



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
18/8244

DERES REFERANSE
17/5084- 13

UNNTATT OFFENTLIGHET
Offl. § 15 første ledd første
punktum

DATO
28.02.2019

Bankenes tilbud av kontanttjenester

1. Innledning

Det vises til brev av 20. august 2018 der Finansdepartementet ber Finanstilsynet om å skaffe en oversikt over bankenes syn på hvordan et tilfredsstillende tilbud av kontanttjenester kan opprettholdes framover, og om det er særlige utfordringer, herunder ved at kontanttilbudet er knyttet opp til private aktører utenfor finanssektoren. Videre bes det om en samlet vurdering av utviklingen og utsiktene, samt behovet for tiltak. Finanstilsynet ble bedt om å utveksle faktagrunnlag og vurderinger med Norges Bank.

Det følger av finansforetaksloven § 16-4 at «Banker skal i samsvar med kundenes forventninger og behov, motta kontanter fra kundene og gjøre innskudd tilgjengelig for kundene i form av kontanter (...)». Bestemmelsen ble tatt inn i loven som trådte i kraft 1. januar 2016, som følge av en utvikling med nedleggelse av filialer og bekymring for tilgjengeligheten av kontanttjenester.

Finanstilsynet viser også til undersøkelsen som ble gjennomført i første kvartal 2018 på oppdrag fra Finansdepartementet, hvor Finanstilsynet vurderte bankenes etterlevelse av lovbestemmelsen og vurderte om det er behov for å innskjerpe plikten til tilgjengeliggjøring av kontanter i en normal-situasjon.¹ Finanstilsynets vurdering var at dagens tjenestetilbud, når alle tjenester ses under ett, tilfredsstillende dekker kundenes behov for kontanter, men at det er en fare for at kontanttjenestetilbudet svekkes framover. Hensynet til effektive og rasjonelle løsninger tilsier at en framtidig kontant-distribusjon i stor grad bør baseres på fellesskapsløsninger. Finanstilsynet ga i svaret til Finansdepartementet uttrykk for at det burde settes ned et offentlig utvalg for å vurdere kontanternes rolle i samfunnet framover og hvordan kundenes behov for kontanttjenester kan dekkes på en mest mulig effektiv måte.

Resultatet fra kartleggingen i første kvartal 2018 er oppsummert i punkt 2. Finanstilsynets undersøkelse i desember 2018, som omfattet bankenes vurderinger av kontanttjenestetilbudet, er omtalt i punkt 3. I punkt 4 omtales vurderinger fra Norges Bank. Utredning om kontanttjenester i Sverige og Finland omtales i punkt 5. Finanstilsynets vurderinger omtales i punkt 6.

¹ Det vises til brev fra Finanstilsynet til Finansdepartementet av 1. mars 2018.

2. Kort om kartleggingen av bankenes kontanttjenestetilbud

Finanstilsynet redegjorde for viktige utviklingstrekk i tilbudet av kontanttjenester i brev til Finansdepartementet 1. mars 2018. Som en del av dette arbeidet, ble det gjennomført en undersøkelse i første kvartal 2018 hvor bankene ble bedt om å redegjøre for hvordan kontanttjenestetilbudet er innrettet. Nedenfor følger en kort oppsummering av resultatene fra undersøkelsen, som omfatter alle norske banker og filialer av utenlandske banker som opererer i Norge.

Undersøkelsen viste at 124 av landets 422 kommuner var uten bankfilial. Videre hadde 167 kommuner bankfilial uten betjent kasse. Det var 56 kommuner som verken hadde betjent kasse, minibank eller innskuddsautomat, mens det var 149 kommuner som var uten betjent kasse og innskuddsautomat. Andelen kommuner uten innskuddsautomat var høyest i de tre nordligste fylkene. Hovedvekten av kommunene som verken hadde filialer med kontanttjenester, minibank eller innskuddsautomat, var kommuner med få innbyggere. I kommuner hvor bankene har filial, viser kartleggingen at det stort sett også var tilbud om kontanttjenester. Unntakene er i Trøndelag og i de tre nordligste fylkene, der en betydelig andel av kommuner med filial uten betjent kasse, manglet innskuddsautomat i samme kommune. Når det gjelder minibanker, viste kartleggingen at det er tilnærmet hundre prosent dekning i kommuner hvor banker har filial. DNBs banktjeneste gjennom Post i Butikk var etablert i alle norske kommuner.

