



Länsstyrelsen
Norrbotten

YTTRANDE

Datum
2020-04-08

Diarienummer
300-15947-2019

1 (8)

Fi.remissvar@regeringskansliet.se
Fi.fma.sfo@regeringskansliet.se

Yttrande över slutbetänkandet En ny riksbankslag (SOU 2019:46) (Er beteckning Fi2019/04029/B)

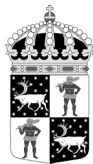
Länsstyrelsen i Norrbottens län yttrar sig härmed över rubricerad remiss. Yttrandet fokuserar i huvudsak på del 7 och de två områdena Kontanter (kapitel 34) samt Beredskap och höjd beredskap (kapitel 35).

SAMMANFATTNING

Regeringen beslutade den 22 december 2016 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av riksbankslagen (dir. 2016:114), då den nuvarande lagstiftningen är omodern, vilket bidrar till ottydlighet i Riksbankens ansvar. Kommitténs arbete syftar till att tydliggöra vilka mål, uppgifter och befogenheter Riksbanken bör ha för att främja finansiell stabilitet och effektivitet.

Länsstyrelsen delar i huvudsak kommitténs slutsatser och *tillstyrker* kommitténs förslag att målet för Riksbankens verksamhet avseende kontanter ska vara att bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning i hela Sverige. Vidare *tillstyrker* Länsstyrelsen förslaget att Riksbanken ska ha det övergripande ansvaret för att kontanthantering i Sverige fungerar, samt en koordinerande roll inom kontanthantering. Vad gäller antalet sedeldepåer i Sverige föreslår Länsstyrelsen att det inrättas en depå i vart och ett av de fyra nordligaste länen, samt att möjligheten att även inkludera mynt i depåerna ses över. Länsstyrelsen anser att det i Norrbottens län ska inrättas en sedeldepå i Luleå. Vidare anser Länsstyrelsen att begreppet lagligt betalningsmedel bör utredas utifrån ett rättighetsperspektiv, och att utgångspunkten för offentliga verksamheter ska vara att de är skyldiga att ta emot kontanter som betalningsmedel.

Länsstyrelsen *tillstyrker* kommitténs förslag att Riksbanken tilldelas ett övergripande planerings- och kontrollansvar i fråga om höjd beredskap och andra fredstida krissituationer än finansiella kriser. Länsstyrelsen *tillstyrker* vidare att aktörer med koppling till kontantkedjan underställs Riksbankens föreslagna planerings- och kontrollansvar.



YTTRANDE

Kontanter – kapitel 34

Förändringen på betalningsmarknaden, med ett minskat användande av kontanter och ett ökat användande av digitala betaltjänster, har drivit på utvecklingen av ett alltmer kontantfritt samhälle. Flertalet banker, restauranger, lokal kollektivtrafik, hotell, butiker dagligvarubutiker och andra näringsidkare har valt att sluta hantera kontanter, vilket också har påverkat aktörerna inom detaljistledet, såsom värdetransportbolag, betaltjänstföretag och uppräkningsverksamhet. Detta har lett, anser Länstyrelsen, till att tillgången till kontanter i samhället har blivit marknadsstyrt. På de platser där det är olönsamt att bedriva kontantverksamhet har aktörer kopplade till kontantkedjan dragit sig tillbaka, vilket har resulterat i att stora områden har lämnats utan tillgång till kontanter och olika former av betaltjänster, inte minst i de norra delarna av Sverige.

34.3 Målet för Riksbankens verksamhet avseende kontanter

Kommitténs förslag: Målet för Riksbankens verksamhet avseende kontanter är att bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning i hela Sverige.

Norrbotten är ett län präglat av extrem gleshet med långa avstånd mellan orterna, en högre andel äldre personer än riksgenomsnittet och en besöksnäring som har haft en kraftig tillväxt de senaste åren. Tillgången till kontanter är främst koncentrerade till kommunernas centralorter, samtidigt som behovet av kontanter utanför centralorterna fortfarande är stort.

Länstyrelsen stödjer i dag sju betaltjänstombud i fem av länets fjorton kommuner. Betaltjänstombuden vittnar om att kontantuttag är den tjänst som används i störst utsträckning. Det är till stor del äldre personer som tar ut kontanter, och i de områden där det finns många turister eller där gränshandel förekommer tar även dessa personer ut kontanter i stor utsträckning.

