

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 2014-689-StA

ER REF Fi2014/2984

2015-02-05

Yttrande över Kontantheringsutredningens betänkande Svensk kontanthering (SOU 2014:61)

ESTABLISHED 1668

Riksbanken välkomnar utredningens arbete och delar i stora drag utredningens bedömningar.

Riksbanken tillstyrker utredningens förslag att Riksbanken får det övergripande ansvaret för kontantheringen i landet. Sammansättningen av kontantheringsrådet och kretsen av uppgiftsskyldiga bör dock utökas för att ytterligare förbättra möjligheterna för Riksbanken att utföra uppgiften att följa kontantheringen. Det bör också tydliggöras i riksbankslagen att det övergripande ansvaret för kontantheringen är en del av Riksbankens uppdrag att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Utredningens förslag att förtydliga Riksbankens uppdrag kring kontantförsörjningen välkomnas av Riksbanken. Det måste dock säkerställas att Riksbanken alltjämt har rätt att meddela föreskrifter om räntekostnadsersättning.

Riksbanken avstyrker däremot förslaget att utse Riksbanken till tillsynsmyndighet över uppräkningsföretag och menar att Finansinspektionen är bättre lämpad att utföra detta uppdrag.

Vidare tillstyrker Riksbanken i allt väsentligt förslaget till lag om uppräkningsverksamhet. Enligt Riksbankens mening bör dock lagförslaget modifieras i några avseenden, bland annat bör det bli tydligare vilka företag som ska omfattas av lagens tillämpningsområde. Det bör också ställas krav på såväl viss associationsform som på kapitalbuffertar för sådan verksamhet.

Inledning

Riksbanken välkomnar Kontantheringsutredningens arbete. Även om en allt mindre del av betalningarna i samhället görs med kontanter har kontanter en viktig funktion som betalningsmedel i Sverige. Under 2014 var det genomsnittliga värdet på kontanter i cirkulation ca 80 miljarder kronor. Det rör sig alltså om stora belopp. Att kontantheringen fungerar väl är av stor betydelse för tillgången till och möjligheten att använda kontanter. Om flödet av kontanter inte fungerar kan det leda

■ till att hushåll och företag kan få problem att betala vilket skulle kunna vara skadligt för betalningsväsendet. Det kan också leda till säkerhetsrisker om aktörer får svårt att hantera sina dagskassor.

Värdebolaget Panaxias konkurs 2012 visade tydligt på de problem som kan uppstå när en kontanthanteringsaktör plötsligt faller bort. Panaxias konkurs resulterade visserligen inte i någon utbredd kontantbrist och kontanthantering fungerade i stort sett bra men vissa uttagsautomater var tomma en period och vissa företag inom restaurang och handel fick problem under en övergångsperiod. Kontantbristen och problemen i kontanthantering hade dock kunnat bli större om Panaxia hade haft en större marknadsandel eller om andra värdebolag inte haft kapacitet att ta över Panaxias kunder. Många av Panaxias kunder drabbades också av stora förluster i konkursen. Panaxias konkurs ledde till att Riksbanken ifrågasatte om det befintliga regelverket för kontanthantering och dess aktörer är tillräckligt. Riksbanken gjorde därför en framställning till riksdagen med förslag att regelverket för kontanthantering och dess aktörer skulle ses över.¹

Riksbanken delar i stora drag utredningens bedömningar. I vissa avseenden föreslår dock Riksbanken förtydliganden eller alternativa lösningar till utredningens förslag. Riksbanken föreslår också att vissa frågor utreds vidare.

Inledningsvis lämnar Riksbanken synpunkter på förslagen som rör Riksbankens roll och uppdrag. Därefter följer synpunkter beträffande förslaget till lag om uppräkningsföretag.

