

Svensk kontanthantering

Betänkande av Kontanthanteringsutredningen

Stockholm 2014



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2014:61

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.

ISBN 978-91-38-24160-8

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Norman

Regeringen beslutade den 19 juni 2013 att tillkalla en särskild utredare för att genomföra en översyn av kontanthantering i enlighet med dir. 2013:71.

Till särskild utredare förordnades fr.o.m. den 19 juni 2013 generaldirektören Håkan Hallstedt.

Som experter förordnades fr.o.m. den 3 september 2013 numera avdelningschefen Christina Wejshammar, Riksbanken, avdelningschefen Peter Kvist, Finansinspektionen, länsjuristen Hellenä Bäck, Länsstyrelsen i Stockholm, chefsjuristen Adam Diamant, Revisorsnämnden, avdelningschefen Leif Trogen, Bankföreningen, betalningsansvarige Bengt Nilervall, Svensk Handel, säkerhetskonsulten Dick Malmlund, SäkerhetsBranschen, kanslirådet Ingela Grönquist, Finansdepartementet, ämnesrådet Irja Hed, Justitiedepartementet och departementssekreteraren Sofie Lagerstedt, Näringsdepartementet.

Revisionsdirektören Anna Hultin anställdes som sekreterare fr.o.m. den 19 juni 2013 och hovrättsassessorn Petter Anefur anställdes som sekreterare fr.o.m. den 1 augusti 2013.

Utredningen vill tacka alla som har bidragit i arbetet. Som ofta är fallet har det inte varit möjligt att tillmötesgå alla synpunkter eller förslag som inkommit. Utredningen har möjliggjort för experterna att inkomma med särskilda yttranden.

Utredningen har antagit namnet Kontanthanteringsutredningen.

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande Svensk kontanthantering (SOU 2014:61).

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i augusti 2014.

Håkan Hallstedt

*/Petter Anefur
Anna Hultin*

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	21
1 Författningsförslag.....	27
2 Utredningens uppdrag och arbete	45
2.1 Utredningens uppdrag.....	45
2.2 Utredningens arbete	46
2.3 Bakgrund till uppdraget.....	47
2.4 Utgångspunkter och avgränsningar	47
2.5 Begrepp.....	48
2.6 Annan behandling med kopplingar till kontanthanteringskedjan	48
3 Kontanter i samhället	55
3.1 Vad är kontanthantering?	55
3.2 Sedlar och mynt i omlopp	57
3.3 Användning av kontanter	59
3.4 Priset på kontanter.....	63
3.5 Kontanter i framtiden.....	65

4	Kontantheringen före år 2005	69
4.1	Riksbankens kontanthering i början av 1980-talet	69
4.2	Kontantheringen förändras	69
4.3	Kontantheringen ses över	70
4.3.1	Riksbankens betalningsmedelsavdelning	70
4.3.2	Betalningsmedelsavdelningens förslag	71
4.3.3	Särskilt om kommersiell kontanthering, m.m.	72
4.4	Betalningsmedelsavdelningen delas	72
4.5	Riksbankens verksamhet efter delningen	73
4.6	Pengar i Sverige AB bildas	73
4.6.1	Tillgångar förs över till bolaget	73
4.6.2	Bolagets verksamhet	74
4.6.3	Verksamheten utvecklas inte som förväntat	74
4.7	Kontantheringen ses över på nytt	75
4.8	Svensk kontantförsörjning AB	76
4.8.1	Verksamheten	76
4.8.2	Verksamheten återförs till Riksbanken	77
4.9	Pengar i Sverige AB	77
4.10	Riksbankens försök att sälja bolagen	78
4.11	Merkostnaden för Riksbankens bolagisering	79
4.12	Finansutskottets kritik	80
5	Kontantheringen och dess aktörer	81
5.1	Inledning	81
5.2	Riksbanken	81
5.2.1	Riksbankens verksamhet i stort	81
5.2.2	Riksbankens ansvar för kontantheringen	82
5.2.3	Den princip som numera styr Riksbankens roll i kontantheringen	82
5.2.4	Bakgrunden till systemet med räntekostnadsersättning	83
5.2.5	Riksbankens system för avveckling av betalningar	84

5.2.6	Systemet med räntekostnadsersättning.....	84
5.2.7	Riksbankens roll i kontanthantering.....	86
5.3	Depåägare	88
5.3.1	Det finns numera endast en depåägare.....	88
5.3.2	BDB har rätt till räntekostnadsersättning.....	88
5.3.3	Endast BDB har rätt att lämna in och hämta ut kontanter hos Riksbanken	89
5.3.4	BDB anlitar andra aktörer	90
5.3.5	BDB:s roll i kontanthantering	91
5.3.6	Riksbankens kontroll av BDB:s verksamhet.....	91
5.4	Värdebolagen.....	92
5.4.1	Värdetransportverksamhet m.m.	92
5.4.2	Uppräkningsverksamhet	92
5.4.3	Loomis och Nokas roll i kontanthantering	96
5.4.4	Övriga aktörer.....	96
5.5	Värdetransportverksamhet är lagreglerad.....	96
5.5.1	Auktorisation.....	97
5.5.2	Godkänd personal.....	98
5.5.3	Länsstyrelsens tillsyn.....	99
5.6	Skyddsobjekt	100
5.7	Verksamheten i uppräkningscentralerna är till stor del inte lagreglerad	102
5.7.1	Bevakningslagen är inte tillämplig	102
5.7.2	Lagen (2010:751) om betaltjänster är inte tillämplig.....	103
5.7.3	Lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet är inte tillämplig.....	104
5.7.4	Lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet	104
5.7.5	Kontrollen av den dagliga verksamheten i uppräkningscentralerna	105
5.8	Banker.....	106
5.8.1	Antalet kontantlösa bankkontor ökar.....	106
5.8.2	Bankernas roll i kontanthantering	106
5.8.3	Bankernas verksamhet är lagreglerad.....	107
5.8.4	Särskilt om s.k. bankinstitut	108

5.9	Kontantautomater	108
5.9.1	Ett antal aktörer på marknaden.....	108
5.9.2	Betaltjänstlagen	110
5.9.3	Lagen om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet	111
5.10	Handelns och allmänhetens roll i kontanthantering.....	111
5.11	Länsstyrelserna och Post- och telestyrelsen.....	112
5.12	Penningtvättsregelverket	113
5.13	Särskilt om valutaväxling	115
6	Panaxia	117
6.1	Inledning.....	117
6.2	Panaxiakoncernen.....	117
6.3	Samtliga bolag har försatts i konkurs.....	117
6.4	Bolagens verksamhet.....	118
6.4.1	Panaxia	118
6.4.2	PS	119
6.4.3	PKS	119
6.5	Underskottet i kontanthanteringsverksamheten	121
6.5.1	Kontostrukturen	121
6.5.2	Återredovisningen till kunderna	121
6.5.3	Hur underskottet uppkom	122
6.5.4	Separationsrätt.....	123
6.6	Koncernens kontanthanteringsverksamhet var omfattande.....	123
7	Internationell jämförelse.....	125
7.1	Jämförelse med sex europeiska länder	125
7.2	Centraliserade och decentraliserade system	126
7.3	Skillnader i depåstruktur.....	127
7.4	Kontroll av depåernas verksamhet	135

7.5	Värdebolagens roll i kontanthanteringskedjan	136
7.6	Bankernas roll i kontanthanteringskedjan.....	138
7.7	Jämförelse av regleringar mellan länder	139
8	Utgångspunkter inför övervägandena	143
8.1	Inledning.....	143
8.2	Att kontanthanteringen fungerar utgör ett grundläggande behov för samhället	143
8.3	Det efterfrågas att någon tar ett övergripande ansvar för kontanthanteringen.....	145
8.4	Kontantanvändningen minskar över tid	146
8.5	Bankerna fjärrar sig från kontanthanteringen	146
8.6	Vissa aktörer har svårt att få tag på eller göra sig av med kontanter	147
8.7	Det finns endast en depåägare.....	147
8.7.1	Riksbankens föreskrifter främjar inte konkurrensen	147
8.7.2	Privata depåer förutsätter räntekostnadsersättning	148
8.7.3	Att BDB är ensam depåägare innebär att kontanthanteringskedjan är sårbar	148
8.7.4	Att BDB är ensam depåägare är problematiskt också i övrigt	149
8.8	Loomis och Nokas sköter den operativa kontanthanteringen.....	150
8.8.1	Sammanfattande beskrivning av bolagens kontanthanteringsverksamhet	150
8.8.2	Verksamheten är grundläggande för att kontanthanteringskedjan ska fungera	151
8.9	Är den valda modellen optimal?.....	151
8.10	Slutsatser.....	152
8.10.1	Sådant som faller utanför utredningsuppdraget	152
8.10.2	Sådant som bör ligga till grund för övervägandena ..	153

9	Sedlar och mynt som lagliga betalningsmedel.....	155
9.1	Innebörden av begreppet lagligt betalningsmedel.....	155
9.2	Utländska jämförelser	157
9.3	Bör banker vara skyldiga att ta emot sedlar och mynt?	158
10	Ett övergripande ansvar för kontanthantering.....	161
10.1	Utgångspunkter i fråga om ett övergripande ansvar.....	161
10.2	Vilken myndighet bör väljas?	162
10.3	Riksbankens kontantförsörjningsuppdrag	163
10.3.1	Uppdraget i dagsläget	164
10.3.2	Uppdraget i framtiden	165
10.4	Ett uttryckligt övergripande ansvar för kontanthantering.....	167
10.5	Riksbanken ska följa kontanthantering	169
10.6	Uppgiftsskyldighet.....	170
10.7	Ett råd inrättas	171
11	En lag om viss uppräkningsverksamhet	173
11.1	Behovet av lagstiftning.....	173
11.2	Utgångspunkter.....	174
11.3	Vilken myndighet bör väljas?	174
11.4	Vissa konsekvenser i fråga om normgivning	176
11.5	Tillämpningsområde.....	178
11.5.1	Närmare om tillämpningsområdet.....	178
11.5.2	Vissa undantag från tillämpningsområdet	180
11.5.3	Tillämpningsområdet bör inte begränsas ytterligare.....	181
11.5.4	Uppräkningsverksamhet.....	181
11.6	Tillståndsplikt	181
11.7	Förutsättningar för tillstånd	182

11.8 Villkor för tillstånd	183
11.9 Uppräkningsföretag.....	184
11.10 Krav på ägare och ledning.....	184
11.11 Godkännande av personal	186
11.12 Återkallelse av godkännande, m.m.	188
11.13 Två liknande prövningar	189
11.14 Vissa rörelserregler	189
11.14.1 Återredovisning	190
11.14.2 Sedlar och mynt ska hållas avskilda	192
11.15 Sundhetskrav	194
11.16 Uppdragsavtal	196
11.17 Register	197
11.18 Tillsyn	198
11.19 Upplysningar och undersökningar	199
11.20 Grundläggande bestämmelse om ingripanden	200
11.21 Ingripande när personer i ledande ställning inte uppfyller kvalifikationskraven.....	201
11.22 Återkallelse av tillstånd av andra skäl än misskötsamhet	203
11.23 Avveckling av verksamheten	204
11.24 Sanktionsavgift.....	204
11.25 Förseningsavgift.....	206
11.26 Betalning av sanktions- eller förseningsavgift.....	206
11.27 Ingripande mot den som saknar tillstånd	207
11.28 Redovisning och revision.....	208
11.28.1 Redovisning	208
11.28.2 Revision.....	210
11.29 Vite.....	213

11.30	Avgifter till Riksbanken.....	213
11.31	Bemyndiganden.....	214
11.32	Överklagande.....	215
12	Sekretessfrågor.....	217
12.1	Riksbanken.....	217
12.2	Rådet för kontanthantering.....	219
12.3	Övrigt.....	220
13	Andra frågor.....	221
13.1	Inledning.....	221
13.2	Statens ansvar m.m.....	221
13.3	Tillämpningsområde och behovet av utvärdering.....	222
13.4	Revision och obestånd.....	223
14	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	225
15	Konsekvenser av utredningens förslag.....	227
15.1	Inledning.....	227
15.2	Konsekvenser för staten.....	228
15.2.1	Riksbankens övergripande ansvar.....	228
15.2.2	Tillsyn av uppräkningsverksamhet.....	229
15.3	Konsekvenser för näringslivet.....	231
15.3.1	Ansökningsavgift för tillstånd.....	232
15.3.2	Årlig avgift för tillsyn.....	233
15.3.3	Kostnad för ökad administrativ börda.....	235
15.3.4	Konkurrenshämmande effekter.....	236
15.4	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	236
15.5	Konsekvenser för enskilda.....	237

16 Författningskommentar	241
Särskilt yttrande	263
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2013:71.....	269
Bilaga 2 Intressenter.....	279
Bilaga 3 Kartläggning av kontanthantering i andra länder.....	281

Sammanfattning

Kontanthanteringsutredningen har haft till uppgift att se över regelverket för kontanthantering i Sverige, att kartlägga kontanthanteringsprocessen och att därigenom identifiera eventuella brister. Utifrån kartläggningen föreslår utredningen dels att Riksbanken får det övergripande ansvaret för kontanthantering i Sverige, dels ny lagstiftning för att reglera uppräkningsverksamheten och ställa krav på den.

Kontanthanteringskedjan

Samhället är beroende av en fungerande kontanthantering

Trots att nya betalformer utvecklas och användningen av betalkort ökar är samhället fortfarande beroende av att kontanthantering fungerar. Samhället förses med kontanter genom den s.k. kontanthanteringskedjan. Kedjan består av ett antal aktörer, såväl offentliga som privata, som på ett eller annat vis bidrar till att göra det möjligt för allmänhet och företag att få tillgång till och använda sig av kontanter.

Kontanthanteringskedjan består av både offentliga och privata aktörer

Kontanthanteringskedjan består primärt av Riksbanken, BDB Bankernas Depå AB (BDB), företag som tillhandahåller kontantautomater samt s.k. värdebolag, som bl.a. hämtar, lämnar och kontrollräknar kontanter samt sätter in behållning på kunders konto. I ett vidare perspektiv ingår också myndigheter, såsom Finansinspektionen och länsstyrelserna, samt privata aktörer, såsom banker

och handeln. Kedjan har både sin början och sitt slut hos Riksbanken, som har ensamrätt att ge ut och makulera sedlar och mynt.

Privata aktörer står för distribution och depåer

Sedan Riksbanken omstrukturerade sin kontanthantering i mitten av 2000-talet har privata aktörer i allt väsentligt tagit över distributionen av kontanter, och privata depåer för lagring av kontanter har växt fram. Riksbanken har dragit ned på antalet egna depåer runt om i landet, och har numera endast en depå kvar för utlämning av sedlar samt mottagning av s.k. säsongsoverskott och obrukbara sedlar för makulering. Mynten hanteras av en privat aktör på uppdrag av Riksbanken.

Brister i kontanthanteringskedjan

Kontanthanteringskedjan fungerar, men är sårbar

Kontanthanteringskedjan fungerar i huvudsak väl och den fyller en viktig funktion i samhället. Dock visar den händelse som inträffade hösten 2012 med Panaxiabolagens konkurser att kontanthanteringskedjan är sårbar och att störningar i kedjan skapar problem för både enskilda och näringslivet.

Ingen aktör har övergripande ansvar

Kontanthanteringsområdet är brett med många aktörer involverade, såväl offentliga som privata. Det är dock ingen av dessa aktörer som har ett tydligt övergripande ansvar för kontanthanteringen. Med många aktörer involverade och flera myndigheter för tillsyn och kontroll är det svårt att skapa sig en bild av hur väl systemet fungerar, och framför allt svårt att fånga upp tidiga signaler på eventuella missförhållanden.

För att säkerställa att kontanthanteringskedjan är välfungerande, effektiv och säker konstaterar utredningen att det krävs att någon av de berörda myndigheterna tar ett övergripande ansvar för att följa utvecklingen på området och tidigt fånga upp signaler på eventuella problem eller svagheter.

Uppräkningsverksamheten står inte under tillsyn

Uppräkningsverksamheten (se exempelvis avsnitten 5.4.2 och 11.1) utgör en viktig länk för att övriga delar i kontanthanteringskedjan ska fungera väl. Det är där som t.ex. handelns dagskassor bestående av kontanter räknas upp, och via elektroniska överföringar sätts in på respektive handlares konto.

Det är värdebolag som hämtar dagskassor för uppräknings och det är de två dominerande värdebolagen på den svenska marknaden som bedriver uppräkningsverksamhet avseende både sedlar och mynt.

En betydande del av det totala kontantflödet i samhället går genom värdebolagens uppräkningsverksamhet. Att denna del i kontanthanteringskedjan fungerar väl är därför viktigt, både för näringsidkare och för samhället i stort. Det har emellertid framkommit att uppräkningsverksamheten i allt väsentligt är oreglerad och att den därmed inte heller står under någon tillsyn. Problemet med detta är framför allt att samhället saknar instrument för att tidigt fånga upp signaler om missförhållanden i verksamheten. Att en viktig del av kontanthanteringskedjan är oreglerad och inte står under någon form av tillsyn anser utredningen vara en brist, med tanke på verksamhetens betydelse för såväl näringslivet som för samhället i stort.

Sedlar och mynt som lagliga betalningsmedel

Kontanthanteringskedjan fungerar även om banker inte tar emot kontanter

Utredningen har inte haft i uppdrag att se över sedlars och mynts rättsliga ställning. Dock går det inte att bortse ifrån att en situation som innebär att t.ex. banker, till skillnad från i dag, skulle vara skyldiga att ta emot kontanter skulle få stor inverkan på landets kontantförsörjning och kontanthanteringskedjan. Det råder inte heller något tvivel om att ställningstaganden i den riktningen skulle få stor inverkan på utredningens övriga överväganden och förslag. Utredningen har emellertid gjort bedömningen att en heltäckande kontanthanteringskedja kan uppnås utan att det krävs att banker och finansiella institut ska vara skyldiga att ta emot kontanter.

Ett övergripande ansvar för kontanthantering

Utredningen föreslår att Riksbanken får ett övergripande ansvar

Utredningen föreslår att Riksbanken ska ha det övergripande ansvaret för kontanthantering i Sverige.

Med de förslag utredningen lämnar är avsikten att det ska vara tydligt att Riksbanken i sitt agerande alltid måste beakta att den i någon mening har det yttersta ansvaret för kontanthantering i landet. I händelse av extraordinära situationer bör Riksbanken hålla sig nogsamt informerad, överväga olika åtgärder och – vid behov – agera.

Det anförda ska inte uppfattas som att det är otänkbart att Riksbanken agerar i annat än extraordinära situationer. Riksbanken bör överväga att agera så fort den bedömer att en eller flera åtgärder från dess sida skulle förbättra kontanthantering i något avseende av väsentlig betydelse. Det är inte uteslutet att det i en given situation kan finnas skäl för Riksbanken att ta på sig ett mer omfattande operativt ansvar för kontanthantering än vad som är fallet i dag. Riksbanken måste givetvis väga nyttan av varje åtgärd mot kostnaderna för denna och mot konsekvenserna i övrigt.

Riksbanken bör följa och rapportera utvecklingen

I det övergripande ansvaret lägger utredningen vidare ett ansvar för att följa och årligen till riksdagens finansutskott rapportera om utvecklingen på kontanthanteringsområdet. Till Riksbankens övergripande ansvar bör också höra att minst två gånger per år samla de mest centrala myndigheterna på kontanthanteringsområdet i ett råd för kontanthantering, för utbyte av information om kontanthantering.

Företag som står under tillsyn av Finansinspektionen eller Riksbanken, samt myndigheter som ingår i rådet för kontanthantering, blir enligt utredningens förslag skyldiga att lämna de uppgifter till Riksbanken som Riksbanken behöver för att kunna följa kontanthantering i landet.

Ny lag om uppräkningsverksamhet

Utredningen föreslår en ny lag som ställer krav på uppräkningsverksamheten

Utredningen föreslår en ny lag om viss uppräkningsverksamhet. Lagen tar sikte på yrkesmässig verksamhet som består i att räkna, äkthetskontrollera eller kvalitetssortera svenska sedlar eller mynt, eller i att vidta annan därmed sammanhängande åtgärd. Lagen gäller dock endast den som tar emot sådana sedlar eller mynt med ett huvudsakligt syfte att utföra någon av de angivna åtgärderna.

Lagen innebär bl.a. att det krävs tillstånd för att få driva uppräkningsverksamhet och att vissa krav ställs på ägare, ledning och personal samt på verksamheten som sådan. Konsekvensen av lagen är att nya och i vissa avseenden långtgående krav ställs på den nyss nämnda uppräkningsverksamheten (se avsnittet ovan med rubriken Brister i kontanthanteringskedjan). Utredningen föreslår att Riksbanken ska hantera de myndighetsuppgifter som följer av den nya lagen. Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2015.

Utredningens uppdrag och utgångspunkter

Utredningen har gjort en bred översyn

Kontanthanteringsutredningen har fått i uppdrag att göra en översyn av regelverket för kontanthantering i Sverige. Uppdraget ska genomföras utifrån ett helhetsperspektiv, och omfatta hela kontanthanteringskedjan och dess aktörer. Detta inbegriper bland annat att kartlägga kontanthanteringens alla moment och aktörer, samt att identifiera brister i regelverket.

I uppdraget ingår att analysera kontanthanteringens före och efter den omstrukturering Riksbanken beslutade år 2004. Utredningen har också fått i uppdrag att analysera och dra slutsatser av hur motsvarande regelverk för kontanthantering är utformat i andra länder.

Utredaren ska ta ställning till om det är lämpligt att även fortsättningsvis låta delar av kontanthanteringens hanteras av den privata sektorn, eller om staten åter bör ta på sig ansvaret för hela eller delar av kontanthanteringens. Vidare ska utredaren analysera och överväga huvudmannaskap för kontanthanteringens, och lämna förslag på lämplig myndighet som ska ha det övergripande ansvaret

samt utarbeta de författningsförslag som behövs för att säkerställa ett heltäckande regelverk för kontanthantering.

Utredningen har sett över hanteringen, inte tillgången

Utredningsuppdraget omfattar inte att se över allmänhetens tillgång till kontanter eller dess möjligheter att använda sig av kontanter i samhället. Utredningsuppdraget omfattar inte heller att se över vilka fysiska eller tekniska krav som bör kunna ställas på lokaler och säkerhet etc. i depåverksamheten eller i transport- och uppräkningsverksamheten.

Utgångspunkten är att kedjan ska vara fungerande, effektiv och säker

Utredningen har i sitt arbete utgått från att kontanter kommer att användas även fortsättningsvis, åtminstone inom en överskådlig framtid. Förslagen som utredningen lämnar utgår därför från att det är grundläggande att kontanthanteringskedjan är välfungerande, effektiv och säker.

Summary

The Inquiry on Cash Handling (Kontanthanteringsutredningen) has been assigned to review the regulations governing cash handling in Sweden, with surveying the processes involved in cash handling, and with identifying any flaws encountered in doing so. Based on the conclusions drawn from this survey, the inquiry proposes first that the Swedish Central Bank (the Riksbank) be given overall responsibility for cash handling in Sweden, and second that new legislation be passed in Sweden to regulate and place demands on the cash processing industry.

The Cash Handling Flow

Society Depends on Efficient Cash Handling

Although new means of payment are being developed, and the use of debit cards is increasing, society is still very much dependent on an efficient handling of cash. Cash is distributed to society through the "cash handling flow". This involves a number of agencies, public as well as private, that all contribute in some way or other to make cash available for use by the general public and by businesses.

The Cash Handling Flow Includes Both Public and Private Agencies

The main entities within the cash handling flow are the Riksbank, the depot owner BDB Bankernas Depå AB (BDB), companies that supply cash machines or ATM:s, and cash-in-transit companies, whose services include collecting, delivering, and counting cash, as well as depositing counted cash to their customers' accounts. On a broader view, this field also includes government agencies, such as

The Swedish Financial Supervisory Authority (Finansinspektionen) and the County Administrative Boards (Länsstyrelser), as well as private agencies, such as banks and retail companies. The flow starts and ends with the Riksbank, which has been granted the exclusive right to distribute or destroy banknotes and coins.

Private Contractors Handle Distribution and Depots

Since the Riksbank restructured its cash handling activities in the mid-2000s, private contractors have essentially taken over the distribution of cash, and private cash depots have emerged. The Riksbank reduced the number of its depots, and today it operates just one depot for the distribution of banknotes and reception of seasonal surplus and banknotes that are to be destroyed after having been taken out of circulation. Coins are handled by a private contractor on the Riksbank's behalf.

Flaws in the Cash Handling Flow

The Cash Handling Flow Works, yet is Vulnerable

Generally speaking, the cash handling flow functions well, and performs an important role in society. However, the incident that occurred during the fall of 2012, when the Panaxia companies went bankrupt, revealed a vulnerability in the cash handling flow, in that disruptions of the flow cause problems, both for individuals and for businesses.

No Agency with Overall Responsibility

Cash handling is a vast field, which involves many different agencies, both public and private. However, no single one of these agencies is clearly in possession of an overall responsibility for cash handling. It's difficult to get an idea of how well the system works because of the many players involved, and the fact that several government agencies are involved in its supervision and control. It's particularly difficult to detect early signs of potential misconduct.

In order to safeguard the function, efficiency, and safety of the cash handling flow, the inquiry concludes that it will be necessary for

one of the government agencies involved to take overall responsibility for monitoring progress within the field and detecting signs of potential issues or vulnerabilities.

The Cash Processing Industry is Unregulated

Cash processing (for examples, see sections 5.4.2 and 11.1) is vital for the functioning of the other parts of the cash handling flow. This is where the cash from retail is counted after each day of business, and is then deposited to the accounts of the various retailers.

Cash-in-transit companies pick up the daily cash deposits for processing, and the two major cash-in-transit companies on the Swedish market also offer processing of both banknotes and coins.

A significant portion of the total cash flow in society moves through the cash processing activities of the cash-in-transit companies. Therefore, it is important both to the retail business operators and to society in general that this stage of the cash handling flow works as it should. However, it has been revealed that cash processing is essentially unregulated, and thus under no supervision. The main problem with this is that society lacks instruments for early detection of signs of misconduct in the industry. The inquiry considers it a serious flaw that such an important stage of the cash handling flow be unregulated and unsupervised, especially in light of the importance of this industry, both to the business sector and to society in general.

Banknotes and Coins as Legal Tender

The Cash Handling Flow can Function even though Banks aren't Taking Cash

This inquiry has not been tasked with any review of the legal status of banknotes and coins. However, one cannot disregard the fact that in any situation where banks, for example, were placed under a legal obligation to accept cash (unlike today), we would see great effects on the cash distribution and the cash handling flow within the country. There is also no doubt that any statement of intent in that direction would have a great impact on the other considerations and proposals of the inquiry. However, the inquiry

has come to the conclusion that a comprehensive cash handling flow can be achieved without any need for obliging banks and financial institutions to accept cash.

Overall Responsibility for Cash Handling

The Inquiry Proposes that the Riksbank be Given Overall Responsibility

The inquiry proposes that the Riksbank be given overall responsibility for cash handling in Sweden.

The intent of the proposals made by the inquiry is to make it clear that the Riksbank must always act with awareness of the fact that it is in some regard the final authority on cash handling in the country. In the event of extraordinary situations, the Riksbank should stay well-informed, consider options for actions, and take action as it becomes necessary.

This is not to be understood to mean that it would be inconceivable for the Riksbank to act in other circumstances than extraordinary ones. The Riksbank is to consider taking action as soon as it estimates that one or several actions that it could perform would improve cash handling in some significant regard. It cannot be ruled out that some given situation might provide reason for the Riksbank to take on a more extensive and operative role in cash handling than it performs today. The Riksbank will, naturally, have to weigh the utility of any action against its cost and other consequences.

The Riksbank Should be Monitoring Developments and Reporting on Them

The inquiry proposes adding to overall responsibility the duty of monitoring and giving yearly reports to Finansutskottet (the Committee on Finance in the Swedish Parliament) on developments within the field of cash handling. The Riksbank's overall responsibility will also involve summoning those agencies most involved in the field of cash handling to meet in a cash handling council, where information about cash handling can be exchanged.

Any companies supervised by The Swedish Financial Supervisory Authority or the Riksbank, as well as any government agencies that

participate in the cash handling council, will, under the proposals of the inquiry, be obligated to pass on to the Riksbank any data that the Riksbank requires to monitor cash handling within the country.

New Law Concerning Cash Processing

The Inquiry Proposes a New Law to Impose Regulations on Cash Processing

The inquiry proposes a new law in regards to specific kinds of cash processing. This legislation is directed at professional activities involving counting, authentication, or sorting by quality of Swedish banknotes or coins, or performing some other action related to them. However, this law will only apply to those who receive these banknotes or coins mainly for the purpose of performing one of these indicated activities.

Among other things, this law will require that cash processing businesses have a permit, and that other specific requirements be made of the owners, management and staff, and the business itself. The effects of the law will be that new, and in some cases very strict, demands will be placed on businesses involved with cash processing of the kinds just mentioned (see the section "Flaws in the Cash Handling Flow" above). The inquiry proposes that the Riksbank be given the official duties that the new law will necessitate. This law is proposed to take effect on July 1st of 2015.

The Mission Statement and Premises of the Inquiry

The Inquiry has Performed a Broad Review

The Cash Handling Inquiry was assigned with performing a review of the cash handling regulations in place in Sweden. This was to be performed on a holistic level, and to involve the entire cash handling flow and the agents within it. This included surveying all of the processes and agents in the field of cash handling, as well as identifying any flaws in the set of regulations.

The mission included performing an analysis of cash handling before and after the restructuring that the Riksbank underwent in 2004. The inquiry was also tasked with analysing and drawing

conclusions from the corresponding regulations followed in other countries.

The inquiry was to determine whether it is appropriate to let parts of the cash handling system remain managed by private companies, or whether the state ought to reclaim responsibility for all or certain parts of the cash handling system. As well as this, the inquiry was asked to analyse and consider the matter of final authority over cash handling, and suggest a suitable agency to be given overall responsibility, as well as develop the proposals for legislation necessary for ensuring that a comprehensive set of regulations for cash handling can be established.

The Inquiry has Examined Handling, not Supply

The Inquiry's given assignment does not include estimating the general public's access to cash, or their opportunities to use cash within society. The Inquiry's given assignment also does not include any examination of the physical and technical demands that should be made regarding the premises, security and so on at the depots and within the cash-in-transit and cash processing industries.

The Basic Premise is that the Flow is to be Functional, Efficient, and Safe

The inquiry's efforts have been guided by the basic assumption that cash will continue to be used, at least for the foreseeable future. Thus, the proposals made by the inquiry are all based on the premise that the cash handling flow is to be functional, efficient, and safe.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2015:000) om viss uppräkningsverksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om yrkesmässig uppräkningsverksamhet som består i att räkna, äkthetskontrollera eller kvalitets-sortera svenska sedlar eller mynt eller i att vidta annan därmed sammanhängande åtgärd. Lagen gäller endast den som tar emot sådana sedlar eller mynt med ett huvudsakligt syfte att utföra någon av de angivna åtgärderna.

Lagen gäller inte för uppräkningsverksamhet som drivs av

1. Sveriges riksbank,
2. annan statlig eller kommunal myndighet,
3. den som driver bank- eller finansieringsrörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, eller
4. den som hanterar endast mynt.

Tillståndsplikt

2 § För att driva uppräkningsverksamhet enligt denna lag krävs tillstånd av Riksbanken.

Förutsättningar för tillstånd

3 § Tillstånd till verksamhet enligt denna lag ska ges om

1. sökanden bedöms ha den insikt, erfarenhet och organisation som krävs för att driva den planerade verksamheten på lämpligt sätt,
2. det finns skäl att anta att den planerade verksamheten inte kommer att drivas av någon som avses i 6 § första stycket, och
3. det finns skäl att anta att den planerade verksamheten kommer att drivas i enlighet med denna lag och andra författningar som reglerar sökandens verksamhet.

Villkor för tillstånd

4 § Riksbanken får när ett tillstånd enligt denna lag ges eller under tillståndets giltighetstid besluta om de villkor som behövs för att trygga uppräkningsverksamheten som avses i 1 § första stycket.

Definition av uppräkningsföretag

5 § Med uppräkningsföretag avses den som har tillstånd att driva verksamhet enligt denna lag.

Krav på ägare och ledning

6 § Den som i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet får inte driva verksamhet som är tillståndspliktig enligt 2 §. För en juridisk person gäller detta förbud den som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller ingår i dess ledning.

Med kvalificerat innehav avses ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet beräknat på det sätt som anges i 1 kap. 5 a § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget.

När ett uppräkningsföretag får kännedom om att förändringar har skett i den krets som anges i första stycket, ska företaget genast anmäla förändringen till Riksbanken. Om en juridisk person har ett

kvalificerat innehav i företaget, ska den juridiska personen genast anmäla ändringar av vilka som ingår i dess ledning till Riksbanken.

Godkännande av personal

7 § Den som hos ett uppräkningsföretag ägnar sig åt uppräkningsverksamhet enligt 1 § första stycket ska vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet och lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Kravet på godkännande gäller också den som ingår i ledningen i en juridisk person med tillstånd enligt denna lag.

8 § Prövning som avses i 7 § görs av Riksbanken, minst en gång varje år.

Vid Riksbankens prövning av en persons laglydnad och medborgerliga pålitlighet ska uppgifter som avses i 21 § 2 säkerhetskyddslagen (1996:627) inhämtas. Därvid ska 19, 24-26 och 28 §§ säkerhetskyddslagen och 29, 31-33 och 43 §§ säkerhetskyddförordningen (1996:633) tillämpas.

Ett godkännande enligt 7 § får begränsas till viss tid, om det finns särskilda skäl.

Sundhet

9 § Ett uppräkningsföretag ska driva verksamheten enligt denna lag på ett sätt som är sunt.

Vissa rörelseregler

10 § Ett uppräkningsföretag ska se till att den som lämnat giltiga svenska sedlar eller mynt för uppräkningsverksamhet enligt 1 § första stycket får motsvarande nominella belopp insatt på anvisat konto så snart som möjligt och senast inom tre bankdagar, räknat från det att sedlarna eller mynten har kommit till den plats där sådan verksamhet som avses i 1 § första stycket utförs. Beloppet som sätts in får dock understiga det nominella i den mån det följer av skriftligt avtal med den som lämnat sedlarna eller mynten.

Tidsgränsen enligt första stycket gäller inte om

1. sedlarna eller mynten lämnats i en automat som utför någon av de åtgärder som avses i 1 § första stycket, och
2. en längre tidsgräns följer av skriftligt avtal med den som lämnat sedlarna eller mynten.

Företaget får dröja med att se till att insättningen sker i förhållande till vad som följer av första eller andra stycket, om det finns särskilda skäl.

Företaget ska varje månad rapportera sådana fall som avses i tredje stycket till Riksbanken.

11 § Till dess skyldigheten enligt 10 § är fullgjord ska ett uppräkningsföretag hålla sedlar eller mynt som avses där avskilda från egna tillgångar.

Uppdragsavtal

12 § Ett uppräkningsföretag får uppdra åt någon annan att utföra visst arbete eller vissa operativa funktioner som ingår i företagets verksamhet enligt denna lag. Företaget ska anmäla sådana uppdragsavtal till Riksbanken.

Uppdrag åt någon annan att utföra sådana funktioner som är av väsentlig betydelse för verksamheten får ges bara om uppräkningsföretaget ansvarar för att

1. verksamheten drivs av uppdragstagaren under kontrollerade och säkerhetsmässigt betryggande former, och
2. uppdraget inte väsentligt försämrar Riksbankens möjligheter att övervaka att uppräkningsföretaget följer de regler som gäller för verksamheten.

Register

13 § Riksbanken får föra separata register med hjälp av automatisk behandling över

1. uppräkningsföretag, och
2. personer som provas enligt 7 §.

Registret enligt första stycket 2 får innehålla namn, personnummer, samordningsnummer och adress samt uppgift om utfallet av prövningen.

Registret enligt första stycket 2 får innehålla personuppgifter som anges i 13 och 21 §§ personuppgiftslagen (1998:204) om uppgifterna har inhämtats eller lämnats för prövning enligt 7 §.

Tillsyn

14 § Riksbanken har tillsyn över uppräkningsföretag. Tillsynen omfattar att företagets verksamhet drivs enligt

1. denna lag, och
2. andra författningar som reglerar verksamheten.

Upplysningar från och undersökningar hos ett uppräkningsföretag

15 § Ett uppräkningsföretag ska lämna Riksbanken de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som myndigheten begär.

16 § Ett uppräkningsföretag ska till Riksbanken så snart som möjligt och senast inom en vecka anmäla när

1. en person som godkänts enligt 7 § lämnar sin anställning eller sitt uppdrag hos företaget, eller
2. det står klart att en person, som efter ansökan av företaget har godkänts eller är föremål för prövning hos Riksbanken, inte kommer att påbörja någon anställning eller något uppdrag hos företaget.

17 § Riksbanken får genomföra undersökning hos ett uppräkningsföretag. En sådan undersökning ska göras så snart det finns anledning till det, dock minst en gång varje år.

Upplysningar från och undersökningar hos andra än uppräkningsföretag

18 § Om ett uppräkningsföretag ingår i en koncern ska de övriga företagen i koncernen lämna Riksbanken de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som myndigheten behöver för sin tillsyn över uppräkningsföretaget.

19 § Den som har fått i uppdrag av ett uppräkningsföretag att utföra visst arbete eller vissa operativa funktioner ska lämna Riksbanken de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som myndigheten begär.

Riksbanken får genomföra undersökning hos uppdragstagaren, om det behövs för tillsynen över uppräkningsföretaget.

Ingripanden mot uppräkningsföretag, m.m.

20 § Om ett uppräkningsföretag åsidosätter sina skyldigheter enligt denna lag eller andra författningar som reglerar företagets verksamhet, ska Riksbanken ingripa.

Riksbanken ska då utfärda ett föreläggande att inom viss tid begränsa verksamheten, minska riskerna i den eller vidta någon annan åtgärd för att komma till rätta med situationen, ett förbud att verkställa beslut eller en anmärkning. Om överträdelsen är allvarlig ska företagets tillstånd återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas.

Riksbanken får avstå från ingripande om en överträdelse är ringa eller ursäktlig, om företaget gör rättelse eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot företaget och dessa åtgärder bedöms tillräckliga.

21 § Riksbanken ska när en anmälan enligt 6 § tredje stycket kommer in, och därutöver minst en gång varje år, kontrollera att villkoret i 6 § första stycket är uppfyllt.

Om verksamheten drivs av en fysisk person och om villkoret inte är uppfyllt, får Riksbanken återkalla uppräkningsföretagets tillstånd.

Om verksamheten drivs av en juridisk person och om villkoret inte är uppfyllt, får Riksbanken förelägga den juridiska personen att göra rättelse. Om rättelse inte görs får Riksbanken återkalla uppräkningsföretagets tillstånd.

Om det är en innehavare som avses i 6 § andra stycket som inte uppfyller villkoret i 6 § första stycket, får Riksbanken förelägga innehavaren att avyttra så stor del av aktierna eller andelarna att innehavet därefter inte är kvalificerat eller, om innehavaren är en juridisk person, att byta ut den i dess ledning diskvalificerade personen.

22 § Riksbanken får återkalla ett godkännande enligt 7 § när det inte längre finns förutsättningar enligt denna lag för godkännandet eller när det i övrigt finns särskild anledning till återkallelse. Riksbanken ska återkalla ett godkännande när den som godkännandet avser har lämnat sin anställning eller sitt uppdrag hos ett uppräkningsföretag.

Ett beslut om återkallelse av ett godkännande gäller omedelbart, om inte annat förordnas.

23 § Riksbanken ska återkalla ett uppräkningsföretags tillstånd om företaget

1. har fått tillståndet genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat otillbörligt sätt,

2. inte inom ett år från det tillstånd beviljades har börjat driva sådan verksamhet som tillståndet avser,

3. under en sammanhängande tid av sex månader inte har drivit sådan verksamhet som tillståndet avser,

4. har förklarat sig avstå från tillståndet,

5. har överlåtit hela sin verksamhet, eller

6. har försatts i konkurs eller om beslut har fattats om att företaget ska tvångslikvideras.

I fall som avses i första stycket 1-3 får i stället varning meddelas, om det är tillräckligt.

24 § Om tillståndet återkallas, får Riksbanken besluta om hur avvecklingen av verksamheten enligt denna lag ska ske.

Ett beslut om återkallelse får förenas med förbud att fortsätta verksamheten.

Ingripande mot den som saknar tillstånd

25 § Om någon driver verksamhet enligt denna lag utan att vara berättigad till det, ska Riksbanken förelägga denne att upphöra med verksamheten. Riksbanken får besluta hur avvecklingen av verksamheten ska ske.

Riksbanken får förelägga den som driver verksamheten att lämna de upplysningar om verksamheten som Riksbanken behöver för att bedöma om lagen är tillämplig på viss verksamhet.

Sanktionsavgift

26 § Om ett uppräkningsföretag har fått anmärkning eller varning enligt 20 §, får Riksbanken besluta att företaget ska betala en sanktionsavgift.

Avgiften tillfaller staten.

27 § Sanktionsavgiften ska uppgå till lägst 5 000 kronor och högst 50 miljoner kronor. Avgiften får inte överstiga tio procent av företagets omsättning det närmast föregående räkenskapsåret.

Om överträdelsen har skett under företagets första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får omsättningen uppskattas.

För ett företag som driver också annan verksamhet än den tillståndspliktiga enligt denna lag ska omsättningen enligt första stycket avse endast uppräkningsverksamheten.

28 § När sanktionsavgiftens storlek beslutas, ska särskild hänsyn tas till hur allvarig den överträdelse är som föranlett anmärkningen eller varningen och till hur länge överträdelsen har pågått.

Förseningsavgift

29 § Om ett uppräkningsföretag inte i tid lämnar de upplysningar som Riksbanken begär med stöd av 4 eller 15 §, får myndigheten besluta att företaget ska betala en förseningsavgift på högst 100 000 kronor.

Avgiften tillfaller staten.

Verkställighet av sanktionsavgift och förseningsavgift

30 § Sanktionsavgiften eller förseningsavgiften ska betalas till Riksbanken inom trettio dagar efter det att beslutet om att ta ut avgiften har vunnit laga kraft eller den längre tid som anges i beslutet.

31 § Riksbankens beslut om sanktionsavgift eller förseningsavgift får verkställas enligt utskökningsbalkens bestämmelser, om avgiften inte har betalats inom den tid som anges i 30 §.

Om sanktionsavgiften eller förseningsavgiften inte betalas i tid, ska Riksbanken lämna den obetalda avgiften för indrivning.

Bestämmelser om indrivning av statliga fordringar finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

32 § En sanktionsavgift eller förseningsavgift faller bort i den utsträckning verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet att ta ut avgiften vann laga kraft.

Revision

33 § Ett uppräkningsföretag ska ha minst en revisor som utses av företaget. Bara den som är auktoriserad eller godkänd revisor får vara revisor. Minst en revisor ska vara auktoriserad revisor.

34 § Riksbanken har rätt att förordna en eller flera revisorer att, tillsammans med uppräkningsföretagets övriga revisorer, delta i revisionen av företaget. Minst en av de av Riksbanken förordnade revisorerna ska vara auktoriserad revisor. Riksbanken får när som helst återkalla ett sådant förordnade och utse en ny revisor.

Revisorn har rätt till skäligt arvode från företaget för sitt arbete. Storleken på arvodet bestäms av Riksbanken.

Riksbanken ska utfärda en instruktion för en revisor som förordnats av myndigheten. En revisor som förordnats av Riksbanken ska oavsett stämmans anvisningar följa den instruktion som myndigheten har utfärdat.

35 § En revisor eller en särskild granskare ska omedelbart rapportera till Riksbanken om han eller hon vid fullgörandet av sitt uppdrag i ett uppräkningsföretag får kännedom om förhållanden som

1. kan utgöra en väsentlig överträdelse av någon författning som reglerar företagets verksamhet,

2. kan påverka företagets fortsatta drift negativt, eller

3. kan leda till att revisorn avstyrker att balansräkningen eller resultaträkningen fastställs eller till anmärkning enligt 9 kap. 33 eller 34 § aktiebolagslagen (2005:551), 8 kap. 13 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, eller 29 eller 30 § revisionslagen (1999:1079).

Revisorn och den särskilde granskaren har en motsvarande rapporteringsskyldighet om han eller hon får kännedom om förhållanden som avses i första stycket vid fullgörande av uppdrag i upp-

räkningsföretagets moderföretag eller dotterföretag eller i ett företag som har en likartad förbindelse med uppräkningsföretaget.

Vite

36 § Riksbankens föreläggande eller förbud enligt denna lag får förenas med vite.

Avgifter

37 § Uppräkningsföretag ska bekosta Riksbankens verksamhet enligt denna lag med avgifter.

Riksbanken får ta ut avgifter för prövning av ansökningar och anmälningar samt för tillsyn enligt denna lag.

Bemyndiganden

38 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. hur kravet på sundhet som avses i 9 § kan uppfyllas, och
2. sådana avgifter som avses i 37 §.

Upplyningsbestämmelse

39 § Den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen meddela föreskrifter om verkställigheten av denna lag.

Överklagande

40 § Riksbankens beslut enligt 25 § andra stycket får inte överklagas.

Riksbankens beslut i övrigt enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller dock inte beslut i ärenden som avses i 20 § första stycket 5 förvaltningslagen (1986:223).

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Riksbanken får bestämma att ett beslut om förbud, föreläggande eller återkallelse ska gälla omedelbart.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.
 2. Ingripanden mot uppräkningsföretag enligt denna lag får endast avse handlingar eller underlåtenheter som har inträffat efter ikraftträdandet.
 3. Om ett företag som vid ikraftträdandet bedriver uppräkningsverksamhet före utgången av oktober 2015 ger in en ansökan om att få bedriva verksamhet enligt de nya bestämmelserna får verksamheten fortsätta, dock längst till dess att frågan om tillstånd slutligt har avgjorts.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

dels att 1 kap. 2 § och 5 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 5 kap. 6 och 7 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.¹

2 §

Riksbanken har enligt 9 kap. 13 § regeringsformen ansvaret för penningpolitiken.

Målet för Riksbankens verksamhet *skall* vara att upprätthålla ett fast penningvärde.

Riksbanken *skall* också främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Riksbanken får meddela föreskrifter inom ramen för sitt ansvar för penningpolitiken. Riksbanken får även meddela föreskrifter såvitt avser verksamhet med anknytning till Riksbankens betalningssystem eller kontantförsörjningsuppdrag.

Målet för Riksbankens verksamhet *ska* vara att upprätthålla ett fast penningvärde.

Riksbanken *ska* också främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Riksbanken har det övergripande ansvaret för kontanthandlingen i landet.

Riksbanken får meddela föreskrifter inom ramen för sitt ansvar för penningpolitiken. Riksbanken får även meddela föreskrifter såvitt avser verksamhet med anknytning till Riksbankens betalningssystem eller kontantförsörjningsuppdrag eller den verksamhet som banken får ägna sig åt enligt 5 kap. 3 § andra stycket.

¹ Senaste lydelse 2004:668.

5 kap.**3 §²**

Riksbanken *skall* svara för landets försörjning med sedlar och mynt.

Riksbanken *ska* svara för landets försörjning med *kontanter genom att ge ut* sedlar och mynt.

Riksbanken får i övrigt svara för landets försörjning med kontanter.

Verksamhet som avses i första stycket får Riksbanken bedriva i samarbete med annan.

I syfte att effektivisera kontantcirkulationen får Riksbanken utge ersättning eller ge räntefri kredit till företag som avskilt och lagrat sedlar och mynt enligt Riksbankens anvisningar.

I syfte att effektivisera kontantcirkulationen får Riksbanken *betala* ersättning eller ge räntefri kredit till företag som avskilt och lagrat sedlar och mynt enligt Riksbankens anvisningar.

5 kap.**6 §**

Riksbanken ska följa och minst en gång om året lämna en skriftlig redogörelse till riksdagens finansutskott om kontanthantering i landet.

De myndigheter som ingår i rådet enligt 7 §, finansinstitut eller andra företag som står under tillsyn av Finansinspektionen och företag som står under Riksbankens tillsyn är skyldiga att lämna de uppgifter som Riksbanken behöver för att kunna följa kontanthantering i landet.

² Senaste lydelse 2004:1303.

5 kap.**7 §**

Inom Riksbanken finns ett råd för kontanthantering.

Rådet består av företrädare för Riksbanken, Finansinspektionen och den eller de länsstyrelser som Riksbanken bestämmer.

Rådet ska sammanträda minst två gånger per år och utbyta erfarenheter om kontanthantering.

Riksbanken får bestämma att andra myndigheter än de som framgår av andra stycket ska närvara vid rådets sammanträden.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

1.3 Förslag till lag om ändring i bokföringslagen (1999:1078)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 1 § bokföringslagen (1999:1078) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

1 §³

Företag som tillhör någon eller några av följande kategorier ska för varje räkenskapsår avsluta bokföringen med en årsredovisning och offentliggöra den enligt 2 §:

1. aktiebolag,
2. ekonomiska föreningar,
3. handelsbolag i vilka en eller flera juridiska personer är delägare,

3 a. grupperingar enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1082/2006 av den 5 juli 2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS),

4. företag som omfattas av lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag eller lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag,

5. stiftelser som är bokföringsskyldiga enligt denna lag, dock inte stiftelser som får använda sina tillgångar uteslutande till förmån för medlemmar av en viss eller vissa släkter och som är bokföringsskyldiga endast på grund av 2 kap. 3 § första stycket,

5 a. företag som omfattas av lagen (2015:000) om viss uppräkningsverksamhet,

6. företag som uppfyller mer än ett av följande villkor:

a) medelantalet anställda i företaget har under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 50,

b) företagets redovisade balansomslutning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 40 miljoner kronor,

c) företagets redovisade nettoomsättning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 80 miljoner kronor,

³ Senaste lydelse 2010:849.

7. företag som är moderföretag i en koncern vilken uppfyller mer än ett av följande villkor:

a) medelantalet anställda i koncernen har under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 50,

b) koncernföretagens redovisade balansomslutning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 40 miljoner kronor,

c) koncernföretagens redovisade nettoomsättning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 80 miljoner kronor.

Vid tillämpningen av första stycket 7 b och c ska fordringar och skulder mellan koncernföretag, liksom internvinster, elimineras. Detsamma gäller för intäkter och kostnader som hänför sig till transaktioner mellan koncernföretag, liksom förändring av internvinst.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015 och tillämpas första gången för det räkenskapsår som inleds närmast efter den 31 december 2015.

1.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 16 kap. 1 §, rubriken till 16 kap. och rubriken närmast före 16 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 31 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

16 kap Sekretess till skydd för rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik

Statsfinanssekretess

Föreslagen lydelse

16 kap. Sekretess till skydd för rikets *kontanthantering*, centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik

Statsfinanssekretess *m.m.*

16 kap.

1 §

Sekretess gäller hos regeringen, Riksbanken och Riksgäldskontoret för uppgift som rör rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas om uppgiften röjs.

Sekretess gäller vidare hos statlig myndighet för uppgift som rör kontanthanteringen i riket, om det kan antas att det skadar landets försörjning av kontanter eller på annat sätt försvårar kontanthanteringen om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tio år.

31 kap.

1 a §

Sekretess gäller hos Riksbanken i ärenden enligt lagstiftningen om viss uppräkningsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Sekretessen gäller inte beslut av Riksbanken.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har fått i uppdrag att göra en översyn av regelverket för kontanthantering i Sverige. Uppdraget ska genomföras utifrån ett helhetsperspektiv där hela kontanthanteringskedjan och dess aktörer omfattas. Syftet med uppdraget är att säkerställa ett heltäckande regelverk för kontanthantering.

Utredningen ska bl.a.

- analysera kontanthanteringens före och efter omstrukturering som Riksbanken beslutade år 2004 och redogöra för konsekvenserna av denna,
- ta ställning till om det är lämpligt att även fortsättningsvis låta delar av kontanthanteringens hanteras av den privata sektorn eller om staten åter bör ta på sig ansvaret för hela eller delar av kontanthanteringens,
- analysera och överväga huvudmannaskap för kontanthanteringens och lämna förslag på lämplig myndighet som ska ha det övergripande ansvaret,
- kartlägga kontanthanteringens alla moment och alla dess aktörer,
- identifiera bristerna i regelverket för kontanthanteringens,
- analysera och dra slutsatser av hur motsvarande regelverk är utformat i andra länder, och
- utarbeta de författningsförslag som behövs för att säkerställa ett heltäckande regelverk för kontanthanteringens.

Utredningens direktiv finns i bilaga 1.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete inleddes under sommaren 2013. Utredaren har därefter sammanträtt med utredningens experter vid sju tillfällen.

I ett inledande skede träffade utredningen flera berörda aktörer såsom Riksbanken, Finansinspektionen, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, BDB Bankernas Depå AB (BDB), banker, företag som transporterar kontanter och bedriver uppräkningsverksamhet (s.k. värdebolag), företag som tillhandahåller kontantautomater m.fl. En förteckning över vilka utredningen har haft kontakt med finns i bilaga 2.

Den expertgrupp som bistått utredningen har bestått av representanter från Regeringskansliet, Riksbanken, Finansinspektionen, Länsstyrelsen i Stockholm, Revisorsnämnden, Svenska Bankföreningen, Svensk Handel och SäkerhetsBranschen.

Studiebesök och möten

Utredningen har besökt Riksbankens kontor i Tumba och några av de depåer som ägs och drivs av BDB samt värdebolagen Loomis Sverige AB (Loomis) och Nokas Värdehantering AB (Nokas).

Utredningen har även bjudit in berörda arbetstagarorganisationer och Arbetsmiljöverket till ett rundabordssamtal. Representanter för Arbetsmiljöverket, Finansförbundet, Handelsanställdas förbund och Svenska Transportarbetareförbundet deltog vid detta möte.

Vidare har utredningen informerat om dess arbete vid ett möte med Riksbankens kontanthanteringsråd.

Särskilda uppdrag

Utredningen har uppdragit åt Occam Associates att göra en översiktlig kartläggning av strukturerna och regelverken kring kontanthantering i Danmark, Finland, Nederländerna, Norge, delar av Storbritannien (England och Wales) och Tyskland.

Kartläggningen finns i bilaga 3.

2.3 Bakgrund till uppdraget

Enligt direktiven synliggjorde de s.k. Panaxiabolagens konkurser hösten 2012 att det finns brister i fråga om regelverk för och tillsyn av kontanthantering.

Med anledning av Panaxiabolagens konkurser lämnade Riksbanken senare under hösten 2012 en framställning till riksdagen (2012/13:RB3) om vissa utredningsbehov, där banken föreslog att en eller flera utredningar snarast skulle tillsättas för att se över hur regelverket för företag som medverkar i kontantflödet i Sverige bör vara utformat. Riksbanken menade att syftet med utredningsarbetet borde vara att etablera ett sammanhängande och effektivt ramverk som bidrar till att säkerställa en välfungerande, säker och samhälls-ekonomisk hantering av kontanter. Riksbanken förordade en bred ansats som bl.a. borde omfatta analys av vilka företag som ska få hantera stora mängder kontanter, vilka tillstånd de ska ha och vilka regler som ska gälla för dessa företag.

Regeringen konstaterade att det fanns behov av att utreda ett antal frågor rörande reglering och tillsyn av kontanthantering och att en särskild utredare borde få i uppdrag att göra detta. Direktiv till en översyn av kontanthanteringens togs genom beslut vid regeringssammanträde den 19 juni 2013.

2.4 Utgångspunkter och avgränsningar

I direktiven anges att utredningsarbetet ska ske utifrån ett helhetsperspektiv där hela kontanthanteringskedjan och dess aktörer ska omfattas. Syftet är att säkerställa ett sammanhängande och heltäckande regelverk. Regeringen slår i direktiven fast att en välfungerande, effektiv och säker kontanthanteringskedja är nödvändig för att hushåll och företag ska ha tillgång till och möjlighet att använda sig av kontanter.

Vidare anges i direktiven att utredaren vid förslag till utformning av ny lagstiftning ska sträva efter att kostnaderna och de administrativa bördorna för berörda begränsas och hålls så låga som möjligt.

I direktiven anges också avgränsningar för utredningens arbete. Utredningsuppdraget omfattar inte att se över allmänhetens tillgång till kontanter eller dess möjligheter att använda sig av kontanter i samhället. Utredningsuppdraget omfattar inte heller att se över vilka fysiska eller tekniska krav som bör kunna ställas på lokaler och

säkerhet etc. i depåverksamheten eller i transport- och uppräkningsverksamheten.

Utredningen har utgått från att kontanter kommer att användas även fortsättningsvis, åtminstone inom en överskådlig framtid. Utredningen har inte beaktat några scenarier som bygger på att Sverige går med i eurosamarbetet, utan utredningens arbete utgår från en kontanthanteringskedja som hanterar svenska sedlar och mynt och som lyder under svenska lagar och regler med den hänsyn som dock måste tas till den reglering som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (EU).

2.5 Begrepp

De bolag som hanterar den stora delen av den operativa kontanthantering i landet (Loomis och Nokas) kallas ibland kontanthanteringsföretag, ibland värdetransportbolag eller CIT-bolag (cash-in-transit). Såvitt utredningen känner till förekommer dessa uttryck inte i någon författning. Däremot är bolag som ägnar sig åt värdetransporter s.k. bevakningsföretag enligt lagen (1974:191) om bevakningsföretag. Om inte annat särskilt anges kallas berörda företag genomgående för värdebolag i detta betänkande.

2.6 Annan behandling med kopplingar till kontanthanteringskedjan

I detta avsnitt kommenteras helt kort andra pågående eller nyligen avslutade utredningar och arbeten med kopplingar till kontanthanteringskedjan som kan ha betydelse för utredningens arbete. Vissa arbeten kommer inte att vara avslutade innan denna utredning lämnar sina slutliga förslag, och kan därmed inte beaktas fullt ut i utredningens arbete.

Utredningen om stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet

I december 2011 överlämnade Utredningen om stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet sitt betänkande med samma namn till regeringen, se SOU 2011:78. Utredningen hade till uppgift att konkretisera förslag avseende grundläggande säkerhetsni-

vårer och nationellt samordningsansvar för såväl förebyggande krisberedskapsåtgärder som åtgärder vid en akut kris inom det centrala betalningssystemet.

Utredningen föreslog bl.a. att Riksbanken ska ha det samordnande nationella ansvaret för krisberedskapen i det centrala betalningssystemet. Vidare föreslogs en ny lag om krisberedskap i det centrala betalningssystemet och smärre förändringar i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank samt i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Finansdepartementet.

Utredningen om genomförandet av det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet

För att underlätta för personer som vill arbeta i andra medlemsländer inom områden där yrket är reglerat i värdlandet finns EU-regler om ömsesidigt erkännande av examina och yrkeskompetens. Med ”reglerat” menas att yrket fordrar ett tillstånd av något slag, exempelvis en legitimation. Utgångspunkten inom EU är att man ska anses vara tillräckligt kvalificerad för att utöva ett yrke i andra medlemsländer om man är det i sitt hemland.

