

Återrapportering av PTS tillsyn av kontantjänster

Återrapportering av PTS tillsyn av kontantjänster

Rapportnummer

PTS-ER-2023:19

Diarienummer

22-11642

ISSN

1650-9862

Författare

Oskar Vilhelmson och Sebastian Winsa

Post- och telestyrelsen

Box 6101

102 32 Stockholm

08-678 55 00

pts@pts.se

www.pts.se

Innehåll

Sammanfattning	5
1. Inledning	7
1.1 Bakgrund och disposition.....	7
1.2 Underlag från andra aktörer.....	7
2. Beskrivning och analys av utvecklingen utifrån vad som framkommit i tillsynen	8
2.1 PTS tillsyn.....	8
2.1.1 Kreditinstitutens skyldigheter.....	8
2.1.2 Tillsynen i praktiken.....	9
2.1.3 Resultatet av tillsynen.....	10
2.2 Utvecklingen på marknaden sedan skyldigheten infördes.....	12
2.2.1 Utvecklingen på nationell nivå.....	12
2.2.2 Utvecklingen på regional nivå.....	16
2.2.3 Utvecklingen hos aktörerna på marknaden.....	17
2.2.4 Särskilt om Bankomat.....	19
2.2.5 Utvecklingen av manuell service.....	20
2.3 Analys av utvecklingen.....	21
3. Skyldigheternas påverkan på tillämpningen och behovet av stödförordningen	23
3.1 Bakgrund.....	23
3.2 Förändringar av arbetet med stödförordningen.....	24
3.2.1 Utvecklingen av statligt finansierade betaltjänstombud 2017 - 2023.....	24
3.2.2 Närmare om länsstyrelsernas arbete med stödförordningen.....	26
3.2.3 De statligt finansierade ombudens inverkan på regelefterlevnaden.....	26
3.3 Analys av skyldigheternas påverkan på stödförordningen.....	28

3.3.1 *Skyldigheternas påverkan på tillämpningen av stödförordningen*..... 28

3.3.2 *Skyldigheternas påverkan på behovet av stödförordningen*..... 29

Bilagor

Bilaga 1 – Tabeller avseende den regionala utvecklingen sedan 2017 31

Sammanfattning

Sedan den 1 januari 2021 är vissa större kreditinstitut skyldiga att tillhandahålla platser för kontanttjänster i betryggande utsträckning i hela landet. Skyldigheterna innebär att endast en viss andel av befolkningen får ha ett längre vägavstånd än 25 kilometer från folkbokföringsadressen till den närmaste platsen för kontantuttag respektive dagskasseinsättning.

Post- och telestyrelsen (PTS) har sedan skyldigheterna infördes avslutat fem tillsynsärenden. De beräkningar som genomförts i respektive ärende har visat att det funnits tillräcklig tillgång till platser för kontanttjänster i förhållande till kraven enligt regelverket. PTS bedömer att införandet av skyldigheterna har bromsat avvecklingen och bidragit till att tillgången till kontanttjänster på nationell nivå har upprätthållits. Andelen av befolkningen som har längre vägavstånd än 25 kilometer till närmaste plats för kontanttjänster har inte förändrats i någon större utsträckning sedan skyldigheterna trädde ikraft. Dock har antalet platser för både kontantuttag och dagskasseinsättningar fortsatt att minska.

De sex kreditinstitut som för närvarande träffas av skyldigheterna tillhandahåller inte några platser för kontanttjänster i egen regi. Istället har Bankomat AB, som ägs av fem av de sex kreditinstituten, fått en allt större betydelse för att nivån på tillgången till kontanttjänster i landet ska upprätthållas.

Antalet platser för kontanttjänster med manuell service, t.ex. bankkassor, har minskat sedan regelverket infördes. PTS bedömer att den manuella servicen kommer fortsätta att minska då det inte finns några krav på att kontanttjänsterna ska tillhandahållas i någon specifik serviceform. För kontantuttag finns det dock fortsatt en relativt god tillgång till manuell service med anledning av möjligheten till uttag i kassan i ICA-butiker.

På regional nivå finns det stora skillnader i tillgången till platser för kontanttjänster. I de norra delarna av landet är det generellt sett fler personer som har längre vägavstånd än 25 kilometer till närmaste plats än i de södra delarna, även om skillnaderna mellan länen i viss mån har minskat sedan skyldigheterna infördes. PTS bedömer att det fortsatt kan komma att ske vissa förbättringar i länen med sämst tillgång men att det är inte sannolikt att detta kommer att ske i någon större utsträckning eftersom tillgången enligt regelverket beräknas på nationell nivå. Staten har även möjlighet att finansiera platser för kontantuttag, dagskasseinsättningar och

betalningsförmedling genom förordningen (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster (stödförordningen). PTS bedömer dock att denna möjlighet inte är tillräcklig om mer än marginella förbättringar på regional nivå eftersträvas.

PTS har även utvärderat hur införandet av kreditinstitutens skyldigheter har påverkat tillämpningen och behovet av stödförordningen. Innan stöd beviljas ska en prövning göras av sannolikheten för att en tjänst istället kan komma att etableras på kommersiell grund inom rimlig tid. PTS bedömer att införandet av kreditinstitutens skyldigheter har medfört att denna prövning blivit svårare att genomföra. En indikation på detta är att Bankomat i ett flertal fall har etablerat sig på samma ort där länsstyrelsen har beviljat statligt stöd.

Utöver införandet av skyldigheterna har även det minskade antalet aktörer som erbjuder kontantjänster som går att använda vid statlig finansiering av ombud påverkat tillämpningen av stödförordningen. Framförallt har det påverkat dagskasseinsättningar där det nu endast finns två aktörer som erbjuder en tjänst som länsstyrelserna kan stödfinansiera. PTS anser att bristen på aktörer är ett problem för effektiviteten av det statliga stödet.

I förarbetena till betaltjänstlagen framfördes att ett potentiellt problem med att de statligt finansierade platserna för kontantjänster ska inkluderas i beräkningarna är att det utgör en indirekt subvention av kreditinstitutens kostnader för att leva upp till skyldigheterna. PTS vill därför uppmärksamma regeringen på att en ordning kan uppstå där ett företag som ägs av flera av kreditinstituten och som dessutom har i uppdrag att bevaka att skyldigheterna efterlevs, samtidigt får statligt stöd för att tillhandahålla platser för kontantjänster.

PTS bedömning är att införandet av kreditinstitutens skyldigheter har minskat behovet av statlig finansiering av kontantjänster. Vad gäller platser för dagskasseinsättningar finns det fortsatt ett visst behov i hela landet medan behovet av stödfinansierade platser för kontantuttag är mindre och framförallt finns i norra Sverige.

PTS anser att stödförordningen kan vara ett bra komplement till skyldigheterna. I dagsläget är det dock ett komplement som i många fall inte fungerar eftersom det har blivit svårt att etablera statligt finansierade ombud. Detta beror framförallt på att det är svårt att hitta företag (till exempel lokala handlare) som vill ställa upp som ombud för tjänsterna på grund av säkerhetsrisken samt att det finns få incitament för företagen att ställa upp. PTS bedömer att det finns skäl att utvärdera om det genom en ändring av de befintliga föreskrifterna (PTSFS 2015:1) är möjligt att underlätta etableringen av statligt finansierade ombud.

1. Inledning

1.1 Bakgrund och disposition

Sedan den 1 januari 2021 är vissa större kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut (nedan gemensamt benämnda som kreditinstitut) skyldiga att tillhandahålla platser för kontanttjänster¹ i betryggande utsträckning i hela landet. Post- och telestyrelsen (PTS) utövar tillsyn över att kreditinstituten uppfyller sina skyldigheter.²

Av förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen framgår att PTS senast den 1 juli vartannat år ska lämna en rapport till regeringen. I rapporten ska PTS beskriva och analysera utvecklingen utifrån vad som kommer fram i tillsynen. Finansinspektionen, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Sveriges riksbank (Riksbanken) och Tillväxtverket ska ges tillfälle att lämna underlag till rapporten.³

Av förarbetena till betaltjänstlagen framgår också att PTS bör följa upp och utvärdera frågan om hur skyldigheten för kreditinstituten att tillhandahålla platser för kontanttjänster påverkar tillämpningen och behovet av förordning (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster (nedan benämnd stödförordningen) när bestämmelserna har tillämpats under minst två kalenderår.⁴

PTS behandlar de båda ovannämnda frågorna i denna rapport. Beskrivningen och analysen av vad som framkommit i tillsynen behandlas i avsnitt 2 och uppföljningen samt utvärderingen av hur kreditinstitutens skyldigheter påverkat tillämpningen och behovet av stödförordningen behandlas i avsnitt 3.

1.2 Underlag från andra aktörer

PTS har, gällande beskrivningen och analysen av utvecklingen utifrån vad som kommit fram i tillsynen, gett Finansinspektionen, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Riksbanken och Tillväxtverket tillfälle att lämna underlag till rapporten. Riksbanken har med anledning av detta inkommit med en promemoria. Övriga myndigheter har inte

¹ Med kontanttjänster avses tjänster som möjliggör kontantuttag respektive dagskasseinsättningar.

² Se 9 kap. 1–2 §§ lag (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen).

³ Se 6 b § i förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen.

⁴ Prop. 2019/20:23 s. 49–50.

lämnat något underlag i denna del. Tillväxtverket och Länsstyrelsen i Dalarnas län har bidragit med information och underlag som efterfrågats av PTS.

