



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 2016-00062-STA

ER REF F2016/00127/B

2016-03-18

ESTABLISHED 1668

Remissyttrande över delrapport 2 från 2015 års betaltjänstutredning (Fi 2015:02): Tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner

Riksbanken välkomnar i stora drag Betaltjänstutredningens förslag till genomförande av EU-direktivet om tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner vars syfte är att garantera alla konsumenter tillgång till betaltjänster. I motsats till utredningen anser dock Riksbanken att kreditinstitutens ansvar för att tillgodose sina kunders behov av betaltjänster, inklusive uttag och insättningar av kontanter, behöver förtydligas i lag. Betalningsmarknaden har under lång tid fungerat väl och Riksbanken är positiv till den pågående strukturomvandlingen. Men strukturomvandlingen behöver gå i en takt som inte skapar problem för vissa grupper eller utestänger någon från betalningsmarknaden. Riksbanken anser att bankerna alltför snabbt minskat kontantbakteringen. Detta har lett till att tillgången till kontanttjänster i glesbygden, men även tillgängligheten mer generellt för de som har behov av att kunna använda kontanter, brister på sina håll. Riksbanken bedömer även att risken är betydande för att bristerna i tillgänglighet kommer att öka i framtiden om kreditinstituten får fortsätta att styra takten varmed kontanttjänster avvecklas. En sådan utveckling riskerar även att medföra att direktivets målsättning om att garantera alla konsumenter grundläggande betaltjänster inte uppnås. Därför föreslår Riksbanken att det införs en skyldighet för kreditinstituten att erbjuda betalkonton med grundläggande funktioner utifrån sina kunders behov av betaltjänster. Riksbanken föreslår också att företag och föreningar ska omfattas av rätten att öppna betalkonton med grundläggande funktioner.

Tillgången till betaltjänster är central för konsumenterna

Samhällsnyttan av betalningar är mycket stor. Att kunna betala är en nödvändighet för att delta i ekonomin och effektiva betaltjänster är därmed en förutsättning för väl fungerande ekonomi och välfärd, det vill säga produktion, konsumtion och fördelning av resurser. Samtidigt kännetecknas betalningsmarknaden av några

■ imperfektioner som riskerar att leda till att utbudet inte fullt ut anpassas till efterfrågan. För det första, en väl fungerande marknad förutsätter att det finns en fungerande prismekanism vilket inte finns för betaltjänster inklusive kontanttjänster som insättning och uttag gentemot hushållen. I detta remissvar definieras begreppet betaltjänster till att även omfatta kontanttjänster som insättning och uttag. Betaltjänstleverantörer tenderar att inte ta ut transaktionsavgifter av konsumenterna, till exempel är avgifter för kontantuttag ur automat eller över disk liksom vid insättning av kontanter ovanliga i Sverige. De som tillhandahåller tjänsten kan därför istället välja att minska utbudet (ransonering) i syfte att minska sina kostnader - ett agerande som inte tar full hänsyn till det värde betaltjänster genererar för konsumenten och samhället. Riksbanken har under en lång tid pekat på betydelsen och behovet av en transparent och kostnadsbaserad prissättning. För det andra, betaltjänster har drag av kollektiv vara i den bemärkelsen att en konsuments betalningar inte minskar andra konsumenters möjligheter att samtidigt göra betalningar till en ingen eller låg produktionskostnad. På en marknad riskerar kollektiva varor att prissättas på ett sådant sätt att färre konsumenter än vad som är samhällsekonomiskt motiverat får tillgång till varan. För det tredje, när ytterligare en konsument får tillgång till en betaltjänst så ökar värdet hos andra att kunna använda samma tjänst. Denna positiva (nätverks)externalitet gör att samhällsnyttan av en betaltjänst/system är högre än det värde en betaltjänstleverantör kan ta betalt för. Dessa imperfektioner riskerar således att bidra till att utbudet av betaltjänster blir för litet ur en samhällelig synvinkel. Det kan då vara motiverat med ett statligt ingripande, exempelvis genom reglering.

