



3.3.2022

SP 119/A4.0/2022

FB/FI-OBEGRÄNSAD TILLGÅNG

Offentligt

Kontanters ställning i Finland

1 Syftet med promemorian

Kontanters ställning som betalningsmedel har minskat på grund av utvecklingen av elektroniska betalningar och förändringar i betalningssätten till följd av coronapandemin. Minskad användning av kontanter minskar lönsamheten inom kontanthanteringssektorn och aktörernas förmåga att tillhandahålla rimligt prissatta riksomfattande kontanttjänster till de konsumenter och aktörer inom handeln som behöver dem.

I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och förordningen om införande av euron konstateras att kontanter, dvs. eurosedlar och euromynt, är lagliga betalningsmedel i euroområdet¹. Enligt kommissionens rekommendationer bör detaljhandeln i regel acceptera sedlar och mynt i euro som betalningsmedel till det fulla nominella värdet. Det bör vara möjligt att neka betalning med kontanter endast av grundad orsak².

Tillgången till kontanttjänster skapar lika möjligheter för olika befolkningsgrupper att delta i ekonomisk verksamhet genom att använda det betalningssätt som var och en föredrar. Det finns alltså många situationer där elektroniska betalningssätt som alternativ till kontanter inte finns att tillgå. Kontanter är också det enda alternativet vid allvarliga störningar i elektroniska betalningssystem, och dessutom är kontanter fortfarande det enda konkurrerande alternativet till internationella betalningssätt som för närvarande dominerar elektroniska betalningar i Finland.

Denna promemoria är ett sammandrag av olika utredningar om användning av kontanter, tillgång till kontanter och mottagande av kontanter som betalningsmedel. Syftet med promemorian är att motivera behovet att ta fram reglering om kontanters ställning i Finland, både med tanke på tillgång till kontanter och mottagande av kontanter som betalningsmedel.

Bakgrundsmaterialet i promemorian består i första hand av Finlands Banks egna utredningar och statistik. I promemorian har också utnyttjats Eurosystemets utredningar och offentliga källor.

¹ [Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, avdelning VIII, kapitel 2, artikel 128 Artikel 11 i förordning \(EG\) nr 974/98 om ställningen som lagligt betalningsmedel för mynt.](#)

² Kommissionens rekommendation om omfattningen och effekterna av eurosedlars och euromynts ställning som lagliga betalningsmedel ([2010/191/EU](#))



3.3.2022

SP 119/A4.0/2022

FB/FI-OBEGRÄNSAD TILLGÅNG

Offentlig

2 Kontanters ställning i Finland

2.1 Användningssituationer

Finlands Bank har strävat efter att utreda användningen av kontanter med särskild fokus på betalningar i dagligvaruhandeln. Finlands Bank genomför årligen en konsumentenkät för att utreda konsumenters primära sätt att betala för dagligvaror. Statistiken visar att andelen konsumenter som använder kontanter som primärt betalningsätt har minskat i jämn takt under det senaste årtiondet, och att andelen sjönk kraftigt ner till ca 8 %³ på grund av pandemin 2020–2021. Det betyder att nästan 90 % av finländare använder betalkort som det primära betalningsättet. Trots det uppger ca 87 % av enkärdeltagarna att de använder kontanter i vissa situationer⁴. På grund av osäkerheten kring risken att sprida coronaviruset har konsumenter undvikit eller uppmanats att undvika användningen av kontanter. Lite under 15 % av enkärdeltagarna svarade att de kommer att återgå till att använda mer kontanter efter pandemin.

Enligt uppgifter från enskilda aktörer inom handeln har användningen av kontanter inom dagligvaruhandeln minskat under coronapandemin från drygt 20 % till mindre än 10 % av betalningarna. Inom övrig detaljhandel är kontantbetalningarnas roll mindre, i synnerhet inom handeln med kapitalvaror. Jämfört med elektroniska betalningsätt används kontantbetalningar i allmänhet för mindre inköp.