Enligt 13 § i Förordning (2010:1008) om betaltjänster som träder i kraft 1 januari 2021 får högst 0,3 procent av befolkningen ha ett längre vägavstånd än 25 kilometer mellan folkbokföringsadressen och den närmaste platsen för kontantuttag. I dag har 5,07 procent av befolkningen i Norrbottens län längre än 30 kilometer till närmaste kontantuttag¹, men den siffran är betydligt högre när det kommer till enskilda kommuner, inte minst i inlandet. I Pajala kommun finns i dag betaltjänstombud i Muodoslompolo och Kainulasjärvi som får stöd via medel från Post- och telestyrelsen. Statistik från Pupos Serviceanalys visar att om betaltjänstservicen skulle försvinna från dessa orter skulle 47,35 procent av kommunens befolkning ha längre än 30 kilometer till närmsta kontantuttag, en ökning med 12,87 procentenheter. I Kiruna kommun skulle boende och verksamma i Karesuando få 180 kilometer till närmsta kontantuttag i centralorten Kiruna om de betaltjänstombud som i dag finns i Karesuando och Övre Soppero skulle lägga ner verksamheten.

¹ Enligt statistik från Pupos Serviceanalys. Statistiken är i dag indelad i intervallerna 0-10 kilometer, 10-20 kilometer, 20-30 kilometer, 30-40 kilometer, samt 40-999 kilometer.

Med detta som bakgrund *tillstyrker* Länsstyrelsen kommitténs förslag att målet för Riksbankens verksamhet avseende kontanter är att bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning i hela Sverige.

34.4.2 Uppgiften att ansvara för depåverksamhet

Kommitténs förslag: Riksbanken ansvarar för att det drivs depåverksamhet, att det finns minst fem depåer i Sverige och att minst en depå ligger i Norrbottens eller Västerbottens län samt minst en depå i Jämtlands eller Västernorrlands län.

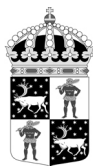
För att kunna uppnå Riksbankens mål avseende kontanter, krävs att det finns en fungerande depåverksamhet i landet. I dag bedrivs depåverksamhet som ett privat monopol och under de senaste sju åren har antalet sedeldepåer i landet minskat markant. 2013 fanns det 16 sedeldepåer i Sverige, men i dag finns det enbart fem kvar. Dessa depåer finns i Malmö, Göteborg och Stockholm, samt en depå i Umeå som enbart har sedlar i valörerna 100, 200 och 500 kronor.

Lokaliseringen av de depåer som finns kvar i dag följer affärslogiken för värdetransportbolagen, snarare än utifrån samhällsekonomiska faktorer. Kommittén konstaterar att: *”Nuvarande modell för hur depåverksamhet drivs och regleras i Sverige innebär tydliga risker för ytterligare nedläggningar av depåer, prisökningar och andra förändringar som gör övriga tjänster inom kontantkedjan dyrare och försämrar de kommersiella förutsättningarna för andra aktörer att erbjuda kontanttjänster och i förlängningen möjliggöra kontanta betalningar för varor och tjänster.”*²

Länsstyrelsen konstaterar i sitt tidigare yttrande över delbetänkandet *Tryggad tillgång till kontanter* att myndigheten av säkerhetsmässiga och samhällsekonomiska skäl förordar att en statlig kontrollerad kontantdepå inrättas i Luleå, att staten står för transportkostnaderna av kontanter till depån samt att utlämning och inlämning av kontanter ska vara kostnadsfritt. Förutom att minska sårbarheten i händelse av kris skulle det även garantera tillgången till kontanter för allmänheten i norra Sverige till rimliga priser. Effekterna av den marknadsmässiga utveckling som de senaste tio åren gjort hela kontanthanteringskedjan olönsam skulle därmed dämpas. Dessa åtgärder i kombination med fortsatta statliga stödåtgärder via Länsstyrelsen skulle tjäna till att upprätthålla riksdagens mål att alla i landet ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser. Det bereder i sin tur staten tid att ta ställning till vilka statligt garanterade betalningsmedel som ska finnas i framtiden.

Länsstyrelsen vidhåller detta yttrande och vill betona de samhällsekonomiska vinster som vi ser följer med inrättandet av en depå i Norrbottens län. Länet utgör hela 25 procent av landets yta, och mellan länets nordligaste och sydligaste centralort är det 390 kilometer. Då lokaliseringen av nuvarande sedeldepåer är ett resultat av marknadsmässiga faktorer snarare än ur ett samhällsekonomiskt och krisberedskapsperspektiv, kan den befintliga infrastrukturen inte vara utgångspunkten när det gäller lokaliseringen av sedeldepåer i norrlänen. Länsstyrelsen anser för övrigt att det borde inte vara en fråga om att välja något av de nordliga länen som placeringsort. I rådande situation bör Riksbanken inrätta minst en depå i vart och ett av de fyra nordliga länen.