Gällande frågan om hur kreditinstitutens skyldigheter påverkat tillämpningen och behovet av stödförordningen har PTS skickat skriftliga frågor till de sex kreditinstitut⁵ som sedan regelverket infördes träffats av skyldigheterna att tillhandahålla platser för kontanttjänster. Syftet var att undersöka hur kreditinstituten arbetat för att uppfylla skyldigheterna och på vilket sätt de eventuellt tagit hänsyn till stödförordningen i sitt arbete. PTS har även valt att ställa frågor till Bankomat AB (Bankomat) eftersom de ägs av fem av de sex kreditinstituten. Länsstyrelsen i det län där de grundläggande betaltjänsterna ska tillhandahållas prövar stöd enligt stödförordningen och PTS har därför ställt frågor som rör tillämpningen och behovet av stödförordningen till samtliga 21 länsstyrelser i landet.

Samtliga tillfrågade kreditinstitut och Bankomat har inkommit med svar. Länsförsäkringar Bank uppgav dock att de avstår från att svara på frågorna. Av länsstyrelserna har 19 av 21 kommit in med svar.

Slutligen har PTS inhämtat alla beslut som länsstyrelserna fattat enligt stödförordningen från och med den 1 januari 2017 till och med den 31 december 2022.

2. Beskrivning och analys av utvecklingen utifrån vad som framkommit i tillsynen

2.1 PTS tillsyn

2.1.1 Kreditinstitutens skyldigheter

Kreditinstitut som tillhandahåller betalkonton med grundläggande funktioner till konsumenter är skyldiga att tillhandahålla tjänster som gör det möjligt att ta ut kontanter från dessa konton (platser för kontantuttag) i betryggande utsträckning i hela landet om de, den 1 juli närmast föregående år, hade mer än 70 miljarder kronor i

⁵ Länsförsäkringar Bank Aktiebolag, Skandinaviska Enskilda Banken AB, Svenska Handelsbanken AB, Swedbank AB, Danske Bank A/S, Danmark, Sverige Filial och Nordea Bank Abp, filial i Sverige.

inlåning från allmänheten. Med samma krav på inlåning från allmänheten är de kreditinstitut som tillhandahåller betalkonton till företag skyldiga att tillhandahålla tjänster som gör det möjligt att sätta in kontanter på dessa konton (platser för dagskasseinsättningar) i betryggande utsträckning i hela landet.⁶

Kreditinstitutens skyldigheter har en geografisk och en funktionell innebörd. Den geografiska innebörden av skyldigheterna kommer till uttryck i betaltjänstförordningen där det framgår att högst 0,3 procent av befolkningen får ha längre vägavstånd än 25 kilometer mellan folkbokföringsadressen och den närmaste platsen för kontantuttag. På motsvarande sätt får högst 1,22 procent av befolkningen ha längre vägavstånd än 25 kilometer till närmaste plats för dagskasseinsättning.⁷ När det gäller den funktionella innebörden av skyldigheterna ska platserna för kontanttjänster vara tillgängliga och användarvänliga dvs. ha rimliga öppettider och avgifter och vara användarvänliga, t.ex. för personer med funktionsvariationer.⁸

De kreditinstitut som omfattas av skyldigheterna behöver inte tillhandahålla kontanttjänsterna i egen regi utan kan göra det genom andra aktörer.⁹ Alla aktörer som tillhandahåller platser för kontanttjänster i egen regi måste dock lämna vissa uppgifter om tjänsterna till PTS (dessa aktörer benämns nedan som uppgiftsskyldiga företag).¹⁰

Om ett kreditinstitut som träffas av skyldigheterna att tillhandahålla kontanttjänster inte uppfyller dessa ska PTS överlämna ett ärende till Finansinspektionen.¹¹ Något ärende ska dock inte överlämnas om det med beaktande av samtliga platser för kontantuttag respektive dagskasseinsättningar finns tillgång till sådana platser i betryggande utsträckning i hela landet eller om det endast är ett ringa antal personer som inte har sådan tillgång.¹²

2.1.2 Tillsynen i praktiken

PTS har inlett respektive tillsynsärende genom att skicka en begäran om uppgifter till de uppgiftsskyldiga företagen och bett dem att rapportera in den geografiska

⁶ Se 9 kap. 1 § lag (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen).

⁷ Se 13 § förordning (2010:1008) om betaltjänster (betaltjänstförordningen).

⁸ Prop. 2019/20:23 *Skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster* s. 36 och s. 55 samt PTS vägledning *Tillsyn kontanttjänster – Processbeskrivning och bedömningsgrunder avseende platsers tillgänglighet och användarvänlighet*.

⁹ Prop. 2019/20:23 s. 55.

¹⁰ Se 9 kap. 3 § betaltjänstlagen.

¹¹ Se 9 kap. 4 § betaltjänstlagen.

¹² Se 9 kap. 6 § betaltjänstlagen.

placeringen och ett antal egenskaper¹³ avseende de platser för kontanttjänster som respektive företag tillhandahåller. Inrapporteringen har skett i Tillväxtverkets applikation Pupos Kontantanalys¹⁴.

I Pupos Kontantanalys har även de kreditinstitut som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla platser för kontanttjänster, på PTS begäran, lämnat uppgifter om bland annat vilka av de uppgiftsskyldiga företagens inrapporterade tjänster som deras respektive slutkunder kan använda för att genomföra kontantuttag respektive dagskasseinsättningar.

När inrapporteringen avslutats har PTS granskat uppgifterna och eventuella inrapporterade platser som enligt PTS bedömning inte kan ligga till grund för tillgänglighetsberäkningarna har exkluderats från beräkningsunderlagen.

Med beräkningsunderlagen som grund har PTS därefter genomfört beräkningar i Pupos Kontantanalys för att bestämma hur stor andel av befolkningen som har längre vägavstånd än 25 kilometer till närmaste plats för kontantuttag respektive dagskasseinsättning. Resultatet av beräkningarna har därefter jämförts med de gränsvärden som anges i betaltjänstförordningen (se avsnitt 2.1.1) och PTS har därmed kunnat avgöra om ett ärende ska överlämnas till Finansinspektionen eller om tillsynen ska avslutas utan åtgärd.

2.1.3 Resultatet av tillsynen

Sedan regelverket infördes har samma sex kreditinstitut träffats av skyldigheterna att tillhandahålla kontanttjänster. Antalet uppgiftsskyldiga företag har däremot minskat från 76 under den första tillsynen våren 2021 till 64 företag vid den senast genomförda tillsynen under våren 2023.¹⁵

PTS har hittills avslutat fem tillsynsärenden. Tillsynen har genomförts två gånger per kalenderår och har avsett status på marknaden per den 1 mars respektive den 1 september varje år.

¹³ Se 3 § Post och telestyrelsens föreskrifter och allmänna råd (PTSFS 2020:4) om vilka uppgifter företag ska lämna för tillsyn av den skyldighet kreditinstitut har att tillhandahålla kontanttjänster och om mottagare av uppgifterna.

¹⁴ Pupos Kontantanalys är en webbaserad tjänst som bygger på den geografiska informationssystemplattformen Pinpoint Sweden (Pipos).

¹⁵ I antalet uppgiftsskyldiga företag ingår de kreditinstitut som omfattas av skyldigheterna och tillhandahåller platser i egen regi.

Samtliga tillsynsärenden som hittills genomförts har avslutats utan åtgärd, dvs. inget ärende har kommit att överlämnas till Finansinspektionen. Nedan följer en sammanfattning av respektive ärende.

2.1.3.1 Vår 2021

PTS genomförde under våren 2021 den första tillsynen sedan regelverket trätt i kraft. Granskningen avsåg status på marknaden för kontanttjänster per den 1 mars 2021 och fokus för tillsynen var den geografiska regelefterlevnaden. I denna tillsyn exkluderades endast inrapporterade platser där det inte bedrevs någon verksamhet och platser med s.k. tillträdeshinder¹⁶ från beräkningsunderlagen.

PTS beräkningar visade att 0,26 procent av befolkningen hade längre vägvstånd än 25 kilometer till närmaste plats för kontantuttag och att 1,11 procent av befolkningen hade längre vägvstånd än 25 kilometer till närmaste plats för dagskasseinsättning.

2.1.3.2 Höst 2021

Vid den andra tillsynen som avsåg status på marknaden per den 1 september 2021 var granskningen fortsatt avgränsad till den geografiska regelefterlevnaden men utöver inrapporterade platser där det inte bedrevs någon verksamhet och platser med tillträdeshinder exkluderades också s.k. säsongöppna platser¹⁷ från beräkningsunderlagen.

PTS beräkningar visade att 0,25 procent av befolkningen hade längre vägvstånd än 25 kilometer till närmaste plats för kontantuttag och att 1,05 procent av befolkningen hade längre vägvstånd än 25 kilometer till närmaste plats för dagskasseinsättning.

2.1.3.3 Vår 2022

Vid den tredje tillsynen som avsåg status på marknaden per den 1 mars 2022 granskades den geografiska regelefterlevnaden på samma sätt som under hösten 2021 och samma kategorier av platser exkluderades från beräkningarna. För första gången undersöktes dock också om det fanns platser som inte skulle ingå i beräkningsunderlagen på grund av att de inte hade rimliga öppettider dvs. en del av

¹⁶ Med tillträdeshinder avses att tillgängligheten är begränsad på grund av att det exempelvis krävs entrébiljett, boardingkort eller liknande för tillträde till platsen där tjänsten erbjuds.