Utöver detaljhandeln används kontanter som betalningsmedel också för olika tjänster, såsom vid restauranger, evenemang och festivaler samt på marknader och loppmarknader och i betalningar mellan privatpersoner⁵. Det finns ingen exakt statistik över den totala användningen av kontanter. På basis av offentliga uppgifter har kontanter en speciellt stor roll i betalningar i närområdet, såsom i torghandel och vid evenemang. Dessa sätt att använda kontanter bidrar till livskraften i lokalsamhället och den lokala handeln.

På grund av bristen av alternativa beredskapsarrangemang måste kontantbetalningar kunna svara mot kraven som härrör från eventuella allvarliga störningar i elektroniska betalningssystem under normalförhållanden eller i krisituationer. Detta är inte möjligt om kontantförsörjningen och användningen av kontanter inte ligger på en tillräcklig nivå under normala förhållanden.

³ [Finlands Banks konsumentenkät \(på finska\)](#)

⁴ [Sintonen, Takala, Hellqvist och Liikanen \(2021\)](#) och [Finlands Banks konsumentenkät](#)

⁵ Finlands Banks utredningar och Nets: Nordisk betalningsrapport 2017–2018 och 2021. [Läs om konsumenters köpbeteende inom fysisk handel \(nets.eu\)](#)



3.3.2022

SP 119/A4.0/2022

FB/FI-OBEGRÄNSAD TILLGÅNG

Offentlig

2.2 Befolkningsgrupper som använder kontanter

Kontanter används i genomsnitt mer av äldre personer eller personer som har utmaningar med elektroniska betalningar eller den personliga ekonomin. Personer i dessa befolkningsgrupper löper risk att vara mer utsatta i samhället.

De viktigaste orsakerna för att använda kontanter är att andra betalningssätt inte står till buds eller att personen bär kontanter på sig och det handlar om en mindre betalning. Som orsak nämns också möjligheten att följa upp sin ekonomi.⁶ Kontanter är konkreta pengar och användningen av kontanter stödjer ungas lärande om pengars värde och ekonomihantering.

2.3 Tillgång till kontanter

Kreditinstitutioner har en skyldighet att tillhandahålla grundläggande banktjänster. Enligt Finlands Banks riktlinjer om kontanter omfattar grundläggande banktjänster att kunderna ska kunna ta ut insättningar som kontanter och att ett visst antal uttag ska vara gratis.

Statistiskt sett är nätverket av uttagsautomater den största distributionskanalen för kontanter. För att kunna ta ut större summor och sedelvalörer måste konsumenten vända sig till ett bankkontor. Distribution av kontanter via kontantuttag i butikskassan (cash-back) utgör en liten distributionskanal, och kan på grund av sin villkorlighet användas enbart för att komplettera de primära kanalerna.

Tabell 1 avbildar hur utgivningen av kontanter sprids mellan olika distributionskanaler. Av tabellen framgår att användningen av kontanter minskade kraftigt i synnerhet i början av coronapandemin i mars 2020. Distributionen av kontanter minskade med nästan en tredjedel av det totala eurovärdet under 2020. Under 2021 minskade kontantdistributionen med ytterligare 15 %, trots att kontantdistributionen hann återhämta sig i viss mån mot slutet av året när coronapandemin lättade. Pandemin och restriktionerna i slutet av 2021 minskade dock mängden kontantuttag och användningen av kontanter också under jul-säsongen.

Av tabell 1 framgår att automatnätverket för kontantuttag krympte något, men också att bankerna samtidigt minskade antalet kontor som erbjuder kontant-tjänster.

⁶ [Finlands Banks konsumentenkät \(på finska\)](#)



3.3.2022

SP 119/A4.0/2022

FB/FI-OBEGRÄNSAD TILLGÅNG

Offentlig

Tabell 1 Distributionskanaler för kontanter, 2015–2021

År	Uttag i uttagsautomater, miljoner €	Uttag i bankkontor, miljoner €	Uttag i butiker, miljoner €	Totala kontantuttag, miljoner €	Antal uttagsautomater	Bankkontor som erbjuder kontanthandlingstjänster
2015	13 879	1 662	64	15 605	1 546	852
2016	13 037	1 596	93	14 726	1 457	820
2017	12 138	1 424	146	13 708	1 498	741
2018	11 419	1 216	172	12 807	1 606	656
2019	10 518	1 029	178	11 725	1 751	607
2020	7 721	737	122	8 580	1 738	525
2021	6 729	610		7 340	1 718	483