Riksbankens roll och uppdrag

Ett övergripande ansvar för kontanthantering

Utredningen föreslår ett nytt tredje stycke i 1 kap 2 § riksbankslagen med innebörden att Riksbanken har det övergripande ansvaret för kontanthantering i landet. Det övergripande ansvaret innefattar dels en uppgift att följa kontanthantering och dels ett ansvar att vidta åtgärder vid behov. Riksbanken delar utredningens bedömning att Riksbanken ska vara den myndighet i Sverige som har detta ansvar. Riksbanken instämmer också i utredningens tolkning att detta ansvar redan idag kan anses följa av Riksbankens uppdrag att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Detta uppdrag är brett och består av flera olika deluppgifter, exempelvis att försörja landet med sedlar och mynt, tillhandahålla ett centralt betalningssystem samt arbete med att förebygga och hantera finansiella kriser. Vidare välkomnar Riksbanken att utredningen försöker precisera och tydliggöra innebörden av det övergripande ansvaret för kontanthantering. Riksbanken lämnar i det följande några förslag som syftar till att förbättra möjligheterna för Riksbanken att utföra uppgiften att följa kontanthantering. Vidare diskuteras Riksbankens möjligheter att vidta åtgärder.

Uppgiften att följa kontanthantering

Utredningen föreslår att Riksbanken får en ny lagstadgad uppgift att följa kontanthantering i landet. I uppgiften ligger enligt utredningen att Riksbanken ska

¹ Framställning till riksdagen 2012/13:RB3.

■ inhämta information om kontanthantering, skriftligt beskriva och analysera informationen och i förekommande fall redogöra för problem. Minst en gång per år ska Riksbanken lämna en skriftlig rapport till finansutskottet. Till stöd för denna uppgift ska Riksbanken inrätta ett råd bestående av Finansinspektionen och vissa av länsstyrelserna. De myndigheter som ingår i rådet och vissa företag som är inblandade i kontanthantering ska vara skyldiga att lämna uppgifter till Riksbanken.

Riksbanken följer redan idag kontanthantering. Riksbanken anser att det är en viktig del av kontantförsörjningsuppdraget och uppdraget att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Som utredningen konstaterar har Riksbanken också tidigare publicerat olika rapporter, men det har hittills inte gjorts systematiskt utan när ett behov har identifierats. Riksbanken tillstyrker därför utredningens förslag att uppgiften att följa kontanthantering uttryckligen framgår av riksbankslagen. Riksbanken anser att det är positivt att det blir tydligt att det ska vara en löpande uppgift att följa kontanthantering samt att rapporteringen systematiseras och får en angiven adressat.

Ett Kontanthanteringsråd etablerades redan år 2006 av Riksbanken. Syftet med rådet, där deltagande är frivilligt, är att fungera som ett forum för att diskutera frågor om kontanthantering i Sverige. Riksbanken konstaterar att formerna för det redan existerande Kontanthanteringsrådet kan behöva ses över för att anpassas till det nya råd som utredningen föreslår. Riksbanken anser vidare att även Post- och telestyrelsen (PTS) bör ingå som obligatorisk medlem i det nya rådet. Motivet till detta är att PTS har ett regeringsuppdrag att tillsammans med länsstyrelserna trygga tillgången till grundläggande betaltjänster.

Riksbanken delar utredningens bedömning att de myndigheter och aktörer som är inblandade i kontanthantering ska vara skyldiga att lämna uppgifter till Riksbanken. För att säkerställa att Riksbankens analyser och bedömningar ska bli tillförlitliga kommer denna informationsinsamling vara nödvändig. Riksbanken anser dock att den krets av uppgiftsskyldiga aktörer som föreslås av utredningen är för snäv för att ge Riksbanken en heltäckande bild av kontanthantering i Sverige. Riksbanken anser att även värdebolag som enbart har tillstånd som bevakningsföretag enligt bevakningslagen ska omfattas av uppgiftsskyldigheten. Riksbanken anser också att Bankernas Depå AB (BDB) och företag som tillhandahåller uttags- eller insättningsautomater bör vara uppgiftsskyldiga. Riksbankens bedömning är att dessa inte träffas av uppgiftsskyldigheten enligt utredningens lagförslag.