Banker som er etablert de senere årene har i stor grad lagt opp til nettbaserte løsninger og opererer ofte uten et eget kontanttjenestetilbud. Flere av disse bankene viser til at kundene ikke har forventninger om eller behov for at banken skal tilby kontanttjenester.

Samlet innebærer Post i Butikk, bankenes filialnett og automatløsninger at kontanttjenester er tilgjengelig for personkunder i alle kommunene. Post i Butikk har stor geografisk utbredelse og er avgjørende for tilbudet i områder med spredt bebyggelse. Tilbud om kontantuttak ved varekjøp i butikk bidrar også til at muligheten for uttak av kontanter er gode. Andre tjenesteleverandører enn bankene er således viktige for det samlede tilbudet av kontanttjenester til privatkunder.

Når det gjelder næringslivskunder, synes kontanttjenestetilbudet, slik det framsto, i stor grad å være avhengig av andre private tjenesteleverandører enn bankene, spesielt i sentrale strøk som private tjenesteleverandører finner kommersielt attraktivt.

3. Bankenes vurderinger av tilbudet av kontanttjenester

I tråd med oppdraget fra Finansdepartementet har Finanstilsynet gjennomført en ny spørreundersøkelse blant bankene. Undersøkelsen ble gjennomført i desember 2018.

Undersøkelsen omfatter alle norske banker og filialer av norske banker som opererer i Norge, uavhengig av bankenes tjenestetilbud på området. Totalt 134 banker mottok henvendelsen fra Finanstilsynet, hvorav 119 banker besvarte undersøkelsen. Basert på andelen av banker som har besvart undersøkelsen, og spredningen av disse, anser Finanstilsynet at resultatene gir et dekkende bilde av situasjonen.

Hovedtrekkene fra undersøkelsen framgår av punktene nedenfor.

Utvikling i tilbud av kontanttjenester

Totalt oppga 19 banker at de ikke tilbyr kontanttjenester.

Undersøkelsen tyder på at nedgangen i bankenes tilbud av kontanttjenester i noe grad vil fortsette de neste tre årene. 16 banker svarer at de vil redusere tilbudet av kontanttjenester over skranke, mens 5 vil avvikle tilbudet. 13 banker vil redusere tilbudet av minibanker, mens 2 vil øke tilbudet. 7 banker oppgir at de planlegger å øke tilbudet av innskuddsautomater, mens 4 vil redusere det. Når det gjelder nattsafe, vil 7 banker redusere tilbudet og 2 banker avvikle tjenesten.

Om lag en tredjedel av bankene svarer at de har gjennomført tiltak for å redusere sårbarheter knyttet til tilbudet av kontanttjenester, jf. at behovet for tiltak ble påpekt i Finansmarkedsmeldingen 2018. Det gis imidlertid lite informasjon om hvilke tiltak som er gjennomført, og Finanstilsynet konstaterer at bankene i fellesskap så langt ikke har gjennomført tiltak i regi av Finans Norge.

Bankenes vurdering av kontanttjenestetilbudet i privatmarkedet

Bankene framstår samstemte i sin vurdering av at tilbudet av kontanttjenester i hovedsak er tilfredsstillende.

Vel to tredjedeler av bankene svarer at deres kunder i *privatmarkedet* i liten eller ingen grad er avhengig av kontanttjenestetilbud fra andre banker:

- 115 av de 119 bankene som har besvart undersøkelsen, mener at bankens kunder i liten eller ingen grad er avhengig av Post i Butikk for innskudd av kontanter. 17 av disse bankene tilbyr ikke kontanttjenester. Ingen banker svarer at deres kunder i stor grad er avhengig av Post i Butikk.
- 83 av bankene mener at kundene i liten eller ingen grad er avhengige av muligheten for kontantuttak ved varekjøp i butikker. 14 av disse bankene tilbyr ikke kontanttjenester. Kun 4 banker svarer at deres kunder i stor grad er avhengig av kontantuttak ved varekjøp i butikk.

Flere av bankene mener at de ikke plikter å ha tilbud om kontanttjenester fordi kunden ikke har uttrykt ønsker om eller behov for dette.

Finanstilsynet forventet at en høyere andel av bankene ville gi uttrykk for at kundene, spesielt de som er bosatt i kommuner uten innskuddstjenester, er avhengig av Post i Butikk og kontantuttak ved varekjøp i butikk. De mottatte svarene kan tyde på at en lav andel av kundemassen vurderes å være avhengige av å benytte kontanter.