I en nyligen publicerad utredning bedömdes medborgarnas tillgång till kontantuttagstjänster på basis av det geografiska avståndet mellan hemmet och den närmaste uttagsautomaten. Utredningen visar att finländare fortfarande har rimligt bra tillgång till uttagsautomater, men att det finns stora regionala skillnader i automatnätverkets täckning. I nätverkets uppbyggnad finns dessutom stora sårbarheter mot eventuella ändringar i bland annat prissättningen av uttagstjänster⁷.

Finansinspektionen ska enligt lag årligen följa upp tillgången till de grundläggande banktjänsterna. Den senaste rapporten publicerades i december 2020⁸. I den konstateras att nätverket av uttagsautomater har minskat i betydelse och att i synnerhet affärsbankerna har skurit ned antalet bankkontor. Totalt 62 % av bankkontoren tillhandahöll grundläggande banktjänster till kunderna under hela sin öppettid. Av dessa banker tillhandahöll emellertid bara 28 % kontanttjänster under hela sin öppettid. Ca 20 % av bankkontoren tillhandahåller inte alls kontanttjänster. Kontanttjänsterna vid kontoren är den enda kanalen för större kontantsummor och sedelvalörer. Det är skäl att beakta de minskade utbudet av tjänster vid bankkontoren i bedömningen av kontorens betydelse för kontantdistributionen.

⁷ [Meri Sintonen \(2021\): Käteisen saatavuudessa isoja alueellisia eroja Suomessa](#)

⁸ [Utredning om grundläggande banktjänster 2020 \(på finska\)](#)



3.3.2022

SP 119/A4.0/2022

FB/FI-OBEGRÄNSAD TILLGÅNG

Offentlig

2.4 Mottagande av kontanter som betalmedel

Det finns ingen systematisk uppföljning av i vilken omfattning kontanter accepteras i olika butiker och tjänster. Uppgifter från Finsk Handel och offentliga källor visar på att finländska butiker i stor omfattning accepterar kontanter som betalmedel. På grund av bokföringsskyldigheten används kontantbetalningar bara lite i handel mellan företag.

I den offentliga diskussionen har lyfts fram att handelssektorn utsätts för tryck att begränsa kontantbetalningar. Trycket riktas framför allt mot andra sektorer än dagligvaruhandeln, till exempel detaljhandel och affärer med mycket lite personal⁹. Till trycket bidrar kostnaderna från kontanthantering och bokföring av kontantbetalningar i förhållande till antalet kontantbetalningar, samt säkerhetshoten som har ökat under pandemin.

Säkerhetsrisker vid butiker ska alltid tas på allvar. Det finns inte statistik om det aktuella antalet eller utvecklingen av butiksrån och inte heller om antalet stölder av kontanter i förhållande till andra stölder. Finsk Handel har bedömt att handeln tappar ca 550 miljoner euro per år på grund av stölder och snatteri. Butiksrånen utgör förmodligen bara en liten andel av den totala summan, men de leder till större konsekvenser för säkerhetskänslan och viljan att ta emot kontanter.

Under senaste år har offentliga tjänster börjat införa allt bredare begränsningar på mottagande av kontanter. Begränsningarna gäller bland annat kommunal kollektivtrafik, parkeringsautomater, biblioteksavgifter, skatter och avgifter för offentliga idrottstjänster.