Uppgiften att vidta åtgärder

Utredningen anser att Riksbankens övergripande ansvar för kontanthantering i landet bör, utöver uppgiften att följa kontanthantering, innebära ett ansvar att vid behov vidta åtgärder. Däremot preciserar inte utredningen vilken slags åtgärder det kan handla om utan anger att det snarare är en princip som Riksbanken ska respektera. Utredningen anger också att ansvaret är brett men ska rymmas inom Riksbankens nuvarande lagstadgade mandat. Som exempel på extraordinära situationer då ansvaret kan aktualiseras nämner utredningen att ett värdebolag går i konkurs eller att BDB upphör med sin verksamhet. Utredningen utesluter inte att det övergripande ansvaret innebär att Riksbanken i en viss situation agerar genom att ta på sig ett mer operativt ansvar för distribution av kontanter. Utredningen anger dock

■ att Riksbanken måste väga nyttan av varje åtgärd mot kostnaderna för denna och konsekvenserna i övrigt.

Riksbanken konstaterar att det faktum att utredningen inte närmare preciserar vilka åtgärder Riksbanken ska vidta i olika situationer innebär en risk för att förväntningarna på vilka åtgärder Riksbanken kan och bör vidta inte motsvaras av Riksbankens möjligheter och mandat. Det breda ansvaret innebär en stor frihet för Riksbanken att besluta om och när ett problem inom kontanthantering är så allvarligt att den bör agera. Vidare får Riksbanken också avgöra vilka åtgärder som är lämpliga.

Riksbanken delar utredningens syn att den ena extraordinära situationen, att BDB plötsligt lägger ner sin verksamhet, inte är ett särskilt troligt scenario. Då anser Riksbanken att det är troligare att BDB till följd av minskad efterfrågan på kontanter successivt lägger ner depåer. Om kontantanvändningen i Sverige fortsätter att minska är det sannolikt att rationaliseringar i kontanthanteringskedjan kommer vara nödvändiga och det kan i sin tur påverka tillgången till kontanter i samhället. Det handlar då om strukturella förändringar snarare än en akut kris. Riksbanken konstaterar att i dessa situationer har länsstyrelserna och PTS i uppdrag av regeringen att arbeta med att genomföra regionala stöd och utvecklingsinsatser för att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster på de orter och i den landsbygd där samhällets behov inte tillgodoses av marknaden.

Som Riksbanken konstaterat ovan anser utredningen att det övergripande ansvaret för kontanthantering kan anses följa av Riksbankens uppdrag att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Riksbanken delar utredningens bedömning och menar att ett problem inom kontanthantering måste bedömas utifrån effekterna på betalningsväsendet som helhet. Möjligheterna att genomföra betalningar med andra betalningssätt kommer då att vara av central betydelse i Riksbankens analys. Ett problem inom kontanthantering behöver nödvändigtvis inte vara ett hot mot ett säkert och effektivt betalningsväsende om det finns andra tillgängliga betalningssätt som säkerställer att betalningar kan göras i tillräckligt hög utsträckning.

Eventuella åtgärder från Riksbankens sida för att värna kontanthantering måste också främja ett säkert och effektivt betalningsväsende och därför bedömas utifrån effekterna på betalningsmarknaden som helhet. Riksbankens eventuella åtgärder inom kontanthantering ska också sättas i relation till andra myndigheters roller, uppdrag och åtgärder inom betalningsmarknaden, till exempel länsstyrelserna och PTS. Utredningen föreslår inte att Riksbanken ska ta över några uppgifter från andra myndigheter och lämnar i övrigt inte några förslag till förändringar i myndigheternas nuvarande mandat.

Riksbanken konstaterar också att möjliga åtgärder för att hantera de extraordinära situationer som utredningen nämner begränsas av att Riksbanken har få verktyg enligt nuvarande lagstadgade mandat.