¹⁷ Med säsongöppna platser avses sådana platser som endast är öppna en viss del av året (t.ex. en kontanttjänst på en skidort som endast har öppet under turistsäsong). Sådana platser är enligt PTS bedömning inte att anse som permanenta eftersom de inte kan användas på året runt basis.

den funktionella innebörden av kreditinstitutens skyldigheter. Granskningen av öppettider ledde dock inte till att någon plats exkluderades från beräkningarna.¹⁸

PTS beräkningar visade att 0,26 procent av befolkningen hade längre vägvstånd än 25 kilometer till närmaste plats för kontantuttag och att 1,0 procent av befolkningen hade längre vägvstånd än 25 kilometer till närmaste plats för dagskasseinsättning.

2.1.3.4 *Höst 2022*

Under hösten 2022 genomfördes samma granskning och exkludering av platser som under våren 2022. Tillsynen avsåg status på marknaden per den 1 september 2022.

Beräkningarna visade att 0,28 procent av befolkningen hade längre vägvstånd än 25 kilometer till närmaste plats för kontantuttag och att 1,09 procent av befolkningen hade längre vägvstånd än 25 kilometer till närmaste plats för dagskasseinsättning.

2.1.3.5 *Vår 2023*

Tillsynen under våren 2023 motsvarade tillsynen under hösten 2022 med den skillnaden att det inte rapporterats in några platser där det inte bedrevs någon verksamhet som behövde exkluderas från beräkningarna. PTS bedömde också att platser som kräver tidsbokning för möjlighet till kontantuttag respektive dagskasseinsättningar ska exkluderas från beräkningsunderlagen.¹⁹

Beräkningarna avseende status på marknaden den 1 mars 2023 visade att 0,27 procent av befolkningen hade längre vägvstånd än 25 kilometer till närmaste plats för kontantuttag och att 1,04 procent av befolkningen hade längre vägvstånd än 25 kilometer till närmaste plats för dagskasseinsättning.

2.2 Utvecklingen på marknaden sedan skyldigheten infördes

2.2.1 Utvecklingen på nationell nivå

2.2.1.1 Utvecklingen av antalet platser

Antalet platser för kontantuttag och dagskasseinsättningar har minskat vid en jämförelse mellan antalet platser som fanns 2017 i samband med

¹⁸ PTS bedömde att bankkassor som hade öppet minst 20 timmar per vecka hade rimliga öppettider. Detta uteslöt dock inte att kortare öppettider än 20 timmar per vecka också kunde vara rimliga men någon bedömning gjordes inte i denna del.

¹⁹ Platser som kräver tidsbokning erbjuder inte några allmänna öppettider under vilka kunder kan använda kontanttjänsterna. Att boka tid för att kunna ta ut kontanter bör enligt PTS likställas med en beställning via post eller bud vilket, enligt vad som anges i förarbetena (prop. 2019/20:23 s. 55), inte är en plats för kontantuttag. Detsamma bör enligt PTS uppfattning även gälla för dagskasseinsättningar.

Riksbankskommitténs delbetänkande *Tryggad tillgång till kontanter* SOU 2018:42 (nedan Riksbankskommitténs delbetänkande) och det antal platser som fanns våren 2023.²⁰ Av den data som PTS samlat in i samband med respektive tillsynsärende framgår dock att utvecklingen skiljt sig åt för kontantuttag och dagskasseinsättningar.

För kontantuttag har antalet platser minskat varje år, från 4191 platser våren 2021 till 3615 platser våren 2023. Detta motsvarar en minskning med 14,6 procent.

För dagskasseinsättningar har antalet platser varit relativt konstant från våren 2021 till våren 2022 men minskade därefter kraftigt innan tillsynen hösten 2022 till följd av Clearon AB:s nedläggning av tjänsten Kassagirot. Kassagirot var en tjänst som möjliggjorde uttag, insättning och betalning av räkningar över disk på 149 platser i Sverige.²¹ Sedan hösten 2022 har antalet platser ökat men våren 2023 fanns dock endast 872 platser vilket kan jämföras med att det våren 2021 fanns 1027 platser. Detta motsvarar en minskning med 15 procent.

Utvecklingen av antalet platser på nationell nivå sedan våren 2021 framgår av diagram 1.

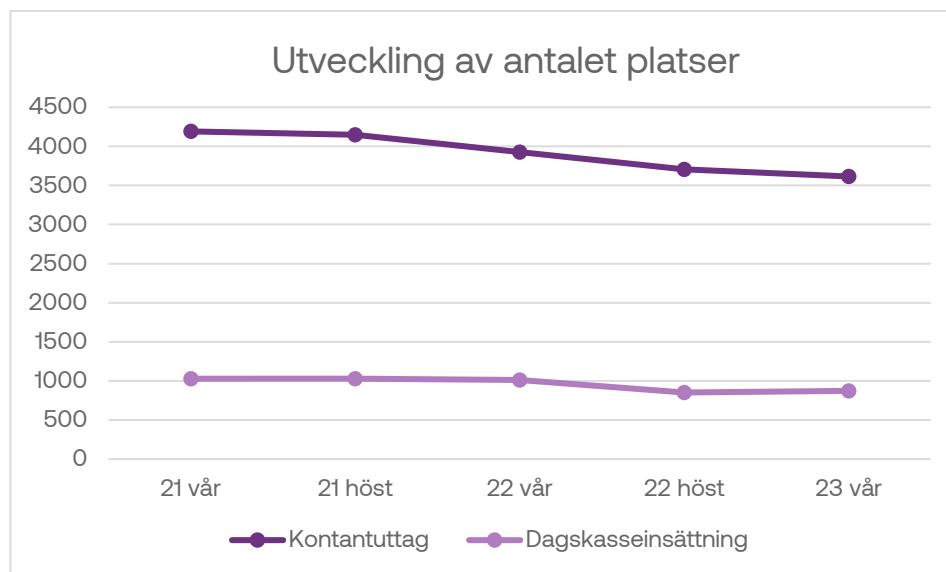


Diagram 1 - Utvecklingen av antalet platser för kontanttjänster baserat på PTS tillsyn våren 2021 till och med våren 2023.

²⁰ Gränsvärdena i de nuvarande skyldigheterna är bestämda för att tillgången till kontanttjänster skulle öka något i förhållandet till vad som gällde 2017. Se SOU:2018:42 *Tryggad tillgång till kontanter*, Delbetänkande av Riksbankskommittén, s. 167-168.

²¹ Alla ombud för Kassagirot erbjöd inte samtliga tjänster.

2.2.1.2 Kontantuttag

Minskningen av antalet platser för kontantuttag har inte inneburit någon större förändring av den geografiska tillgången till kontantuttag i relation till gränserna i betaltjänstförordningen, vilket framgår av diagram 2. I samband med Kassagirots nedläggning ökade antalet personer med längre än 25 kilometer till närmaste plats för kontantuttag. Nedläggningen hade dock en begränsad effekt och situationen har sedan dess förbättrats igen för att nu nästan ligga på samma nivå som våren 2021.

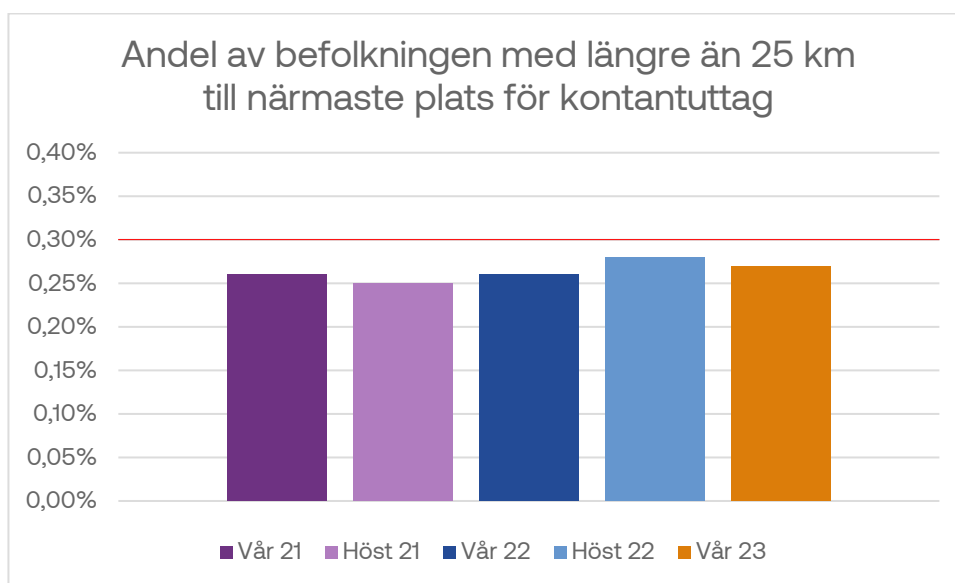


Diagram 2 – Andel av befolkningen med längre än 25 kilometer till närmaste plats för kontantuttag vid respektive tillsyn. Den röda linjen visar gränsen för hur stor andel av befolkningen som får ha längre än 25 kilometer till närmaste plats för kontantuttag.

2.2.1.3 Dagskasseinsättningar

För dagskasseinsättningar har tillgången, i förhållande till gränsvärdet i betaltjänstförordningen, förbättrats från den första tillsynen våren 2021 vilket framgår av diagram 3. Kassagirots nedläggning påverkade även tillgången till dagskasseinsättningar negativt mellan våren och hösten 2022. Trots detta är andelen av befolkningen som har längre vägvstånd än 25 kilometer till närmaste plats för dagskasseinsättning mindre vid den senaste tillsynen våren 2023 än vid den första tillsynen våren 2021.