Bankenes vurdering av kontanttjenestetilbudet i bedriftsmarkedet

I hovedtrekk mener bankene at tilbudet til *bedriftskundene* er tilfredsstillende, gjennom filial, minibanker, vekslingsautomater, innskuddsautomater og nattsafe-ordningen. Enkelte banker peker på at private aktører som Nokas og Loomis kan dekke kundens behov der banken ikke selv har filial. Generelt synes bankene å legge til grunn at bedriftskundenes behov for kontanttjenester kan dekkes på andre måter enn av bankene selv.

Når det gjelder nattsafe-tjenester, svarer kun 10 av bankene at deres kunder i stor grad er avhengig av en direkte avtale med private aktører (andre enn banker). Samtidig viser undersøkelsen at enkelte banker ikke lenger tilbyr nattsafe-tjenester til sine kunder, men henviser kundene til å inngå direkte avtaler med private aktører som Loomis og Nokas. Finanstilsynet mener det kan stilles spørsmål ved om bankene med en slik tilnærming kan sies å dekke kundenes behov for tjenesten. Blant annet har kundene ingen garanti for at tjenestetilbudet opprettholdes, og de aktuelle tilbyderne av kontantttjenester er ikke underlagt samme lovverk som bankene.

Avtaler mellom banker

Banker som ikke tilbyr kontantttjenester, eller banker som ikke dekker kundens behov i enkelte områder, kan gjennom avtaler med andre banker tilfredsstille lovens krav der tilgjengeligheten av kontantttjenester fra andre banker dekker kundens behov.

Kunder i alle bankene kan foreta innskudd via Post i Butikk, men som det framkom av undersøkelsen i første kvartal i 2018, kan dette medføre en høy avgift for kunden, og det kan ta flere dager før innskuddet er kreditert på kundens konto.

Minibanker har en felles infrastruktur, slik at alle kunder som har kort og innskuddskonto i en tilsluttet bank som deltar i BankAxept, kan benytte seg av minibanker eid av en bank og banknøytrale minibanker fra Nokas og Loomis. Dagens innskuddsautomater er bankspesifikke og kan således ikke benyttes av andre bankers kunder.

Enkelte av bankene som i dag ikke tilbyr kontantttjenester, opplyser at de er i dialog med DNB for å avklare muligheten for å inngå avtale om kontantttjenester, men et stort flertall av bankene opplyser at de ikke har planer om å inngå avtaler med andre banker om kontantttjenester.

DNB har avtale med Posten om levering av enklere banktjenester, herunder kontantttjenester, på postkontor og Post i Butikk. Avtalen utløper 31. desember 2019. Finanstilsynet viser til DNBs brev til Finansdepartementet av 17. desember 2018.

Utkontraktering av kontantttjenester til private aktører

17 av bankene i undersøkelsen svarer at de har utkontraktert kontantttjenester i privatmarkedet i sin helhet til private aktører som Loomis og Nokas, og 12 av bankene har vurdert dette som aktuelt, men har ikke gjort det. Flertallet har ikke inngått utkontrakteringsavtaler. Tilsvarende tall framkommer for bedriftsmarkedet for tjenester som nattsafe, veksling m.m.

Av de 19 bankene som svarer at de ikke tilbyr kontantttjenester, er det ingen av bankene som ser på dette som en aktuelt, verken for privatmarkedet eller bedriftsmarkedet.

Et klart flertall av bankene ser ingen utfordringer med at private aktører tar et totalansvar for bankens kontantttjenester. Én lokalbank mener et samarbeid med private aktører kan svekke lokalbankens markedsposisjon, og at det er en risiko for at private aktører nedprioriterer lavt befolkede områder, noe som kan resultere i at det vil være vanskelig å opprettholde tilbudene i distriktene. Banken understreker at finansnæringen i dag er avhengig av disse aktørene.

Samarbeid i næringen om tilbud av kontanttjenester

61 av bankene er i stor grad positive til at finansnæringen *etablerer* et felles samarbeid om kontanttjenester. 45 av bankene stiller seg i middels grad positiv til dette. Hele 98 av bankene stiller seg positiv til å *delta* i et samarbeid om kontanttjenester.