Den svenska betalningsmarknaden har länge fungerat väl och den statliga inblandningen är liten. Staten har inte heller via reglering försökt styra utbudet av betaltjänster formmässigt eller geografiskt. Tvärtom har staten valt att komplettera marknaden i de områden där den inte förmår erbjuda tjänster genom att ge länsstyrelserna ett ansvar för att tillhandahålla grundläggande betaltjänster i dessa områden. Hittills har länsstyrelserna endast behövt vidta relativt begränsade insatser med hänsyn till landets geografiska storlek och demografi. Ett viktigt skäl till att betalningsmarknaden har fungerat så väl är att kreditinstituten, särskilt bankerna, har tagit sitt ansvar gentemot den enskilda kunden, men även att bankerna har utvecklat samarbeten för att kunna tillhandahålla betaltjänster med en god geografisk spridning på ett kostnadseffektivt sätt. Samarbetet kring Bankgirot, Bankomat och Swish är sådana exempel. Särskilt i ett land som Sverige med stora avstånd och låg befolkningstäthet finns det ett behov av samarbeten för att hantera de särskilda utmaningar som det medför för betalningsmarknaden. I det sammanhanget kan det vara värt att erinra att staten tidigare varit mer involverad på betalningsmarknaden än idag, exempelvis genom att äga viss infrastruktur i form av det dåvarande Postgirot och ett större ägande i banksektorn.

Riksbanken är positiv till den utveckling som ägt rum på betalningsmarknaden med allt fler alternativ till kontanter. Allt fler tecken tyder dock på att utbudet av vissa betaltjänster minskar snabbare än efterfrågan och att en obalans vuxit fram. Det handlar i första hand om kontanttjänster där framförallt tillgången i glesbygden, men även tillgängligheten mer generellt för de som har behov av att kunna använda kontanter, brister på sina håll. Riksbanken ser även betydande risker för att denna utveckling ska fortsätta och även tillta framöver, bland annat beroende på de imperfektioner som diskuterats ovan. En ytterligare orsak till att en obalans för

■ kontantjänster kunnat uppstå är att begreppet lagligt betalningsmedel, det vill säga allas skyldighet att acceptera kontanter som betalning, i de flesta sammanhang inte är bindande. Kontanters status som lagligt betalningsmedel kan alltså inte minska takten på neddragningen av kontantjänster. En växande obalans behöver på grund av betalningarnas centrala roll i ekonomin motverkas.

EU:s betalkontodirektiv syftar till att garantera tillgången till betaltjänster

Betalkontodirektivets syfte är att garantera alla konsumenter lagligen bosatta inom EU tillgång till betalkonton med grundläggande funktioner. Med grundläggande funktioner menas vissa i direktivet uppräknade betaltjänster, bland annat insättning och uttag av kontanter, men också möjlighet att göra vissa typer av betalningstransaktioner via exempelvis autogiro och bankkort. Det är en målsättning som Riksbanken fullt ut stödjer. Med bakgrund av att ett betydande antal konsumenter, företag och föreningar, speciellt i glesbygd, upplever en bristande tillgång till betaltjänster, framför allt men inte enbart till kontanttjänster, är det mycket viktigt att direktivet genomförs i Sverige på ett sätt så att konsumenterna garanteras tillgång till dessa.

Riksbanken anser att det är en självklar utgångspunkt för genomförandet att det är marknaden – bankerna och andra kreditinstitut – som även framgent ska förse medborgarna med betaltjänster, inklusive möjligheter att ta ut och sätta in kontanter. Det bör vara varje marknadsaktörs ansvar att se till att utbudet matchar efterfrågan, det vill säga att säkerställa att dess kunder till ett rimligt pris har tillgång till de betaltjänster som motsvarar deras behov. Endast i mindre utsträckning där ett tillräckligt efterfrågeunderlag saknas, exempelvis i fjällmiljö, eller då kunderna har speciella behov, exempelvis vid funktionsnedsättning, kan det vara en statlig uppgift att tillhandahålla tjänsterna.