Riksbanken har idag inte någon beredskap att själv distribuera kontanter och det förväntar inte heller utredningen. Som utredningen konstaterar skulle det ta tid för Riksbanken att bygga upp en distributionsverksamhet. Riksbankens möjligheter att snabbt ta ett större distributionsansvar för kontanter, till exempel vid en kris i ett

■ värdebolag, är alltså begränsade. Det skulle också innebära statlig subventionering av ett visst betalsätt.

För att tydliggöra att Riksbankens övergripande ansvar för kontanthantering är en del av uppdraget att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende anser Riksbanken att bestämmelsen om det övergripande ansvaret bör placeras i kapitel fem i riksbankslagen. Det blir då tydligare att Riksbankens övergripande ansvar för kontanthantering är en del av uppdraget att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Riksbankens kontantförsörjningsuppdrag

Riksbanken välkomnar förtydligandet av Riksbankens kontantförsörjningsuppdrag i 5 kap 3 § riksbankslagen. Förslaget klargör att kontantförsörjningsuppdraget innebär ett ansvar och en skyldighet att ge ut sedlar och mynt och en möjlighet, men ingen skyldighet, att distribuera kontanter.

Den distribution av kontanter som sker i Sverige i dag utförs i huvudsak av privata aktörer. Riksbanken tillhandahåller kontanter till bankerna som i sin tur tillhandahåller kontanter till företag och allmänhet. Riksbanken ser bankerna som sina naturliga motparter. Banker ska uppfylla de krav på tillsyn och reglering som Riksbanken anser är nödvändiga att ställa. Riksbanken konstaterar att utredningen inte föreslår någon funktionell eller materiell förändring i den nuvarande kontanthanteringsmodellen.

Riksbanken välkomnar att förslaget lagfäster det existerande kontantförsörjningsuppdraget. Förtydligandet i lagen innebär att Riksbanken kan behålla sin nuvarande roll inom kontanthantering men ger flexibilitet att ta en större roll om Riksbanken finner skäl till det.

Riksbanken anser dock att det av 1 kap 2 § fjärde stycket riksbankslagen tydligare måste framgå att Riksbankens föreskriftsrätt alltjämt omfattar möjligheten i 5 kap 3 § tredje stycket att lämna räntekostnadsersättning. Utredningens lagförslag innebär att föreskriftsrätten endast omfattar kontantförsörjningsuppdraget som uttrycks i 5 kap 3 § första stycket och den verksamhet som Riksbanken får ägna sig åt enligt 5 kap 3 § andra stycket, medan föreskriftsrätten om räntekostnadsersättning enligt det tredje stycket inte nämns.

Val av tillsynsmyndighet över uppräkningsföretag

Riksbanken avstyrker utredningens förslag att utse Riksbanken som tillsynsmyndighet för uppräkningsföretag. Istället menar Riksbanken att Finansinspektionen är ett mer lämpligt val. Det finns flera skäl till det.

Utredningen motiverar valet av Riksbanken som tillsynsmyndighet med följande skäl: Riksbanken har uppgifter på området och har erfarenhet av kontanthanteringsfrågor i allmänhet. Riksbanken gör kontroller av BDB:s verksamhet. Vidare anser utredningen att en uppgift som tillsynsmyndighet är förenlig med uppgiften att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Riksbanken har uppgifter inom kontanthantering och erfarenhet av kontanthanteringsfrågor i allmänhet. Riksbanken anser dock att just det faktum att Riksbanken har uppgifter och därmed ett eget operativt engagemang i

kontanthanteringen är ett tungt vägande skäl att *inte* ge Riksbanken tillsynsansvar över väsentliga delar av kontanthanteringen. Utredningen fäster liten vikt vid det faktum att Riksbanken redan i nuläget har avtalsförhållanden bland annat om värdetransporter med de företag som skulle komma att stå under Riksbankens tillsyn. Åtgärder, till exempel sanktioner, som Riksbanken skulle vidta i sin tillsynsroll skulle kunna påverka Riksbankens avtalsrelation med företaget. Redan det förhållandet att det kan uppstå misstankar om att Riksbanken i sin tillsynsverksamhet väger in påverkan på avtalsförhållandet och i förlängningen Riksbankens egen verksamhet talar emot att låta Riksbanken få tillsynsansvaret. Det går inte heller att bortse från att det finns en risk för att balansen i avtalsrelationen kan påverkas negativt av att den ena parten är tillsynsmyndighet, till exempel vid förhandlingar om priser och andra avtalsvillkor.

