

**Remissvar
diarienummer Fi2023/01259**

2023-10-24

Finansdepartementet

Remissvar: Staten och betalningarna (SOU 2023:16)

Sveriges Konsumenter är en obunden, ideell organisation som arbetar för alla konsumenters bästa genom att granska företag, påverka politiken och stärka konsumentmakten. Organisationen har deltagit i den aktuella utredningen. I detta remissvar behandlas betänkandets kapitel 5, 6, 7, 8, 11 och 13.

Sammanfattning

Sveriges Konsumenter...

1. Anser att utredningens föreslagna ändring av målet om tillgång till grundläggande betaltjänster bör avslås eller kompletteras med ett uttalat mål om att stärka möjligheterna att ta ut och använda kontanter (kap 5.7.2 i betänkandet).
2. Tillstyrker förslaget att i lag slå fast att myndigheter och andra som bedriver myndighetsutövning eller erbjuder offentligt finansierade tjänster ska vara skyldiga att ta emot kontanter (kap. 13.8.4 i betänkandet).
3. Tillstyrker förslaget att införa en bestämmelse i lagen (2009:366) om handel med läkemedel vilken förpliktigar näringsidkare som säljer läkemedel inom högkostnadsskyddet att ta emot kontanter (kap. 13.8.7 i betänkande).
4. Tillstyrker förslaget att i fredstida krissituation eller vid höjd beredskap ge möjlighet till undantag från skyldigheter som i dag hindrar näringsidkare från att acceptera kontanta betalningar (kap. 11.9.3 i betänkandet).
5. Anser i motsats till utredningen att en lagstadgad skyldighet att ta emot kontanter bör införas för näringsidkare som säljer livsnödvändiga varor som livsmedel, kläder och drivmedel (kap. 13.8.8. i betänkandet).

6. Tillstyrker förslaget att öka anslaget till 2:3 *Grundläggande betaltjänster* med 10 miljoner kronor, men efterlyser mer resurser (kap. 5.7.2 i betänkandet).
7. Tillstyrker utredningens bedömning att det är angeläget att en statlig e-legitimation på högsta säkerhetsnivå införs så snart det är möjligt (kap. 8.6.1 i betänkandet).
8. Tillstyrker utredningens förslag gällande insatser för att fler ska få tillgång till betalkonto (kap. 6.5.2–6.5.7 i betänkandet).
9. Tillstyrker utredningens förslag gällande statlig kreditgaranti för att möjliggöra betalningar offline (kap. 11.9.4–11.9.5 i betänkandet).
10. Tillstyrker att betalningar och konsumtionskrediter bör ingå som en uttrycklig del av undervisningen i privatekonomi i gymnasieskolan (kap 7.5.2 i betänkandet).

Kontanternas ställning bör stärkas, inte försvagas

1. Sveriges Konsumenter anser att utredningens föreslagna ändring av målet om tillgång till grundläggande betaltjänster bör avslås eller kompletteras med ett uttalat mål om att stärka möjligheterna att ta ut och använda kontanter (kap. 5.7.2 i betänkandet).

Motivering

Sveriges Konsumenter anser att kontanternas ställning bör stärkas, i första hand mot bakgrund av det stora antalet personer som är beroende av betalningsmedlet för att kunna utföra sina betalningar, i andra hand ur ett beredskapsperspektiv, i tredje hand för att skydda den personliga integriteten och slutligen för att den breda allmänheten vill bevara möjligheten att betala med sedlar och mynt.

Det är därför olyckligt att utredningen föreslår att stryka formuleringen “grundläggande betaltjänster” i det politiska målet för betalningar. En formulering som per definition haft ett tydligt fokus på icke-digitala betalningsmedel eftersom den syftar till betalningsförmedling (exempelvis över disk), uttag av kontanter och hantering av dagskassor. Om ändringen trots allt genomförs bör det kompletteras med ett mål som tar tydligt sikte på att bevara möjligheten att ta ut och betala med kontanter.

Användning och uttag av kontanter har minskat kraftigt i Sverige de senaste 20 åren. Det gäller betalningar i butik, så väl som betalningar mellan privatpersoner. För 20 år sedan betalade 93 procent av svenska konsumenter med kontanter på månadsbasis, i dag är andelen 34 procent.¹ De kontanta betalningarna har ersatts av betalningar med bankkort och appar.

I den opinionsundersökning som utredningen lät göra angav 30 procent av de tillfrågade att de var positiva till kontanter som betalningsmedel, medan siffrorna för kontokort och appen Swish var 92 respektive 91 procent.²

Den rimligaste slutsatsen av kontanternas minskande användning är därför att utvecklingen i stor utsträckning styrs av konsumenternas ändrade preferenser. En majoritet av konsumenter föredrar helt enkelt att använda andra betalningsmedel än just kontanter.