EU har särskilda regler kring själva utbildningen för vissa yrken, exempelvis läkare. EU har även mer allmänna regler för yrken som kan vara reglerade i värdlandet. Det kan röra sig om yrken som advokat, sjukgymnast eller väktare. För att åstadkomma fri rörlighet för personer ska myndigheterna i värdlandet värdera och ta hänsyn till bl.a. kompetens- och examensbevis från hemlandet. Om detta, och om inrapportering av nationellt reglerade yrken, finns EU-regler i det s.k. yrkeskvalifikationsdirektivet 2005/36/EU.

Ett moderniserat direktiv antogs i slutet av år 2013, 2013/55/EU. Direktivet ska vara genomfört i svenska lagar, förordningar och föreskrifter senast den 18 januari 2016. En särskild utredare fick i uppdrag att lämna förslag till hur det moderniserade direktivet ska genomföras i svensk rätt och förvaltning. Uppdraget redovisades i april 2014 i betänkandet SOU 2014:19 Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande.

Genomförandet av direktivet bedöms inte påverka Kontant-
hanteringsutredningens arbete.

Utredningen om översyn av lagstiftningen om handel med begagnade varor

Regeringen tillsatte i augusti 2013 en särskild utredare för att analysera utvecklingen av handel med begagnade varor och utvärdera lagstiftningen om handel med begagnade varor (dir. 2013:82). Utredaren ska göra en bedömning av om ett lagstadgat kontant- och checkförbud vid handel med metallskrot är ett lämpligt och ändamålsenligt sätt att stävja brottsligheten med metallstöld, underlätta polisens arbete och därigenom bidra till en förbättrad marknad med konkurrens på lika villkor. Utredningstiden har förlängts och uppdraget ska redovisas senaste den 31 oktober 2014 (dir. 2014:94).

Utredningens förslag bedöms inte påverka Kontanthanteringsutredningens arbete.

Utredningen om revisorer och revision – nya EU-regler

Den 16 april 2014 antogs en ny EU-förordning (nr 537/2014) om särskilda krav avseende lagstadgad revision av företag av allmänt intresse. Samma dag antogs ett direktiv (2014/56/EU) om ändring av 2006 års revisorsdirektiv (2006/43/EG). Ett av de huvudsakliga syftena med de nya rättsakterna är att stärka revisionen av företag som anses vara av allmänt intresse. Med företag av allmänt intresse avses främst noterade företag, kreditinstitut och försäkringsföretag. Därutöver ges medlemsstaterna utrymme att bestämma att även andra företag kan vara av allmänt intresse, till exempel företag som är av betydande allmänt intresse på grund av arten av sin verksamhet, sin storlek eller antalet anställda. Förordningen ska i allt väsentligt tillämpas från den 17 juni 2016 och direktivet ska vara genomfört samma datum.

De nya regelverken syftar enligt EU-kommissionen till att säkra den finansiella stabiliteten, bl.a. genom att öka tilltron till den lagstadgade revisionen och de revisorer som utför denna. För att minska gapet mellan vad som allmänt förväntas av en revision och revisorns faktiska uppgifter tydliggörs revisorns uppgifter. Ytterligare medel för att höja tilltron till revisorerna är att förstärka deras opartiskhet och självständighet samt att förbättra tillsynen över revisorerna. I detta syfte har regler om s.k. byrårotation och en lista med förbjudna rådgivningstjänster införts. Därtill har revisionsutskottet fått ett ökat inflytande över revisionens utförande. Vidare

har tillsynsmyndigheterna fått ytterligare utrednings- och sanktionsmöjligheter.

Genom de nya rättsakterna har också revisorns rapporterings-skyldighet utvecklats. I ändringsdirektivet finns särskilda krav vad gäller bl.a. revisorns rapportering vid revisioner av företag som ses som företag av allmänt intresse. Revisorer ska avge två rapporter i stället för den revisionsberättelse som de avger i dag.

Den ena rapporten, som kommer att utgöra den nya revisionsberättelsen, ska innehålla bl.a. en beskrivning av de viktigaste fastställda riskerna för väsentliga felaktigheter, inklusive fastställda risker för väsentliga felaktigheter på grund av bedrägeri, en sammanfattning av revisorns åtgärder till följd av dessa risker, i förekommande fall de viktigaste iakttagelserna med anledning av dessa risker samt en förklaring av i vilken utsträckning den lagstadgade revisionen anses kunna upptäcka oriktigheter, inklusive bedrägeri.

Därtill ska revisorn avge en andra rapport ställd till revisionsklientens revisionsutskott eller annat organ med samma uppgifter. Rapporten ska innehålla bl.a. omdömen beträffande händelser eller förhållanden som identifierats under revisionens gång och som kan kasta betydande tvivel över den granskade enhetens förmåga att fortsätta verksamheten samt en sammanfattning av alla garantier, administrativa skrivelser, offentliga ingripanden och andra stödåtgärder som har beaktats i bedömningen av den granskade enhetens förmåga att fortsätta verksamheten. Vidare ska rapporten innehålla information om eventuella betydande brister i den granskade enhetens eller, när det gäller koncernredovisning, moderbolagets interna finansiella kontrollsystem och i dess redovisningssystem samt uppgifter om faktiska eller misstänkta situationer som inbegriper överträdelser av lagar och andra författningar eller stadgar som konstaterats under revisionen, såvitt de bedömts vara relevanta för revisionskommitténs möjligheter att utföra sina uppgifter. Medlemsstaterna får fastställa ytterligare krav på innehållet i den kompletterande rapporten till revisionskommittén.

Slutligen ska det krav som i dag gäller för revisorer som reviderar företag som omfattas av olika rörelselagar (såsom lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse, som ålägger revisorer en viss rapporteringsskyldighet gentemot Finansinspektionen) gälla samtliga revisorer vid revisionerna av företag av allmänt intresse. Sådan rapporteringsskyldighet kommer att föreligga om revisorn vid utförandet av sitt uppdrag har fått kännedom om omständigheter som kan innebära en påtaglig överträdelse av lagar och andra författningar

som reglerar villkoren för auktorisation eller som särskilt reglerar bedrivandet av sådana företags verksamhet, ett väsentligt hot mot eller tvivel beträffande det berörda företags fortsatta drift eller att revisorn vägrar att avge revisionsberättelse eller avger en berättelse med avvikande mening eller med reservation.

Regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska överväga vilka lagändringar som behövs för att anpassa svensk rätt till de nya EU-regler om revisorer och revision som sannolikt antas inom den närmsta tiden. Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2015.

Förslaget skulle, när det genomförs i svensk lagstiftning, kunna innebära att företag verksamma inom kontanthanteringsskedjan, såsom den definieras i detta betänkande, omfattas av definitionen av företag av allmänt intresse. De skulle då träffas av den lagstiftning som rör företag av allmänt intresse. Frågan behandlas vidare i avsnitt 11.28.2.

Grundläggande betalkonton för alla

I juli 2011 antog kommissionen en rekommendation om tillgång till grundläggande betalkonto med principer för att garantera alla konsument i EU tillgång till ett betalkonto (2011/442/EU). Efter uppföljning kunde kommissionen konstatera att endast ett fåtal medlemsstater verkade följa rekommendationens viktigaste principer. Kommissionen lade därför i maj 2013 fram ett förslag till ett utvidgat direktiv med bindande åtgärder om att ge alla EU-invånare – oavsett privatekonomisk situation – rätt att öppna ett betalkonto så att de kan utföra grundläggande banktransaktioner, göra det lättare för konsumenterna att jämföra avgifter för betalkonton och göra det lättare för kontoinnehavare att byta bank.

Med grundläggande betalkonto avses ett konto i en eller flera konsumenters namn som kan användas för att utföra betalningstransaktioner. Förslaget omfattar inte sparkonton och konsumenten ska inte heller erbjudas någon möjlighet till övertrassering i samband med betalkonto med grundläggande funktioner. Medlemsstaterna ska utse minst en betaltjänstleverantör som ska erbjuda ett grundläggande betalkonto.

Det utvidgade direktivet, som antogs av Europeiska kommissionen i juli 2014, syftar till att fortsätta utveckla den inre marknaden för finansiella tjänster och undanröja de hinder som finns för en mer integrerad marknad för finansiella tjänster. Världsbanken

har beräknat att ungefär 58 miljoner konsumenter inom EU saknar ett betalkonto och att ungefär 25 miljoner av dem skulle vilja öppna ett sådant konto. Den huvudsakliga orsaken till att konsumenter inte får tillgång till ett betalkonto är att de saknar regelbunden inkomst (fakta-PM 2013/13:FPM117).

Direktivet kompletterar de åtgärder som kommissionen införde med betaltjänstdirektivet genom harmoniserade bestämmelser om insyn i avgifter i syfte att minska betaltjänstleverantörernas kostnader för betalningssystemen (se nästa avsnitt). Medlemsstaterna får två år på sig från ikraftträdandet av direktivet att införa det nya, kompletterande direktivet i nationella regelverk.

Den svenska regeringen har ställt sig positiv till förslaget på ett övergripande plan. Regeringens anser att det är viktigt att stärka konsumenternas ställning på den finansiella marknaden, bl.a. att motverka ekonomisk och social utestängning genom att erbjuda alla konsumenter ett grundläggande betalkonto, öka transparensen i avgifterna och främja ökad rörlighet vad gäller betalkonton.

Förslaget, som ska ses i ljuset av att utvecklingen mot ett allt mer kontantlöst samhälle gör det viktigt att konsumenter ges tillgång till andra betalningslösningar, bedöms inte påverka Kontant-
hanteringsutredningens arbete.

Betaltjänstdirektivet

Det nu gällande betaltjänstdirektivet, 2007/64/EG, har genomförts i svensk lagstiftning genom lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen). Regler finns även i förordningen (2010:1008) om betaltjänster. I förordningen behandlas registerfrågor och bemyndiganden. Finansinspektionen är personuppgiftsansvarig och ges även rätt att meddela föreskrifter i ett antal avseenden.

Betaltjänstlagen innehåller bestämmelser om betaltjänster som tillhandahålls i Sverige och utförs inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) i euro eller i någon annan av EES-ländernas valutor. I lagen finns också bestämmelser om betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer. Betaltjänstlagen innehåller bl.a. regler om tillståndsplikt för tillhandahållande av betaltjänster, särskilda bestämmelser om betalningsinstituts och registrerade betaltjänstleverantörers rörelse, informationskrav vid tillhandahållande av betaltjänster, genomförande av betaltjänster, behandling av

personuppgifter, tillträde till betalningssystem samt tillsyn och ingripanden.

Ett förslag till revidering av betaltjänstdirektivet behandlas nu i rådsarbetsgrupp. Förslaget syftar till att anpassa ramverket för marknaden för elektroniska betalningar i EU till den utveckling som ständigt sker. Revideringen syftar även till att bidra till lika konkurrensvillkor, konsumentskydd och den inre marknadens funktionalitet. I dag gäller att ett företag kan undantas från tillståndsplikt enligt betaltjänstlagen om genomsnittet av de totala betalningstransaktionerna under de senaste 12 månaderna inte överstiger ett belopp motsvarande 3 miljoner euro per månad. Enligt förslaget ska beloppet sänkas till 1 miljon euro per månad. I dag finns också ett undantag från direktivets och lagens tillämpningsområde för uttag i kontantautomater i vissa fall (1 kap. 6 § 6 betaltjänstlagen). Enligt förslaget ska detta undantag tas bort. En konsekvens av detta skulle bl.a. bli att företag som tillhandahåller kontantautomater och som inte är kopplade till någon bank, kommer att omfattas av betaltjänstlagen. Sådan verksamhet kommer därmed att falla under Finansinspektionens tillsyn.

3 Kontanter i samhället

3.1 Vad är kontanthantering?

Människor vill ha kontanter av två skäl: för att kunna göra transaktioner och för att kunna samla på sig ett värde. Konsumenter funderar däremot sällan på hur de kontanter de använder cirkulerar i samhället eller vilka system som används för att producera de tjänster som underlättar användandet av kontanter. De flesta är medvetna om att Riksbanken har ensamrätt att ge ut kontanter, men kontantförsörjningens alla delar på nationell nivå är mindre kända.

Kontanthantering är ett begrepp som inte har någon entydig definition utan används med olika betydelse i olika sammanhang. I detta betänkande utgår utredningen från den s.k. kontanthanteringskedjan som tar sin början och sitt slut hos Riksbanken. Sedlar och mynt, som ges ut av Riksbanken, rör sig sedan vidare ut i samhället mellan banker, allmänheten och handeln. Sedlar och mynt som blivit för slitna eller så förstörda att de inte längre kan användas tas tillbaka till Riksbanken för makulering. För att möjliggöra detta flöde mellan dem som använder sig av kontanter (dvs. i första hand banker, allmänheten och handeln) krävs en mängd aktörer.

Kontanthanteringskedjan, såsom den definieras i denna utredning, består i första hand av Riksbanken, BDB Bankernas Depå AB (BDB), företag som äger och driver kontantautomater samt s.k. värdebolag som hämtar, lämnar och kontrollräknar kontanter samt sätter in behållning på kunders konto.

I ett vidare perspektiv ingår även myndigheter, såsom Finansinspektionen och länsstyrelserna samt privata aktörer såsom sedel- och mynttillverkare, banker och andra kreditinstitut, valutaväxlingsföretag, revisorer och detaljhandel¹, i kontanthanteringskedjan.²

¹ Med detaljhandel avses här försäljning av alla typer av varor till privatperson, jfr prop. 2006/07:105, s. 17.

² Utanför begreppet faller här tillverkare av säkerhetsutrustning och uttagsautomater, etc.

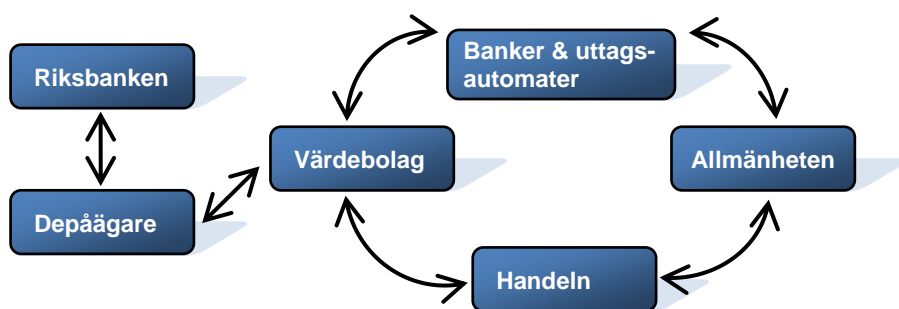
För att främja en mer effektiv kontanthantering har Riksbanken sedan 1980-talet genomfört förändringar i flera etapper som bl.a. har inneburit betydande strukturförändringar och som påverkat Riksbankens direkta operativa engagemang i kontanthantering.

Fr.o.m. mars 2014 finns bara en kvarstående Riksbanksdepå. Även bankernas engagemang har förändrats på ett liknande sätt. I nuläget samäger vissa banker 16 depåer genom BDB. Allt fler banker har helt upphört med kontanthantering eller infört restriktioner för hur man får ta ut eller sätta in sina pengar på banken. Denna utveckling har gått snabbt. Så sent som år 2009 hade merparten av bankkontoren kvar sin kontanthantering.

Värdebolagen är sedan 1990-talet viktiga aktörer i kontanthantering. Värdebolagen sköter hela hanteringen och depådriften på uppdrag av BDB och driver dessutom egna uppräkningscentraler i anslutning till BDB:s depåer.

Värdebolagen transporterar kontanter för kunders räkning, tömmer och fyller på uttagsautomater, hämtar dagskassor hos kunder och säljer växelkassor. Denna typ av verksamhet ställer stora krav på säkerhetsarrangemang och kunskaper om värdehantering.

Figur 1 Schematisk bild av flödet av kontanter i Sverige



Trots att kortbetalningar och helt nya betalningslösningar blir allt vanligare förblir, om än inte längre i Sverige, kontanterna det dominerande betalningsmedlet globalt.

Kontanterna utgör samtidigt en väsentlig del av det betalningssystem som används i Sverige. Betydande belopp cirkulerar mellan uppräkningscentraler, uttagsautomater, enskilda personer och detaljhandeln.

En anledning till att kontanter fortfarande används i så stor utsträckning är att marknadstransaktioner med kontanter är enkla. Alla deltagare kan koncentrera sin uppmärksamhet på de varor som de vill köpa eller sälja, kvaliteten på varorna och priset. De behöver inte komma ihåg kontonummer, personliga identitetskoder eller ens namn, vilka för de flesta transaktionsparter är oväsentliga. Inte heller dag eller tid för transaktionen behöver alltid vara känd. Ingen avancerad eller dyr utrustning är nödvändig för betalning med kontanter. Samtidigt triggar anonymiteten hos kontanter också andra användningsområden som stöld och rån med koppling till kontanter. För en betydande del av brottsligheten är kontanter fortsatt viktiga.

Störningar i försörjningssystemet rörande sedlar och mynt kan på kort tid få allvarliga konsekvenser för befolkningen och för försörjningen med varor och tjänster i samhället (se t.ex. SOU 2008:50 s. 111). Inte minst Panaxiabolagens konkurser år 2012 visar hur känsligt systemet är.

3.2 Sedlar och mynt i omlopp

För närvarande finns det omkring 340 miljoner svenska sedlar av olika valörer i cirkulation, till ett värde av cirka 80,3 miljarder kronor. Antalet mynt som är utgivna är mycket större, omkring 1 921 miljoner, men till ett betydligt lägre värde, cirka 5,4 miljarder kronor.

Den sedel som det finns mest av är 500-kronorssedeln. Därefter kommer 100-kronorssedeln och 20-kronorssedeln. Tusenkronorssedeln är den sedel som det finns minst av i omlopp. Fördelningen av antal utestående sedlar och värdet av desamma visas i tabell 1.

Tabell 1: Sedlar i cirkulation per 2013-12-31

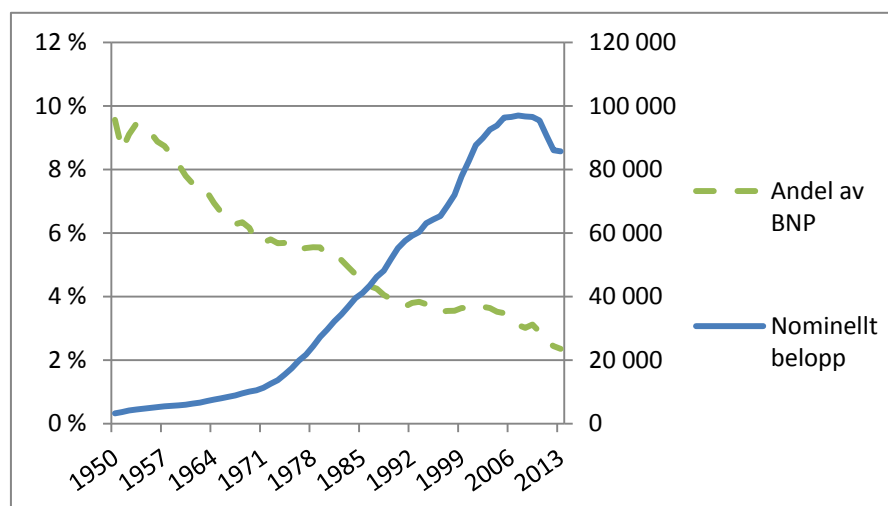
Valör	Värde (miljoner kr)	Antal sedlar (tusental)
20 kr	1 742	87 100
50 kr	1 236	24 720
100 kr	9 506	95 060
500 kr	57 378	114 756
1 000 kr	9 709	9 709

Källa: Riksbanken

Sett över tid har mängden utställda sedlar och mynt förändrats. Diagram 1 visar hur värdet av utestående sedlar och mynt ställt i relation till värdet av den samlade produktionen i landet, bruttonationalprodukten (BNP), har förändrats från år 1950 fram till år 2013. Trots att det nominella värdet av utestående sedlar och mynt har stigit, har värdet av kontanter som andel av BNP fallit. Från att ha utgjort närmare en tiondel av BNP 1950 utgjorde värdet av kontanter i ekonomin inte mer än cirka 2,5 procent av BNP år 2013.

Diagram 1: Utestående sedlar och mynt i nominellt belopp och som andel av BNP, 1950-2013

Andel av BNP i procent, nominellt belopp i miljarder kronor.



Källa: Riksbanken

Sedlar och mynt som blivit så slitna eller förstörda att de inte längre kan användas lämnas in till Riksbanken för makulering. Antalet nya sedlar som hämtas ut från Riksbanken har de tre senaste åren legat på ungefär samma nivå som antalet inlämnade sedlar för makulering, vilket gör att antalet sedlar i cirkulation har legat på en relativt oförändrad nivå de senaste åren, med undantag för den äldre tusenkronorssedeln som blivit ogiltig.

Samtidigt som användningen av kontanter minskar genomför Riksbanken ett sedelutbyte under perioden 2013–2017. Skälet är att öka säkerheten hos de svenska sedlarna. Sedelutgivande banker har i alla tider försökt skydda sig mot förfalskningar genom att använda särskilt sedelpapper, vattenmärken, mönster och olika tryckmetoder. Efter den 31 december 2013 är 50- och 1000-kronorssedlarna utan folieband ogiltiga. Därefter, under perioden 2015–2017, byts hela serien sedlar ut mot en ny serie. Dessutom tillkommer en 200-kronorssedel. Utbytet kommer att vara helt avslutat till sista juni 2017. Under åren 2016 och 2017 byts även mynten ut. 10-kronan behålls, en ny 1-, 2- och 5-krona tillkommer. De nya mynten är både lättare och mindre, vilket man hoppas ska underlätta transport och förvaring av mynt.

3.3 Användning av kontanter

Kontanter används i en rad olika situationer, men kanske främst inom handeln när privatpersoner gör inköp och betalar på plats. Kontanter används också vid andra tillfällen som vid betalningar mellan privatpersoner, föreningsförsäljningar m.m. Detta gör att det är svårt att få fram exakta uppgifter om i vilken omfattning kontanter används.

Uppskattningar har gjorts av hur ofta kontanter används inom handeln, dvs. när privatpersoner köper en vara eller tjänst i en butik och betalar på plats. Branschorganisationen Svensk Handel uppskattar att omkring 30 procent av alla inköp som görs av privatpersoner i handeln betalas med kontanter (HUI Research 2013, Vad kostar korten?, s. 18).

En enkätstudie³ genomförd åren 2012-2013 visar att i genomsnitt genomförs 41 procent av köpen i handeln och på restauranger

³ Totalt har 50 butiker och restauranger deltagit i studien som genomfördes under åren 2012 och 2013 av Occam Associates på uppdrag av Nokas Värdehantering AB och Loomis Sverige AB. Studie över butikers och restaurangers kostnader att ta betalt, Slutrapport 2013. Resultaten presenterades för uppdragsgivarna i maj 2013.

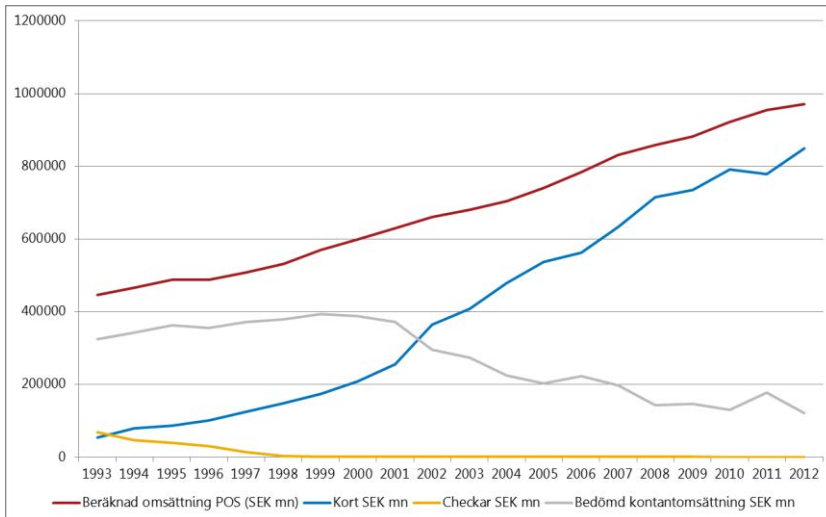
med kontanter. Värdet av de inköp som betalas med kontanter utgör i genomsnitt en fjärdedel av omsättningen i de studerade butikerna och restaurangerna. Detta tyder på att det är främst vid mindre summor som kontanter används som betalningsmedel.

Riksbanken har gjort beräkningar av hur stor del av försäljningen som betalas med kontanter på de inköpsställen där privatpersoner köper varor och tjänster och betalar på plats. I beräkningarna ingår sådant som livsmedel, alkohol och tobak, kläder och skor, möbler och inredning, hälso- och sjukvårdstjänster m.m. Resultaten visar att under år 2012 uppskattas att omkring 12 procent av inköpen betalas med kontanter. Diagram 2 visar utvecklingen av olika betalningsmedel när privatpersoner betalar sina inköp på inköpsstället. I diagrammet kan man utläsa att år 1995 härrörde omkring tre fjärdedelar av handelns omsättning från kontanta betalningar. Vid millennieskiftet stod de kontanta betalningarna för drygt hälften av handelns omsättning, för att sex, sju år senare ha fallit till en fjärdedel av handelns omsättning (Den svenska massbetalningsmarknaden, Riksbanken 2013, s. 10 samt statistik från Riksbanken).

Så sent som i början av 1980-talet angav Riksbanken att 90 procent av hushållens betalningar på inköpsstället gjordes kontant (a. a., s. 10). Den omfattande kortanvändningen som idag präglar Sverige är med andra ord ett relativt nytt fenomen.

Riksbanken har i en annan studie (*The Cost of Consumer Payments in Sweden*, Riksbanken 2012, Annex 1) visat att kontanter används främst vid inköp för mindre summor, vilket också stämmer överens med de resultat som presenterades i den konsultrapport som genomfördes på uppdrag av två värdebolag i Sverige (se not 5).

Diagram 2: Värdet av olika betalsätt i handeln

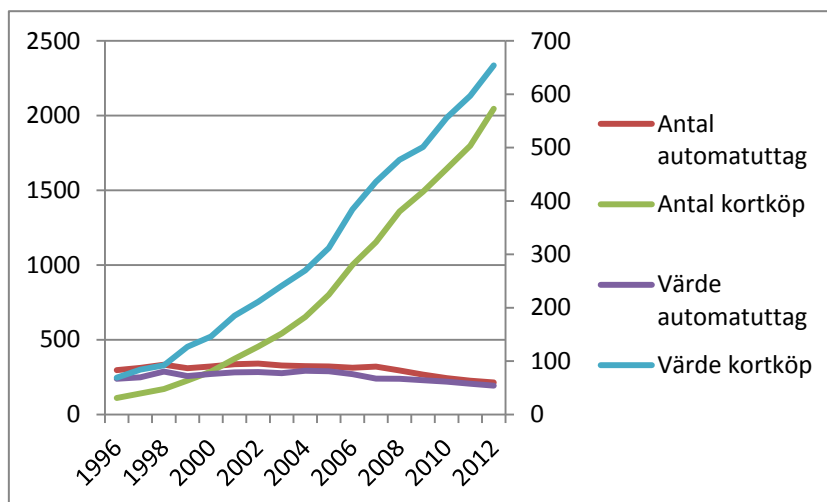


Källa: Riksbanken

Ett sätt att indirekt mäta hur kontantanvändningen förändras är att studera kontantuttagen. Privatpersoner använder främst kontantautomater för att få tillgång till kontanter. Antalet uttag i automat och det totala värdet på uttagen steg fram till slutet av 1990-talet, men har därefter minskat de senaste tio åren och ligger numera på en relativt låg men stabil nivå. Se diagram 3.

Diagram 3: Antal transaktioner och totalt värde i uttagsautomater och kortterminaler på inköpsställen

Vänster skala: antal miljoner transaktioner. Höger skala: miljarder kronor.



Källa: Svenska Bankföreningen

Från någon gång kring millennieskiftet och framåt har antalet kortköp ökat markant, liksom värdet av inköpen som görs med kort, vilket också framgår av diagram 3.

För uttag av kontanter över disk på bankkontoren finns ingen tillförlitlig statistik. På senare år har dock allt fler banker dragit ner på sin kontanthantering över disk eller slutat att ta emot dagskassor i serviceboxar. År 2011 var 560 av totalt 1 830 bankkontor kontantlösa. Två år senare hade antalet kontantlösa kontor ökat till 883 av totalt 1 822 bankkontor. (Statistik från Svenska Bankföreningen, www.swedishbankers.se. Statistik över antalet kontantlösa kontor samlades in första gången år 2010. Uppgifterna från det året anses dock inte vara tillförlitliga).

Det saknas också statistik för kontantuttag i samband med kortbetalningar i butik, s.k. cash back eller avrundning. Riksbanken uppskattar att cirka 20 miljarder kronor togs ut via cash back under år 2012, vilket dock inte kompenserar för det minskade uttaget i automater (Den svenska massbetalningsmarknaden, Riksbanken 2013, s. 11 f. Det bör framhållas att denna hantering inte är okontroversiell inom detaljhandeln).

Sammantaget ger detta en bild av att användningen av kontanter har minskat det senaste tio åren till förmån för andra, alternativa betalsätt, främst kortköp. Men vi kommer troligtvis även att se en växande marknad av andra alternativa betalningsmetoder, som t.ex. överföringar via mobiloperatörer, framöver.

3.4 Priset på kontanter

Hantering av kontanter är förknippad med kostnader, kostnader som allmänheten sällan känner av då det vanligtvis inte tas ut några avgifter för hantering av privatkunders kontanter. Detta sägs ofta ha en historisk förklaring. När arbetsgivarna på 1960-talet ville börja betala in lön på lönekonton var uppgörelsen med arbetstagarorganisationerna att det inte skulle kosta något för arbetstagaren att få ut sin lön i kontanter från lönekontot. Kostnaden för kontanthantering förväntas handeln och bankerna stå för, som en del i deras verksamhetskostnader.

De kostnader som är förknippade med kontanter för handeln del är uppräknig och hantering av dagskassor, transporter och säkerhetsarrangemang. Sedan tillkommer kostnaden för den tid det tar att hantera betalningen i kassan. Handelns kostnader för hantering av kontanter i butiken, dvs. kostnader för utrustning, betalning och betalningsadministration, beräknas uppgå till i genomsnitt 2,50–3,00 kronor per transaktion för matbutiker, restauranger och mellanstora butiker. Snabbmatsrestauranger räknar med ännu lägre kostnad per transaktion för kontant betalning, cirka 1,30 kr per transaktion. För små butiker, med en mindre omsättning, blir transaktionskostnaden för kontanta betalningar betydligt högre, uppskattningsvis 7,10 kronor per transaktion (Occam Associates, Studie över butikers och restaurangers kostnader att ta betalt. Slutrapport 2013). I dessa styckepriskostnader per transaktion ingår inte kostnader för värdetransport eller insättning på bank.

Bankernas kostnader för hantering av kontanter består till största del av kostnader för drift av kontantautomater och hantering av kontanter över disk. I dessa kostnader ligger även kostnader för transport av kontanter, underhåll och service av kontantautomater m.m. Därtill kommer kostnader för löner och säkerhetsarrangemang i banken. Bankerna har också en indirekt kostnad för de sedlar och mynt som de håller i sina egna lager och som de inte får några ränteintäkter på. Kostnaden kan jämföras med en alternativ-

kostnad, dvs. uteblivna intäkter för annan användning av pengarna, i stället för att de hålls i lager.

Riksbankens huvudsakliga kostnad för kontanter är utgivning av nya sedlar och mynt. I kostnaden ingår också, utöver själva styckkostnaden för en tryckt sedel eller ettpräglat mynt, en kostnad för upphandling av tjänsten för tillverkning av nya sedlar och mynt. Riksbanken har också kostnader för lagerhållning av sedlar och mynt (inkl. säkerhetsarrangemang m.m.) samt makulering av obrukbara sedlar och mynt. Den räntekompensation som Riksbanken ger de depåägare som har skrivit avtal med Riksbanken om lagerhållning av sedlar innebär även den en viss kostnad för Riksbankens kontant-hantering.

Riksbanken har också en inkomst av sin sedel- och myntutgivning, det s.k. seignoraget. När Riksbanken ger ut sedlar och mynt bokförs det på skuldsidan av dess balansräkning. Den ersättning Riksbanken erhåller i utbyte mot de sedlar och mynt som hämtas ut låter Riksbanken sedan förräntas genom att köpa tillgångar som räntebärande papper av olika slag. Tack vare seignoraget gör Riksbanken en nettovinst på sin sedel- och myntutgivning, eftersom inkomsterna överstiger kostnaderna för att trycka, lagerhålla och distribuera nya sedlar och mynt.

För att beräkna den totala kostnaden för kontanthantering i samhället bör man även räkna in de kostnader som konsumenterna har för kontanter och de nettokostnader som värdetransportbolagen genererar. Konsumenternas kostnader består bland annat i den tid det tar att hämta ut pengar i en kontantautomat och att göra en kontant betalning samt olika typer av avgifter för de kort som används för uttag av kontanter. Värdebolagens kostnader för kontanter består av hämtning och transport av kontanter, uppräknings, kvalitetssortering och äkthetskontroller samt insättning av medel på kundernas konton. Värdebolagen har också kostnader för lagerhållning av kontanter och de säkerhetsarrangemang som krävs för upphämtning, transport och förvaring av kontanter.

Riksbanken har gjort uppskattningar av nettokostnaderna för respektive aktör i kontanthantering (B. Segendorf och T. Jansson, *The Cost of Consumer Payments in Sweden*, Working Paper Series No. 262, Riksbanken 2012), vilka redovisas nedan i tabell 2.

Tabell 2: Nettokostnader för kontanter i Sverige år 2009 (miljoner kronor)

	Nettokostnad
Riksbanken	- 5 566
Värdebolag	- 20
Banksektorn	2 090
Handeln	6 720
Konsumenter	5 380
Totalt	8 604

Källa: Riksbanken

Totalt uppgår nettokostnaderna för kontanter i samhället enligt Riksbankens beräkningar till omkring 8 604 miljoner kronor år 2009. Riksbanken har även gjort motsvarande beräkning av nettokostnaderna för betalning med bankkort och kreditkort. Sammantaget beräknas dessa kostnader uppgå till cirka 8 770 miljoner kronor (B. Segendorf och T. Jansson, tabell 6 och 8). Nettokostnaderna förändras naturligtvis om omfattningen av användningen av kontanter eller kortbetalning förändras.

3.5 Kontanter i framtiden

De senaste tio åren har det blivit allt vanligare att betalningar genomförs med olika typer av kort kopplade antingen till ett bankkonto (s.k. betalkort eller debetkort) eller en kredit hos kortutgivaren (s.k. kreditkort). På senare år har även andra typer av elektroniska betaltjänster vuxit fram. Flera av dem använder mobiltelefoner som plattform⁴. Många av dessa betaltjänster är fortfarande i sin linda och behöver utvecklas vidare innan de får ett så pass brett genomslag att de används av alla. För att olika typer av elektroniska betaltjänster ska bli ett fullgott substitut till kontanter krävs det att de är säkra, tillgängliga och användbara för alla grupper i samhället och att de har ett högt förtroende hos användarna.

Alla grupper i samhället har inte samma tillgång till dessa nya betaltjänster. Personer med olika slags funktionsnedsättningar som synskadade, reumatiker eller personer med kognitiva nedsättningar, kan ha svårt att använda alternativen till kontanter. Vissa delar av

⁴ I Sverige är betaltjänster kopplade till s.k. smarta telefoner det vanligaste. I andra delar av världen används betaltjänster i mobiltelefoner där det räcker med att man kan skicka och ta emot sms.

Sveriges inland har dålig internettäckning, vilket gör det svårt att använda datorer för betalningsförmedling eller att koppla upp kortterminaler i butiker mot bankernas clearingsystem. Vissa butiker och företagare väljer att inte erbjuda kortbetalning på grund av kostnaderna för transaktionerna. Sedan finns det personer som av andra skäl inte får tillgång till vare sig bankkort eller dator/mobiltelefon med internetuppkoppling. Det kan handla om personer med låga inkomster eller nyanlända till Sverige.

Mot bakgrund av det sedel- och myntutbyte som Riksbanken genomför åren 2015–2017 är det högst troligt att kontanter kommer att finnas kvar som betalningsmedel under ytterligare en tid. De sedlar och mynt som byts ut senast år 2017 utformades i mitten på 1980-talet och kommer således att ha funnits cirka 30 år innan de avskaffas.⁵ Om de nya sedlarna har samma livslängd kan det antas att de finns kvar till i varje fall år 2045. Därefter måste det fattas beslut om Riksbanken ska ge ut nya sedlar och mynt vilket innebär att tidpunkten kan ses som en kritisk gräns för kontantanvändningen i Sverige. Hur pass utbredd användningen av kontanter är vid den tidpunkten kommer troligen att påverka Riksbankens beslut om att ge ut nya sedlar och mynt.

Hur användningen av olika betalningsmedel kommer att se ut på lite längre sikt är oerhört svårt att sja om. Det är svårt att bortse från att vid mindre transaktioner är kontanter kostnadsmässigt gynnsamt, givet en fungerande kontanthantering. Å andra sidan kan det tänkas att i en situation där mängden kontanter i samhället har minskat drastiskt kan själva kontanthantering bli så dyr att intresset för att använda kontanter minskar av det skälet. Vilka möjligheter som ges till processeffektivisering inom kontanthantering kommer därmed att påverka såväl priset på kontanter som användningen av kontanter.

En betydelsefull faktor i sammanhanget är den överordnade kontanthanteringsmodell som tillåts råda i ett land. Viktiga faktorer som avgör det är landets centralbanks strategi och koncentrationen av banker. Sverige och Norden i övrigt samt länder som Spanien, Storbritannien och Nederländerna har en relativt hög sådan koncentration.

Kontanthantering i modern skala ligger ofta långt ifrån bankernas kärnverksamhet, och därför har bankerna många gånger lämnat ifrån sig kontanthantering till andra externa aktörer. Den s.k.

⁵ En sedel förväntas hålla i cirka 1-2 år, men i verkligheten används en 20-kronorssedel eller en 100-kronorssedel upp emot sex år eller längre innan den kommer in till Riksbanken för makulering. Mynt förväntas hålla mycket längre, omkring 20-30 år.

outsourcingen av kontanthantering har möjliggjort skalfördelar genom investeringar i större depåer, sorteringsutrustning och IT-system. Dessutom anses värdebolagen ha större möjligheter att bättre optimera processer och värdekedjan i dess helhet, inte minst när det gäller transporter.

Kontanthantering håller på att gå från en arbetsintensiv till en kapitalintensiv verksamhet och från att fokusera på transporter och distribution till att fokusera på process. Transporter är inte längre den värdeskapande aktiviteten även om den fortsätter att präglade många värdebolags affärsmodell, organisation och kultur.

En studie framhåller att regeringen och dess myndigheter respektive konsumenter har störst potential att bestämma hur utvecklingen av kontanthantering kommer att se ut men frågan är om dessa kommer att använda denna makt på ett entydigt sätt. (Det kontantlösa samhället – Rapport från ett forskningsprojekt, Niklas Arvidsson, KTH, 2013). Rapporten pekar på att regeringen har förhållit sig ganska passiv i frågan och att konsumenterna är splittrade. Slutsatsen enligt rapporten är att det troligen är den tredje gruppen – bankerna – som har störst potential att sätta agendan för förändringar av kontanthantering.

I de framtidsscenarios som tagits fram av forskare förutspås ändå en framtid där svenska sedlar och mynt används ytterst marginellt eller är helt avskaffade. Enighet råder dock om att kontanter under överskådlig framtid kommer att finnas kvar och behöver hanteras på ett effektivt sätt. Effektiva kontanthanteringssystem minskar kostnaderna och miljöbelastningen samtidigt som sårbarheten i samhället minskar.

4 Kontanthanteringen före år 2005

4.1 Riksbankens kontanthantering i början av 1980-talet

Fram till mitten av 1980-talet hade Riksbanken med något undantag kontor i varje län där den förvarade, lämnade ut och tog emot sedlar och mynt. De transaktioner som ut- och inlämningen föranledde redovisades mot konton i Riksbanken. Genom transaktionerna omvandlades kontanterna från lagervara till betalningsmedel och tvärtom, vilket kallas för valutering (Riksbankens årsredovisning 2005, s. 56, framställning 2004/05:RB3, s. 8 och bet. 2003/04:FiU23, s. 31 och 40).¹ Vid de 23 kontoren svarade Riksbanken dessutom – i stor utsträckning manuellt – för äkthetskontroll, sortering och makulering av mottagna sedlar. Till detta kommer att kontorens funktion var att utjämna över- och underskott av kontanter (Kontanter i samhället och kontanthantering år 2002, Riksbanken 1998, s. 42).

Banker kunde exempelvis vända sig till det lokala riksbankskontoret för att kostnadsfritt hämta ut eller lämna in sedlar och mynt. Kontoren fungerade ofta som ”huvudkassor” för bankkontoren i området, vilket bidrog till att minska antalet längre värde-transporter.

4.2 Kontanthanteringen förändras

Under framför allt 1980-talet kom en allt mindre andel av de vid riksbankskontoren mottagna sedlarna att sorteras manuellt. Det medförde att Riksbankens behov av personal vid kontoren minskade.² Från

¹ Jfr dock framställningen, s. 8, där en annan definition ges av begreppet ”valutering”. Angående begreppet, se också Översyn av kontanthanteringen i Sverige, Riksbanken 2004, s. 6.

² Av utredningen Kontanter i samhället och kontanthantering år 2002, Riksbanken 1998, s. 41, framgår att andelen manuellt sorterade sedlar vid riksbankskontoren var 84 procent år 1982, 29 procent år 1987, 9 procent år 1993 och 1 procent år 1997.

mitten av 1980-talet erbjöd Riksbanken därför nya tjänster vid kontoren i syfte att sysselsätta personalen där. Vissa av tjänsterna – uppräknig av dagskassor från handeln och myntsortering – förekom på flera håll utanför Riksbanken. För dessa konkurrensutsatta tjänster tog Riksbanken ut marknadsmässiga avgifter. Den traditionella ut- och inlämningen av kontanter var dock fortfarande avgiftsfri.³

I mitten av 1980-talet började Riksbanken rationalisera kontanthantering och reducera antalet riksbankskontor. Antalet kontor minskade kraftigt i början av 1990-talet då Riksbanken, åren 1992-1993, lade ned åtta kontor på lika många orter. Privata aktörer erbjöds emellertid att ta över verksamheten på orterna och driva s.k. riksbanksdepåer för Riksbankens räkning. Securitas Värde AB (Securitas) och Posten AB (Posten) kom att driva fyra depåer vardera. Verksamheten vid depåerna var i stort sett densamma som den som bedrevs vid riksbankskontoren. Vid depåerna förekom dock inte makulering av sedlar. Depåerna var en försöksverksamhet som baserades på avtal och instruktioner för varje depå och Riksbanken bidrog inte ekonomiskt till driften av dessa.

Det bör framhållas att Riksbanken så småningom såg en risk för transportdominans i och med att Securitas var förvaltare av fyra riksbanksdepåer. Enligt Riksbanken skulle Securitas genom depåförvaltningen kunna få en i viss mån gynnad ställning på de aktuella orterna.

Efter neddragningen år 1993 hade Riksbanken elva riksbankskontor i landet.

4.3 Kontanthantering ses över

4.3.1 Riksbankens betalningsmedelsavdelning

Inom Riksbanken fanns tidigare en avdelning med ansvar för sedlar och mynt, betalningsmedelsavdelningen (BMA). Avdelningen var sammanfattningsvis ansvarig för att förse samhället med en tillräcklig mängd sedlar och mynt av god kvalitet och den skötte vissa av sina uppgifter med hjälp av de elva riksbankskontoren och de åtta riksbanksdepåerna. År 1997 var BMA:s verksamhet uppdelad på tre delområden, nämligen systemansvar, grossistverksamhet och övrig verksamhet.

³ Av a. a. s. 41 framgår att tjänsterna primärt syftade till att finna nya arbetsuppgifter för övertalig personal.

Systemansvaret var ett myndighetsorienterat delområde som innebar att Riksbanken gav ut, makulerade och lagerhöll sedlar och mynt samt – vid riksbankskontoren – lämnade ut och tog emot kontanter och då utförde valuterig. *Grossistverksamheten* var ett serviceorienterat delområde som innebar att Riksbanken vid riksbankskontoren tillhandahöll på olika sätt sorterade och förpackade sedlar och mynt. Området omfattade också att Riksbanken äkthets- och kvalitetskontrollerade kontanter samt laddade och tömde magasin till uttagsautomater (Ny organisation av kontanthantering, Riksbanken 1998, s. 7). *Den övriga verksamheten* var konkurrensutsatt och förekom på flera håll utanför Riksbanken. Verksamheten innebar bl.a. att Riksbanken vid riksbankskontoren hanterade dagskassor från handeln och osorterade mynt.

Som framgått började Riksbanken erbjuda vissa tjänster inom ramen för den övriga verksamheten i mitten av 1980-talet i syfte att sysselsätta personalen vid riksbankskontoren. Här kan nämnas att Riksbanken år 1997 genom avtal hade åtagit sig uppräknig av dagskassor vid de flesta kontoren och att 618 000 dagskassor räknades upp där under året. Riksbanken hade emellertid fastställt en övre resursgräns för verksamheten. Skälet för detta var att arbetsuppgiften annars skulle kunna bli dominerande för BMA, vilket Riksbanken inte såg som en önskvärd utveckling (Kontanter i samhället och kontanthantering år 2002, Riksbanken 1998, s. 42).

Systemansvaret finansierades via anslag. En konsekvens av detta var att den traditionella ut- och inlämningen av kontanter fortfarande var avgiftsfri. Däremot finansierades grossistverksamheten och den övriga verksamheten med avgifter. Avgifterna motsvarade självkostnadsrespektive marknadspris.

4.3.2 Betalningsmedelsavdelningens förslag

År 1997 såg BMA över kontanthantering i Sverige för att sedan föreslå att avdelningen skulle delas i en myndighetsdel och en bolagsdel. Att BMA:s verksamhet bestod av systemansvar, grossistverksamhet och övrig verksamhet ansågs vara problematiskt, eftersom det innebar att Riksbanken hade ett myndighetsansvar för kontanthantering i landet samtidigt som den var en aktör på marknaden inom samma område. Till detta kommer att kontanthanteringssystemet ansågs kunna vara effektivare. Syftet med den föreslagna förändringen var att komma till rätta med dessa brister.

En tanke var att endast verksamhet av myndighetskaraktär skulle utföras av Riksbanken.

Det föreslagna bolaget – bolagsdelen – skulle utföra den operativa kontanthantering. Riksbanken skulle dock alltjämt beställa nya samt makulera gamla kontanter.

Det ansågs olämpligt att Riksbanken var ägare till ett bolag som skulle fungera som motpart till myndigheten. Avsikten var att bankerna så småningom skulle erbjudas att förvärva samtliga aktier i bolaget. (Kontanter i samhället och kontanthantering år 2002, Riksbanken 1998, s. 16 och 88 ff.).

4.3.3 Särskilt om kommersiell kontanthantering, m.m.

Som framgått ägnade sig Riksbanken år 1997 åt uppräknning av dagskassor från handeln, myntsortering samt laddning och tömning av magasin till uttagsautomater. Vid tidpunkten erbjöd också banker och värdetransportföretag sådana tjänster. Mot denna bakgrund avser uttrycket ”kommersiell kontanthantering” i det följande tjänster på kontanthanteringsområdet som samtidigt erbjöds av såväl Riksbanken – eller dess bolag – som (andra) privata aktörer. Vad som omfattas av uttrycket har med tiden kommit att förändras.

4.4 Betalningsmedelsavdelningen delas

Mot bakgrund av BMA:s översyn av kontanthantering i Sverige fattade Riksbanken den 17 december 1998 ett principbeslut om att överföra myndighetens operativa kontanthantering till ett bolag. Det formella beslutet om bolagsbildningen togs under våren 1999 och det nya bolaget, Pengar i Sverige AB (PSAB), började sin verksamhet den 1 juni samma år.

Tanken var att renodla Riksbankens roll som myndighet på kontantförsörjningsområdet och att samtidigt effektivisera den operativa kontanthantering. Att försörja landet med kontanter liknades vid en produktionsverksamhet som skulle bedrivas i ett privat företags regi (jfr Översyn av kontanthantering i Sverige, Riksbanken 2004, s. 23). Genom att flytta den operativa kontanthantering till ett bolag med ett tydligt lönsamhetsmål ansågs den kunna effektiviseras och bli mer inriktad på affärsutveckling inom den kommersiella kontanthantering. Det framhölls att stora samord-

ningsvinster kunde göras om den operativa kontanthantering kombinerades med annan närliggande kommersiell verksamhet. Riksbanken förväntade sig sådana effektivitetsvinster att såväl myndighetens som den privata sektorns kostnader för kontanthantering i landet skulle minska. Till detta kommer att Riksbanken framhöll att det var naturligt att myndigheten inte ägnade sig åt operativ kontanthantering, eftersom det fanns en risk för att den då inte konkurrerade på lika villkor.

Riksbankens syfte var att så snart som möjligt överlåta PSAB till bankerna. Som självklara delägare sågs de banker som var deltagare i Riksbankens system för avveckling av betalningar och som alltså hade konton i Riksbanken. Här bör framhållas att Riksbanken redan före bolagsbildningen hade fört diskussioner med bankerna om att överlåta kontorsnätet – riksbankskontoren – till dem. Någon sådan överenskommelse hade dock inte kunnat nås (se bl.a. Ny organisation av kontanthantering, Riksbanken 1998, s. 4 och 23, bet. 2003/04:FiU23, s. 29 och framställning 2004/05:RB3, s. 33).

4.5 Riksbankens verksamhet efter delningen

Efter bolagsbildningen skulle Riksbanken i allt väsentligt agera endast som myndighet på kontanthanteringsområdet.

Riksbankens uppgifter skulle i huvudsak vara att beställa och ge ut nya kontanter samt att utöva tillsyn över PSAB och bolagets verksamhet. Även fortsättningsvis ansåg sig Riksbanken dock behöva hålla lager med kontanter på olika platser i landet. Tanken var att Riksbanken skulle hyra utrymmen för sådana lager av PSAB.

4.6 Pengar i Sverige AB bildas

4.6.1 Tillgångar förs över till bolaget

Riksbanken försåg inledningsvis – den 1 juni 1999 – PSAB med ett eget kapital på 419 miljoner kronor. Av beloppet avsåg 140 miljoner kronor ett kapitaltillskott och resterande 279 miljoner kronor tillgångar som hade använts för riksbankskontorens verksamhet i form av tio fastigheter, maskiner och annan egendom. Riksbankens avsikt var att därefter inte behöva tillföra mer kapital till PSAB.

Riksbanken räknade med att PSAB skulle redovisa förluster under de två första åren men förväntade sig sedan, fr.o.m. år 2001, ett nollresultat som därefter skulle övergå i successivt ökade vinster.

Vid utgången av år 1998 arbetade 350 personer på BMA. Ungefär 250 av dessa personer följde med till PSAB. Omkring 25 personer började arbeta vid Riksbankens ”nya” BMA och cirka 75 accepterade erbjudande om pension eller avgångsvederlag.

4.6.2 Bolagets verksamhet

Riksbanken och PSAB träffade två avtal: ett tillsyns- och ett uppdragsavtal.

Tillsynsavtalet reglerade Riksbankens rätt att utöva tillsyn över PSAB och bolagets verksamhet.

Genom uppdragsavtalet åtog sig PSAB att tillhandahålla kontanter på ett antal orter i landet för vidare distribution. Där skulle bolaget dessutom utföra valuterings- och kvalitetskontroller. Till detta kommer att PSAB skulle lagerhålla, sortera, förpacka samt äkthets- och kvalitetskontrollera kontanter. Förutom att PSAB åtog sig att utföra uppgifter på Riksbankens uppdrag skulle en väsentlig del i bolagets verksamhet vara att utveckla den kommersiella kontanthantering som tidigare hade bedrivits på riksbankskontoren och som gällt bl.a. uppräkning av dagskassor från handeln och myntsortering. Inför beslutet att bilda PSAB framhölls dock att det var viktigt att försäkra sig om att bolaget konkurrerade på lika villkor och inte utnyttjade sin ställning.

I linje med vad BMA föreslagit var PSAB:s kontorsstruktur inledningsvis de elva f.d. riksbankskontoren. Tanken var att också de åtta riksbanksdepåerna så småningom skulle ingå i strukturen.

Sammanfattningsvis kan sägas att PSAB den 1 juni 1999 tog över huvuddelen av ansvaret för Riksbankens kontanthantering.

4.6.3 Verksamheten utvecklas inte som förväntat

Åren 1999-2002 omstrukturerade PSAB verksamheten på olika sätt i syfte att nå ett rörelseöverskott. En del i omstruktureringsarbetet var att bolaget utvecklade den kommersiella kontanthantering genom att bygga upp en värdetransportverksamhet (bet. 2003/04:FiU23, s. 33).

År 2001 bildade PSAB ett bolag för värdetransportverksamhet, Pengar i Sverige Värdetransport AB, som sedan förvärvade ett värdetransportbolag samt verksamheten i Panaxia Security AB. Efter förvärven hade Pengar i Sverige Värdetransport AB ungefär 60 värdetransportfordon och 80 anställda (a. bet. s. 34. Där framgår också att Riksbanken tidigare aldrig hade haft någon egen transportrörelse till förfogande för lokala värdetransporter). Verksamheten byggdes ut i snabb takt för att år 2002 omfatta cirka 75 värdetransportfordon och 115 anställda. PSAB framhöll att etableringen av värdetransportverksamheten förbättrade konkurrensen på värdetransportmarknaden som tidigare hade dominerats av två företag, Securitas respektive Group 4 Falck (PSAB:s årsredovisning 2001, s. 4).

Trots omstruktureringen av PSAB:s verksamhet och expansionen av den kommersiella verksamheten utvecklades bolagets resultat betydligt sämre än förväntat. Rörelseresultatet var negativt åren 1999–2001 och gav ett underskott på 21, 81 respektive 68 miljoner kronor. Till detta kom att Securitas och Group 4 Falck ansåg att PSAB inte konkurrerade på lika villkor på värdetransportmarknaden. Securitas och Group 4 Falck pekade på att PSAB kunde dra fördel av sin nära koppling till Riksbanken och att verksamheten dessutom gick med betydande underskott som täcktes av ägaren, dvs. av Riksbanken. Här kan nämnas att Riksbanken i efterhand tillstod att den – inför bildandet av PSAB – underskattade reaktionen från konkurrenterna (Riksbankens årsredovisning 2005, s. 59).

4.7 Kontanthantering ses över på nytt

Mot bakgrund av den ekonomiska utvecklingen i PSAB och kritiken från Securitas och Group 4 Falck såg Riksbanken över kontanthantering i Sverige på nytt. Så småningom – den 17 april 2002 – fattade Riksbanken ett inriktningsbeslut om att dela upp PSAB:s verksamhet på två bolag (bet. 2003/04:FiU23, s. 35).

Inriktningsbeslutet innebar att Riksbankens operativa ansvar inom kontanthantering skulle begränsas till att tillhandahålla nya och makulera gamla kontanter samt hålla vissa lager med sedlar och mynt. Riksbanken skulle också svara för transportererna från leverantörerna av sedlar och mynt till dessa lager. De nu nämnda verksamheterna sågs som ”riksbanksnära”.

Den 1 september 2002 delades PSAB:s verksamhet upp på två bolag. De riksbanksnära verksamheterna samlades i det nya bolaget

Svensk Kontantförsörjning AB (SKAB) medan den kommersiella verksamheten fördes över till PSAB:s dotterföretag på värdetransportområdet – Pengar i Sverige Värdetransport AB – som namnändrades till Pengar i Sverige AB, från denna tid förkortat PiS. Den nya modellen för kontanthantering i Sverige började i praktiken gälla den 17 februari 2003. Fram till dess hade SKAB och PiS gemensam produktion. Inriktningsbeslutet innebar att PiS skulle säljas.

Efter uppdelningen var SKAB moderbolag till PiS, som alltså var dotterbolag. Kostnaderna för uppdelningen av PSAB i två bolag blev höga och belastade koncernens – SKAB och PiS – resultat för åren 2002 och 2003 med 97 respektive 142 miljoner kronor, dvs. sammanlagt 239 miljoner kronor.

Till följd av PSAB:s kommersiella verksamhet, framför allt värdetransportrörelsen, hade antalet anställda i bolaget ökat till ungefär 550 innan det delades. Av dessa personer följde 485 med till PiS, medan 54 kom att arbeta i SKAB.⁴ Ett tiotal personer erbjöds pension.

4.8 Svensk kontantförsörjning AB

4.8.1 Verksamheten

Till följd av inriktningsbeslutet samlades alltså de riksbanksnära verksamheterna i SKAB, som ägdes av Riksbanken. Bolagets verksamhet koncentrerades till kontor på fyra orter i landet, nämligen Tumba, Mölndal, Härnösand och Malmö. Här kan nämnas att PSAB så långt hade haft 13 kontor.

SKAB kvalitets- och äkthetskontrollerade samt makulerade kontanter vid de fyra kontoren. Där höll bolaget också Riksbankens kontantlager. Riksbanken övervakade att äkthetskontrollen och makuleringen skedde på ett säkert och korrekt sätt.

Riksbanken köpte in och levererade sedlar och mynt till kontoren där SKAB – på myndighetens uppdrag – lämnade ut och tog emot kontanter samt utförde valuterings. Vid denna tid var det alltså möjligt att hämta ut och lämna in kontanter från respektive till Riksbanken på endast fyra orter i landet. En nyhet var att SKAB tog emot endast standardförpackade, kvalitetssorterade och äkthets-

⁴ Av de 54 personer som arbetade i SKAB var några anställda i dotterbolaget Svenska Kontanthanteringssystem AB som arbetade med IT-driften.

skontrolierade kontanter (framställning 2004/05:RB3, s. 9 f.). Tidigare hade det varit tillräckligt att kontanter som lämnades in var uppräknade. Till detta kommer att en ny prismodell infördes som innebar att SKAB:s kunder fick betala en fast avgift per besök. Avgifterna vid inlämning av kontanter hade tidigare varit huvudsakligen volymberoende. Nyordningen skulle motverka att kontanter lämnades in till Riksbanken över natten i syfte att undvika räntekostnaden för dessa. Kontanterna skulle i högre utsträckning återcirkuleras i samhället utan att passera Riksbanken.

Det eftersträvade syftet uppnåddes. Nyordningen fick t.o.m. till följd att antalet besök vid SKAB:s kontor år 2003 blev betydligt färre än förväntat. I november samma år konstaterade SKAB:s VD att bolaget hade en maskinell och personell överkapacitet som innebar att bolagets totala resurser översteg det samlade behovet med 100 procent.

4.8.2 Verksamheten återförs till Riksbanken

SKAB:s verksamhet fördes över till Riksbanken den 1 oktober 2004. Verksamheten ansågs inte behöva vara konkurrensutsatt och den antogs dessutom kunna bedrivas effektivare i Riksbanken än i ett helägt bolag. Effektivitetsvinsten hängde samman med att Riksbanken inte längre skulle behöva övervaka verksamheten på något särskilt sätt samt med att vissa delar av verksamheten skulle kunna hanteras av existerande resurser inom myndigheten.

