECB skulle slutligen välkomna ett klargörande vad gäller de ingripande- och sanktionsmöjligheter som tillsynsmyndigheten i hemstaten skulle ha om en filial till ett utländskt EES-kreditinstitut inte fullgör sina skyldigheter enligt lagförslaget.

12 Prop. 2019/20:23 om skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster, s. 31. Se yttrande CON/2017/8, CON 2017/40 och CON/2019/4. Alla ECB:s yttranden finns på ECB:s webbplats www.ecb.europa.eu.

13 Se s. 24 i Riksbankens rapport *Så betalar svenskarna* av den 7 november 2019, finns på https://www.riksbank.se/sv/betalningar--kontanter/sa-betalar-svenskarna/sa-betalar-svenskarna-2019/, och Riksbankens statistik över sedlar och mynt, finns på https://www.riksbank.se/sv/sedlar-och-mynt/statistik/.

Detta yttrande kommer att offentliggöras på ECB:s webbplats.

Utfärdat i Frankfurt am Main den 26 november 2019.

[Namnteckning]

Christine LAGARDE

ECB:s ordförande