

Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU44

Statens roll på betalningsmarknaden

Sammanfattning

Utskottet föreslår att regeringen ska tillsätta en utredning om konsekvenserna för den svenska betalningsmarknaden av den starka digitaliseringen och den kraftigt minskade användningen av kontanter i den svenska ekonomin. Utredningen ska ha ett brett perspektiv. I det ingår bl.a. att utreda förutsättningarna för statens och den privata sektorns roller på den framtida betalningsmarknaden och konsekvenserna av ett eventuellt införande av en digital centralbanksvaluta, en s.k. e-krona.

Behandlade förslag

Framställning 2018/19:RB3 Statens roll på betalningsmarknaden.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Bakgrund	4
Utskottets överväganden	5
Statens roll på betalningsmarknaden	5
Sammanfattning av Riksbankens framställning	5
Ytterligare information	7
Utskottets ställningstagande	8
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	10
Framställningen	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Statens roll på betalningsmarknaden

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen snarast ska tillsätta en utredning av digitaliseringens och den minskade kontantanvändningens konsekvenser för betalningsmarknaden och statens och den privata sektorns roller på denna marknad och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen framställning 2018/19:RB3.

Stockholm den 13 juni 2019

På finansutskottets vägnar

Fredrik Olovsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Edward Riedl (M), Adnan Dibrani (S), Emil Källström (C), Ulla Andersson (V), Jan Ericson (M), Dennis Dioukarev (SD), Jakob Forssmed (KD), Ingemar Nilsson (S), Sven-Olof Sällström (SD), Karolina Skog (MP), Mattias Karlsson i Luleå (M), Björn Wiechel (S), Eva Lindh (S), Cecilie Tenfjord Toftby (M) och Charlotte Quensel (SD).

Redogörelse för ärendet

Bakgrund

Till följd av digitaliseringen och förändrade konsumtionsmönster på grund av ökad handel över internet har användningen av kontanter i Sverige minskat relativt dramatiskt under det senaste decenniet. Digitaliseringen påverkar alla länder, men nedgången av kontantanvändningen går snabbast i Sverige, och fler och fler näringsidkare har slutat ta emot kontanter som betalning för varor och tjänster. Detta riskerar i förlängningen att leda till ett mer eller mindre kontantlöst samhälle i den meningen att kontanter slutar att fungera som allmänt betalningsmedel. Det ger upphov till många frågor om bl.a. statens och den privata sektorns roller på den svenska betalningsmarknaden.

Den s.k. Riksbankskommittén lade i juni 2018 fram ett antal förslag för att säkra tillgången till kontanter i hela landet i delbetänkandet Tryggad tillgång till kontanter (SOU 2018:42). I betänkandet föreslås bl.a. att staten gör en översyn av kontanternas roll som betalningsmedel i ett längre perspektiv. En sådan översyn bör, enligt kommittén, innehålla en analys av behovet av ett statligt betalningsmedel, inte minst ur beredskapssynpunkt. Kontanternas ställning som lagligt betalningsmedel och för- och nackdelar med en eventuell statligt garanterad digital valuta är enligt kommittén viktiga delar i en sådan översyn. Delbetänkandet bereds i Regeringskansliet (se vidare under avsnittet Ytterligare information).

Riksbanken har i två egna rapporter (E-kronaprojekt, rapport 1 och E-kronaprojekt, rapport 2) analyserat behovet av en digital centralbanksvaluta, en s.k. e-krona, som ett komplement till kontanter. Som en konsekvens av rapporterna har Riksbanken beslutat att genomföra en s.k. pilot, vilken bl.a. handlar om att ta fram en teknisk lösning för en e-krona för att kunna pröva vilka lösningar som är användbara och möjliga att förverkliga. Riksbanken har vid flera tillfällen informerat utskottet om utvecklingen i projektet.

I början av maj 2019 lämnade Riksbanken en framställning till riksdagen (framst. 2018/19:RB3). I framställningen föreslår Riksbanken att det tillsätts en utredning av betalningsmarknaden i en kontantlös digital ekonomi och av statens respektive den privata sektorns roll på en sådan marknad.

Inga motioner har lämnats med anledning av Riksbankens framställning.

Utskottets överväganden

Statens roll på betalningsmarknaden

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ställer sig bakom utskottets förslag att regeringen snarast ska tillsätta en utredning av konsekvenserna för den svenska betalningsmarknaden av den starka digitaliseringen och den kraftigt minskade användningen av kontanter i den svenska ekonomin. Utredningen bör ha ett brett perspektiv. I det ingår bl.a. att utreda förutsättningarna för statens och den privata sektorns roller på den framtida betalningsmarknaden och konsekvenserna av ett eventuellt införande av en digital centralbanksvaluta, en s.k. e-krona.