Vid tidpunkten hade SKAB cirka 50 anställda. Av dessa personer anställdes 35 av Riksbanken. Resterande personer sades upp eller fick sluta med pension. Vid utgången av år 2005 – då kontoret i Härnösand avvecklats – var ungefär 30 personer sysselsatta i Riksbankens kontantförsörjningsverksamhet.

4.9 Pengar i Sverige AB

Till PiS fördes endast den kommersiella verksamheten i PSAB över. Något uppdrag från Riksbanken överfördes inte. Som framgått skulle PiS avyttras (framställning 2004/05:RB3, s. 10).

PiS bedrev bl.a. värdetransport- och uppräkningsverksamhet. Bolaget hade dock problem med verksamheten. Våren 2003 beslutade därför PiS styrelse om ett omstruktureringsprogram och verk-

samheten koncentrerades därefter till fyra orter, nämligen Stockholm, Mölndal, Härnösand och Malmö. Under året minskades personalstyrkan i bolaget kraftigt i syfte att försöka nå lönsamhet.

4.10 Riksbankens försök att sälja bolagen

Redan när PSAB började sin verksamhet den 1 juni 1999 hade Riksbanken för avsikt att överlåta bolaget till bankerna. Bankerna visade dock inget intresse för detta och någon sådan överlåtelse kom inte heller till stånd (bet. 2003/04:FiU23, s. 30).

Under våren 2002 återupptogs arbetet med att avyttra den kommersiella verksamheten, dvs. först PSAB och därefter – från den 1 september samma år – PiS. Diskussioner fördes med några intressenter om en försäljning av aktierna i PSAB/PiS utan att en överenskommelse kunde nås.

Som framgått gick PSAB med förlust åren 1999-2001. Mot slutet av år 2002 stod därför såväl moderbolaget SKAB som dotterbolaget PiS inför risken att tvångslikvideras. För att förhindra detta och ge SKAB möjlighet att täcka kostnaderna för uppdelningen efter inriktningsbeslutet den 17 april 2002 fick bolaget i december 2002 ett kapitaltillskott på 200 miljoner kronor från Riksbanken.

Under våren 2003 fördes på nytt diskussioner med ett antal intressenter om en försäljning av aktierna i PiS. Ingen av intressenterna – däribland de svenska bankerna samt inhemska och utländska värdetransportbolag – var dock beredd att förvärva aktierna utan att Riksbanken, via moderbolaget PSAB, utfäste sig att därefter täcka underskott i bolaget. Med hänsyn till bl.a. EU:s statsstödsregler gjorde Riksbanken bedömningen att det inte var möjligt eller lämpligt att göra så långtgående åtaganden som intressenterna önskade (Riksbankens årsredovisning 2005, s. 57).

Det stod snart klart att Riksbanken behövde skjuta till ytterligare kapital till SKAB. Den nya bolagsstruktur som i praktiken tillämpades fr.o.m. den 17 februari 2003 medförde att affärsvolymerna i PiS minskade. Under våren samma år genomfördes ett besparingsprogram som innebar att 9 av PiS 13 kontor omvandlades till omlastningsstationer, vilket fick till följd att cirka 100 anställda blev övertaliga. Kostnaden för omstruktureringen beräknades till 147 miljoner kronor, varav 76 miljoner kronor kom att belasta 2003 års resultat. Efter omstruktureringen hade PiS fullservicekontor i endast Malmö, Mölndal, Akalla och Härnösand. I

början av sommaren 2003 gjordes bedömningen att det årets rörelseresultat skulle bli negativt och ge ett underskott på 80 miljoner kronor. Det förutsedda underskottet i PiS samt SKAB:s fortsatta kostnader för uppdelningen medförde att Riksbanken den 18 juni 2003 beslutade om ett kapitaltillskott till SKAB på 150 miljoner kronor.

Problemen för PiS förvärrades dock under året. Den utdragna försäljningsprocessen försvårade möjligheterna att teckna nya kontrakt, vilket fick till följd att rörelseintäkterna inte utvecklades som förväntat. Mot slutet av år 2003 beräknades årets rörelseförlust till 136 miljoner kronor och till detta kom kostnaderna för omstruktureringen. Bolagets sammanlagda förlust för år 2003 beräknades därför till 216 miljoner kronor. Riksbanken reserverade den 16 december 2003 ytterligare 125 miljoner kronor för ett beslutat men inte utbetalat kapitaltillskott.

Från sommaren 2003 förde Riksbanken diskussioner med olika intressenter om en försäljning av tillgångarna i PiS. I december 2003 nåddes en preliminär överenskommelse om försäljning av merparten av PiS tillgångar till Securitas och en slutlig överenskommelse ingicks den 20 februari 2004. Securitas förvärv bedömdes dock kräva en anmälan till Konkurrensverket. I maj 2004 meddelade Konkurrensverket att myndigheten ville göra en särskild undersökning för att ytterligare utreda om Securitas genom förvärvet skulle få en alltför dominerande ställning på marknaden för värdetransporttjänster. Securitas beslutade då att inte fullfölja förvärvet.

Riksbanken fann därefter att det enda rimliga alternativet var att lägga ned verksamheten i PiS, vilket myndigheten beslutade om i juni 2004. All personal sades upp och verksamheten i PiS upphörde per halvårsskiftet 2004. De kvarvarande tillgångarna såldes via anbudsförfarande. Det högsta anbudet kom från Securitas, som i det läget kunde förvärva tillgångarna utan invändning från Konkurrensverket.

När den operativa verksamheten i PiS upphörde i juli 2004 hade bolaget fortfarande 300 anställda, vilka samtliga då var uppsagda.

4.11 Merkostnaden för Riksbankens bolagisering

Det kan nämnas att Riksbankens kostnader för bolagens – PSAB, SKAB och PiS – verksamhet i form av ägartillskott under åren 1999-2004 uppgick till 1 176 miljoner kronor.

Med början år 2002 granskade Riksdagens revisorer kostnaden för Riksbankens bolagisering av kontanthantering jämfört med om myndigheten i stället hade avvecklat den större delen av BMA från antingen år 1999 eller år 2003. Slutsatsen var att merkostnaden för bolagiseringen var ungefär 250 miljoner kronor. Riksdagens revisorer underströk dock att beräkningen var osäker (bet. 2003/04:FiU23, s. 176 med hänvisningar).

År 2003 kommenterade Riksbanken slutsatsen och gjorde gällande att merkostnaden i stället var 100–150 miljoner kronor eller lägre. Riksbanken var dock av uppfattningen att vissa av kostnaderna skulle ha kunnat undvikas med de kunskaper myndigheten hade då (a. bet. s. 181 f.).

Riksbanken har senare ställt kostnaden för bolagiseringen i relation till vad det hade kostat att bedriva den aktuella verksamheten i myndighetens regi under åren 1999–2004 för att därefter avveckla den. Slutsatsen var att merkostnaden för bolagiseringen var drygt 500 miljoner kronor. Av summan skulle nettokostnaden för uppbyggnaden och avvecklingen av värdetransportrörelsen vara omkring 250 miljoner kronor (Riksbankens årsredovisning 2005, s. 59).

4.12 Finansutskottets kritik

Finansutskottet har uttalat kritik mot Riksbankens bolagisering av kontanthantering (bet. 2003/04:FiU23, se särskilt s. 29 ff.).

Enligt utskottet hade Riksbanken till PSAB fört över inte endast den kommersiella kontanthanteringsverksamheten utan också sådant som var eller låg mycket nära myndighetsuppgifter, t.ex. valuterings av kontanter. Detta innebar, menade utskottet, att ett privaträttsligt subjekt som senare skulle avyttras fick i uppdrag av Riksbanken att ansvara för den praktiska hanteringen av vissa myndighetsåligganden. Med hänsyn till de offentlighetsrättsliga aspekterna av en sådan privatisering borde Riksbanken, enligt utskottet, ha underställt riksdagen ett förslag i frågan och då tydligt redovisat konsekvenserna av förändringen. Enligt utskottet var det vidare olämpligt att Riksbanken i den omfattning som skett hade satsat statliga medel på att bygga ut en kommersiell verksamhet som myndigheten inte var ålagd att utföra och som låg utanför dess verksamhetsområde. Till detta kommer att utskottet pekade på att Riksbanken hade öppnat sig för kritik genom att blanda riksbanksnära uppgifter med kommersiell verksamhet.

5 Kontanthanteringen och dess aktörer

5.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs de centrala aktörerna inom kontanthanteringen i Sverige samt de författningar som reglerar deras verksamhet. Författningar som gäller också för en mängd aktörer som inte ägnar sig åt kontanthantering – t.ex. aktiebolagslagen (2005:551) – behandlas dock inte. Kapitlet tar alltså sikte på lagar, förordningar, föreskrifter och avtal som på ett eller annat sätt kan sägas ha särskild betydelse för aktörerna inom kontanthanteringen.

5.2 Riksbanken

5.2.1 Riksbankens verksamhet i stort

Riksbanken är Sveriges centralbank och en myndighet under riksdagen med ansvar för penningpolitiken. Riksbanken är oberoende på det sättet att ingen myndighet får bestämma hur den ska besluta i frågor som rör penningpolitik (9 kap. 13 § regeringsformen, RF). Målet för Riksbankens verksamhet ska vara att upprätthålla ett fast penningvärde. Vidare har Riksbanken till uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende (1 kap. 2 § lagen [1988:1385] om Sveriges riksbank, jfr 8 kap. 13 § RF).

Riksdagen utser de elva ledamöterna i riksbanksfullmäktige. Ledamöterna utser i sin tur – för en tid av fem eller sex år – de sex ledamöterna i riksbanksdirektionen samt dess ordförande, riksbankschefen. Riksbanken leds av direktionen. Fullmäktige ska övervaka att ledamöterna i direktionen arbetar för att nå Riksbankens mål.

Riksbankens kontanthanteringsverksamhet hanteras sedan den 1 mars 2014 av avdelningen för betalningssystem och kontanter.

5.2.2 Riksbankens ansvar för kontanthantering

Endast Riksbanken har rätt att ge ut sedlar och mynt (9 kap. 14 § RF). Här är det emellertid mer intressant att Riksbanken har till uppgift att svara för landets försörjning med kontanter, vilket kan uttryckas som att den har ett kontantförsörjningsuppdrag (5 kap. 3 § riksbankslagen. När det gäller uttrycket ”kontantförsörjningsuppdrag”, se 1 kap. 2 §) Att svara för landets kontantförsörjning är enligt förarbetena – som är från mitten av 1980-talet – en klassisk centralbanksuppgift som innefattar såväl utgivning som distribution av kontanter (SOU 1986:22, s. 108 ff.). I förarbetena anförs vidare följande (a. a. s. 110).

När det gäller distributionen av sedlar och mynt skall [R]iksbanken alltjämt ansvara för denna och det är som förut framhållits här som bankens kontorsnät har sin främsta uppgift.

I vart fall sedan 5 kap. 3 § riksbankslagen ändrades den 1 april 2005 står det dock klart att Riksbanken får utföra uppgiften i samarbete med annan.

5.2.3 Den princip som numera styr Riksbankens roll i kontanthantering

Den 16 december 2003 tillsatte Riksbanken en utredning (Översyn av kontanthantering i Sverige, Riksbanken 2004). Utredningen kom fram till att Riksbanken borde ansvara för endast sådan kontanthanteringsverksamhet där det var tveksamt om det gick att uppnå effektivitet utan statlig inblandning (a. a. s. 3). Riksbanken arbetar numera utifrån denna princip. Avsikten är alltså att Riksbanken inte ska syssla med sådan verksamhet som privata aktörer kan sköta bättre eller lika bra (se Uppföljning av den nya depåstrukturen för kontanthantering, Riksbanken 2010).

Mot den angivna bakgrunden kom utredningen till slutsatsen att Riksbanken inte borde ansvara för och bekosta fler kontantlager än vad som bedömdes vara nödvändigt och effektivt. Utredningen såg en klar fördel med att i övrigt låta privata aktörer bekosta sådana lager. För att detta skulle bli effektivt förordade utredningen dock

att Riksbanken skulle ge räntekostnadsersättning för privat lagrade kontanter.

5.2.4 Bakgrunden till systemet med räntekostnadsersättning

Eftersom Riksbanken har ensamrätt att ge ut sedlar och mynt, har alla kontanter i cirkulation sitt ursprung där.

Den aktör som hämtar ut kontanter hos Riksbanken betalar för dessa genom att aktörens riksbankskonto debiteras, vilket också kan uttryckas på det sättet att aktören erhåller kontanter och lånar motsvarande belopp hos Riksbanken (här bortses från att den aktör som har överskott på kontot kanske inte kan sägas låna beloppet av Riksbanken). För lånet betalar aktören i princip reporäntan över natten.¹ Aktören får alltså en räntekostnad. Aktören får inte täckning för räntekostnaden om kontanterna lagras, eftersom aktören i det läget inte har övervätrat räntekostnaden på någon annan genom att sätta kontanterna i omlopp. Det finns därför skäl för aktören att hålla så lite kontanter som möjligt i lager, om den inte kompenseras för räntekostnaden. Här bör framhållas att aktörer i allmänhet, t.ex. företag och privatpersoner, normalt inte vill förvara alltför stora mängder kontanter av den anledningen att de då inte är räntebärande.

Tidigare var det vanligt att bankerna växlade tillbaka kontanter till Riksbanken för att undvika räntekostnaden. Det förekom således transporter av kontanter till Riksbanken med det enda syftet att undvika räntekostnaden för dessa.

Som framgått kom utredningen fram till att Riksbanken borde ge räntekostnadsersättning för privat lagrade kontanter. Tanken var att minska antalet transporter till Riksbanken och att ge privata aktörer incitament att hålla kontantlager. Sådana lager ansågs kunna bidra till att kontanthantering i Sverige effektiviserades. Avsikten var att de privata aktörerna skulle bestämma antalet kontantlager och dess lokalisering. Riksbanken beslutade i augusti 2004 att ramverket för den framtida kontanthantering skulle utformas i enlighet med utredningens förslag.

¹ Här bortses från att in- och utlåningsräntan över natten normalt är 0,75 procentenheter lägre respektive 0,75 procentenheter högre än reporäntan samt att den som har ett överskott på kontot hos Riksbanken inte betalar utan avstår från ränta. Reporäntan är dock den ränta som gäller vid lån av eller placeringar hos Riksbanken på sju dagar. Se till det anförda Penning- och valutapolitik, Tidskrift utgiven av Sveriges Riksbank, 2004:3, s. 30 ff.

5.2.5 Riksbankens system för avveckling av betalningar

I föregående avsnitt har nämnts att den aktör som hämtar ut kontanter hos Riksbanken betalar för dessa genom att aktörens riksbankskonto debiteras. Då används Riksbankens system för avveckling av betalningar (RIX).

Att Riksbanken får tillhandahålla ett sådant system framgår direkt av lag (6 kap. 7 § riksbankslagen).

RIX är Riksbankens betalningssystem för stora betalningar mellan banker, clearingorganisationer, Riksgälden och Riksbanken (angående begreppet ”stora betalningar”, se Den svenska massbetalningsmarknaden, Riksbanken 2013, s. 24 not 27). Deltagarna har konton hos Riksbanken mellan vilka medlen överförs i realtid.

Givetvis skulle deltagarna – t.ex. två banker – i stället kunna ha konton hos varandra för att genomföra betalningar mellan sig. En risk med ett sådant system är dock att behållningen på ett konto skulle kunna gå helt eller delvis förlorad om den bank som kontot finns hos går i konkurs. Finansiellt obestånd skulle då kunna sprida sig mellan olika aktörer. Samma risk uppstår om bankerna skulle välja att ha sina konton hos en tredje privat aktör. Riskerna uppstår emellertid inte om den tredje parten är Riksbanken, eftersom den inte kan bli insolvent och gå i konkurs. RIX-systemet innebär således att deltagarna kan genomföra finansiella överföringar sinsemellan utan kredit- eller likviditetsrisker. Detta är ett av skälen till att Riksbanken enligt lag får tillhandahålla RIX (a. a. s. 24).

Räntorna på deltagarnas konton i Riksbanken är direkt kopplad till reporäntan. De banker och andra finansiella aktörer som valt att inte själva delta i RIX anlitar en bank som är deltagare i RIX för att göra överföringar till t.ex. andra banker. I stort sett samtliga betalningar i svenska kronor som inte sker internt i en enskild bank hanteras i någon form i RIX. Omsättningen i RIX under sju dagar motsvarar Sveriges bruttonationalprodukt (BNP).

5.2.6 Systemet med räntekostnadsersättning

Riksbankslagen

Efter framställning från Riksbanken ändrades 5 kap. 3 § riksbankslagen den 1 april 2005 (bet. 2004/05:FiU19, rskr. 2004/05:109). Sedan tidigare skulle Riksbanken enligt paragrafens första stycke

ansvara för Sveriges kontantförsörjning. Genom ändringen infördes två nya stycken av följande lydelse.

Verksamhet som avses i första stycket får Riksbanken bedriva i samarbete med annan.

I syfte att effektivisera kontantcirkulationen får Riksbanken utge ersättning eller ge räntefri kredit till företag som avskilt och lagrat sedlar och mynt enligt Riksbankens anvisningar.

I vart fall sedan lagändringen har Riksbanken alltså rätt att ge räntekostnadsersättning för kontanter i en privat aktörs lager. Av den nyss citerade paragrafen framgår dock att endast den som har avskilt och lagrat kontanter enligt Riksbankens anvisningar kan få räntekostnadsersättning. Sådana anvisningar gav Riksbanken den 21 november 2005 genom att den meddelade föreskrifter (Riksbankens föreskrifter [RBFS 2005:1] om räntekostnadsersättning för kontanter som avskilts och lagrats i särskild ordning). De nu gällande föreskrifterna trädde i kraft den 1 december 2013 (RBFS 2013:1).

Riksbankens föreskrifter

Av Riksbankens föreskrifter framgår att företag som har avskilt och lagrat kontanter för egen eller annans räkning kan få räntekostnadsersättning. Enligt föreskrifterna kan dock endast s.k. depåägare få sådan ersättning (1 och 14 §§ RBFS 2013:1).

En depåägare definieras i föreskrifterna (2 §) som den som ingått avtal om räntekostnadsersättning med Riksbanken och som är

1. bankinstitut som är deltagare i RIX,
2. bankinstitut som genom överenskommelse med deltagare i RIX använder RIX för sina betalningar, eller
3. av ett eller flera bankinstitut helägt bolag som, genom eget deltagande i RIX eller genom överenskommelse med deltagare i RIX, använder RIX för sina betalningar.

För att ett företag ska kunna få räntekostnadsersättning måste det alltså ha ingått avtal om räntekostnadsersättning med Riksbanken och omfattas av någon av punkterna a-c.

Det bör framhållas att Riksbanken har uttalat att föreskrifterna inte reglerar om en privat aktör får förvara kontanter i ett privat lager eller inte. Samtidigt har Riksbanken vid flera olika tillfällen uttalat att räntekostnadsersättning av de flesta anses vara en förutsättning för att systemet med privata kontantlager ska kunna fungera.

Konkurrensfrågor

Den utredning som föregick systemet med räntekostnadsersättning skulle presentera lösningar som var konkurrensneutrala (se avsnitt 5.2.3). Inför ändringen av 5 kap. 3 § riksbankslagen såg dock såväl Konkurrensverket som Svensk Handel en risk för svag konkurrens, om Riksbanken skulle uppdra åt endast en privat aktör att lagra kontanter. Konkurrensverket pekade på vikten av att den nya kontantförsörjningsmodellen – oavsett vilken som valdes – var sådan att kraven på privata aktörer var objektiva, icke-diskriminerande och inte mer långtgående än nödvändigt (framställning 2004/05:RB3, s. 11).

Riksbanken delade Konkurrensverkets syn på vikten av öppet tillträde, icke-diskriminerande villkor och förhindrande av marknadsmissbruk. Modellen med räntekostnadsersättning skulle enligt Riksbanken inte nödvändigtvis behöva innebära att den gav endast en privat aktör i uppdrag att lagra kontanter. Om det till äventyrs skulle komma att handla om samarbete med bara en motpart skulle Riksbanken välja den utifrån objektiva och icke-diskriminerande kriterier samt i avtal ställa krav på marknadsuppträdandet (a. a. s. 13).

5.2.7 Riksbankens roll i kontanthantering

Efter det att SKAB:s verksamhet hade förts över till Riksbanken den 1 oktober 2004 bedrev myndigheten kontanthanteringsverksamhet vid kontor på fyra orter i landet; Tumba, Mölndal, Härnösand och Malmö. Kontoren i Härnösand och Malmö avvecklades redan åren 2005–2006. Under år 2013 avvecklades också kontoret i Mölndal. Numera bedriver Riksbanken kontanthanteringsverksamhet vid endast ett kontor, nämligen i Broby

utanför Stockholm. Kontoret togs i drift i februari 2014. Verksamheten vid kontoret i Tumba upphörde den 31 mars 2014.

Riksbankens roll i kontanthantering är numera begränsad i huvudsak till början och slutet av kontanternas livscykel. Förenklat uttryckt ägnar sig Riksbanken åt att dels lämna ut brukbara kontanter, dels ta emot obrukbara kontanter för makulering. Av nästa avsnitt framgår att kontanter i dagsläget i allt väsentligt inte förvaras av Riksbanken utan i privata lager, s.k. depåer.

Riksbanken beställer sedlar från Crane AB i Tumba och mynt från det nederländska myntverket, Koninklijke Nederlandse Munt. Efterfrågan – inte Riksbanken – bestämmer hur mycket kontanter som finns i samhället.

Här kan nämnas att bolaget Loomis Sverige AB (Loomis) håller Riksbankens myntlager.

Kontanthanteringsrådet

Kontanthanteringsrådet bildades på Riksbankens initiativ år 2006 eftersom det – mot bakgrund av den då nya strukturen för kontanthantering i Sverige och det stora antalet värdetransportrån – ansågs finnas behov av ett forum för att diskutera kontanthanteringsfrågor.

Rådet består av representanter från Riksbanken, banker, BDB Bankernas Depå AB (BDB), värdebolag, detaljhandel, fackföreningar och berörda myndigheter såsom Rikspolisstyrelsen, Arbetsmiljöverket och Finansinspektionen. Rådet leds av förste vice riksbankschefen och deltagarna träffas en till två gånger per år. Utöver det sker arbete i två arbetsgrupper som är knutna till Kontanthanteringsrådet, nämligen säkerhetsgruppen och sedel- och myntgruppen.

Syftet är att rådet ska fungera som ett forum för att diskutera frågor kring kontanthantering i samhället. På senare år har t.ex. sedel- och myntutbytet, säkerhetsfrågor och Panaxiabolagens konkurser diskuterats.

5.3 Depåägare

5.3.1 Det finns numera endast en depåägare

I det följande avser uttrycket ”depåägare” den som har rätt till räntekostnadsersättning enligt Riksbankens föreskrifter.

Den nya depåstrukturen i Sverige har växt fram successivt fr.o.m. år 2005. De tre fristående sparbankerna Sparbanken 1826, Swedbank Sjuhärad och Sörmlands Sparbank var tidigare depåägare. Bankerna – som drev varsin depå – upphörde dock med verksamheten under åren 2009–2010 (Riksbankens rapport om kontanthantering 2011, s. 8).

Det finns numera endast en depåägare i Sverige, nämligen BDB. BDB bildades år 2005 och ägs av Danske Bank, Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank. BDB är således ett av flera bankinstitut helägt bolag som genom överenskommelse med sina ägare – som samtliga är deltagare i RIX – använder RIX för sina betalningar. BDB faller alltså in under punkten c ovan.

5.3.2 BDB har rätt till räntekostnadsersättning

BDB har 16 kontantdepåer i Sverige. Som depåägare har BDB rätt till räntekostnadsersättning för kontanter som bolaget avskilt och lagrat för egen eller annans räkning i depåerna. Ersättning utgår dock endast för av Riksbanken utgivna kontanter som förvaras i någon av depåerna mellan kl. 21.00 och 23.00 och som där är avskilda från andra värden. Kontanterna får inte heller lämna den lokal där depån i fråga är belägen före kl. 24.00. Vidare ska kontanterna förpackas enligt vedertagen standard och på ett sådant sätt att inventering enkelt kan genomföras (4–6 §§ RBFS 2013:1).

Varje dag då en depå är öppen för in- och utlämning ska BDB senast kl. 21.30 till Riksbanken rapportera det nominella värdet av kontanterna som lagrats i depån kl. 21.00 (8 §) BDB får sedan räntekostnadsersättning av Riksbanken som motsvarar reporäntan beräknad på det nominella värdet av kontanterna (15 §).

5.3.3 Endast BDB har rätt att lämna in och hämta ut kontanter hos Riksbanken

Genom föreskrifter har Riksbanken reglerat vem som har rätt att lämna in och hämta ut kontanter där (Riksbankens föreskrifter [RBFS 2011:]1 om kontantförsörjning). Sådan rätt har endast ett *institut* som ingått avtal om kontantförsörjning med Riksbanken (1 §).

Av föreskrifterna framgår att ett institut måste vara depåägare enligt den definition som behandlats i avsnitt 5.2.6 under rubriken ”Riksbankens föreskrifter” (2 §). I detta ligger bl.a. att institutet måste ha ingått avtal om räntekostnadsersättning med Riksbanken.

Det är i dagsläget endast BDB som uppfyller de nu angivna förutsättningarna och som alltså har rätt att lämna in och hämta ut kontanter hos Riksbanken. BDB får när som helst hämta ut kontanter och lämna in makulatur, dvs. obrukbara kontanter. Däremot får BDB i övrigt lämna in kontanter endast under tre perioder per år (2, 5, 10–12 och 16 §§).

BDB har ett ordersystem där bolagets motparter kan meddela om de vill köpa eller sälja kontanter. I första hand säljer BDB kontanter från någon av bolagets depåer. BDB måste dock ibland köpa kontanter av Riksbanken för att kunna möta efterfrågan. I praktiken går det till så att BDB meddelar en av sina ägare att bolaget behöver köpa kontanter av Riksbanken och att ägaren sedan för BDB:s räkning beställer kontanter. Betalning för kontanterna sker via ägarens RIX-konto (jfr 3 §).

BDB har en checkkredit hos sina ägare på 5 miljarder kronor som bolaget utnyttjar när det köper kontanter av Riksbanken. Tidigare betalade BDB en ränta till sina ägare som motsvarade reporäntan. Samtidigt fick BDB räntekostnadsersättning av Riksbanken som motsvarade reporäntan. BDB:s kostnad för att utnyttja checkkrediterna komprimerades alltså av räntekostnadsersättningen. Sedan den 1 januari 2014 får BDB dock betala en högre ränta än tidigare.

BDB tar ut en avgift för varje sedelbunt – 100 sedlar av samma valör – som dess kunder hämtar ut från eller lämnar in till bolagets depåer. Tidigare var avgiften 4 kr per bunt vid såväl ut- som inlämning. Avgifterna fr.o.m. den 1 januari 2014 framgår av följande tabell.

Tabell 3 Kostnad för in- och utlämning vid BDB:s depåer

Valörer	Pris/bunt som köps in	Pris/bunt som säljs
20	4,90	4,90
50	5,10	5,10
100	5,90	5,90
500	9,80	9,80
1000	9,80	52,50

Källa: BDB

5.3.4 BDB anlitar andra aktörer

BDB får anlita en operatör som angivits i avtalet om räntekostnadsersättning för den dagliga hanteringen av kontanter i någon av bolagets 16 kontantdepåer (28 § RBFS 2013:1). Det gör BDB. Loomis och bolaget Nokas Värdehantering AB (Nokas) är operatörer vid 12 respektive 4 depåer (sedan den 1 januari 2014 är Nokas dotterföretag Nokas Optimering och Lager AB också inblandat i kontanthanteringsverksamheten).

Det åligger i första hand BDB att dels genomföra äkthetskontroll av samtliga kontanter i depåerna, dels rapportera värdet av kontanterna där till Riksbanken (7-12 §§). Även detta arbete utförs dock i praktiken av de nämnda bolagen med stöd av 28 §. Äkthetskontroll behöver dock inte genomföras av nya kontanter (enligt 2 § är detta kontanter som ännu inte tagits i bruk som betalningsmedel).

Som framgått har i dagsläget endast BDB rätt att lämna in och hämta ut kontanter hos Riksbanken. I samband med inlämning och uthämtning får BDB dock företrädas av ombud under förutsättning att bolaget utfärdat särskild fullmakt för ombudet som godkänts av Riksbanken (29 § RBFS 2011:1). I praktiken är det de nämnda värdebolagen som i egenskap av ombud för BDB lämnar in och hämtar ut kontanter hos Riksbanken. Här bör nämnas att BDB:s ombud måste ha auktorisation för värdetransport enligt lagen (1974:191) om bevakningsföretag, bevakningslagen, (30 §).

5.3.5 BDB:s roll i kontanthantering

BDB ser som sin främsta uppgift att optimera samt effektivisera kontantflödet i landet utifrån prognoser som görs av bolagets kunder. I syfte att det ska finnas tillräckligt mycket kontanter i BDB:s olika depåer flyttar bolaget kontanter mellan depåerna. BDB anlitar Loomis och Nokas för att utföra sådana transporter. Förenklat uttryckt ägnar sig BDB dessutom åt att köpa, sälja och lagra kontanter. BDB:s depåer kan sägas fungera som en förvaringsplats när det finns ett tillfälligt överskott av kontanter. BDB:s största kunder är banker, Loomis, Nokas och Bankomat AB (Bankomat).

5.3.6 Riksbankens kontroll av BDB:s verksamhet

Riksbanken har rätt att utan förvarning inventera och inspektera behållningen i BDB:s depåer. Detta får Riksbanken göra med egen personal eller med extern revisor (22 § RBFS 2013:1). Vid sådana inspektioner ska BDB tillhandahålla en förteckning över behållningen i den aktuella depån. I syfte att täcka kostnaderna för inspektionerna kan Riksbanken reducera räntekostnadsersättningen till BDB med högst 25 000 kr per depå och år (24-25 §§). I praktiken inspekterar Riksbankens personal varje depå en eller två gånger per år. Personalen kontrollerar då att verksamheten i den aktuella depån följer gällande regler och inventerar behållningen där. I detta sammanhang kan nämnas att BDB efter anmodan till Riksbanken ska lämna de uppgifter som Riksbanken anser nödvändiga för att övervaka betalningssystemets stabilitet (27 §).

Till detta kommer att BDB ansvarar för och ska bekosta att en extern revisor minst en gång per år genomför ett oanmält besök vid varje depå. Revisorn ska då rapportera till Riksbanken huruvida behållningen i depån vid revisionstillfället överensstämmer med vad BDB senast före revisionen har rapporterat till Riksbanken (13 §).

BDB har som sagt dels rätt till räntekostnadsersättning, dels rätt att lämna in och hämta ut kontanter hos Riksbanken. Detta förutsätter dock att BDB har ingått två avtal med Riksbanken, nämligen avtal om räntekostnadsersättning och avtal om kontantförsörjning. Båda avtalen kan sägas upp om BDB på visst sätt inte följer dem eller föreskrifterna på kontanthanteringsområdet (bl.a. RBFS 2011:1 och 2013:1). Avtalet om räntekostnadsersättning kan sägas

upp med en uppsägningstid om 14 dagar, medan avtalet om kontantförsörjning kan sägas upp med omedelbar verkan.

5.4 Värdebolagen

Som framgått utför värdebolagen Loomis respektive Nokas större delen av den operativa kontanthantering i landet.

5.4.1 Värdetransportverksamhet m.m.

Såväl Loomis som Nokas hämtar kontanter i form av dagskassor direkt från bankerna och handeln och tillhandahåller dessutom serviceboxar – som de också tömmer – på olika platser i landet där deras kunder kan lämna dagskassor. Till detta kommer att bolagen levererar kontanter till kunderna i form av växelkassor samt fyller på och tömmer uttags- och insättningsautomater.

Loomis respektive Nokas verksamhet är alltså sådan att bolagen i stor utsträckning ägnar sig åt värdetransporter (med ”värdetransporter” avses här och i det följande endast transporter av kontanter). Det kan röra sig om sådana transporter i samband med att de hämtar dagskassor, tömmer serviceboxar, levererar växelkassor eller transporterar kassetter med kontanter till eller från kontantautomater. Vidare transporterar Loomis och Nokas kontanter mellan Riksbanken och BDB samt mellan BDB:s depåer.

5.4.2 Uppräkningsverksamhet

Loomis och Nokas sköter den dagliga hanteringen av kontanter i BDB:s depåer. Det bolag som gör detta vid en viss depå har en s.k. uppräkningscentral i anslutning till depån. Här kan nämnas att Loomis respektive Nokas står för kostnaden för att bygga nya depåer och att BDB då ställer krav i fråga om säkerhet m.m.

Såväl Loomis som Nokas hämtar alltså kontanter i form av dagskassor hos sina kunder. Verksamheten i uppräkningscentralerna kan beskrivas genom en redogörelse för hur dagskassorna hanteras från det att de hämtas hos kunderna. Inledningsvis kan konstateras att det åligger kunderna att dels förpacka dagskassorna i påsar som Loomis respektive Nokas tillhandahåller, dels fylla i och lägga en specifikation längst fram i varje påse. Det finns

streckkoder på såväl påsarna som specifikationerna. Koden på en påse är unik för den, medan koden på en specifikation är unik för kunden.

När Loomis och Nokas ingår avtal med sina kunder gäller normalt såväl av bolagen utformade allmänna bestämmelser som deras särskilda bestämmelser avseende t.ex. uppräknings tjänster och transporter av sedlar och mynt. Dessa bestämmelser redovisas inte närmare här, men de avspeglas i nedanstående redovisning av uppräkningsverksamheten hos Loomis och Nokas.

Loomis

På Loomis påsar finns dels en streckkod, dels ett kollinumner. När Loomis hämtar en påse hos en kund läser värdetransportpersonalen av endast kollinumret. I efterhand är det dock möjligt att se var avläsningen har skett. Loomis kör sedan påsen till någon av bolagets uppräkningscentraler.

I samband med att påsen lämnas in till uppräkningscentralen läser värdetransportpersonalen av kollinumret på nytt. När påsen har lämnats in till uppräkningscentralen läser personalen i centralen av numret och påsen registreras då som inkommen. Påsen förs därefter till en s.k. uppräkningsmaskin. Personalen vid maskinen läser av kollinumret för att sedan öppna påsen. Maskinen räknar, äkt-hetskontrollerar och kvalitets sorterar sedlarna från påsen. Sedlarna blandas då fysiskt med sedlar från andra kunder.

I samband med den maskinella uppräknningen skapas dock en elektronisk fil med uppgift om bl.a. det uppräknade beloppet och vilken påse uppräknningen avser. På maskinens display visas det uppräknade beloppet fördelat per valör. Personalen vid maskinen kontrollerar beloppet mot det belopp som kunden har uppgivit på specifikationen. Det är möjligt att enkelt jämföra beloppen, eftersom kunden på specifikationen ska ange värdet av sedlarna i påsen fördelat per valör.

Därefter förs påsen från uppräkningsmaskinen till en dator. Påsen innehåller då alltså specifikationen och den kan innehålla också sedlar som inte har kunnat räknas maskinellt samt t.ex. mynt och checkar. Vid datorn läser man av streckkoden på såväl påsen som specifikationen, varvid kunden automatiskt ”kopplas” till den elektroniska filen. Personalen vid datorn skriver också manuellt in det av kunden på specifikationen angivna beloppet samt – i före-

kommande fall – värdet på t.ex. mynt och checkar. Det totalbelopp som registreras jämförs med det totalbelopp som kunden angivit.

Det är ofta samma person som utför arbetet vid såväl uppräkningsmaskinen som datorn. I praktiken förflyttar personen samtidigt en mängd påsar med specifikationer från maskinen till datorn.

Efter det beskrivna arbetet vid datorn kan en elektronisk s.k. betalfil skapas, vilket kräver särskild behörighet. Den färdiga betalfilen skickas till någon av de banker som Loomis samarbetar med. Det sker dock inte per automatik utan det finns en kontrollfunktion dessförinnan då Loomis kan stämma av t.ex. att Loomis har tillräckligt kreditutrymme hos den bank som filen ska skickas till.

Loomis skickar betalfiler till bankerna vid fyra tillfällen per dag, från morgonen till eftermiddagen. Sedan en betalfil har skickats för banken över det aktuella beloppet till det av kunden anvisade bankkontot. Loomis utnyttjar då vanligtvis en kredit hos banken. I regel finns beloppet på kundens bankkonto samma dag som Loomis har skickat betalfilen. Det kan dock dröja någon dag, om filen har skickats på eftermiddagen.

När beloppet finns på kundens bankkonto har Loomis återredovisat till kunden. Loomis återredovisar alltid ett belopp som motsvarar det nominella värde som bolaget har hämtat hos kunden. Kunden ersätter Loomis för dess arbete i för- eller efterskott. Enligt uppgifter från bolaget torde Loomis normalt återredovisa till kunden senast inom två bankdagar.

När Loomis har återredovisat till kunden kan bolaget sälja kontanterna vidare. Loomis kan då välja att ha kvar kontanterna i eget lager eller att sälja dem till BDB.

Här kan nämnas att Loomis alltid kräver förskottsbetalning vid försäljning av kontanter.

Nokas

När Nokas hämtar en påse hos en kund läser värdetransportpersonalen av streckkoden på såväl påsen som specifikationen. Nokas kör sedan påsen till någon av bolagets uppräkningscentraler. Påsen lämnas in till uppräkningscentralen där depositionen – dagskassan – registreras i Nokas uppräkningsystem genom att personalen vid en dator läser av streckkoderna och dessutom, manuellt, skriver in det av kunden på specifikationen angivna totala värdet. Påsen förs därefter till en uppräkningsmaskin som är kopplad till uppräknings-

stemet. Personalen vid maskinen läser av streckkoderna på nytt för att sedan öppna påsen. Maskinen räknar, äkthetskontrollerar och kvalitetssorterar sedlarna från påsen. Sedlarna blandas då fysiskt med sedlar från andra kunder. I samband med den maskinella uppräkningsmaskinen skapas dock en elektronisk fil med uppgift om bl.a. det uppräknade beloppet och vilken kund uppräkningsmaskinen avser.

Därefter förs påsen från uppräkningsmaskinen till en dator. Påsen innehåller då alltså specifikationen men den kan innehålla också annat. I förekommande fall skriver personalen vid datorn manuellt in värdet på t.ex. sedlar som inte har kunnat räknas maskinellt samt mynt och checkar. Det totalbelopp som registreras jämförs då med det totalbelopp som kunden har angivit på specifikationen, vilket alltså redan finns i systemet. I detta skede skapas en slutredovisad elektronisk fil.

Det är ofta samma person som utför arbetet vid såväl uppräkningsmaskinen som datorn. I praktiken förflyttar personen samtidigt en mängd påsar med specifikationer från maskinen till datorn.

Inför fastställda tidpunkter, kl. 12.30 respektive kl. 15.30, omvandlas de slutredovisade elektroniska filer som finns till elektroniska betalfiler. Det sker dock inte per automatik utan det finns en kontrollfunktion då Nokas kan stämma av t.ex. stora belopp.

Vid de nämnda tidpunkterna skickas betalfiler från Nokas uppräkningsystem till den bank som bolaget samarbetar med. Sedan en betalfil har skickats för banken över det aktuella beloppet till det av kunden anvisade bankkontot. Samtidigt belastas den kredit Nokas har hos banken med motsvarande belopp. I samband med detta köper Nokas de kontanter som överföringen avser.

Liksom när det gäller Loomis torde beloppet i regel finnas på kundens bankkonto samma dag som Nokas har skickat betalfilen. Det kan dock dröja någon dag, om filen har skickats vid den senare tidpunkten, dvs. kl. 15.30.

När beloppet finns på kontot har Nokas återredovisat till kunden och bolaget kan då sälja de hos kunden hämtade kontanterna vidare. Nokas kan välja att ha kvar kontanterna i eget lager eller att sälja dem till en BDB-depå. Nokas återredovisar alltid ett belopp som motsvarar det nominella värde som bolaget har hämtat hos kunden. Kunden ersätter Nokas för dess arbete i för- eller efterskott. Enligt uppgifter från bolaget torde Nokas återredovisa till kunden senast dagen efter det att bolaget har hämtat kontanter hos denne.

Liksom Loomis kräver Nokas alltid förskottsbetalning vid försäljning av kontanter.

5.4.3 Loomis och Nokas roll i kontanthantering

Loomis respektive Nokas utför alltså en mycket stor del av den operativa kontanthantering i landet, i form av bl.a. transporter och uppräkningsverkksamhet. Deras roll har t.o.m. i vissa sammanhang beskrivits som "systemkritisk" (Vinnova/Blue Institute, Snabbare Cash. Effektiv kontanthantering är en tillväxtmarknad, 2013, s. 29). En sammanfattande beskrivning av Loomis och Nokas roll i kontanthantering finns i avsnitt 8.8.

5.4.4 Övriga aktörer

Utöver Loomis och Nokas finns i Sverige ett antal företag som ägnar sig åt bl.a. värdetransporter och – i åtminstone något fall – därmed sammanhängande uppräkningsverkksamhet. Som exempel kan nämnas bolagen Svenska Säkerhetssystem AB, Centrumbevakning Syd AB och Q Security AB. Bolagen har dock inte alls samma ställning som Loomis och Nokas på kontanthanteringsmarknaden och det finns därför inte skäl att behandla deras verksamhet mer ingående. Det finns också ett antal företag som i första hand hantlar mynt.

5.5 Värdetransportverksamhet är lagreglerad

Enligt bevakningslagen avses med bevakningsföretag bl.a. den som yrkesmässigt åtar sig att för annans räkning bevaka sedlar, mynt eller annan egendom i samband med transport (1 §).

Oavsett omfattning och varaktighet ska värdetransporter anses som yrkesmässiga när de utförs mot ersättning (1 kap. 2 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till lagen [1974:191] om bevakningsföretag och förordningen [1989:149] om bevakningsföretag, RPSFS 2012:18). I uttrycket "bevakning" ligger att det ska vara fråga om att skapa ett extra skydd mot t.ex. tillgrepp av de kontanter som transporteras (jfr prop. 1979/80:122, s. 54 och prop. 2005/06:136, s. 10). Med dessa anmärkningar kan konstateras att värdetransporter normalt är sådan verksamhet som

omfattas av bevakningslagen och att den som utför transporten då är att anse som ett bevakningsföretag. En följd av det anförda är att t.ex. Loomis och Nokas måste ha tillstånd, auktorisation, för att få bedriva värdetransportverksamhet (2 § bevakningslagen).

5.5.1 Auktorisation

Frågor om auktorisation prövas av länsstyrelsen (5 § bevakningslagen). En ansökan om auktorisation ska vara skriftlig och innehålla uppgift om bl.a. vilket eller vilka slag av verksamheter som företaget avser att bedriva. Rikspolisstyrelsens yttrande ska inhämtas innan auktorisation beviljas. Ansökan får beviljas endast om företaget har utsett en person som föreståndare för den aktuella verksamheten. Det måste dessutom kunna antas att verksamheten

1. kommer att bedrivas på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt och i övrigt i överensstämmelse med god sed inom branschen,
2. inte kommer att få en från allmän synpunkt olämplig inriktning, och
3. kommer att uppfylla de krav som ställs på verksamhet av det slag som företaget ska bedriva.

Vid prövningen ska länsstyrelsen särskilt beakta att företaget har en lämplig organisation och planläggning av sin verksamhet (3 §).

För att punkten 1 ska vara uppfylld krävs det bl.a. att föreståndaren har genomgått föreskriven utbildning (se bilaga 3 till RPSFS 2012:18) och har erfarenhet av och kunskap om bevakning och bevakningsbranschen i allmänhet och den form av bevakning som anges i ansökan i synnerhet. För att en föreståndare ska anses ha sådan erfarenhet i fråga om värdetransportverksamhet krävs det normalt att han eller hon har minst fem års erfarenhet av det verksamhetsslaget. Vidare krävs det bl.a. att företaget kan antas komma att följa de författningar som särskilt tar sikte på bevakningsföretag men även andra författningar, t.ex. sådana som föreskriver bokföringsskyldighet samt inbetalning av skatter och avgifter. Vid bedömningen av om det kan antas att företaget kommer att följa författningar ska hänsyn tas till laglydnaden hos styrelseledamot, styrelsesuppleant, föreståndare, anställda och andra personer med inflytande över företaget. Hänsyn ska tas också till dessa personers övriga personliga förhållanden såsom skatteskulder och andra

omständigheter som kan påverka sakkunnig- och omdömesgillheten (2 kap. 3 § med tillhörande allmänna råd och 2 kap. 6 § RPSFS 2012:18). Länsstyrelserna har uppfattat detta som att de kan granska en persons ekonomiska förhållanden endast om det uppges att han eller hon ska ha en ledande ställning i företaget. Vid ansökningstillfället – och därefter årligen – kontrollerar länsstyrelsen den juridiska personen avseende allmänna och enskilda mål samt betalningsförelägganden. Detsamma gäller för personer som uppges ha en ledande ställning.

Punkten 2 är av mindre intresse i detta sammanhang.

Punkten 3 infördes genom lagstiftning den 1 juli 2006 (SFS 2006:517). Avsikten var att det inte skulle råda någon tvekan om att andra krav än de som framgår av punkterna 1 och 2 kan ställas upp som en förutsättning för att auktorisation ska få beviljas. I synnerhet när det gäller verksamhet som avser bevakning av värde transporter var det enligt regeringen angeläget att det ställs särskilda krav på dem som beviljas auktorisation. Det kunde t.ex. vara fråga om krav på särskilda värdeväskor (prop. 2005/06:136, s. 14 f.).

Kravet på att företaget ska ha en lämplig organisation och planläggning av sin verksamhet innebär bl.a. att det ska vara organiserat på ett sådant sätt att det finns goda förutsättningar för att bevakningen kan utföras på ett bra sätt. I kravet ligger också att länsstyrelsens tillsyn över företaget ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt (2 kap. 8 § RPSFS 2012:18).

Det företag som avser att bedriva värde transportverksamhet måste alltså uppfylla flera krav för att beviljas auktorisation. Här bör dock framhållas att länsstyrelsen inte prövar företagets ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten. Förenklat uttryckt är det för auktorisation tillräckligt att föreståndaren uppfyller de ovan angivna förutsättningarna och att det finns en genomtänkt organisation.

Auktorisation kan återkallas av länsstyrelsen. Ett sådant beslut gäller omedelbart, om inte annat förordnas (13 § bevakningslagen).

5.5.2 Godkänd personal

All personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag ska vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet och lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Det gäller också föreståndaren för verksamheten samt ledamöter

och suppleanter i företagets styrelse. Prövningen görs av länsstyrelsen (4 och 6 §§ bevakningslagen).

Inför prövningen av en ansökan om godkännande ska länsstyrelsen inhämta uppgifter om sökanden från belastningsregistret, misstankeregistret och säkerhetspolisen (10 § bevakningsförordningen och 21 § 2 säkerhetsskyddslagen [1996:627]). Vid prövningen ska i fråga om laglydnad och lämplighet ställas högre krav på väktare (den som är godkänd för anställning i bevakningsföretag och har till uppgift att utföra bevakningstjänst) och föreståndare än på annan personal. Detsamma gäller för styrelseledamöter, styrelsesuppleanter och personal som har ett avgörande inflytande på företagets verksamhet (4 kap. 1 § RPSFS 2012:18).

Laglydnads- och lämplighetsprövningen tar i första hand sikte på om sökanden har gjort sig skyldig till eller är skäligen misstänkt för brott. Länsstyrelsen ska dock ta hänsyn också till andra omständigheter som indikerar att sökanden inte kommer att utföra bevakningen på ett godtagbart sätt. Det kan vara att sökanden vid upprepade tillfällen har varit föremål för ingripande med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.

Ett godkännande kan återkallas av länsstyrelsen. Ett sådant beslut gäller omedelbart, om inte annat förordnas (13 a § bevakningslagen).

5.5.3 Länsstyrelsens tillsyn

Länsstyrelsen utövar tillsyn över och har rätt att inspektera auktoriserade bevakningsföretag (8 och 10 §§ bevakningslagen). Inspektion ska göras när det finns anledning till det, dock minst en gång vartannat år (rutinmässig inspektion).

Auktoriserade bevakningsföretag ska före mars månads utgång varje år skicka in en redogörelse för föregående års verksamhet till länsstyrelsen (9 §). Redogörelsen ligger till grund för länsstyrelsens tillsyn. Till detta kommer att företagen ska lämna länsstyrelsen de upplysningar om verksamheten som den begär för sin tillsyn. Länsstyrelsen har dessutom rätt att vid inspektion ta del av samtliga handlingar som rör det aktuella företagets bevakningsverksamhet (9 och 10 §§).

Länsstyrelsen får förelägga ett auktoriserat bevakningsföretag att vidta de rättelser och andra åtgärder som föranleds av tillsynen. Föreläggandet får förenas med vite (12 §).

Inom ramen för länsstyrelsens rutinmässiga inspektion av ett auktoriserat bevakningsföretag ska den särskilt kontrollera dels att villkoren för auktorisation fortfarande är uppfyllda, dels att styrelseledamöter, styrelsesuppleanter, föreståndare och övrig personal är godkända och har sådan utbildning, kunskap, erfarenhet och utrustning som föreskrivs för att företaget ska få bedriva det slag av bevakning som det har auktorisation för (8 § bevakningslagen och 5 kap. 2 § RPSFS 2012:18).

5.6 Skyddsobjekt

Förutsättningarna för att något – t.ex. byggnader, andra anläggningar och områden – ska kunna beslutas vara skyddsobjekt framgår av skyddslagen (2010:305). I detta avsnitt beskrivs lagen med tillhörande förordning översiktligt. Tyngdpunkten ligger på kontanthanteringsområdet.

Kontantdepåer och uppräkningscentraler kan vara skyddsobjekt

Enligt 4 § 5 skyddslagen kan byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för Sveriges försörjning med sedlar och mynt vara skyddsobjekt. Bestämmelsen omfattar bl.a. Riksbankens och BDB:s kontantdepåer samt värdebolagens uppräkningscentraler (prop. 2009/10:87, s. 40, jfr s. 89).

I dagsläget är såväl depåerna som uppräkningscentralerna skyddsobjekt. Här bör framhållas att värdetransportfordon inte kan vara skyddsobjekt (detta har dock övervägts, se prop. 2009/10:87, s. 45 ff.).

Innebörden av ett beslut om skyddsobjekt

Huvudregeln är att obehöriga inte har tillträde till ett skyddsobjekt. Genom ett särskilt beslut kan tillträdesförbudet förenas med ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet. Om det räcker för att tillgodose skyddsbehovet, kan tillträdesförbudet dock ersättas av bl.a. ett avbildningsförbud.

Länsstyrelsen beslutar om skyddsobjekt

Inom kontanthanteringsområdet beslutar länsstyrelsen i det län där byggnaden, anläggningen eller området finns om skyddsobjekt (18 § skyddslagen samt 2 och 3 §§ skyddsförordningen [2010:523]). Den som äger eller nyttjar skyddsobjektet i fråga ansvarar för att det bevakas. Vem som har detta ansvar ska framgå av länsstyrelsens beslut (22 § skyddslagen).

Skyddsvakter bevakar skyddsobjekt

För bevakning av ett skyddsobjekt får polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd person anlitas. Den som bevakar ett skyddsobjekt och som inte är polisman kallas för skyddsvakt (9 § skyddslagen). Vilka befogenheter en skyddsvakt har framgår av 10-14 §§.

Godkännande av skyddsvakt

En anställning som skyddsvakt inom kontanthanteringsområdet förutsätter att personen i fråga är godkänd av länsstyrelsen med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet och lämplighet i övrigt för uppgiften (se 25 § skyddslagen och jfr 6 § skyddsförordningen. Av den senare paragrafen framgår att länsstyrelsen i det län där personen i fråga är bosatt prövar om han eller hon ska godkännas som skyddsvakt. Försvarsmakten godkänner dock skyddsvakter som utses inom myndigheten och som tillhör dess personal).

Vid prövningen ska länsstyrelsen inhämta uppgifter om personen från belastningsregistret, misstankeregistret och säkerhetspolisen (7 § skyddsförordningen). Laglydnads- och lämplighetsprövningen tar i första hand sikte på om personen gjort sig skyldig till eller är skäligen misstänkt för brott. Vid den senare prövningen kan länsstyrelsen dock ta hänsyn också till andra omständigheter, t.ex. om personen vid upprepade tillfällen har varit föremål för ingripande med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. (3 kap. Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om skyddsvakter, RPSFS 2012:16).

Under vissa förutsättningar kan länsstyrelsen återkalla ett godkännande som skyddsvakt. Ett sådant beslut gäller omedelbart, om inte annat bestäms (27 och 28 §§ skyddslagen).

Det ställs samma krav på skyddsvakter som på personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag

De krav som ställs på skyddsvakter motsvarar de krav som ställs på personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag. Här bör framhållas att det numera knappast alls förekommer att en person blir godkänd som skyddsvakt utan att han eller hon har eller ska få en anställning vid ett sådant företag (prop. 2009/10:87, s. 76). Vid prövningen av om en person bör godkännas som skyddsvakt får länsstyrelsen också under vissa förutsättningar låta bli att hämta in uppgifter om personen från belastningsregistret, misstankeregistret och säkerhetspolisen. Det är fallet om personens laglydnad och medborgerliga pålitlighet redan har prövats enligt bevakningslagen och om det dessutom står klart att någon ytterligare kontroll inte behövs (8 § skyddsförordningen).

5.7 Verksamheten i uppräkningscentralerna är till stor del inte lagreglerad

Av detta avsnitt framgår att Loomis respektive Nokas verksamhet i uppräkningscentralerna till stor del inte är lagreglerad.

5.7.1 Bevakningslagen är inte tillämplig

Bevakningslagens tillämpningsområde framgår av 1 § första stycket, som har följande lydelse.

Med bevakningsföretag avses i denna lag den som yrkesmässigt åtar sig att för annans räkning

1. bevaka fastighet, anläggning, viss verksamhet, offentlig tillställning eller något annat sådant,
2. bevaka enskild person för dennes skydd, eller
3. bevaka sedlar, mynt eller annan egendom i samband med transport.

Inledningsvis kan konstateras att den som transporterar egendom för egen räkning inte omfattas av lagen.

Den bevakningsverksamhet som i dagligt tal går under benämningen "värdetransporter" omfattades tidigare av uttrycket "viss verksamhet" i punkten 1 (prop. 2005/06:136, s. 9 ff.). Sedan punkten 3 infördes genom lagstiftning den 1 juli 2006 (SFS 2006:517)

omfattas sådan bevakningsverksamhet dock av den punkten. Tillämpningsområdet för punkten 3 behandlades i den proposition som föregick lagändringen (a. prop., s. 22).

Uttrycket i samband med transport innebär att bestämmelsen gäller även för annan verksamhet än själva transporten om den har en naturlig koppling till denna. Bestämmelsen är alltså tillämplig vid exempelvis i- och urlastning vid bl.a. affärer, banker eller andra penninginrättningar och vid transporter till och från s.k. värdepåer och uppräkningscentraler. Den är också tillämplig vid påfyllning av uttagsautomater.

Mot denna bakgrund framstår det som uteslutet att punkten 3 skulle vara tillämplig på verksamheten i uppräkningscentralerna. Inte heller i övrigt kan 1 § första stycket bevakningslagen uppfattas på det sättet att den skulle vara tillämplig på sådan verksamhet.²

5.7.2 Lagen (2010:751) om betaltjänster är inte tillämplig

I lagen om betaltjänster (betaltjänstlagen) finns bestämmelser om betaltjänster som tillhandahålls i Sverige och utförs inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) i euro eller i någon annan av EES-ländernas valutor. Genom lagen genomfördes betaltjänstdirektivet (se avsnitt 2.6) i svensk rätt.

Tjänster som består av yrkesmässig, fysisk transport av kontanter undantas från lagens tillämpningsområde (1 kap. 6 § 1). Detta uttrycks i direktivet på så sätt att det inte ska tillämpas på yrkesmässig, fysisk transport av sedlar och mynt, inbegripet insamling, hantering och leverans av dessa (artikel 3 c). I den proposition som föregick lagen behandlades detta undantag från dess tillämpningsområde (prop. 2009/10:220, s. 115).

Yrkesmässig, fysisk transport av sedlar och mynt, inklusive insamling, hantering och leverans av dessa, undantas enligt artikel 3 c. Detta undantag omfattar exempelvis värdetransporter och den kontanthantering som är förknippad med sådana transporter. Detta undantag avser yrkesmässig, fysisk transport av kontanter – sedlar och mynt – och innefattar även insamling, hantering och leverans av kontanter. Sådan verksamhet där ett värdetransportföretag hämtar eller levererar kon-

² Jfr dock prop. 2005/05:136, s. 11 där det sägs följande. "Svensk Handel har föreslagit att definitionen skall omfatta både transport och lagringsuppdrag. I den mån ett uppdrag omfattar lagring av egendom och detta inte bedöms ha något samband med transporten av egendomen blir lagens befintliga definition – 'bevaka fastighet, anläggning, viss verksamhet, offentlig tillställning eller annat sådant' – tillämplig. Någon särreglering i linje med vad Svensk Handel föreslagit torde alltså inte vara nödvändig."

tanter för räkning och insättning på ett annat företags, exempelvis en butiksägares, konto omfattas också av undantaget.

Mot denna bakgrund torde betaltjänstlagen inte vara tillämplig på verksamheten i uppräkningscentralerna.

5.7.3 Lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet är inte tillämplig

Med inlåningsverksamhet avses mottagande från allmänheten av återbetalningspliktiga medel som efter uppsägning är tillgängliga för fordringsägaren inom högst ett år (3 § lagen om inlåningsverksamhet). De medel som avses är tillgodohavande på konto samt t.ex. utställda postväxlar och fordringar i värdepapper med viss längsta löptid (prop. 2002/03:139 s. 565). Mot denna bakgrund framstår det som mindre sannolikt att Loomis eller Nokas skulle kunna anses ägna sig åt inlåningsverksamhet, och detta oavsett när de återredovisar till sina kunder. Vidare bör framhållas att såväl Loomis som Nokas i regel torde återredovisa inom en till två dagar.

5.7.4 Lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet

Valutaväxling är yrkesmässig handel med bl.a. utländska sedlar och mynt. Den som avser att ägna sig åt sådan verksamhet i väsentlig omfattning ska anmäla det till Finansinspektionen, vilket såväl Loomis som Nokas har gjort (1 § 1 och 2 § lagen om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet). Bolagen har då hos Finansinspektionen registrerats som s.k. finansiella institut.

Finansinspektionen ska minst en gång per år kontrollera ledningen i ett finansiellt institut. Den som i väsentlig omfattning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet får nämligen inte ägna sig åt anmälningspliktig valutaväxlingsverksamhet (3 och 9 §§). I övrigt ska Finansinspektionen kontrollera endast att det finansiella institutet följer penningtvättsregelverken (jfr 4, 7 och 7 a §). Den nu behandlade lagen innebär alltså inte att Finansinspektionen utövar någon egentlig tillsyn över verksamheten i uppräkningscentralerna.