104 av bankene mener at et samarbeid om felles infrastruktur og løsninger vil være hensiktsmessig. Flere banker viser til stordriftsfordeler, og forutsetter at en samarbeidsløsning gir en positiv kostnadseffekt. 87 av bankene svarer at de i stor eller middels grad avventer et initiativ fra Finans Norge om å etablere samarbeid om felles infrastruktur og løsninger, mens 32 av bankene svarer at de ikke avventer et slik initiativ.

Flere av bankene som i stor utstrekning tilbyr kontanttjenester, mener dagens praksis er konkurransevridende siden enkelte banker må bære vesentlige deler av kostnaden.

Hva gjelder videreutvikling av felles infrastruktur for innskuddsautomater, er kun 35 av bankene i stor grad positivt til dette. 51 av bankene er i middels grad positiv til en slik utvikling.

Bankenes vurdering av behovet for regulering

Flere av bankene i undersøkelsen tar opp behovet for regulatoriske krav (konsesjonsplikt, forsikringsordninger mv.) til private aktører som overtar kontanttjenester i sin helhet, og som ikke omfattes av eksisterende reguleringer for banker. Enkelte av bankene (4) som ikke tilbyr kontanttjenester, mener det er kundenes hovedbankforbindelse (primærbank) som dekker deres kunders behov for kontanttjenester, og én bank mener det er naturlig at de systemviktige bankene er garantister for et tilfredsstillende tilbud. Enkelte banker peker på behovet for at det etableres avtaler mellom partene, herunder at det etableres standarder som aktørene må etterleve, men et flertall av bankene mener dette ikke er nødvendig.

Én bank stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig å etablere en felles infrastruktur i en situasjon der kontantbehovet er fallende. En annen bank mener et eventuelt samarbeid i næringen må utredes og konsekvensvurderes før det besluttet. Dette omfatter også hvordan ansvarsforholdet skal reguleres.

Arbeid med fellesløsninger

Finans Norge har i e-post 5. februar 2019 informert Finanstilsynet om at bankene er opptatte av å ivareta sin plikt etter finansforetaksloven og -forskrift på en mest mulig kostnadseffektiv måte. I tilbakemeldingene fra representantene i Bransjestyre Bank og Kapitalmarked (BBK) til Finans Norge er det en positiv holdning til å vurdere mulige fellesløsninger.²

Finans Norge trekker fram følgende muligheter som er foreslått av bankene;

- 1) at andre banker trer inn i DNBs avtale med Posten om leveranse av banktjenester i Post i Butikk
- 2) at det inngås en avtale om innskudd og uttak av kontanter med bruk av bankkort i BankAxept-nettverket
- 3) at det etableres et automatsamarbeid mellom bankene

² <https://www.finansnorge.no/om-finans-norge/utvalg/Bransjestyre-og-hovedutvalg/bbk/>

Finans Norge bekreftet i e-post til Finanstilsynet 8. februar 2019 at Finans Norge og Bits, basert på konklusjonen i styret til Bits, starter et prosjekt for å vurdere konkrete samarbeidsprosjekter for kontanthåndtering i ordinær virksomhet.

Finanstilsynet vil følge opp Bits og Finans Norge i dette arbeidet.

4. Norges Banks vurderinger og deling av Finanstilsynets faktagrunnlag

Norges Bank har i brev 31. januar 2019 til Finansdepartementet pekt på behov for klargjøring av bestemmelsen i finansavtaleloven § 38 om rett til å betale med tvungent betalingsmiddel.³ Norges Bank peker på at hensikten med finansforetakslovens bestemmelser om å pålegge bankene plikt til å tilby kontanttjenester i tråd med kundens behov, undergraves hvis forbrukere ikke lenger får adgang til å betale med kontanter på steder som tilbyr varer og tjenester til allmennheten, for eksempel butikker, restauranter og hoteller.

Som nevnt innledningsvis, ble Finanstilsynet bedt om å utveksle faktagrunnlag og vurderinger med Norges Bank. Det synes i stor grad å være enighet mellom Norges Bank og Finanstilsynet i beskrivelsen av dagens kontanttjenestetilbud og sårbarhetene i systemet. I sitt brev til Finanstilsynet 13. februar 2019, påpeker Norges Bank at utviklingen og foreliggende planer i bankene innebærer en fortsatt svekkelse av bankenes kontanttjenestetilbud. Det foreligger heller ikke informasjon om at bankene har inngått mer forpliktende avtaler for å redusere sårbarheten i eksisterende tilbud.