Sammanfattning av Riksbankens framställning

Pengar är en förutsättning för en fungerande samhällsekonomi och därför en central del av ett lands infrastruktur. För att pengar ska betraktas som pengar måste de innehålla centrala funktioner som räkneenhet, värdebevarare och betalningsmedel, och för att pengar ska fungera som betalningsmedel måste det finnas förtroende för dem.

Svenska staten har sedan lång tid tillbaka haft en central roll på betalningsmarknaden genom att den via Riksbanken sett till att allmänheten och bankerna (bankreserverna) fått tillgång till statliga pengar, dvs. kontanter eller s.k. centralbankspengar. Vid sidan av centralbankspengarna finns det även s.k. privata pengar, vilka främst utgörs av insättningar på konton i banksystemet. En viktig skillnad mellan centralbankspengar och privata pengar är att centralbankspengar är en fordran på staten och därmed en ganska säker fordran eftersom Riksbanken aldrig kan gå i konkurs och alltid kan tillhandahålla pengar. Privata pengar är inte lika säkra eftersom de är en fordran på banker som, till skillnad från Riksbanken, kan gå i konkurs. De rättsliga förutsättningarna för centralbankspengar regleras bl.a. i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank, nedan riksbankslagen. För att göra privata pengar säkrare har staten bl.a. infört olika typer av regleringar som t.ex. bankrörelselagar, tillsyn, kapitalkrav och insättningsgarantisystem.

Den snabba digitaliseringen har lett till att användningen av kontanter i Sverige har minskat dramatiskt, vilket enligt Riksbankens framställning medfört att kontanternas roll som betalningsmedel och därmed även statens roll på betalningsmarknaden har marginaliserats och riskerar att fortsätta att marginaliseras. Den svenska betalningsmarknaden domineras i dag nästan helt av privata pengar.

Riksbanken konstaterar att fler och fler näringsidkare slutar att ta emot kontanter. Det riskerar att leda till att Sverige blir ett kontantlöst samhälle i

den meningen att kontanter i princip slutar att fungera som allmänt betalningsmedel. Även om Riksbanken anser att digitaliseringen i grunden är positiv riskerar den i förlängningen att bidra till att förtroendet för penningssystemet urholkas och att minska konkurrensen på en redan starkt koncentrerad betalningsmarknad. Digitaliseringen kan också leda till att vissa grupper i samhället får sämre tillgång till centrala betalningsfunktioner. Ett möjligt sätt att ge allmänheten en fortsatt tillgång till riskfria pengar, dvs. betalningsmedel med samma funktion som dagens kontanter, vore enligt Riksbanken att den får möjlighet att ge ut en digital statligt garanterad centralbankspeng, en s.k. e-krona. Med en e-krona skulle fördelningen mellan privata bankpengar och statliga pengar kunna bli mer lik den i andra länder eller den fördelning som fanns innan kontantanvändningen i den svenska ekonomin föll markant.

Behov av en utredning

Den tekniska utvecklingen och digitaliseringen av betalningsmarknaden ställer enligt Riksbanken frågan om statens framtida roll på sin spets. Det bör därför tillsättas en utredning som får i uppdrag att göra en översyn av det statliga betalningsmedlets betydelse i en digitaliserad ekonomi och statens respektive den privata sektorns roll och ansvar på betalningsmarknaden.

Enligt Riksbanken bör utredningen bl.a.

- **analysera och kartlägga innebörden av en digitaliserad betalningsmarknad.** I analysen bör ingå att utreda hur begreppet lagligt betalningsmedel förhåller sig till en digital ekonomi och att kartlägga de problem och risker som det skulle innebära om staten inte längre har uppgiften att förse allmänheten med pengar. Vidare bör anonymitets- och integritetsfrågor respektive frågor om risker för penningtvätt och annan brottslig verksamhet vid digitala betalningar analyseras. Dessutom bör riskerna för t.ex. ekonomiskt utanförskap utredas liksom konsekvenserna för nationella betalningssystem vid kris- och krigsförhållanden (inklusive möjligheterna till s.k. offlinefunktioner i krissituationer).
- **ta ställning till statens respektive den privata sektorns roller och ansvar på en digitaliserad betalningsmarknad.** Utredningen bör undersöka allmänhetens behov av centralbankspengar för att göra säkra och effektiva betalningar i en digital ekonomi och lämna förslag på hur staten kan säkerställa att betalningsmarknaden förblir säker, robust och effektiv. Utredningen bör ge förslag på vilka eventuella krav som bör ställas på banker och andra kreditinstitut om statliga betalningsmedel får en kraftigt marginaliserad funktion. Utredningen bör även identifiera behov av civilrättslig lagstiftning och annan lagstiftning som den digitaliserade betalningsmarknaden kan föra med sig.
- **utreda digitala centralbankspengar.** Utredningen bör ta ställning till om digitala statliga pengar kan vara en lösning på de eventuella problem och risker som en kontantlös ekonomi för med sig samt utreda konsekvenserna