5.7.5 Kontrollen av den dagliga verksamheten i uppräkningscentralerna

En begränsad kontroll förekommer

En kontrollpunkt vid länsstyrelsens rutinmässiga inspektion av ett auktoriserat bevakningsföretag är företagets interna säkerhetskydd (punkt 2 och 2.1 i bilaga 13 till RPSFS 2012:18. Se till detta också 2 kap. 9 § i föreskrifterna). Länsstyrelsen utövar därför viss tillsyn över den verksamhet som Loomis och Nokas bedriver i uppräkningscentralerna. Tillsynen avser dock endast sådant som att nycklar förvaras på ett betryggande sätt och att dörrar och fönster är larmade.

Som framgått har Riksbanken rätt att utan förvarning inventera och inspektera behållningen i BDB:s kontantdepåer. Vid sådana inspektioner kontrollerar Riksbankens personal att sedelsorteringsmaskinerna (uppräkningsmaskinerna) är rätt inställda och fungerar som de ska. Maskinerna finns inte i BDB-depåerna utan i uppräkningscentralerna. I övrigt kontrollerar Riksbanken inte arbetet i uppräkningscentralerna.

I sammanhanget kan nämnas att BDB inspekterar nya uppräkningscentraler och då främst BDB-depån där. Till detta kommer att BDB:s revisorer varje år gör två oanmälda besök vid varje depå.

Någon direkt kontroll förekommer inte

Sammanfattningsvis finns det inte någon lagstiftning som innebär någon direkt kontroll av den dagliga verksamheten i uppräkningscentralerna. Som framgått innebär bevakningslagen att vissa kontroller görs av ett Loomis respektive Nokas ledning. Om såväl värdetransportverksamhet som uppräkningsverksamhet bedrivs i *ett* bolag är ledningen således kontrollerad av länsstyrelsen. Det är emellertid tänkbart att verksamheterna delas upp på *två* bolag i samma koncern. Länsstyrelsen kan då inte kontrollera ledningen i det bolag som står för uppräkningsverksamheten.

5.8 Banker

5.8.1 Antalet kontantlösa bankkontor ökar

Enligt uppgift från den 31 december 2012 finns det 117 banker i Sverige. Utan inbördes ordning är de största bankerna i landet Danske Bank, Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank (Bank- och finansstatistik 2012, publicerad av Svenska Bankföreningen, s. 3 samt Banker i Sverige, publicerad av Svenska Bankföreningen, s. 4).

Tabell 4 Bankkontor och antalet kontantlösa kontor

År	Bankkontor	Varav kontantlösa kontor
2011	1 830	560
2012	1 839	756
2013	1 822	883

Källa: Bank- och finansstatistik för åren 2011-13, publicerad av Svenska Bankföreningen

Tabellen, som avser den 31 december respektive år, visar antalet bankkontor i landet och vid hur många av dessa som det inte hantearades kontanter. Antalet bankkontor är i princip konstant medan antalet kontantlösa kontor har ökat kraftigt. Detta ger stöd för slutsatsen att bankerna – generellt – minskar kundernas möjligheter att göra kontantärenden över disk och i vart fall på det sättet fjärrmar sig från kontanthantering. I vilken utsträckning de olika bankerna ägnar sig åt kontanthantering varierar dock.

5.8.2 Bankernas roll i kontanthantering

Danske Bank, Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank är delaktiga i kontanthantering i Sverige genom att de äger BDB. Till detta kommer att bankerna äger det bolag som har flest kontantautomater i landet, Bankomat.

Vid sidan av kontantautomaterna hanterar landets banker kontanter i flera situationer, t.ex. i samband med insättningar på och uttag från bankkonton samt via serviceboxar. Här kan nämnas att Danske Bank, Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank har egna serviceboxar.

I stor utsträckning låter bankerna andra aktörer sköta deras kontanthantering. Som framgått transporterar Loomis och Nokas

kontanter för bankernas räkning i form av växelkassor och dagskassor till respektive från bankkontor. Till detta kommer att bankerna anlitar bolagen för att hantera uttags- och insättningsautomater samt serviceboxar.

5.8.3 Bankernas verksamhet är lagreglerad

Lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF) är grundläggande för bankernas verksamhet.

Med bankrörelse avses rörelse i vilken det ingår

1. betalningsförmedling via generella betalsystem, och
2. mottagande av medel som efter uppsägning är tillgängliga för fordringsägaren inom högst 30 dagar (1 kap. 1 §).

Med uttrycket "bank" – som används i lagen – avses bankaktiebolag, sparbanker och medlemsbanker. Ett bankaktiebolag är ett aktiebolag som har fått tillstånd att driva bankrörelse (1 kap. 5 § 2 och 3).

Med några få undantag (2 kap. 1–2 §§) krävs tillstånd från Finansinspektionen för att ett företag ska få driva bankrörelse. När det gäller svenska företag krävs det – för att ansökan om tillstånd ska beviljas – bl.a. att företaget har ett startkapital samt att dess ägare och ledning uppfyller vissa lämplighetskrav. Bankaktiebolag och medlemsbanker ska ha ett startkapital som motsvarar minst fem miljoner euro. Det kan dock vara tillräckligt att medlemsbanker har ett startkapital som motsvarar en miljon euro. För sparbanker är det alltid tillräckligt att startkapitalet motsvarar en miljon euro (3 kap. 2 § 3–4 samt 5–7 §§).

När ansökan är beviljad ska bankens rörelse drivas på ett sådant sätt att dess förmåga att fullgöra sina förpliktelser inte äventyras. Banken ska identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med. Övergripande gäller att rörelsen ska bedrivas på ett sätt som är sunt (6 kap. 1, 2 och 4 §§).

För banker gäller särskilda krav på kapitaltäckning (se t.ex. 9 kap. 1 § LBF, lagen [2006:1371] om kapitaltäckning och stora exponeringar samt – numera – också Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU)

nr 648/2012 (CRR)). CRR, som gäller i Sverige från den 1 januari 2014, innebär sammanfattningsvis att banker ska ha mer kapital och av bättre kvalitet än vad som krävs enligt nuvarande svenska bestämmelser. Se också Finansinspektionens beslutspromemoria 2013-12-10, dnr 11-13269).

Banker får endast driva finansiell verksamhet och verksamhet som har ett naturligt samband med den. Till detta kommer att det är reglerat vilken egendom banker får inneha (7 kap. 1 och 2 §§ LBF).

Finansinspektionen har tillsyn över banker (13 kap. 2 §). Ytterst kan Finansinspektionen återkalla bankens tillstånd att driva bankrörelse (15 kap. 1 och 3 §§).

5.8.4 Särskilt om s.k. bankinstitut

Av Riksbankens föreskrifter framgår att ett bankinstitut kan vara depåägare (se avsnitt 5.2.6). Ett bankinstitut definieras i föreskrifterna som ett sådant institut som anges i 6 kap. 1 § första stycket riksbankslagen. Där framgår att i lagen med bankinstitut förstås bl.a. bankaktiebolag, sparbanker och medlemsbanker.

Som framgått utövar Finansinspektionen tillsyn över sådana banker. Tillsynen omfattar t.ex. att en bank driver rörelsen på ett sätt som är sunt (6 kap. 4 § LBF). Uttrycket ”rörelsen” torde avses bankens totala aktiviteter (prop. 2002/03:139, s. 511). Mot denna bakgrund kan konstateras att Finansinspektionens tillsynsmandat är tämligen långtgående.

Det anförda innebär att Finansinspektionen sannolikt skulle ha tillsyn över depåverksamhet om ett bankinstitut, som alltså är en bank, kom att vara depåägare enligt Riksbankens föreskrifter.

BDB står dock inte under tillsyn av Finansinspektionen (jfr 1 kap. 8 § LBF och 9 kap. 1 § lagen [2006:1371] om kapitaltäckning och stora exponeringar).

5.9 Kontantautomater

5.9.1 Ett antal aktörer på marknaden

Danske Bank, Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank äger och är kunder hos det bolag med flest kontantautomater över landet, nämligen Bankomat. Bankomat, som bildades år 2010, har drygt 2 000 automater där det går att ta ut kontanter. I några av

automaterna – cirka 200 – är det dessutom möjligt att sätta in kontanter. Ungefär hälften av dessa automater är konstruerade på ett sådant sätt att de kontanter som sätts in återanvänds för uttag.

I december 2012 tecknade Bankomat ett avtal med Loomis, vilket löper på fyra år och innebär att Loomis hanterar Bankomats samtliga automater (Loomis årsredovisning 2012, s. 38). Bankomat köper dock kontanter av BDB och inte av Loomis. Som framgått har Bankomat och BDB samma ägare.

Bolaget Kontanten AB (Kontanten) bildades år 2003 och har drygt 600 uttagsautomater i landet. Kontanten har i dag avtal med t.ex. KF/Coop, 7-Eleven, Pressbyrån, Hemköp, Willys, Statoil och City Gross. Kontantens automater hanterades tidigare av bolag i Panaxiakoncernen (angående Panaxiakoncernen, se kapitel 6). Att bolagen i koncernen försattes i konkurs i början av september 2012 ställde till stora problem för Kontanten och fick till följd att ett stort antal av företagets automater kom att stå tomma under en ganska lång tid. Den 10 oktober 2012 ingick Kontanten emellertid ett avtal med Nokas som innebär att det sistnämnda bolaget skulle hantera samtliga automater. Sedan den 27 januari 2014 äger också Nokas samtliga aktier i Kontanten.

ICA Bank bildades år 2001 och har ungefär 400 uttagsautomater i landet, varav de allra flesta finns i ICA-butiker. Personalen där laddar vanligtvis automaterna med sedlar från kassaverksamheten i butikerna. Emellertid kan ICA-handlare ansluta sig till det ramavtal som ICA Bank har med Loomis och det förekommer att Loomis laddar ICA Banks automater. Till detta kommer att efterfrågan på kontanter i automaterna ibland är så stor att ICA Bank måste beställa kontanter av Loomis.

Avslutningsvis kan nämnas att det finns också andra aktörer som har uttagsautomater. Ett exempel är bolaget Autocash ATM AB (Autocash) som torde ha ungefär 70 automater, företrädesvis på restauranger och i barer. Nokas hanterar Autocash automater.

Enligt uppgift från den 31 december 2012 finns det totalt 3 416 kontantautomater i landet (Bank- och finansstatistik 2012, s. 3).

5.9.2 Betaltjänstlagen

Som berörts i avsnitt 5.7.2 ligger betaltjänstdirektivet till grund för betaltjänstlagen där det finns bestämmelser om betaltjänster.

Betaltjänstlagen omfattar bl.a. tjänster som gör det möjligt att sätta in på och ta ut kontanter från ett betalkonto (1 kap. 2 §). Ett betalkonto är ett konto som innehas i en eller flera betaltjänst användares namn och som är avsett för genomförandet av betalningstransaktioner, t.ex. insättningar eller uttag som initieras av betalaren eller betalningsmottagaren (1 kap. 4 § 4 samt 10-11). Enligt lagens förarbeten är det i första hand kontohavarens möjligheter att genomföra betalningar som avgör huruvida ett visst konto är ett betalkonto. Som huvudregel bör konton som utan restriktioner ger innehavaren möjlighet att utföra överföringar av medel anses utgöra betalkonton (prop. 2009/10:220, s. 92 ff.).

Det kan konstateras att den som använder kontantautomater för att ta ut eller sätta in kontanter ofta gör uttagen eller insättningarna från respektive till ett betalkonto. Mot den angivna bakgrunden skulle det företag som tillhandahåller automaten alltså erbjuda en betaltjänst och därför omfattas av betaltjänstlagen. För att nämna en konsekvens av detta skulle företaget då normalt behöva ha tillstånd av Finansinspektionen för att få tillhandahålla betaltjänsten.

Lagen gäller emellertid inte den som under vissa förutsättningar tillhandahåller kontantautomater för *uttag* av kontanter (1 kap. 6 § 6. Jfr prop. 2009/10:220, s. 115). Såvitt utredningen känner till har såväl Kontanten som Autocash endast uttagsautomater, vilket i så fall skulle kunna innebära att de träffas av undantaget från lagens tillämpningsområde och alltså inte omfattas av den. Finansinspektionen ska föra ett register över betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer, dvs. sådana aktörer som enligt lagen antingen har fått tillstånd att tillhandahålla betaltjänster eller ansökt om och undantagits från tillståndsplikt (1 kap. 4 § 5 och 24 samt 8 kap. 5 §). Att de nämnda företagen inte finns i registret tyder på att lagen inte gäller för dem. Det finns dock ett förslag till nytt betaltjänstdirektiv som enligt Finansinspektionen skulle kunna få till följd att det nu behandlade undantaget från lagens tillämpningsområde tas bort och att Kontanten och Autocash därefter skulle omfattas av den (se avsnitt 2.6).

Såvitt utredningen känner till har också ICA Bank endast uttagsautomater. Här bör framhållas att bestämmelserna i betal-

tjänstlagen dessutom gäller för banker i endast begränsad omfattning (se 1 kap. 4 § 5 jämförd med t.ex. 2 kap. 2 § och 3 kap. 1-2 §§).

Bankomat har såväl uttags- som insättningsautomater och omfattas därför inte av undantaget från lagens tillämpningsområde. Som framgått ägs Bankomat emellertid av fem banker. Under vissa förutsättningar kan en bank uppdra åt någon annan att utföra t.ex. betaltjänster enligt betaltjänstlagen, vilket ska anmälas till Finansinspektionen (6 kap. 7 § och 7 kap. 1 § 4 LBF). Att bankens rörelse omfattar dess totala aktiviteter innebär i sammanhanget att reglerna för bankens verksamhet gäller också för den utlagda verksamheten (prop. 2002/03:139, s. 346 f. och 510 f.). Enligt uppgift från Finansinspektionen anses Bankomats ägare ha lagt ut bolagets verksamhet på detta sätt. Följden är att verksamheten anses ingå i ägarnas rörelse. Som nyss nämnts gäller bestämmelserna i betaltjänstlagen i endast begränsad omfattning för banker. Exempelvis behöver de inte ansöka om tillstånd för att få tillhandahålla betaltjänster, vilket förklarar varför Bankomat inte har något sådant tillstånd. Det kan dock inte uteslutas att förutsättningarna för verksamheten i Bankomat skulle kunna förändras på ett sådant sätt att bolaget i framtiden behöver ansöka om tillstånd.

5.9.3 Lagen om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet

Den som avser att ägna sig åt yrkesmässig verksamhet som huvudsakligen består i att tillhandahålla betalningsmedel ska anmäla det till Finansinspektionen. Kontanten har gjort en sådan anmälan för att sedan av Finansinspektionen registreras som ett finansiellt institut. Vad detta innebär har behandlats ovan i avsnitt 5.7.4.

5.10 Handels och allmänhetens roll i kontanthantering

Uttrycket ”detaljhandel” omfattar här försäljning av alla typer av varor till privatpersoner. I det följande behandlas kontanthantering endast såvitt avser denna del av handeln.

Företagen i detaljhandeln hanterar sedlar och mynt i stor omfattning. Kunderna betalar ofta med kontanter och det är inte ovanligt att de – i samband med kortköp – tar ut kontanter, s.k.

cash back. Sådana uttag är undantagna från betaltjänstlagens tillämpningsområde (1 kap. 6 § 2. Jfr prop. 2009/10:220, s. 115).

För att få tillgång till och göra sig av med kontanter i form av växelkassor respektive dagskassor anlitar företagen i detaljhandeln andra aktörer, t.ex. Loomis eller Nokas eller en bank. Loomis och Nokas hämtar dagskassor direkt hos kunder men tillhandahåller också serviceboxar där dagskassor kan deponeras.

Stora respektive små företag i detaljhandeln hanterar kontanter på olika sätt. Här kan nämnas att det förekommer att mindre företag med låg omsättning av kostnadsskäl förvarar dagskassor för flera dagar för att därefter lämna dessa till någon av de andra, nyss nämnda aktörerna.

Allmänheten hanterar kontanter främst vid uttag i automat eller butik eller i samband med betalningar för varor.

5.11 Länsstyrelserna och Post- och telestyrelsen

Regeringens mål är att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser. Länsstyrelserna har därför fått i uppdrag att arbeta för att regionala stöd- och utvecklingsinsatser genomförs vid behov för att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster på de orter och i den landsbygd där samhällets behov inte längre tillgodoses av marknaden. I arbetet med grundläggande betaltjänster ska de behov som äldre personer och personer med funktionsnedsättning har särskilt uppmärksammas.

För arbetet med att bedöma behovet av och för att genomföra stöd- och utvecklingsinsatser för att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster kan länsstyrelserna söka medel hos Post- och telestyrelsen (PTS). Vidare har PTS fått i uppdrag att i samverkan med Länsstyrelsen i Dalarnas län, Tillväxtverket och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser stödja länsstyrelsernas arbete med att utforma och genomföra regionala stöd- och utvecklingsinsatser för att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster på de orter och den landsbygd där behovet inte tillgodoses av marknaden.

Länsstyrelsen i Dalarnas län har i uppdrag att årligen sammanställa en rapport till regeringen om behoven och insatserna i respektive län.

5.12 Penningtvättsregelverket

Inom EU har arbetet mot penningtvätt resulterat i flera direktiv med regler om administrativa åtgärder som syftar till att förebygga och bekämpa penningtvätt genom att förhindra att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt.

Det tredje och nu gällande penningtvättsdirektivet, som utvidgats till att omfatta åtgärder för att förebygga och bekämpa även finansiering av terrorism, bygger liksom de tidigare två direktiven i huvudsak på de rekommendationer som har antagits av det mellanstatliga organet Financial Action Task Force, FATF (prop. 2008/09:70 s. 47).

Sverige har genomfört det tredje penningtvättsdirektivet genom lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (prop. 2008/09:70), som ersatte den tidigare penningtvättslagen. Regler finns även i förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Penningtvättslagen bygger på att verksamhetsutövare ska anta ett riskbaserat förhållningssätt. Det betyder att risker ska bedömas och situationer hanteras olika beroende på de specifika riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Med verksamhetsutövare avses enligt 1 kap. 2 § fysiska och juridiska personer som driver bank- eller finansieringsrörelse, livförsäkringsrörelse, viss annan finansiell verksamhet, försäkringsförmedling, verksamhet med utgivning av elektroniska pengar, fondverksamhet, verksamhet som fastighetsmäklare, verksamhet för kasinospel, verksamhet som godkänd eller auktoriserad revisor eller registrerat revisionsbolag, yrkesmässig verksamhet som avser bokföringstjänster eller revisionstjänster, verksamhet som skatterådgivare, yrkesmässig verksamhet som advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå (endast för vissa tjänster), yrkesmässig verksamhet som annan oberoende jurist (för vissa tjänster), yrkesmässig verksamhet till den del verksamheten avser vissa typer av tjänster, yrkesmässig handel med varor till den del verksamheten avser försäljning mot kontant betalning som uppgår till minst ett belopp som motsvarar 15 000 euro, verksamhet med att som betalningsinstitut tillhandahålla betaltjänster samt verksamhet med att tillhandahålla betaltjänster enligt lagen om betaltjänster utan att vara ett betalningsinstitut.

Verksamhetsutövare ska, för att inleda eller upprätthålla affärsförbindelser, ha tillräcklig kännedom om sina kunder och fortlö-

pande följa upp sina affärsförbindelser (2 kap.). Vidare ska verksamhetsutövare bl.a. ha riskbaserade rutiner för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism och för att skydda anställda från hot eller fientliga åtgärder till följd av att de utför sina skyldigheter enligt lagen (5 kap.).

Lagen innehåller regler om bl.a. uppgifts- och granskningsskyldighet (3 kap. 1 §). Enligt dessa ska en verksamhetsutövare granska transaktioner för att kunna upptäcka sådana som den misstänker eller har skälig grund att misstänka utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. Om misstanken kvarstår efter en närmare analys ska verksamhetsutövaren utan dröjsmål skicka en rapport till Rikspolisstyrelsen, inom vilken Finanspolisen är mottagare av rapporterna. I rapporten ska uppgifter om alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt eller finansiering av terrorism anges. Den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet åsidosätter denna skyldighet döms till böter (7 kap. 1 § 1).

En verksamhetsutövare ska avstå från att utföra transaktioner som den misstänker eller har skälig grund att misstänka utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. En transaktion får trots det utföras, om det inte är möjligt att låta bli att utföra den, eller om den vidare utredningen annars skulle kunna försvåras. Transaktionen får då utföras och uppgifterna lämnas omedelbart i efterhand (3 kap. 1 §).

Enligt huvudregeln är det inte tillåtet för en verksamhetsutövare eller dess styrelseledamöter eller anställda, att röja för kunden eller för någon utomstående att en granskning har genomförts, att transaktionen har rapporterats till Finanspolisen eller att en undersökning utförs eller kan komma att utföras (meddelandeförbud, 3 kap. 4 §). Den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet åsidosätter meddelandeförbudet döms till böter (7 kap. 1 § 2).

Bestämmelser om tillsyn över att verksamhetsutövare följer penningtvättslagen finns i 6 kap.

Med anledning av dels en planerad femårsöversyn av det tredje penningtvättsdirektivet, dels revideringen av FATF-rekommendationerna i februari 2012 presenterade EU-kommissionen i februari 2013 ett utkast till ett nytt direktiv om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (KOM [2013] 45 slutlig). Revideringen medför att omfattningen av det administrativa ramverket för bekämpning av penningtvätt och terrorism i vissa delar utvidgas (exempelvis avseende spelsektorn och tröskelvärden för handlare med värde-

fulla varor). Anpassningar görs också till det förstärkta riskbaserade synsätt som följer av de internationella standarderna bl.a. genom krav på att nationella riskbedömningar görs. Direktivet beräknas kunna antas andra halvåret 2014.

Beträffande straffrättsliga regler på området kan nämnas att en ny lag, lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott trädde i kraft den 1 juli 2014 (prop. 2013/14:121).

5.13 Särskilt om valutaväxling

Som framgått av avsnitt 5.7.4 är valutaväxling yrkesmässig handel med bl.a. utländska sedlar och mynt. Den som avser att ägna sig åt sådan verksamhet i väsentlig omfattning ska anmäla det till Finansinspektionen för att registreras som ett finansiellt institut (1 och 2 §§ lagen om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet). Den 28 november 2013 fanns det enligt uppgift från Finansinspektionen 96 finansiella institut i landet som bedrev valutaväxlingsverksamhet.

Finansinspektionen ska kontrollera att ett finansiellt institut följer penningtvättsregelverken (4, 7 och 7 a §§).

Lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism som berörs i föregående avsnitt gäller för ett finansiellt institut som omfattas av den nyss nämnda anmälningsplikten (1 kap. 2 § 4 penningtvättslagen). Detta innebär bl.a. att institutet ska vidta åtgärder för att uppnå kundkännedom (se 2 kap. penningtvättslagen och Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism [FFFS 2009:1] samt tillhörande ändringsförfattningar). I praktiken ska institutets kassapersonal inhämta kunskap om kundernas verksamhet och andra omständigheter och sedan göra en bedömning av om det finns skäl att anta att den aktuella transaktionen äger rum för att dölja brott eller andra oegentligheter. Vid misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism ska institutet lämna relevanta uppgifter till Rikspolisstyrelsen (3 kap. 1 §).

Betaltjänstlagen gäller inte tjänster i form av valutaväxling genom utbyte av kontanter (1 kap. 6 § 3 betaltjänstlagen). Det förekommer dock att valutaväxling är organiserad på ett sådant sätt att lagen är tillämplig. Som exempel kan nämnas att en kund för över medel till ett företags bankkonto för att sedan hämta ut motsvarande belopp i kontanter i annan valuta (se Finansinspektionens

beslut den 18 juni 2013, dnr 13-921). Betaltjänstlagen – som enligt huvudregeln kräver tillstånd – är då tillämplig.

De finansiella instituten hanterar väldigt mycket kontanter. Under år 2013 granskade Finansinspektionen ett antal valutaväxlingsföretag i Malmö. En del av företagen ska då ha uppgett att de köpte kontanter av Loomis. I sammanhanget finns det skäl att peka på att landshövdingen i Stockholms län, med anledning av en rapport om växlingskontor och penningtvätt, i en skrivelse till Justitiedepartementet anförde följande (skrivelse den 15 februari 2013, dnr 101-4192-2013).

Erfarenheterna visar att många växlingskontor ägnar sig åt att omvandla tillgodohavanden på konton eller postväxlar till kontanter i form av sedlar. Någon valutaväxling är det då oftast inte fråga om utan omvandlingen sker i svenska kronor. En förutsättning för att kunna tillhandahålla dessa kontanter är att växlingskontoret i sin tur får dessa levererade av s.k. värdetransportföretag. Mängden kontanter som levereras till ett ibland mycket litet kontor är ägnat att ge upphov till misstanke om penningtvätt.

6 Panaxia

6.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs Panaxiakoncernens kontanthanteringsverksamhet. När bolagen i koncernen försattes i konkurs saknades det medel i verksamheten, närmare bestämt 476 miljoner kronor. Av kapitlet framgår hur underskottet har kunnat uppkomma. En begränsning är emellertid att styrelsens/styrelsernas samt revisorns/revisorernas arbete inte behandlas.

6.2 Panaxiakoncernen

Bolaget Panaxia AB (publ) (Panaxia) ägde samtliga aktier i bolagen

- Panaxia Security AB (PS),
- Panaxia Kontantservice AB (PKS),
- PanAlarm AB (PanAlarm), och
- Gävleborgs Kyl och Fryshus AB (GKF).

Bolagen utgjorde tillsammans Panaxiakoncernen. Panaxia var moderbolag, medan PS, PKS, PanAlarm och GKF var dotterbolag.

6.3 Samtliga bolag har försatts i konkurs

Efter egna ansökningar försattes samtliga bolag i Panaxiakoncernen i konkurs i början av september 2012. Konkursförvaltningen (med undantag för GKF:s konkurs fanns det en medförvaltare i samtliga konkurser) drev emellertid koncernens verksamhet vidare under en tid av knappt två månader, t.o.m. den 1 november 2012.

Med obestånd (insolvens) avses att gäldenären inte rätteligen kan betala sina skulder och att denna oförmåga inte är endast tillfällig (1 kap. 2 § andra stycket konkurslagen [1987:672]). Konkursförvaltningen har bedömt att Panaxia, PS, PKS och PanAlarm var på obestånd så tidigt som under sommaren 2010.¹ När det gäller GKF har konkursförvaltaren dock gjort den bedömningen att bolaget inte var på obestånd innan det försattes i konkurs.

Forex Bank AB (Forex) och Sparbanken 1826 ägde drygt hälften – 27,74 respektive 26,35 procent – av aktierna i Panaxia när bolaget försattes i konkurs. Här kan nämnas att Finansinspektionen med anledning av konkurserna granskade Forex riskhantering och interna kontroll avseende bolagets riskexponering mot Panaxiakoncernen. Granskningen fick till följd att Finansinspektionen gav Forex en varning och beslutade att bolaget skulle betala en straffavgift på 50 miljoner kronor (Finansinspektionens beslut den 21 maj 2013, dnr 12-12605). Såvitt utredningen känner till har Finansinspektionen inte funnit skäl till motsvarande granskning när det gäller Sparbanken 1826.

6.4 Bolagens verksamhet

Det finns inte anledning att i detta sammanhang redogöra för PanAlarms och GKF:s verksamhet. Bolagen behandlas därför inte i det följande.

6.4.1 Panaxia

Av Panaxias bolagsordning framgår att bolaget skulle bedriva verksamhet i form av bl.a. bevakning, hantering och transport av mynt och sedlar. Enligt den förvaltarberättelse som konkursförvaltningen har upprättat bedrevs dock Panaxiakoncernens operativa verksamhet vid konkursutbrotten i dotterbolagen. Koncernens ledningsfunktion fanns dock inom Panaxia och bolaget administrerade också koncernens centrala ekonomiavdelning. Personalen på ekonomiavdelningen var anställd av Panaxia men utförde ekonomitjänster åt samtliga bolag i koncernen.

Panaxia hade vid konkursutbrottet 21 anställda.

¹ Förvaltarberättelsen i Solna tingsrätts mål nr K 7117-12, s. 35 f. (förvaltarberättelsen Panaxia), K 7108-12, s. 25 (förvaltarberättelsen PS), K 7118-12, s. 21 f. (förvaltarberättelsen PKS) och K 7120-12, s. 14 (förvaltarberättelsen PanAlarm).

6.4.2 PS

Länsstyrelsen hade enligt lagen (1974:191) om bevakningsföretag beviljat PS auktorisation att bedriva värdetransportverksamhet. PS utförde värdetransporter som kunde avse

- hämtning av dagskassor från eller leverans av växelkassor till t.ex. banker eller handeln,
- tömning och påfyllning av uttagsautomater, eller
- tömning av serviceboxar.

PS ingick avtal med de kunder som anlidade bolaget för att hämta kontanter. Avtalen innebar att PS hämtade kontanter hos kunden med värdetransportbil och därefter körde dem till någon av Panaxiakoncernens tre uppräkningscentraler som fanns i Bromma, Kristianstad och Malmö. Kontanterna var då packade i påsar eller kassetter med information om kundens namn, kundnummer och den av kunden angivna behållningen. Enligt konkursförvaltningen innebar avtalen i regel att återredovisning (se avsnitt 6.5.2) till kunden skulle ske en till två bankdagar efter hämtningen (Förvaltarberättelsen PS, s. 9).

PS hade vid konkursutbrottet 413 anställda.

6.4.3 PKS

I egenskap av underleverantör till PS utförde PKS arbetet i uppräkningscentralerna i Bromma, Kristianstad och Malmö. PKS sålde också kontanter från de kontantlager som fanns i de två förstnämnda uppräkningscentralerna, dvs. i Bromma och Kristianstad.

Uppräkningscentralerna i Bromma och Kristianstad

PS transporterade alltså påsar och kassetter med kontanter till uppräkningscentralerna i Bromma och Kristianstad. Där registrerades den av kunden angivna behållningen i ett datasystem. Därefter öppnades påsen och kontanterna räknades upp med hjälp av en s.k. uppräkningsmaskin. Det maskinellt uppräknade beloppet stämades sedan av mot det belopp som registrerats i datasystemet. Uppräkningsmaskinen skapade en elektronisk fil – en s.k. betalfil – med

information om bl.a. vilken kunds kontanter som räknats upp, vid vilken tidpunkt uppräkningscentralen skett och vilket belopp som räknats upp. Filen låg till grund för återredovisningen till kunden. När kontanterna hade räknats upp fördes de till ett kontantlager för förvaring. Där sammanblandades de i fysisk mening med andra kontanter.

Uppräkningscentralen i Malmö

Uppräkningsmaskinen i uppräkningscentralen i Malmö skapade inte elektroniska filer som sedan låg till grund för återredovisningen till kunderna. I stället skrev maskinen ut pappersunderlag. Efter uppräkningscentralens fördelades kontanterna i ett antal påsar utifrån vilken bank som skulle ta emot dessa för kundernas räkning. Påsarna kördes därefter till respektive bank. Enligt konkursförvaltningen har verksamheten vid uppräkningscentralen i Malmö inte bidragit till underskottet i Panaxiakoncernens kontanthanteringsverksamhet (förvaltarberättelsen Panaxia, s.12. Underskottet i kontanthanteringsverksamheten beskrivs i avsnitt 6.5.).

Försäljningen av kontanter

Från de kontantlager som fanns i uppräkningscentralerna i Bromma och Kristianstad sålde PKS kontanter i form av växelkassor till handeln och banker. PKS sålde också kontanter från dessa lager för användning i Kontanten AB:s (Kontanten) uttagsautomater och i andra uttagsautomater.² Det dagliga överskottet sålde PKS till BDB Bankernas Depå AB (BDB). I detta sammanhang kan nämnas att det fanns en BDB-depå i anslutning till uppräkningscentralen i Bromma. PKS var operatör vid depån. I Kristianstad kördes i stället kontanter till en BDB-depå i annans uppräkningscentral.

PKS hade vid konkursutbrottet 96 anställda.

² När det gäller kontanter till Kontantens uttagsautomater var den normala rutinen en annan, se förvaltarberättelsen Panaxia, s. 13 f.

6.5 Underskottet i kontanthanteringsverksamheten

Med ”kontanthanteringsverksamheten” avses här den verksamhet som framgår av avsnitten 6.4.2 och 6.4.3. Verksamheten särredovisades i en särskild not i Panaxias årsredovisningar för åren 2009–2011. Där framgår att underskottet i verksamheten den 31 december, avrundat, var 42 miljoner kronor år 2009, 212 miljoner kronor år 2010 och 306 miljoner kronor år 2011. Här bör nämnas att enligt årsredovisningen för 2011 var underskottet den 31 december föregående år inte 212 miljoner kronor utan 253 miljoner kronor. Konkursförvaltningen har kommit fram till att underskottet vid konkursutbrotten var 476 miljoner kronor.

6.5.1 Kontostrukturen

Med ett undantag stod PKS som kontoinnehavare till samtliga bankkonton som användes i kontanthanteringsverksamheten. I det följande benämns dessa konton, som fanns hos Sparbanken 1826, gemensamt ”koncernkontot” (Förvaltarberättelsen PKS, s. 11 f.) PS hade ett bankkonto i Handelsbanken, vilket internt kallades för ”28-kontot”(Förvaltarberättelsen Panaxia s. 13).

6.5.2 Återredovisningen till kunderna

Som framgått har konkursförvaltningen gjort den bedömningen att de avtal som PS träffade med kunderna i regel innebar att av bolaget hämtade kontanter skulle återredovisas till kunden i fråga inom en till två bankdagar efter hämtningen. Förenklat uttryckt innebär återredovisning att ett belopp som motsvarar de hämtade kontanternas nominella värde sätts in på kundens bankkonto.

De betalfiler som skapades av uppräkningsmaskinerna i Bromma och Kristianstad skickade PKS manuellt till koncernkontot. Det gick till så att filerna elektroniskt fördes över till kontot sedan bolagets personal godkänt det. Enligt uppgift från konkursförvaltningen förekom det att personalen inte skickade filerna i den ordning de skapats utan prioriterade vilka filer som skulle skickas först på annat sätt. Återredovisning till kunden kunde genomföras inom två bankdagar, om det fanns full täckning på kontot för det aktuella beloppet. I annat fall dröjde återbetalningen och ett underskott ackumulerades (Förvaltarberättelsen Panaxia, s. 12 f.).

6.5.3 Hur underskottet uppkom

Från de kontantlager som fanns i uppräkningscentralerna i Bromma och Kristianstad sålde PKS kontanter i form av växelkassor för användning i handeln. PS utförde de transporter som försäljningarna medförde. Växeln packades i påsar för leverans till kunderna, som betalade för den på olika sätt. Av intresse här är att det förekom att betalning skedde genom att den aktuella kundens autogiro belastades samtidigt som växeln överlämnades. Betalningen flöt då in på 28-kontot, vilket alltså tillhörde PS. Enligt konkursförvaltningen förde PS därefter som huvudregel över beloppet till koncernkontot, varvid beloppet kunde användas för återredovisning till kunder som lämnat kontanter till bolaget (Förvaltarberättelsen Panaxia, s. 12 f.).

Konkursförvaltningen har dock kommit till den slutsatsen att det förekom att PS använde på 28-kontot inbetalningar för växelkassor för att finansiera den verksamhet som bolaget eller andra bolag i koncernen bedrev. Den största andelen medel av det aktuella slaget fördes i dessa fall, enligt konkursförvaltningen, över från 28-kontot till det rörelsekonto – internt kallat ”385-kontot” – som PS hade i Handelsbanken eller till bankkonton som tillhörde Panaxia. Konkursförvaltningen har bedömt att det nu beskrivna förfarandet förklarar den övervägande delen av underskottet i kontanthanteringsverksamheten. PKS bokförde underskottet i fråga som ett lån till PS. Enligt konkursförvaltningen förlängde PS återredovisningstiden till de kunder som lämnat kontanter till bolaget från två till uppemot tio bankdagar, eftersom PS inte hade förmåga att reglera den ständigt ökande skulden till PKS. I förhållande till den absoluta majoriteten av kunderna ska återredovisningstiden ha förlängts utan kundens medgivande. Enligt konkursförvaltningen har PS på detta sätt kunnat ”rulla” underskottet framför sig (Förvaltarberättelsen Panaxia, s. 13 ff. och förvaltarberättelsen PKS, s. 17).

Här bör nämnas att PKS övriga försäljningar av kontanter inte torde ha bidragit till underskottet i kontanthanteringsverksamheten.

6.5.4 Separationsrätt

Konkursförvaltningen har anlitat professorn Mikael Möller vid Uppsala universitet för att utreda om de kunder som hade lämnat kontanter till PS hade s.k. separationsrätt till de kontanter och fordringar som fanns i kontanthanteringssystemet vid konkursutbrotten. Mikael Möller kom – med något undantag – fram till att så var fallet (Rättsutlåtande angående kunders separationsrätt i Panaxia-konkurserna). Konkursförvaltningen delar hans bedömning.

6.6 Koncernens kontanthanteringsverksamhet var omfattande

Panaxiakoncernen ägnade sig alltså åt kontanthanteringsverksamhet. Vid konkursutbrotten var koncernen en av de tre ledande aktörerna i Sverige inom detta område. De andra två aktörerna var Loomis Sverige AB och Nokas Värdehantering AB.

Koncernens kontanthanteringsverksamhet var således omfattande vid tidpunkten för konkurserna. Som exempel på detta kan nämnas att koncernen då hade ungefär 25 procent av värdetransportmarknaden och hanterade cirka 20 procent av landets uttagsautomater (Riksbankens framställning till riksdagen om vissa utredningsbehov med anledning av Panaxias konkurs, 2012/13:RB3, s. 5). Till detta kommer att Panaxia i september 2011 hade tecknat ett avtal med Bankernas Automatbolag AB (numera Bankomat) som innebar att koncernen skulle hantera hälften av Bankomats uttagsautomater i landet. Koncernen räknade med att bl.a. det avtalet skulle leda till att den på sikt skulle ha ungefär 30 procent av värdetransportmarknaden. Arbetet enligt avtalet hade dock knappt påbörjats vid konkursutbrotten.

I snitt hämtade och hanterade koncernen värden för 70–100 miljoner kronor per dygn. Enligt Panaxias årsredovisningar omsatte koncernen under åren 2010 och 2011 cirka 730 respektive 574 miljoner kronor och hanterade ungefär 1 460 000 respektive 1 444 000 dagskassor.

7 Internationell jämförelse

7.1 Jämförelse med sex europeiska länder

Flera europeiska länder har likartade system för kontanthantering, men med vissa skillnader. Därför är det värdefullt att studera hur kontanthanteringskedjan fungerar i andra länder. För det ändamålet har utredningen valt att studera kontanthantering i sex europeiska länder; Danmark, Finland, Nederländerna, Norge, Storbritannien (England och Wales) och Tyskland. Jämförelsen som presenteras här bygger på en kartläggning av kontanthantering i dessa länder. Kartläggningen finns i bilaga 3.

De tre nordiska länderna valdes ut som studieobjekt för att de ligger i vårt närområde och har samhällsstrukturer som liknar vår egen. Nederländerna, med sin stora andel elektroniska betalningar, har en befolkning som uppvisar ett betalningsmönster som liknar det svenska. Tyskland är ett intressant land i sammanhanget då det har en omfattande kontanthantering och kontanter fortfarande är det vanligaste betalningsmedlet. De delar av Storbritannien som studerats är speciella eftersom deras kontanthantering är organiserad på ett annat sätt än den svenska kontanthantering.

I detta urval om sex länder finns tre länder med egen valuta, liksom Sverige, och tre länder som ingår i euroområdet.

Urvalet av länder är inte representativt utifrån hur kontanthantering är strukturerad i Europa som helhet. Endast ett av de valda länderna, Tyskland, har en traditionell struktur där centralbanken är en aktiv part i stora delar av kontantflödet. Samma typ av system finns i flera andra större europeiska länder som inte ingår i denna kartläggning, som Frankrike, Italien och Spanien. Syftet med den internationella utblicken är inte att ge en representativ bild av hur kontanthantering är organiserad i Europa, utan att ge några exempel på hur kontanthantering kan organiseras, regleras och fungera.

Den primära informationskällan i kartläggningen är telefonintervjuer med centrala aktörer inom kontanthantering i respektive land. I samtliga länder har intervjuer genomförts med centralbanken, värdebolag, banker och i vissa fall andra aktörer som har en viktig roll inom kontanthantering. Intervjuerna har kompletterats med publikationer och regelverk i den mån de har funnits tillgängliga.

7.2 Centraliserade och decentraliserade system

Centralbankerna i de studerade länderna har, liksom centralbanker i de allra flesta länder, ensamrätt att ge ut sedlar och mynt. Centralbankerna har vanligtvis följande uppgifter:

- lämna ut sedlar, ta emot sedlar som för tillfället inte används och ta emot obrukbara sedlar för makulering,
- säkerställa kvaliteten på sedlar och mynt i omlopp genom att definiera krav och kvalitetsnivåer för kvalitetssortering samt sätta upp regler som skapar incitament för inleveranser av slitna sedlar,
- äkthetskontroll av sedlar som lämnas in till centralbanken för sortering och makulering, och
- stickprovskontroll av äktheten i sedlar i omlopp.

Till hur stor del centralbanken sedan är aktiv i resterande delar av kontanthanteringskedjan varierar. Generellt sett kan man säga att det har utvecklats tre olika system för hur aktivt centralbankerna deltar i kontanthantering. Det är ett centraliserat system, ett decentraliserat system, och ett mellanting där ansvar och roller är delat mellan centralbanken och andra aktörer.

Centraliserade system

I ett centraliserat system deltar centralbanken i hela processen och är en aktiv part i kontanthantering. Privata depåer som erbjuds någon typ av räntekostnadsersättning förekommer inte.

Tyskland har ett centraliserat system för kontanthantering, liksom Frankrike, Polen och Italien. I dessa länder är användningen av kontanter relativt hög jämfört med länder som Sverige och Finland.

Decentraliserade system

I ett decentraliserat system svarar centralbanken enbart för vissa uppgifter i kontanthantering, övriga uppgifter utförs av privata aktörer. Överskott av sedlar förvaras i privata depåer som under vissa förutsättningar erbjuds någon typ av räntekostnadsersättning av centralbanken. I vissa länder har syftet med att införa ett mer decentraliserat system varit att öka effektiviteten i kontanthantering och förbättra förutsättningarna för lokal recirkulation av sedlar. Danmark, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Sverige är exempel på länder med decentraliserade kontanthanteringssystem.

En utmaning för centralbankerna i decentraliserade system är att säkerställa kvaliteten och äktheten på sedlarna i omlopp eftersom endast en liten del av dessa passerar centralbankerna. Den Europeiska Centralbanken (ECB) utfärdade år 2010 en reglering om äkthets- och kvalitetsgranskning av sedlar för länderna inom eurozonen, som bl.a. ställer krav på att centralbankerna på löpande basis ska kontrollera sedelhanteringsmaskinerna hos de privata aktörer som hanterar sedlar (ECB/2010/14). Centralbankerna i dessa länder är ansvariga för tillsynen av denna reglering. Även i Norge och Storbritannien, som står utanför eurozonen, arbetar centralbankerna på liknande sätt med att säkerställa kvalitet och äkthet på sedlarna i omlopp genom att göra stickprov och kontrollera sedelhanteringsmaskinerna.

Delade system

I delade system har centralbanken en aktiv roll i hanteringen av kontanter, men även andra aktörer är med och delar på arbetet. Privata depåer som erbjuds någon form av räntekostnadsersättning av centralbanken kan förekomma. Spanien och Portugal är exempel på länder som har delade system.

7.3 Skillnader i depåstruktur

Trots generella likheter har varje land sina nationella särdrag. Framför allt skiljer sig länderna åt när det gäller hur systemen för lagring av kontanter i s.k. depåer är utformade och vilka krav som ställs på depåägarna. Här nedan redogörs i korthet för vissa särdrag

avseende depåstrukturen i de länder vi studerat. Varje land beskrivs mer utförligt i bilaga 3.

Danmark

Den danska centralbanken, Danmarks Nationalbank, ställer de mest långtgående kraven på sina depåägare. Den bestämmer bl.a. var depåerna ska vara lokaliserade och priserna för depåernas tjänster. I Finland, Nederländerna, Norge och Sverige låter centralbankerna depåägarna i större utsträckning själva bestämma förutsättningarna för sin verksamhet.

I Danmark kan endast banker vara depåägare. Driften av depåerna har bankerna lagt ut på entreprenad till Bankernes Kontantservice (BKS), som ägs gemensamt av Nationalbanken och ett antal banker. BKS bildades år 2011 efter flera rån mot uppräkningscentraler och en av Nationalbankens depåer. Man ansåg att systemet behövde ses över och förbättras. En arbetsgrupp med företrädare för den danska bankföreningen och Nationalbanken sattes samman för att utarbeta ett förslag. Resultatet av gruppens arbete blev bl.a. att BKS bildades och att antalet bankdepåer minskade från elva till dagens två; en i Köpenhamn som ägs av Nordea och en i Århus som ägs av Danske Bank. Huvudsyftet bakom dessa förändringar var att öka den fysiska säkerheten och effektivisera arbetsprocesserna. Nationalbankens transporter till och från depåerna har också minskat avsevärt sedan genomförandet av dessa förändringar.

För ett par år sedan påbörjades ett arbete med att ta fram en säkerhetsstandard (DS3999) för värdebolag i Danmark. Standarden är tänkt att bl.a. omfatta särskilda säkerhetskrav för uppräkningscentraler, ledningens ansvar och krav på dokumentation. Arbetet initierades av Nationalbanken och bankföreningen tillsammans och representanter från Nationalbanken, bankerna och värdebolagen har deltagit i processen. Standarden kommer sannolikt att börja gälla från år 2015.

Strukturen för kontanthantering i Danmark är i en omställningsfas och det är svårt att säga vilka effekter de olika förändringarna kommer att ge. Att paketerade sedelbuntar kan cirkulera mellan banker och depåer och bara räknas när buntarna öppnas uppfattas som effektivt av Nationalbanken. I princip räknar Nationalbanken sedlarna vid bara ett tillfälle från det att de distribueras som nya sedlar till dess att de tas emot för destruktion.

Värdebolagen anser att bildandet av BKS skapar ojämna konkurrensförhållanden på marknaden. BKS har en särställning genom att bolaget är det enda som idag driver depåer och att Nationalbanken är delägare, vilket kan innebära att BKS gynnas.

Regleringarna kring driften av bankdepåerna som fastställts av Nationalbanken uppfattas av vissa banker som hårda, bl.a. vad gäller sorteringskraven.

Finland

Finland är en del av eurozonen där ECB svarar för det övergripande regelverket för kontanthantering. Centralbanken i respektive land inom eurozonen ansvarar sedan för distributionen av kontanter. Här finns det ett visst utrymme för länderna att själva utforma distributionssystemet.

År 2012 införde Finland ett s.k. Notes Held to Order-system (NHTO) som innebär att alla privata aktörer som uppfyller vissa krav kan teckna avtal med centralbanken, Finlands Bank, om att vara kontraktspart. Kontraktsparterna kan sedan hålla lager av sedlar för Finlands Banks räkning i egen depå och erhålla räntekostnadsersättning under vissa förutsättningar. Tre aktörer har tecknat avtal med Finlands Bank om att vara kontraktspart, men bara en av dem – Ålandsbanken – har valt att hålla en NHTO-depå. De två andra aktörerna som tecknat avtal är Automatia (ägs av tre banker, driver de flesta uttagsautomaterna i Finland och svarar för transport av kontanter för bankernas räkning) och Rekla (bolag som utför kontanthanteringstjänster åt stora delar av detaljhandeln i Finland, har sju uppräkningscentraler). Den största delen av kontantflödet i Finland, cirka 85 procent, går genom Automatia.

Aktörerna inom kontanthanteringskedjan är i huvudsak nöjda med strukturen och regelverket i landet. Emellertid har ett antal brister identifierats. Den lokala cirkulationen av sedlar är begränsad eftersom systemet med NHTO-depåer inte tillämpas i någon större omfattning. Automatia och Rekla anser inte att systemet med NHTO-depåer är kostnadseffektivt och har därför valt att stå utanför. Det gör att transporter till och från Finlands Banks två regionkontor blir många.

Finlands Bank räknar och sorterar samtliga sedlar som lämnas in, trots att sedlarna redan har räknats en gång på uppräkningscentralen. Det innebär alltså att sedlar dubbelräknas, vilket inte anses vara

effektivt utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. För att undvika dubbelräkning av sedlar och för att öka den lokala cirkulationen av sedlar överväger Finlands Bank att ställa högre krav på inleveranserna av sedlar, exempelvis genom att kräva att sedlarna som lämnas in till Finlands Bank ska vara sorterade. Finlands Bank hoppas att även Rekla och Automatia ska ansluta sig till NHTO-depåsystemet framöver.

Norge

I Norge, liksom i Finland, Storbritannien och Sverige, tillåts andra aktörer än banker att driva depåer och få räntekostnadsersättning av centralbanken (se avsnitt 5.2.6 när det gäller Sverige). Den norska centralbanken, Norges Bank, ger under vissa förutsättningar räntekostnadsersättning till depåägaren för kontanter som förvaras i depån.

I dag driver de två värdebolag som finns på den norska marknaden, Loomis Norge AS (Loomis) och Nokas AS (Nokas), depåer. Loomis har sju depåer och Nokas har sex depåer. Värdebolagen kan inte äga kontanterna i depån, utan det ska en bank göra. Regelverken gör det möjligt för flera banker att ha behållningar i samma depå, men i praktiken har det blivit så att det bara är Danske Bank som har behållningar i depåerna.

Norges Bank har fem egna depåer. En drivs i egen regi. De övriga fyra drivs av Nokas. I driften av centralbanksdepåerna ingår också makulering av obrukbara sedlar som lämnas in till dessa depåer. Makuleringen av sedlar hanteras i ett särskilt avtal mellan Norges Bank och Nokas, där det bl.a. ställs krav på särskild utrustning. Själva makuleringen och den utrustning som används i samband med makuleringen följs upp särskilt noga av Norges Bank.

Samtliga aktörer i Norge anser att kontanthantering fungerar effektivt. Det finns en klar ansvarsfördelning mellan Norges Bank, bankerna och värdebolagen. Systemet upplevs som flexibelt och ger utrymme för aktörerna på marknaden att finna sina egna lösningar. I och med att Norges Bank inte har en så aktiv roll i kontantflödet kan det dock vara en utmaning att säkerställa kvaliteten på sedlarna i omlopp.

Samtidigt förekommer det diskussioner om likabehandling av Nokas och Loomis. Eftersom Nokas driver depåer åt Norges Bank skulle bolaget kunna få fördelar genom närhet till dessa depåer och möjlighet att fördela sina fasta kostnader på dessa. Även om det i

teorin skulle vara möjligt för Loomis att konkurrera om kontrakt för drift av Norges Banks depåer är inträdesbarriärerna höga. Det skulle bl.a. krävas att Loomis bygger anläggningar som möter de krav på säkerhet som Norges Bank ställer.

Nederländerna

I Nederländerna kan affärsbanker teckna kontrakt med den nederländska centralbanken, De Nederlandsche Bank (DNB), om att ingå i ett system för kontanthantering, Cash Distribution Agreement (CDA). Banker som har tecknat kontrakt har möjlighet att hålla lager av sedlar för centralbankens räkning i en NHTO-depå som också ger rätt till räntekostnadsersättning från centralbanken under vissa förutsättningar. Endast banker får lämna in och hämta ut sedlar från NHTO-depåerna i Nederländerna. Det innebär att när värdebolagen vill köpa eller sälja sedlar från eller till en NHTO-depå måste de gå via en bank.

Systemet med NHTO-depåer introducerades för ett par år sedan. Till skillnad från Finland, som bara har en NHTO-depå, har Nederländerna cirka tio NHTO-depåer.

I syfte att effektivisera kontanthanteringens ytterligare drev den nederländska centralbanken år 2010 igenom att de tre största bankerna, ABN Amro, ING och RABO, gick samman och bildade ett gemensamt bolag, Geld Service Nederland (GSN). Centralbanken sitter med i styrelsen för GSN.

GSN sköter uppräkningsavskott och driver NHTO-depåer för sina ägares räkning samt erbjuder sina tjänster till andra banker i Nederländerna. GSN har dock av konkurrensskäl förbjudits att erbjuda sina tjänster direkt till handlare. Inom kort kommer GSN även att ta över ansvaret för sina ägares kontanttransporter och hanteringen av uttagsautomater. GSN kommer inte att utföra transporterna och automatjänsterna i egen regi, utan handlar upp dem från värdebolag. GSN hanterar i dag mer än 50 procent av kontantuppräkningsavskottet i Nederländerna. Man planerar att öka den andelen ytterligare genom att ägarbankerna flyttar in volymer som i dag hanteras av andra värdebolag samt genom att leverera tjänster till ytterligare banker.

Strukturen för kontanthanteringens i Nederländerna har genomgått ett antal väsentliga förändringar under de senaste åren och det

är svårt att i nuläget säga vilka effekter de olika förändringarna kommer att få.

De positiva kommentarer som har nämnts i intervjuer om det nuvarande kontanthanteringssystemet är bl.a. att ECB:s reglering i kombination med DNB:s tillsyn anses ge bra garantier för att enbart äkta sedlar cirkulerar. Dessutom uppfattas det som positivt att de aktörer som handlare köper kontanthanteringstjänster av är betalinstitut.

Det uppfattas som mindre positivt att marknaden för värde-transporter är koncentrerad till endast ett fåtal aktörer. Likt många andra länder är marknaden för värdetransporter i Nederländerna mogen med betydande stordriftsfördelar. Detta bidrar till en marknad med hård priskonkurrens där endast ett fåtal aktörer överlever och det blir således svårt att garantera en marknad med sunda och bra leverantörer.

För att ytterligare öka den lokala cirkulationen av sedlar överväger DNB att införa sorteringskrav på sedlar som lämnas in till DNB:s kontor i Amsterdam. Enligt ECB-regleringen får inte centralbanker i euroområdet ta ut någon avgift för in- och utlämning av sedlar, men det är tillåtet att ställa sorteringskrav på sedlarna.

Storbritannien

Kontanthanteringssystemet i Storbritannien styrs genom Notes Circulation Scheme (NCS) som introducerades år 2001. NCS är en decentraliserad modell där Bank of England (BoE) endast kontrollerar tillförseln av nya sedlar och makuleringen av obrukbara sedlar. All övrig verksamhet kopplad till kontanthantering utförs av NCS-medlemmarna, som också håller lager av sedlar i uppräkningscentraler för BoE:s räkning. De finns få system där den kommersiella sektorn har en så stor roll i kontantflödet som i Storbritannien.

De aktörer som önskar bli medlemmar i NCS tecknar avtal med BoE, där villkoren för deltagandet i NCS slås fast. Alla typer av bolag kan bli medlemmar i NCS. För medlemmar som inte är banker eller statliga organ, som t.ex. värdebolag, krävs dock att de har en eller flera sponsorbanker som äger sedlarna i depån och därmed står för den finansiella säkerheten för kontanterna. Värdebolagen står å andra sidan risken om någonting skulle hända med kontanterna när de hanterar dem. För närvarande finns det fyra medlemmar i NCS: Royal Bank of

Scotland, Post Office Ltd, G4S Ltd och Vaultex UK Ltd. Tillsammans driver de 26 uppräkningscentraler i England och Wales.

Inom NCS-systemet finns två typer av lager för sedlar, ett korttidslager där depåägaren kan få räntekostnadsersättning över natten (Notes Recirculation Facility) och ett långtidslager där BoE äger sedlarna (Bonds). Fram tills alldeles nyligen fick medlemmarna betala en straffavgift om de förvarade sedlar i långtidslagret en kortare period. Syftet var att undvika att långtidslagret användes för att balansera kortsiktiga flöden. Denna straffavgift är numera borttagen. NCS-medlemmarna har full insyn i vad som finns i samtliga medlemmars lager och har möjlighet att köpa och sälja sedlar av varandra.

NCS-strukturen anses vara förhållandevis komplicerad men fungerar väl och anses främja effektivitet i distributionen och hanteringen av sedlar. Dialogen mellan NCS-medlemmarna och BoE anses vara bra och medlemmarna upplever att BoE är mån om att medlemmarna får en skälig ersättning för att de hanterar och lagrar kontanter.

Centralbankens regleringar fokuserar på NCS-medlemmarna snarare än värdebolagen vilket uppfattas som logiskt eftersom majoriteten av kontanthanteringen sker inom ramen för NCS.

I det nuvarande systemet kontrolleras inte kvaliteten på sedlarna i omlopp i någon större utsträckning, vilket BoE ser som en brist. Framöver kan utökade kvalitetskontroller av sedlar komma att bli en del av BoE:s tillsyn.

Tyskland

Tyskland är det enda landet i jämförelsen som har ett centraliserat system. Den tyska centralbanken, Deutsche Bundesbank (Bundesbank), har för närvarande som årligt mål att minst hälften av sedlarna i omlopp ska kvalitetssorteras och äkthetskontrolleras i centralbanken. Tyskland har inte någon struktur av privata depåägare, utan Deutsche Bundesbank har ett 40-tal filialer runt om i landet som tar emot och lämnar ut kontanter.

Till skillnad från många andra centralbanker erbjuder den tyska centralbanken sina tjänster till flera typer av aktörer. Banker och auktoriserade värdebolag kan sätta in kontanter på valfritt bankkonto i centralbanken. Värdebolag utan auktorisation kan sätta in kontanter

på kunders konto. Dessutom kan handlare sätta in kontanter på valfritt bankkonto inom SEPA¹.

Värdebolagen i Tyskland sköter endast den rent fysiska hanteringen av kontanter för kunders räkning och har inga egna lager. Efter att kundernas medel har räknats upp och satts in på konto deponeras kontanterna i regel i centralbanken. Sedelsortering och återbruk av sedlar är ovanlig. Värdebolagen hämtar sedlar för utleverans i Bundesbank.

Värdebolag kan ansöka om auktorisation enligt den tyska betaltjänstlagen, Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG), vilket ger dem rätt att genomföra transaktioner i samband med kontanthantering över värdebolagets egna konton. Med auktorisation kan de öppna konto i Bundesbank och göra insättningar och uttag av kontanter på samma sätt som banker. Värdebolagets tjänst är då att betrakta som en betaltjänst och är därmed tillståndspliktig. Kraven för godkännande enligt ZAG liknar dem som ställs på betalningsinstitut och inkluderar bl.a. kapitalkrav samt att kontanter som hanteras för egen räkning måste separeras från kontanter som hanteras för kunders räkning såväl fysiskt som organisatoriskt.

Inget värdebolag har hittills beviljats tillstånd enligt ZAG. De strikta krav som ställs gör att värdebolagen upplever att det varken är möjligt eller kommersiellt intressant att vara auktoriserade enligt ZAG. De hanterar istället kontanter på uppdrag av banker eller handlare utan att äga kontanterna eller använda egna konton.

Tyskland har en ganska unik struktur av värdebolag jämfört med övriga Europa. Tyskland har fler än 60 värdebolag, men de flesta verkar på en lokal marknad. De två största aktörerna, Prosegur och Ziemann Gruppe, kontrollerar tillsammans omkring hälften av marknaden.