Norges Bank skriver videre:

"Uklarhet rundt hva plikten til kontanttjenester faktisk innebærer, kan gjøre det vanskelig å etablere gode fellesløsninger. Enkelte banker opplyser at de ikke tilbyr kontanttjenester. Etter Norges Banks vurdering gjelder plikten til å tilby kontanttjenester etter finansforetaksloven § 16-4 for alle banker. Etter Norges Banks vurdering oppfyller ikke banker uten mulighet for kunder til å gjøre innskudd og uttak av kontanter – i egen regi eller gjennom avtale med andre – plikten i finansforetaksloven § 16-4."

På denne bakgrunn opprettholder Norges Bank sin vurdering i brev av 20. februar 2018 om at det er behov for at bankenes kontanttjenestetilbud i en normalsituasjon tydeliggjøres i en forskrift.

5. Utredning om kontanttjenester i Sverige og Finland

I Sverige publiserte Riksbankskomitéen i juni 2018 sin delutredning "Tryggad tilgång till kontanter" SOU 2018:42.⁴ Komiteen viser til at bruken av kontanter i Sverige avtar raskt, at et økende antall foretak har stoppet å godta betaling med kontanter og at kontanthåndteringen er sårbar, blant annet fordi den involverer et fåtall private aktører utenfor finansnæringen. Det understrekes at kontanter og tilhørende infrastruktur ikke må tillates å forsvinne før en grundig, demokratisk vurdering av framtidige behov for betalingsmidler er gjennomført.

³ <https://www.norges-bank.no/Publisert/Brev-og-uttalelser/2019/2019-01-31/>

⁴ <https://www.regeringen.se/49cf6d/contentassets/79026c9e608946bdbfa60067ddae0c0d/tryggad-tillgang-till-kontanter-sou-201842.pdf>

På denne bakgrunnen foreslår komitéen at svenske banker og filialer av utenlandske banker med innskudd fra det svenske publikum på over 70 mrd. svenske kroner, og som tilbyr betalingskontoer med grunnleggende funksjoner, skal ha plikt til å tilby kontantuttak og til å motta dagsomsetningen til bedrifter. Det er i dag 6 institusjoner som vil være omfattet av kravet. Komitéen foreslår at "rimelig tilgang" skal forstås som at maksimalt 0,30 prosent av brukerne skal ha mer enn 25 km reiseavstand for å gjøre kontantuttak og maksimalt 1,22 prosent av brukerne skal ha mer enn 25 km reiseavstand for å sette inn dagsomsetningen fra bedrift. Utvalget foreslår at reguleringen skal overvåkes av det svenske Post- og teletilsynet (PTS). Ved brudd på reguleringen skal saken overføres til Finansinspektionen (FI), som skal ta beslutning om finansiell sanksjon etter en fastsatt metode.

FI har i en høringsuttalelse gitt uttrykk for at de er uenig i forslaget om at utvalgte svenske banker og filialer av utenlandske kredittinstitusjoner skal få ansvar for at tilbudet av kontanttjenester er tilfredsstillende.⁵ Etter FIs vurdering er tilgangen til kontanter et fellesgode, som staten bør ta ansvar for. FI går også imot forslaget om at eventuelle brudd på reguleringen skal oversendes FI, og mener at FI med utgangspunkt i gjeldende lovgivning heller ikke har hjemmel for å ilegge de tiltenkte finansielle sanksjonene. Videre peker FI på at forslaget kan lede til samarbeid mellom institusjonene som kan være i strid med gjeldende konkurranselovgivning.

Riksbanken er i hovedsak positiv til forslagene fra komiteen, men mener plikten til å tilby kontanttjenester bør pålegges alle banker (og ikke kun de største).⁶ Videre mener Riksbanken at kravet om tilgang til innskuddstjenester også må omfatte privatpersoner, og ikke kun bedriftskunder.