² SOU 2019:46, En ny riksbankslag Stockholm: Riksbankskommittén, s. 1551



Länstyrelsen förordar dessutom att möjligheten att även inkludera mynt i de statligt kontrollerade depåerna ses över, för att säkerställa en betryggande tillgång till växel i hela landet. I dag finns en central myntdepå i Stockholm, samt ett antal depåer som det privata värdetransportbolaget Loomis AB ansvarar över, men eftersom dessa depåer är marknadsstyrda finns en risk att de läggs ner om lönsamheten är för låg. Genom att inrätta statliga depåer som omfattar både sedlar och mynt säkerställs tillgången på kontanter, oavsett vad som händer på den privata marknaden.

34.4.4 Uppgiften att ha ett övergripande ansvar för kontanthantering

Kommitténs förslag: Riksbanken har det övergripande ansvaret för att kontanthantering i Sverige fungerar. Utöver depåverksamhet avses även uppräkningsverksamhet, kontanttransporter och försäljning av kontanter.

Länstyrelsen *tillstyrker* kommitténs förslag och ställer sig positiv till att Kontanthanteringsrådet utgör det forum där aktuella frågor inom kontantkedjan behandlas. Detta ger förutsättningar för att skapa en helhetssyn kring kontantkedjans olika led, vilket möjliggör för tidiga åtgärder om problem uppstår i något av leden.

Vidare instämmer Länstyrelsen med kommitténs förslag att samverkan mellan Post- och telestyrelsen, länsstyrelserna, Tillväxtverket och Finansinspektionen stärks, samt att Post- och telestyrelsen och länsstyrelserna fortsatt har huvudansvaret för bevakning och rapportering till regeringen gällande tillgången till kontanttjänster i landet.

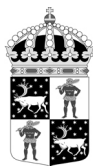
34.4.5 Riksbankens ansvar vid problem i kontanthantering

Kommitténs förslag: I det övergripande ansvaret för kontanthantering ingår även att Riksbanken vid behov ska ha en koordinerande roll inom kontanthantering.

Länstyrelsen *tillstyrker* kommitténs förslag om att Riksbanken tilldelas en koordinerande roll i kontanthantering, men vill betona vikten av att händelser inom kontantkedjan som hotar tillgången till kontanter i stor utsträckning även på regional nivå bevakas. Orsaken till detta är att privata aktörer i kontantkedjan agerar utifrån ett vinstdrivande syfte och har inte något utpekat ansvar att upprätthålla samhällsviktiga funktioner såsom kontantförsörjning. Detta skapar en sårbarhet vilket inte minst påverkar glesbefolkade områden, och stora delar av landet riskerar därför att förlora en betryggande tillgång till kontanter.

34.7 Kontanter som lagligt betalningsmedel

Kommitténs förslag: Sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken är lagliga betalningsmedel. Innebörden av detta är att var och en har rätt att med befriande verkan betala med sedlar och mynt om inte annat följer någon annan författning än riksbankslagen eller avtalsvillkor.



Privata näringsidkare

I betänkandet pekas svenska sedlar och mynt ut som lagligt betalningsmedel, främst av rättighets- och beredskapsskäl. Kommittén argumenterar för att alla i samhället behöver göra betalningar och att det ska vara en rättighet att betala för varor och tjänster även för de individer som saknar möjlighet att använda digitala betalningslösningar. I dag har näringsidkare möjlighet att avtala bort rätten för konsumenter att betala med kontanter genom att erbjuda andra former av betalningslösningar, såsom betalkort och Swish.

Kommittén menar dock att näringsidkare ska väga skälen konsumenter har för att betala kontant med nackdelarna och kostnaderna för näringsidkaren. Om nackdelarna och kostnaderna är ringa är det oskäligt att vägra ta emot kontanter.

Det är Länstyrelsens uppfattning att resonemanget kring sedlar och mynt som lagligt betalningsmedel haltar. Som tidigare nämnt är det alltför många aktörer som har slutat att hantera kontanter, samtidigt som finns det behov av kontanter i samhället, inte minst inom vissa grupper av människor såsom äldre personer, personer med olika funktionsvariationer, turister och asylsökande. För personer som utsätts för våld i nära relationer kan tillgång till kontanter dessutom vara ett medel för att lösgöra sig från sin våldsvärkare, att söka skydd och ta hjälp utan att lämna digitala spår. Genom att näringsidkare i dag har möjlighet att avtala bort rätten att betala med kontanta medel, inskränks dessa gruppers rättigheter. Detta blir exempelvis tydligt i de fall dagligvarubutiker inte tar emot kontanter, då det är ett grundläggande behov att kunna handla och betala för dagligvaror.