Betaltjänstutredningens förslag om betalkonton och vilka som ska tillhandahålla konton

Betaltjänstutredningen, som bland annat har i uppdrag att föreslå ett svenskt genomförande av betaltjänstdirektivet, föreslår att alla kreditinstitut, det vill säga både banker och kreditmarknadsföretag, ska vara skyldiga att erbjuda konsumenter de betalkonton som de erbjuder till andra kunder, något som Riksbanken tillstyrker. Det införs alltså en icke-diskriminerande kontraheringsplikt av befintligt kontoutbud i förhållande till konsumenter. Riksbanken tillstyrker också utredningens förslag att ett institut inte ska kunna undandra sig skyldigheten att erbjuda dessa betalkonton genom att inkludera fler funktioner än de grundläggande funktionerna.

Tillhandahållande av grundläggande funktioner ska inte vara frivilligt

Utredningen föreslår vidare att ett kreditinstitut som tillhandahåller betalkonton bara ska vara skyldigt att tillhandahålla konsumenter de grundläggande funktioner som det erbjuder till andra kunder. Också denna skyldighet kan liknas vid ett diskrimineringsförbud. Det innebär i praktiken att ett kreditinstitut kan avstå från att erbjuda exempelvis möjligheter att sätta in kontanter givet att det inte ger andra kunder denna möjlighet. I klartext skulle det bli valfritt för kreditinstitutet att välja vilka betaltjänster de vill erbjuda. Utredningen motiverar sitt förslag med att det idag finns kreditinstitut som inte erbjuder alla betaltjänster som utgör grundläggande funktioner och att det inte hittills medfört något problem för den allmänna tillgången

■ på dessa betaltjänster. Vidare bedömer utredningen att det inte finns skäl att anta att utbudet på kontantjänster kommer att minska så kraftigt jämfört med behovet att direktivet i framtiden inte kan anses vara genomfört. Utredningen anser också att det för kreditinstitut som valt att nischa in sig inom ett eller ett fåtal områden skulle innebära en betydande omställning att behöva erbjuda alla grundläggande funktioner. Därutöver är det länsstyrelsernas uppdrag att tillse att alla har tillgång till grundläggande betaltjänster till en rimlig kostnad. Utredningens slutsats är att det inte behövs några lagstiftningsåtgärder för att genomföra den delen av direktivet i svensk rätt.

Riksbanken ifrågasätter utredningens syn att utbudet av samtliga grundläggande funktioner matchar efterfrågan i den utsträckning att direktivet kan anses vara genomfört. Länsstyrelserna konstaterar i sin årliga rapport (Bevakning av grundläggande betaltjänster 2015) att ”Sammantaget bedöms cirka 1,5 miljoner personer ha nytta av ytterligare utveckling av grundläggande betaltjänster. Av dessa handlar det om 1 miljon som berörs direkt av betaltjänstproblematiken.” Dessa problem rör inte enbart tillgången till grundläggande funktioner, inte minst kontantjänster, utan också deras utformning. Problemen är mest tydliga för vissa grupper av konsumenter och i glesbygd. Utifrån Länsstyrelsernas rapport, och direktivets konsumentfokus, anser Riksbanken att utredningens förslag riskerar att leda till att direktivets målsättning inte uppnås. Riksbanken delar inte heller utredningens syn att utbudet av kontantjänster kan antas komma att motsvara efterfrågan också i framtiden. Tvärtom anser Riksbanken att det finns tydliga tecken på att utbudet inte längre motsvarar efterfrågan och att det finns en betydande risk för att gapet mellan utbud och efterfrågan på främst kontantjänster kommer att fortsätta öka under de närmaste åren om kreditinstituten får fortsätta att styra avvecklingstakten. Riksbanken avstyrker därför utredningens förslag att det inte behövs några lagstiftningsåtgärder på denna punkt. Riksbanken anser att de enskilda kreditinstitutens ansvar för att tillgodose sina kunders behov av betaltjänster behöver förtydligas i lag. Ett sådant förtydligt ansvar stärker även incitamenten och förutsättningarna för kreditinstituten att genom samarbetslösningar tillhandahålla betaltjänster i linje med sina kunders och samhällets behov där det finns ett tillräckligt efterfrågeunderlag.