Sentralbanken i Finland har nylig utarbeidet retningslinjer som har til formål å bedre tilgangen til kontanttjenester.⁷ Retningslinjene inneholder i alt fem prinsipper. Det første prinsippet er at kommersielle banker som ikke tilbyr grunnleggende banktjenester til sine kunder, gjennom avtale må sikre at kundene får dekket sine lovbestemte rettigheter. Sentralbankens andre prinsipp er at kundene skal ha rett til å gjøre et rimelig antall kontantuttak uten kostnad. En innskyter bør kunne gjøre ett uttak per uke uten kostnad. Det tredje prinsippet er at små bedrifter og foreninger primært skal betraktes som private kunder med hensyn til bruk av kontanter. Dette gjelder når mindre enn halvparten av kontotransaksjonene er relatert til forretningsvirksomheten. Det fjerde prinsippet er at det skal sikres en god tilgang på kontantuttak i butikk (cashback) for alle kunder. Denne tjenesten er gunstig for beboere i distriktene, med betydelig avstand til nærmeste bank- eller minibank. For butikkene medfører cashback-tjenesten lavere utgifter til kontanthåndtering. Sentralbankens femte prinsipp er at kontanter skal aksepteres som betaling i tilfeller der borgerne bruker tjenester som er kritiske for deres helse. Dette prinsippet henger sammen med at forhandlere i Finland i dag fritt kan velge hvilke betalingsmidler de aksepterer, så lenge de på en tydelig måte informerer kunden før kjøpet.

⁵ <https://www.fi.se/contentassets/7cee8e3ec90f44258e542bc923ac125d/remissvar-tryggad-tillgang-kontanter-2018-10-16.pdf>

⁶ <https://www.regeringen.se/4aa445/contentassets/68c2667224e44e3bbc362a30706dac86/sveriges-riksbank.pdf>

⁷ Medlem av styret i Sentralbanken i Finland, Tuomas Välimäki, holdt den 28. november 2018 et foredrag der retningslinjene ble omtalt.

6. Finanstilsynets vurderinger

Bruken av og behovet for kontanter er avtagende, men kontanter er fortsatt et viktig betalingsmiddel. Blant annet kan enkelte kunder ha begrenset tilgang til eller være lite fortrolige med digitale løsninger, eller de kan ha ønske om å ikke etterlate digitale spor. Noen ønsker også å ha en kontantbeholdning av beredskapshensyn. Finanstilsynet viser til at Finansdepartementet i april 2018 fastsatte forskriftsregler om bankenes plikt til å kunne levere kontanter ved svikt i tilgangen til de elektroniske betalingssystemene.⁸ Av forskriften framgår det samtidig at det i vurderingen av kontantberedskapen kan tas hensyn til risikoreduserende virkninger av elektroniske beredskapsløsninger. Forskriften regulerer ikke tilbudet av kontanter i en normalsituasjon, men bør tas i betraktning når det vurderes å stille krav til bankenes kontanttjenestetilbud. En god infrastruktur for kontanthåndtering i en normalsituasjon vil gjøre det enklere å håndtere en beredskapssituasjon.

Etterhvert som bruken av kontanter i en normalsituasjon avtar, øker kostnaden per transaksjon av å opprettholde tjenestetilbudet, og kostnaden per enhet kan bli slik at de som ønsker kontanter som primært betalingsinstrument, ikke lenger anser kontanttilbudet som reelt. Dersom hver enkelt bank selv tilbyr kontanttjenester av et visst omfang, vil dette være dyrere enn om tjenestene tilbys av noen få banker eller bankene i fellesskap.

I brev til Finansdepartementet 1. mars 2018, var Finanstilsynets vurdering at dagens tjenestetilbud, når alle tjenester ses under ett, tilfredsstillende kundes behov for kontanthåndtering. Kontanttjenester gjennom Post i Butikk og mulighet for kontantuttak ved varekjøp i butikk, bidrar til god geografisk dekning. Finanstilsynet påpekte likevel at det var en betydelig fare for at kontanttjenestetilbudet ville bli svekket framover. Det ble vist til at den enkelte bank ikke er forpliktet til å opprettholde tilbudet av minibanker på vegne av fellesskapet og at framtidig banktjenestetilbud i "Post i Butikk", der eksisterende avtale mellom DNB og Posten utløper i 2019, er ukjent. Videre ble det vist til at det er ikke opplagt at butikkene vil fortsette å tilby kontantuttak i sine betalingsterminaler i samme grad som i dag. Finanstilsynet ga derfor uttrykk for at det kan være behov for nærmere regler for grunnleggende banktjenester, både for geografisk distribusjon og for hvilke tjenester som må tilbys, og pekte på at hensynet til effektive og rasjonelle løsninger tilsier at kontanttjenestene i stor grad bør baseres på fellesløsninger. Finanstilsynet uttalte i brevet til Finansdepartementet at det bør legges opp til en bredere offentlig utredning av behovet for nye løsninger og regler.