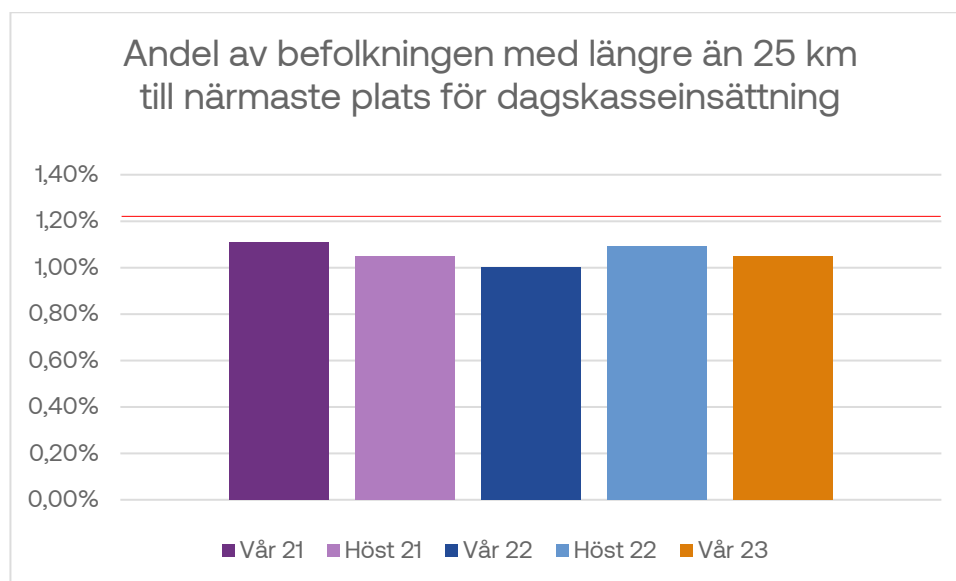


Diagram 3 – Andel av befolkningen med längre än 25 kilometer till närmaste plats för dagskasseinsättning vid respektive tillsyn. Den röda linjen visar gränsen för hur stor andel av befolkningen som får ha längre än 25 kilometer till närmaste plats för dagskasseinsättning.

2.2.1.4 Geografisk förändring

Att minskningen av antalet platser för kontantjänster inte har påverkat den geografiska tillgången i relation till betaltjänstförordningens gränsvärden negativt i någon större omfattning beror på var dessa platser har försvunnit samt var nya har tillkommit.

En indikation på var platser har försvunnit och tillkommit går att få genom att jämföra hur utvecklingen av antalet platser i olika typer av kommungrupper skiljer sig åt från våren 2021 till våren 2023 (se tabell 1 nedan).²² Både för kontantuttag och

²² Kommunerna är indelade efter SKR:s kommungruppsindelning, <https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html>, hämtat 2023-06-13.

dagskasseinsättningar har antalet platser minskat mest i kategorierna ”Storstäder” och ”Större stad”. För dagskasseinsättningar är mönstret tydligast där minskningen är nästan 40 procent i ”Storstäder”.

Kommungrupp	Förändring Kontantuttag (%)	Förändring Dagskasseinsättningar (%)
Storstäder	-14,2 %	-38,5 %
Pendlingskommun nära storstad	-2,4 %	-11,9 %
Större stad	-10,0 %	-25,6 %
Pendlingskommun nära större stad	-5,3 %	-5,8 %
Lågpendlingskommun nära större stad	-8,3 %	0,0 %
Mindre stad/tätort	-6,4 %	-9,0 %
Pendlingskommun nära mindre tätort	-9,3 %	-4,9 %
Landsbygdskommun	-8,2 %	-9,7 %
Landsbygdskommun med besöksnäring	-1,4 %	-4,3 %

Tabell 1 – Tabellen visar den totala procentuella förändringen mellan 2021 – 2023 i antalet platser för kontantuttag och dagskasseinsättningar för kommunerna i respektive kommungrupp enligt SKR:s kommungruppsindelning.

2.2.2 Utvecklingen på regional nivå

Ett antal länsstyrelser har i sina årliga bevakningsrapporter för grundläggande betaltjänster framfört att det är ett problem att skyldigheterna inte tar regional hänsyn.²³ Enligt data per den 1 mars 2023 finns 69 procent av de personer som har längre avstånd än 25 kilometer till närmaste plats för kontantuttag i de fyra nordligaste länen (Jämtlands, Norrbottens, Västernorrlands och Västerbottens län). PTS noterar dock att i antal personer räknat är det fler som har längre avstånd än 25 kilometer till närmaste plats för kontantuttag i Dalarnas län än i såväl Jämtlands som Västernorrlands län. Även i Gävleborgs län finns ett relativt stort antal personer som har längre än 25 kilometer till närmaste plats för kontantuttag.

²³ Länsstyrelsen i Dalarnas län, *Bevakning av grundläggande betaltjänster 2022*, 2022:13, s.90 och 122 (Länsstyrelsernas bevakningsrapport 2022).

Om även Dalarna och Gävleborgs län läggs till de fyra nordligaste länen finns totalt 24 815 av de 27 891 personer (89 procent) som per den 1 mars 2023 hade längre än 25 kilometer till närmaste plats för kontantuttag i de sex nordligaste länen.

För platser för dagskasseinsättningar är fördelningen mellan länen inte lika ojämn men en majoritet (51 procent) av de som har längre än 25 kilometer till närmaste plats finns fortfarande i de fyra nordligaste länen. Om Dalarna och Gävleborgs län inkluderas finns 65 procent av de personer som har längre än 25 kilometer till närmaste plats för dagskasseinsättning i de sex nordligaste länen. Utöver de sex nordligaste länen är det relativt många personer som har längre än 25 kilometer till närmaste plats för dagskasseinsättning i Värmlands, Uppsala, Kalmar och Gotlands län.

Samtidigt som många har mer än 25 kilometer till närmaste plats för kontanttjänster i de fyra nordligaste länen har tillgången, i förhållande till betaltjänstförordningens gränsvärden, i många fall förbättrats jämfört med situationen 2017 som redovisades i Riksbankskommitténs delbetänkande.²⁴

För dagskasseinsättningar har andelen som har längre än 25 kilometer till närmaste plats minskat i vart och ett av de fyra nordligaste länen. Den största förbättringen har skett i Jämtlands län, som var det län där högst andel av befolkningen hade längre än 25 kilometer till närmaste plats. För kontantuttag har andelen som har längre än 25 kilometer till närmaste plats minskat i tre av de av de fyra nordligaste länen.

2.2.3 Utvecklingen hos aktörerna på marknaden

Vid PTS första tillsyn våren 2021 var det fem av de kreditinstitut som träffades av skyldigheterna som tillhandahöll platser för kontanttjänster i egen regi. Vid tillsynen våren 2023 tillhandahöll inget av dessa kreditinstitut några egna platser.

2.2.3.1 Kontantuttag

För kontantuttag har det inte skett några stora förändringar i aktörernas andelar av det totala antalet platser sedan PTS första insamling av uppgifter våren 2021, vilket kan ses i diagram 4 nedan. ICA Banken AB (ICA Banken) och Bankomat tillhandahåller tillsammans 79 procent av alla platser för kontantuttag vilket de även gjorde våren 2021.²⁵ Båda företagen tillhandahåller färre platser idag än för två år sedan. Den största förändringen som har skett är nedläggningen av Kassagirot sommaren 2022. Clearon var med tjänsten Kassagirot en av de större aktörerna på

²⁴ Se bilaga 1.

²⁵ ICA Banken erbjuder kontantuttag till sina egna kunder och kunder hos Swedbank och Länsförsäkringar Bank, <https://www.icabanken.se/kundservice/fragor-och-svar/insattning-och-uttag/kan-jag-ta-ut-och-satta-in-pengar-i-kassan-pa-ica/>, hämtat 2023-06-07.

marknaden, bortsett från Bankomat och ICA Banken. Trots detta stod de totalt sett för endast tre procent av det totala antalet platser.

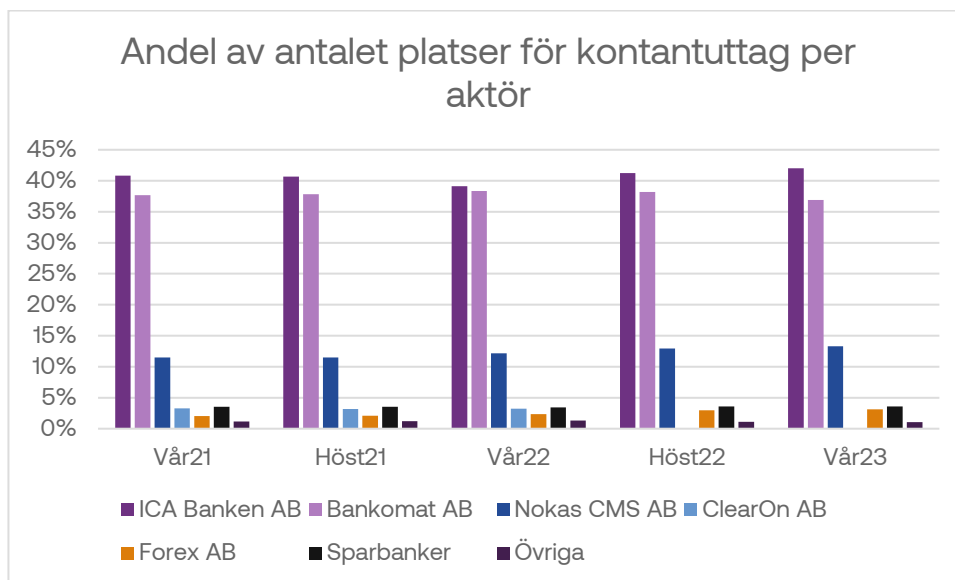


Diagram 4 – Andel av antalet platser för kontantuttag per aktör från våren 2021 till våren 2023.