Krav på att tillhandahålla grundläggande betaltjänster förtydligar ansvaret

Riksbanken anser att en reglering som ålägger kreditinstituten att tillhandahålla grundläggande betaltjänster innebär ett förtydligande av det ansvar som vilar på banker/kreditinstitut redan idag. Ett ansvar som kunderna kan förvänta sig att bankerna tar. Bankernas roll är att ta emot insättningar, bevilja krediter och förmedla betalningar. Det är specifikt angivet i Lagen om bank- och finansieringsrörelse att banker förmedlar betalningar via generella betalningssystem. Lagstiftaren har alltså tidigare givit uttryck för att det som i direktivet kallas för grundläggande funktioner tillhör bankernas kärnverksamhet. Lagen anger också att ett kreditinstituts rörelse ska bedrivas på ett sätt som är sunt, och i förarbetena anges att i kravet på en sund verksamhet innebär att ta skäligen hänsyn till kundernas och då främst konsumenternas intressen. Ett förtydligande av detta ansvar i lag är dock viktigt då det ökar transparensen och ger kunder en möjlighet att genom staten vidta åtgärder mot de kreditinstitut som inte tar sitt ansvar och tillgodoser sina kunders behov av betaltjänster. Att ålägga kreditinstituten ett sådant ansvar är också en rimlig

■ motprestation i ljuset av att banksektorn åtnjuter betydande fördelar genom det särskilda statliga skyddsnät som finns om ett kreditinstitut får finansiella problem. Exempelvis har kreditinstitut tillgång till den statliga insättningsgarantin som garanterar deras kunders insättningar upp till 100 000 euro.

Riksbankens förslag

Riksbanken anser att det i den lagtext som genomför direktivet bör finnas en bestämmelse som ställer krav på *varje kreditinstitut att möta sina kunders behov*. Avsikten är att tydliggöra kreditinstitutens ansvar och att begränsa det gap som kan uppstå mellan utbud och efterfrågan på grundläggande funktioner och därmed säkerställa att syftet med direktivet uppnås. En sådan bestämmelse är tillräckligt flexibel för att inte riskera att låsa in marknaden in en föråldrad och ineffektiv struktur eftersom det ger kreditinstitutet möjlighet att dra ner på utbudet av en viss grundläggande funktion i takt med att efterfrågan minskar. Inte heller slår en sådan skrivning fast *hur* kreditinstitutet ska möta sina kunders behov eller mot vilket pris (det finns dock ett krav på att priserna ska vara rimliga i direktivet). Det kan exempelvis ske genom egna kontor, automater, genom upphandling av tjänster eller i samverkan med andra kreditinstitut. Även detta ger kreditinstitutet en avsevärd flexibilitet.

Riksbanken föreslår att en skrivelse med följande lydelse införs i Lagen (2010:751) om betaltjänster:

"Varje kreditinstitut ska erbjuda var och en av de grundläggande funktionerna utifrån sina kunders behov."

Syftet med bestämmelsen är att tydliggöra att kreditinstitutet har ett ansvar för sina kunder och därmed måste väga in kundernas behov när de beslutar om sitt produktutbud. Omvänt gäller att om ett institut kan visa att kunderna inte har behov av en viss betaltjänst så behöver den inte heller tillhandahållas, men bevisbördan ligger på kreditinstitutet. Den omständighet att det är kundernas behov som ska utgöra grunden för bedömningen av vilka betaltjänster som kreditinstitutet ska erbjuda och på vilket sätt innebär att det finns ett utrymme för flexibilitet vid tillämpningen av bestämmelsen. Det bör i förarbetena utvecklas vad som ska krävas av kreditinstitutet för att de ska anses möta sina kunders behov. En utgångspunkt är att det inte bör bli oproportionerligt kostsamt för institutet att tillhandahålla de enskilda grundläggande funktionerna på en viss ort. Det bör vara fortsatt möjligt för ett institut att erbjuda betaltjänster, genom samarbetspartners (ombud), genom automater eller på annat sätt, allt under förutsättning att det är förenligt med penningtvättsregelverket. Exakt vad ett institut behöver göra, dvs vilka betaltjänster och vilken service den ska tillhandahålla, kommer kunna därför att kunna variera mellan olika institut och över tid. Huruvida kunderna kan betala och ta betalt via andra betaltjänster bör också spela in inklusive avstånd till andra servicepunkter osv. Bestämmelsen ska inte innebära att alla kunder har tillgång till ett fullständigt utbud av samtliga grundläggande funktioner vid alla tillfällen. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att kunderna kan betala och ta betalt med någon av de grundläggande funktionerna och därmed inte utesluts från att delta i ekonomin.