Ett annat skäl till att inte ge Riksbanken tillsynsansvaret är att det kan ifrågasättas om en tillsynsroll är lämplig att förena med det övergripande ansvaret för kontanthanteringen som Riksbanken föreslås få. En potentiell sanktion mot ett uppräkningsföretag kan få konsekvensen att företaget inte längre får eller kan fortsätta bedriva sin verksamhet. Detta kommer sannolikt att få effekt på kontanthanteringen i Sverige i stort och då aktualiseras Riksbankens övergripande ansvar. Det övergripande ansvaret innebär enligt utredningen att Riksbanken i sitt agerande alltid måste beakta att den har det yttersta ansvaret för kontanthanteringen i landet. Det kan inte uteslutas att Riksbanken utifrån sitt övergripande ansvar skulle anse att det är nödvändigt att avstå från en sanktion som ur ett tillsynsperspektiv är motiverad.

Riksbanken vill också framhålla att Riksbankens inspektioner av behållningarna i BDB:s depåer och kontroller av uppräkningsmaskinerna inte går att jämföra med tillsyn. Dessa kontroller gör Riksbanken eftersom BDB är avtalspart till Riksbanken och får räntekostadsersättning. I och med det sistnämnda behöver Riksbanken veta att BDB rapporterar in rätt mängd sedlar i depåerna, vilket är det inspektionerna syftar till att säkerställa. BDB:s verksamhet går inte heller att likställa med uppräkningsverksamhet.

Riksbanken håller med om de skäl som utredningen för fram och som talar för att välja Finansinspektionen som tillsynsmyndighet. Finansinspektionen är den myndighet i Sverige som idag har erfarenhet av tillståndsgivning och tillsyn över finansiella företag. Som utredningen konstaterar har majoriteten av de bestämmelser som den nya lagen föreslås innehålla förebilder på det finansiella området och Finansinspektionens nuvarande tillsyn av betalningsinstitut är den verksamhet som mest liknar den som utredningen nu föreslår.

Uppräkningsföretagens verksamhet kan inte heller anses så komplex eller avvikande från andra företag som står under Finansinspektionens tillsyn. Finansinspektion bör därför relativt enkelt kunna bygga upp den kompetens som behövs för att utöva tillsyn över dessa företag. Bland den flora av företag som Finansinspektionen har tillsyn över finns också många företag som redan håller på med kontanthantering i någon form, till exempel banker och betalningsinstitut. Den kontanthantering som bankerna idag har outsourcat till värdebolag omfattas också av Finansinspektionens befintliga banktillsynsansvar. Finansinspektionens kompetens och erfarenhet är ett starkt skäl till att utse Finansinspektionen som tillsynsmyndighet för

■ uppräkningsföretag. I och med det nya kontanthanteringsrådet kommer också Finansinspektionen att få tillgång till delar av den kompetens som övriga berörda myndigheter besitter.

Ett ytterligare skäl som talar för att välja Finansinspektionen är att om Riksbanken utses till tillsynsmyndighet kan uppräkningsföretagen komma att stå under tillsyn av inte mindre än tre myndigheter. Uppräkningsföretag som också har tillstånd som bevakningsföretag står under tillsyn av Länsstyrelsen. Två av de företag som idag är viktiga för kontanthantering i Sverige, Loomis och Nokas, bedriver dessutom båda valutaväxling och är registrerade hos Finansinspektionen som finansiella institut. Finansinspektionen gör kontroller av företagens ledningar och tillser att företagen följer penningtvättsregelverket. Om Riksbanken får tillsynsansvar enligt lagen om uppräkningsverksamhet skulle företagen stå under tillsyn av en ytterligare myndighet. Med flera myndigheter inblandade ökar risken för dubbelarbete vilket blir betungande för företagen som står under tillsyn. Oavsett vilken myndighet som utses till tillsynsmyndighet anser Riksbanken att samordning av tillsynen bör ske.