Sveriges Konsumenter anser dock att denna omständighet inte ensam kan avgöra vilket värde kontanterna tillför ekosystemet för betalningar och samhället i stort.

För det första finns en stor grupp konsumenter som av olika anledningar i dag står utanför den digitala betalningsmarknaden. Det digitala utanförskapet beräknas omfatta runt en miljon människor, som framför allt består av vissa äldre, personer med funktionsnedsättning, nyanlända och personer som lever i fattigdom. Utan kontanter och andra icke-digitala betalmedel skulle stora grupper med andra ord stå utan möjlighet att genomföra sina betalningar.

För det andra finns ur ett beredskapsperspektiv starka skäl för att bevara en fungerande kontantinfrastuktur. Fler fungerande betalningsmedel innebär en högre redundans och för att kontanter ska kunna fortsätta spela en roll i framtida kriser och vid höjd beredskap krävs, precis som betänkandet beskriver, att de används också under normala förhållanden.³

För det tredje är kontanter det enda betalningsmedlet som inte kräver en utomstående part för att kunna användas. Det innebär en hög grad av integritetsskydd, både mot tredje parter som av kommersiella intressen kan vilja spåra konsumenters köpvanor, och mot familjemedlemmar eller andra i en persons närhet som vill utöva kontroll och spåra inköp och rörelsemönster.

Slutligen finns en allmän opinion till stöd för åtgärder som allra minst bevarar tillgången till kontanter på dagens nivåer. Tidigare nämnd opinionsundersökning visar att en majoritet av konsumenter – trots kontanternas relativt låga användning – faktiskt vill att sedlar och mynt ska gå att använda även i framtiden.⁴ Det är totalt 68 procent av de tillfrågade som vill försäkra sig om detta, medan endast 12 procent anger att de vill ha ett helt kontantlöst samhälle. I de fritextmotiveringar som lyfts fram i undersökningen anger konsumenterna just tillgänglighets-, integritets- och beredskapsskäl som motiv till sina svar.

Kontanter ska kunna användas i butik

Sveriges Konsumenter...

2. Tillstyrker förslaget att i lag slå fast att myndigheter och andra som bedriver myndighetsutövning eller erbjuder offentligt finansierade tjänster ska vara skyldiga att ta emot kontanter (kap. 13.8.4 i betänkandet).
3. Tillstyrker förslaget att införa en bestämmelse i lagen (2009:366) om handel med läkemedel vilken förpliktigar näringsidkare som säljer läkemedel inom högkostnadsskyddet att ta emot kontanter (kap. 13.8.7 i betänkandet).
4. Tillstyrker förslaget att i framtida krisituation eller vid höjd beredskap ge möjlighet att besluta om undantag från skyldigheter som kan hindra näringsidkare från att acceptera kontanta betalningar (kap. 11.9.3).
5. Anser att en lagstadgad skyldighet att ta emot kontanter bör införas för näringsidkare som säljer livsnödvändiga varor så som livsmedel, kläder och drivmedel (kap. 13.8.8 i betänkandet).

Motivering

För att kontanter ska förbli ett fungerande betalmedel krävs inte bara att konsumenter kan ta ut

BREV Kabyssgatan 4D, 120 30 Stockholm
BESÖK Hammarbybacken 27, plan 3
TELEFON 08 674 43 00
info@sverigeskonsumenter.se
www.sverigeskonsumenter.se

dem, utan att kontanterna också går att använda i butik. Sveriges Konsumenter välkomnar därför utredningens förslag om att näringsidkare som säljer läkemedel som ingår i högkostnadsskyddet ska förpliktigas att ta emot kontanter. Utöver det föreslår utredningen olyckligtvis ingen mer omfattande lagstiftning kring kontanta betalningar, utan nöjer sig med att genom lag bekräfta den rättspraxis som säger att myndigheter och andra som bedriver myndighetsutövning eller erbjuder offentligt finansierade tjänster ska vara skyldiga att ta emot sedlar och mynt. Dessa tjänster inkluderar bland annat bilbesiktning och sjuk- och tandvård.

Sveriges Konsumenter anser att utredningen borde ha varit mer ambitiös och inspirerats av den lagsstiftning som finns i Norge⁵ och Danmark⁶ om att butiker förpliktigas att ta emot kontanter med vissa snävare undantag. En motsvarande lag i svensk rätt skulle kunna begränsas till handel av livsnödvändiga varor; utöver läkemedel inom högkostnadsskyddet också livsmedel, kläder och drivmedel.