För att säkerställa att kundernas behov tillgodoses och att kreditinstitutet inte drar sig undan sitt ansvar bör regeringen eller den myndighet som regeringen utser, förslagsvis Finansinspektionen, ha möjlighet att utfärda närmare föreskrifter om institutets skyldighet. För att få en effektiv reglering krävs att det går att utöva tillsyn

■ över den och vidta åtgärder om reglerna överträds. Finansinspektionen, eller den myndighet som regeringen utser, bör kunna ingripa med sanktioner eller föreskrifter om ett marknadsmisslyckande kan konstateras.

Det är också vara värt att notera att Norge i början av 2016 införde en liknande bestämmelse för kontanttjänster i Finansforetakloven, 16 kapitlet, 4 paragrafen. Det är dock ännu oklart vilka effekter bestämmelsen har medfört.

Kreditmarknadsföretag

Utredningen föreslår att även kreditmarknadsföretag ska omfattas av regleringen. Riksbanken tillstyrker detta förslag. Eftersom Riksbanken föreslår att skyldigheten att tillhandahålla de enskilda betaltjänsterna kopplas till kundernas behov finns det dock ett behov av att i förarbetena tydliggöra vad detta innebär för kreditmarknadsföretag. Bland annat ingår inte förmedling av betalningar via allmänna betalningssystem per definition i kreditmarknadsföretagens verksamhet. De är i allmänhet nischade inom specifika segment av marknaden och tillhandahåller ofta inte betaltjänster i dagsläget. Kreditmarknadsföretagens kunder torde i normalfallet ha ett mindre behov av att kreditmarknadsföretaget tillhandahåller de grundläggande funktionerna, vilket bör återspeglas i de krav som ställs på kreditmarknadsföretag.

Vilka ska ha rätt att öppna betalkonton med grundläggande funktioner?

Konsumenter inom EES-området

Riksbanken tillstyrker utredningens förslag att utvidga rätten till att omfatta konsumenter som är lagligen bosatta inom EES-området.

Företag och föreningar bör också ha rätten att öppna betalkonton

Det ovan nämnda obalansen mellan utbud och efterfrågan på vissa grundläggande funktioner gäller inte bara konsumenter utan också företag och föreningar. Framst är det små företag och små föreningar i glesbygd som upplever problem. Länsstyrelserna konstaterar i sin rapport att ”På vissa orter och i vissa geografiska områden i landet påverkar betaltjänstproblematiken sysselsättningen och tillväxten negativt.” Riksbanken avstyrker därför att utredningens förslag att inte inkludera företag och föreningar i rätten att öppna betalkonto med grundläggande funktioner. Riksbanken föreslår istället att den rätten tillskrivs alla företag och föreningar med säte i en stat inom EES.

För betalningsmarknadens effektivitet och ur ett samhällsperspektiv är det positivt att så många aktörer som möjligt får tillgång till betalkonton och betaltjänster. Riksbanken håller dock med utredningen om att företag inte bara har behov av de grundläggande funktionerna utan också av andra tjänster, exempelvis dagskassehantering och att kunna knyta ett bank- eller plusgironummer till kontot. Riksbanken anser dock inte att det är motiverat att utöka mängden grundläggande funktioner för att möta dessa behov. Syftet med Riksbankens förslag att ge företag och föreningar rätten att öppna betalkonton med grundläggande funktioner är således inte att lösa alla de problem som finns utan att på ett enkelt sätt mildra vissa problem för de minsta företagen och föreningarna. Exempelvis, ökade möjligheter att sätta in kontanter minskar risken att en företagare eller föreningskassör eller -ordförande använder sina privata konton för företagets eller föreningens verksamhet. Det torde också minska risken att betalningar genomförs utanför banksystemets

■ kontostruktur, vilket dels ökar andelen elektroniska betalningar och dels minskar risken för penningtvätt.