av digitala centralbankspengar för allmänheten. Vidare bör utredningen ta ställning till om digitala centralbankspengar, vid sidan av kontanter, kan och bör få en ställning som lagligt betalningsmedel eller om det finns behov av att stärka deras ställning på annat sätt. Utredningen bör dessutom kartlägga vilka konsekvenser digitala centralbankspengar får för banksystemet, övriga finansmarknaden och för Riksbankens och andra i sammanhanget centrala myndigheters verksamheter. Utredningen bör även analysera digitala centralbankspengar i förhållande till EU:s länder och institutioner och EU-lagstiftningen inom området. Behovet av författningsändringar när det gäller Riksbankens mandat att eventuellt tillhandahålla digitala centralbankspengar bör också analyseras.

Enligt Riksbanken bör utredningen även kunna ta upp och belysa andra frågeställningar som är relevanta för området. Utredningen bör också hålla sig informerad om och beakta det arbete som pågår inom området i Regeringskansliet, Riksbanken och andra relevanta myndigheter och organisationer.

Ytterligare information

Rättelse från Riksbanken

Riksbanken har skickat in en rättelse till utskottet av vissa uppgifter i framställningen 2018/19:RB3. Innehållet i rättelsen framgår nedan.

RB har blivit uppmärksam på två felaktiga uppgifter i vår framställning om Statens roll på betalningsmarknaden.

Förvisso påverkar felen inte våra slutsatser om behovet av utredning, men vi önskar ändå korrigera uppgifterna så att de inte "lever vidare" i den fortsatta handläggningen.

I framställningen uppger vi bl.a. "Sedan 1850-talet har dessutom sedlar och mynt utgivna av Riksbanken varit lagligt betalningsmedel i Sverige".

Denna mening är emellertid felaktig enligt följande:

- 1) Sedlar blev lagligt betalningsmedel redan år 1809 då 1809-års regeringsform antogs. I framställningen har vi emellertid uppgett att sedlar är lagligt betalningsmedel sedan 1850-talet (se s. 1, 12 och 17 i framställningen).
- 2) Mynt fick Riksbanken rätt att ge ut först år 1986 (prop. 1985/86:4). (se s. 1 och 12).

Riksbankskommitténs delbetänkande

Som framgår under avsnittet Bakgrund lade den s.k. Riksbankskommittén fram ett delbetänkande i juni 2018 med ett antal förslag för att säkra tillgången till kontanter i hela landet (SOU 2018:42 Tryggad tillgång till kontanter). Förutom olika förslag för att något bromsa den snabba nedgången i kontantanvändningen föreslår kommittén också att staten tar fram ett brett beslutsunderlag för att kunna ta ställning till kontanternas roll i ett längre tidsperspektiv.

I betänkandet skriver kommittén bl.a.:

Ett ytterligare skäl till att försöka bidra till en kontrollerad utveckling för tillgången till kontanttjänster är samhällets behov av att kunna göra ett informerat och aktivt val i frågan om kontanternas roll som betalningsmedel i ett längre tidsperspektiv. I samband med en sådan analys aktualiseras viktiga frågor om samhällets krisberedskap, människors integritet och om det behövs ett statligt garanterat betalningsmedel. Staten bör dock ta ställning till kontanternas roll i framtiden när ett fullständigt beslutsunderlag finns. Beslutsunderlagen bör exempelvis innehålla en analys av för- och nackdelar med en eventuell digital centralbanksvaluta, en s.k. e-krona, och av kontanternas betydelse för sårbarhet och beredskapsbehov när det gäller betalningsmarknaden. Beslutsunderlag behövs också för att kunna bedöma om digitala betalningslösningar kan tillgodose kravet på allas tillgång till grundläggande betaltjänster.

Riksbankskommitténs delbetänkande bereds inom Regeringskansliet.