Utredningens förslag innebär att kontantplikten är grundad i att avtalet mellan den enskilde och motparten (myndighet eller privat aktör) är av övervägande offentligrättslig karaktär.⁷ Det skapar en relativt tydlig avgränsning som har stöd i rättspraxis. Utredningens förslag om att via annan lagstiftning även inkludera näringsidkare som säljer läkemedel kan snarare uppfattas som grundad i sunt förnuft. Utredningen utgår där från det allmännas lagstadgade skyldighet att erbjuda vård, till faktumet att vissa läkemedel kan vara en förutsättning för att vården ska vara framgångsrik, och landar i att också dessa läkemedel likt själva vårdbesöket därför måste kunna betalas med kontanter.⁸

Mot bakgrund av detta och med tanke på att mer omfattande kontantskyldigheter finns i Norge och Danmark skulle det vara fullt rimligt att genom lagkrav säkerställa att svenska konsumenter kan betala med kontanter inte bara för livsnödvändiga läkemedel utan också för andra livsnödvändiga varor som mat, kläder och drivmedel. I synnerhet mat bör enligt ett liknande resonemang anses vara en förutsättning för att vård och många andra statliga skyldigheter ska kunna uppfyllas.

Sveriges Konsumenter har förståelse för de utmaningar som kontanthantering kan medföra för enskilda näringsidkare. Det handlar om både kostnader och de anställdas trygghet och arbetsmiljö. En svensk lag med mer omfattande skyldighet att acceptera kontanter kan därför likt den danska motsvarigheten begränsa skyldigheten till vissa tider på dygnet, undanta näringsidkare med liten omsättning och ge utrymme för andra typer av begränsade undantag från fall till fall.

För att undvika att ekonomiskt trängda butiker och stadskärnor försvagas av skyldigheten kan nya stödformer utredas. Att till näringsidkare som accepterar kontanta betalningar införa ett utvidgat och mer allmängiltigt ekonomiskt stöd än det som i dag erbjuds bara vissa tillhandahållare av grundläggande betaltjänster bör inte uteslutas.⁹

Bra med förstärkning av de statliga insatserna, men mer resurser krävs

6. Sveriges Konsumenter tillstyrker förslaget att öka anslaget till 2:3 *Grundläggande betaltjänster* med 10 miljoner kronor, men efterlyser mer resurser (Kap. 5.7.2).

Motivering

Sveriges Konsumenter välkomnar i stora drag utredningens förslag om att bredda, förstärka och utvärdera de statliga insatserna för att stödja tillgången till grundläggande betaltjänster och för att

inkludera fler på den digitala betalningsmarknaden.¹⁰ Resurstillskottet som föreslås på 10 miljoner kronor är en bra start för att inventera behovet av fler insatser, men långt ifrån tillräckligt för att lösa problematiken. Stora grupper av bland annat äldre, personer med funktionsnedsättning, fattiga och nyanlända riskerar att hamna i ett djupare utanförskap om stödinsatserna för att börja betala digitalt är underdimensionerade eller dåligt anpassade, samtidigt som möjligheten att betala med kontanter försvagas.

Kollektivtrafiken är ett oroväckande exempel där digitala betalningar blir allt vanligare på bekostnad av inte bara kontanterna utan även betalkorten. Reseappar är i många fall ett smidigt sätt att söka resor och betala för sig, men då gäller det att appen är enkel för alla att använda och att den är driftsäker. Sveriges Konsumenter står bakom att införa ett nationellt biljettsystem (se t.ex. SOU 2020:25) med tillhörande rikstäckande reseapp. Det skulle effektivisera stödinsatser och sänka trösklar för sällanresenärer och konsumenter på besök i annan region. Samtidigt bör möjligheten att betala med betalkort värnas mot bakgrund av både beredskaps- och tillgänglighetsskäl.

Sveriges Konsumenter vill i sammanhanget lyfta de många konsumenter – framför allt äldre och personer med funktionsnedsättning – som i olika undersökningar gett uttryck för att de behöver hjälp för att göra digitala betalningar.¹¹ Exempelvis behöver en tredjedel av 65- till 85-åringarna ibland hjälp med digitala betalningar, hälften av dem minst en gång varje månad. Ofta är det anhöriga eller ställföreträdare och ibland personalen på det lokala biblioteket som står för hjälpen. Det digitala utanförskapet som bland annat tar sig uttryck på betalningsmarknaden innebär med andra ord stora samhällskostnader i form av tid och ansträngning som aldrig mäts eller tillskrivs ett värde i kronor och ören.

När det offentliga drar sig tillbaka från sitt ansvar fyller andra aktörer delar av det tomrum som uppstår, men samhällets omkostnader består. Sveriges Konsumenter anser därför att det skulle vara samhällsekonomiskt effektivt att lägga betydligt större resurser på arbetet för digital inkludering på betalningsmarknaden.