Riksbanken delar inte utredningens syn att en sådan skyldighet skulle innebära en avsevärd börda för kreditinstituten. Betalkonton i svenska kronor torde endast vara intressant för den som har affärer i svenska kronor. Avgifterna för gräns- och valutaöverskridande betalningar är i allmänhet betydligt högre än för inhemska betalningar, varför risken för en anstormning från utländska företag och föreningar utan anknytning till Sverige torde vara mycket begränsad. Vidare bör kreditinstituten ges större möjligheter att tillämpa fri prissättning gentemot företag och föreningar än mot konsumenter. Kreditinstituten bör kunna ta ut en självkostnadsavgift för de penningtvättsgranskningar med mera som de måste göra innan de beviljar ett konto. Granskningskraven är dessutom högre ställda för företag och föreningar än för konsumenter.

Det kan för övrigt noteras att en rätt att öppna betalkonto kommer att ges betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar när det nyligen antagna betaltjänstdirektivet (PSD2) genomförs senast 2018. Det finns ingen klar anledning att ge vissa företag rätten att öppna betalkonto men inte andra.

Rimliga avgifter och tvistehantering

Utredningen föreslår att Finansinspektionen ska vara huvudman för en webbplats med information om kreditinstitutens avgifter. Det finns redan idag en sådan webbplats (Konsumenternas Bank- och Finansbyrå) som finansieras av marknadsaktörerna. Riksbanken har inga invändningar mot att låta en myndighet vara huvudman för webbplatsen. Finansinspektionen skulle kunna agera huvudman, men även Konsumentverket kan vara lämplig. Oavsett vilken myndighet som ges detta uppdrag, så är det viktigt att myndigheten erhåller finansiering för detta. Riksbanken tillstyrker utredningens förslag att låta Allmänna Reklamationsnämnden fungera som instans för alternativ tvistlösning.

Rutiner för byte av bank

Riksbanken delar utredningens uppfattning att de rutiner för bankbyte som tagits fram av Svenska Bankföreningen uppfyller de krav som ställs i direktivet och tillstyrker därför utredningens förslag att behålla dem.

Riksbanken konstaterar dock att det saknas effektiva rutiner för byte av bank över nationsgränserna. Detta riskerar att minska värdet för konsumenterna av att kunna öppna bankkonto inom hela EU. Vissa informationskrav finns i direktivet. Riksbanken föreslår därför att frågan om rutiner för gränsöverskridande bankbyten tas upp vid nästa översyn av direktivet. Det är önskvärt att det på sikt finns sådana rutiner att tillgå.

Riksbanken följer och analyserar betalningsmarknaden

Riksbanken vill avslutningsvis betona att Riksbanken inte är emot en omvandling av betalningsmarknaden utan tvärtom ser positivt på utveckling och innovation. Men en strukturomvandling kommer att upplevas som problematiskt av olika grupper och behöver därför gå i en takt som inte riskerar att utestänga någon från betalningsmarknaden. Givet den centrala roll betalningar spelar i samhället måste hänsyn tas till de grupper som behöver mer tid för att anpassa sig till nya betalsätt.



- Riksbanken följer och analyserar betalningsmarknaden som en del av sitt lagstadgade uppdrag att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Riksbanken kommer att fortsätta göra detta och är beredd att på ett konstruktivt sätt bidra till att belysa frågor om tillgången till betaltjänster och underlätta att direktivet genomförs och efterlevs i Sverige.

På direktionens vägnar,

Stefan Ingves

Emelie Nilsson

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

Föredragande har varit Björn Segendorf.