2.2.3.2 Dagskasseinsättningar

När det gäller antalet platser för dagskasseinsättningar har det skett två större förändringar sedan PTS första tillsyn våren 2021, vilket kan ses i diagram 5 nedan. Dels innebar nedläggningen av Kassagirot att 15 procent av det totala antalet platser som fanns vid tillsynen våren 2022 försvann och dels har Bankomat numera en större andel av det totala antalet platser. Våren 2021 tillhandahöll Bankomat 33 procent av det totala antalet platser men har sedan dess ökat sin andel till 47 procent våren 2023. Totalt har Bankomat ökat antalet platser för dagskasseinsättningar från 302 platser våren 2021 till 414 platser våren 2023.

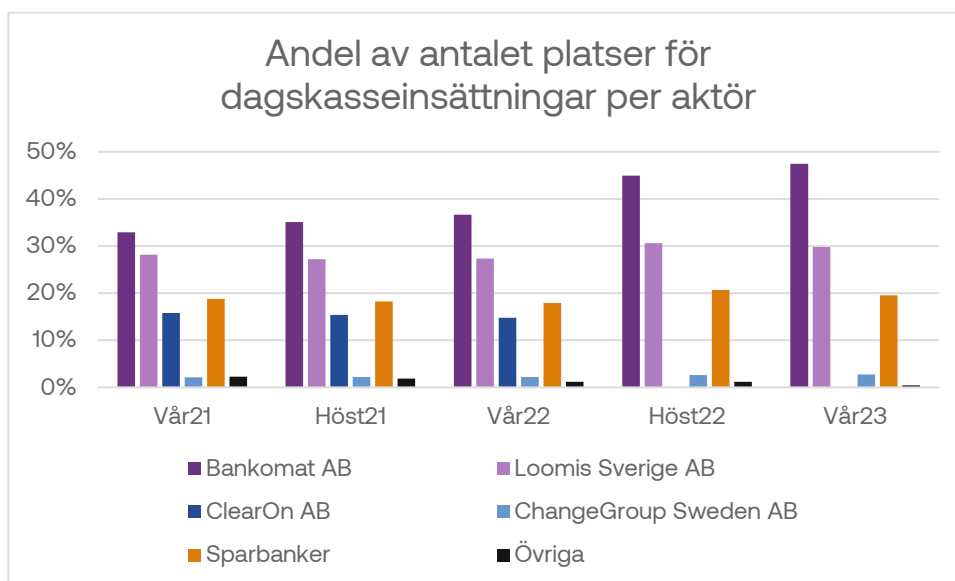


Diagram 5 – Andel av antalet platser för dagskasseinsättningar per aktör från våren 2021 till våren 2023

2.2.4 Särskilt om Bankomat

Som framgår av föregående avsnitt har Bankomat ökat antalet platser för dagskasseinsättningar och står nu för nästan hälften av det totala antalet platser för dagskasseinsättningar. Bankomat ägs av fem av de sex kreditinstituten som träffas av skyldigheterna och har på kreditinstitutens uppdrag arbetat för att uppfylla skyldigheterna.²⁶

PTS kan genom en analys av de inrapporterade platserna konstatera att Bankomat sedan 2021 har ökat sin geografiska spridning i landet. Detta innebär att Bankomat, på egen hand, bidrar till att kreditinstitutens skyldigheter efterlevs i större utsträckning än vad de gjorde våren 2021. Detta gäller för både kontantuttag och dagskasseinsättningar men utvecklingen har förändrats mest för dagskasseinsättningar. Det ska dock påpekas att Bankomat inte på egen hand skulle leva upp till kreditinstitutens skyldigheter om övriga aktörers platser skulle exkluderas.

²⁶ Se vidare i avsnitt 3.

2.2.5 Utvecklingen av manuell service

2.2.5.1 Kontantuttag

Antalet platser för kontantuttag med manuell service har minskat från 1659 platser våren 2021 till 1469 platser våren 2023 (se diagram 6 nedan), vilket motsvarar en minskning med 11,5 procent. Detta innebär att platser med manuell service inte har minskat i samma takt som antalet platser totalt. Platserna med manuell service utgör därför våren 2023 en större andel av det totala antalet platser än vad de gjorde vid den första tillsynen våren 2021. Den manuella servicen har upprätthållits trots nedläggningen av Kassagirot och att de kreditinstitut som träffas av skyldigheterna inte längre tillhandahåller kontantuttag genom bankkassa. Den viktigaste anledningen till det är att ICA Banken erbjuder kontantuttag i ICA-butikernas kassa på 1265²⁷ platser.

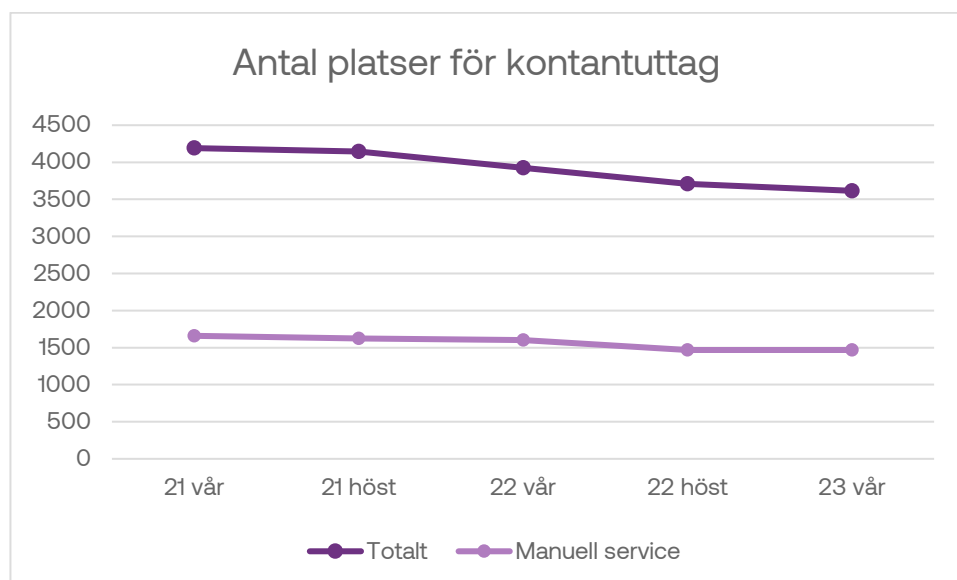


Diagram 6 – Antal platser för kontantuttag totalt samt antal platser med manuell service.

2.2.5.2 Dagskasseinsättningar

För dagskasseinsättningar har den manuella servicen minskat sedan skyldigheterna trädde ikraft vilket kan ses i diagram 7 nedan. Det skedde dock även en stor minskning av manuell service i form av insättning i bankkassa innan skyldigheterna trädde ikraft som inte framgår av diagrammet. Den stora minskningen som framgår av diagrammet är nedläggningen av Kassagirot under 2022 vilket mer än halverade

²⁷ Utöver dessa platser tillhandahåller även ICA kontantuttag genom uttagsautomater på 244 platser i anslutning till ICA-butiker.

antalet platser med manuell service. I dagsläget är det inget av de kreditinstitut som träffas av skyldigheterna som erbjuder möjligheten att göra dagskasseinsättningar i bankkassa.

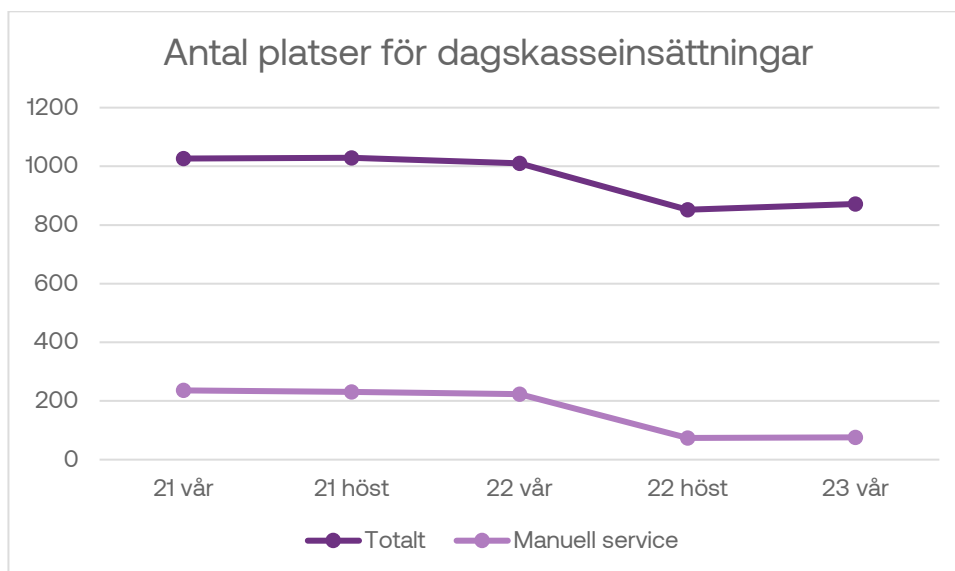


Diagram 7 – Antal platser för dagskasseinsättningar totalt samt antal platser med manuell service.

2.2.5.3 Riksbanken om manuell service

Riksbanken har i den promemoria som lämnats till PTS bland annat framfört att utvecklingen av manuell service för kontantjänster har minskat sedan den nya lagen beslutades 2019. Riksbanken bedömer att det är troligt att tillgången till manuella kontantjänster kommer att minska ytterligare. Riksbanken noterar även att alla större kreditinstitut nu har slutat att hantera kontanter.

