

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 Oslo

Høring – beredskap for kontantdistribusjon

Forbrukerrådet viser til Finansdepartementets høring om beredskap for kontantdistribusjon med høringsfrist den 02.05.2017. Høringen er basert på felles høringsnotat av den 30.11.2016 fra Finanstilsynet og Norges Bank med tilhørende utkast til forskriftsbestemmelse.

Forbrukerrådet støtter forslaget fra Finanstilsynet og Norges Bank om at Finansdepartementet i egen forskrift fastsetter at banker skal etablere rutiner, avtaler og systemer for å sikre oppfyllelse av plikten i finansforetaksloven § 16-4.

Forbrukerrådet vil understreke at det er helt avgjørende i et moderne samfunn at betalingsløsningene er velfungerende, rimelige, sikre, enkle og brukervennlige for forbrukerne. Alle skal også ha mulighet til å foreta betalinger.

Nye digitale betalingsformer har bidratt til at betalings- og oppgjørssystemene er i kontinuerlig og rask utvikling. De fleste nye betalingsløsninger forutsetter imidlertid at kritisk samfunnsinfrastruktur som telefoni, nettilgang og strømforsyning fungerer. I en krisesituasjon der det elektroniske betalingssystemet ikke fungerer som det skal eller av ulike årsaker svikter helt, vil tilgang til kontanter som betalingsmiddel kunne være avgjørende for å utføre helt nødvendige transaksjoner.

I finansforetaksloven § 16-4 er bankenes plikt til å tilby kontanttjenester til sine kunder tydeliggjort:

«Banker skal i samsvar med kundenes forventninger og behov, motta kontanter fra kundene og gjøre innskudd tilgjengelig for kundene i form av kontanter.»

Forbrukerrådet er enig med Finanstilsynet og Norges Bank i at formuleringen i finansforetaksloven § 16-4 tydelig innebærer at det påligger bankene en særlig



forpliktelse å tilby kontanttjenester til sine kunder i krise- og beredskapssituasjoner, slik at disse skal kunne disponere sine innskudd. Dette innebærer også at bankene må planlegge for at slike situasjoner kan oppstå og dermed sikre god beredskap for distribusjon av kontanter.

I forbindelse med tilsyn av beredskapen i norske banker i 2013 fremkom det imidlertid at beredskapen for det elektroniske betalingssystemet ikke var god nok og at ingen av de undersøkte bankene hadde tilfredsstillende beredskap for distribusjon av kontanter i en krisesituasjon.

Innføring av en forskrift, slik Finanstilsynet og Norges Bank foreslår, vil medvirke til at beredskapen på dette området styrkes.

Forbrukerrådet vil understreke at forbrukerrettighetene må sikres også i krisesituasjoner.

Eksempler på krisesituasjoner som kan føre til økt etterspørsel etter kontanter i kortere eller lengre tidsperioder kan blant annet være:

- Sammenbrudd i elektrisitetsforsyningen
- Brudd i mobil- og telenettet
- Svikt i betalings- og oppgjørssystemer
- Hacking og uautorisert tilgang til elektroniske betalingssystemer
- Naturkatastrofer eller langvarig kraftig uvær
- Terroranslag og andre uønskede hendelser som også rammer kritisk infrastruktur
- Pandemier og større katastrofer eller ulykker
- Finansielle kriser som fører til manglende tillit til finansielle institusjoner og banker («bank runs»)
- Streiker og/eller konkurser i bank- og finanssektoren

Ifølge en rapport fra det internasjonale pengefondet (IMF) har det vært 147 bankkriser og 218 valutakriser i perioden 1970-2011.¹

De siste årene har det også vært flere eksempler på økt kontantetterspørsel i andre land, enten som følge av naturkatastrofer (New Zealand) eller på grunn av finansielle kriser (Australia og Island).

¹ International Monetary Fund (IMF). Working paper: "Systemic Banking Crises Database: An update". WP/12/163. June 2012.



Kontanter vil kunne spille en nøkkelrolle i en beredskapssituasjon som følge av svikt i nasjonale betalingssystemer. Finanstilsynet og Norges Bank har gitt tydelig uttrykk for at betalinger med kontanter er den mest aktuelle betalingsmåten dersom det ordinære elektroniske betalingssystemet ikke fungerer i en krisesituasjon. Dette er det blant annet redegjort grundig for i fellesbrev til Finansdepartementet av den 29.09.2016.

Forbrukerrådet vil også peke på at kriminalitet kan være digital. Ikke minst representerer cyberkriminalitet en stadig økende trussel mot digitale betalings- og oppgjørssystemer. Hackingen av sentralbanken i Bangladesh våren 2016, hvor 81 millioner US-dollar ble stjålet, er et nylig eksempel på dette.