Finanstilsynet opprettholder sin anbefaling om å sette ned et offentlig utvalg for å vurdere kontantenens rolle i samfunnet framover og hvordan kundes behov for kontanttjenester kan dekkes på en mest mulig effektiv måte. En slik utredning kan også identifisere hvilke grupperinger som faktisk har behov for å benytte kontanter. Dette vil være viktig kunnskap for å utvikle elektroniske betalingsløsninger som kan benyttes av de som i dag er avhengig av kontanter, herunder barn og enkelte grupper med nedsatt funksjonsevne.

En offentlig utredning vil imidlertid ta tid, og det er på kort sikt behov for å gjennomføre tiltak som kan bidra til å opprettholde et tilfredsstillende tilbud av kontanttjenester.

⁸ Endring i finansforetaksforskriften – ny del IV.

Utvikling av gode fellesløsninger er avhengig av at bankene har vilje til å bidra inn i et slikt arbeid. Det at flertallet av bankene stiller seg positiv til samarbeid, både mellom banker og med private aktører, gir etter Finanstilsynets vurdering, et godt grunnlag for at bankene sammen kan gjennomføre nødvendige tiltak.

Finanstilsynet konstaterer imidlertid at næringen ikke har kommet vesentlig lenger i å vurdere fellesløsninger. At Bits nå har startet opp et prosjekt for å vurdere mulige samarbeidsløsninger for kontantttjenester i en normalsituasjon, er imidlertid et steg i riktig retning.

I den gjennomførte undersøkelsen, viser banker som ikke tilbyr kontantttjenester til at deres kunder verken har forventninger til eller behov for kontantttjenester. Enkelte viser også til at de er en sekundærbank for sine kunder, og mener at primærbankene bør ta ansvar for tilbudet av kontantttjenester. Samtidig er det usikkerhet om det framtidige tilbudet av kontantttjenester gjennom Post i Butikk og kontantuttak ved varekjøp i butikk. Bankenes eget tilbud av kontantttjenester reduseres først og fremst ved nedleggelse av filialer. Det er usikkerhet om bankenes videre planer for filialnettet. Denne usikkerheten forsterker behovet for å avklare hvordan tilgjengeligheten av kontantttjenester skal opprettholdes og utvikles, spesielt i distriktene.

Etter Finanstilsynets vurdering tilsier forholdene omtalt ovenfor at det er behov for å tydeliggjøre den forpliktelsen bankene har for et hensiktsmessig tilbud av kontantttjenester i hele landet, tilsvarende ansvaret de har for å møte etterspørselen etter kontanter i en situasjon med svikt i det elektroniske betalingssystemet. Kravet om kontantttjenester i en normalsituasjon gjelder alle banker som tar imot innskudd fra norske kunder, også foretak som driver filial i Norge. Denne forpliktelsen kan tydeliggjøres i en forskrift. I forarbeidene til loven framgår det (Prop 125 L. (2013–2014)):

"Departementet foreslår likevel en hjemmel for departementet til å gi forskrift om kundens adgang til å gjøre innskudd og uttak av kontanter hos innskuddsmottakerne, slik at rekkevidden av plikten etter første ledd kan avklares i forskrift dersom det viser seg at det er behov for dette."