Riksbanken beskriver två konsekvenser av avvecklingen av manuell service. Den ena konsekvensen är att avvecklingen leder till att det blir svårare för personer som är i behov av manuell service att utföra kontantjänster. Den andra konsekvensen är att konsumenter i hög utsträckning är hänvisade till uttags- och insättningsautomater, vilket gör att det blir svårt att få tillgång till mynt och sedlar i alla valörer på ett kostnadseffektivt sätt.

2.3 Analys av utvecklingen

Kreditinstitutens skyldigheter att tillhandahålla platser för kontantjänster infördes mot bakgrund av att det ansågs finnas skäl att slå vakt om kontanternas funktionalitet som betalningsmedel, då tillgången till kontantjänster på kort tid minskat dramatiskt.

Om minskningen skulle fortsätta i samma takt ansågs det att kontanterna inom en snar framtid kunde komma att sakna reell betydelse som betalningsmedel.²⁸

Sedan skyldigheterna trädde ikraft har det enligt de beräkningar som hittills genomförts i samband med PTS tillsyn funnits tillgång till platser för kontanttjänster i betryggande utsträckning i hela landet i enlighet med regelverket. PTS bedömer därmed att lagstiftningen har bromsat avvecklingen av platser för kontanttjänster och bidragit till att tillgången till tjänsterna har upprätthållits på nationell nivå. Samtidigt är marginalerna i förhållande till gränsvärdena små och en aktörs beslut att upphöra att tillhandahålla kontanttjänster skulle kunna få stor påverkan på efterlevnaden av skyldigheterna.

Den geografiska tillgången till kontanttjänster i förhållande till regelverket har upprätthållits trots att det totala antalet platser har fortsatt att minska. PTS bedömer att detta framförallt beror på att platser försvunnit där det finns andra platser i närheten, samt att Bankomat har placerat uttag- och insättningsautomater på geografiskt strategiska platser för att säkerställa att regelverket efterlevs. PTS bedömer sammantaget att antalet platser för framförallt kontantuttag kommer att fortsätta att minska på grund av att användningen av kontanter minskar.²⁹

De sex kreditinstitut som träffas av skyldigheterna har valt att inte tillhandahålla platser för kontanttjänster i egen regi. Istället har Bankomat fått allt större betydelse för att nivån på tillgången till kontanttjänster i landet ska upprätthållas. En följd av detta är att den manuella service som tidigare erbjöds på bankkontor numera är ersatt av automatisk service. Det finns dock inte några krav på att kreditinstituten måste tillhandahålla tjänsterna i egen regi eller i någon specifik serviceform så länge tjänsterna är tillgängliga och användarvänliga.

PTS delar Riksbankens bedömning att det är troligt att den manuella servicen över disk kommer fortsätta att minska framöver, vilket kan skapa problem för vissa grupper. PTS kan dock konstatera att den manuella servicen för kontantuttag fortfarande upprätthålls på nationell nivå av ICA Banken genom uttag i kassan i ICA-butiker. I detta sammanhang bör dock nämnas att ett antal länsstyrelser har påpekat att tillgången till kontanter i ICA-butiker, framförallt i de mindre butikerna, inte alltid är tillräcklig. Länsstyrelserna har dock inte närmare specificerat vilka specifika butiker där en brist på kontanter påverkar möjligheten till uttag och PTS har i hittills genomförd tillsyn inte exkluderat någon ICA-butik från beräkningarna på denna grund.

²⁸ Prop. 2019/20:23 s. 31–32.

²⁹ Se bl.a. Sveriges riksbank, *Betalningsrapport 2022*, s. 5–6.

Vad gäller tillgången till kontanttjänster på regional nivå finns det fortsatt stora skillnader mellan de norra och södra delarna av landet. Sedan regelverket infördes har dock dessa i någon mån utjämnats och PTS bedömer att kreditinstitutens skyldigheter har bidragit till detta. Exempelvis är det färre personer som har längre än 25 kilometer till närmaste plats för kontantuttag i tre av de fyra nordligaste länen jämfört med år 2017. Vad gäller dagskasseinsättningar har det på motsvarande sätt skett en förbättring i samtliga fyra län. Fortfarande återfinns dock 69 procent av de personer som har längre än 25 kilometer till närmaste plats för kontantuttag och 51 procent av de personer som har längre än 25 kilometer till närmaste plats för dagskasseinsättning i de fyra nordligaste länen. PTS bedömer att det även i fortsättningen kan komma att ske vissa förbättringar i de län som har sämst tillgång till kontanttjänster men att det i sådana fall kommer vara frågan om mindre förbättringar eftersom tillgången beräknas på nationell nivå utan att regional hänsyn tas. Trots att det finns möjlighet för staten att bidra till en förbättrad tillgång till kontanttjänster genom att finansiera ombudslösningar, är denna möjlighet enligt PTS mening inte tillräcklig om mer än marginella förbättringar på regional nivå eftersträvas.³⁰

3. Skyldigheternas påverkan på tillämpningen och behovet av stödförordningen

3.1 Bakgrund

Länsstyrelserna kan enligt förordning (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster (stödförordningen) besluta om finansiellt stöd till företag som tillhandahåller platser för grundläggande betaltjänster. Med grundläggande betaltjänster avses betalningsförmedling³¹, uttag av kontanter och hantering av dagskassar för näringsidkare och ideella föreningar.³² Stöd ska inte lämnas om det är

³⁰ Se vidare om skälen till detta i avsnitt 3.3.

³¹ Med betalningsförmedling avses vanligtvis räkningsbetalning över disk.

³² Se 3 § förordning (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster (stödförordningen).

sannolikt att någon annan aktör inom rimlig tid kommer att tillhandahålla grundläggande betaltjänster på kommersiell grund.³³

I Riksbankskommitténs delbetänkande föreslogs att platserna som får statligt stöd inte ska beaktas vid en prövning om kreditinstitutens skyldigheter att tillhandahålla kontantjänster är uppfyllda. Kommittén menade att det fanns tre problem med att bankerna skulle få tillgodoräkna sig tillhandahållare av betaltjänster med statligt stöd. För det första skulle det bli en otydlig rollfördelning mellan staten och de banker som omfattas av lagkraven. För det andra skulle ett beslut om att kraftigt minska eller öka de statliga insatserna kunna direkt påverka hur bankerna lever upp till kravet. Kommittén ansåg att detta var problematiskt eftersom bankerna inte har möjlighet att påverka de statliga insatserna. För det tredje ansåg kommittén att det utbetalda stödet inte automatiskt skulle bidra till att öka tillgången till kontantjänster utan att det snarare skulle subventionera bankernas kostnader för att leva upp till skyldigheterna.³⁴

Regeringen gjorde dock bedömningen att de statligt finansierade platserna ska inkluderas i beräkningar om huruvida ett kreditinstitut uppfyller skyldigheterna. Som skäl angavs att Riksbankskommitténs förslag i praktiken skulle innebära att den föreslagna skyldigheten – som regleras på lagnivå – skulle anpassas till ett stöd som beviljas på förordningsnivå. Skyldigheten att tillhandahålla kontantjänster ansågs därtill ha ett annat syfte än stödförordningen, då skyldigheten syftar till att upprätthålla en viss lägsta nivå på kontantjänster medan stödförordningen syftar till att möta lokala behov av grundläggande betaltjänster. Enligt regeringens uppfattning var det därför mer lämpligt och ändamålsenligt att de myndigheter som har i uppdrag att hantera det statliga stödet anpassar tillämpningen av stödförordningen till skyldigheten att tillhandahålla kontantjänster än att sådana platser för kontantjänster för vilka statligt stöd har beviljats undantas vid tillämpningen av de nya bestämmelserna.³⁵

3.2 Förändringar av arbetet med stödförordningen

3.2.1 Utvecklingen av statligt finansierade betaltjänstombud 2017 - 2023

Sedan analysen i Riksbankskommitténs delbetänkande, som baserades på hur situationen såg ut 2017, har antalet statligt finansierade ombud ökat för att under 2022 snabbt minska. I slutet av 2017 fanns det 36 statligt finansierade

³³ Se 4 § 3 st. stödförordningen.

³⁴ Se SOU 2018:42 s. 213.

³⁵ Prop. 2019/20:23 s.49.

betaltjänstombud, vilket sedan ökade till 38 ombud under 2018.³⁶ Under 2019 skedde en ökning med åtta ombud vilket berodde på att Clearon gjorde en stor neddragning av antalet platser för Kassagirot 2018–2019 och länsstyrelserna beviljade stöd på vissa av de berörda orterna för att tjänsterna skulle finnas kvar.³⁷ I december 2021 fanns det totalt 49 statligt finansierade ombud men sedan dess har antalet minskat till att 1 juni 2023 endast vara 13 ombud. Av dessa är åtta ombud för kontantuttag och fem är ombud för dagskasseinsättningar. Utvecklingen kan ses nedan i diagram 8.

Minskningen sedan 2021 har till stor del berott på nedläggningen av Kassagirot som medförde att 22 statligt finansierade ombud upphörde med sin verksamhet. Nedläggningen ledde även till att det inte längre finns någon ombudstjänst för betalningsförmedling som länsstyrelserna kan stödfinansiera. Andra orsaker till det minskade antalet ombud är att företaget ATM Servicepartner AB (Autocash), som användes av fem statligt finansierade ombud, gick i konkurs samt att vissa ombud inte har velat förlänga sina avtal. Samtidigt är det endast enstaka nya ombud som etableras. Västerbotten har de senaste åren varit det län med flest statligt finansierade ombud. Per den 16 juni 2023 finns dock endast tre ombud kvar i Västerbottens län vilket kan jämföras med 10 ombud 2020³⁸. Bankomat har dock, utan stödfinansiering, etablerat sig på samma orter som samtliga dessa tre ombud och alla beviljade stödbeslut löper ut under 2023.