3 Situationen i euroområdet

I Europa har man i allmänhet vaknat till att den minskade volymen kontantbetalningar har lett eller kommer att leda till försämrad tillgång till kontanter och att allt fler aktörer vägrar att ta emot kontanter. Flesta euroländer har redan från tidigare i kraft tvingande lagstiftning som tryggar kontanters ställning som lagligt betalmedel¹⁰. I flesta fall handlar det om olika nivåer av tvång att ta emot betalningar i kontanter. Samtidigt har flera euroländer begränsat

⁹t.ex. [Riksomfattande varuhuskedja accepterar inte längre kontanter i alla butiker – KKV: Finlands lag kräver inte att kontanter ska accepteras som betalningsmedel i Kuluttaja.fi \(på finska\)](#), [Fyra rån per år får närbutik att avstå från kontanter – vapenhot dyker ofta upp i försäljarnas drömmar \(yle.fi, på finska\)](#)

¹⁰ Rapport av Europeiska kommissionens arbetsgrupp för lagliga betalningsmedel (ELTEG III Summary Report)



3.3.2022

SP 119/A4.0/2022

FB/FI-OBEGRÄNSAD TILLGÅNG

Offentlig

kontantbetalningar genom att fastställa en högsta gräns för enskilda kontantbetalningar¹¹.

Av Finlands jämförelseländer där elektroniska betalningar används i större skala har alla nordiska länder i kraft lagstiftning som reglerar tillgång till kontanter (Sverige och Norge) eller tvång att acceptera kontanter (Norge och Danmark). I Nederländerna har publicerats en omfattande rapport om kontanters roll i samhället och centralbanken har kallat aktörer i kontanthanteringsskedjan att diskutera en eventuell lösning för att trygga användningen av kontanter som betalmedel. I utredningen betonar Nederländernas centralbank att kontanter är "offentliga pengar" som varje medborgare ska kunna använda och föreslår till landets regering att den offentliga sektorns roll i kontantförsörjningen bör övervägas om användningen av kontanter sjunker under lönsamhetsgränsen¹². Värt att observera är att också länder där kontantbetalningar används i större skala än i Finland har inlett projekt för att trygga kontanters ställning (bland annat Lettland, Litauen och Polen)¹³.

4 Lagstiftning om tillgång till och mottagande av kontanter

För att kontanter också i fortsättningen ska vara ett ändamålsenligt betalsätt krävs att tre omständigheter uppfylls: att det finns tillgång till kontanter mot rimliga kostnader, att kontanter accepteras som betalmedel i tillräcklig omfattning och att kontanter ska kunna sättas in på konto mot rimliga kostnader.

Enligt direktivet om betalkonton, som har tagits in i kreditinstitutslagen, ska medborgare ha tillgång till grundläggande banktjänster, vilket omfattar att kunna ta ut och sätta in kontanter inom EES-området¹⁴. Finansinspektionen övervakar att tillgången till tjänsterna förverkligas. I lagen ställs inga minimikriterier för vad som avses med förverkligande av tjänsterna.

En omfattande utredning om reglering kring bland annat tillgång till och mottagande av kontanter i Europa ingår i en rapport publicerad av kommittén för massbetalningar (ERP) i december 2021¹⁵. Lagstiftningen om tillgång till kontanter grundar sig på bankernas övergripande lagstadgade skyldighet att sörja för att kunderna har tillgång till tillräckliga kontanttjänster. Lagstiftningen

¹¹ [Kari Takala \(2020\): Användning av kontanter i den gråa ekonomin i Finland, Finlands Bank A:123 Tabell 4 \(på finska\)](#)

¹² [DNB calls for new agreements about cash](#)

¹³ [Number of localities with cash withdrawal facilities set to double under Memorandum signed by the Bank of Lithuania and market participants | Bank of Lithuania \(lb.lt\)](#) och [Press releases - Financial industry agrees on ensuring access to cash \(bank.lv\)](#). [Study on the payment attitudes of consumers in the euro area \(europa.eu\)](#)

¹⁴ Kreditinstitutslagen 9.12.2016/1054 15 kap. 6 a §

¹⁵ [Report from the ERP working group on access to and acceptance of cash \(europa.eu\)](#)



3.3.2022

SP 119/A4.0/2022

FB/FI-OBEGRÄNSAD TILLGÅNG

Offentlig

ställer inte detaljerade krav på hur tjänsterna ska förverkligas ur kundens synvinkel.