Det er svært viktig for tilliten til betalingssystemene at de sikres best mulig mot hacking og uautorisert tilgang for å unngå at kriminelle tapper kundekonti for midler. Det er derfor positivt at en rekke norske finansforetak tilsynelatende tar dette på alvor, og at de i 2012 gikk sammen om å etablere et kompetansesenter mot cyberkriminalitet (FinansCERT). Dette initiativet ble i april i år utvidet til å bli et nordisk samarbeid, og Forbrukerrådet håper dette samarbeidet vil bidra til å sikre kundenes innskudd ytterligere.

Utviklingen går helt klart i retning av mindre bruk av kontanter og økt bruk av kort- og girobetalinger. De siste årene er det også etablert svært gode elektroniske betalingsløsninger som norske forbrukere daglig nyter svært godt av. Trenden i Norge de siste tiårene går klart i retning av økende bruk av elektroniske betalingsmåter, blant annet som følge av en rivende teknologisk utvikling. Trenden for bruk av kontanter viser samtidig en gjennomgående svakt nedadgående trend regnet som prosentandel av betalingsmidlene.

Til tross for en rekke teknologiske nyvinninger og løsninger de siste tiårene, er kontanter fortsatt i bruk som betalingsmiddel i et betydelig omfang. Dette illustreres ved at verdien av mynter og sedler i omløp i Norge har ligget relativt stabilt rundt 50 milliarder kroner fra 2007 og frem til i dag. Ifølge Norges Bank er etterspørselen etter kontanter som betalingsmiddel fortsatt stor, selv om etterspørselen faller relativt sett ettersom den totale pengemengden øker.

Behovet for kontanter i befolkningen bekreftes også i en spørreundersøkelse som TNS Gallup gjennomførte på oppdrag fra Forbrukerrådet i desember 2016. Undersøkelsen ble gjennomført blant et representativt utvalg av befolkningen over 15 år, og sjekket bruk av kontanter både daglig (400 respondenter) og ukentlig (1000 respondenter). I undersøkelsen svarer 21 prosent av alle



respondentene at de bruker kontanter daglig i forbindelse med kjøp av varer og tjenester. På spørsmål om ukentlig bruk øker andelen til ca. halvparten av respondentene. Når det gjelder bruk av minibank for å ta ut kontanter svarer i underkant av en av ti at de tar ut kontanter på denne måten daglig, mens en av fire gjør dette ukentlig. Bruk av kontanter er dermed en betalingsløsning som fortsatt foretrekkes av et stort mindretall i befolkningen.

Forbrukerrådet mener det er viktig å legge til rette for at kontanter kan fortsette å fungere som et effektivt betalingsmiddel i lang tid fremover, og ser ingen grunn til å akselerere utviklingen i retning av et kontantfritt samfunn. Slik Forbrukerrådet vurderer det er det i første rekke kommersielle aktører som har sterkeste incentiver til å avskaffe kontanter. Det er viktig at forbrukerne i stor grad skal gis mulighet til selv å kunne velge hvilken betalingsløsning som passer best, og at det er tydelighet om priser og alternativkostnader.

Det er ikke nødvendigvis et prinsipp i seg selv å opprettholde kontanter som betalingsløsning i alle sammenhenger, men dersom adgangen til kontantbetalinger fjernes på noen områder er det viktig at det eksisterer fullgode alternativer som er både enkle, hensiktsmessige og sikre, og som ikke virker fordyrende for forbrukerne.

Forbrukerrådet vil også peke på at kontanter er en betalingsløsning som i utgangspunktet ikke forutsetter tilstedeværelse av teknologisk infrastruktur for å fungere. Når en seddel eller mynt overleveres av en kunde i en butikk som betaling for en vare eller tjeneste, finner det sted et øyeblikkelig oppgjør mellom partene som følge av denne transaksjonen. De fleste alternative betalingsinstrumenter er avhengig av en eller annen form for teknologi.

Funksjonen som betalingsmiddel er imidlertid bare en av egenskapene til kontanter. En annen viktig funksjon er lagring av verdier. Sedler og mynt er finansielle eiendeler, og selv om de ikke er rentebærende tilbyr de likviditet og sikkerhet for innehaveren. I en periode med nær nullrentepolitikk gir også kontanter utstedt av sentralbanken borgerne sikkerhet for at pengene deres ikke skal falle i verdi (ut over inflasjon) som følge av høye nettokostnader i bankene.

Forbrukerrådet vil avslutningsvis peke på at det ut i fra konkurransehensyn er viktig at kommersielle banker ikke får monopol på betalingsmidler i samfunnet. Kontanter representerer konkurranse til kontopenger i bankene. Uten konkurranse fra sentralbanken står også bankene friere til å innføre og benytte



kreative gebyr- og avgiftsstrukturer på bekostning av kundene. Den dagen kontopenger er eneste betalingsmiddel finnes det i utgangspunktet ingen garanti for at digitale betalingstjenester ikke vil bli priset langt høyere enn i dag, med mindre dette blir tydelig kontrollert og regulert fra myndighetenes side.

Oslo, den 2. mai 2017

Vennlig hilsen
Forbrukerrådet

Jorge B. Jensen (s.)
Fagdirektør finans

Bjarki Eggen (s.)
Seniorrådgiver finans