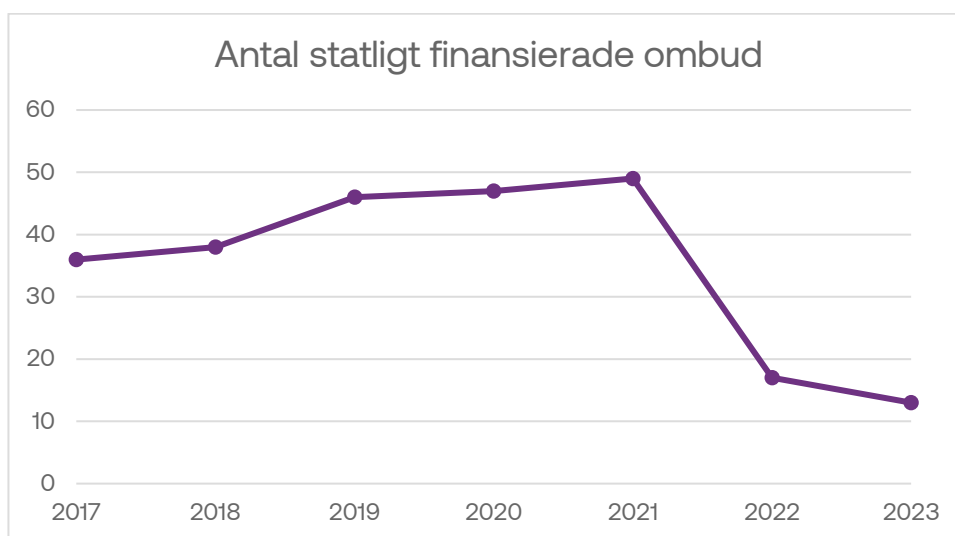


Diagram 8 Antal statligt finansierade ombud från 2017 till juni 2023.

³⁶ PTS, *PTS återrapportering av arbetet med grundläggande betaltjänster 2017*, Dnr: 18–355, s.3 och PTS, *PTS återrapportering av arbetet med grundläggande betaltjänster 2018*, PTS-ER-2019:4, s.12.

³⁷ PTS, *PTS återrapportering av arbetet med grundläggande betaltjänster 2019*, PTS-ER-2020:06, s.10.

³⁸ Länsstyrelsen i Dalarnas län, *Bevakning av grundläggande betaltjänster 2020*, 2020:11, s.151.

3.2.2 Närmare om länsstyrelsernas arbete med stödförordningen

På PTS fråga om länsstyrelsernas arbetssätt har ändrats sedan kreditinstitutens skyldigheter infördes är det endast 1 av 19 länsstyrelser som uppger att deras arbete i någon mån kan ha påverkats. Den länsstyrelse som svarar ja framförde att det finns en större osäkerhet kring vilka initiativ som tas från privat håll för att upprätthålla/skapa betaltjänstlösningar.

PTS har även bitt länsstyrelserna beskriva den metod de använder för att bedöma om det är sannolikt att någon annan aktör inom rimlig tid kommer att tillhandahålla grundläggande betaltjänster på kommersiell grund. Ett flertal länsstyrelser uppger i sina svar att de har en dialog med olika aktörer, främst aktuell kommun, och ett antal uppger också att de använder sig av Pupos Serviceanalys³⁹. I princip alla länsstyrelser svarar dock nekande, eller att ingen ny bedömning har gjorts, på frågan om metoden de använder har förändrats sedan skyldigheterna infördes.

Vidare har PTS bitt länsstyrelserna att beskriva de största utmaningarna i arbetet med att etablera ombud. Merparten av länsstyrelserna uppger i sina svar att en utmaning är att hitta företag som är villiga att ställa upp som ombud. De främsta anledningarna till att det är svårt att hitta ombud är företagets oro för säkerheten och att det inte finns några ekonomiska incitament.⁴⁰ Ett annat hinder för att etablera ombud som länsstyrelserna framhåller är att antalet företag som tillhandahåller tjänster som går att använda för ombud har minskat.

Ett flertal länsstyrelser, både i södra och norra Sverige, framhåller att behovet av statligt finansierade ombud för kontantuttag har minskat som en följd av Bankomats etableringar. I fråga om det framtida behovet av stödförordningen gör länsstyrelserna olika bedömningar men ett antal anser att så länge skyldigheterna för kreditinstituten inte tar regional hänsyn finns det ett fortsatt behov av stödförordningen. Riksbanken framför i sin promemoria att stödförordningen och skyldigheterna för kreditinstituten kompletterar varandra då skyldigheterna tillgodoser det övergripande behovet och stödförordningen kan användas för att tillgodose lokala behov.

3.2.3 De statligt finansierade ombudens inverkan på regelefterlevnaden

De statligt finansierade platserna för grundläggande betaltjänster bidrog per den 1 mars 2023 till att 530 personer hade närmare vägvstånd än 25 kilometer till närmaste plats för kontantuttag.

³⁹ Pupos Serviceanalys är en webbaserad tjänst som bygger på Puposplattformen och används för att göra beräkningar på tillgänglighet till kommersiell service.

⁴⁰ I dagsläget får företag som är ombud ersättning för nettokostnaderna för tillhandahållandet, se PTS föreskrifter om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster – PTSFS 2015:1.

Vid samma tidpunkt bidrog den statliga finansieringen till att 3 519 personer hade närmare vägvstånd än 25 kilometer till närmaste plats för dagskasseinsättning. Detta berodde i sin helhet på en plats för dagskasseinsättning i Hammarstrand i Jämtlands län. Den statliga finansieringen på denna plats upphörde dock enligt Länsstyrelsen i Jämtlands län den 31 mars 2023 på grund av att Bankomat etablerat sig på orten.

PTS har frågat de sex kreditinstitut som träffas av skyldigheterna om hur de arbetar för att efterleva betaltjänstlagens krav och om förekomsten av statligt finansierade ombud har påverkat detta arbete. Fem av kreditinstituten har besvarat frågorna.

Tre av kreditinstituten uppger att Bankomat fått ett uppdrag att tillhandahålla platser för kontantuttag och dagskasseinsättningar samt att de genom avtalet har säkerställt tillräckliga uppföljningsrutiner. Ett kreditinstitut uppger att det i Bankomats uppdrag ingår att övervaka och genomföra åtgärder och att förändringar av andra aktörers kontanthantering kan påverka vilka åtgärder som Bankomat föreslår att genomföra. Ett annat av kreditinstituten uppger på motsvarande sätt att det i Bankomats uppdrag ingår bevakning av marknaden och åtgärdsplaner för att säkerställa den lagstadgade täckningsgraden.

Angående frågan om de statligt finansierade ombuden påverkat arbetet med att efterleva kraven svarar ett av kreditinstituten att det pågår ett arbete med att vara oberoende av andra aktörer. Ett annat kreditinstitut uppger att avvecklingen av statliga ombud påverkar genom att mer resurser behöver läggas på att säkerställa att de lever upp till lagkravet över tid och därmed trygga den kollektiva täckningsgraden. Tre av kreditinstituten uppger att de statliga ombuden inte påverkar arbetet varav två hänvisar till Bankomats uppdrag.

Bankomat har på fråga från PTS uppgett att de åtar sig att kontinuerligt bedöma den geografiska tillgängligheten, baserad på gällande lagkrav, avseende uttagstjänster för privatpersoner och deponeringstjänster för företag. I de fall de bedömer att det saknas tillräcklig täckning eller föreligger risk för att brist ska uppstå tar de fram förslag på åtgärder för att kompensera detta.

Bankomat uppger också att de vid förändringar i sin automatpark tar hänsyn till historisk, nuvarande och framtida efterfrågan på deras tjänster. Efterfrågan bedöms såväl ur ett konsumentperspektiv som ur deras kunders perspektiv (de svenska bankerna). Hänsyn tas också till gällande lagkrav avseende geografisk tillgänglighet. De statligt finansierade ombuden påverkar dock inte var Bankomat placerar sina uttags- respektive insättningsautomater.

3.3 Analys av skyldigheternas påverkan på stödförordningen

3.3.1 Skyldigheternas påverkan på tillämpningen av stödförordningen

Syftet med stödförordningen är att staten ska kunna stötta tillgången till grundläggande betaltjänster där marknaden inte tillgodoser behoven. Stödet ska därför endast finansiera platser på de orter där länsstyrelserna bedömer att det inte är sannolikt att någon aktör kommer att etablera sig på kommersiell grund inom rimlig tid.

Som framgår av avsnitt 3.2.3 tar Bankomat, som står för en betydande del av alla nyetableringar i landet, inte hänsyn till var de statligt finansierade platserna finns när de beslutar om utplaceringen av sina insättnings- och uttagsautomater. Detta bekräftas även av att det finns ett flertal fall där Bankomat har etablerat sig på orter där det redan funnits statligt finansierade ombud.⁴¹

Svaren som länsstyrelserna har lämnat på PTS frågor ger inte någon entydig bild av de metoder som används för att bedöma om det är sannolikt att någon etablering på kommersiell grund kommer att ske. PTS bedömer dock, särskilt med beaktande av Bankomats uppgifter ovan, att införandet av skyldigheterna försvårat bedömningen av om det är sannolikt att en etablering på kommersiell grund kommer att ske på en viss plats.