Det saknas också en konsekvensbeskrivning av vad det skulle kosta för Riksbanken att bygga upp och driva en tillstånds- och tillsynsverksamhet. Utredningens konsekvensanalys bygger på siffror från Finansinspektionen som redan har en organisation för tillstånds- och tillsynsverksamhet samt IT-system på plats för att föra olika register och hantera diverse rapporteringar som sker till myndigheten. Om Riksbanken ska etablera en organisation med kompetens och system för register kommer kostnaderna att bli högre än om Finansinspektionen med sin befintliga tillsynsorganisation får denna uppgift. Det kommer också att bli svårt för Riksbanken att få effektivitet i en tillsynsverksamhet som är avsedd att träffa ett par eller en handfull företag. Företagen som står under tillsyn förväntas också bekosta tillsynsmyndighetens löpande verksamhet. De högre kostnaderna för tillsyn som det skulle innebära om Riksbanken utses till tillsynsmyndighet kommer således att innebära att det blir dyrare för företagen att bedriva verksamhet.

Utredningen föreslår att den nya lagen om uppräkningsverksamhet ska börja gälla 1 juli 2015 och att ansökan om tillstånd ska lämnas in före utgången av oktober 2015. Riksbanken konstaterar att om Riksbanken ska bli tillstånds- och tillsynsmyndighet behöver Riksbanken mer tid för att sätta upp en sådan verksamhet.

Sammantaget anser Riksbanken att övervägande skäl talar för att välja Finansinspektionen som tillsynsmyndighet.

Förslaget till lag om uppräkningsverksamhet

Riksbanken tillstyrker utredningens förslag att uppräkningsverksamhet ska vara tillståndspliktig och stå under tillsyn. Riksbanken delar utredningens bedömning att verksamheten i uppräkningscentralerna är kritisk för att kontanthanteringskedjan ska fungera och att det därför finns skäl att reglera den. Riksbanken har dock några synpunkter på vissa delar av förslaget.

Lagens tillämpningsområde

Lagen ska enligt utredningens förslag omfatta företag som bedriver yrkesmässig verksamhet bestående i att räkna, äkthetskontrollera eller kvalitetssortera svenska

sedlar och mynt eller annan därmed sammanhängande åtgärd. Utredningen anger att tillämpningsområdet ska vara snävt. Begreppet "yrkesmässig" innebär att det ska krävas att verksamheten har en omfattning som inte är obetydlig och drivs med självständighet, regelbundenhet och varaktighet. Av resonemanget kring behovet av den nya lagen framgår också att det är sådan verksamhet som Nokas och Loomis idag bedriver i uppräkningscentralerna som är avsedd att omfattas och att det närmast är skäl av systemskyddscharakter som motiverar tillstånds- och tillsynskrav.

Riksbanken delar utredningens bedömning att det endast är verksamhet som kan anses vara kritisk för att kontanthandlingen i Sverige ska fungera som bör träffas av tillståndskravet. Det kan inte uteslutas att det finns, eller i framtiden kommer finnas, företag som bedriver sådan verksamhet som avses, men som inte är betydelsefull ur ett samhällsperspektiv. Ett tillståndskrav som träffar mindre företag riskerar att bli onödigt betungande och kan vara skadligt för konkurrensen.

Riksbanken anser dock att begreppet "yrkesmässig" inte ger en tillräckligt tydlig avgränsning för att avgöra vilken omfattning verksamheten ska ha för att träffas av tillståndskravet. Riksbanken anser att det är lämpligare att sätta upp konkreta gränsvärden för när en verksamhet ska omfattas av tillståndsplikt. Här kan betaltjänstlagens regler om betalningsinstitut respektive registrerade betaltjänstleverantörer tjäna som förebild. En sådan ordning möjliggör att föreskriva att vissa kundskyddsregler ska gälla även för företag som inte anses kritiska ur ett samhällsperspektiv och av den anledningen inte behöver tillstånd och stå under tillsyn. En sådan ordning möjliggör också att man kan ställa andra krav på associationsform för tillståndspliktig verksamhet än för småskalig uppräkningsverksamhet.