Om en person vill betala för varor eller tjänster med kontanter åligger det näringsidkaren att bedöma om det är oskäligt att vägra ta emot kontanter. Länstyrelsens uppfattning är att näringsidkare med stor sannolikhet kommer att bedöma att det i de flesta fall är skäligt att neka att betalning sker med kontanter, med hänvisning till att det saknas växel eller en säker plats att förvara kontanter på. Vidare kvarstår frågan om deponering då näringsidkare som inte hanterar kontanter till vardags inte har något avtal om dagskassehantering. Kommittén föreslår i kapitel 35 att näringsidkare inte ska kunna neka att ta emot kontanter vid höjd beredskap, men om det inte finns någon beredskap för att ta emot kontanter i fredstid är förutsättningarna sannolikt inte heller goda vid en eventuell höjd beredskap, vilket även kommittén problematiserar.

Kommittén stödjer riksdagens tillkännagivande om att en utredning tillsätts för att bland annat utreda innebörden av begreppet lagligt betalningsmedel. Länstyrelsen delar denna uppfattning, och vill betona vikten av att konsekvenserna av att näringsidkare kan avtala bort rättigheten att hantera kontanter utreds både ur ett rättighets- och beredskapsperspektiv.

Offentlig verksamhet

När det gäller offentliga verksamheter anser kommittén att det bör vara möjligt för personer att betala kontant om inte särskilda skäl föreligger.

Genom att kommittén inte riktar något krav på offentliga verksamheter att ta emot kontanter, utan istället använder ordet ”bör”, ifrågasätter Länstyrelsen vilka incitament



som finns att ta emot kontanter. Det är också otydligt vad kommittén anser vara ”särskilda skäl” för en offentlig verksamhet att inte ta emot kontanter.

Det är Länstyrelsens uppfattning att det utifrån rättighetsskäl ska vara ett ska-krav för offentliga verksamheter att ta emot kontanter. Offentliga verksamheter har, till skillnad från privata aktörer, ett samhällsansvar att inte exkludera olika grupper av människor att genomföra betalningar, samt ett ansvar att kontanter inte försvinner som betalningsmedel i närtid. Vidare föreslår Länstyrelsen att frågan om lagliga undantag från ska-kravet bör utredas vidare. Detta gäller exempelvis gränsdragning mot det kommunala självstyret.

Beredskap och höjd beredskap – kapitel 35

Kommittén beskriver detaljerat i betänkandet hur Riksbanken fram till mitten av 1990-talet hade ett omfattande ansvar för beredskapsfrågor inom det finansiella systemet. Ansvarsfördelningen kom emellertid att förändras när Finansinspektionen från och med den 1 januari 1995 genom förändrad lagstiftning tilldelades ansvaret för beredskapsplaneringen inom hela myndighetens verksamhetsområde som omfattar ansvar för krisberedskapen och som bevakningsansvarig. På de dryga 25 år som gått sedan lagändringen trädde i kraft har mycket förändrats både i det svenska samhället liksom i vår omvärld. Detta gäller inte minst det säkerhetspolitiska läget. Det är därför av situationen givet att den sammanhängande planeringen för totalförsvaret där länstyrelserna ingår återupptagits.

35.3.1 Ansvaret för beredskapsplaneringen inom det finansiella systemet

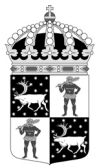
Den lägesbild som kommittén förmedlar av det aktuella organisatoriska ramverket visar på en hög grad av organisatorisk komplexitet och därmed risk för otydlighet om vilka myndigheter som ansvarar för vad vid händelse av höjd beredskap. Det är Länstyrelsens uppfattning att all otydlighet ifråga om gränsdragning av ansvar och befogenhet vid händelse av beredskap och höjd beredskap måste undanröjas. Detta utan att frånga ansvarsprincipen.

Kommitténs förslag

Länstyrelsen *tillstyrker* kommitténs förslag att Riksbanken tilldelas ett övergripande planerings- och kontrollansvar i fråga om höjd beredskap och andra fredstida krissituationer än finansiella kriser. Kontrollansvaret ska gälla för både juridiska personer som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningstransaktioner och näringsidkare inom kontanthandlingen.

I förslaget anges att Riksbanken vid behov ska kunna upprätta en ledningsfunktion för samordning och information. För korrekt skrivning i enlighet med svensk krisberedskap anser Länstyrelsen att formuleringen bör ändras till att Riksbanken *bör* kunna upprätta en kris/krigsorganisation för att kunna samordna och inrikta arbetet i enlighet med tillökad ansvar. I likhet med övriga bevakningsansvariga myndigheter bör även Riksbanken upprätta en flerårig utbildning och övningsplanering för kris/krigsorganisationen. Detta för att säkerställa att berörda nyckelpersoner kan fullfölja sina åtaganden vid en samhällsstörning eller höjd beredskap.