Utskottets ställningstagande

Det senaste decenniets omfattande digitalisering av den svenska betalningsmarknaden och den kraftiga nedgången i användningen av kontanter i det svenska samhället ger upphov till många viktiga frågor om statens och den privata sektorns roller på betalningsmarknaden. Riksbanken föreslår i sin framställning att riksdagen tillsätter en utredning av betalningsmarknaden i en kontantlös digital ekonomi och av statens respektive den privata sektorns roller på en sådan marknad. Som framgår ovan föreslår även Riksbankskommittén i sitt delbetänkande Tryggad tillgång till kontanter (SOU 2018:42) att staten genomför en omfattande analys av bl.a. kontanternas roll i ett längre perspektiv.

Utskottet delar Riksbankens bedömning. Enligt utskottet bör det tillsättas en utredning om digitaliseringens och den minskade kontantanvändningens effekter på det svenska samhället, den finansiella stabiliteten och betalningsmarknaden. Utredningen bör ha ett brett perspektiv och bl.a.

- **kartlägga betalningsmarknaden utifrån den omfattande digitaliseringen och den minskade kontantanvändningen.** Utredningen bör analysera utvecklingen och beskriva konsekvenserna för bl.a. den övergripande finansiella stabiliteten i samhället, infrastrukturen för betalningar, kris- och krigsberedskap, betalningshantering och betalningsförmedling inklusive penningtvätt, kontanthantering och allmänhetens förtroende för penningssystemet.
- **kartlägga och ta ställning till statens och den privata sektorns roller på en starkt digitaliserad betalningsmarknad.** Utredningen bör analysera och vid behov föreslå åtgärder för hur staten (inklusive Riksbanken) kan säkerställa en effektiv och säker betalningsmarknad såväl i normala situationer som under kris- eller krigsförhållanden. Utredningen ska även utreda och komma med förslag på vilka eventuella krav som kan behöva ställas på banker och kreditinstitut för att betalningssystemet ska vara säkert och tillgängligt för alla i en digital värld.

- **utreda digitala centralbankspengar.** Utredningen ska analysera och ta ställning till om digitala centralbankspengar, s.k. e-kronor, skulle kunna vara en lösning på de eventuella problem och risker som en starkt digitaliserad ekonomi och en marginell användning av kontanter för med sig. Utredningen ska kartlägga vilka konsekvenser en eventuell e-krona kan få för bl.a. allmänheten, den finansiella stabiliteten i samhället och möjligheterna att bedriva en effektiv penningpolitik, verksamheten i banker och andra kreditinstitut och en eventuell e-kronas relation till andra valutor och andra länders regelverk och institutioner (t.ex. EU-lagstiftningen och Europeiska centralbanken). Utredningen ska också analysera vilka lag- och regelförändringar som skulle krävas vid ett eventuellt införande av en e-krona. Vidare bör e-kronan utredas ur ett kris- och krigsberedskapsperspektiv.
- **utreda begreppet lagligt betalningsmedel.** Utredningen bör särskilt utreda innebörden av begreppet lagligt betalningsmedel och hur det eventuellt behöver anpassas till dagens digitala betalningsmarknad och till ett eventuellt införande av en e-krona.

Utskottet anser att regeringen snarast möjligt bör tillsätta en utredare med uppgift att utreda konsekvenserna av den starka digitaliseringen på betalningsmarknaden och minskningen av kontantanvändningen. För att garantera en parlamentarisk insyn i utredningsarbetet bör en referensgrupp med företrädare för riksdagens partier knytas till utredningen.

Utskottet konstaterar att det redan pågår en del berednings- och utredningsarbete inom området i Regeringskansliet och i myndigheter eller kommittéer. Utskottet konstaterar också att regeringen har möjlighet att föra in andra viktiga frågeställningar i utredningen än de som mycket övergripande beskrivs ovan, och som har betydelse för att området ska bli allsidigt och brett belyst.

Det som utskottet skriver ovan om att det tillsätts en utredning om effekterna av digitaliseringen på betalningsmarknaden och den minskade kontantanvändningen i samhället bör riksdagen ge regeringen till känna. Utskottet tillstyrker därmed Riksbankens förslag i framställning 2018/19:RB3 om behovet av en utredning av betalningsmarknaden.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Framställningen

Framställning 2018/19:RB3 Statens roll på betalningsmarknaden:

Riksdagen ställer sig bakom det som Riksbanken anför om behovet av en utredning av betalningsmarknaden i en kontantlös digital ekonomi och av statens respektive den privata sektorns roll på en sådan marknad.