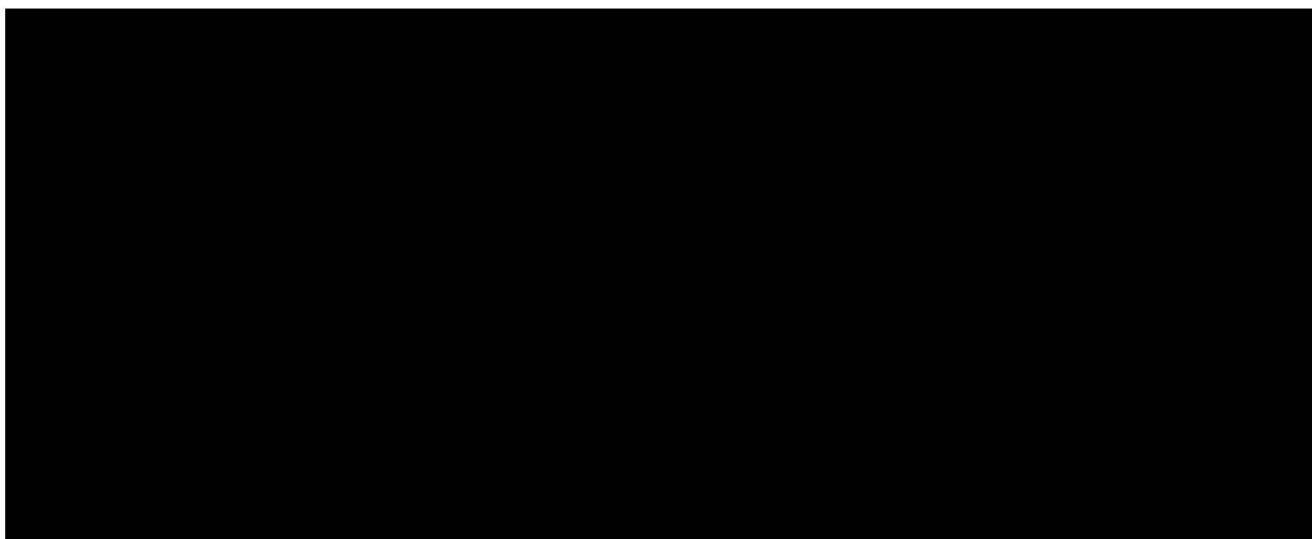
Det er ikke samfunnsøkonomisk rasjonelt at hver enkelt bank bygger opp en egen landsdekkende distribusjon av kontanter. Kundenes behov bør dekkes til lavest mulig kostnader for samfunnet, og innenfor de krav som stilles etter hvitvaskingsloven. Forskriften bør derfor åpne for at bankenes plikter kan oppfylles gjennom avtaler med andre tilbydere av kontantttjenester, herunder andre banker. Finanstilsynet foreslår en forskriftsbestemmelse som gir alle banker plikt til å ha løsninger som gir bankens kunder rett til innskudd og uttak av kontanter i tilknytning til, eller innen rimelig avstand fra, kundens nærmeste lokalsenter. En slik bestemmelse betyr at banken må sikre kunden et slikt tilbud, enten selv eller gjennom avtaler med andre tilbydere av kontantttjenester. Det vil i praksis oppmuntre bankene til å etablere fellesløsninger, og understøtte finansnæringens arbeid, jf. omtalen av arbeid med fellesløsninger under punkt 3.

I forskriften må det konkretiseres hva som skal forstås med et tilfredsstillende tilbud av kontantttjenester, i tråd med kundenes forventninger og behov. Etter Finanstilsynets vurdering må tilbudet av kontantttjenester anses tilfredsstillende når kundens bank tilbyr løsninger for innskudd og uttak i tilknytning til, eller innen rimelig avstand fra, lokalsenter med servicetilbud som butikker, legekontor, bankfilial, postkontor m.m. I Store Norske Leksikon er lokalsenter definert slik:

"Kjøpesenter som typisk betjener et område avgrenset av geografi, hvor mennesker som bor og/eller arbeider i området er den viktigste målgruppen. Tilbudet av varer og tjenester går ofte i bredden, men lite i dybden. Senteret vil eksempelvis ha klesbutikker, men ikke mange innenfor hvert markedssegment. Lokalsenteret har gjerne apotek, vinmonopol og postkontor, og en viktig trafikkskaper er dagligvarebutikken."

Finanstilsynet har også vurdert å benytte begrepet "kommunesenter" i forskriften. Et krav om kontantttjenester i alle kommunesentra vil være tilstrekkelig for å unngå at mange kommuner etterhvert blir uten et slikt tilbud. På den annen side vil et slikt krav kunne oppfylles selv med en kraftig reduksjon i tilbudet av kontantttjenester sammenliknet med i dag. Avstanden til et kommunesenter kan også framstå som urimelig stor i enkelte kommuner, og vil kunne øke med den kommunereformen som nå gjennomføres. Finanstilsynet har derfor vurdert det som lite hensiktsmessig å knytte kravet om kontantttjenester til kommunesentra.

Bruk av "lokalsenter" samstemmer trolig forholdsvis godt med dagens tilbud av kontantttjenester, når en også tar hensyn til Post i Butikk og muligheten for uttak ved varekjøp i butikk. Forslaget vil derfor ikke kreve at tjenestetilbudet må bygges vesentlig ut, med tilhørende store kostnader.



For Finanstilsynet

Per Mathis Kongsrud
direktør for digitalisering og analyse

Olav Johannessen
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