Den tyska centralbanken menar att systemet fungerar effektivt och ger hög service till handlarna som kan lämna in kontanter direkt i Bundesbank och få dem insatta på sitt bankkonto. Genom att Bundesbank sorterar en så stor del av sedlarna hålls sedelkvaliteten hög.

Värdebolagen anser att kontantflödet inte är så effektivt som det skulle kunna vara då de inte kan agera direkt i kontantcykeln på grund av de strikta kraven som ställs för auktorisation enligt ZAG. Värdebolagen håller parallella lager med mynt i uppräkningscentralerna för olika kunder och de flesta sedlarna transporteras till

¹SEPA står för Single Euro Payments Area. SEPA är ett betalningssystem inom EU med syftet att skapa ett område där konsument, företag och andra ekonomiska aktörer på ett enhetligt sätt kan skicka och ta emot betalningar i euro inom Europa.

Bundesbank i stället för att kvalitetssorteras och återanvändas närmare källan.

Avsaknaden av ett depåsystem utanför Bundesbank bidrar också till många kontanttransporter. Det har förts diskussioner om att införa ett depåsystem där en bank agerar depåägare, men det har inte ansetts praktiskt möjligt givet den splittrade bankmarknaden i Tyskland.

Värdebolagen önskar att tillsynen av dem, som i dag ligger under näringsministeriet, förs över till inrikesministeriet, för att komma närmare polisen och andra säkerhetsrelaterade verksamheter.

7.4 Kontroll av depåernas verksamhet

Inom euroområdet är respektive lands centralbank ålagd att kontrollera och godkänna all den utrustning som används för kvalitetssortering och äkthetskontroll av sedlar (beslut fattat av ECB den 16 september 2010, ECB/2010/14). Det innebär bl.a. att även den utrustning som används för kontroll av sedlar i depåverksamhet ska kontrolleras och godkännas. Detta gäller oavsett om sedlarna är avsedda att läggas i depå (för senare recirkulation) eller återförs direkt i cirkulation (t.ex. användas för att ladda uttagsautomater eller säljas till handlare som växelkassa). Kontrollerna görs på en regelbunden basis, ofta två gånger om året.

Bland de länder vi studerat utförs liknande kontroller av utrustning också av centralbankerna i de länder som står utanför euroområdet. I Sverige utför Riksbanken kontroll av de maskiner som används av BDB. I Norge, där det värdebolag som driver centralbanksdepåer också utför makulering av sedlar, kontrollerar den norska centralbanken den utrustning som används för makulering särskilt noga. Farhågan är annars att oäkta sedlar eller sedlar som blivit infärgade i samband med rån eller annan brottslig verksamhet makuleras och därmed ersätts av centralbanken som om de vore brukbara sedlar.

I de länder där centralbanken erbjuder depåägaren räntekostnadsersättning utför centralbanken också regelbundna kontroller av behållningen i depåerna. Ibland anlitas även en extern revisionsbyrå för att kontrollera behållningen i depåerna.

7.5 Värdebolagens roll i kontanthanteringskedjan

Värdebolagens verksamhet

Värdebolagen har en särskild roll i kontanthanteringskedjan. Det är värdebolagen som transporterar kontanter till och från banker och inte så sällan är det värdebolagen som tömmer och laddar uttagsautomater. De erbjuder också sina tjänster till handlare, vilket innebär att värdebolagen hämtar dagskassor hos handlaren, räknar upp dem i en uppräkningscentral och sätter in behållning på kundens konto. Det sistnämnda innebär en elektronisk överföring från värdebolagets uppräkningscentral till kundens konto i en bank. (Tyskland utgör ett undantag. Efter uppräknning sätter värdebolagen in kunders medel på konto via den tyska centralbanken och deponerar samtidigt de uppräknade sedlarna där.) Många gånger driver värdebolagen också depåverksamhet, antingen i egen regi eller för någon annans räkning.

I de studerade länderna har bankerna i stor utsträckning lagt ut sin kontanthantering på värdebolag. Oftast finns det en s.k. sponsorbank som står för den finansiella säkerheten i värdebolagens uppräkningsverksamhet och som möjliggör åtkomst till system för elektronisk överföring av medel till kunders konton. Vanligtvis är det också sponsorbanken som övertar ägandet av kontanterna efter det att medlen är uppräknade och överförda till kundens konto. Däremot är det värdebolagen som får stå risken om något händer med kontanterna medan de hanterar dem.

Reglering av värdebolag

Värdebolagen har ofta sitt ursprung i bevaknings- eller säkerhetsbranschen, och kärnan i deras verksamhet ligger ofta i transportdelen. Det kan vara förklaringen till att värdebolagens verksamhet på nationell nivå huvudsakligen regleras i en lagstiftning som till mångt och mycket liknar den svenska lagen (1974:191) om bevakningsföretag. I de länder vi studerat är värdebolagens verksamhet tillståndspliktig. Kraven som ställs är vanligtvis att ägare och personal ska vara ostraffad och att personalen ska ha genomgått en viss utbildning. Tillstånd lämnas ofta av polisen eller annan säkerhetsorganisation.

I Danmark omfattas värdebolagens verksamhet av penningtvättslagstiftningen sedan år 2012. Förhandlingar pågår dock mellan Finanstilsynet och värdebolagen kring detta, eftersom värdebolagen

menar att detta är reglerat genom bankerna som hanterar värdebolagens kontanter.

För själva uppräkningsverksamheten i värdebolagen finns inga särskilda regler, vare sig i de studerade länderna eller i Sverige.

Frivilliga standarder

I Tyskland har värdebolagens branschorganisation, Die Bundesvereinigung Deutscher Geld- und Wertdienste (BDGW), satt upp en branschstandard för säkerhetstjänster som omfattar bl.a. säkerhetskrav och revision av kontant- och bokföringsflöden, kallad DIN 77200. Denna branschspecifika standard används bl.a. i affärsavtal mellan värdebolagen, deras kunder och försäkringsbolag. Efterlevnaden ska följas upp minst en gång per år av en extern revisor.

För närvarande pågår ett arbete med att ta fram en ny DIN-norm för kontant- och värdetjänster, vilket drivs av bankerna, detaljhandeln, försäkringsbolagen och värdebolagen. Den nya DIN-normen väntas vara klar år 2015 och kommer då att användas som norm i avtal om kontanttjänster.

I Danmark pågår sedan ett par år tillbaka ett arbete med att ta fram en säkerhetsstandard (DS3999) för värdebolag i Danmark. Standarden är tänkt att omfatta bl.a. särskilda säkerhetskrav för uppräkningscentralerna, ledningens ansvar och krav på dokumentation. Standarden kommer sannolikt att börja gälla från år 2015. I så fall kommer det då att krävas att värdebolag följer standarden för att kunna erbjuda sina tjänster till banker.

Tillsyn av värdebolag

Värdebolagens ägare, ledning och personal kontrolleras först och främst i samband med att tillstånd för att bedriva den aktuella verksamheten beviljas. Tillstånd beviljas vanligtvis av polisen eller en säkerhetsorganisation. Därefter är det vanligt att någon typ av regelbunden kontroll av förarnas licenser utförs. Ofta är det samma instans som en gång beviljade tillstånd för verksamheten som utför kontrollen av licenserna. Men det varierar från land till land. I Tyskland sker ingen löpande tillsyn av de värdebolag som beviljats tillstånd. Utredning görs när en incident väl har inträffat. Inget av

de studerade länderna genomför kontroller av eller utövar tillsyn över den verksamhet som bedrivs i värdebolagens uppräkningscentraler som handlar om att elektroniskt föra över kunders medel till bankkonton efter det att kontanterna har blivit uppräknade.

7.6 Bankernas roll i kontanthanteringskedjan²

En tydlig trend i de länder utredningen har studerat är att bankerna i allt större utsträckning för över sin kontanthantering från hantering över disk till automatiserade tjänster som t.ex. kontantautomater. I Norge ser man även en tydlig trend mot ökad användning av s.k. cash-back i butiker, dvs. att kunder kan ta ut kontanter via sitt bankkort i samband med köp i butik. Detta har möjliggjorts genom avtal mellan butiken och kortutgivaren, som ofta är en bank.

Redan år 2007 diskuterade Europaparlamentet ett förslag som skulle tvinga banksystemet att upprätthålla en viss nivå på kontant-tjänster, men detta har hittills inte lett till någon åtgärd.

I flera länder i Europa är det också allt vanligare att kontantautomater även fungerar för insättning av sedlar. Många gånger återanvänds insatta sedlar för uttag, på så vis sker en slags lokal recirkulering av sedlar. För att sedlar ska kunna återanvändas i denna typ av automater måste sedlarna äkthets- och kvalitetskontrolleras. Detta sker vanligtvis vid insättning av sedlar i automaten, då det är möjligt att koppla en obrukbar eller falsk sedel till en kontohavare. Inom euroområdet ställer ECB krav på att respektive lands centralbank ska utföra kontroll och godkänna denna typ av automater, s.k. kundstyrda maskiner, med avseende på funktionaliteten i äkthets- och kvalitetskontrolleringen, för att brukbara sedlar ska kunna återanvändas för uttag i samma automat (artikel 3, ECB 2010/14).

En annan trend är att banker går samman och bildar bolag för gemensam hantering av kontanter. Detta har skett bl.a. i Danmark och Nederländerna.

²Detta avsnitt bygger på information inhämtad via e-post från respektive centralbank i Danmark, Finland, Nederländerna, Norge och Tyskland.

7.7 Jämförelse av regleringar mellan länder

För att underlätta en jämförelse av de regleringar som tillämpas i de länder som utredningen studerat har utredningen sammanställt översiktstabeller över de regleringar som rör centralbankernas verksamhet inom kontanthantering (se tabell 5), depåverksamheten (se tabell 6) och värdebolagens verksamhet (se tabell 7).

När jämförelser görs mellan länders regleringar är det viktigt att komma ihåg att hur väl en reglering fungerar även beror på den kontextuella situationen, dvs. i vilken omgivning regleringen verkar. Olika marknadsstrukturer, ekonomiska realiteter och skilda politiska system påverkar t.ex. hur väl en reglering fungerar.

Tabell 5 Centralbanker (CB) – Jämförelse av regleringar mellan länder

CENTRAL-BANKER	Norge	Danmark	Finland	Nederländerna	Tyskland	Storbritannien	Sverige
Tillåts andra parter än CB att destruera sedlar?	Ja, efter särskilt avtal med CB	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Tillåtna motparter till CB?	Banker	Banker	Professionella kontantgrossister	Banker	Banker, värdebolag, ³ handlare ⁴	Banker	Banker och av banker helägt bolag
Tillåtna deltagare i clearing-systemet?	Banker	Banker	Banker	Banker	Banker, värdebolag ⁵	Banker	Banker och andra företag ⁶
Avgifter för in- och utleveranser till CB?	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej ⁷	Nej	Nej
Begränsningar för inleveranser till CB?	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja, endast obrukbara sedlar tillåts	Ja, brukbara sedlar 3 ggr/år

³ Med auktorisation som betalningsinstitut får värdebolagen göra motsvarande transaktioner som kreditinstitut.

⁴ Växeltransaktioner där sedlar byts mot mynt samt insättning på bankkonto.

⁵ Värdebolag med auktorisation som betalningsinstitut får ha konto i Bundesbank.

⁶ Aktörer som kan bli medlemmar i det svenska RIX-systemet är bl.a. clearingorganisationer, centrala värdepappersförvarare, bank- och finansieringsrörelser och annan juridisk person som för egen räkning avvecklar förpliktelser att leverera finansiella instrument i systemet. Se vidare 8 § lagen (1999:1309) om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden.

⁷ För standardenheter.

Tabell 6 Depåerna – Jämförelse av regleringar mellan länder

DEPÅERNA	Norge	Danmark	Finland	Neder- länderna	Tyskland	Storbri- tannien	Sverige
Tillåtna depåägare?	Juri- diska per- soner	Banker	Pro- fessionella kontant- grossister	Banker	Ej tillämpligt	Juridiska personer	Banker och av banker helägt bolag
Ägare till sedlar i depå?	Banker	Banker	CB ⁸	CB		CB/banker ⁹	Depåägaren
Tillåtna motparter till depån?	Banker	Banker	Fritt	Banker		Banker	Fritt
Bestämmer central- banken vilka avgifter som depåägaren får ta av sina motparter?	Nej	Ja	Nej	Nej		Nej	Nej
Vem kontrollerar depån?	CB	CB	CB	CB		CB	CB
Vem finansi- erar kontroll- erna?	CB	CB	CB	CB		CB	CB och depå- ägaren

⁸ CB = Centralbank.⁹ Storbritanniens depåsystem innebär att både centralbanken och bankerna kan vara ägare till sedlarna. Vem som äger sedlarna beror på typ av depå.

Tabell 7 Värdebolagen – Jämförelse av regleringar mellan länder

VÄRDEBOLAGEN	Norge	Danmark	Finland	Neder- länderna	Tyskland	Storbri- tannien	Sverige
Regleras transport- verksamheten?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Vem ansvarar för tillsynen av transport- verksamheten?	Polisen	Polisen	Polisen	Polisen	Handels- myndig- heterna	NSI ¹⁰	Läns- styrel- serna
Regleras uppräknings- verksamheten?	Nej ¹²	Nej ¹¹	Nej ¹²	Nej ¹²	Ja	Nej ¹³	Nej ¹¹
Vem ansvarar för tillsynen av uppräknings- verksamheten?	Ingen tillsyn	Ingen tillsyn	Ingen tillsyn	Ingen tillsyn	Handels- myndig- heterna Finans- inspek- tionen ¹⁴	Ingen tillsyn	Ingen tillsyn

¹⁰ The National Security Inspectorate (NSI) certifierar bl.a. värdebolag.

¹¹ Endast kvalitet- och äkthetssortering av sedlar.

¹² Endast kvalitet- och äkthetssortering av sedlar och då värdebolagen är betalningsinstitut, vilket inte förekommer i dag.

¹³ Endast värdebolag som är medlemmar i NCS och håller depåer.

¹⁴ Endast då värdebolagen är betalningsinstitut, vilket inte förekommer i dag.

8 Utgångspunkter inför övervägandena

8.1 Inledning

I samband med utarbetandet av kartläggningen av kontanthantering i Sverige, som finns i kapitel 5, har utredningen tagit del av en stor mängd skriftligt material och träffat många aktörer som på ett eller annat sätt är involverade i kontanthantering; myndigheter, BDB Bankernas Depå AB (BDB), Bankomat AB (Bankomat), värdebolagen Loomis Sverige AB (Loomis) och Nokas Värdehantering AB (Nokas), banker m.fl.

Här görs ett försök att summera gjorda observationer och problem som iakttagits under arbetets gång. Några av de problem inom kontanthantering som iakttagits ligger utanför det område som ryms inom utredningens uppdrag. Utredningen har ändå valt att nämna dem helt kort här.

I detta kapitel redovisas vidare vissa utgångspunkter, vilka inte nödvändigtvis leder till några förslag från utredningens sida. Kapitlet bör ses som ett avstamp inför följande kapitel med överväganden och förslag.

8.2 Att kontanthantering fungerar utgör ett grundläggande behov för samhället

I det moderna samhället vilar många samhällsfunktioner på att det finns ett fungerande betalningsväsende. Tjänster utförs och varor byter ägare, och för att det ska fungera smidigt krävs att det finns allmängiltiga, säkra och trovärdiga system för betalning av de tjänster och varor som utbyts. Numera har många tekniker och tjänster för betalningsförmedling utvecklats. Trots det utgör sedlar

och mynt fortfarande en viktig del i det betalningsväsende som krävs för att samhället ska fungera.

Sedlar och mynt har en särställning bland de betalningsmedel som finns tillgängliga. Enligt 5 kap. 1 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen) är sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken lagliga betalningsmedel. Av förarbetena framgår att paragrafen anses innebära att var och en är skyldig att ta emot kontanter som betalning. Att sedlar och mynt skulle ges en sådan särställning motiverades i förarbetena med att de hade stor betydelse för allmänheten trots att nya former av betalningsmedel ständigt utvecklades (prop. 1986/87:143, s. 64 och SOU 1986:22, s. 108 och 249).

Tidigare var staten ansvarig för en rikstäckande kassaservice. Ansvaret framgick av lag och var formulerat på så sätt att det skulle finnas en kassaservice i hela landet som innebar att alla hade möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser, 1 § lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice. Lagen upphörde att gälla vid utgången av år 2008. Den proposition som föregick detta överlämnades till riksdagen den 15 mars 2007. Av intresse här är att regeringen i propositionen anförde följande.

Trots fördelarna med betalningar med kort måste dock under över-skådlig tid enskildas tillgång till kontanter utgöra ett grundläggande behov för samhället. På motsvarande sätt måste det vara ett grundläggande behov för samhället att näringsidkare och ideella föreningar kan hantera kontanter. För dessa grupper tillgodoses tillgången på kontanter genom dagkassahantering.

Innebörden synes vara att staten, trots att marknaden i första hand ska tillhandahålla tjänster för betalningsförmedling och uttag av kontanter, ändå har ett ansvar för att dessa tjänster fungerar där behovet av grundläggande betaltjänster inte tillgodoses av marknaden.

I arbetet med att ta fram en ny skyddslag gjorde regeringen bedömningen att kontanthantering och kontantförsörjningen är mycket viktiga verksamheter för samhället (prop. 2009/10:87, s. 30) och att störningar i försörjningssystemet rörande sedlar och mynt på kort tid kunde få allvarliga återverkningar för medborgarna och för försörjningen med varor och tjänster i samhället (a. prop. s. 39). Detta var skälet till att det fördes in ett nytt skyddsändamål – grovt rån – i 1 § skyddslagen (2010:305), där det anges vad som kan föranleda åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt.

Med anledning av att bolagen i Panaxiakoncernen hade försatts i konkurs i början av september 2012 anförde Riksbanken i en framställning till riksdagen att kontanter har en viktig funktion som betalningsmedel i Sverige och att brister i kontanthanteringskedjan kan skapa såväl stora säkerhetsrisker som problem på betalningsmarknaden. I framställningen poängterade Riksbanken att en fungerande kontanthanteringskedja är viktig i ett krisläge där betalningar kanske inte kan genomföras på annat sätt än med kontanter (2012/13:RB3, s. 4).

År 2013 var det genomsnittliga värdet på sedlar och mynt i cirkulation 85,7 miljarder kronor. Mätt som andel av BNP har kontanterna minskat stadigt från – ungefär – tio procent år 1950 till tre procent år 2011 (se www.riksbank.se). Trots detta används sedlar och mynt som betalningsmedel vid omkring en tredjedel av alla betalningar på inköpsstället (Den svenska massbetalningsmarknaden, Riksbanken 2013, s. 13.).

Det anförda innebär att såväl kontanternas ställning som regeringens och Riksbankens uttalanden i lagstiftningsärendena respektive framställningen till riksdagen talar för att det för lång tid framöver bör anses vara ett grundläggande behov för samhället att kontanthantering fungerar tillfredsställande. Av betydelse är givetvis också att kontantanvändningen och därmed kontanthantering fortfarande är betydande.

8.3 Det efterfrågas att någon tar ett övergripande ansvar för kontanthantering

Ingen av de aktörer som är inblandade i kontanthanteringskedjan har ett övergripande ansvar för denna. Med många aktörer involverade och flera tillsynsmyndigheter är det svårt att skapa sig en överblick av hur systemet fungerar och framför allt att fånga upp tidiga signaler på eventuella missförhållanden i systemet.

I arbetet med kartläggningen av kontanthantering framkom en önskan om att *någon* skulle ta ett övergripande ansvar för kontanthantering. Detta efterfrågades från flera olika håll, dels av aktörer som på olika sätt är direkt inblandade i kontanthanteringskedjan, dels från andra typer av intressenter som mer representerar allmänhetens intressen.

Enligt direktiven ska utredningen lämna förslag på lämplig myndighet som ska ha det övergripande ansvaret för kontant-

hanteringen. När utredningen återkommer till detta i övervägandena bör således särskilt beaktas att ett flertal aktörer på kontanthanteringsområdet efterfrågar att någon tar ett sådant ansvar.

8.4 Kontantanvändningen minskar över tid

Trots att kontantanvändningen fortfarande är betydande råder det inte någon tvekan om att den har minskat över tid. Riksbanken har bedömt som troligt att användningen kommer att minska också framöver och uppskattat att värdet på sedlar och mynt i cirkulation i reala termer kommer att minska med 25–50 procent fram till år 2020. Riksbanken har dock poängterat att osäkerheten är stor, eftersom det är mycket oklart vad som styr efterfrågan på kontanter (Den svenska massbetalningsmarknaden 2013, s. 11 och 113 f.). I forskningsrapporten *Det kontantlösa samhället* (Arvidsson 2013, s. 25) finns visst stöd för att Sverige skulle kunna vara i det närmaste kontantlöst år 2030.

Det är alltså sannolikt att kontantanvändningen kommer att minska i framtiden. En konsekvens av en sådan utveckling är att kontanthanteringen – allt annat lika – blir dyrare och dyrare.

8.5 Bankerna fjärrar sig från kontanthanteringen

Under åren 2011–2013 ökade andelen kontantlösa bankkontor kraftigt, vilket ger stöd för slutsatsen att banksektorn minskar kundernas möjligheter att göra kontantärenden över disk och på det sättet fjärrar sig från kontanthanteringen. Till detta kommer att bankerna numera i stor utsträckning anlitar Loomis och Nokas för att utföra kontanthantering för deras räkning. Det är dessutom inte ovanligt att bankerna hänvisar företagskunder som vill deponera dagskassor direkt till Loomis eller Nokas. Vidare bedömde Riksbanken så sent som år 2013 att bankerna gärna vill minska mängden kontanter i samhället (Den svenska massbetalningsmarknaden, s. 114).

Det kan konstateras att bankerna – som kollektiv – fjärrar sig från kontanthanteringen, vilket säkerligen är en del i att kontantanvändningen har minskat och sannolikt kommer att minska också

framöver. Här bör dock framhållas att bankerna ändå har ett betydande engagemang i och inflytande över kontanthantering.

8.6 Vissa aktörer har svårt att få tag på eller göra sig av med kontanter

Aktörer som exempelvis kommuner, företag och privatpersoner förväntar sig att kontanthantering ska fungera problemfritt. Det förekommer dock att sådana aktörer har svårt att få tag på eller göra sig av med kontanter, särskilt i vissa delar av landet. Här kan nämnas att bl.a. den omständigheten att allt färre bankkontor hanterar kontanter innebär att det inte är ovanligt att mindre företag inom detaljhandeln förvarar dagskassar för flera dagar i affärslokalen, vilket givetvis aktualiserar säkerhetsfrågor.

8.7 Det finns endast en depåägare

8.7.1 Riksbankens föreskrifter främjar inte konkurrensen

Enligt 5 kap. 3 § riksbankslagen ska Riksbanken svara för landets försörjning med sedlar och mynt. Sedan paragrafen ändrades den 1 april 2005 får Riksbanken ge räntekostnadsersättning till företag som avskilt och lagrat kontanter enligt Riksbankens anvisningar. Sådana anvisningar har Riksbanken gett genom att meddela föreskrifter där det framgår att endast depåägare har rätt till räntekostnadsersättning. Med depåägare avses den som har ingått avtal om räntekostnadsersättning med Riksbanken (se avsnitt 5.2.6) och som är

- a. bankinstitut som är deltagare i RIX,
- b. bankinstitut som genom överenskommelse med deltagare i RIX använder RIX för sina betalningar, eller
- c. av ett eller flera bankinstitut helägt bolag som, genom eget deltagande i RIX eller genom överenskommelse med deltagare i RIX, använder RIX för sina betalningar.

Som föreskrifterna är utformade måste en depåägare ha tillgång till RIX och dessutom vara antingen en bank eller ett av en eller flera banker helägt bolag. Föreskrifterna kan därför inte sägas främja

konkurrensen eftersom dessa krav i praktiken utesluter andra tänkbara aktörer som depåägare.

8.7.2 Privata depåer förutsätter räntekostnadsersättning

Inledningsvis kan nämnas att Riksbanken har strävat efter att ha så få kontantlager som möjligt och att det är ett av skälen till att den sedan år 2005 erbjuder räntekostnadsersättning för privat lagrade kontanter. I dagsläget är det också så att kontanter i allt väsentligt förvaras i privata lager, depåer. Här bör framhållas att endast depåägare har rätt att lämna in och hämta ut kontanter hos Riksbanken. För andra aktörer på kontanthanteringsområdet är det alltså inte ett alternativ att lämna in kontanter till Riksbanken.

BDB är ensam depåägare i landet. Under vissa förutsättningar får BDB räntekostnadsersättning för kontanter som förvaras i någon av bolagets 16 depåer. Andra aktörer på kontanthanteringsområdet än depåägare kan inte få räntekostnadsersättning och flera av dem, i vart fall Loomis och Nokas, är därför mer eller mindre tvungna att återkommande sälja kontanter till BDB. Det är nämligen för kostsamt för bolagen att förvara kontanter som de inte kan omsätta omgående. Så sent som år 2010 framhöll Riksbanken också att de flesta anser att räntekostnadsersättning är en förutsättning för att systemet med privata depåer ska kunna fungera (Uppföljning av den nya depåstrukturen för kontanthantering, s. 21 och 28). Utredningen är av samma uppfattning och vill för egen del poängtera att detta gäller i synnerhet för den som ska konkurrera med annan som får sådan ersättning.

8.7.3 Att BDB är ensam depåägare innebär att kontanthanteringskedjan är sårbar

Med hänsyn till hur Riksbankens föreskrifter är utformade och till att BDB ägs av de fem största bankerna i landet, framstår det av lönsamhetsskäl som osannolikt att någon ytterligare depåägare skulle etablera sig och konkurrera på depåområdet inom överskådlig tid. Som utredningen ser det har BDB i praktiken en monopolställning.

Det är problematiskt att BDB är ensam depåägare, eftersom det innebär att kontanthanteringskedjan är sårbar i den meningen att

den är beroende av *en* privat aktör. Här bör framhållas att BDB:s ägare skulle kunna bestämma sig för att bolaget ska upphöra med depåverksamheten utan att någon annan privat aktör tar över den, vilket skulle förändra kontanthanteringens i grunden. Att BDB skulle upphöra med verksamheten på det angivna sättet utan förvarning i god tid är emellertid så osannolikt att den nu behandlade problematiken inte bör överdrivas.

8.7.4 Att BDB är ensam depåägare är problematiskt också i övrigt

Redan den omständigheten att Loomis och Nokas är mer eller mindre tvungna att återkommande sälja kontanter till BDB innebär att det kan göras gällande att bolagets monopolställning på depåområdet är problematisk. Till detta kommer att BDB:s ställning innebär att bolagets ägare har ett mycket stort inflytande över kontanthanteringens, vilket framgår av det följande.

BDB har en checkkredit hos sina ägare på fem miljarder kronor som bolaget utnyttjar när det köper kontanter av Riksbanken. Tidigare betalade BDB en ränta till ägarna som motsvarade räntekostnadsersättningen från Riksbanken. BDB:s kostnad för att utnyttja checkkrediterna kompenseras alltså av räntekostnadsersättningen. Fr.o.m. den 1 januari 2014 får BDB emellertid betala en högre ränta än tidigare till ägarna när bolaget utnyttjar checkkrediterna. Här är av intresse att BDB tar ut en avgift för varje sedelbunt som dess kunder hämtar ut från eller lämnar in till bolagets depåer. Avgiften var tidigare fyra kronor per bunt vid såväl ut- som inlämning. Fr.o.m. det nyss nämnda datumet, den 1 januari 2014, tar BDB dock ut väsentligt högre avgifter än så. Med enkla medel påverkar BDB:s ägare alltså bolagets avgifter som – med största sannolikhet – medför högre kostnader och därmed högre priser i hela kontanthanteringskedjan och i förlängningen en minskad efterfrågan på kontanter. I vart fall några av BDB:s ägare, Nordea och Swedbank, har en uttalad avsikt att minska kontant-användningen. En minskad efterfrågan på kontanter ligger därför i deras intresse. Det finns självfallet också andra faktorer som påverkar efterfrågan på kontanter.

8.8 Loomis och Nokas sköter den operativa kontanthanteringen

8.8.1 Sammanfattande beskrivning av bolagens kontanthanteringsverksamhet

Loomis och Nokas hämtar ut och lämnar in kontanter hos Riksbanken i egenskap av ombud för BDB och utför de värde-transporter som detta aktualiserar. Till detta kommer att BDB anlitar Loomis och Nokas för att sköta den dagliga hanteringen av kontanter vid samtliga BDB-depåer och för att transportera kontanter mellan depåerna och från dem till bolagets kunder. I praktiken är det alltså så att Loomis och Nokas i allt väsentligt utför den kontanthantering som BDB ”på pappret” ägnar sig åt.

Såväl Loomis som Nokas hämtar kontanter i form av dagskassor direkt från bankerna och handeln och tillhandahåller också serviceboxar – som de även tömmer – på olika platser i landet där deras kunder kan lämna dagskassor. Vidare levererar bolagen kontanter till kunderna i form av växelkassor samt fyller på och tömmer kontantautomater. Bankomat och Kontanten AB (Kontanten) har flest automater i landet med drygt 2 000 respektive 600 stycken. Loomis hanterar Bankomats automater, medan Nokas hanterar Kontantens. Sedan den 27 januari 2014 äger Nokas dessutom samtliga aktier i Kontanten.

Det bolag – Loomis eller Nokas – som sköter den dagliga hanteringen av kontanter vid en viss BDB-depå har en uppräkningscentral i anslutning till depån där kontanter räknas, äkthetskontrolleras och kvalitetssorteras. Bolagen kan sedan välja att ha kvar kontanterna i eget lager eller att sälja dem till BDB.

Loomis håller Riksbankens myntlager. I samband med att mynt hämtas ut från eller lämnas in till Riksbanken kan Loomis företräda Riksbanken såsom ombud (Riksbankens författningssamling, 29 § RBFS 2013:2).

8.8.2 Verksamheten är grundläggande för att kontanthanteringskedjan ska fungera

Loomis och Nokas sköter alltså den klart övervägande delen av den operativa kontanthantering i Sverige.¹ Det är därför mycket viktigt att bolagens verksamhet fungerar tillfredsställande. Om något av dem – liksom bolagen i Panaxiakoncernen – mer eller mindre oväntat försätts i konkurs eller av någon annan anledning med kort varsel inte kan sköta sina åtaganden skulle det med all sannolikhet medföra stora störningar i landets kontantförsörjning med svåra följder för t.ex. bankerna, handeln och privatpersoner. I ett sådant scenario är det dessutom långt ifrån säkert att någon annan aktör inom rimlig tid skulle kunna ta över och utföra det arbete som bolaget i fråga utför i dag. Utredningen bedömer dessutom att det nu diskuterade scenariot är klart mer sannolikt än att BDB skulle upphöra med verksamheten utan förvarning i god tid. Sammanfattningsvis kan konstateras att den verksamhet som Loomis och Nokas bedriver är grundläggande för att kontanthanteringskedjan i landet ska fungera.

8.9 Är den valda modellen optimal?

Kontanthantering i Sverige är i dag organiserad i en modell som innebär att Riksbanken har en tillbakadragen roll och privata aktörer – främst BDB samt Loomis och Nokas – en mer framskjuten sådan. Riksbanken bedriver numera kontanthanteringsverksamhet i egen regi vid endast ett kontor i landet, nämligen i Broby norr om Stockholm. Loomis och Nokas har förklarat att det är problematiskt, eftersom de inte längre på en dag kan köra kontanter från sina depåer till Riksbanken för att därefter köra tillbaka. Enligt bolagen innebär detta att värdetransporterna – generellt – innehåller en större mängd kontanter än förr. Loomis och Nokas synpunkt kan uppfattas som en indikation på att kontanthanteringskedjan inte fungerar optimalt och mer specifikt som kritik mot Riksbankens tillbakadragna roll. Som framgått

¹ Som ett belysande exempel kan nämnas att av omkring 55 000 handlare har cirka 5 000 handlare värdehämtning i butik och hälften av alla handlare använder sig av någon typ av värdetransporttjänst. De cirka 5 000 handlare som har värdehämtning i butik står å andra sidan för 90 procent av all omsättning i handeln. I siffror rör det sig om mellan 60 och 120 miljarder kronor varje år som hämtas upp av värdebolag hos handlare (uppskattning från Svensk Handel).

efterfrågar ett flertal aktörer på kontanthanteringsområdet att någon tar ett mer övergripande ansvar för kontanthantering, vilket också kan uppfattas som att det inte finns en total samsyn kring den nuvarande modellens effektivitet. Att några av BDB:s ägare har förklarat att de egentligen inte har något intresse av att äga bolaget pekar i samma riktning. Till detta kommer att en mängd aktörer har gett uttryck för att sedel- och myntutbytet är problematiskt, när det gäller såväl logistik som ekonomi. Det är uppenbart att Riksbankens mycket begränsade operativa engagemang är en del i att utbytet upplevs på det sättet, eftersom myndigheten annars hade fått ta ett större ansvar. Det finns således utrymme för förbättringar.

8.10 Slutsatser

8.10.1 Sådant som faller utanför utredningsuppdraget

Utredningen har konstaterat att det förekommer att exempelvis kommuner, företag och privatpersoner har svårt att få tag på eller göra sig av med kontanter och att detta dessutom leder till att vissa säkerhetsfrågor aktualiseras, nämligen när mindre företag inom detaljhandeln förvarar dagskassar för flera dagar i affärslokalen. Utredningsuppdraget tar dock inte sikte på att lösa problem av detta slag.

Vidare har utredningen konstaterat att BDB i praktiken har en monopolställning på depåområdet och att det har vissa negativa konsekvenser, bl.a. att kontanthanteringskedjan är beroende av *en* privat aktör och att den på det sättet är sårbar. Det framstår inte som realistiskt att detta kan förändras inom överskådlig tid utan att den modell som gäller för kontanthantering i Sverige görs om. Att inom ramen för utredningsuppdraget föreslå en förändring av modellen i väsentliga avseenden bör inte komma på fråga utan det bör – om det alls ska göras – i så fall ske i Riksbankens regi i dialog med övriga berörda aktörer. Samma synpunkt gör sig gällande också när det gäller frågan om behovet av en mer sammanhållen syn kring den nuvarande modellens alla beståndsdelar.

8.10.2 Sådant som bör ligga till grund för övervägandena

En utgångspunkt inför utredningens överväganden och förslag är att det är ett grundläggande behov för samhället att kontanthantering i Sverige fungerar tillfredsställande. Utgångspunkten kan givetvis motivera att ny, ingripande lagstiftning utarbetas. Samtidigt har utredningen konstaterat att kontantanvändningen sannolikt kommer att minska i framtiden och att en konsekvens av en sådan utveckling är att kontanthantering – allt annat lika – blir dyrare och dyrare. Det finns därför ett mycket konkret skäl för att i möjligaste mån försöka undvika ny, ingripande lagstiftning i den mån den skulle medföra väsentligt högre kostnader än i dag för berörda aktörer på kontanthanteringsområdet.

Utredningen har konstaterat att den verksamhet som Loomis och Nokas bedriver är grundläggande för att kontanthanteringsskedjan ska fungera, eftersom bolagen sköter den klart övervägande delen av den operativa kontanthantering i landet. Utan överdrift kan deras roll beskrivas som systemviktig. Det måste därför beaktas att det är mycket viktigt att lagstiftningen på kontanthanteringsområdet är sådan att risken är liten för att något av bolagen med kort varsel inte kan sköta sina åtaganden. En del i detta är givetvis att ny lagstiftning inte får bli så kostsam för bolagen att den i sig kan leda till att de på det angivna sättet inte kan sköta sina åtaganden. Loomis och Nokas kan självfallet uppleva ny lagstiftning som berör dem som betungande. Det är emellertid knappast kontroversiellt att påstå att förtroendet för den bransch de verkar i påverkades negativt av Panaxiabolagens konkurser. Ny lagstiftning kan bidra till att förtroendet för branschen ökar, vilket skulle komma Loomis och Nokas till godo.

När det gäller utformningen av ny lagstiftning är det vidare av betydelse att bankerna – som kollektiv – fjärrmar sig från kontanthantering och att det därför finns skäl att beakta att förslag från utredningens sida skulle kunna medföra att bankernas delaktighet i kontanthantering minskar ytterligare.

Utredningen ser skäl att överväga ny lagstiftning i främst två avseenden. Redan den omständigheten att ett flertal aktörer på kontanthanteringsområdet efterfrågar att någon tar ett övergripande ansvar för kontanthantering innebär att det finns skäl att överväga ny lagstiftning i det avseendet. Dessutom är utredningen genom direktiven ålagd att lämna förslag på en myndighet som ska ha ett sådant ansvar. I kapitel 5 har utredningen redogjort

för aktörer som är inblandade i kontanthantering och redovisat bl.a. lagar, förordningar och föreskrifter som gäller för respektive aktör. Det visade sig då att Loomis och Nokas verksamhet i uppräkningscentralerna är föremål för en mycket begränsad kontroll. Också i det avseendet finns skäl att överväga ny lagstiftning.

9 Sedlar och mynt som lagliga betalningsmedel

Bedömning: Ett heltäckande regelverk för kontanthantering kan uppnås utan att det krävs att banker m.fl. ska vara skyldiga att ta emot kontanter. Vill man förändra sedlars och mynts ställning som lagliga betalningsmedel bör detta utredas i särskild ordning.

Utredningen har inte haft i uppdrag att se över sedlars och mynts rättsliga ställning. Däremot går det inte att bortse ifrån att en situation som innebär att t.ex. banker skulle vara skyldiga att ta emot kontanter skulle få stor inverkan på landets kontantförsörjning och kontanthanteringskedjan. Det råder inte heller någon tvekan om att ställningstaganden i den riktningen skulle få stor inverkan på utredningens övriga överväganden och förslag.

Det kan därför ha sitt intresse att först titta närmare på i vilka situationer en betalningsmottagare presumeras vara skyldig att acceptera sedlar och mynt utgivna av Riksbanken samt om det finns anledning att föreslå en annan ordning (Jfr Kontanternas ställning som lagligt betalningsmedel, Aron Verständig, Juridisk Tidskrift nr 3 2013/14, s. 620–636).

9.1 Innebörden av begreppet lagligt betalningsmedel

Enligt 5 kap. 1 § andra stycket lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen) är sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken lagliga betalningsmedel. I förarbetena till lagen anges att detta innebär att var och en är skyldig att ta emot sedlar och mynt som betalning (prop. 1986/87:143 s. 64). En rimlig tolkning av lagtexten i förening med förarbetsuttalandet torde vid ett första påseende ge vid handen att det inte är möjligt att vägra ta emot

betalningar som görs med lagliga betalningsmedel. För vissa typer av betalningar är emellertid valet av betalningsmedel genom lag reglerat på annat sätt. Enligt 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska t.ex. skatter och avgifter betalas in till Skattverkets särskilda konto för skattebetalningar.

Bestämmelsen i riksbankslagen förefaller således vara dispositiv vilket innebär att parterna kan komma överens om annat. Detta följer åtminstone indirekt av 1 kap. 7 § första stycket skuldebrevslagen (1936:81) där det sägs att man i Sverige alltid får betala med svenska sedlar och mynt (även om skulden egentligen lyder i någon annan valuta). Detta gäller dock bara om något ”förbehåll om annat” inte träffats, dvs. om parterna inte avtalat om annat. Rätten att betala med sedlar och mynt kan således sägas vara beroende av om det finns avtal eller inte.

I ett beslut den 11 mars 2011 av Svea hovrätt, mål ÖÄ 1269-11, som gällde frågan om en länsstyrelse utan lagstöd kunde neka att ta emot kontanter enligt det förfarande som följer av lagen (1927:56) om nedsättning av pengar hos myndighet, har angetts att betydelsen av uttrycket lagliga betalningsmedel får anses vara den som framgår av förarbetena men att en annan sak är att avtal kan träffas beträffande vilket betalningsmedel som ska användas och att en part för att ingå avtal kan ställa villkoret att betalning ska ske på annat sätt än med sedlar och mynt (jfr 1 kap. 7 § skuldebrevslagen). Hovrätten konstaterade vidare att vad länsstyrelsen anfört om svårigheterna med kontanthantering (bl.a. risk för tillgrepp och att myndigheten riskerar att användas för penningtvätt) inte kunde medföra en rätt för länsstyrelsen att utan lagstöd neka att ta emot kontanter, i detta fall enligt det förfarande som följer av lagen om nedsättning av pengar hos myndighet. Hovrätten betonade vidare att länsstyrelsen inte heller föreföll ha utrett möjligheten att komma tillrätta med dessa svårigheter genom att låta ett ombud ta emot kontanter för myndighetens räkning.

Kammarrätten i Sundsvall har i en dom den 5 juni 2013 i mål 852-12 kommit till samma slut. Frågan gällde huruvida ett landsting kunde kräva att betalning av patientavgift endast fick ske genom kortbetalning. Kammarrätten anförde att en part kan ställa som villkor för att ingå avtal att betalning ska ske på annat sätt än med sedlar och mynt. Ett landsting ska emellertid, enligt 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Med ett sådant krav torde något utrymme för ett landsting att ställa som villkor för vård att

patienten betalar sin vårdavgift på visst sätt inte finnas, i varje fall inte utan stöd i lag.

Enligt utredningen innebär domstolsavgörandena därmed att myndigheter inte på samma sätt som verksamheter i övrigt där avtal sluts kan vägra att ta emot sedlar och mynt som betalning. Exakt vilken verksamhet som är sådan att "myndighetsregler" tillämpas och vilken som är sådan att det finns möjlighet att använda avtalsmodellen är inte helt klart.

I privat verksamhet synes det dock stå parterna fritt att i avtal och avtalsformulär som styr över avtalen införa kontantfrihet. Sådana villkor är sällan förhandlingsbara och det alternativ som återstår är att byta avtalspart, som kan vara t.ex. en bank. Drastiskt uttryckt kan man säga att privata aktörer i princip kan tvinga fram kontantlöshet inom sina verksamhetsområden.

9.2 Utländska jämförelser

I enlighet med artikel 128(1) i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är eurosedlar lagliga betalningsmedel i de medlemsstater som har infört euron som sin valuta. I enlighet med artikel 11 i EU-förordning 974/98 är euromynt lagliga betalningsmedel i dessa medlemsstater. För närvarande är den närmare innebörden av begreppet lagligt betalningsmedel inte angiven i EU-lagstiftningen. Enligt expertgruppen ELTEG (Euro Legal Tender Expert Group) innebär lagliga betalningsmedel i detta sammanhang att en betalning med kontanter i euro inte kan vägras av borgenären om inte parterna har kommit överens om andra betalningsmedel och gäldenären kan med befriande verkan uppfylla sin betalningsskyldighet genom överföring av kontanter i euro. Denna tolkning har bekräftats av t.ex. domstolar i Nederländerna. I praktiken vägrar de flesta nederländska detaljisterna att ta emot sedlar i högre valörer (200 och 500 euro). Det förekommer också allt oftare att affärer och restauranger sätter upp ett anslag vid entrén som anger att man inte accepterar kontanter. Lagligheten av denna praxis har ännu inte prövats av domstol. I Nederländerna har bankerna inte någon laglig skyldighet att erbjuda kontanttjänster till sina kunder, men än så länge gör de flesta konsumentbanker detta. Det bör noteras att redan år 2007 diskuterades i parlamentet ett förslag som skulle tvinga banksystemet att upprätthålla en viss nivå på kontanttjänster, men detta har hittills inte lett till någon lagstiftning.

De Nederlandsche Bank menar att kontanter är fortsatt viktiga och hävdar att den nästan universella acceptansen av kontanter är av stort värde för samhället och inte bör äventyras på något sätt.

I Finland, som också är med i eurozonen, har Finlands Bank intagit ståndpunkten att all laglig valuta ska godkännas som betalningsmedel. Detta gäller särskilt s.k. tillståndspliktiga näringar såsom apotek och allmänna kommunikationsmedel. Banken har dock samtidigt konstaterat att val och godkännande av ett betalningsmedel också omfattas av avtalsfrihet. I praktiken innebär detta att affärer m.fl., på samma sätt som i Nederländerna, kan välja vilka betalningsmedel de vill acceptera, men de måste i så fall tydligt informera sina kunder om förhållandet. Detta följer av den finska konsumentköplagen och dess Konsumentverk har utfärdat en rekommendation hur sådan information ska lämnas.

Även den danska regleringen om betalningsmedel bygger på principen om avtalsfrihet. Rätten att använda kontanter är i vissa fall begränsad t.ex. för att förhindra penningtvätt. Speciellt är också att enligt dansk lag (betalningstjenestelovens § 56) får en betalningsmottagare inte diskriminera en kontantbetalare i förhållande till den som använder andra betalningssätt. Godtar en betalningsmottagare andra i lagen angivna betalningssätt, t.ex. bankkort, får denne således inte heller vägra att ta emot kontanter. Detta gäller dock inte vid distansförsäljning eller vid betalningar på obemannade servicestationer.

9.3 Bör banker vara skyldiga att ta emot sedlar och mynt?

Den svenska lagtexten anger alltså att de sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken är lagliga betalningsmedel. Mot bakgrund av det tidigare sagda torde detta som huvudregel medföra att en gäldenär/part har rätt att betala med kontanter. Undantag från denna rätt kan dock göras genom att parterna avtalar om att betalning ska ske på annat sätt än med kontanter. Undantag kan även åstadkommas genom lagstiftning. Vissa myndighetsaktörer har i rättspraxis inte ansetts ha rätt att avtala bort rätten att betala med kontanter.

Såvitt känt har bestämmelsen tidigare inte föranlett några större praktiska problem. Tillämpningen motsvarar vad som gäller i många andra länder med motsvarande reglering. Det är först i takt med den allmänt minskade kontanthanteringen och önskan hos

vissa aktörer att minimera kontantanvändningen som frågan har blivit mer aktuell och föremål för domstolsprövning.

Ur ändamålssynpunkt kan det göras gällande att den uppkomna situationen saknar större betydelse och att det är naturligt att gränsdragningsproblem, som uppstår i många situationer, får avgöras i rättstillämpningen. Samtidigt riskerar rådande osäkerhet om vad som gäller att skapa problem av praktisk natur för både betalare och vissa betalningsmottagare.

På ett övergripande plan fungerar nuvarande ordning tillfredsställande. Utgångspunkten bör därför vara att avtalsfriheten fortsatt ska gälla.

Med hänsyn till den utveckling som ägt rum i rättspraxis gäller, som nämnts, avtalsfrihet inte för stat, kommun och landsting om det inte finns uttryckligt lagstöd. Vill man ha en annan ordning kräver det således ändring av lag.

Härtill kommer att eventuella åtgärder rörande lagliga betalningsmedel måste vidtas med omsorg och leda till en god balans så att användningen av andra betalningsmedel inte motverkas samtidigt som kontantbetalningar i vissa situationer varken försvåras eller omöjliggörs.

Även om bankerna generellt vill minska mängden kontanter i sina verksamheter är de, inte minst genom sitt ägande av BDB Bankernas Depå AB, centrala aktörer i kontanthanteringskedjan. Det kan bl.a. av detta skäl finnas anledning att minimera riskerna för allvarliga störningar i kontanthanteringskedjan och överväga att åtminstone i vissa speciella situationer införa en plikt för banker att ta emot kontanter. I den allmänna debatten har röster höjts för införandet av en sådan skyldighet.

Ett tillstånd att driva bank- eller finansieringsrörelse medför inget krav på att tillståndshavaren är skyldig att ta emot kontanter. Det bör också påpekas att bankerna tar emot pengar för insättning på konto och därför normalt inte är att betrakta som betalningsmottagare enligt den rättspraxis som utvecklats på området. Detta är en distinktion som får betydelse i sammanhanget. Som redovisats i avsnitt 3.3 minskar också antalet bankkontor och många av de kvarvarande är inte längre utrustade för att hantera större mängder kontanter. Kostnaderna för att (på nytt) anpassa kontorsnäten för kontanthantering är betydande.

För att ändra rådande ordning måste starka skäl kunna anföras. Utredningens slutsats är att sådana inte finns och att det därför i detta läge saknas skäl att komma med förslag som på ett mer generellt sätt

utvidgar området för när banker ska vara skyldiga att ta emot kontanter. Det anförda innebär att avtalsfrihet även fortsättningsvis bör gälla för banker.

10 Ett övergripande ansvar för kontanthantering

10.1 Utgångspunkter i fråga om ett övergripande ansvar

Enligt direktiven ska utredningen lämna förslag på lämplig myndighet som ska ha det övergripande ansvaret för kontanthantering i Sverige. Direktiven är utformade på ett sådant sätt att det dessutom får anses ligga på utredningen att ta ställning till vad ansvaret bör innebära.

Av avsnitt 8.10.2 framgår att en av utredningens utgångspunkter är att det är ett grundläggande behov för samhället att kontanthantering i landet fungerar tillfredsställande. Med den utgångspunkten är det angeläget att myndigheten med det övergripande ansvaret – särskilt i extraordinära situationer – har möjlighet att vidta åtgärder av vitt skilda slag och anpassa dem efter det rådande läget. Det bör framhållas att Loomis Sverige AB (Loomis) och Nokas Värdehantering AB (Nokas) sköter den klart övervägande delen av den operativa kontanthantering och att det därför är mycket viktigt att bolagens verksamhet fungerar tillfredsställande. Om något av dem – liksom bolagen i Panaxiakoncernen – mer eller mindre oväntat försätts i konkurs eller av någon annan anledning inte kan sköta sina åtaganden skulle det med all sannolikhet medföra omfattande störningar i kontantförsörjningen med svåra följder för t.ex. bankerna, handeln och privatpersoner. I ett scenario av det slaget – en extraordinär situation – kan det finnas skäl för myndigheten med det övergripande ansvaret att vidta åtgärder. Att myndigheten bör ha stor handlingsfrihet följer av att det är mycket svårt att förutse vilka åtgärder som kan vara nödvändiga i den uppkomna situationen.

Av kapitel 5 framgår att kontanthanteringsområdet är mycket brett och att en rad myndigheter verkar där på ett eller annat sätt, såsom t.ex. Riksbanken, Finansinspektionen och länsstyrelserna. Med den

nyss nämnda utgångspunkten är det givetvis angeläget att problem eller svagheter på området uppmärksammas tidigt. Det finns därför ett behov av att information om kontanthantering samlas in kontinuerligt och att de mest centrala myndigheterna på kontanthanteringsområdet utbyter sådan information. Myndigheten med det övergripande ansvaret bör ha en i någon mening överordnad roll i förhållande till andra myndigheter i fråga om informationsutbyte och dessutom följa kontanthantering. Eftersom tillsynen på kontanthanteringsområdet ofta avser verksamheter där sedlar och mynt hanteras snarare än kontanthantering i sig och också rör vitt skilda fält – t.ex. bank- och värdetransportverksamhet – är det däremot knappast realistiskt att en myndighet skulle kunna samordna tillsynen och utfärda föreskrifter om den. Någon tillsynssamordning i egentlig mening bör således inte komma på fråga.

10.2 Vilken myndighet bör väljas?

Förslag: Riksbanken ska ha det övergripande ansvaret för kontanthantering i Sverige.

Frågan är då vilken myndighet som ska ha det övergripande ansvaret för kontanthantering i Sverige.

Enligt 1 kap. 2 § tredje stycket lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank har Riksbanken till uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende (jfr 8 kap. 13 § regeringsformen, RF). En bestämmelse med motsvarande innehåll fanns i riksbankslagen redan när den trädde i kraft år 1989 men på den tiden – när lagen inte var indelad i kapitel – i 4 §. Av förarbetena framgår att uppgiften skulle vara beständig och stå sig under mycket lång tid (prop. 1986/87:143, s. 39 ff. och 64). Någon närmare beskrivning av vad som konkret ligger i uppgiften finns dock inte där. Riksbanken tolkar uppgiften som att den har en vid innebörd och i praktiken innebär ett ansvar för att främja stabiliteten i det finansiella systemet (Den svenska finansmarknaden 2013, s. 13 och Riksbankens årsredovisning 2013, s. 36). Med hänsyn till hur uppgiften är formulerad är det enligt utredningen hur som helst rimligt att tolka den som att Riksbanken i någon mening redan har ett övergripande ansvar för kontanthantering (jfr SOU 1986:22, s. 83 och 249). Beskrivningen av Riksbankens uppdrag är emellertid allmänt hållen och ger inget klart besked.

Om uppgiften tolkas på det nu angivna sättet framstår det som naturligt att låta Riksbanken ha det övergripande ansvaret för kontanthantering. Till detta kommer att Riksbanken har sådan erfarenhet av kontanthantering att det finns såväl kunskaps- som effektivitetsmässiga skäl för att placera ansvaret där. Som exempel kan nämnas att Riksbanken ger ut sedlar och mynt och följer kontanthantering, bl.a. genom dialog i olika former med inblandade aktörer (Rapport om kontanthantering 2011, s. 5 och Riksbankens årsredovisning 2012, s. 47). Riksbanken ser uppenbarligen ett värde i att följa kontanthantering och har i närtid – senast år 2011 – dessutom publicerat några rapporter med fokus på kontanthantering (förutom den nyss nämnda rapporten även Uppföljning av den nya depåstrukturen för kontanthantering 2010). Sammanfattningsvis finns det därför starka skäl för att Riksbanken ska ha det övergripande ansvaret för kontanthantering.

Motsvarande gäller inte andra myndigheter som skulle kunna komma på fråga, nämligen Finansinspektionen och länsstyrelserna. Finansinspektionen har i allt väsentligt inte någon erfarenhet av kontanthanteringsfrågor och bör redan av den anledningen inte väljas. Ett antal länsstyrelser (av 1 a § förordningen [1989:149] om bevakningsföretag m.m. följer att endast sju länsstyrelser har ansvar för att pröva frågor om auktorisation och tillsyn enligt bevakningslagen) har i och för sig kunskap om och insikt i hur värdetransportbranschen fungerar men saknar Riksbankens helhetsperspektiv och bedriver dessutom inte rikstäckande verksamhet. Länsstyrelserna bör alltså inte väljas. Eftersom det, av bl.a. kostnadsskäl samt den tid och de resurser som skulle krävas för kompetensuppbyggnad, inte heller finns skäl att inrätta en ny myndighet för det aktuella ändamålet, är utredningens slutsats att Riksbanken bör ha det övergripande ansvaret för kontanthantering.

10.3 Riksbankens kontantförsörjningsuppdrag

Förslag: 5 kap. 3 § första stycket riksbankslagen ändras så att det tydligt framgår att Riksbanken ska svara för landets försörjning med kontanter genom att ge ut sedlar och mynt. Ett nytt andra stycke införs enligt vilket Riksbanken i övrigt får svara för landets försörjning med kontanter. Det nuvarande tredje stycket upphävs.

Av 5 kap. 3 § riksbankslagen följer att Riksbanken har ett kontantförsörjningsuppdrag (jfr 1 kap. 2 § fjärde stycket riksbankslagen). Det finns anledning att i detta sammanhang överväga om det uppdraget är utformat på ett lämpligt sätt, eftersom det i någon mån hänger samman med hur det övergripande ansvaret för kontanthantering i Sverige bör konstrueras. Av citatet nedan framgår vilken lydelse paragrafen har. Det andra och det tredje stycket infördes den 1 april 2005.

Riksbanken skall svara för landets försörjning med sedlar och mynt.

Verksamhet som avses i första stycket får Riksbanken bedriva i samarbete med annan.

I syfte att effektivisera kontantcirkulationen får Riksbanken utge ersättning eller ge räntefri kredit till företag som avskilt och lagrat sedlar och mynt enligt Riksbankens anvisningar.

10.3.1 Uppdraget i dagsläget

Även om förarbetena inte är helt tydliga ligger det nära till hands att tolka kontantförsörjningsuppdraget enligt 5 kap. 3 § första stycket riksbankslagen som att det omfattar utgivning av sedlar och mynt (SOU 1986:22, s. 108 ff. och 250). En sådan tolkning innebär att det åligger Riksbanken att ge ut sedlar och mynt och på det sättet svara för landets försörjning med kontanter. I förarbetena anges emellertid att kontantförsörjningsuppdraget omfattar distribution (a. bet. s. 108 ff. och 250). Det är svårt att uppfatta detta på annat sätt än att det åligger i första hand Riksbanken att distribuera sedlar och mynt och också på det sättet svara för landets försörjning med kontanter. Det framstår emellertid som självklart att *distributionsansvaret* (angående uttrycket, se framställning 2004/05:RB3, s. 1 och 11) aktualiseras endast vid behov. Riksbanken behöver därför inte distribuera sedlar och mynt om annan gör det i tillräcklig omfattning. I ett förarbetsuttalande från år 1986 (SOU 1986:22 s. 110) konkretiseras distributionsansvaret något.

När det gäller distributionen av sedlar och mynt skall [R]iksbanken alltjämt ansvara för denna och det är som förut framhållits här som bankens kontorsnät har sin främsta uppgift.

Uttalandet leder tankarna till att Riksbanken skulle vara tvungen att tillhandahålla såväl sedlar som mynt på ett flertal platser i landet, om ingen annan ägnade sig åt distribution av kontanter.

Det anförda skulle kunna uppfattas som att kontantförsörjningsuppdraget enligt 5 kap. 3 § första stycket riksbankslagen omfattar endast utgivning och – i snäv mening – distribution av sedlar och mynt. Att uppdraget ska tolkas på det viset är dock långtifrån självklart.

10.3.2 Uppdraget i framtiden

Utgivning av sedlar och mynt

Det ligger alltså nära till hands – men är inte helt tydligt – att kontantförsörjningsuppdraget enligt 5 kap. 3 § första stycket riksbankslagen omfattar utgivning. En sådan tolkning innebär att paragrafens andra stycke kan uppfattas på det sättet att Riksbanken får ge ut sedlar och mynt i samarbete med annan. Av 9 kap. 14 § RF framgår samtidigt att *endast* Riksbanken har rätt att ge ut sedlar och mynt och att bestämmelser om penningväsendet *i övrigt* meddelas genom lag. Det kan således ifrågasättas om 5 kap. 3 § andra stycket riksbankslagen är förenligt med grundlag.

Hur uttrycket ”ge ut” i 9 kap. 14 § RF ska uppfattas framgår inte av förarbetena (se t.ex. prop. 1973:90, s. 355 och prop. 1986/87, s. 43 och 60). Av intresse är att det nominella värdet av alla kontanter i cirkulation ingår som en skuld i Riksbankens balansräkning (jfr Riksbankens årsredovisning 2012, s. 52). Vid utgivning av sedlar och mynt bokförs alltså motsvarande nominella belopp i balansräkningen. Det framstår som rimligt att låta uttrycket ”ge ut” omfatta den bokföringstekniska åtgärden – som Riksbanken alltid utför – samt den fysiska utlämningen av sedlar och mynt från Riksbanken. Det kan då ifrågasättas om utgivning i strid med 9 kap. 14 § RF förekommer, eftersom Loomis lämnar ut mynt såsom ombud för Riksbanken (jfr Riksbankens författningssamling, 29 § RBFS 2013:2). Riksbanken är emellertid en förvaltningsmyndighet enligt RF:s terminologi (1 kap. 8 § RF. Jfr Holmberg m.fl., Grundlagarna, 1 januari 2012, Zeteo, kommentaren till 1 kap. 8 § RF). Av 12 kap. 4 § RF framgår att förvaltningsuppgift får överlämnas till annan utan stöd av lag, om uppgiften inte innefattar myndighetsutövning. Att Loomis lämnar ut mynt kan knappast anses vara myndighetsutövning (jfr Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentar, 31 maj 2012, Zeteo, grundbegrepp i förvaltningslagen: myndighetsutövning). Riksbanken

kan därmed överlämna uppgiften till Loomis med stöd av 12 kap. 4 § RF.