35.7.1 Kommitténs överväganden



Kontanter

De utökade uppgifter, mål och befogenheter inom kontanthantering som kommittén föreslår ansvaras av Riksbanken under normala omständigheter, har uppenbara beröringspunkter med motsvarande åtgärder som Riksbanken vidtar vid ett läge om beredskap och höjd beredskap. Exempelvis är det i båda fallen av betydelse vilken infrastruktur som Riksbanken och andra aktörer disponerar i form av depåer, uppräkningscentraler med mera. Länstyrelsen betonar betydelsen av att de åtgärder som Riksbanken och eventuella andra berörda myndigheter vidtar är samstämmiga och förstärker landets krisberedskap.

Kommitténs förslag

Länstyrelsen *tillstyrker* kommitténs förslag att Riksbanken ska samråda med Finansinspektionen och därutöver informera regeringen och Riksgäldskontoret vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Riksbanken ska även tillhandahålla Forsvarsmakten nödvändig information.

35.7.3 Vilka aktörer ska omfattas av Riksbankens planerings- och kontrollansvar

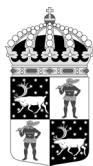
Näringsidkare inom kontanthantering

Givet förslaget att ålägga Riksbanken ett övergripande ansvar för att inom kontanthantering identifiera sårbarheter, koordinera berörda aktörer och säkerställa att dessa vidtar tillräckliga åtgärder, *tillstyrker* Länstyrelsen kommitténs förslag att Riksbankens planerings- och kontrollansvar underställa följande näringsidkare som:

- driver yrkesmässig, fysisk transport av kontanter,
- driver uppräkningsverksamhet enligt lagen om betaltjänster,
- tillhandahåller tjänster för uttag eller insättning av kontanter som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar med sedlar och mynt, som bedrivs av bland annat de större bankerna, Bankomat AB, ICA Banken AB och Kontanten AB.

Ovan nämnda näringsidkare innefattar nyckelfunktioner för att kunna säkra tillgången till kontanter, vilket under höjd beredskap eller allvarlig samhällsstörning blir en nödvändighet för att upprätthålla samhällsfunktioner. Därutöver framhåller Länstyrelsen att de aktörer som listas i den tredje punktsatsen ovan ofta inte har närvaro i Sveriges mer glesbefolkade områden och att majoriteten av de statligt finansierade betaltjänstombuden har avtal med annan aktör än dessa näringsidkare. Det skulle därmed kunna försämra möjligheten att ta ut kontanter i dessa områden i händelse av kris eller höjd beredskap.

Givet ovan *tillstyrker* Länstyrelsen förslaget att utpekade företag deltar i totalförsvarsplaneringen för att vara organisatoriskt förberedda att fortsatt bedriva verksamheten under allvarlig samhällsstörning eller höjd beredskap. Detta bör även innefatta krigsplacering av nyckelfunktioner inom branschen.



Länsstyrelsen
Norrbotten

YTTRANDE

Datum
2020-04-08

Diarienummer
300-15947-2019

8 (8)

35.7.9 Statliga konton för allmänheten och statliga krediter som alternativ till elektroniska betalningar

Kommittén anser att det ligger utom dess uppdrag att föreslå ett system med statliga krediter eller konton av nu aktuellt slag. Länsstyrelsen anser att utifrån behovet att utröna samtliga system som kan gagna betalningsmöjligheter under en samhällsstörning, inklusive höjd beredskap, bör en särskild utredning för detta ändamål tillsättas.

35.7.10 Beredskapspengar

Kommitténs förslag

Länsstyrelsen *tillstyrker* kommitténs förslag om beredskapspengar. Vi anser att det bör övervägas om lagen även ska vara gällande vid allvarlig och långdragen samhällsstörning med särskild påverkan på möjligheten att genomföra elektroniska betalningar.

BESLUT

Beslut i ärendet har fattats av Landshövding Björn O. Nilsson efter föredragning av Helena Morén, processledare för grundläggande betaltjänster vid Landsbygdsenheten. Vid beredning av ärendet har även tjänstepersonerna Mats Lindell, avdelning Näringsliv; Irina Enbuska von Schantz, enheten för Social hållbarhet; Katarina Sandling Jonsson, enheten för Social hållbarhet och Karin Lindgren, enheten för Samhällsskydd deltagit.

Beslutet har fattats elektroniskt och saknar underskrifter.