Behov av en statlig e-legitimation

7. Sveriges Konsumenter tillstyrker utredningens bedömning att det är angeläget att en statlig e-legitimation på högsta säkerhetsnivå införs så snart det är möjligt (kap. 8.6.1).

Motivering

Sveriges Konsumenter instämmer i bedömningen att det bör anses vara ett statligt åtagande att göra en grundidentifiering av privatpersoners identitet, inte minst på grund av att många offentliga e-tjänster kräver en e-legitimation.

Sveriges Konsumenter ställer sig vidare positiva till det potentiellt utökade utbud som en statlig e-legitimation skulle kunna ge upphov till i och med en förenklad ID-växling. Det skulle borge för fler tillgänglighetsanpassningar i mer nischade ID-lösningar som sammantaget kan leda till att fler får möjlighet att identifiera sig digitalt. Det skulle i sin tur bidra till att minska det digitala utanförskapet.

Sveriges Konsumenter vill särskilt lyfta behovet av att den statliga e-legitimationen, i både ansökningsprocess och vardagligt användande har en så tillgänglig utformning som möjligt.

Åtgärder för att öka finansiell inkludering och tillgång till betalkonto

8. Sveriges Konsumenter tillstyrker utredningens förslag gällande insatser för att fler ska få tillgång till betalkonto (Kap. 6.5.2–6.5.7).

Motivering

Att neka en konsument tillgång till betalkonto bör godtas bara om det är absolut nödvändigt. Utan tillgång till betalkonto är det svårt att fullt ut delta, inte bara på betalningsmarknaderna, utan i samhället i stort. Det är därför av största vikt att relationen mellan rätten till betalkonto och penningtvättsreglerna förtydligas i syfte att minimera antalet ansökningar som får avslag.

Sveriges Konsumenter vill särskilt trycka på behovet av mer utförlig statistik på området (i enlighet med förslaget i kap. 6.5.3) i syfte att kartlägga problemets omfattning och tillse att möjligheten att erbjuda mer begränsade konton inte överutnyttjas av kreditinstituten.

Statlig kreditgaranti för offline-betalningar i beredskapssyfte

9. Sveriges Konsumenter tillstyrker utredningens förslag gällande statlig kreditgaranti för att möjliggöra betalningar offline (kap. 11.9.4–11.9.5).

Motivering

Det är viktigt att konsumenter kan genomföra betalningar även under fredstida krissituationer (exempelvis vid strömavbrott) och vid höjd beredskap. För att skapa en ökad redundans i betalningssystemet är det precis som utredningen gör gällande lämpligt att staten skapar förutsättningar för konsumenter att kunna genomföra offline-betalningar för livsnödvändiga varor och tjänster.

Betalningar och krediter i gymnasieskolans läroplan

10. Sveriges Konsumenter tillstyrker att betalningar och konsumtionskrediter bör ingå som en uttrycklig del av undervisningen i privatekonomi i gymnasieskolan (kap 7.5.2).

Motivering

Eftersom ungdomar i stor utsträckning kan tänkas vara målgrupp för marknadsföring gällande konsumtionskrediter är det välkommet om de via skolan ges information om vilka risker som är förknippade med betalsättet.

Sveriges konsumenter anser för övrigt att hem- och konsumentkunskapen i helhet bör uppvärderas och tillägnas fler timmar i läroplanen.

Stockholm dag som ovan

Jan Bertoft
Generalsekreterare

Sinan Akdag
Sakkunnig

BREV Kabyssgatan 4D, 120 30 Stockholm
BESÖK Hammarbybacken 27, plan 3
TELEFON 08 674 43 00
info@sverigeskonsumenter.se
www.sverigeskonsumenter.se

-
- ¹ Svenska folkets betalningsvanor, Riksbanken, hämtad: 2023-10-04,
<https://www.riksbank.se/sv/statistik/statistik-over-betalningar-sedlar-och-mynt/betalningsvanor/>
- ² Betänkandet sida 159.
- ³ Betänkandet sida 501.
- ⁴ Betänkandet bilaga 4, sida 53 (sidnummer 1167 i betänkandet)
- ⁵ Lov om finansavtaler og finansoppdrag (LOV-1999-06-25-46)
- ⁶ Lov om betalinger LBK nr 1719 af 27/11/2020
- ⁷ Betänkandet kap. 13.8.4, s. 686–688
- ⁸ Betänkandet kap 13.8.7, s. 695–696
- ⁹ Betänkandet kap. 5.6.2 och förordning (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster.
- ¹⁰ Betänkandet kap. 5.7.3
- ¹¹ Betänkandet kap. 5.3.3.