I en del europeiska länder bestäms nivån för kontanttjänster i lag eller genom nationella överenskommelser där utgångspunkten är att högst en viss andel av befolkningen ska ha längre än ett visst avstånd till den närmaste uttagsautomaten. Till exempel i Sverige infördes i början av 2021 en lag enligt vilken bankerna ska sörja för att högst 0,3 % av befolkningen ska ha längre än 25 km till en plats där de kan ta ut kontanter och att högst 1,22 % av befolkningen ska ha längre än 25 km till en plats där de kan sätta in en dagskassa på ett bankkonto¹⁶. Tills vidare är det dock inte möjligt att bedöma hur effektiv lagstiftningen med s.k. geografisk innebörd är.

I Storbritannien har finansbranschen grundat en samarbetsgrupp i syfte att införa alternativ till tvångslagstiftning för att upprätthålla en tillräcklig nivå för kontanttjänster¹⁷. I Storbritannien är bland annat transaktionsavgifterna (interchange fee) högre i glesbygden än i städerna. Transaktionsavgiften betalas av kortinnehavarens kontobank till uttagsautomatens tillhandahållare för varje kontantuttag.

Rätten att använda kontanter har behandlats i EU-domstolens avgörande i målet C-422/2019, Hessischer Rundfunk¹⁸, där domstolen tog ställning till rätten att vägra att ta emot kontantbetalningar. I motiveringarna till avgörandet konstateras att begränsningar av betalningar i sedlar och mynt som medlemsstaterna av förvaltningsmässiga orsaker fastställer, inte är oförenliga med eurons ställning som lagligt betalningsmedel, förutsatt att det finns andra lagliga sätt att reglera penningsskulder. Inskränkningarna ska stå i proportion till det mål som eftersträvas. Vid bedömningen av åtgärdens proportionalitet ska också beaktas huruvida alternativa lagliga betalningssätt är tillräckligt lättillgängliga för de personer som betalningen gäller. Detta betyder att det ska vara möjligt för personer som inte kan använda dessa betalsätt att göra betalningen i fråga i kontanter.

Europeiska pelaren för sociala rättigheter (EU Pillar of Social Rights)¹⁹ innehåller 20 principer för ett mer rättvist Europa. Princip 20 gäller tillgång till väsentliga tjänster, bland annat finansiella tjänster. Stöd för tillgång till väsentliga tjänster ska finnas för dem som behöver det.

¹⁶ [Ny lag från 1 januari 2020 ger rätt till kontanttjänster 2021 | Konsumenternas.se](#)

¹⁷ [LINK / About us](#)

¹⁸ [CURIA - Case information \(europa.eu\)](#)

¹⁹ [Europeiska pelaren för sociala rättigheter – 20 principer | Europeiska kommissionen \(europa.eu\)](#)



3.3.2022

SP 119/A4.0/2022

FB/FI-OBEGRÄNSAD TILLGÅNG

Offentlig

5 Avslutningvis

Enligt lagen om Finlands Bank ska banken för sin del svara för penningförsörjningen och sedelutgivningen och sörja för betalningssystemets och det övriga finansiella systemets tillförlitlighet och effektivitet samt delta i utvecklandet av systemet. Finlands Bank genomför sin lagstadgade uppgift genom att följa upp utvecklingen av kontanters ställning i Finland och ta initiativ gällande regleringsbehovet.

Uppföljningen av utvecklingen under en längre tidsperiod har gjort det uppenbart att för att kunna upprätthålla kontanttjänsterna, krävs att det stiftas i lag om dem. Situationen aktualiserades i och med att pandemin ytterligare minskade användningen av kontanter, vilket följaktligen minskade tillgången till kontanter och försämrade kontanttjänsternas nivå inom handeln. För att undvika att servicenivån sjunker under en acceptabel nivå, anser vi det motiverat att inleda ett lagstiftningsprojekt som säkerställer nivån för kontanttjänster medan situationen fortfarande är rimlig. Finlands Bank har som mål att lagstiftningen säkerställer en nivå för kontanttjänsterna i enlighet med bankens riktlinjer om kontanter.

Sändlista

Finansministeriet