Svårigheterna att bedöma om en kommersiell etablering kommer att ske gör att det finns en risk att statligt stöd används till att finansiera platser där marknaden kommer att tillgodose behovet. Problemen vid bedömningen kan dock komma att minska beroende på i vilken omfattning Bankomat kommer att fortsätta med nyetableringar framöver.

Ett annat problem vid tillämpningen av stödförordningen är svårigheterna att etablera ombud. Det beror bland annat på att antalet aktörer som tillhandahåller tjänster som går att använda för ombudslösningar har minskat. Detta är mest kritiskt för dagskasseinsättningar där det idag endast finns två aktörer⁴², Bankomat och Loomis AB, som erbjuder tjänster som kan användas vid statlig finansiering av ombud. PTS anser att bristen på aktörer är ett problem för effektiviteten av det statliga stödet.

Med anledning av att det endast finns två aktörer kvar vill PTS även uppmärksamma regeringen på att det skulle kunna uppstå en ordning där Bankomat, som för kreditinstitutens räkning bevakar att skyldigheterna efterlevs, samtidigt erhåller statligt stöd för att tillhandahålla vissa platser. Som nämnts ovan ansåg

⁴¹ Detta har skett i till exempel Nordmaling, Liden, Åsele och Vilhelmina.

⁴² Företaget CDSys AB har beslutat att inte längre teckna nya avtal eller förlänga befintliga avtal avseende deras deponeringsskåp. Se Länsstyrelsernas bevakningsrapport 2022, s.170.

Riksbankskommittén i sitt delbetänkande att ett problem med att kreditinstituten får tillgodoräkna sig de statligt finansierade platserna vid bedömningen av om de lever upp till skyldigheterna är att det leder till en otydlig rollfördelning och en indirekt subvention av kostnaderna för att leva upp till lagkraven. I detta sammanhang ska dock nämnas att Bankomat hittills inte har tagit emot något stöd och inte heller indirekt erhållit något sådant, då de statligt finansierade ombuden använt sig av andra aktörers betaltjänstlösningar.

3.3.2 Skyldigheternas påverkan på behovet av stödförordningen

Sedan skyldigheterna trädde ikraft har Bankomat etablerat sig på nya platser för att kreditinstituten ska leva upp till skyldigheterna. Detta har inkluderat platser i glesbygd som varit aktuella för stöd enligt stödförordningen och i vissa fall har Bankomat etablerat sig på orter där det redan har funnits kontanttjänster som finansierats med statligt stöd.

PTS bedömer att behovet av ombudsinsatser för kontantuttag har minskat på grund av införandet av skyldigheterna då gränsvärdet för kontantuttag i betaltjänstförordningen säkerställer att nästan hela befolkningen har närmare än 25 kilometer till närmaste plats för kontantuttag. Det finns dock stora regionala skillnader i landet vilket gör att det fortfarande finns ett, om än begränsat, behov av statlig finansiering. Behovet finns framförallt i de sex nordligaste länen där 89 procent av de som har längre än 25 kilometer till närmaste plats för kontantuttag är folkbokförda.

Införandet av skyldigheterna har även minskat behovet av statlig finansiering av platser för dagskasseinsättningar. På nationell nivå har det skett förbättringar av den geografiska tillgången i relation till de gränsvärden som anges i betaltjänstförordningen. På regional nivå kan PTS konstatera att det har skett förbättringar i nästan alla de län där tillgången var sämst vid införandet av skyldigheterna. PTS noterar även att Bankomat har etablerat sig på samma ort som tre av fem statliga ombud för dagskasseinsättningar, vilket är en indikation på att behovet av statlig stödfinansiering minskar. Samtidigt är gränsen för hur många som får ha längre än 25 kilometer till närmaste plats högre för dagskasseinsättningar än för kontantuttag och i flera fall har kommuner helt saknat en plats för dagskasseinsättning när länsstyrelsen har beviljat stöd. PTS bedömer därför att det fortfarande kan finnas ett behov av statlig finansiering av platser för dagskasseinsättningar. Till skillnad från behovet för kontantuttag bedömer PTS dock att behovet av statlig finansiering av platser för dagskasseinsättningar är mer jämnt fördelat över landet.

PTS anser att stödförordningen kan utgöra ett komplement till skyldigheterna för att möta lokala behov, vilket även framfördes i förarbetena till betaltjänstlagen. PTS vill

dock betona att det i dagsläget etableras få statligt finansierade ombud och att stödet i många fall inte kan komplettera skyldigheterna regionalt.

De stödfinansierade ombuden finns inte nödvändigtvis i de län där tillgången är sämst. Till exempel finns det inte något statligt finansierat ombud för dagskasseinsättningar i Jämtlands län, trots att det i länet är 7,64 procent av befolkningen som har längre än 25 kilometer till närmaste plats. Inte heller i Norrbottens län finns det något ombud⁴³ för dagskasseinsättningar trots att 6,69 procent av befolkningen i länet har längre än 25 kilometer till närmaste plats.

PTS delar länsstyrelsernas bedömning att de främsta anledningarna till varför det är svårt att etablera statligt finansierade ombud är att det finns få incitament och att säkerhetsriskerna avskräcker. Enligt PTS föreskrifter⁴⁴ ska det beviljade stödet motsvara tillhandahållarens redovisade nettokostnader för att tillhandahålla grundläggande betaltjänster. Av konsekvensutredningen till föreskrifterna framgår att PTS, efter att ha rådgjort med länsstyrelsernas referensgrupp, bedömde att en rimlig vinst inte skulle inkluderas i ersättningen. Detta eftersom den ersättning som skulle kunna ges är liten och att en beräkning av rimlig vinst skulle kräva en oproportionerligt stor arbetsinsats av såväl tillhandahållare som länsstyrelser. Mot bakgrund av utvecklingen sedan föreskrifterna trädde ikraft anser PTS dock att det finns skäl att utvärdera om det genom en ändring av de befintliga föreskrifterna är möjligt att underlätta etableringen av statligt finansierade ombud.

⁴³ Tidigare hade dock Norrbottens län fem ombud som använde sig av Kassagirot men inga nya ombud har etablerats sedan dessa ombud avvecklades.

⁴⁴ Post- och telestyrelsens föreskrifter (PTSFS 2015:1) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster.

Bilagor

Bilaga 1 – Tabeller avseende den regionala utvecklingen sedan 2017

Län	Kontantuttag			
	Andel >25 % 2017	Andel >25 % 2023	Förändring 2017-2023	Förändring 2017-2023 Antal personer
Blekinge län	0,00%	0,00%	0,00%	0
Dalarnas län	0,56%	1,18%	0,62%	1813
Gotlands län	0,00%	0,00%	0,00%	0
Gävleborgs län	0,44%	0,80%	0,35%	1026
Hallands län	0,00%	0,00%	0,00%	0
Jämtlands län	2,66%	2,16%	-0,51%	-564
Jönköpings län	0,01%	0,01%	0,00%	13
Kalmar län	0,25%	0,04%	-0,21%	-510
Kronobergs län	0,00%	0,00%	0,00%	-2
Norrbottens län	4,58%	3,02%	-1,56%	-3947
Skåne län	0,00%	0,00%	0,00%	0
Stockholms län	0,04%	0,01%	-0,02%	-493
Södermanlands län	0,02%	0,02%	0,00%	-4
Uppsala län	0,05%	0,04%	-0,01%	-2
Värmlands län	0,45%	0,29%	-0,16%	-427
Västerbottens län	2,49%	2,66%	0,18%	748
Västernorrlands län	0,61%	0,57%	-0,04%	-106
Västmanlands län	0,03%	0,02%	0,00%	-6
Västra Götalands län	0,00%	0,02%	0,02%	270
Örebro län	0,04%	0,03%	0,00%	-10
Östergötlands län	0,09%	0,22%	0,13%	635

Tabell 2, Utveckling av andelen och antalet personer per län med längre än 25 kilometer till närmaste plats för kontantuttag. Befolkning per län baseras på SCBs statistik.

Dagskasseinsättningar

Län	Andel >25 % 2017	Andel >25 % 2023	Förändring 2017-2023	Förändring 2017-2023 Antal personer
Blekinge län	0,09%	0,10%	0,01%	14
Dalarnas län	2,73%	2,44%	-0,29%	-733
Gotlands län	5,01%	2,60%	-2,41%	-1317
Gävleborgs län	2,86%	3,09%	0,23%	739
Hallands län	0,00%	0,03%	0,03%	101
Jämtlands län	11,83%	7,64%	-4,19%	-5092
Jönköpings län	0,31%	0,53%	0,22%	880
Kalmar län	0,68%	1,40%	0,73%	1833
Kronobergs län	0,54%	0,82%	0,28%	634
Norrbottens län	7,32%	6,69%	-0,63%	-1660
Skåne län	0,00%	0,07%	0,07%	975
Stockholms län	0,23%	0,19%	-0,04%	-569
Södermanlands län	0,41%	1,07%	0,66%	2052
Uppsala län	1,08%	1,35%	0,27%	1516
Värmlands län	3,33%	1,60%	-1,73%	-4771
Västerbottens län	6,92%	6,89%	-0,03%	646
Västernorrlands län	7,81%	4,13%	-3,68%	-9134
Västmanlands län	1,32%	0,28%	-1,04%	-2746
Västra Götalands län	0,13%	0,18%	0,05%	976
Örebro län	0,73%	0,46%	-0,26%	-714
Östergötlands län	1,00%	0,94%	-0,06%	-92

Tabell 3, Utveckling av andelen och antalet personer per län med längre än 25 kilometer till närmaste plats för dagskasseinsättning. Befolkning per län baseras på SCBs statistik.