Det kan konstateras att 5 kap. 3 § andra stycket riksbankslagen inte behövs för att Loomis ska få lämna ut mynt i egenskap av ombud för Riksbanken och att stycket inte heller tillämpas i övrigt. Utredningen är därför av uppfattningen att stycket bör upphävas för att undanröja oklarheten i förhållande till RF.

Vidare är det en brist i sig att det inte är tydligt att kontantförsörjningsuppdraget enligt 5 kap. 3 § första stycket riksbankslagen omfattar utgivning. Utredningen anser att stycket bör förtydligas så att det klart framgår att Riksbanken ska svara för landets försörjning med kontanter genom att ge ut sedlar och mynt. Hur omfattande utgivningen måste vara styrs givetvis av efterfrågan.

Distribution av sedlar och mynt

Fram till mitten av 1980-talet hade Riksbanken kontor över hela landet där den bedrev kontanthanteringsverksamhet och bl.a. lämnade ut sedlar och mynt. På den tiden transporterade Riksbanken kontanter till och från kontoren med egna värdetransportfordon och med egen personal. Numera bedriver Riksbanken däremot kontanthanteringsverksamhet i egen regi vid bara ett kontor i landet – i Broby norr om Stockholm – där den tillhandahåller sedlar. Samtidigt ägnar sig Riksbanken åt värdetransportverksamhet i endast mycket begränsad omfattning. Förr var situationen alltså en helt annan än i dag. Här bör emellertid poängteras att Riksbankens distributionsansvar enligt 5 kap. 3 § första stycket riksbankslagen ändå bör förstås på det i avsnitt 10.3.1 angivna sättet.

BDB Bankernas Depå AB (BDB) tillhandahåller kontanter på 16 platser i Sverige. Vidare utför Loomis och Nokas för närvarande i princip samtliga transporter som distributionen av sedlar och mynt kräver, antingen på uppdrag av BDB eller i egen regi. Att formuleringen i 5 kap. 3 § första stycket riksbankslagen ger intryck av att Riksbanken faktiskt försörjer landet med kontanter genom att distribuera sedlar och mynt är alltså missvisande. Utredningens föreslår därför att ett nytt andra stycke införs i 5 kap. 3 § riksbankslagen av vilket det följer att Riksbanken *får* distribuera sedlar och mynt. I nästa avsnitt återkommer utredningen till vad detta innebär i praktiken.

Här bör framhållas att 1 kap. 2 § fjärde stycket riksbankslagen innebär att Riksbanken har rätt att meddela föreskrifter med *anknytning* till dess kontantförsörjningsuppdrag. För att tydliggöra att föreskriftsrätten ska vara lika omfattande också framöver föreslår utredningen att paragrafen ändras.

10.4 Ett uttryckligt övergripande ansvar för kontanthantering

Förslag: Ett nytt fjärde stycke införs i 1 kap. 2 § riksbankslagen enligt vilket Riksbanken har det övergripande ansvaret för kontanthantering i Sverige.

Av avsnitt 10.2 framgår att uppgiften enligt 1 kap. 2 § tredje stycket riksbankslagen kan tolkas som att Riksbanken i någon mening redan har ett övergripande ansvar för kontanthantering i Sverige. För att det inte ska råda någon tvekan om vad som gäller föreslår utredningen att ett nytt fjärde stycke införs där det föreskrivs att Riksbanken har det övergripande ansvaret för kontanthantering i landet.

Inledningsvis bör framhållas att styckena i 1 kap. 2 § riksbankslagen – det nuvarande tredje och det nya fjärde – kommer att överlappa varandra. Utredningen har svårt att se att detta förhållande skulle medföra några tillämpningssvårigheter. Av betydelse är också att intresset av att tydliggöra Riksbankens övergripande ansvar för kontanthantering väger tungt samtidigt som det framstår som vanskligt att – inom ramen för en utredning som tar sikte på endast kontanthantering – förändra uppgiften enligt 1 kap. 2 § tredje stycket riksbankslagen.

Utredningen föreslår alltså ett nytt fjärde stycke i 1 kap. 2 § riksbankslagen enligt vilket Riksbanken har det övergripande ansvaret för kontanthantering i landet. Uttrycket ”kontanthantering” är inte närmare bestämt och har valts för att markera att det rör sig om ett brett ansvar. Med hänsyn till hur stycket är utformat är tanken givetvis inte att det ska ge Riksbanken någon direkt ledning för hur den ska agera i en viss situation. Stycket ger snarare uttryck för en princip som Riksbanken har att respektera.

Av 1 kap. 1 § riksbankslagen följer att Riksbanken får bedriva eller ta del i endast sådan verksamhet som enligt lag ankommer på den. Det nya fjärde stycket kan knappast anses ge Riksbanken ett vidare mandat

än i dag. Avsikten är i stället att det genom införandet av stycket ska stå klart att Riksbanken i sitt agerande alltid måste beakta att den i någon mening har det yttersta ansvaret för kontanthantering i landet. Frågan är då vad detta innebär i praktiken.

I extraordinära situationer bör Riksbanken inhämta information, överväga olika åtgärder och – vid behov – agera. Utöver situationer av det slag som beskrivits i avsnitt 10.1 kan som exempel nämnas att BDB:s ägare skulle kunna bestämma sig för att bolaget ska upphöra med depåverksamheten utan att någon annan privat aktör tar över den, vilket skulle förändra kontanthantering i grunden. Att BDB skulle upphöra med verksamheten på det angivna sättet utan förvarning i god tid är dock så osannolikt att just den problematiken inte bör överdrivas.

Det anförda ska inte uppfattas som att det är otänkbart att Riksbanken agerar i annat än extraordinära situationer. Principen som följer av det nya fjärde stycket i 1 kap. 2 § riksbankslagen innebär att Riksbanken bör överväga att agera så fort den bedömer att en eller flera åtgärder från dess sida skulle förbättra kontanthantering i något avseende av väsentlig betydelse. Det är inte uteslutet att det – i en given situation – kan finnas skäl för Riksbanken att ta på sig ett mer omfattande operativt ansvar för kontanthantering än som är fallet i dag. Riksbanken måste givetvis väga nyttan av varje åtgärd mot kostnaderna för denna och mot konsekvenserna i övrigt. Ett grundläggande krav bör under alla förhållanden vara att Riksbanken i efterhand kan redogöra för sina överväganden och motivera varför den agerade på det ena eller det andra sättet.

Särskilt i extraordinära situationer är det angeläget att Riksbanken har stor handlingsfrihet. Det är nämligen mycket svårt att förutse – eller ange – vilka åtgärder som kan vara lämpliga i det enskilda fallet. Av föregående avsnitt framgår att utredningen föreslår ett nytt andra stycke i 5 kap. 3 § riksbankslagen. Enligt förslaget får Riksbanken – vid sidan av utgivningen – svara för landets försörjning med kontanter. Avsikten är att stycket ska ge Riksbanken den nämnda handlingsfriheten. Med stöd av stycket kommer Riksbanken att kunna vidta alla åtgärder som kan härledas till kontantförsörjningen, naturligtvis med beaktande av bestämmelser i övrigt som styr vad den får och inte får göra. Här bör framhållas att det nya andra stycket i sig inte innebär någon som helst skyldighet för Riksbanken att agera. Som framgått kan en sådan skyldighet dock följa av det nya fjärde stycket i 1 kap. 2 § riksbankslagen.

I detta sammanhang finns anledning att återknyta till det scenario som har beskrivits i avsnitt 10.1, nämligen att Loomis eller Nokas mer eller mindre oväntat försätts i konkurs eller av någon annan anledning inte kan sköta sina åtaganden med svåra följder för kontanthanteringsskedjan. För att ta ett exempel medger det nya andra stycket i 5 kap. 3 § riksbankslagen i och för sig att Riksbanken i ett sådant läge bygger upp en mer omfattande distributionsverksamhet och därefter – som förr i tiden – tillhandahåller sedlar och mynt på ett flertal platser i landet och dessutom sköter de värdetransporter som detta medför. I brist på t.ex. lokaler, värdetransportfordon och personal med rätt kompetens skulle Riksbanken inte kunna göra detta förrän efter en längre tid och betydande investeringar. Vad som nyss nämnts om att åtgärder måste vägas mot konsekvenser gäller givetvis i ett läge av det aktuella slaget.

10.5 Riksbanken ska följa kontanthantering

Förslag: En ny paragraf införs i riksbankslagen enligt vilken Riksbanken ska följa och minst en gång om året lämna en skriftlig redogörelse till riksdagens finansutskott om kontanthantering i landet.

Det bör inte råda någon tvekan om att Riksbanken är skyldig att följa kontanthantering i Sverige. Utredningen föreslår därför en ny paragraf i riksbankslagen enligt vilken Riksbanken ska följa och minst en gång om året lämna en skriftlig redogörelse till riksdagens finansutskott om kontanthantering i landet. Paragrafen innebär att det åligger Riksbanken att inhämta information om kontanthantering och i skriftlig form beskriva och analysera den samt dessutom – i förekommande fall – redogöra för problem. Det är givetvis lämpligt att Riksbanken redovisar internationella förhållanden, om de på något sätt kan anses ha betydelse för kontanthantering i Sverige.

10.6 Uppgiftsskyldighet

Förslag: Företag som står under tillsyn av Finansinspektionen eller Riksbanken samt myndigheter som ingår i rådet för kontanthantering ska vara skyldiga att till Riksbanken lämna de uppgifter som Riksbanken behöver för att kunna följa kontanthantering i landet.

För att Riksbankens analyser och bedömningar av den svenska kontanthantering ska bli tillförlitliga måste den ha tillgång till uppgifter från de flesta aktörer som är inblandade i kontanthantering. Träffsäkra analyser är beroende av en mängd uppgifter. Det är därför centralt att Riksbanken ges rätt att samla in uppgifter från en tämligen vid krets av aktörer som är verksamma inom området, i de fall Riksbanken anser uppgifterna nödvändiga för att följa kontanthantering i landet.

Riksbankens insamling kommer främst att riktas mot företag som står under Finansinspektionens tillsyn eller de uppräkningsföretag som enligt utredningens förslag (se kapitel 11) kommer att stå under dess egen tillsyn. Även de myndigheter som ingår i rådet för kontanthantering (se avsnitt 10.7) bör vara skyldiga att förse Riksbanken med uppgifter.

Riksbanken har i andra liknande sammanhang angett att den tillämpar konsekvensanalyser som belyser effekterna för uppgiftslämnarna (bet. 2010/11:FiU16, s. 7) och att den i samråd med berörda uppgiftslämnarens organisationer gör avvägningar rörande nytta och kostnader. Utredningen utgår ifrån att så blir fallet också rörande det nu aktuella uppgiftslämnandet.

Eftersom insamlad information kan innehålla känsliga uppgifter är det nödvändigt att sådan information kan överföras inom Riksbanken och inom rådet för kontanthantering utan att den röjs. Denna fråga, liksom den lagtekniska lösningen beträffande uppgiftsskyldigheten, behandlas vidare i kapitel 12.

10.7 Ett råd inrättas

Förslag: En ny paragraf införs i riksbankslagen enligt vilken ett råd för kontanthantering inrättas där företrädare för de mest centrala myndigheterna på kontanthanteringsområdet ska utbyta information om kontanthantering. Rådet ska sammanträda minst två gånger per år. Riksbanken får bestämma att också andra myndigheter än de mest centrala ska närvara vid sammanträdena.

Mot bakgrund av vad som anförts i avsnitt 10.1 är utredningen av uppfattningen att ett råd för kontanthantering bör inrättas där erfarenheter och information kan utbytas mellan de mest centrala myndigheterna på kontanthanteringsområdet, nämligen Riksbanken, Finansinspektionen och någon eller några av länsstyrelserna. Det främsta skälet för att inrätta rådet är att öka möjligheten att på ett tidigt stadium uppmärksamma de problem eller svagheter som kan finnas på kontanthanteringsområdet. Till detta kommer att rådet kan vara särskilt värdefullt från informationssynpunkt för Riksbanken om den ska följa kontanthantering på det i föregående avsnitt angivna sättet.

Med hänsyn till det anförda föreslår utredningen ytterligare en ny paragraf i riksbankslagen enligt vilken företrädare för Riksbanken, Finansinspektionen och någon eller några av länsstyrelserna ska träffas minst två gånger om året och utbyta erfarenheter om kontanthantering. Ett antal länsstyrelser – inte alla – har kunskap om och insikt i hur värdetransportbranschen fungerar, eftersom de prövar frågor om auktorisation och godkännande av dess personal samt utövar tillsyn enligt lagen (1974:191) om bevakningsföretag (jfr 1 a–b §§ förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m.). Tanken är att företrädare för någon eller några sådana länsstyrelser ska ingå i rådet. Eftersom en mängd myndigheter verkar på kontanthanteringsområdet på ett eller annat sätt, bör Riksbanken få bestämma att också andra myndigheter än de nyss nämnda ska närvara vid rådets sammanträden. Här bör framhållas att det inte finns något som hindrar att Riksbanken bjuder in också andra aktörer till sammanträdena.

11 En lag om viss uppräkningsverksamhet

11.1 Behovet av lagstiftning

Förslag: En lag om viss uppräkningsverksamhet införs.

En beskrivning av verksamheten i uppräkningscentralerna finns i avsnitt 5.4.

Det finns inte någon lagstiftning som direkt tar sikte på verksamheten i uppräkningscentralerna. Lagstiftning av det slaget är motiverad redan av det skälet att hanteringen i centralerna rör sedlar och mynt som kunder, t.ex. banker och företag i handeln, har lämnat ifrån sig utan att först få motsvarande belopp insatta på anvisade konton. Kunderna utsätter sig därmed i någon mening för en risk när de lämnar ifrån sig kontanterna. Av än större vikt i sammanhanget är dock att verksamheten i centralerna avser ett stort antal kunder och – sammantaget – svindlande belopp. Detta innebär att brister i sådan verksamhet skulle kunna medföra betydande störningar i landets kontantförsörjning med svåra följder för t.ex. bankerna, handeln och privatpersoner. Här bör framhållas att verksamhet av det aktuella slaget i allt väsentligt drivs av två bolag, Loomis Sverige AB (Loomis) och Nokas Värdehantering AB (Nokas). Brister hos en aktör kan alltså få stor påverkan på hela kontanthanteringskedjan, vilket innebär att det finns skäl av systemskyddskaraktär som motiverar lagstiftning.

Vid en samlad bedömning är utredningen av uppfattningen att lagstiftning som direkt tar sikte på bl.a. verksamheten i uppräkningscentralerna bör införas. Detta bör ske i form av en ny lag.

11.2 Utgångspunkter

Uttrycket *uppräkningsverksamhet* avser i detta avsnitt den verksamhet som bedrivs i uppräkningscentralerna (jfr avsnitt 11.5.4).

Förenklat uttryckt kan såväl Loomis som Nokas kontanthantering delas upp i uppräknings- respektive värdetransportverksamhet. Bolagen ägnar sig åt värdetransporter på ett sådant sätt att de omfattas av lagen (1974:191) om bevakningsföretag (bevakningslagen) och dess krav på t.ex. auktorisation och godkännande av personal. Bevakningslagen är således en naturlig utgångspunkt vid ställningstagande till hur den nya lagen bör utformas. Av föregående avsnitt följer emellertid att bl.a. intressen av systemskyddskaraktär ligger till grund för den nya lagen. Lagstiftningen på det finansiella området – som många gånger tillgodoser sådana intressen – är därför en annan naturlig utgångspunkt. Av avsnitt 8.10.2 framgår att ingripande lagstiftning kan motiveras med hänsyn till att det bör anses vara ett grundläggande behov för samhället att kontanthantering fungerar tillfredsställande. Utredningen har ändå kommit till slutsatsen att det inte finns skäl att införa vissa bestämmelser som finns på det finansiella området, nämligen bestämmelser om startkapital och om kapitaltäckning (jfr t.ex. 3 kap. 5–7 §§ och 9 kap. 1 § lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse [LBF] samt 3 kap. 1–4 §§ lagen [2010:751] om betaltjänster [betaltjänstlagen]). Mot bakgrund av avsnitt 8.10.2 kan konstateras att behovet av sådana bestämmelser inte är så stort att det motiverar kostnaderna. Slutsatsen har givetvis sin grund också i vad utredningen föreslår att den nya lagen faktiskt ska innehålla.

11.3 Vilken myndighet bör väljas?

Förslag: Riksbanken ska ha de myndighetsuppgifter som följer av den nya lagen.

Enligt vad som kommer att framgå längre fram föreslår utredningen att uppräkningsverksamheten ska bli tillståndspliktig och att tillsyn av verksamheten ska ske av myndighet. Utredningen avser nu att ta ställning till vilken myndighet som ska svara för tillståndsgivning och tillsyn.

Med hänsyn till vad som anförts i avsnitt 10.2 bör tillståndsprövning, tillsyn m.m. enligt den nya lagen inte skötas av länsstyrelserna eller någon ny myndighet. Valet står i stället mellan Riksbanken och Finansinspektionen.

Riksbanken är en myndighet under riksdagen medan Finansinspektionen är en myndighet under regeringen. Att regeringen enligt 1 kap. 6 § regeringsformen (RF) styr riket talar därför i och för sig för att Finansinspektionen bör väljas. Av betydelse är också att Finansinspektionen – till skillnad från Riksbanken – i dagsläget ägnar sig åt uppgifter som liknar dem som kommer att hanteras av den myndighet som väljs. Majoriteten av de bestämmelser som den nya lagen föreslås innehålla motsvaras nämligen av bestämmelser på det finansiella området där Finansinspektionen ansvarar för t.ex. tillståndsprövning och tillsyn. Här bör emellertid poängteras att det är långtifrån självklart att beskriva lagen som finansiell. Av betydelse i sammanhanget är dessutom att lagen avser en viss del av verksamheten på kontanthanteringsområdet och att det inger betänkligheter att – vid sidan av Riksbanken och länsstyrelserna – lägga uppgifter inom området på en myndighet som hittills inte har varit närmare involverad.

Som nyss nämnts avser den nya lagen viss verksamhet på kontanthanteringsområdet. Till följd av dess uppgifter på området har Riksbanken sådan erfarenhet av kontanthanteringsfrågor i allmänhet att den trots allt framstår som det naturliga valet. Den kontanthanteringsverksamhet som för närvarande bedrivs i uppräkningscentralerna utgör det mest närliggande exemplet på vad lagen tar sikte på. Som exempel på att Riksbanken har viss erfarenhet också av hur sådan verksamhet ser ut kan nämnas att myndigheten återkommande inventerar och inspekterar behållningen i BDB Bankernas Depå AB:s (BDB) depåer i centralerna samt kontrollerar uppräkningsmaskinerna där (jfr 29 § RBFS 2013:2). Att välja Riksbanken är dessutom väl förenligt med att myndigheten enligt 1 kap. 2 § tredje stycket riksbankslagen har till uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Motsvarande gäller i fråga om de lagändringar som utredningen föreslår med anledning av att Riksbanken bör ha det övergripande ansvaret för kontanthantering.

Av intresse är att Riksbanken – på olika sätt – samverkar med de bolag som driver uppräkningscentralerna, dvs. Loomis och Nokas. Inledningsvis kan konstateras att bolagen hämtar ut och lämnar in kontanter hos Riksbanken som ombud för BDB. Såsom av BDB anlidade operatörer sköter bolagen vidare den dagliga hanteringen av

kontanter i BDB-depåerna, vilket innebär att de har regelbunden kontakt med Riksbanken. För att ta ett exempel kan det röra sig om rapporteringen av det nominella värdet av kontanter som lagrats i depåerna kl. 21.00. Mer problematiskt är att Riksbanken har uppdragit åt Loomis att – operativt – sköta viss verksamhet som består i att lagerhålla, lämna ut och ta emot mynt. Som framgår av avsnitt 11.5.2 omfattas den verksamheten dock inte av den nya lagen.

Vid en samlad bedömning har utredningen stannat för att Riksbanken bör väljas. Slutsatsen är dock inte självklar. Det bör därför framhållas att Finansinspektionen kan väljas utan att det kräver några väsentliga ändringar i den nya lagen.

11.4 Vissa konsekvenser i fråga om normgivning

Förslag: En upplysningsbestämmelse tas in i den nya lagen. Av bestämmelsen framgår att den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela verkställighetsföreskrifter.

Utredningen föreslår att myndighetsuppgifter som följer av den nya lagen ska hanteras av Riksbanken, vilket får vissa konsekvenser i fråga om normgivning. Av 8 kap. 13 § RF framgår att riksdagen i endast vissa fall – som knappast är aktuella här – i lag kan uppdra åt Riksbanken att meddela föreskrifter. Utredningens slutsats är alltså att riksdagen är förhindrad att i den nya lagen bemyndiga Riksbanken att meddela föreskrifter.

Enligt huvudregeln i 8 kap. 7 § första stycket 1 RF får regeringen meddela föreskrifter om verkställighet av lag. Av undantaget i andra stycket framgår dock att föreskrifterna inte får avse riksdagen eller dess myndigheter, däribland Riksbanken. En försiktig tolkning av undantaget ger vid handen att regeringen inte får meddela verkställighetsföreskrifter till den nya lagen, eftersom det inte kan uteslutas att dessa skulle anses "avse" Riksbanken. Enligt 8 kap. 11 § RF kan regeringen däremot bemyndiga Riksbanken att meddela verkställighetsföreskrifter. Mot denna bakgrund föreslår utredningen en upplysningsbestämmelse i den nya lagen, vilken erinrar om att den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om verkställighet av lagen. Sådana föreskrifter skulle kunna avse t.ex. vad ansökningar om tillstånd och om godkännande av personal ska innehålla.

Här bör framhållas att det knappast är uteslutet att riksdagen i den nya lagen bemyndigar regeringen att i vissa avseenden meddela föreskrifter till den. Enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 RF ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Bortsett från vissa angivna fall medger dock 8 kap. 3 § RF att riksdagen bemyndigar regeringen att meddela sådana föreskrifter. Med hänsyn till hur utredningen anser att den nya lagen bör utformas ligger det nära till hands att den – i vart fall till stor del – består av offentlighetsrättsliga föreskrifter enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 RF, vilket i så fall innebär att riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter av det slaget (jfr NU 1978/79:50, s. 4 f.).

Enligt 8 kap. 1 § RF meddelar regeringen föreskrifter genom förordning. Mot den angivna bakgrunden kan det förhålla sig så att en förordning till den nya lagen får innehålla offentlighetsrättsliga föreskrifter men inte verkställighetsföreskrifter. Detta är i så fall problematiskt, särskilt med hänsyn till att uttrycket *föreskrifter om verkställighet av lag* i 8 kap. 7 § första stycket 1 RF är svårbestämt. Uttrycket avser nämligen dels föreskrifter av rent administrativ karaktär, dels föreskrifter som i materiellt hänseende ”fyller ut” en lag. För att i viss mån undvika problematiken – gränsdragningen – har utredningen placerat vissa bestämmelser som normalt finns i förordning i den nya lagen. Några bestämmelser om godkännande av personal utgör exempel på detta.

Den nya lagen innehåller trots allt ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter, vilket utredningen återkommer till i avsnitt 11.31. Redan här bör framhållas att bemyndigandet avser sådana områden som enligt utredningens bedömning ryms inom 8 kap. 2 § första stycket 2 RF.

Att föreslå att myndighetsuppgifter som följer av den nya lagen ska hanteras av Riksbanken medför alltså vissa problem i fråga om hur lagen kan och bör utformas. Detta utgör givetvis i sig ett skäl för att i stället välja Finansinspektionen (jfr avsnitt 11.3). Utredningen är ändå av uppfattningen att övervägande skäl talar för valet av Riksbanken.

11.5 Tillämpningsområde

Förslag: Den nya lagen avser yrkesmässig verksamhet som består i att räkna, äkthetskontrollera eller kvalitetssortera svenska sedlar eller mynt eller i att vidta annan därmed sammanhängande åtgärd. Lagen gäller dock endast den som tar emot sådana sedlar eller mynt med ett huvudsakligt syfte att utföra någon av de angivna åtgärderna.

Lagen gäller inte för

1. Riksbanken,
2. annan statlig eller kommunal myndighet,
3. den som driver bank- eller finansieringsrörelse enligt LBF, eller
4. den som hanterar endast mynt.

11.5.1 Närmare om tillämpningsområdet

Den nya lagen avser yrkesmässig verksamhet som består i att räkna, äkthetskontrollera eller kvalitetssortera svenska sedlar eller mynt eller i att vidta annan därmed sammanhängande åtgärd. För att en verksamhet ska anses vara yrkesmässig bör krävas att den har en omfattning som inte är obetydlig och att den dessutom drivs med självständighet, regelbundenhet och varaktighet samt i regel också i vinstsyfte. Avsikten är att lagen ska omfatta även nystartad verksamhet som är tänkt att drivas på varaktig grund (jfr prop. 1974:39, s. 36 f. och prop. 2002/03:139, s. 598 f.).

I uppräkningscentralerna hanteras även utländsk valuta, checkar och postväxlar. Emellertid avser den klart övervägande delen av hanteringen fortfarande svenska kontanter. Utredningen är därför av uppfattningen att det för närvarande är lämpligt att låta den nya lagen omfatta endast svenska sedlar och mynt (jfr också avsnitt 11.14.1). Den bedömningen har gjorts trots att bevakningslagen tar sikte på transporter av såväl svenska som utländska kontanter (se prop. 2005/06:136, s. 22).

Som framgått gäller den nya lagen bara viss yrkesmässig verksamhet, nämligen sådan som består i att räkna, äkthetskontrollera eller kvalitetssortera svenska sedlar eller mynt eller i att vidta annan därmed sammanhängande åtgärd. Vad som avses med att räkna eller äkthets-

kontrollera kontanter kräver ingen närmare förklaring. Med kvalitets-sortering avses att sedlar eller mynt sorteras som antingen brukbara eller obrukbara (makulatur). Uttrycket ”annan därmed sammanhängande åtgärd” ska tolkas snävt och tar sikte på sådant som har ett omedelbart och naturligt samband med yrkesmässig räkning, äkthetskontroll eller kvalitets-sortering av kontanter. Exempel på åtgärder som omfattas av uttrycket är att i en uppräkningscentral registrera en från kund mottagen påse med kontanter som inkommen för att därefter skapa och så småningom till bank skicka en elektronisk fil med uppgifter om bl.a. kunden och värdet. Uttrycket omfattar däremot inte värdetransporter, eftersom en sådan transport inte i avsedd mening hänger samman med att kontanter räknas, äkthetskontrolleras eller kvalitets-sorteras.

Med nödvändighet tar den nya lagen sikte på ganska vanligt förekommande verksamhet, t.ex. att sedlar och mynt räknas yrkesmässigt. En konsekvens av detta är att det är svårt att begränsa tillämpningsområdet på lämpligt sätt. Efter att ha övervägt flera olika alternativ har utredningen stannat för att lagen bör gälla endast den som tar emot svenska sedlar eller mynt med ett huvudsakligt syfte att räkna, äkthetskontrollera eller kvalitets-sortera dem eller vidta annan därmed sammanhängande åtgärd. Ett sådant syfte bör den anses ha som tar emot kontanter för att transportera dem till och därefter hantera dem i en uppräkningscentral. Det bör dock framhållas att en aktör – för att ta ett exempel – kan låta *olika* bolag sköta transporten respektive verksamheten i uppräkningscentralen. I ett sådant fall är det ”uppräkningsbolaget” som *tar emot* kontanterna med det angivna syftet som omfattas av lagen.

En mängd affärsverksamheter är givetvis sådana att det regelbundet förekommer att sedlar och mynt räknas där. Emellertid har kontanterna vanligtvis inte tagits emot med ett huvudsakligt syfte av nyss angivet slag. Den nya lagen är då inte tillämplig, vilket är fallet även om det skulle kunna göras gällande att räkningen är yrkesmässig. Lagen omfattar alltså normalt inte näringsidkare som driver affär, butik eller annan verksamhet och som regelbundet räknar kontanter i form av t.ex. dagskassor. Sedlar och mynt som tas emot som betalning för varor eller tjänster kan nämligen i de allra flesta fall inte anses vara mottagna med ett huvudsakligt syfte att räkna, äkthetskontrollera eller kvalitets-sortera dem, etc. Den som ägnar sig åt valutaväxlingsverksamhet hanterar många gånger kontanter i stor omfattning. Att inte heller sådan verksamhet omfattas av lagen illustrerar lagens snäva tillämpningsområde.

Den nya lagen tar sikte på både manuell och maskinell verksamhet och omfattar alltså t.ex. den som tillhandahåller en maskin, vilken tar emot sedlar och därefter räknar, äkthetskontrollerar eller kvalitets-sorterar dem eller vidtar annan därmed sammanhängande åtgärd. Sådana maskiner tillhandahåller både Loomis och Nokas. Bankomat AB (Bankomat) tillhandahåller insättningsautomater men omfattas ändå inte av lagen. Det beror på att Bankomat ägs av fem banker, att bolagets verksamhet anses ingå i ägarnas bankrörelser och att den som driver en sådan rörelse är undantagen från lagens tillämpningsområde. Av avsnitt 5.9.2 framgår att betaltjänstlagen i vissa fall omfattar den som tillhandahåller insättningsautomater. Det kan därför finnas skäl att överväga om verksamhet som avses där bör undantas från den nya lagens tillämpningsområde, nämligen om någon annan än Bankomat i framtiden skulle tillhandahålla insättningsautomater. Här bör poängteras att den som tillhandahåller uttagsautomater inte omfattas av lagen, eftersom kontanter då inte "tas emot".

Såvitt utredningen känner till tar BDB i dagsläget inte emot sedlar eller mynt i sådant syfte som krävs för att den nya lagen ska vara tillämplig. Det bör dock poängteras att BDB skulle omfattas av lagen om bolaget ägnade sig åt verksamhet som avses där.

11.5.2 Vissa undantag från tillämpningsområdet

Verksamhet som Riksbanken driver bör inte omfattas av den nya lagen och undantas därför från dess tillämpningsområde. Efter upphandling har Riksbanken uppdragit åt Loomis att – operativt – sköta viss verksamhet som består i att lagerhålla, lämna ut och ta emot mynt. Redan den omständigheten att Loomis agerar såsom ombud vid ut- och inlämningen visar att det rör sig om verksamhet som Riksbanken driver, vilken alltså inte omfattas av lagen (jfr 29 § RBFS 2013:2). Det kan inte uteslutas att myndigheten Statens kriminaltekniska laboratorium skulle kunna anses ta emot t.ex. sedlar med ett huvudsakligt syfte att äkthetskontrollera dem. Eftersom avsikten givetvis inte är att den sortens verksamhet ska omfattas av lagen, undantas såväl statliga som kommunala myndigheter från dess tillämpningsområde. Här bör framhållas att statliga eller kommunala bolag dock normalt skulle omfattas av lagen. Det är vidare tänkbart att den som driver bank- eller finansieringsrörelse skulle kunna omfattas. Aktörer av det slaget är redan i dag föremål för ingripande lagstiftning

och bör därför undantas från lagens tillämpningsområde. Vidare finns det aktörer som hanterar endast mynt. Skälen för den nya lagen – av bl.a. systemskyddskaraktär – är så svaga i fråga om sådana aktörer att dessa inte bör omfattas.

11.5.3 Tillämpningsområdet bör inte begränsas ytterligare

Tillämpningsområdet skulle kunna begränsas ytterligare genom en bestämmelse av innebörd att den nya lagen omfattar endast verksamhet som – i någon mening – är av väsentlig betydelse för att landets kontanthanteringskedja ska fungera tillfredsställande. Utredningen har emellertid stannat för att en bestämmelse av det slaget skulle medföra alltför svåra avgränsnings- och tillämpningsproblem.

11.5.4 Uppräkningsverksamhet

Uttrycket *uppräkningsverksamhet* används i det följande för sådan verksamhet som omfattas av den nya lagen.

11.6 Tillståndsplikt

Förslag: För att driva uppräkningsverksamhet krävs tillstånd av Riksbanken.
--

I avsnitt 11.1 har utredningen konstaterat att brister i förekommande uppräkningsverksamhet kan medföra betydande störningar i landets kontantförsörjning med svåra följder för t.ex. bankerna, handeln och privatpersoner. Övervägande skäl talar därför för att uppräkningsverksamhet bör få drivas endast efter tillstånd av Riksbanken, vilket utredningen också föreslår. Kravet på tillstånd i den nya lagen – eller lagen i övrigt – gäller naturligtvis inte för aktörer som är undantagna från dess tillämpningsområde (jfr avsnitt 11.5.2).

11.7 Förutsättningar för tillstånd

Förslag: Tillstånd till uppräkningsverksamhet ska ges om

1. sökanden bedöms ha den insikt, erfarenhet och organisation som krävs för att driva den planerade verksamheten på lämpligt sätt, och
2. det finns skäl att anta att den planerade verksamheten kommer att drivas i enlighet med lagen och andra författningar som reglerar sökandens verksamhet.

För tillstånd krävs dessutom att det finns skäl att anta att den planerade verksamheten inte kommer att drivas av någon som i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. För en juridisk person gäller detta i fråga om den som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller ingår i dess ledning.

Vid tillståndsprövningen ska Riksbanken beakta kravet i den nya lagen på att uppräkningsverksamheten ska drivas på ett sätt som är sunt.

I fråga om svenska företag gäller enligt viss lagstiftning på det finansiella området att tillstånd får ges endast till vissa associationsformer, t.ex. aktiebolag och ekonomiska föreningar. (Se t.ex. 2 kap. 1 § betaltjänstlagen. Jfr 3 kap. 1 § LBF.) Något krav av det slaget finns inte i bevakningslagen som tar sikte på bl.a. den som ägnar sig åt värdetransportverksamhet (jfr 1 § bevakningslagen och prop. 1979/80:122, s. 53 ff. och 82). Eftersom det förekommer att *ett* bolag – såsom Loomis – bedriver både värdetransport- och uppräkningsverksamhet, talar systematiska skäl mot att låta den nya lagen innehålla ett krav på att tillstånd får ges till endast vissa associationsformer. Kravet skulle nämligen inte korrespondera med vad som gäller enligt bevakningslagen. Av betydelse är vidare att det bör finnas starka skäl för att införa ett sådant krav när det – som här – handlar om att reglera befintlig verksamhet där det inte kan uteslutas att såväl större som mindre aktörer verkar (jfr avsnitt 5.4.4). Vid en samlad bedömning är utredningen av uppfattningen att den nya lagen inte bör innehålla något krav på att tillstånd får ges till endast vissa associationsformer.

För tillstånd till uppräkningsverksamhet bör krävas att sökanden bedöms ha sådan insikt och erfarenhet som är nödvändig för att driva verksamheten på lämpligt sätt. Det bör då beaktas om sökanden har erfarenhet av uppräkningsverksamhet sedan tidigare, själv eller genom personal. Erfarenheten bör sättas i relation till omfattningen av den planerade verksamheten. För tillstånd bör vidare krävas att sökanden bedöms ha en lämplig organisation för den planerade verksamheten. Ett exempel på vad som bör vägas in är om det kan förutses att sökanden kommer att kunna transportera kontanter, i egen regi eller genom samarbete med annan. Annars torde uppräkningsverksamheten nämligen inte kunna fungera. För tillstånd bör vidare krävas att det kan antas dels att den planerade verksamheten kommer att drivas i enlighet med den nya lagen och andra författningar som reglerar sökandens verksamhet, dels att ägare och ledning uppfyller vissa krav (se avsnitt 11.10).

11.8 Villkor för tillstånd

Förslag: Riksbanken får när ett tillstånd enligt den nya lagen ges eller under tillståndets giltighetstid besluta om de villkor som behövs för att trygga uppräkningsverksamheten.

Av avsnitt 11.1 framgår att brister i uppräkningsverksamhet kan medföra betydande störningar i landets kontantförsörjning och att skäl av bl.a. systemskyddskaraktär ligger till grund för den nya lagen. Det är därför motiverat att ställa höga krav på den som avser att driva eller driver uppräkningsverksamhet. Samtidigt är det naturligtvis svårt att förutse vilka krav som är nödvändiga från tid till annan. En ordning där Riksbanken får ställa krav genom att besluta villkor anpassade efter den enskilda situationen skulle emellertid innebära flexibilitet och dessutom att lagen inte behöver tyngas med alltför många detaljartade bestämmelser.

Mot denna bakgrund anser utredningen att Riksbanken bör få besluta villkor i den mån det behövs för att trygga planerad eller förekommande uppräkningsverksamhet. För att den nyss nämnda flexibiliteten ska uppnås bör villkor få tas in i antingen tillståndsbeslutet (jfr avsnitt 11.6) eller – ofta i ett senare skede – ett särskilt beslut. Avsikten är att det alltid ska vara möjligt att genom ett särskilt beslut ta bort eller lägga till villkor.

Riksbanken bör alltså få besluta villkor om det behövs för att trygga uppräkningsverksamheten. Förutsättningen ska förstås på det sättet att villkor får ställas upp om det kan anses nödvändigt för att förebygga eller minska riskerna i planerad eller förekommande uppräkningsverksamhet eller för att mildra konsekvenserna av brister som kan uppstå i sådan verksamhet. Vidare bör krävas att ett villkor är sådant att det – ensamt eller i förening med andra – kan anses ha mer väsentlig betydelse från systemskyddssynpunkt. Det åligger naturligtvis Riksbanken att noga pröva behovet av villkor och därmed vilka krav som ska ställas på den som avser att driva eller driver uppräkningsverksamhet. Här bör framhållas att avsikten är att den som berörs av ett villkor ska kunna överklaga detta villkor (jfr avsnitt 11.32).

Villkor bör utformas med hänsyn till vad som krävs i det enskilda fallet och kan avse säkerhetstekniska driftvillkor, riskanalyser och försäkringar. För att ta några ytterligare exempel kan nämnas att Riksbanken genom villkor bör kunna ställa krav på den utrustning som används i uppräkningscentralerna, kontrollrutiner m.m.

11.9 Uppräkningsföretag

Förslag: Med uppräkningsföretag avses den som har tillstånd att driva verksamhet enligt den nya lagen.

Den som har tillstånd att driva uppräkningsverksamhet benämns *uppräkningsföretag*. En bestämmelse med liknande innehåll finns i 1 § bevakningslagen. Det är naturligtvis inte uteslutet att uppräkningsverksamhet drivs utan tillstånd enligt den nya lagen (jfr avsnitten 11.5.2 och 11.27). Här bör anmärkas att det då inte rör sig om ett uppräkningsföretag i lagens mening.

11.10 Krav på ägare och ledning

Förslag: Den som i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet får inte driva uppräkningsverksamhet. För en juridisk person gäller detta förbud den som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller ingår i dess led-

ning. Med kvalificerat innehav avses ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet beräknat på det sätt som anges i 1 kap. 5 a § LBF representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget.

Med kvalificerat innehav avses ett direkt eller indirekt ägande i ett uppräkningsföretag, om innehavet beräknat på det sätt som anges i 1 kap. 5 a § LBF representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget.

Av avsnitt 11.1 framgår att den nya lagen tar sikte på i första hand verksamhet där avsevärda belopp hanteras i form av kontanter. Redan av den anledningen bör den som i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet inte få driva uppräkningsverksamhet. För en juridisk person bör detta förbud gälla den som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller ingår i dess ledning, dvs. styrelseledamöter och i förekommande fall verkställande direktör samt deras ersättare respektive ställföreträdare (jfr prop. 2002/03:139, s. 600).

Motsvarande förbud finns i t.ex. 3 § lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet (jfr 6 kap. 5 § lagen [2009:62] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism). När det gäller hur förbudet i den nya lagen ska uppfattas kan därför hänvisas till prop. 2002/03:139, s. 248 ff. och 600. Där anges några exempel på att i väsentlig utsträckning åsidosätta skyldigheter i näringsverksamhet, nämligen att göra sig skyldig till bokförings- eller skattebrott som inte är bagatellartade, att regelmässigt underlåta att betala skatter eller allmänna avgifter på icke obetydliga belopp eller att på olika sätt agera otillbörligt i samband med konkursförfarande. Det ska vara klarlagt att misskötsamheten har förekommit för att den ska vara diskvalificerande.

En förutsättning för tillstånd enligt den nya lagen är att det finns skäl att anta att den planerade verksamheten inte kommer att drivas av någon som träffas av det nu behandlade förbudet. Vid tillståndsprövningen kan kontakter behöva tas med Skatteverket och konkursförvaltare. Vidare bör Riksbanken kontrollera Kronofogdemyndighetens register och belastningsregistret. För att Riksbanken ska kunna kontrollera belastningsregistret torde änd-

ringar behöva göras i förordningen (1999:1134) om belastningsregister (jfr 6 § lagen [1998:620] om belastningsregister och förordningen om belastningsregister).

11.11 Godkännande av personal

Förslag: Den som hos ett uppräkningsföretag ägnar sig åt uppräkningsverksamhet ska vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet och lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Kravet på godkännande gäller också den som ingår i ledningen i en juridisk person med tillstånd enligt den nya lagen.

Prövningen görs av Riksbanken, minst en gång varje år.

Ett godkännande får begränsas till viss tid, om det finns särskilda skäl.

Utredningen föreslår att den nya lagen innehåller att krav på att den som ägnar sig åt uppräkningsverksamhet hos ett uppräkningsföretag ska vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet och lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Kravet på godkännande bör gälla också den som ingår i ledningen i ett uppräkningsföretag. I fråga om skälen för förslaget kan hänvisas till föregående avsnitt.

En bestämmelse med liknande innehåll finns i 4 § bevakningslagen. Något förenklat innebär den paragrafen att ledningen och *all* personal hos den som ägnar sig åt t.ex. värdetransportverksamhet normalt måste vara godkänd av länsstyrelse med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet och lämplighet i övrigt för anställning i ett auktoriserat bevakningsföretag. Det förekommer att *ett* bolag driver såväl värdetransport- som uppräkningsverksamhet. En konsekvens av utredningens förslag är därför att två myndigheter – Riksbanken och länsstyrelse – kommer att pröva samma personal på ett likartat sätt i en del fall. Utredningen anser dock att detta är motiverat.

Riksbankens laglydnads- och lämplighetsprövning bör i första hand ta sikte på om personen i fråga har gjort sig skyldig till eller är skäligen misstänkt för brott. Avsikten är att Riksbankens prövning i stort sett ska motsvara den som görs enligt bevakningslagen. Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till den lagen kan

därmed tjäna som vägledning för Riksbanken. Med den nämnda avsikten bör prövningen av den medborgerliga pålitligheten ske med utgångspunkt i uppgifter som behandlas hos Säkerhetspolisen. Det anförda ska emellertid inte uppfattas som att det är säkert att prövningen enligt den nya lagen respektive bevakningslagen alltid leder till samma slutsats. För att ta ett exempel skulle en länsstyrelse sannolikt inte godkänna en person som nyligen har dömts för olovlig körning medan det är långtifrån självklart att sådan brottslighet bör få samma genomslag vid prövning av om personen kan godkännas för att ägna sig åt uppräkningsverksamhet. Detta talar givetvis för att prövningen enligt den nya lagen alltid ska göras av Riksbanken. Utredningen föreslår dessutom inte att Riksbanken ska pröva *all* personal hos ett uppräkningsföretag. Antalet personer som prövas av både Riksbanken och länsstyrelse kommer därmed att bli i viss mån begränsat.

Med undantag för ledningen ska Riksbanken pröva endast personer som ägnar sig åt uppräkningsverksamhet hos ett uppräkningsföretag. Prövningen kan dock avse såväl anställda som andra. Det avgörande är alltså inte om någon är anställd i företaget utan om personen ägnar sig åt uppräkningsverksamhet hos detta. Avsikten är givetvis att personerna i företags ledning ska prövas oavsett om de ägnar sig åt uppräkningsverksamhet eller inte.

Utredningen är av uppfattningen att Riksbanken ska göra den aktuella prövningen minst en gång varje år. I ordet ”minst” ligger att Riksbanken bör göra ytterligare kontroller, om den har blivit uppmärksam på något missförhållande.

I likhet med vad som gäller enligt 6 § andra stycket bevakningslagen bör Riksbanken kunna begränsa ett godkännande till viss tid, om det finns särskilda skäl. När detta kan vara motiverat framgår av prop. 1974:39, s. 44.

I enlighet med vad som gäller för länsstyrelser bör Riksbanken vid prövningen inhämta uppgifter från belastningsregistret, misstankeregistret och Säkerhetspolisen. Med hänsyn till vad som anförts i avsnitt 11.4 bör detta anges i en bestämmelse i den nya lagen trots att motsvarande bestämmelser normalt finns i förordning, se t.ex. 10 § förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. För att Riksbanken ska kunna göra prövningen torde ändringar krävas i såväl förordningen om belastningsregister som förordningen (1999:1135) om misstankeregister (jfr 5 § lagen [1998:621] om misstankeregister). Det kan då övervägas om Riksbanken bör ha s.k. direktåtkomst till dessa register.

11.12 Återkallelse av godkännande, m.m.

Förslag: Ett uppräkningsföretag ska till Riksbanken omedelbart och senast inom en vecka anmäla när

1. en godkänd person lämnar sin anställning eller sitt uppdrag hos företaget, eller
2. det står klart att en person, som efter ansökan av företaget har godkänts eller är föremål för prövning hos Riksbanken, inte kommer att påbörja någon anställning eller något uppdrag hos företaget.

Riksbanken får återkalla ett godkännande när det inte längre finns förutsättningar enligt den nya lagen för godkännandet eller när det i övrigt finns särskild anledning till återkallelse. Riksbanken ska återkalla ett godkännande när den som godkännandet avser har lämnat sin anställning eller sitt uppdrag hos ett uppräkningsföretag. Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart, om inte annat förordnas.

Som framgått (avsnitt 11.11) föreslår utredningen att bl.a. den som ägnar sig åt uppräkningsverksamhet hos ett uppräkningsföretag ska vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet och lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Ett uppräkningsföretag bör vara skyldigt att till Riksbanken – omedelbart och senast inom en vecka – anmäla när en godkänd person lämnar sin anställning eller sitt uppdrag hos företaget. Motsvarande bör gälla i vissa fall då det står klart att en person inte kommer att påbörja någon anställning eller något uppdrag hos företaget. En bestämmelse med liknande innehåll finns i 12 § förordningen om bevakningsföretag.

I likhet med vad som gäller enligt 13 a § bevakningslagen bör Riksbanken få återkalla ett godkännande när det inte längre finns förutsättningar enligt den nya lagen för godkännandet eller när det i övrigt finns särskild anledning till återkallelse. Bedömningen ska givetvis göras med utgångspunkt i vad som krävs för att ett godkännande ska meddelas (se avsnitt 11.11). Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till lagen och förordningen om bevakningsföretag (6 kap.) bör tjäna som vägledning.

Enligt 13 a § bevakningslagen ska ett godkännande återkallas när den som godkännandet avser har lämnat sin anställning eller sitt uppdrag hos ett auktoriserat bevakningsföretag och inte inom tre månader därefter har visat att han eller hon har fått en ny anställning eller ett nytt uppdrag hos ett sådant företag. Utredningen är ändå av uppfattningen att ett godkännande enligt den nya lagen bör återkallas så fort den som godkännandet avser har lämnat sin anställning eller sitt uppdrag hos uppräkningsföretaget i fråga. Det vanligaste torde nämligen vara att en person som ägnar sig åt uppräkningsverksamhet hos ett uppräkningsföretag lämnar anställningen eller uppdraget för att göra något helt annat. Den förordade lösningen bör därför medföra minsta möjliga administration för Riksbanken.

11.13 Två liknande prövningar

Mot bakgrund av avsnitten 11.10 och 11.11 kan konstateras att granskningen vid tillstånds- respektive godkännandeprovningen kan avse samma personer och frågor, t.ex. om huruvida personer som ingår i ledningen i ett uppräkningsföretag har begått brott. I sådana fall bör Riksbanken givetvis sträva efter att göra båda prövningarna i ett sammanhang. En anledning till att det rör sig om två prövningar är att den som har ett kvalificerat innehav i den juridiska personen inte bör bli föremål för en så ingående granskning som godkännandeprovningen innebär. Det är dessutom förenat med svårigheter att föra samman de två paragrafer som det rör sig om till en. Utredningen gör bedömningen att det nu beskrivna förhållandet inte kommer att medföra praktiska problem av någon betydelse.

11.14 Vissa rörelserregler

Förslag: Ett uppräkningsföretag ska se till att den som lämnat giltiga svenska sedlar eller mynt för uppräkningsverksamhet får motsvarande nominella belopp insatt på anvisat konto så snart som möjligt och senast inom tre bankdagar, räknat från det att sedlarna eller mynten har kommit till den plats där sådan verksamhet utförs. Beloppet som sätts in får dock understiga det nominella i den mån det följer av skriftligt avtal med den som lämnat sedlarna eller mynten.

Tidsgränsen gäller inte om

1. sedlarna eller mynten lämnats i en automat som utför uppräkningsverksamhet, och
2. en längre tidsgräns följer av skriftligt avtal med den som lämnat sedlarna eller mynten.

Till dess skyldigheten är fullgjord ska företaget hålla sedlarna eller mynten avskilda från egna tillgångar.

Företaget får dröja med att se till att insättningen sker, om det finns särskilda skäl. Företaget ska varje månad rapportera sådana fall till Riksbanken.

11.14.1 Återredovisning

Inledning

Av avsnitt 5.4 framgår att sedlar och mynt många gånger hämtas direkt från en kund. Kontanterna transporteras därefter till en uppräkningscentral för att räknas, äkthetskontrolleras och kvalitets-sorteras. I centralen skapas – i flera steg – en elektronisk fil som innehåller uppgifter om bl.a. kunden och det mottagna värdet. Filen skickas så småningom till en bank som sätter in det aktuella beloppet på det av kunden angivna kontot. Återredovisning har skett när beloppet finns på kontot.

Denna något förenklade beskrivning illustrerar vad som i det följande avses med återredovisning.

En bestämmelse om återredovisning bör införas

Mot bakgrund av kapitel 6 kan konstateras att bolagen i Panaxia-koncernen torde ha dröjt uppemot tio bankdagar med återredovisning till kunder. Detta är sannolikt en delförklaring till hur det mycket stora underskottet i koncernens kontanthanteringsverksamhet uppkom. I syfte att förebygga att något liknande sker i framtiden föreslår utredningen att den nya lagen innehåller en bestämmelse om återredovisning.

Närmare om bestämmelsen om återredovisning

Som huvudregel bör gälla att ett uppräkningsföretag är skyldigt att se till att den som lämnat giltiga svenska sedlar eller mynt för uppräkningsverksamhet får motsvarande nominella belopp insatt på anvisat konto så snart som möjligt och senast inom tre bankdagar, räknat från det att kontanterna kommit till den plats där uppräkningsverksamhet utförs.

Att avgöra när sedlar eller mynt har lämnats för uppräkningsverksamhet torde inte vara problematiskt.

Det framstår som en lämplig lösning att banker sätter in belopp på anvisade konton med elektroniska filer som underlag och på det sättet deltar i återredovisningen. Uttrycket ”se till” ska därför uppfattas som att det åligger uppräkningsföretag som använder sådana filer att skicka var och en av dessa till bank så snart som möjligt och alltid i så god tid att det aktuella beloppet under normala förhållanden finns på anvisat konto inom tre bankdagar. Banken i fråga sätter ofta in beloppet på kontot på dagen för filsändningen. Insättningen kan dock dröja en bankdag, om filen skickas till banken sent på dagen. Så länge detta gäller ska företaget skicka filen till banken tidigare än så under den tredje bankdagen. Av uttrycket ”se till” följer sammanfattningsvis att uppräkningsföretag måste organisera verksamheten på ett sådant sätt att det under normala förhållanden kan förutsättas att återredovisning sker inom senast tre bankdagar.

Tidsgränsen – tre bankdagar – räknas från det att lämnade sedlar eller mynt har kommit till en plats där antingen räkning, äkthetskontroll, kvalitetssortering eller annan därmed sammanhängande åtgärd utförs. Med andra ord löper tidsgränsen från det att kontanterna finns på en plats där någon av åtgärderna vidtas. Detta skulle emellertid innebära att tidsgränsen även skulle räknas från det att t.ex. en handlare lämnar sedlar i en maskin som endast räknar dem (jfr avsnitt 11.5.1). Det har framkommit att tidsgränsen skulle ställa till problem i sådana fall, eftersom återredovisning sker först sedan maskinen tömts och sedlarna hanterats i en uppräkningscentral. Utredningen föreslår därför ett undantag från huvudregeln om tre bankdagar av innebörden att tidsgränsen inte gäller om sedlar eller mynt har lämnats i en automat som utför uppräkningsverksamhet och om en längre tidsgräns följer av skriftligt avtal. Här bör framhållas att också en sådan avtalad tidsgräns ska räknas på det angivna sättet. Ytterligare undantag från tidsgränsen enligt huvudregeln skulle kunna medföra att den blir utan värde och bör därför inte komma på fråga.

I sammanhanget bör nämnas att med bankdag avses en dag då den bank som uppräkningsföretaget samarbetar med har öppet för verksamhet i den utsträckning som krävs för genomförande av en betalningstransaktion (jfr 1 kap. 4 § 2 betaltjänstlagen). För det fall ett uppräkningsföretag skulle samarbeta med någon som har väsentligt sämre öppettider än banker i allmänhet bör dock den tidsgräns som gäller bedömas utifrån normala öppettider.

Som framgått ska ett uppräkningsföretag normalt se till att motsvarande *nominella belopp* sätts in på anvisat konto. Konsekvensen av detta är att företaget – enligt huvudregeln – inte kan ta betalt för sina tjänster genom att återredovisa ett lägre belopp. Att ha möjlighet att ta betalt på ett sådant sätt efterfrågas emellertid. Utredningen ser inte skäl att förhindra detta och föreslår därför ett undantag från huvudregeln av innebörden att ett lägre belopp får sättas in på kontot i den mån det följer av skriftligt avtal.

I detta sammanhang bör poängteras att ett uppräkningsföretag givetvis kan organisera verksamheten på annat sätt än med filöverföring till bank och ändå uppfylla de angivna kraven. Huruvida ett uppräkningsföretag uppfyller kraven får prövas från fall till fall.

Ett uppräkningsföretag bör alltid få dröja med att se till att insättning sker på anvisat konto vid särskilda skäl. Ett sådant skäl kan vara att det uppräknade beloppet inte stämmer överens med det värde som kunden har angivit på specifikationen (se avsnitt 5.4.2) och att företaget därför måste företa viss utredning. Händelser som ligger utanför företagets kontroll kan naturligtvis också utgöra särskilda skäl i den nya lagens mening. Exempel på detta är brand, datasystem som inte fungerar etc. Under alla förhållanden åligger det dock företaget att återredovisa så snart som möjligt.

För att motverka att ventilen – särskilda skäl – missbrukas bör ett uppräkningsföretag vara skyldigt att månatligen rapportera dröjsmål till Riksbanken. Det ligger i sakens natur att företaget då bör ange skälen för varje dröjsmål.

11.14.2 Sedlar och mynt ska hållas avskilda

Kontanter som har lämnats för uppräkningsverksamhet räknas, äkthetskontrolleras och kvalitetssorteras i allt väsentligt med hjälp av uppräkningsmaskiner. Sedlar och mynt från olika kunder sammanblandas då fysiskt, vilket kan innebära att kunderna inte har

äganderätt till kontanterna enligt den s.k. specialitetsprincipen. Enligt huvudregeln innebär principen att någon har äganderätt endast så länge han eller hon hos motparten kan identifiera precis det föremål som anspråket avser. Äganderätten går däremot förlorad om föremålet har blandats samman med andra föremål av samma slag och därför inte kan identifieras (Håstad, Sakrätt avseende lös egendom, sjätte omarbetade uppl., s. 152). Huvudregeln skulle alltså innebära att kunderna inte har separationsrätt till lämnade kontanter vid konkurs eller utmätning hos uppräkningsföretaget. Vidare får det betecknas som oklart om något undantag från huvudregeln ändå skulle medge sådan rätt (Håstad, a. a., s. 152 ff.). Den angivna situationen är otillfredsställande.

Av lagen (1944:181) om redovisningsmedel följer att separationsrätt föreligger om ett uppräkningsföretag tar emot kontanter för annan med redovisningsskyldighet och dessa avskiljs utan dröjsmål. När kontanter lämnas för uppräkningsverksamhet är syftet inte att uppräkningsföretaget – eller annan – ska förfoga över dem på annat sätt än att motsvarande nominella belopp i slutändan ska sättas in på av kunden anvisat konto. Det ligger därför nära till hands att rekvisitet ”för annan” kan anses vara uppfyllt i fråga om de mottagna kontanterna (jfr Håstad, a. a., s. 159 ff.). Frågan är emellertid beroende av hur avtalet mellan företaget och kunden är formulerat och kan inte besvaras generellt. Vidare torde rekvisitet redovisningsskyldighet vara uppfyllt om kunden förbjuder företaget att sammanblanda kontanterna med egna tillgångar i ett läge då det är insolvent, eftersom det då rör sig om ”ett främmande värde vilket mottagaren inte äger sätta i fara” (se Håstad, a. a., s. 157). Med andra ord kan också frågan om huruvida rekvisitet redovisningsskyldighet är uppfyllt vara beroende av hur avtalet mellan företaget och kunden ser ut. Framför allt kunden bör således ha ett intresse av – och kan påverka – att avtalet med företaget är formulerat på ett sådant sätt att de behandlade rekvisiten för separationsrätt är för handen. Kunden har dock svårare att påverka att företaget uppfyller ett annat rekvisit för separationsrätt, nämligen att mottagna kontanter avskiljs utan dröjsmål.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att ett uppräkningsföretag ska vara skyldigt att hålla giltiga svenska sedlar och mynt som tagits emot för uppräkningsverksamhet avskilda från egna tillgångar till dess företaget har sett till att återredovisning sker. För att ta ett exempel innebär detta att uppräkningsföretag som använder sig av filöverföring till bank (se avsnitt 11.14.1) ska hålla

mottagna sedlar och mynt avskilda fram till filsändning. Efter den tidpunkten har företaget dock ”sett till” att återredovisning sker.

Med hänsyn till hur den maskinella hanteringen av mottagna kontanter i praktiken går till bör ett uppräkningsföretag däremot inte vara skyldigt att hålla kontanter som hämtats från en kund avskilda från kontanter som hämtats från andra kunder (jfr t.ex. prop. 1994/95:14, s. 76). Vid företagets konkurs är konsekvensen av detta att kunderna har lika rätt till avskilda sedlar och mynt, var och en i förhållande till hur mycket kontanter de har lämnat ifrån sig (tredje stycket lagen om redovisningsmedel och NJA II 1944, s. 417 f.).