Enligt utredningen ska lagen tillämpas på yrkesmässig uppräkningsverksamhet som består i att räkna, äkthetskontrollera eller kvalitetssortera svenska kontanter eller *vidta annan därmed sammanhängande åtgärd*. Riksbanken anser att det av lagtext klart ska framgå vilken typ av verksamhet som är tillståndspliktig och står under tillsyn och att begreppet "annan därmed sammanhängande åtgärd" är för otydligt. Däremot bör det kunna vara möjligt för uppräkningsföretag att också bedriva annan närliggande verksamhet, men som då inte är tillståndspliktig.²

Riksbanken anser också att lagtexten tydligare bör återspegla att syftet är att endast verksamhet som utförs för annans räkning är tillståndspliktig. Det är alltså tjänster som utförs på uppdrag av någon annan som kräver tillstånd, medan räkning med mera av egna kontanter faller utanför lagens tillämpningsområde.

Utredningens föreslår att tillsynsmyndigheten ska få besluta om de villkor som ska gälla för uppräkningsverksamheten i samband med att tillstånd lämnas eller under tillståndets giltighetstid. Riksbanken ifrågasätter om förslaget lever upp till de krav på rättssäkerhet, objektivitet och förutsebarhet som ett företag har rätt att ställa. Riksbanken anser att bedömningen av vilka krav som ska ställas på ett uppräkningsföretag bör rymmas inom den tillståndsprövning av sökanden som görs enligt 3 § och sundhetskravet enligt 9 § i lagförslaget. Förtydliganden och preciseringar av dessa krav bör göras i författning och Riksbanken anser att möjligheten att besluta om villkor ska utgå.

² Jämför betaltjänstlagen 3 kap 5 § och bank- och finansieringslagen 7 kap 1 §.

Riksbanken anser också att verksamhet som faller under betaltjänstlagens tillämpningsområde uttryckligen bör undantas från tillämpningsområdet för lagen om uppräkningsverksamhet. Aktörer som bedriver sådan verksamhet är, liksom banker, redan i dag föremål för ingripande lagstiftning.

Associationsform och kapitalkrav

Utredningen föreslår inte att det ställs något krav att tillstånd endast får ges till vissa associationsformer, till exempel aktiebolag eller ekonomisk förening. Skälen till detta är enligt utredningen att det inte ställs något krav på associationsform för att få tillstånd enligt bevakningslagen och att det i praktiken förekommer att ett företag samtidigt bedriver verksamhet som kräver tillstånd enligt bevakningslagen och uppräkningsverksamhet. Riksbanken delar inte utredningens slutsats och anser att tillstånd för uppräkningsverksamhet endast ska kunna ges till aktiebolag eller ekonomiska föreningar. Det är tydligt att lagen är avsedd att träffa uppräkningsverksamhet av viss omfattning och som är betydelsefull för kontanthantering i Sverige ur ett samhällsperspektiv. Att en enskild person eller enskild firma skulle kunna bedriva uppräkningsverksamhet i den omfattning som lagen är avsedd att träffa bedömer Riksbanken som både orimligt och olämpligt.

Utredningen anger att det finns skäl av systemskyddskaraktär som motiverar att uppräkningsverksamheten regleras och blir tillståndspliktig. Trots det föreslår inte utredningen att det ska ställas krav på startkapital, kapitalbuffertar eller andra krav som bidrar till att ge dessa företag motståndskraft mot konkurs. Utredningen anser inte att behovet av sådana bestämmelser är så stort att det motiverar kostnaderna för företagen.