Av förarbetena till lagen om redovisningsmedel framgår vidare att ett giltigt avskiljande kan ske på olika sätt, t.ex. genom att medel förvaras i särskild kassa, i ett kuvert eller hos tredje man (NJA II 1944, s. 412). Uppräkningsföretag bör därför kunna hålla kontanter avskilda på giltigt sätt utan att det medför alltför stora praktiska problem. Avslutningsvis kan konstateras att skyldigheten att hålla sedlar och mynt avskilda från egna tillgångar givetvis innebär att ett uppräkningsföretag inte får sälja dem vidare förrän det har sett till att återredovisning sker. Av kapitel 6 framgår att det förekom att bolag i Panaxiakoncernen sålde kontanter vidare före återredovisning till kund. Ett sådant agerande kommer alltså att motverkas i framtiden.

11.15 Sundhetskrav

Förslag: Ett uppräkningsföretag ska driva verksamheten enligt den nya lagen på ett sätt som är sunt. Kravet innefattar bl.a. att företaget ska dokumentera alla delar av den operativa verksamheten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur sundhetskravet kan uppfyllas.

Med LBF (6 kap. 4 §) som förebild bör det åligga uppräkningsföretag att driva uppräkningsverksamheten på ett sätt som är sunt. Inledningsvis bör understrykas att kravet gäller såväl när bedömningen görs av huruvida sökanden uppfyller förutsättningarna för tillstånd enligt den nya lagen som i den löpande utvärderingen av verksamheten (jfr avsnitt 11.7).

Av 1 kap. 4 § i den numera upphävda lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet framgick att ett kreditmarknadsföretag skulle driva verksamheten så att allmänhetens förtroende för kreditmarknaden upprätthölls och i övrigt så att verksamheten kunde anses sund. I förarbetena angavs att kravet på sundhet innebar att kreditmarknadsföretagen skulle se till att deras organisation, arbetsmetoder och beslut baserades på noggranna och tillräckligt långsiktiga bedömningar (prop. 1992/93:89, s. 153). När det gäller uppräkningsföretagen bör kravet på sundhet bedömas utifrån samma utgångspunkter. Av betydelse är dessutom den nya lagens huvudsakliga syfte, nämligen att kontanthanteringskedjan ska fungera väl. I regleringen av värdepappersrörelse föreskrivs att ett värdepappersinstitut ska handla hederligt, rättvist och professionellt (8 kap. 1 § lagen om värdepappersmarknaden). Detta är också krav som är berättigade att ställa på uppräkningsföretagen.

Sundhetskravet bör vidare innefatta att uppräkningsföretagen ska dokumentera alla delar av den operativa verksamheten. Syftet är att ge Riksbanken bättre underlag för kontrollen av dem. Kravet på dokumentation bör innebära att ett skriftligt eller elektroniskt material bevaras i relevanta delar. Här bör framhållas att det framstår som lämpligare att låta dokumentationsplikten vara ett utflöde av sundhetskravet snarare än ett separat krav.

I första hand bör sundhetskravet riktas mot förhållanden som är klart olämpliga och förtroendeskadliga. Det är avsett att träffa överträdelser av normer i form av bl.a. lagar eller andra författningar, icke bindande regler givna av myndigheter, regler från privata organ såsom branschorganisationer eller liknande, eller etablerade moraliska eller etiska normer. Liknande bedömningsgrunder anfördes i förarbetena till LBF (prop. 2002/03:139, s. 52).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela föreskrifter om hur kravet på sundhet kan uppfyllas. Föreskrifterna kan innefatta t.ex. vad som ska dokumenteras och hur. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 11.31. Här bör framhållas att dokumentationsplikten skulle kunna preciseras också av villkor som Riksbanken beslutar (jfr avsnitt 11.8).

11.16 Uppdragsavtal

Förslag: Ett uppräkningsföretag får uppdra åt någon annan att utföra visst arbete eller vissa operativa funktioner som ingår i företagets uppräkningsverksamhet. Företaget ska anmäla sådana uppdragsavtal till Riksbanken.

Uppdrag åt någon annan att utföra sådana funktioner som är av väsentlig betydelse för verksamheten får ges bara om uppräkningsföretaget ansvarar för att

1. verksamheten drivs av uppdragstagaren under kontrollerade och säkerhetsmässigt betryggande former, och
2. uppdraget inte väsentligt försämrar Riksbankens möjligheter att övervaka att uppräkningsföretaget följer de regler som gäller för verksamheten.

Regler om vad som gäller när finansiella företag uppdrar åt någon annan att utföra ett visst arbete finns bl.a. i 6 kap. 7 § LBF och 3 kap. 28 § betaltjänstlagen. Liksom för sådana finansiella företag som avses där bör det vara möjligt för uppräkningsföretag att uppdra åt någon annan att utföra visst arbete eller vissa operativa funktioner som ingår i uppräkningsverksamheten. Det bör dock inte vara möjligt att kringgå rörelsereglerna genom att organisera rörelsen i olika företag. För att ta ett exempel bör uppräkningsföretag kunna ansvara för att de nyss föreslagna rörelsereglerna följs (se avsnitt 11.14). De regler som gäller för uppdrag åt någon annan enligt LBF och betaltjänstlagen bör därför – delvis – få sin motsvarighet i den nya lagen. Uppräkningsföretag ska således ansvara för dels att uppräkningsverksamheten drivs av uppdragstagaren under kontrollerade och säkerhetsmässigt betryggande former, dels att uppdraget inte väsentligt försämrar Riksbankens möjligheter att övervaka att uppräkningsföretaget följer de regler som gäller för verksamheten. Om ett uppräkningsföretag vill uppdra åt någon annan att utföra visst arbete eller att upprätthålla vissa operativa funktioner som ingår i uppräkningsverksamheten, bör det vara skyldigt att anmäla detta till Riksbanken.

11.17 Register

Förslag: Riksbanken får föra separata register med hjälp av automatisk behandling över

1. uppräkningsföretag, och
2. personer som prövas med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet och lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag.

Registret enligt punkten 2 får innehålla namn, personnummer, samordningsnummer och adress samt uppgift om utfallet av prövningen.

Registret enligt punkten 2 får innehålla personuppgifter som anges i 13 och 21 §§ personuppgiftslagen (1998:204) om uppgifterna har inhämtats eller lämnats för prövning som avses i punkten.

Av den nya lagen bör framgå att Riksbanken får föra ett register över uppräkningsföretag, här benämnt *företagsregistret*. Trots att ordet ”får” används förutsätter utredningen att Riksbanken kommer att föra ett sådant register. Genom registret garanteras allmänheten rätt till information om vilka företag som har tillstånd att driva uppräkningsverksamhet och som därmed uppfyller de mest grundläggande kraven för att få driva sådan verksamhet.

Av den nya lagen bör också framgå att Riksbanken får föra ett register över personer som prövas med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet och lämplighet i övrigt för anställning i ett uppräkningsföretag, här benämnt *godkännanderegistret*. I avsnitt 11.11 har behandlats vilka personer det rör sig om.

Enligt 2 § personuppgiftslagen (PUL) gäller lagen, om det inte finns en avvikande bestämmelse i annan lag eller i förordning.

Av PUL – i första hand 13 § – följer att huvudregeln är att känsliga personuppgifter inte får behandlas i ett register. Med känsliga personuppgifter avses sådana som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa eller sexualliv. Enligt vad som anförts i avsnitt 11.11 är avsikten att Riksbanken ska få del av uppgifter från Säkerhetspolisen för prövningen med avseende på medborgerlig pålitlighet. Eftersom uppgifterna kan avslöja t.ex. politiska åsikter, kan

det inte uteslutas att Riksbanken kommer att behandla känsliga personuppgifter i den mening som avses i PUL i anslutning till godkännanderegistret. För att klargöra att detta kan vara i sin ordning bör det framgå av den nya lagen. I lagen bör vidare anges att registret får innehålla namn, personnummer, samordningsnummer och adress samt uppgift om utfallet av prövningen med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet och lämplighet i övrigt för anställning i ett uppräkningsföretag.

Som framgått gäller PUL i tillämpliga delar.

Enligt 9 § första stycket c PUL får personuppgifter samlas in bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Av avsnitten 11.11 och 11.12 framgår att Riksbanken ska göra den nyss nämnda prövningen minst en gång varje år och att myndigheten får återkalla ett godkännande under vissa förutsättningar. Det är svårt att se att Riksbanken skulle kunna hantera prövningen och därmed sammanhängande frågor på ett effektivt sätt utan att ha möjlighet att föra godkännanderegistret. Om Riksbanken väljer att ha ett sådant register, bör utgångspunkten dock vara att det ankommer på myndigheten att närmare precisera dess ändamål.

Tanken med att utredningen föreslår att Riksbanken ska få föra *separata* register är att den ska kunna föra ett företagsregister och ett godkännanderegister.

11.18 Tillsyn

Förslag: Riksbanken har tillsyn över uppräkningsföretag. Tillsynen omfattar att företagets verksamhet drivs enligt

1. den nya lagen, och
2. andra författningar som reglerar verksamheten.

Med hänsyn till vad som anförts i avsnitt 11.3 bör Riksbanken ansvara för tillsynen över uppräkningsföretag. Tillsynen bör omfatta att företagen driver uppräkningsverksamheten i enlighet med den nya lagen och i enlighet med andra författningar som reglerar verksamheten. Författningar utöver den nya lagen kan omfatta t.ex. associationsrättsliga bestämmelser.

11.19 Upplysningar och undersökningar

Förslag: Ett uppräkningsföretag ska lämna Riksbanken de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som myndigheten begär. Riksbanken får genomföra undersökning hos ett uppräkningsföretag. En sådan undersökning ska göras så snart det finns anledning till det, dock minst en gång varje år.

Om ett uppräkningsföretag ingår i en koncern ska de övriga företagen i koncernen lämna Riksbanken de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som myndigheten behöver för sin tillsyn över uppräkningsföretaget.

Den som har fått i uppdrag av ett uppräkningsföretag att utföra visst arbete eller upprätthålla vissa operativa funktioner ska lämna Riksbanken de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som myndigheten begär. Riksbanken får genomföra undersökning hos uppdragstagaren, om det behövs för tillsynen över uppräkningsföretaget.

Med utgångspunkt i vad som gäller för banker och kreditmarknadsföretag enligt 13 kap. 3–6 §§ LBF bör ett uppräkningsföretag vara skyldigt att lämna Riksbanken de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som myndigheten begär. Riksbanken bör ha rätt att genomföra undersökning på plats hos ett uppräkningsföretag, om det behövs för tillsynen av det. En sådan undersökning syftar till att studera bl.a. rutiner och genom den kan Riksbanken inspektera alla aspekter av företagets verksamhet som myndigheten har tillsyn över. Det bör åligga Riksbanken att genomföra platsundersökning minst en gång varje år, eftersom uppräkningsverksamhet till stor del rör fysisk hantering av en stor mängd sedlar och mynt. En liknande skyldighet gäller för de länsstyrelser som utövar tillsyn enligt 10 § bevakningslagen.

Om ett uppräkningsföretag ingår i en koncern bör de övriga företagen i koncernen vara skyldiga att lämna Riksbanken de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som myndigheten behöver för sin tillsyn över uppräkningsföretaget.

Har någon fått i uppdrag av ett uppräkningsföretag att utföra visst arbete eller vissa operativa funktioner bör Riksbanken få

genomföra undersökning hos uppdragstagaren, om det behövs för tillsynen över uppräkningsföretaget. Uppdragstagaren bör vara skyldig att lämna Riksbanken de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som myndigheten begär.

11.20 Grundläggande bestämmelse om ingripanden

Förslag: Om ett uppräkningsföretag åsidosätter sina skyldigheter enligt den nya lagen eller andra författningar som reglerar företagets verksamhet, ska Riksbanken ingripa. Riksbanken ska då utfärda ett föreläggande att inom viss tid begränsa verksamheten, minska riskerna i den eller vidta någon annan åtgärd för att komma till rätta med situationen, ett förbud att verkställa beslut eller en anmärkning. Om överträdelsen är allvarlig ska företagets tillstånd återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas. Riksbanken får avstå från ingripande om en överträdelse är ringa eller ursäktlig, om företaget gör rättelse eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot företaget och dessa åtgärder bedöms tillräckliga.

Tillsynsansvaret bör innebära att Riksbanken ska ingripa om ett uppräkningsföretag åsidosätter sina skyldigheter enligt den nya lagen eller andra författningar som reglerar dess verksamhet. Riksbanken bör kunna förelägga företaget att inom viss tid begränsa verksamheten, minska riskerna i den eller vidta någon annan åtgärd för att komma till rätta med situationen. Vidare bör Riksbanken kunna utfärda en anmärkning eller ett förbud mot att verkställa ett av uppräkningsföretaget fattat beslut. Om överträdelsen är allvarlig bör Riksbanken återkalla företagets tillstånd eller, om det är tillräckligt, meddela en varning. Riksbanken bör emellertid ha möjlighet att avstå från ingripande om en överträdelse är ringa eller ursäktlig, om företaget gör rättelse eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot företaget som bedöms tillräckliga. Ett exempel på en överträdelse som skulle kunna anses som ringa eller ursäktlig är om ett uppräkningsföretag i något enstaka fall inte har återredovisat i rätt tid (jfr avsnitt 11.14.1).

Riksbanken får således tillgång till en mängd åtgärder och den kan välja det slags ingripande som är mest ändamålsenligt i den aktuella situationen.

11.21 Ingripande när personer i ledande ställning inte uppfyller kvalifikationskraven

Förslag: När ett uppräkningsföretag får kännedom om att förändringar har skett i dess ägar- eller ledningskrets ska företaget genast anmäla förändringen till Riksbanken. En juridisk person med ett kvalificerat innehav i företaget ska genast anmäla ändringar av vilka som ingår i dess ledning till Riksbanken. När en anmälan kommer in, och därutöver minst en gång varje år, ska Riksbanken kontrollera att det inte finns någon i den aktuella kretsen som i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

Om verksamheten drivs av en fysisk person och om villkoret inte är uppfyllt, får Riksbanken återkalla uppräkningsföretagets tillstånd. Om verksamheten drivs av en juridisk person och om villkoret inte är uppfyllt, får Riksbanken förelägga den juridiska personen att inom viss tid göra rättelse. Om rättelse inte görs får myndigheten återkalla uppräkningsföretagets tillstånd. Om någon med ett kvalificerat innehav i uppräkningsföretaget inte uppfyller villkoret, får Riksbanken förelägga innehavaren att avyttra så stor del av aktierna eller andelarna att innehavet där- efter inte är kvalificerat eller, om innehavaren är en juridisk person, att byta ut den i dess ledning diskvalificerade personen.

Enligt vad utredningen föreslår i avsnitt 11.10 ska den som i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet inte få driva uppräkningsverksamhet. För en juridisk person föreslås förbudet gälla den som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller ingår i dess ledning. Det bör åligga ett uppräkningsföretag som får kännedom om att förändringar har skett i dess ägar- eller ledningskrets att genast anmäla förändringen till Riksbanken. Vidare bör en juridisk person med ett kvalificerat innehav i företaget vara skyldig att genast anmäla ändringar av vilka

som ingår i dess ledning till Riksbanken. En bestämmelse med motsvarande innehåll finns i 3 § lagen om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet.

När en anmälan kommer in bör det åligga Riksbanken att kontrollera att den som avses inte är diskvalificerad på grund av allvarlig brottslighet eller annan misskötsamhet. I fråga om bedömningen kan hänvisas till avsnitt 11.10. Vidare bör Riksbanken vara skyldig att därutöver kontrollera den befintliga ägar- eller ledningskretsen minst en gång varje år. Det innebär att det faktum att t.ex. en ny ägare har prövats under året till följd av en anmälan om ändring i ägarkretsen inte fritar Riksbanken från att årligen kontrollera samtliga i ägar- eller ledningskretsen. I ordet ”minst” ligger att Riksbanken bör göra ytterligare kontroller, om den blir uppmärksam på något missförhållande. Skyldigheten omfattar emellertid kontroll endast en gång varje år.

Om Riksbanken finner att en fysisk person som driver uppräkningsverksamhet är diskvalificerad, bör myndigheten ha möjlighet att utan vidare åtgärder återkalla uppräkningsföretagets tillstånd. För det fall verksamheten i stället drivs av en juridisk person bör Riksbanken kunna förelägga den juridiska personen att inom viss tid göra rättelse och därefter – om rättelse inte görs – återkalla tillståndet. I detta sammanhang bör understrykas att ett föreläggande om att göra rättelse i praktiken innebär att företaget måste byta ut den berörda personen, eftersom det som nu anförts om juridiska personer endast gäller den situationen att någon i företagets ledning är diskvalificerad. När det gäller kvalificerade innehavare bör Riksbanken ha möjlighet att förelägga innehavaren att avyttra sina aktier eller andelar på visst sätt eller – om innehavaren är en juridisk person – att byta ut den i dess ledning berörda personen. När bristen finns hos en kvalificerad innehavare kan Riksbanken alltså inte förelägga uppräkningsföretaget att upphöra med verksamheten. Den enda ytterligare sanktion som kan tas till mot en kvalificerad innehavare är att förena föreläggandet med vite (jfr prop. 2002/03:139, s. 601 f.).

En bestämmelse som motsvarar utredningens förslag i detta avsnitt finns i 9 § lagen om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet.

11.22 Återkallelse av tillstånd av andra skäl än misskötsamhet

Förslag: Riksbanken ska återkalla ett uppräkningsföretags tillstånd om företaget

1. har fått tillståndet genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat otillbörligt sätt,
2. inte inom ett år från det tillstånd beviljades har börjat driva sådan verksamhet som tillståndet avser,
3. under en sammanhängande tid av sex månader inte har drivit sådan verksamhet som tillståndet avser,
4. har förklarat sig avstå från tillståndet,
5. har överlätit hela sin verksamhet, eller
6. har försatts i konkurs eller om beslut har fattats om att företaget ska tvångslikvideras.

I fall som avses i 1–3 får Riksbanken i stället, om det är tillräckligt, meddela varning.

På senare tid har i vissa lagar på det finansiella området förts in en bestämmelse om återkallelse av tillstånd när företaget har fått det genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat otillbörligt sätt, se t.ex. 25 kap. 5 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden och 8 kap. 11 § betaltjänstlagen. Motsvarande bestämmelse bör finnas för uppräkningsföretag. För att återkallelse ska komma i fråga på denna grund ska de oriktiga uppgifterna ha varit av sådan art att det kan befaras att de har påverkat beslutet att ge företaget tillstånd. Bestämmelsen bör inte vara tillämplig i de fall då oriktiga eller felaktiga uppgifter visserligen lämnats i ett ansökningsärende men dessa inte har varit relevanta för beslutet att ge tillstånd. Sådana uppgifter kan avse rena felskrivningar som inte materiellt påverkat tillståndsbeslutet.

Med hänsyn till vad som gäller på det finansiella området bör ett tillstånd att driva uppräkningsverksamhet återkallas om det inte har utnyttjats under viss tid eller om uppräkningsföretaget har förklarat sig avstå från tillståndet. Tillståndet bör återkallas om verksamheten inte har påbörjats inom ett år eller inte har drivits under en sammanhängande period om sex månader (jfr t.ex. 15 kap. 3 §

första stycket 2, 3 och 5 LBF). Om det i ett enskilt fall framstår som motiverat att ge företaget ytterligare en möjlighet att komma igång med verksamheten, är det rimligt att Riksbanken i stället för att återkalla tillståndet kan meddela varning.

Till följd av EU-rättsliga krav har för kreditinstitut och försäkringsföretag införts bestämmelser om att ett tillstånd ska återkallas när företaget har försatts i konkurs eller när beslut om tvångslikvidation har fattats (se t.ex. 15 kap. 3 § första stycket 6 LBF och prop. 2005/06:37, s. 43 f.). En motsvarande bestämmelse har införts också i 8 kap. 11 § betaltjänstlagen. På nämnda områden finns också bestämmelser om att tillståndet ska återkallas om verksamheten har överlåtit till annan (se t.ex. 15 kap. 3 § första stycket 4 LBF). Det framstår som lämpligt att återkallelse av tillstånd sker i motsvarande situationer även när det gäller uppräkningsföretag.

11.23 Avveckling av verksamheten

Förslag: Om tillståndet att driva uppräkningsverksamhet återkallas, får Riksbanken besluta om hur avvecklingen av verksamheten ska ske. Ett beslut om återkallelse får förenas med förbud att fortsätta verksamheten.

I lagar på det finansiella området förekommer bestämmelser om att Finansinspektionen i samband med återkallelse av tillstånd får besluta om hur avvecklingen av verksamheten ska ske eller förbjuda fortsatt verksamhet (se t.ex. 15 kap. 4 § LBF och 8 kap. 12 § betaltjänstlagen). Anvisningar om hur rörelsen ska avvecklas kan alltså ges i samband med beslutet om återkallelse. En bestämmelse av motsvarande slag bör tas in i den föreslagna lagen.

Ett förbud mot fortsatt verksamhet kan förenas med vite enligt det förslag som lämnas i avsnitt 11.29.

11.24 Sanktionsavgift

Förslag: Om ett uppräkningsföretag har fått en anmärkning eller en varning, får Riksbanken besluta att företaget ska betala en sanktionsavgift. Avgiften tillfaller staten. Sanktionsavgiften ska uppgå till lägst 5 000 kronor och högst 50 miljoner kronor.

Avgiften får inte överstiga tio procent av företagets omsättning det närmast föregående räkenskapsåret. Om överträdelsen har skett under företagets första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får omsättningen uppskattas. För ett företag som driver också annan verksamhet än den tillståndspliktiga enligt den nya lagen ska omsättningen avse endast uppräkningsverksamheten. När sanktionsavgiftens storlek beslutas, ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig den överträdelse är som föranlett anmärkningen eller varningen och till hur länge överträdelsen pågått.

En anmärkning eller en varning är ofta inte en tillräcklig sanktion vid en regelöverträdelse. För att det ska vara kännbart för den som har överträtt de regler som gäller för verksamheten bör en anmärkning eller en varning få förenas med en ekonomisk sanktion. Bestämmelser om sanktionsavgifter avseende finansiella företag som på grund av regelöverträdelser har fått anmärkning eller varning finns i vissa lagar på det finansiella området som gäller tillståndspliktig verksamhet (se t.ex. 15 kap. 7–9 §§ LBF). Enligt dessa lagar kan sanktionsavgiften uppgå till högst 50 miljoner kronor. Motsvarande bestämmelser om sanktionsavgift bör tas in i den nya lagen. Det saknas anledning att avvika från de avgiftsnivåer som gäller på det finansiella området, särskilt som det vid påförandet av avgiften bör tas hänsyn till uppräkningsföretagets omsättning. En sanktionsavgift bör därför kunna bestämmas till lägst 5 000 kronor och högst 50 miljoner kronor. Avgiften bör dock inte få överstiga tio procent av företagets omsättning det närmast föregående räkenskapsåret. Om överträdelsen har skett under det första verksamhetsåret eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, bör omsättningen få uppskattas. Eftersom ett uppräkningsföretag kan tänkas driva olika typer av verksamhet, bör omsättningen i sådana fall avse endast uppräkningsverksamheten. I likhet med vad som gäller på andra områden bör i den nya lagen anges att det vid sanktionsavgiftens bestämmande ska tas särskild hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är och till hur länge den har pågått.

11.25 Förseningsavgift

Förslag: Om ett uppräkningsföretag inte i tid lämnar Riksbanken de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som myndigheten begär, får Riksbanken besluta att företaget ska betala en förseningsavgift på högst 100 000 kronor. Avgiften tillfaller staten. Detsamma gäller om företaget inte i tid lämnar de upplysningar som följer av ett villkor för dess tillstånd att driva uppräkningsverksamhet.

Av avsnitten 11.19 och 11.8 framgår följande. Det bör åligga ett uppräkningsföretag att lämna Riksbanken de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som myndigheten begär. Vidare bör Riksbanken få ställa krav på ett sådant företag genom att när som helst besluta villkor som behövs för att trygga dess uppräkningsverksamhet. Av det sistnämnda avsnittet följer att ett villkor kan avse att företaget ska lämna information, i form av t.ex. riskanalyser.

Det är givetvis viktigt att information av det angivna slaget lämnas i tid. Ett system med förseningsavgifter blir administrativt mer lätthanterligt för Riksbanken än att regelmässigt tillgripa vitesföreläggande (jfr prop. 2002/03:139, s. 388). Förseningsavgiften bör få uppgå till högst 100 000 kronor. Avgiften bör tillfalla staten.

11.26 Betalning av sanktions- eller förseningsavgift

Förslag: Sanktions- eller förseningsavgift ska betalas till Riksbanken inom trettio dagar efter det att beslutet om den har vunnit laga kraft eller den längre tid som anges i beslutet. Riksbankens beslut om sanktions- eller förseningsavgift får verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser, om avgiften inte har betalats inom den tid som anges i beslutet. Om sanktions- eller förseningsavgiften inte betalas i tid, ska Riksbanken lämna den obetalda avgiften för indrivning. En sanktions- eller förseningsavgift faller bort i den utsträckning verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet att ta ut avgiften vann laga kraft.

Beträffande verkställighet av ett beslut om sanktions- eller förseningsavgift bör motsvarande regler gälla enligt den nya lagen som för verkställighet enligt LBF (15 kap. 11–14 §§) och betaltjänstlagen (8 kap. 18–20 §§). En sanktions- eller förseningsavgift ska således betalas inom trettio dagar efter det att beslutet vunnit laga kraft eller den längre tid som anges i beslutet. För det fall betalning inte sker inom föreskriven tid, ska Riksbanken lämna den obetalda avgiften för indrivning. Riksbankens beslut får då verkställas utan föregående dom eller utslag. En avgift som har beslutats bör falla bort om verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet att ta ut avgiften vunnit laga kraft.

11.27 Ingripande mot den som saknar tillstånd

Förslag: Om någon driver verksamhet enligt den nya lagen utan att vara berättigad till det, ska Riksbanken förelägga denne att upphöra med verksamheten. Riksbanken får besluta hur avvecklingen av verksamheten ska ske. Om det är osäkert om lagen är tillämplig på viss verksamhet, får Riksbanken förelägga den som driver verksamheten att lämna de upplysningar om verksamheten som myndigheten behöver för att bedöma frågan.

Enligt vad som anförts i avsnitt 11.6 anser utredningen att verksamhet som omfattas av den nya lagen bör få drivas endast efter tillstånd av Riksbanken. Av betydelse för ställningstagandet är att brister i sådan verksamhet kan medföra betydande störningar i landets kontantförsörjning med svåra följder för t.ex. bankerna, handeln och privatpersoner. Tillståndskravet förutsätter att det är möjligt att stoppa den som driver verksamhet enligt den nya lagen utan att vara berättigad till det, dvs. fall där tillstånd krävs men inte sökts eller erhållits. I sådana situationer bör Riksbanken kunna förelägga den aktuella aktören att upphöra med och avveckla verksamheten (jfr t.ex. 15 kap. 18 § LBF). Vidare bör Riksbanken ha möjlighet att begära in upplysningar om verksamheten i syfte att bedöma om den är tillståndspliktig. I samband med beslut om upphörande av verksamheten bör Riksbanken dessutom ha möjlighet att besluta om hur avvecklingen ska gå till. Ett ingripande i form av ett avvecklingsbeslut får emellertid stora konsekvenser inte bara för den berörda aktören utan också för dennes kunder och andra.

Riksbankens anvisningar om hur aktörens verksamhet ska avvecklas bör därför ges med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Avslutningsvis bör framhållas att uttrycket ”utan att vara berättigad till det” används, eftersom det i vissa fall är tillåtet att driva uppräkningsverksamhet i avsaknad av tillstånd (jfr avsnitt 11.5.2).

11.28 Redovisning och revision

Förslag: Uppräkningsföretag ska avsluta bokföringen med en årsredovisning och offentliggöra denna. Årsredovisningen ska vara föremål för revision.

Den nya lagen ger vidare Riksbanken rätt att utse revisorer att revidera uppräkningsföretag. Slutligen ska både en revisor och en särskild granskare ha viss rapporteringsskyldighet till Riksbanken.

Ett sätt att säkra kvaliteten i den verksamhet som bedrivs i olika företag är att uppställa krav på att företagen ska upprätta, och i en årsredovisning offentliggöra, information om företagets ekonomiska resultat och ställning samt företagets förvaltning och låta denna vara föremål för revision. Det är utredningens uppfattning att tilltron till de företag som bedriver uppräkningsverksamhet stärks om sådana krav ställs på samtliga dessa företag. Eftersom utredningen valt att inte begränsa möjligheten att bedriva uppräkningsverksamhet till vissa företagsformer är det angeläget att samtliga sådana företag täcks av kraven på redovisning och revision.

11.28.1 Redovisning

Bestämmelser om upprättande av årsredovisning återfinns bl.a. i årsredovisningslagen (1995:1554).¹ Den lagen är tillämplig på sådana företag som är bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen (1999:1078), dvs. de flesta juridiska personer och näringsdrivande fysiska personer, och som enligt 6 kap. 1 § den lagen är skyldiga att

¹ För kreditinstitut finns motsvarande regler i lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepapperbolag.

avsluta bokföringen med en årsredovisning. Skyldigheten att upprätta årsredovisning åvilar bl.a. följande företag.²

- aktiebolag,
- ekonomiska föreningar,
- handelsbolag i vilka en eller flera juridiska personer är delägare,
- företag som omfattas av lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och
- vissa stiftelser som är bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen samt,
- företag som uppfyller mer än ett av följande villkor:
 - a) medelantalet anställda i företaget har under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 50,
 - b) företagets redovisade balansomslutning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 40 miljoner kronor,
 - c) företagets redovisade nettoomsättning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 80 miljoner kronor, samt
- företag som är moderföretag i en koncern som möter motsvarande krav.

Det kan inte uteslutas att uppräkningsverksamhet kan komma att bedrivas även av företag som i och för sig är bokföringsskyldiga men inte skyldiga att upprätta årsredovisning enligt vad som sägs ovan. I syfte att göra kraven på upprättande av årsredovisning heltäckande föreslår utredningen därför att det i bokföringslagen klargörs att samtliga företag som omfattas av den nya lagen om uppräkningsverksamhet är skyldiga att upprätta och offentliggöra en årsredovisning enligt de krav som ställs i årsredovisningslagen.

² Med företag avses enligt 1 kap. 2 § bokföringslagen en fysisk eller juridisk person som är bokföringsskyldig enligt den lagen. Juridiska personer är som huvudregel bokföringsskyldiga och detsamma gäller för fysiska personer som bedriver näringsverksamhet (se 2 kap. 1–6 §§ bokföringslagen).

11.28.2 Revision

Allmänt om revision av uppräkningsföretag

Utredningen har valt att föreslå att samtliga uppräkningsföretag ska vara skyldiga att upprätta och offentliggöra en årsredovisning. För att upprätthålla tilltron till denna finansiella information bör årsredovisningen också granskas av en auktoriserad eller godkänd (nedan kvalificerad) revisor, jfr NJA 1998 s. 734.

Krav på revision finns såvitt gäller här aktuella företag i aktiebolagslagen (2005:551), lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar och i revisionslagen (1999:1079). I samtliga dessa lagar finns det begränsningar rörande vilka företag som är skyldiga att revideras av en kvalificerad revisor. För att uppnå ett heltäckande krav på revision krävs därför att det införs krav på revision av samtliga uppräkningsföretag. Det ska därför i den nya lagen införas krav på att samtliga uppräkningsföretag ska vara föremål för revision.

Det skyddsyrkte som den av utredningen föreslagna regleringen har innebär att det finns skäl att ställa stränga krav på revisorernas kompetens. Ett grundläggande krav är att revisorerna ska ha den insikt i och erfarenhet av redovisning och ekonomiska förhållanden som med hänsyn till arten och omfattningen av det reviderade företagets verksamhet fordras för att fullgöra uppdraget (t.ex. 9 kap. 11 § aktiebolagslagen, 8 kap. 3 § lagen om ekonomiska föreningar och 12 § revisionslagen). Såväl lagen om ekonomiska föreningar som revisionslagen tillåter i vissa fall andra än kvalificerade revisorer att utföra revisionen i vissa företag. Det är enligt utredningens uppfattning inte en lämplig ordning när det gäller uppräkningsföretag. Utredningen föreslår därför att endast kvalificerade revisorer ska få revidera uppräkningsföretag. Minst en av dessa ska vara auktoriserad revisor.

Det ska även vara möjligt att välja ett registrerat revisionsbolag. I sådant fall ska den huvudansvariga revisorn – jfr 17 § revisorslagen (2001:883) – uppfylla de angivna kompetenskraven.

En revision ska genomföras utifrån de krav som god revisionsstandard ställer. Det innebär att revisorn ska planera, granska och rapportera utifrån denna standard. I Sverige innebär detta ett krav på att följa de internationella standarderna International Standards on Auditing (ISA). Dessa standarder kompletteras dessutom av vissa specifika svenska krav, såsom kravet på förvaltningsrevision (se t.ex. 9 kap. 3 och 33 §§ aktiebolagslagen).

En fråga är om det finns skäl att inom ramen för de specifika svenska krav som ställs på revisionens innehåll ställa ytterligare krav på revisionen av uppräkningsföretag. Utredningen har valt att inte låta uppräkningsbolagen utgöra företag av allmänt intresse (se avsnitt 2.6 ovan). Det bör dock uppmärksammas att noterade bolag och finansiella företag blir sådana med "automatik". Det har inte heller i övrigt framkommit skäl att föreslå ytterligare krav på revisionens innehåll generellt för dessa företag. De närmare kraven på innehållet i revisionen får fastställas genom en utveckling av god revisionssed och i samband med det pågående arbetet med en översyn av reglerna på revisorsområdet. I stället har utredningen valt att föreslå en rätt för Riksbanken att utse en särskild revisor att jämte uppräkningsföretagets ordinarie revisorer granska företaget. Utredningen föreslår också att Riksbanken ska utfärda instruktioner för den granskning som de av myndigheten förordnade revisorerna ska genomföra (se nästkommande avsnitt).

Av Riksbanken förordnade revisorer

Som framgått i föregående avsnitt har utredningen valt att inte utvidga innehållet i uppdraget för de av företagen utsedda revisorerna. Det kan dock inte uteslutas att det finns behov att i vissa situationer låta en kvalificerad revisor säkra kvaliteten i det av företagets revisorer utförda arbetet eller att genomföra ytterligare granskningsåtgärder. Utredningen har därför valt att föreslå att Riksbanken ska ha rätt att utse en eller flera revisorer att tillsammans med uppräkningsföretagets revisorer genomföra revisionen av företaget. De revisorer som Riksbanken förordnar får till uppgift att tillsammans med de övriga revisorerna delta i granskningen av bolagets räkenskaper och årsredovisning samt av styrelsens och verkställande direktörens förvaltning.

För att denna tillkommande granskning ska kunna anpassas till det tillsynsbehov som Riksbanken har föreslår utredningen en skyldighet för Riksbanken att i samband med förordnandet av revisorer utfärda instruktioner för denna granskning. Riksbanken ska utfärda de instruktioner som från en tillsynssynpunkt är ändamålsenliga med hänsyn till omständigheterna i det konkreta fallet. Härigenom ges Riksbanken en möjlighet att säkra att myndigheten i sin egenskap av tillsynsmyndighet kan få tillgång till information som är anpassad till det behov som finns för att säkra en effektiv

tillsyn över det enskilda uppräkningsföretaget. Samtidigt begränsas denna typ av utökad granskning till de situationer där Riksbanken finner det särskilt påkallat att utöka granskningsinsatsen. På så sätt begränsas de ytterligare pålagor för uppräkningsföretagen som förslaget i denna del innebär.

En av Riksbanken utsedd revisor ska vid fullgörandet av revisionsuppdraget inta en i förhållande till myndigheten oberoende ställning. Samtidigt är han eller hon skyldig att följa de instruktioner som meddelas av Riksbanken. Underlåter en av Riksbanken förordnad revisor att följa dessa instruktioner kan han eller hon bli föremål för disciplinärt ingripande från Revisorsnämndens sida.

För de av Riksbanken utsedda revisorerna ska myndigheten bestämma arvudet som sedan betalas av det granskade företaget. Arvudet ska utgöra ett skäligt arvode i förhållande till revisorns arbetsinsats.

Särskild rapportering till Riksbanken

En effektiv tillsyn över uppräkningsföretagen kräver att Riksbanken har tillräckliga förutsättningar för att genomföra sin tillsynsuppgift. Detta innebär bl.a. att myndigheten ska ha tillämplig kunskap om de företag som är föremål för tillsyn och den verksamhet som bedrivs i dessa. Denna kunskap kan införskaffas t.ex. genom att Riksbanken *periodiskt* vidtar granskningsåtgärder baserade på en likaledes periodisk rapporteringsskyldighet för de företag som står under tillsyn. Men detta är inte alltid tillräckligt. Det är enligt utredningen väl så angeläget att Riksbanken snabbt får tillgång till information om händelser eller omständigheter som mer omedelbart påverkar verksamheten i ett uppräkningsföretag, s.k. *händelse driven rapportering*.

Utredningen har därför funnit skäl att i den föreslagna lagen om uppräkningsverksamhet införa bestämmelser motsvarande de som i dag gäller enligt bl.a. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, som ålägger revisorer en viss rapporteringsskyldighet gentemot Finansinspektionen. Skyldigheten gäller inte bara de av företaget utsedda revisorerna utan också de av Riksbanken förordnade.

En revisor i ett uppräkningsföretag ska omgående till Riksbanken rapportera om han eller hon vid fullgörandet av sitt uppdrag i ett uppräkningsföretag får kännedom om förhållanden som kan utgöra en väsentlig överträdelse av de författningar som

reglerar företagets verksamhet, kan påverka företagets fortsatta drift negativt eller kan leda till att revisorn avstyrker att balansräkningen eller resultaträkningen fastställs eller leder till anmärkning.

Skyldigheten att rapportera till Riksbanken kan uppkomma endast p.g.a. förhållanden som revisorn får kännedom om vid *fullgörande av sitt uppdrag*. Det är alltså omfattningen av revisorns uppdrag som utgör avgränsningen för plikten att rapportera.

När det gäller uppgifter som revisor får del av genom uppdrag i moderföretag eller dotterföretag eller företag som har en likartad förbindelse med ett uppräkningsföretag utlöses en motsvarande rapporteringsplikt.

Vad som sagts om revisorer gäller också för s.k. särskilda granskare som kan förordnas enligt 10 kap. aktiebolagslagen, och 8 kap. lagen om ekonomiska föreningar. På samma sätt som när det gäller revisoreernas rapporteringsplikt begränsas en särskild granskares rapporteringsplikt av hans eller hennes uppdrag.

11.29 Vite

Förslag: Om Riksbanken meddelar föreläggande eller förbud enligt den nya lagen, får myndigheten förena föreläggandet eller förbudet med vite.

Riksbanken bör få förena förelägganden eller förbud enligt den föreslagna lagen med vite, eftersom det behövs för att dessa ska vara effektiva. I enlighet med allmänna regler får Riksbanken ansöka vid förvaltningsrätt om att ett beslutat vite ska dömas ut (se lagen [1985:206] om viten).

11.30 Avgifter till Riksbanken

Förslag: Uppräkningsföretag ska bekosta Riksbankens verksamhet enligt den nya lagen med avgifter. Riksbanken får ta ut avgifter för prövning av ansökningar och anmälningar samt för tillsyn enligt lagen.

Med utgångspunkt i vad som gäller på det finansiella området bör uppräkningsföretag bekosta Riksbankens verksamhet enligt den föreslagna lagen med avgifter. Vidare bör Riksbanken få ta ut avgifter för prövning av ansökningar och anmälningar enligt lagen (jfr t.ex. avsnitten 11.6 och 11.21).

Utredningen återkommer till frågan om avgifter i nästa avsnitt.

11.31 Bemyndiganden

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. hur kravet på sundhet kan uppfyllas, och
2. avgifter.

Med LBF som förebild föreslår utredningen ett krav som innebär att det åligger ett uppräkningsföretag att driva uppräkningsverksamheten på ett sätt som är sunt (se avsnitt 11.15). Regleringen i LBF (6 kap. 4 § jämförd med 16 kap. 1 § första stycket 3) är sådan att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka åtgärder ett kreditinstitut ska vidta för att uppfylla kravet på sundhet i den lagen. Med hänsyn till detta framstår det som lämpligt att ett liknande bemyndigande tas in i den nya lagen.

Enligt 8 kap. 1 § RF meddelar regeringen föreskrifter genom förordning.

Av avsnitt 11.4 följer att det kan förhålla sig på det sättet att en förordning till den nya lagen får innehålla offentlighetsrättsliga föreskrifter men inte verkställighetsföreskrifter. Utredningen är dock av uppfattningen att ett bemyndigande av det aktuella slaget skulle avse endast offentlighetsrättsliga föreskrifter. Av betydelse för bedömningen är bl.a. att kravet på sundhet är så allmänt hållet att föreskrifter som preciserar det knappast kan anses vara av verkställighetskaraktär i den mening som avses i 8 kap. 7 § första stycket 1 RF (jfr prop. 1987/88:3, s. 67, 73 och 194 f.). Mot denna bakgrund förslår utredningen ett bemyndigande i den nya lagen av innebörden att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur ett uppräkningsföretag kan uppfylla det nyss nämnda kravet på sundhet.

Med motsvarande resonemang bör det vara möjligt att låta bemyndigandet avse också sådana avgifter som behandlats i avsnitt 11.30. På det finansiella området är det vanligt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter (se t.ex. 13 kap. 6 § jämförd med 16 kap. 1 § första stycket 6 LBF). Ett bemyndigande av motsvarande slag bör därför finnas i den nya lagen.

Avslutningsvis bör framhållas att det skulle kunna vara värdefullt om bemyndigandet avsåg även de bestämmelser om register som utredningen föreslår (se avsnitt 11.17 och jfr vad som gäller enligt t.ex. 8 kap. 5 § betaltjänstlagen och 1–4 §§ förordningen [2010:1008] om betaltjänster). Utredningen bedömer emellertid att bemyndigandet i den delen skulle röra verkställighetsföreskrifter, varför något förslag i den delen inte lämnas.

11.32 Överklagande

Förslag: Riksbankens beslut enligt den nya lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Ett beslut att förelägga någon att lämna upplysningar för att kunna bedöma om viss verksamhet är tillståndspliktig får dock inte överklagas.

Riksbanken får bestämma att ett beslut om förbud, föreläggande eller återkallelse ska gälla omedelbart.

På det finansiella området är det i vanliga fall så att de beslut som Finansinspektionen meddelar får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, med krav på prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätt. Motsvarande bör gälla enligt den nya lagen. I likhet med vad som föreskrivs i t.ex. 17 kap. 1 § LBF bör överklaganderätten dock inte omfatta ett föreläggande om att lämna upplysningar om viss verksamhet för att Riksbanken ska kunna bedöma om verksamheten i fråga är tillståndspliktig enligt den nya lagen. Vidare bör Riksbanken få bestämma att beslut om förbud, föreläggande eller återkallelse ska gälla omedelbart.

12 Sekretessfrågor

Förslag: Sekretess ska gälla hos statliga myndigheter för uppgifter som rör kontanthantering i riket, om det kan antas att det skadar landets försörjning av kontanter eller på ett sätt försvårar kontanthantering om uppgiften röjs. Vidare ska absolut sekretess gälla i ärenden enligt lagen om viss uppräkningsverksamhet för uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden.

12.1 Riksbanken

Enbart det förhållandet att Riksbanken nu föreslås få ett tydligare ansvar för kontanthantering i landet innebär inte med nödvändighet att Riksbanken kommer att få tillgång till en mängd information som den inte redan har tillgång till. Samtidigt är det viktigt att de uppgifter som i dag innehas eller behandlas av Riksbanken och som rör den samhällsviktiga kontanthantering är föremål för visst skydd. Utredningens förslag innebär också en utvidgad skyldighet för Riksbanken att bl.a. följa utvecklingen på kontanthanteringsområdet och rapportera om denna till riksdagens finansutskott (se avsnitt 10.5). Att Riksbanken i detta sammanhang har möjlighet att samla i en mängd uppgifter om kontanthantering och detta utan att uppgifterna alltid blir offentliga är viktigt. Inte minst säkerhets- och konkurrensskäl talar med styrka för att uppgifterna måste förbli sekretessbelagda. Uppgifterna behöver samtidigt samlas för att rapporteringen till riksdagen ska bli så korrekt som möjligt.

Av intresse är att det enligt 18 kap. 8 § 2 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess för uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs och åtgärden avser tillverkning, förvaring, utlämning eller transporter av pengar eller andra värdeföremål.

Sekretess gäller vidare för uppgifter om en myndighets risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer, planering och förberedelser inför sådana situationer eller hantering av sådana situationer, om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften röjs (18 kap. 13 §).

En del av de uppgifter som kan hänföras till kontanthanteringsområdet är således redan föremål för sekretess, låt vara att skyddet är långt ifrån heltäckande. Fråga uppkommer då om hur sekretesskyddet lämpligen bör utformas eller kompletteras.

I 16 kap. OSL finns bestämmelser till skydd för rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik. 1 § anger att det hos bl.a. Riksbanken gäller sekretess för sådana uppgifter, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas om uppgiften röjs. Sekretessen avses främst gälla uppgifter som rör räntebeslut, köp och försäljning av obligationer, planering av kontrollåtgärder, tillstånd till obligationsemissioner, fastställande av likviditetes- och kassakvoter samt upptagande av lån, särskilt på den internationella marknaden. Bestämmelsen omfattar således inte uppgifter som rör kontanthantering i landet.

Enligt utredningens uppfattning bör det område som skyddas av kontanthanteringssekretess täcka alla de verksamheter som rör kontanthantering i riket, alltså inte bara rent säkerhetsmässiga företeelser utan också åtgärder som rör t.ex. kontantförsörjning, distribution, planering och logistik. Kort sagt, alla de delar i kontanthantering som behövs för att trygga och säkra denna viktiga samhällsfunktion. 16 kap. 1 § OSL bör därför kompletteras med en bestämmelse med sådan innebörd. Sekretess bör gälla hos alla statliga myndigheter som har tillgång till uppgifter av detta slag. Sekretessen täcker ett vitt verksamhetsområde och skilda företeelser. Det är därför viktigt att sekretessen inte leder till ett onödigt hemlighållande. Kontanthanteringssekretessen bör därför gälla med ett s.k. rakt skaderekvisit, dvs. det råder en presumtion för offentlighet. Detta leder också till att samhällets åtgärder för en säker kontanthantering inte undandras offentlighet annat än då det verkligen är påkallat.

Noteras bör att enligt 31 kap. 1 § OSL gäller sekretess i Riksbankens kassarörelse, valutahandel, in- och utlåningsrörelse, betalningsutjämning samt handel med värdepapper eller med rättigheter och skyldigheter som anknyter till sådana tillgångar för uppgift om enskilda ekonomiska förhållanden. Sekretess gäller vidare hos Riksbanken i ärenden enligt valutareglering och betalningar till och

från utlandet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

Enligt förarbetena anges att till den verksamhet som omfattas av paragrafen hör bl.a. hanteringen av sedlar och mynt, köp och försäljning av utländsk valuta, förvaltning av valutareserven, in- och utlåning från respektive till staten, banker m.fl. samt värdepapperstransaktioner (Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen. En kommentar, Norstedts 2010, 31:1:1).

Enligt utredningens bedömning tar reglerna om sekretess avseende hanteringen av sedlar och mynt främst sikte på Riksbankens egen hantering av kontanter. Sekretessens räckvidd enligt 31 kap. 1 § OSL är således starkt begränsad när det gäller uppgifter rörande kontanthanteringen i ett vidare perspektiv.

Den lag om viss uppräkningsverksamhet som nu föreslås innebär bl.a. att det ankommer på Riksbanken att pröva den som hos ett uppräkningsföretag ägnar sig åt uppräkningsverksamhet (se avsnitt 11.11). Krav på godkännande gäller också den som ingår i ledningen i en juridisk person med tillstånd enligt lagen. Även i övrigt kan Riksbanken i ärenden enligt uppräkningslagen komma att få tillgång till uppgifter som rör enskilds personliga och ekonomiska förhållanden. Inom detta begränsade tillämpningsområde finns inget bärande skäl till att sådana uppgifter ska vara offentliga. Eftersom inte heller den föreslagna bestämmelsen i 16 kap. 1 § OSL med nödvändighet täcker alla de uppgifter som rör enskildas personliga och ekonomiska förhållanden bör en ny paragraf som ger sådant skydd införas. Sekretessen bör, i likhet med vad som gäller för uppgifter enligt 31 kap. 1 § första stycket OSL, vara absolut.

12.2 Rådet för kontanthantering

Det kan antas att deltagarna i Riksbankens nya kontanthanteringsråd kan komma att behöva utbyta information som är eller kan vara föremål för sekretess. Rent allmänt kan de uppgifter som utväxlas mellan myndigheterna som ingår i rådet förväntas vara känsliga och bör omfattas av sekretess hos Riksbanken. Uppgifterna måste även kunna ges ett motsvarande skydd hos övriga deltagande myndigheter.

Sekretessbrytande bestämmelser finns i dag i 6 kap. 9 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank. Enligt denna bestämmelse ska efter

anmodan av Riksbanken bl.a. ett finansinstitut eller annat företag som står under Finansinspektionens tillsyn till Riksbanken lämna de uppgifter som Riksbanken anser nödvändiga för att följa utvecklingen på valuta- och kreditmarknaderna samt för att övervaka betalningssystemets stabilitet. Enligt 7 § förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen ska myndigheten samråda med ett antal myndigheter i olika frågor. Av bestämmelsen framgår att Finansinspektionen därvid ska lämna berörda myndigheter de uppgifter som behövs. Det vore således möjligt att genom ändringar i dessa bestämmelser, eventuellt i förening med kompletterande bestämmelser om överföring av sekretess och inskränkningar i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, uppnå önskat resultat.

Utredningen konstaterar emellertid att det för länsstyrelsernas del inte finns någon motsvarande ändamålsenlig lösning. Det bör också beaktas att det ligger ett särskilt mervärde i att inte sprida bestämmelserna i alltför många olika regelverk. Utredningen föreslår, som framgår av avsnitt 10.6, att myndigheter som ingår i rådet (Finansinspektionen och en eller flera länsstyrelser), finansinstitut eller andra företag under Finansinspektionens tillsyn och de företag som står under Riksbankens tillsyn (främst de s.k. uppräkningsföretagen) ska vara skyldiga att lämna de uppgifter som Riksbanken behöver för att kunna följa kontanthantering i landet. En särskild bestämmelse om detta bör föras in i riksbankslagen i anslutning till de övriga regler som gäller rådet för kontanthantering.

Med det ovan behandlade tillägget i 16 kap. 1 § OSL blir det herefter möjligt för de i rådet ingående myndigheterna att tämligen fritt utbyta nödvändig information med ett väl anpassat sekretessskydd. Överföring av sekretess sker då enligt 16 kap. 2 § OSL.

12.3 Övrigt

Utredningen vill peka på den möjlighet som finns för regeringen att med stöd av 30 kap. 23 § OSL förordna om sekretess till skydd för bl.a. uppgifter om en enskilds affärs- eller driftsförhållanden i en statlig myndighets verksamhet rörande bl.a. tillstånd och tillsyn avseende produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt.

13 Andra frågor

13.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att göra en fullständig översyn av kontanthanteringskedjan. I tidigare kapitel har utredningen behandlat eller berört alla betydelsefulla aspekter av denna kedja. I några fall har utredningen övervägt att lämna förslag till regeländringar men avstått. I andra fall har utredningen fört vidare resonemang än de som uttryckligen redovisats. Här sammanfattas utredningens överväganden i några utestående delar.

13.2 Statens ansvar m.m.

Enligt utredningsdirektiven ska utredningen analysera kontanthantering före och efter den omstrukturering som Riksbanken beslutade år 2004 och bl.a. mot denna bakgrund ta ställning till om det är lämpligt att även fortsättningsvis låta delar av kontanthantering skötas av den privata sektorn eller om staten åter bör ta på sig ansvaret för hela eller ytterligare delar av kontanthanteringskedjan.

Staten, genom Riksbanken, får genom utredningens förslag ett uttryckligt övergripande ansvar för kontanthantering. Härigenom kan också sägas att det är Riksbanken som får det samhällsansvar som många intervjuade intressenter har efterlyst att någon ska ta.

Den beskrivning av kontanthantering före år 2004 som har redovisats i kapitel 4 utgör indirekt också en analys. Den visar, enligt utredningens uppfattning, tydligt att det statliga engagemang som då fanns inte fungerade särskilt effektivt, och dessutom var kostsamt. En återgång till vad som då gällde har inte efterfrågats av någon intressent. Utredningen har ingen annan uppfattning och menar att förslaget rörande Riksbankens ansvar – även om det i alla

avseenden inte helt har konkretiserats – står i rimlig proportion till vad som i realiteten kan uppnås.

När det gäller de internationella jämförelserna kan noteras att inte något av de studerade länderna tjänat som särskild förebild för utredningens förslag, inte minst beroende på att modellerna i de berörda länderna bygger på förutsättningar som skiljer sig från de svenska. Däremot noterar utredningen att berörda centralbanker har pekat på den brist det är att delar av verksamheten i värdebolagens uppräkningscentraler inte är föremål för tillsyn. Förslaget till uppräkningslag avser att rätta till detta förhållande för svenskt vidkommande.

13.3 Tillämpningsområde och behovet av utvärdering

Den nuvarande depåverksamheten står inte under tillsyn annat än indirekt via sina ägare, dvs. bankerna samt – i viss mån – av Riksbanken genom bankens föreskrifter om rätt till räntekostnadsersättning. Det kan, som det anges i utredningsdirektivet, inte uteslutas att brister i depåverksamheten skulle kunna medföra konsekvenser för tredje man. Några aktörer i kontanthanteringskedjan har också ansett att depåverksamheten bör omfattas av den nu föreslagna lagen om viss uppräkningsverksamhet.

Utredningen har bedömt att den depåverksamheten som BDB Bankernas Depå AB (BDB) bedriver i nuläget, inte bör falla in under lagens tillämpningsområde (se avsnitt 11.5.1). Det huvudsakliga skälet för detta är att den kontanthantering som äger rum i depåerna avser BDB:s egna medel. Motiven för ett offentligt ingripande ser då annorlunda ut, även om också störningar i den specifika verksamheten självfallet kan få samhälleliga konsekvenser.

Utredningen har inte heller funnit tillräckliga skäl att utvidga lagstiftningen till att omfatta även andra aktörer i kontanthanteringskedjan.

Den föreslagna lagstiftningen reglerar ett tidigare oreglerat område. Redan av den anledningen kan det finnas behov att, sedan lagstiftningen varit i kraft ett tag, göra en utvärdering av lagstiftningen. Vid en sådan utvärdering kan det finnas anledning att särskilt se över dess tillämpningsområde.

13.4 Revision och obestånd

De föreslagna reglerna kring revisorer och revision i uppräkningsföretag i förening med Riksbankens möjligheter att ställa särskilda villkor på uppräkningsföretag bidrar enligt utredningen till att säkerställa en välfungerande, säker och samhällsekonomisk kontant-hantering. Reglerna avser också att leda till ett ökat förtroende hos aktörer och allmänhet i Sverige.

Utredningen har, inte minst vid sin kartläggning av Panaxia-bolagens situation, synat huruvida det är möjligt att lindra effekterna på samhället och kontanthanteringskedjan när t.ex. värdebolag försätts i konkurs. Det har påtalats att konkursförvaltare har begränsade möjligheter att driva verksamheten i ett värdebolag i konkurs vidare någon längre tid på grund av den statliga lönegarantin och länsstyrelsens säkerhetskrav på verksamheten. Efter kontakter med konkursförvaltaren i Panaxiabolagen kan konstateras att avvecklingen i sig inte försvårades särskilt till följd av reglerna om lönegaranti. Dessa regler måste beaktas vid alla konkurser. Utredningen menar för sin del att inte heller länsstyrelsens säkerhetskrav borde försvåra en ordnad avveckling. Så länge förvaltaren inte bedriver annan verksamhet än sådan som syftar till att på ett optimalt sätt avveckla verksamheten, bör detta kunna ske utan att ett särskilt tillstånd (auktorisering) krävs (jfr prop. 2005/06:37, s.43 ff. och 8 kap. 2 § konkurslagen [1987:672]).

Utredningens samlade bedömning är att de störningar i kontant-hantering som kan uppkomma vid en konkurs i första hand inte åtgärdas med förändrade konkursregler. Utredningen vill dock peka på att uppräkningslagen ger Riksbanken möjlighet att besluta om hur avveckling av verksamhet enligt lagen ska ske i händelse av konkurs eller tvångslikvidation (24 §).

14 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Den nya lagen ska träda i kraft den 1 juli 2015.

Den som redan bedriver uppräkningsverksamhet när lagen träder i kraft har rätt att under viss tid fortsätta med detta till dess att Riksbanken har kunnat fatta beslut i tillståndsfrågan.

Vidare bör lagens bestämmelser om ingripanden mot uppräkningsföretag, sanktionsavgift och förseningsavgift bara gälla för sådana handlingar eller underlåtelser som inträffat efter lagens ikraftträdande.

Ändringen i bokföringslagen ska tillämpas första gången för det räkenskapsår som inleds närmast efter den 31 december 2015.

Utredningens förslag föreslås träda i kraft den 1 juli 2015.

När det gäller den nya uppräkningslagen föreslår utredningen övergångsbestämmelser dels när det gäller företag som redan bedriver uppräkningsverksamhet, dels om att ingripanden mot uppräkningsföretag inte får avse överträdelse som skett före ikraftträdandet.

Enligt nu gällande regler krävs det inte tillstånd för att bedriva uppräkningsverksamhet. Den nya lagen bör inte leda till att de som i dag bedriver sådan verksamhet omedelbart måste upphöra med den när lagen träder i kraft. Uppräkningsföretag som efter ikraftträdandet men före utgången av oktober 2015 har ansökt om tillstånd bör kunna fortsätta att bedriva verksamheten till dess tillståndsmyndigheten har kunnat fatta beslut i tillståndsfrågan. En övergångsregel med denna innebörd bör därför tas in i den nya lagen. De företag som inte ansökt om tillstånd inom den angivna

tremånadersperioden ska ha avvecklat sin uppräkningsverksamhet inom samma tid.

Med den nya lagen införs också ingripandemöjligheter, t.ex. i form av sanktionsavgift och förseningsavgift. I enlighet med allmänna principer bör ingripande med stöd av den nya lagen endast ske till följd av handlingar eller underlåtelser som inträffat efter ikraftträdandet. En övergångsregel med denna innebörd bör också tas in i den nya lagen.

När det gäller den föreslagna ändringen i bokföringslagen förstår utredningen att uppräkningsföretagen behöver tillräcklig tid att förbereda sig. Det bör därför förflyta en viss tid innan ändringen i detta hänseende får fullt genomslag. Utredningen föreslår därför att lagändringen ska tillämpas första gången för det räkenskapsår som påbörjas närmast efter den 31 december 2015.

I övrigt bedömer utredningen att det saknas behov av särskilda övergångsbestämmelser.

15 Konsekvenser av utredningens förslag

15.1 Inledning

I kommittéförordningen (1998:1474) finns bestämmelser om hur konsekvenser av de förslag som lämnas i ett betänkande ska redovisas.

Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Innebär förslagen andra samhällsekonomiska konsekvenser ska också de anges. Resulterar analysen i kostnadsökningar för staten, kommuner eller landsting ska dessutom ett förslag till finansiering läggas fram.

Har förslagen betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna av det anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehåll som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredningar vid regelgivning.

Av det ovan angivna är det konsekvenserna för staten, för näringslivet samt konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet som föranleder en närmare redovisning. Vad gäller de övriga intressen som anges i kommittéförordningen kan utredningen inte förutse att förslagen skulle ha någon negativ inverkan på dessa.

Av 16 § kommittéförordningen följer att regeringen i utredningsuppdraget närmare ska ange vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas med i betänkandet. I direktiven till denna utredning anges att utredaren utifrån de regler som föreslås ska lämna en redovisning av de konsekvenser och kostnader som uppstår för enskilda, för företagen samt för staten. Om förslagen innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för staten ska förslag till finansiering lämnas. Utredaren ska vid förslag till utformning av ny lagstiftning sträva efter att kostnaderna och de administrativa bördorna för berörda begränsas och hålls så låga som möjligt.

15.2 Konsekvenser för staten

De förslag som lämnas av utredningen innebär att Riksbanken får ett utvidgat uppdrag. Det innebär i sig att kostnaderna för staten ökar. Nedan ges en uppskattning av vilka kostnader det kan röra sig om.

15.2.1 Riksbankens övergripande ansvar

Utredningen föreslår att Riksbanken ges ett övergripande ansvar för kontanthantering i landet. Det övergripande ansvaret innebär med utredningens förslag att Riksbanken får ett uppdrag att löpande följa samt att återkommande utvärdera och redogöra för kontanthantering samt i uppdrag att tillsätta ett råd bestående av de centrala myndigheterna på området.

Kontanthanteringskedjan består av ett antal aktörer, såväl privata som offentliga. Riksbanken och länsstyrelserna utövar kontroll respektive tillsyn över olika delar av kontanthantering. De privata aktörerna består främst av banker, depåägare¹, företag som driver kontantautomater och värdebolag. Ingen aktör har idag ett övergripande ansvar för kontanthantering. Med många aktörer involverade och flera myndigheter som utövar kontroll respektive tillsyn är det svårt att skapa sig en bild av hur väl systemet fungerar, och framför allt att fånga upp tidiga signaler på eventuella missförhållanden i systemet.

Med utredningens förslag ges Riksbanken uppdraget att löpande följa samt återkommande analysera och utvärdera funktionaliteten i kontanthanteringssystemet samt med en viss regelbundenhet

¹ För närvarande finns det bara en depåägare; BDB Bankernas Depå AB.

rapportera hur systemet fungerar till riksdagens finansutskott. Utredningen föreslår också att det inrättas ett råd bestående av de centrala myndigheterna inom kontanthantering där myndigheterna kan utbyta information och erfarenheter och där lättare kunna fånga upp signaler om eventuella missförhållanden eller funktionsstörningar i systemet.

Riksbanken har under de senaste fem åren publicerat tre separata rapporter som på ett eller annat sätt berör kontanthanteringskedjan (Den svenska massbetalningsmarknaden, Riksbanksstudier juni 2013, Rapport om kontanthantering 2011, och Uppföljning av den nya depåstrukturen för kontanthantering, 2010). Ingen av dem tar dock ett helhetsgrepp över kontanthanteringskedjan. Riksbanken har också tagit initiativ till att bilda Kontanthanteringsrådet som träffas en eller två gånger per år. Kontanthanteringsrådet består av en lång rad aktörer, såväl privata som offentliga.

De uppgifter som ovan skissats som nytillkommande uppgifter för Riksbanken innebär ökade kostnader för banken. De kostnader det handlar om är kostnader för administrering av rådet för kontanthantering och kostnader för att följa, utvärdera och avrapportera funktionaliteten i kontanthanteringssystemet. Initialt kan det komma att krävas en något högre arbetsinsats för visst förberedelsearbete med att utveckla metoder och annat. Uppskattningsvis kan dessa två uppgifter utföras med en årsarbetskraft, till en kostnad av omkring 1 200 000 kronor per år.

Utredningen gör bedömningen att den typ av reglering som föreslås är förenlig med EU-regleringen. Utredningen bedömer vidare att det inte behöver tas någon särskild hänsyn när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet och att det inte finns behov av speciella informationsinsatser vid införandet av regleringen.

15.2.2 Tillsyn av uppräkningsverksamhet

Enligt utredningens förslag till ny lag om viss uppräkningsverksamhet ska företag med verksamhet som enligt lagförslaget definieras som uppräkningsverksamhet söka tillstånd hos Riksbanken. Utredningen föreslår också att Riksbanken ska utöva tillsyn över de företag som bedriver uppräkningsverksamhet.

Utredningen har bedömt att kontanthanteringskedjan fyller en viktig funktion i samhället. Därför är det viktigt att alla delar i kedjan fungerar tillfredsställande. För att kunna övervaka och kontrollera att

alla delar fungerar väl och inte utsätts för onödiga risker är det viktigt med en ändamålsenlig tillsyn. En tillsyn kan också fungera som instrument för att fånga upp riskfaktorer och riskbeteenden som kan komma att behöva hanteras. Utredningen föreslår därför att även den del av kontanthanteringskedjan som består av uppräkningsverksamhet av det aktuella slaget ställs under statlig tillsyn. För det ändamålet behöver området regleras i lag.

Utredningen gör bedömningen att den typ av reglering som föreslås är förenlig med EU-regleringen. Utredningen bedömer vidare att det inte behöver tas någon särskild hänsyn när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet och att det inte finns behov av speciella informationsinsatser vid införandet av regleringen.

Utredningens förslag bygger på att tillsynen bekostas av de företag som bedriver uppräkningsverksamhet genom avgifter. Uppskattningar av företagens kostnader redovisas närmare i avsnitt 15.3.

Uppbyggnaden av tillsynsverksamheten kommer dock att belasta staten. Den huvudsakliga kostnaden för statens del handlar om det förberedelsearbete som behöver göras hos tillsynsmyndigheten, som t.ex. att ta fram föreskrifter och elektroniska blanketter för ansökan och inrapportering i ett tillsynssystem samt förstärka den interna kompetensen rörande det aktuella området. Det kan, bl.a. av rättssäkerhetsskäl, inte heller uteslutas att vissa organisatoriska förändringar blir nödvändiga. Det kan t.ex. finnas skäl att separera tillståndsgivningen från tillsynsverksamheten.

Att ta fram en ny föreskrift för tillstånd och tillsyn beräknas kosta omkring 700 000 kronor.² Vidare behöver Riksbanken ta fram rutiner och system för tillståndsansökan och tillsyn. Uppbyggnad och tillhandahållandet av elektroniska blanketter för ansökan om tillstånd och elektroniska rapportformulär för inrapportering i ett tillsynssystem kan kosta omkring 100 000–200 000 kronor, baserat på uppskattningar av liknande arbete på Finansinspektionen. Därtill kan ytterligare kostnader tillkomma för inköp och uppbyggnad av IT-plattform och mjukvara, om detta inte finns på myndigheten. Vidare tillkommer en mer indirekt kostnad i form av uppbyggnad av en tillsynskompetens på myndigheten.

De personkontroller som tillsynsmyndigheten kommer att behöva göra både vid ansökan om tillstånd och i den årliga tillsynen kommer att belasta andra berörda myndigheter, som polisen, Säpo, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten m.fl., med en indirekt

² Denna summa motsvarar en ungefärlig uppskattning av kostnaden för framtagning av en likartad föreskrift på Finansinspektionen.

kostnad. Denna extra indirekta kostnad kan tyckas försumbar för respektive berörd myndighet, men innebär totalt sett en ökad administrativ börda för staten som helhet. Storleken på den tillkommande administrativa bördan för staten del i detta avseende är svår att uppskatta. Som ett riktmärke kan det handla om cirka 100 arbetstimmar per år som berörda myndigheter totalt sett får lägga ned på den tillkommande personkontrollen som den nya lagen om uppräkningsverksamhet kommer att innebära.

15.3 Konsekvenser för näringslivet

Det förslag om ny reglering av uppräkningsverksamheten som utredningen lämnar leder till ökade kostnader för de företag som sysslar med uppräkningsverksamhet, företrädesvis de företag som i detta betänkande kallas värdebolag och som har tillstånd av länsstyrelsen att yrkesmässigt för annans räkning bevaka sedlar, mynt eller annan egendom i samband med transport i enlighet med 1 § 3 lagen (1974:191) om bevakningsföretag.

Utredningens förslag innebär att de företag som berörs måste söka tillstånd hos Riksbanken för att bedriva uppräkningsverksamhet. Därtill kommer en kostnad för den tillsyn som är tänkt att genomföras med en viss regelbundenhet. Utredningen föreslår att tillsynen bekostas av de företag som bedriver uppräkningsverksamhet genom avgifter. Utredningen föreslår också att det ska vara möjligt för tillsynsmyndigheten att använda sig av sanktionsavgifter om ett företag missköter sig.

Det faktum att en viktig del av kontanthanteringskedjan inte står under tillsyn är inte bara ett problem för samhället i stort och för allmänheten, utan kan även upplevas som ett problem av enskilda näringsidkare. En förtroendeklyfta kan uppstå mellan enskilda näringsidkare inom handeln och de värdebolag som ägnar sig åt uppräkningsverksamhet om ett misstroende uppstår. En förtroendeklyfta kan, om den skulle uppstå, på sikt hämma den ekonomiska utvecklingen om den skulle innebära att kontanthanteringskedjan fungerar sämre.

För närvarande är det främst två bolag i Sverige som bedriver den form av uppräkningsverksamhet som skulle omfattas av utredningens förslag till lag om viss uppräkningsverksamhet, och det är Loomis Sverige AB (Loomis) och Nokas Värdehantering AB (Nokas). Dessa två bolag bedriver uppräkningsverksamhet på ett

flertal platser i landet. Loomis finns på omkring 15 platser i landet och har totalt cirka 1 200 medarbetare. Nokas är ett mindre bolag med cirka 400 medarbetare och finns på omkring 11 platser i landet.

Företagens ökade kostnader kommer att bestå av både direkta och indirekta kostnader för ansökan om tillstånd att bedriva uppräkningsverksamhet och för årlig tillsyn. De indirekta kostnaderna består främst av kostnader för ökad administrativ börda i samband med ansökan om tillstånd och årlig tillsyn. Därtill kan företagen drabbas av sanktionskostnader. Denna kostnad går emellertid att undvika genom att ha en god regelefterlevnad i företaget. Beräkningar av uppskattade kostnader redovisas nedan. Hur kostnadsökningarna kan komma att vältras över på konsumenter i senare led av kedjan diskuteras helt kort i avsnitt 15.5.

15.3.1 Ansökningsavgift för tillstånd

Utredningens förslag om en lag om viss uppräkningsverksamhet innebär att de företag som berörs måste söka tillstånd hos Riksbanken för att få bedriva uppräkningsverksamhet. De direkta kostnader som kommer att belasta berörda företagen är således en initial kostnad för ansökan om tillstånd för uppräkningsverksamhet och en årlig kostnad för tillsynen. Den årliga kostnaden för tillsyn återkommer utredningen till i avsnitt 15.3.2.

Kostnaden för ansökan om tillstånd består dels av den avgift företaget får betala till Riksbanken för prövning av ansökan och anmälningar, dels av de indirekta kostnader som uppstår när företaget förbereder för ansökan genom att ta fram underlag till ansökan och att skriva själva ansökan. Den indirekta kostnaden återkommer utredningen till i avsnitt 15.3.3.

Principen för den avgift för prövning av ansökan som utredningen föreslår bör vara att det uppräkningsföretag som ansöker om tillstånd för uppräkningsverksamhet också betalar en avgift som står i paritet med den tid det tar för Riksbanken att granska ansökan. Denna princip bör kompletteras med en maximi- och miniminivå för avgiften, så att den sökande får klart besked om vad en prövning kan kosta som högst och som lägst. Avgiften bör tas ut oavsett om tillstånd lämnas eller ej.

Utredningen lämnar inte några förslag på vilka nivåer som avgifterna bör ligga. För att ändå kunna göra en uppskattning av vilka kostnader som skulle belasta företagen om förslaget genomförs utgår utredningen från hur avgifter i annan liknande verksam-

het ser ut. Den verksamhet som mest liknar den som utredningen föreslår är Finansinspektionens tillsyn av betalningsinstitut. Betalningsinstitut driver tillståndspliktig verksamhet som Finansinspektionen också utövar tillsyn över. En ansökan om tillstånd att få driva sådan verksamhet kostar för närvarande 155 000 kronor per företag. Finansinspektionens avgifter bygger till mångt och mycket på hur kostnaden ser ut för myndigheten att granska och ta beslut om en ansökan. Finansinspektionen använder sig av ett system med enhetliga priser. De jämförelser som görs här är troligtvis närmast applicerbara på större företag. Vilka kostnader som blir aktuella för prövning av ansökningar från mindre företag är däremot svårare att uppskatta då utredningen saknar lämpliga jämförelseobjekt.

Utredningen uppskattar att avgiften för prövning av tillståndsansökan för de två större företag som idag sysslar med uppräkningsverksamhet troligtvis kommer att ligga på ungefär samma nivåer. Med två verksamma företag inom området uppskattas näringslivets samlade kostnadsökning således till omkring 310 000 kronor i avgifter för ansökan om tillstånd att bedriva uppräkningsverksamhet.

Till sist noterar utredningen att Loomis och Nokas har bedrivit uppräkningsverksamhet under en längre tid. Om, och i så fall i vilken utsträckning, detta bör påverka avgiftssättningen överlåter utredningen till den som har att fastställa avgifterna att bedöma.

15.3.2 Årlig avgift för tillsyn

Om ett företag beviljas tillstånd att bedriva uppräkningsverksamhet tillkommer en årlig avgift för tillsyn. Utredningen föreslår att tillsynen bekostas av de företag som bedriver uppräkningsverksamhet genom avgifter. Utredningen föreslår också att det ska vara möjligt för tillsynsmyndigheten att använda sig av sanktionsavgifter om ett företag missköter sig. De indirekta kostnaderna förknippade med tillsynen diskuteras i avsnitt 15.3.3.

Utredningen lämnar återigen inte några förslag på vilka nivåer som avgifterna bör ligga på. För att ändå kunna göra en uppskattning av vilka kostnader som skulle belasta företagen om förslaget genomförs utgår utredningen från hur avgifter i annan liknande verksamhet ser ut. Den tillsynsverksamhet som mest liknar den tillsyn som utredningen föreslår är Finansinspektionens tillsyn av betalningsinstitut.

Den årliga tillsynsavgiften för betalningsinstitut ligger på omkring 65 000 kronor per företag. Utredningen uppskattar att tillsynsavgiften för de två större företag som idag sysslar med uppräkningsverksamhet troligtvis kommer att ligga på ungefär samma nivåer.

I föregående avsnitt har påtalats att den uppräkningsverksamhet som bedrivs i dag har bedrivits av Loomis och Nokas under lång tid. Utredningen utgår ifrån att också tillsynsinsatserna kan anpassas till detta, vilket då självfallet påverkar avgiftsuttaget.

Hur en årlig tillsynsavgift för ett mindre företag skulle se ut är svårt att uppskatta. Erfarenheten från andra tillsynsmyndigheter gör gällande att tillsynen av mindre företag inte per definition innebär att de är mindre tidskrävande. Däremot förekommer det att myndigheter som t.ex. Kemikalieinspektionen tillämpar ett avgiftssystem för årlig tillsynsavgift som bygger på en andel av en viss definierad omsättning. Utredningen ser att denna princip skulle vara möjlig att tillämpa även på den typ av tillsynsavgift som diskuteras här.

Vid den årliga tillsynen kan en situation uppstå där tillsynsmyndigheten behöver vidta sanktioner. Utredningen skissar på ett möjligt spann för sanktionsavgifter på mellan 5 000 kronor och 50 miljoner kronor. Avgiften föreslås dock inte få överstiga 10 procent av företagets omsättning det närmaste föregående räkenskapsåret.

Med dessa uppskattningar blir den samlade kostnadsökningen för näringslivet omkring 130 000 kronor per år, om tillsynsmyndigheten utövar tillsyn av två verksamma företag per år och det antas att inga sanktionsavgifter påförs.

15.3.3 Kostnad för ökad administrativ börda

Att ansöka om tillstånd och lämna rapporter för tillsyn medför en ökad administrativ börda för företagen. Den administrativa bördan består framför allt av den tid det tar för företaget att skriva tillståndsansökan samt den tid det tar att sammanställa efterfrågade underlag och på andra sätt vara behjälplig i tillsynsarbetet.

För att underlätta för företagen bör ansökningsförfarandet för tillstånd ske via ett internetbaserat förfarande med ett användarvänligt gränssnitt. När tillstånd väl beviljats tillkommer en ökad administrativ börda för sammanställning av det material som efterfrågas i tillsynen och sammanställning av de rapporter som med viss regelbundenhet ska lämnas till tillsynsmyndigheten. Även här bör rapporteringen ske via en internetbaserad lösning med ett användarvänligt gränssnitt för att underlätta för företagen och om möjligt minska den administrativa bördan.

Vid beräkning av kostnaden för den ökade administrativa bördan har jämförelser gjorts med den tillsynsverksamhet som bedrivs av Finansinspektionen. Med en sådan jämförelse kan kostnaden för den ökade administrativa bördan för företagen uppskattas till omkring 150 000–200 000 kronor per tillståndsansökan. (Finansinspektionen, Beslutspromemoria 2010-07-01, FI dnr 09-8915). Vad gäller uppskattningar av den indirekta kostnaden för sammanställning av efterfrågad information och rapportering i samband med tillsyn är det ont om jämförbara beräkningar, men utredningen uppskattar kostnaden till cirka 40 000 kronor per företag och år.

Därmed uppskattas näringslivets samlade kostnader för ökad administrativ börda landa på omkring 80 000 kronor per år för årlig tillsyn och uppemot 300 000–400 000 kronor för ansökningsförfarandet om tillstånd.

Den föreslagna skyldigheten att lämna uppgifter till Riksbanken i egenskap av huvudman för det nyinrättade rådet för kontant-hantering beräknas, eftersom den avser uppgifter som redan bör finnas tillgängliga och samlade hos de uppgiftsskyldiga, inte medföra annat än försumbara kostnader.

15.3.4 Konkurrenshämmande effekter

Genom att ställa krav på tillstånd och tillsyn för att få bedriva uppräkningsverksamhet skapas ytterligare hinder för etablering inom branschen.

För närvarande finns det i huvudsak två företag i Sverige som bedriver uppräkningsverksamhet av den art som skulle omfattas av de förslag som utredningen lägger. Det har tidigare funnits fler företag i Sverige som sysslat med uppräkningsverksamhet, men de har av olika skäl lämnat den svenska marknaden. Att lägga på ytterligare etableringshinder på en redan begränsad marknad kan te sig mindre lämpligt. Å andra sidan skapar redan de befintliga kraven på säkerhet och utbildning av personal vissa etableringshinder.

Utredningen gör bedömningen att de tillkommande kraven på tillstånd och tillsyn inte väsentligt försvårar nyetablering på den svenska marknaden. Det samlade värdet av en reglerad och kontrollerad uppräkningsverksamhet bedöms ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv vara högre än de etableringshinder förslaget medför.

15.4 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Genom att reglera uppräkningsverksamheten och utöva tillsyn över densamma minskar risken för den typ av intern brottslighet som kan förekomma där det finns utrymme för företagets anställda eller ledning att begå brott. Exempelvis kan krav på att ett uppräkningsföretag ska hålla inlämnade sedlar och mynt åtskilda från egna tillgångar tills dess att de är återredovisade till kunden och ökade krav på revisorer och särskilda granskare minska risken för den typen av brott. Därmed kan reglering och tillsyn sägas ha en brottsförebyggande effekt. Med minskad risk för brottslighet förväntas kontanthanteringskedjan bli mer driftssäker och kontanthanteringen mer tillförlitlig, vilket tjänar såväl den enskilde som samhället i stort.

Det brottsförebyggande arbetet mot intern brottslighet kan stärkas ytterligare genom de ändringar som föreslås av EU-direktivet om lagstadgad revision av årsbokslut och sammanställd redovisning, och som förväntas få återverkningar på svensk lagstiftning två år efter ikraftträdandet, jfr avsnitt 2.6.

Att sätta några ekonomiska värden på de brottsförebyggande effekterna av en reglering och tillsyn av uppräkningsverksamheten bedömer utredningen vara omöjligt.

15.5 Konsekvenser för enskilda

Avsikten med utredningens förslag är att situationen för enskilda åtminstone inte ska försämrats. Enligt utredningens direktiv omfattar inte utredningsuppdraget att se över allmänhetens tillgång till kontanter eller dess möjligheter att använda sig av kontanter. Däremot gör utredningen den bedömningen att med de förslag som lämnas i betänkandet tryggas kontanthanteringskedjan och därmed minskar risken för avbrott i kontanthanteringskedjan. Detta borde borga för att allmänhetens tillgång till kontanter inte försämrats, utan snarare görs mer tillförlitlig då systemet görs mer driftsäkert.

Däremot kan de ökade kostnader som tillkommer för de företag som sysslar med uppräkningsverksamhet i och med utredningens förslag komma att drabba konsumenterna genom att företag generellt sett tenderar att vältra över³ kostnadsökningar på konsumenterna. Hur övervältringen av kostnadsökningar faller ut beror bl.a. på konsumenternas priskänslighet och vilka alternativ konsumenterna har. I kontanthanteringskedjan kan det sägas att det finns flera led av "konsumenter". Handlaren är den som konsumerar värdetransport- och uppräkningsstjänster. Handlaren har i sin tur sina kunder som konsumerar det som handlaren säljer. Hur kostnadsökningarna kan komma att fördela sig mellan de olika leden är svårt att förutsäga.

Den situation som råder idag, med ett fåtal aktörer på marknaden för värdetransport och uppräkningsverksamhet, skulle kunna innebära att handlaren har få alternativ att välja mellan och därmed blir tvungen att acceptera en kostnadsökning. Å andra sidan råder avtalsfrihet avseende vilket betalningsmedel som respektive handlare vill använda sig av (se diskussion kring kontanters ställning som lagliga betalningsmedel i kapitel 9). Detta innebär att handlare kan välja att inte ta emot kontanter som betalning utan enbart ta emot kortbetalningar eller andra former av betalningsmedel. Därmed undviker handlaren att ta de kostnader, och därmed också de kostnadsökningar som eventuellt skulle tillkomma, som är förknippade med kontanthantering. Det

³ Övervältring är ett ekonomiskt begrepp som används för analys av vilken grupp som i slutändan får bära kostnaden för en viss skatt eller avgift, dvs. att avgiften i slutändan, indirekt, betalas av någon annan än den som enligt lag ska betala skatten eller avgiften.

finns även andra exempel på alternativ som handlare använder sig av för att minska kostnader för kontanthantering, som lokal cirkulation av kontanter genom kontantautomater som ställs i butiken och laddas av handlaren och att ingå avtal med kortutgivare för att erbjuda kunder s.k. cash-back, dvs. kontantuttag i samband med köp med kortbetalning. Därmed kan man inte med säkerhet säga att handlare är okänsliga för prisförändringar på värdetransport- och uppräknings-tjänster. Hur värdebolagen väljer att hantera sina kostnadsökningar blir därmed svårt att förutsäga. Utredningen har noterat att det redan i dagsläget förs diskussioner mellan handeln och värdebolagen om hur kostnaderna för kontanthantering ska kunna minskas. Ett exempel på sådana initiativ är erbjudande om mindre frekvent upphämtning av kontanter i glesbygd i utbyte mot en lägre avgift.

Den handlare som får se sina kostnader för värdetransport- och uppräknings-tjänster öka har en möjlighet att i sin tur vältra över sin kostnadsökning på sina kunder. Hur dessa kunder, som ofta är den enskilde i samhället, reagerar är hart när omöjligt att förutsäga. Eftersom handeln är så pass diversifierad har kunderna ofta många alternativ att välja mellan. Dessutom har många kunder, men inte alla, flera alternativa betalningsmedel att välja mellan. Detta kan komma att få till följd att vi allt oftare får se dekalder i butiker som säger det motsatta mot vad som var vanligt för några år sedan, nämligen att kontant betalning kostar extra. För ett antal år sedan var det vanligt att handlare skyltade med att kortbetalning kostar några kronor extra, framför allt när det handlade om små belopp.

Den grupp av enskilda som kan komma att drabbas hårdast av kostnadsökningar inom kontanthantering till följd av utredningens förslag är de grupper som idag är hänvisade till kontanter och inte har några alternativ till kontanter som betalningsmedel. Det är en heterogen grupp av människor bestående av bl.a. personer med olika typer av funktionsnedsättningar, som synskadade, reumatiker eller personer med kognitiva nedsättningar. Sedan finns det personer som av andra skäl inte får tillgång till vare sig bankkort kopplat till bankkonto eller dator/mobiltelefon med internetuppkoppling. Det kan t.ex. handla om personer med låga inkomster eller nyanlända till Sverige. Vidare har vissa delar av Sveriges inland dålig internet-täckning, vilket gör det svårt att använda datorer för betalnings-förmedling eller koppla upp kortterminaler i butiker mot bankernas clearingsystem.

Med Europaparlamentets nya utvidgade direktiv angående tillgång till grundläggande betalkonto ska alla som lagligen bor i EU ha

tillgång till ett betalkonto med grundläggande funktioner (se avsnitt 2.6). I juli 2014 tog Europeiska unionens råd beslut i ärendet. Därefter räknar man med en genomförandetid om cirka två år från ikraftträdandet av direktivet. Detta nya direktiv kan påverka situationen för dem som av olika skäl inte har tillgång till bankkonto och ett betalkort kopplat till detta, men som skulle vilja ha tillgång till ett betalkonto med grundläggande funktioner. När direktivet väl är infört i de svenska regelverken kan dessa människor komma att ges ett alternativ till kontanta betalningar.

Sammantaget kan utredningen konstatera att den enskildes tillgång till kontanter kan komma att bli mer tillförlitlig med utredningens förslag, men att det är svårt att förutsäga hur kostnadsökningar för hantering av kontanter kommer att drabba enskilda generellt eller vissa grupper av enskilda.

16 Författningskommentar

16.1 Förslaget till lag (2015:000) om viss uppräkningsverksamhet

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om yrkesmässig uppräkningsverksamhet som består i att räkna, äkthetskontrollera eller kvalitetssortera svenska sedlar eller mynt eller i att vidta annan därmed sammanhängande åtgärd. Lagen gäller endast den som tar emot sådana sedlar eller mynt med ett huvudsakligt syfte att utföra någon av de angivna åtgärderna.

Lagen gäller inte för uppräkningsverksamhet som drivs av

- 1. Sveriges riksbank,*
- 2. annan statlig eller kommunal myndighet,*
- 3. den som driver bank- eller finansieringsrörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, eller*
- 4. den som hanterar endast mynt.*

Förslaget behandlas i avsnitt 11.5.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Lagen avser viss yrkesmässig uppräkningsverksamhet.

2 §

För att driva uppräkningsverksamhet enligt denna lag krävs tillstånd av Riksbanken.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.6.

Enligt huvudregeln i paragrafen krävs tillstånd av Riksbanken för att få driva sådan uppräkningsverksamhet som avses i 1 § första stycket. Av 1 § andra stycket följer dock att varken kravet på till-

stånd eller lagen i övrigt gäller för vissa särskilt angivna aktörer som är undantagna från lagens tillämpningsområde.

3 §

Tillstånd till verksamhet enligt denna lag ska ges om

- 1. sökanden bedöms ha den insikt, erfarenhet och organisation som krävs för att driva den planerade verksamheten på lämpligt sätt,*
- 2. det finns skäl att anta att den planerade verksamheten inte kommer att drivas av någon som avses i 6 § första stycket, och*
- 3. det finns skäl att anta att den planerade verksamheten kommer att drivas i enlighet med denna lag och andra författningar som reglerar sökandens verksamhet.*

Förslaget behandlas i avsnitt 11.7.

I paragrafen anges förutsättningarna för att få tillstånd att driva uppräkningsverksamhet enligt lagen.

4 §

Riksbanken får när ett tillstånd enligt denna lag ges eller under tillståndets giltighetstid besluta om de villkor som behövs för att trygga uppräkningsverksamheten som avses i 1 § första stycket.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.8.

Paragrafen ska förstås på det sättet att Riksbanken får besluta om de villkor som behövs för att trygga den aktuella aktörens uppräkningsverksamhet enligt lagen. Med stöd av paragrafen kan Riksbanken begära in periodiskt återkommande uppgifter samt rapporter, t.ex. kvartalsstatistik.

5 §

Med uppräkningsföretag avses den som har tillstånd att driva verksamhet enligt denna lag.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.9.

En liknande bestämmelse finns i 1 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag.

6 §

Den som i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet får inte driva verksamhet som är tillståndspliktig enligt 2 §. För en juridisk person gäller detta förbud den som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller ingår i dess ledning.

Med kvalificerat innehav avses ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet beräknat på det sätt som anges i 1 kap. 5 a § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget.

När ett uppräkningsföretag får kännedom om att förändringar har skett i den krets som anges i första stycket, ska företaget genast anmäla förändringen till Riksbanken. Om en juridisk person har ett kvalificerat innehav i företaget, ska den juridiska personen genast anmäla ändringar av vilka som ingår i dess ledning till Riksbanken.

Förslaget behandlas i avsnitten 11.7 och 11.10.

Av paragrafen följer att vissa personer inte får driva uppräkningsverksamhet enligt lagen, vilket ska beaktas av Riksbanken vid tillståndsprövningen och därefter (jfr 3 § 2). Paragrafen innebär att de aktuella personerna över huvud taget inte får ingå i ägar- eller ledningskretsen i ett uppräkningsföretag.

Begreppet ”kvalificerat innehav” har samma betydelse som i 1 kap. 5 § 14 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF).

7 §

Den som hos ett uppräkningsföretag ägnar sig åt uppräkningsverksamhet enligt 1 § första stycket ska vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet och lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Kravet på godkännande gäller också den som ingår i ledningen i en juridisk person med tillstånd enligt denna lag.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.11.

En liknande bestämmelse finns i 4 § lagen om bevakningsföretag.

8 §

Prövning som avses i 7 § görs av Riksbanken, minst en gång varje år.

Vid Riksbankens prövning av en persons laglydnad och medborgerliga pålitlighet ska uppgifter som avses i 21 § 2 säkerhetskyddslagen (1996:627) inhämtas. Därvid ska 19, 24–26 och 28 §§ säkerhetskyddslagen och 29, 31–33 och 43 §§ säkerhetskyddsförordningen (1996:633) tillämpas.

Ett godkännande enligt 7 § får begränsas till viss tid, om det finns särskilda skäl.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.11.

Enligt paragrafens andra stycke ska ett antal bestämmelser i säkerhetskyddsförordningen (1996:633) tillämpas när Riksbanken inhämtar vissa uppgifter för prövningen av en persons laglydnad och medborgerliga pålitlighet. Det förhållandet att bestämmelserna i förordningen i och för sig inte gäller för riksdagen och dess myndigheter – däribland Riksbanken – torde inte medföra några problem i sammanhanget (jfr 8 kap. 8 § regeringsformen [RF]).

Paragrafen är utformad med såväl 10 § förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. som 7 § skyddsförordningen (2010:523) som förebild.

9 §

Ett uppräkningsföretag ska driva verksamheten enligt denna lag på ett sätt som är sunt.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.15.

Paragrafen är utformad med 6 kap. 4 § LBF som förebild.

I 38 § 1 finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur kravet på sundhet kan uppfyllas. Föreskrifterna kan innefatta t.ex. vad som ska dokumenteras och hur.

10 §

Ett uppräkningsföretag ska se till att den som lämnat giltiga svenska sedlar eller mynt för uppräkningsverksamhet enligt 1 § första stycket får motsvarande nominella belopp insatt på anvisat konto så snart som

möjligt och senast inom tre bankdagar, räknat från det att sedlarna eller mynten har kommit till den plats där sådan verksamhet som avses i 1 § första stycket utförs. Beloppet som sätts in får dock understiga det nominella i den mån det följer av skriftligt avtal med den som lämnat sedlarna eller mynten.

Tidsgränsen enligt första stycket gäller inte om

1. sedlarna eller mynten lämnats i en automat som utför någon av de åtgärder som avses i 1 § första stycket, och

2. en längre tidsgräns följer av skriftligt avtal med den som lämnat sedlarna eller mynten.

Företaget får dröja med att se till att insättningen sker i förhållande till vad som följer av första eller andra stycket, om det finns särskilda skäl.

Företaget ska varje månad rapportera sådana fall som avses i tredje stycket till Riksbanken.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.14.1.

11 §

Till dess skyldigheten enligt 10 § är fullgjord ska ett uppräkningsföretag hålla sedlar eller mynt som avses där avskilda från egna tillgångar.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.14.2.

12 §

Ett uppräkningsföretag får uppdra åt någon annan att utföra visst arbete eller vissa operativa funktioner som ingår i företagets verksamhet enligt denna lag. Företaget ska anmäla sådana uppdragsavtal till Riksbanken.

Uppdrag åt någon annan att utföra sådana funktioner som är av väsentlig betydelse för verksamheten får ges bara om uppräkningsföretaget ansvarar för att

1. verksamheten drivs av uppdragstagaren under kontrollerade och säkerhetsmässigt betryggande former, och

2. uppdraget inte väsentligt försämrar Riksbankens möjligheter att övervaka att uppräkningsföretaget följer de regler som gäller för verksamheten.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.16.

13 §

Riksbanken får föra separata register med hjälp av automatisk behandling över

- 1. uppräkningsföretag, och*
- 2. personer som prövas enligt 7 §.*

Registret enligt första stycket 2 får innehålla namn, personnummer, samordningsnummer och adress samt uppgift om utfallet av prövningen.

Registret enligt första stycket 2 får innehålla personuppgifter som anges i 13 och 21 §§ personuppgiftslagen (1998:204) om uppgifterna har inhämtats eller lämnats för prövning enligt 7 §.

Förslaget behandlas i avsnitten 11.17 och 11.31.

Av paragrafen följer att det kan komma i fråga att Riksbanken för register över både uppräkningsföretag och personer som prövas med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet och lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Att Riksbanken enligt första stycket får föra *separata register* ska uppfattas som att det då ska röra sig om två olika register.

14 §

Riksbanken har tillsyn över uppräkningsföretag. Tillsynen omfattar att företagets verksamhet drivs enligt

- 1. denna lag, och*
- 2. andra författningar som reglerar verksamheten.*

Förslaget behandlas i avsnitt 11.18.

I paragrafen anges att Riksbanken har tillsyn över uppräkningsföretag. Tillsynen omfattar att företaget i fråga driver verksamheten enligt författningar som reglerar den. Med författningar avses även EU-förordningar.

15 §

Ett uppräkningsföretag ska lämna Riksbanken de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som myndigheten begär.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.19.

Av paragrafen följer att Riksbanken har rätt att ta in t.ex. rapporter eller att begära att uppräkningsföretaget informerar myndigheten om andra omständigheter avseende verksamheten. I övrigt kan hänvisas till vad som anförts i kommentaren till 4 respektive 9 §§.

16 §

Ett uppräkningsföretag ska till Riksbanken så snart som möjligt och senast inom en vecka anmäla när

1. en person som godkänts enligt 7 § lämnar sin anställning eller sitt uppdrag hos företaget, eller

2. det står klart att en person, som efter ansökan av företaget har godkänts eller är föremål för prövning hos Riksbanken, inte kommer att påbörja någon anställning eller något uppdrag hos företaget.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.12.

En liknande bestämmelse finns i 12 § förordningen om bevakningsföretag m.m.

17 §

Riksbanken får genomföra undersökning hos ett uppräkningsföretag. En sådan undersökning ska göras så snart det finns anledning till det, dock minst en gång varje år.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.19.

Paragrafen innebär att Riksbanken genom en undersökning på plats kan inspektera alla delar av uppräkningsföretagets verksamhet som myndigheten har tillsyn över. I regel är det fråga om att studera rutiner och om att ta del av handlingar på plats, i stället för att begära in dem till Riksbanken.

18 §

Om ett uppräkningsföretag ingår i en koncern ska de övriga företagen i koncernen lämna Riksbanken de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som myndigheten behöver för sin tillsyn över uppräkningsföretaget.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.19.

19 §

Den som har fått i uppdrag av ett uppräkningsföretag att utföra visst arbete eller vissa operativa funktioner ska lämna Riksbanken de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som myndigheten begär.

Riksbanken får genomföra undersökning hos uppdragstagaren, om det behövs för tillsynen över uppräkningsföretaget.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.19.

Av paragrafen följer att Riksbanken har rätt att göra undersökningar hos eller inhämta uppgifter från andra företag till vilka ett uppräkningsföretag har lagt ut delar av sin verksamhet. I båda fallen gäller att det ska behövas för tillsynen över uppräkningsföretaget, dvs. det måste röra sig om ett företag som fått i uppdrag att utföra funktioner som är relevanta för hur den tillståndspliktiga rörelsen drivs.

Motsvarande möjlighet till platsundersökning hos uppdragstagare finns i t.ex. 13 kap. 6 § LBF och 23 kap. 4 § andra stycket lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. I förarbetena till den sistnämnda bestämmelsen anges att Finansinspektionen genom en undersökning på plats kan inspektera alla aspekter av företagets verksamhet som myndigheten har tillsyn över och att det i regel främst torde vara fråga om att ta del av handlingar och om att studera rutiner på plats (prop. 2006/07:115, s. 630). Vidare anges att rätten att utföra platsundersökningar avser endast ett företags kontorslokaler och liknande och inte inspektioner av privatbostäder. Dessa överväganden bör vara vägledande vid tillämpningen av den förevarande paragrafen.

20 §

Om ett uppräkningsföretag åsidosätter sina skyldigheter enligt denna lag eller andra författningar som reglerar företagets verksamhet, ska Riksbanken ingripa.

Riksbanken ska då utfärda ett föreläggande att inom viss tid begränsa verksamheten, minska riskerna i den eller vidta någon annan

åtgärd för att komma till rätta med situationen, ett förbud att verkställa beslut eller en anmärkning. Om överträdelsen är allvarlig ska företagets tillstånd återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas.

Riksbanken får avstå från ingripande om en överträdelse är ringa eller ursäktlig, om företaget gör rättelse eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot företaget och dessa åtgärder bedöms tillräckliga.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.20.

Av första stycket framgår att ingripande ska ske om ett uppräkningsföretag inte driver sin rörelse enligt de regler som gäller för verksamheten. Reglerna som avses är desamma som ligger till grund för Riksbankens tillsyn enligt 14 §.

Valet mellan de olika typerna av ingripande som finns att tillgå enligt andra stycket bör i första hand avgöras av hur allvarlig överträdelsen är. Föreläggande är det enda ingripande som kan användas för att se till att företaget vidtar åtgärder för att rätta till brister i verksamheten. Anmärkning är avsett att användas vid mindre allvarliga överträdelser där det inte finns något att åtgärda. Föreläggande och anmärkning bör inte komma i fråga för samma överträdelse. Vid allvarliga överträdelser ska i stället tillståndet återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas.

21 §

Riksbanken ska när en anmälan enligt 6 § tredje stycket kommer in, och därutöver minst en gång varje år, kontrollera att villkoret i 6 § första stycket är uppfyllt.

Om verksamheten drivs av en fysisk person och om villkoret inte är uppfyllt, får Riksbanken återkalla uppräkningsföretagets tillstånd.

Om verksamheten drivs av en juridisk person och om villkoret inte är uppfyllt, får Riksbanken förelägga den juridiska personen att göra rättelse. Om rättelse inte görs får Riksbanken återkalla uppräkningsföretagets tillstånd.

Om det är en innehavare som avses i 6 § andra stycket som inte uppfyller villkoret i 6 § första stycket, får Riksbanken förelägga innehavaren att avyttra så stor del av aktierna eller andelarna att innehavet därefter inte är kvalificerat eller, om innehavaren är en juridisk person, att byta ut den i dess ledning diskvalificerade personen.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.21.

En liknande bestämmelse finns i 9 § lagen (1996:1006) om anmälningsskyldighet avseende viss finansiell verksamhet.

22 §

Riksbanken får återkalla ett godkännande enligt 7 § när det inte längre finns förutsättningar enligt denna lag för godkännandet eller när det i övrigt finns särskild anledning till återkallelse. Riksbanken ska återkalla ett godkännande när den som godkännandet avser har lämnat sin anställning eller sitt uppdrag hos ett uppräkningsföretag.

Ett beslut om återkallelse av ett godkännande gäller omedelbart, om inte annat förordnas.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.12.

En liknande bestämmelse finns i 13 a § lagen om bevakningsföretag.

23 §

Riksbanken ska återkalla ett uppräkningsföretags tillstånd om företaget

1. har fått tillståndet genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat otillbörligt sätt,

2. inte inom ett år från det tillstånd beviljades har börjat driva sådan verksamhet som tillståndet avser,

3. under en sammanhängande tid av sex månader inte har drivit sådan verksamhet som tillståndet avser,

4. har förklarat sig avstå från tillståndet,

5. har överlätit hela sin verksamhet, eller

6. har försatts i konkurs eller om beslut har fattats om att företaget ska tvångslikvideras.

I fall som avses i första stycket 1–3 får i stället varning meddelas, om det är tillräckligt.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.22.

I paragrafen anges situationer då Riksbanken ska återkalla tillståndet för ett uppräkningsföretag.

Att ett sådant tillstånd återkallas hindrar inte att en konkursförvaltare eller en likvidator fortsätter verksamheten i syfte att avveckla den i samlad ordning (jfr prop. 2005/06:37, s. 43 f.). Enligt 24 § får Riksbanken dock besluta om hur avvecklingen av verksamheten ska ske.

24 §

Om tillståndet återkallas, får Riksbanken besluta om hur avvecklingen av verksamheten enligt denna lag ska ske.

Ett beslut om återkallelse får förenas med förbud att fortsätta verksamheten.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.23.

Paragrafen avser Riksbankens befogenheter i anslutning till att den återkallar ett tillstånd att driva uppräkningsverksamhet enligt lagen. För det fall uppräkningsföretaget i fråga driver olika typer av verksamhet, får Riksbankens beslut om hur avvecklingen ska ske avse endast uppräkningsverksamheten.

25 §

Om någon driver verksamhet enligt denna lag utan att vara berättigad till det, ska Riksbanken förelägga denne att upphöra med verksamheten. Riksbanken får besluta hur avvecklingen av verksamheten ska ske.

Riksbanken får förelägga den som driver verksamheten att lämna de upplysningar om verksamheten som Riksbanken behöver för att bedöma om lagen är tillämplig på viss verksamhet.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.27

26 §

Om ett uppräkningsföretag har fått anmärkning eller varning enligt 20 §, får Riksbanken besluta att företaget ska betala en sanktionsavgift. Avgiften tillfaller staten.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.24.

I paragrafen regleras Riksbankens rätt att besluta om sanktionsavgift.

Riksbanken får besluta att en anmärkning eller en varning ska kombineras med sanktionsavgift. En förutsättning för att en sådan avgift ska kunna beslutas är alltså att Riksbanken har meddelat en anmärkning eller en varning. Det är inte möjligt att kombinera förelägganden eller förbud med sanktionsavgift. I dessa fall bör i stället vite användas.

27 §

Sanktionsavgiften ska uppgå till lägst 5 000 kronor och högst 50 miljoner kronor. Avgiften får inte överstiga tio procent av företagets omsättning det närmast föregående räkenskapsåret.

Om överträdelsen har skett under företagets första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får omsättningen uppskattas.

För ett företag som driver också annan verksamhet än den tillståndspliktiga enligt denna lag ska omsättningen enligt första stycket avse endast uppräkningsverksamheten.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.24.

I paragrafen anges det spann som gäller för sanktionsavgiftens storlek.

28 §

När sanktionsavgiftens storlek beslutas, ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig den överträdelse är som föranlett anmärkningen eller varningen och till hur länge överträdelsen har pågått.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.24.

Paragrafen avser vilka omständigheter som särskilt ska beaktas när sanktionsavgiftens storlek bestäms.

Vid fastställande av sanktionsavgiftens storlek inom det spann som gäller enligt 27 § ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig den överträdelse är som föranlett anmärkningen eller varningen och till hur länge överträdelsen pågått. Lagens huvudsakliga syfte är att kontanthanteringskedjan ska fungera väl. Allvarligheten bör därför

bedömas i första hand utifrån vilka brister som funnits i det avseendet. Redan i valet av sanktion ligger en bedömning av hur allvarlig överträdelsen är. Sanktionsavgiftens storlek ska i detta sammanhang ses som ett sätt att ytterligare gradera anmärkningen eller varningen. Bestämmelsen utesluter inte att också andra omständigheter än allvarligheten av överträdelsen och hur länge den pågått beaktas när avgiften bestäms. I mildrande riktning bör kunna beaktas exempelvis om uppräkningsföretaget snabbt upphör med överträdelsen sedan den påtalats av Riksbanken och om företaget samarbetar väl med myndigheten under utredningen.

29 §

Om ett uppräkningsföretag inte i tid lämnar de upplysningar som Riksbanken begär med stöd av 4 eller 15 §, får myndigheten besluta att företaget ska betala en förseningsavgift på högst 100 000 kronor.

Avgiften tillfaller staten.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.25.

30–32 §§

Sanktionsavgiften eller förseningsavgiften ska betalas till Riksbanken inom trettio dagar efter det att beslutet om att ta ut avgiften har vunnit laga kraft eller den längre tid som anges i beslutet.

Riksbankens beslut om sanktionsavgift eller förseningsavgift får verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser, om avgiften inte har betalats inom den tid som anges i 30 §.

Om sanktionsavgiften eller förseningsavgiften inte betalas i tid, ska Riksbanken lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning av statliga fordringar finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

En sanktionsavgift eller förseningsavgift faller bort i den utsträckning verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet att ta ut avgiften vann laga kraft.

Förslagen behandlas i avsnitt 11.26.

En sanktions- eller förseningsavgift ska betalas inom 30 dagar efter det att beslutet om att ta ut den har vunnit laga kraft eller den längre tid som anges i beslutet (30 §). Om avgiften inte betalas i tid ska Riksbanken lämna den för indrivning. Av 3 kap. 1 § första stycket 6 utskökningsbalken följer att en förvaltningsmyndighets beslut får verkställas om det finns en särskild föreskrift om detta. En sådan föreskrift finns i 31 §.

Om verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet att ta ut sanktions- eller förseningsavgiften vunnit laga kraft faller avgiften bort, dvs. fordran på särskild avgift preskriberas (32 §). Med verkställighet avses faktiska verkställighetsåtgärder. Vidare är preskriptionen absolut. Innebörden av detta är att fullgörande inte kan krävas efter det att fem år har gått sedan beslutet vunnit laga kraft, även om verkställighet har skett under femårsperioden avseende en del av avgiften. Det som preskriberas är den del av avgiften som ännu inte drivits in.

33 och 34 §§

Ett uppräkningsföretag ska ha minst en revisor som utses av företaget. Bara den som är auktoriserad eller godkänd revisor får vara revisor. Minst en revisor ska vara auktoriserad revisor.

Riksbanken har rätt att förordna en eller flera revisorer att, tillsammans med uppräkningsföretagets övriga revisorer, delta i revisionen av företaget. Minst en av de av Riksbanken förordnade revisorerna ska vara auktoriserad revisor. Riksbanken får när som helst återkalla ett sådant förordnade och utse en ny revisor.

Revisorn har rätt till skäligt arvode från företaget för sitt arbete. Storleken på arvodet bestäms av Riksbanken.

Riksbanken ska utfärda en instruktion för en revisor som förordnats av myndigheten. En revisor som förordnats av Riksbanken ska oavsett stämmans anvisningar följa den instruktion som myndigheten har utfärdat.

Förslagen behandlas i avsnitt 11.28.2.

35 §

En revisor eller en särskild granskare ska omedelbart rapportera till Riksbanken om han eller hon vid fullgörandet av sitt uppdrag i ett uppräkningsföretag får kännedom om förhållanden som

1. kan utgöra en väsentlig överträdelse av någon författning som reglerar företagets verksamhet,

2. kan påverka företagets fortsatta drift negativt, eller

3. kan leda till att revisorn avstyrker att balansräkningen eller resultaträkningen fastställs eller till anmärkning enligt 9 kap. 33 eller 34 § aktiebolagslagen (2005:551), 8 kap. 13 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, eller 29 eller 30 § revisionslagen (1999:1079).

Revisorn och den särskilde granskaren har en motsvarande rapporteringsskyldighet om han eller hon får kännedom om förhållanden som avses i första stycket vid fullgörande av uppdrag i uppräkningsföretagets moderföretag eller dotterföretag eller i ett företag som har en likartad förbindelse med uppräkningsföretaget.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.28.2.

Skyldigheten att rapportera till Riksbanken kan uppkomma endast p.g.a. förhållanden som revisorn får kännedom om vid fullgörandet av sitt uppdrag. Det är alltså omfattningen av revisorns uppdrag som utgör avgränsningen för plikten att rapportera. Det är dock möjligt att revisorn kan få information om det reviderade företaget på annat sätt än vid fullgörandet av sitt revisorsuppdrag. Det kan exempelvis gälla sådan information som denne fått del av vid fullgörandet av konsultuppdrag åt det reviderade företaget eller vid fullgörandet av revisorsuppdrag och konsultuppdrag i ett annat företag. Information erhållen på sådant sätt utlöser rapporteringsskyldighet endast om revisorn är skyldig att använda informationen vid fullgörandet av sitt revisionsuppdrag. Om så är fallet får avgöras genom en tillämpning av god revisions sed. I andra fall kommer revisorns rapporteringsskyldighet att begränsas av den tystnadsplikt som gäller för revisorer.

Närmare ledning för bestämmelsens tillämpning kan fås i prop. 1995/96:173 Förstärkt tillsyn över finansiella företag, s. 101 ff.

36 §

Riksbankens föreläggande eller förbud enligt denna lag får förenas med vite.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.29.

37 §

Uppräkningsföretag ska bekosta Riksbankens verksamhet enligt denna lag med avgifter.

Riksbanken får ta ut avgifter för prövning av ansökningar och anmälningar samt för tillsyn enligt denna lag.

Förslaget behandlas i avsnitten 11.30 och 11.31.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sådana avgifter som Riksbanken får ta ut med anledning av dess verksamhet enligt lagen. I 38 § 2 i lagen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifterna.

38 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

- 1. hur kravet på sundhet som avses i 9 § kan uppfyllas, och*
- 2. sådana avgifter som avses i 37 §.*

Förslaget behandlas i avsnitten 11.4 och 11.31.

39 §

Den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen meddela föreskrifter om verkställigheten av denna lag.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.4.

40 §

Riksbankens beslut enligt 25 § andra stycket får inte överklagas.

Riksbankens beslut i övrigt enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller dock inte beslut i ärenden som avses i 20 § första stycket 5 förvaltningslagen (1986:223).

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Riksbanken får bestämma att ett beslut om förbud, föreläggande eller återkallelse ska gälla omedelbart.

Förslaget behandlas i avsnitt 11.32.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslaget behandlas i kapitel 14.

16.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

1 kap. 2 §

Riksbanken har enligt 9 kap. 13 § regeringsformen ansvaret för penningpolitiken.

Målet för Riksbankens verksamhet ska vara att upprätthålla ett fast penningvärde.

Riksbanken ska också främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Riksbanken har det övergripande ansvaret för kontanthantering i landet.

Riksbanken får meddela föreskrifter inom ramen för sitt ansvar för penningpolitiken. Riksbanken får även meddela föreskrifter såvitt avser verksamhet med anknytning till Riksbankens betalningssystem eller kontantförsörjningsuppdrag eller den verksamhet som banken får ägna sig åt enligt 5 kap. 3 § andra stycket.

Förslaget behandlas i avsnitten 10.4 och 10.3.2.

I det nya fjärde stycket anges att Riksbanken har det övergripande ansvaret för kontanthantering i landet. Avsikten är inte att det nya stycket ska ge Riksbanken någon direkt ledning för hur

den ska agera i en viss situation. Det ger snarare uttryck för en princip som Riksbanken har att respektera och ska förstås på det sättet att myndigheten alltid måste beakta att den i någon mening har det yttersta ansvaret för kontanthantering. Att Riksbanken har stor handlingsfrihet i en given situation följer av det nya andra stycket i 5 kap. 3 §.

Tillägget i femte stycket tydliggör att ändringarna i 5 kap. 3 § inte innebär att Riksbankens föreskriftsrätt blir mindre omfattande än förut.

5 kap. 3 §

Riksbanken ska svara för landets försörjning med kontanter genom att ge ut sedlar och mynt.

Riksbanken får i övrigt svara för landets försörjning med kontanter.

I syfte att effektivisera kontantcirkulationen får Riksbanken betala ersättning eller ge räntefri kredit till företag som avskilt och lagrat sedlar och mynt enligt Riksbankens anvisningar.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.3.

Första stycket ändras så att det tydligt framgår att Riksbanken ska svara för landets försörjning med kontanter genom att ge ut sedlar och mynt. Begreppen ”kontanter” och ”sedlar och mynt” har samma betydelse och används alltså som synonymer. Att skyldigheten rör endast svenska sedlar och mynt får, liksom i lagen i övrigt, anses vara så självklart att det inte behöver framgå uttryckligen av lagtexten. Hur omfattande utgivningen måste vara styrs givetvis av efterfrågan.

Av det nya andra stycket följer att Riksbanken får svara för landets försörjning med kontanter vid sidan av sedel- och myntutgivningen. Detta innebär att Riksbanken har möjlighet att vidta alla åtgärder som anknyter till kontantförsörjningen, naturligtvis med beaktande av bestämmelser i övrigt som styr vad den får och inte får göra.

Det nuvarande andra stycket upphävs för att undanröja en oklarhet i förhållande till RF.

Ändringen i tredje stycket är av redaktionell karaktär.

5 kap. 6 §

Riksbanken ska följa och minst en gång om året lämna en skriftlig redogörelse till riksdagens finansutskott om kontanthanteringen i landet.

De myndigheter som ingår i rådet enligt 7 §, finansinstitut eller andra företag som står under tillsyn av Finansinspektionen och företag som står under Riksbankens tillsyn är skyldiga att lämna de uppgifter som Riksbanken behöver för att kunna följa kontanthanteringen i landet.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.5 och 10.6.

Paragrafen är ny.

Paragrafens första stycke motsvarar i allt väsentligt vad som redan gäller i fråga om Riksbankens redogörelse till riksdagens finansutskott avseende penningpolitiken (6 kap. 4 §).

I paragrafens andra stycke införs en bestämmelse som möjliggör för Riksbanken att samla in de uppgifter som den behöver för att kunna följa kontanthanteringen i landet. Med företag som står under Riksbankens tillsyn avses här dels de uppräkningsföretag som omfattas av lagen om viss uppräkningsverksamhet, dels företag som står under Riksbankens tillsyn enligt de föreskrifter som Riksbanken meddelat (jfr t.ex. 27 § Riksbankens föreskrifter om räntekostnadsersättning för kontanter som avskilts och lagrats i särskild ordning, RBFS 2013:1).

5 kap. 7 §

Inom Riksbanken finns ett råd för kontanthantering.

Rådet består av företrädare för Riksbanken, Finansinspektionen och den eller de länsstyrelser som Riksbanken bestämmer.

Rådet ska sammanträda minst två gånger per år och utbyta erfarenheter om kontanthanteringen.

Riksbanken får bestämma att andra myndigheter än de som framgår av andra stycket ska närvara vid rådets sammanträden.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.7.

Paragrafen är ny och innebär att ett råd för kontanthantering inrättas.

Enligt fjärde stycket får Riksbanken bestämma att andra myndigheter än de som framgår av andra stycket ska närvara vid rådets sammanträden. Om Riksbanken gör det måste myndigheten närvara vid det aktuella sammanträdet genom någon företrädare. Det finns inte något som hindrar att Riksbanken bjuder in också andra än myndigheter till ett sammanträde. Skillnaden är att andra än myndigheter inte har någon skyldighet att närvara.

16.3 Förslaget till lag om ändring i bokföringslagen (1999:1078)

6 kap. 1 §

Förslaget behandlas i avsnitt 11.28.1.

Bestämmelsen innebär att samtliga företag som omfattas av den nya lagen om uppräkningsverksamhet är skyldiga att upprätta och offentliggöra en årsredovisning enligt de krav som ställs i årsredovisningslagen.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslaget behandlas i kapitel 14.

16.4 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

16 kap. 1 §

Sekretess gäller hos regeringen, Riksbanken och Riksgäldskontoret för uppgift som rör rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas om uppgiften röjs.

Sekretess gäller vidare hos statlig myndighet för uppgift som rör kontanthantering i riket, om det kan antas att det skadar landets försörjning av kontanter eller på annat sätt försvårar kontanthantering om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tio år.

Förslaget behandlas i kapitel 12.

Första stycket är oförändrat.

Enligt det nya andra stycket gäller sekretess hos statlig myndighet för uppgifter som rör kontanthantering i riket. Föremålet för sekretessen är inte bara rent säkerhetsmässiga företeelser utan också åtgärder som rör t.ex. kontantförsörjning, distribution, planering och logistik. Kort sagt, alla de delar i kontanthantering som behövs för att trygga och säkra denna viktiga samhällsfunktion. Som framgår av kapitel 12 ska bestämmelsen också kunna tillämpas på de uppgifter som utbyts inom rådet för kontanthantering (se avsnitt 10.7).

Skaderekvisitet innebär att sekretess endast gäller, om det kan antas att det skadar landets försörjning av kontanter eller på annat sätt försvårar kontanthantering om uppgiften röjs.

Överföring av sekretess sker enligt 16 kap 2 §. Rätt att meddela och offentliggöra uppgift gäller utom såvitt avser uppgifter hos Riksbanken, se 3 §.

31 kap. 1 a §

Sekretess gäller hos Riksbanken i ärenden enligt lagstiftningen om viss uppräkningsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Sekretessen gäller inte beslut av Riksbanken.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Paragrafen är ny och behandlas i kapitel 12.

Bestämmelsen rör sekretess för ärenden hos Riksbanken enligt lagen om viss uppräkningsverksamhet. Införandet av bestämmelsen utgör en konsekvens av de nya uppgifter som tillkommer Riksbanken genom införandet av uppräkningslagen. De uppgifter som sekretessskyddas kan vara av både personlig och ekonomisk natur.

Av paragrafens första stycke följer också att sekretessen är absolut.

Enligt andra stycket gäller inte sekretess enligt första stycket för beslut i ärenden enligt uppräkningslagen. Uppgifter som tas in i sådana beslut är således alltid offentliga.

Av tredje stycket framgår att sekretesstiden för uppgifter i allmänna handlingar är högst 50 år.