Riksbanken anser att någon form av kapitalkrav ska ställas för att stärka dessa företags motståndskraft mot konkurs och att det bör närmare utredas hur det ska beräknas och hur stort det ska vara. Frågan om krav på kapitalbuffertar eller buffertar för att hantera affärsrisker har inte analyserats i tillräcklig omfattning av utredningen. Den operativa kontanthantering i Sverige är idag starkt beroende av två aktörer. Uppräkningsföretag kan bedriva verksamhet som är kritisk för en väl fungerande betalningsmarknad. Mot bakgrund av företagets viktiga funktion inom kontanthantering är det faktum att aktörer inom kontanthantering drabbas av kostnader inte ett vägande skäl att avstå från krav som kan ge dessa företag extra motståndskraft mot konkurs. Samhällets kostnader vid ett bortfall av en av dessa aktörer skulle också bli kännbara. Det bör vara dessa företags funktion ur ett samhällsperspektiv och konsekvenserna på kontanthanteringskedjan vid ett bortfall av en av dessa aktörer som avgör vilka krav som ska ställas. I internationella principer för finansiella infrastrukturföretag finns till exempel krav på att företag ska hålla tillgångar för att klara oförutsedda affärsrisker och för att kunna verkställa en ordnad avveckling.³

Ägar- och ledningsprövning, godkännande av personal, revision

Riksbanken konstaterar att uppräkningsföretagen kommer bli föremål för omfattande tillsynsåtgärder i form av ägar- och ledningsprövning, godkännande av personal, revision och årliga platsbesök. Utredningen har hämtat förebilder både från lagstiftning på det finansiella området och från lagen om bevakningsföretag.

³ CPSS-IOSCO Principles for Financial Market Infrastructures, Principle 15.

■ Riksbanken tillstyrker i princip att det är motiverat med omfattande tillsynsinsatser mot bakgrund av uppräkningsföretagens viktiga roll i kontanthanteringskedjan. Riksbanken konstaterar dock att tillsynsinsatserna bör stå i proportion till behovet av kontroll och hur betungande tillsynen blir för företagen. Uppräkningsföretagens likartade verksamhet med betaltjänstföretag skulle kunna motivera en liknande omfattning av tillsyn.

Återredovisning och krav att hålla kundmedel åtskilda

Riksbanken välkomnar utredningens förslag att kundernas medel ska återredovisas inom tre bankdagar och att uppräkningsföretaget ska hålla sedlar och mynt åtskilda från egna tillgångar till dess skyldigheten att återredovisa fullgjorts. Med en sådan reglering blir det tydligt att kundernas tillgångar inte vid någon tidpunkt får ingå i uppräkningsföretagets egendomsmassa och är skyddade vid uppräkningsföretagets konkurs. En situation liknande den som föregick Panaxias konkurs bör därmed inte kunna uppstå.

Riksbanken ifrågasätter dock om det är lämpligt att huvudregeln om återredovisning inom tre dagar kan åsidosättas till följd av skriftligt avtal. Mot bakgrund av att det finns två dominerande uppräkningsaktörer på marknaden konstaterar Riksbanken att något jämbördigt avtalsförhållande mellan uppräkningsföretagen och dess kunder knappast föreligger. Det torde sannolikt vara möjligt för uppräkningsföretagen att ställa krav på avtalsvillkor som avviker från huvudregeln om återredovisning inom tre bankdagar. Utredningens föreslår också att återredovisning till kund får ske senare än inom tre dagar om det finns särskilda skäl men att sådana fall ska rapporteras månatligen till tillsynsmyndigheten. Det ger också incitament för företagen att föreskriva en längre återredovisningstid i avtalsvillkoren för att undkomma rapporteringsskyldighet.

Regler om penningtvätt och finansiering av terrorism

Riksbanken anser också att uppräkningsföretag bör omfattas av lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

På direktionens vägnar:

Stefan Ingves

Kerstin Haglund

I beslutet har deltagit: Stefan Ingves (ordförande), Kerstin af Jochnick, Martin Flodén, Per Jansson, Henry Ohlsson och Cecilia Skingsley.

Föredragande har varit Anna Wilbe.