

Finansdepartementet
Postboks 8008 – Dep.
0030 OSLO

Lysaker 10. des. 2021

Høringssvar – Bankenes tilbud av kontantttjenester

1. Innledning

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev av 13. september 2021 om bankenes tilbud av kontantttjenester, samt vedlagt høringsnotat utarbeidet av Finanstilsynet¹. Komplett Bank ASA gir med dette sitt høringssvar.

Komplett Bank ASA er en digital nisjebank for privatmarkedet som tilbyr sine tjenester landsdekkende, og i tillegg driver grensekryssende virksomhet til Sverige og Finland. Banken tilbyr standardiserte innskudds- og kredittprodukter via nett. Som følge av Bankens begrensede produktspekter er den sekundærbank, og et supplement til tjenestetilbudet til primærbankene innen sitt produktspekter, usikret kreditt, kjøpsfinansiering og sparing.

2. Hovedsynspunkter

- Komplett Bank ASA deler Finanstilsynets vurdering om at det bør eksistere et landsdekkende tilbud om kontantttjenester som er i tråd med kundenes behov. Banken stiller seg videre bak målet om at et slikt tilbud må dekkes med lavest mulig kostnader for samfunnet, og dermed forbrukerne, som i siste instans er de som gjennom bruk av bankenes tjenester finansierer en slik infrastruktur.
- Komplett Bank ASA deler ikke Finansdepartementets oppfatning om at alle banker må sørge for at kundene har mulighet for å sette inn og ta ut kontanter. Bankene bør primært, slik som i dag, gis et rom for skjønn, det bør sekundært vurderes en løsning som i Sverige der kontanthåndteringsplikten avgjøres av bankenes innskuddsvolum
- Implementering av forskriftsbestemmelsen som fremlagt i høringsnotatet vil medføre betydelige kostnader for bankene som per i dag ikke tilbyr kontantttjenester, for å sikre kundene et tilbud de i dag får dekket gjennom andre kanaler. Det fremgår av høringsnotatets punkt 4 at 20 av landets kommuner ikke har tilbud om kontantttjenester. Banken kan ikke se at problemet vil avhjelpes med forslaget til forskriftsendring som følger av høringsnotatet,
- En plikt for alle banker til å tilby kontantttjenester vil øke terskelen for å etablere bankvirksomhet i Norge, noe som vil svekke konkurransen i markedet – til ulempe for kundene

¹ Forslaget til forskriftsendring er sendt på høring av Finansdepartementet i egenskap av forskriftsmyndighet. Departementet har imidlertid i høringsbrevet eksplisitt bedt om merknader til Finanstilsynets høringsnotat. I høringssvaret vises det av den grunn til Finanstilsynets, og ikke Finansdepartementets, vurderinger og forslag til regelendringer

- Merkostnader knyttet til etablering og drift av nødvendige løsninger for å etterleve plikten til å tilby kontanttjenester vil trolig føre til et dyrere og dårligere banktilbud for kunden totalt sett

Finanstilsynet har i høringsnotatets punkt 8 beskrevet hvordan behovet for kontanthåndteringsplikten er løst gjennom endringer i rammeverket i Sverige, med virkning fra 1. januar 2021. Løsningen ser ut til å være formålstjenlig, og medføre begrensede kostnader for samfunnet som helhet. Implementering av tilsvarende bestemmelser i Norge ville etter Komplett Bank sin vurdering kunne bidra til å sikre et tilfredsstillende tilbud av kontanter. En slik løsning ser imidlertid ikke ut til å være realitetsvurdert for bruk i Norge.

3. Komplett Banks vurderinger

3.1. Gjeldende rett – Finansforetaksloven § 16-4 første ledd

Komplett Bank er positive til initiativet til utforming av en forskriftsbestemmelse som klargjør omfanget av bankens plikt til å tilby kontanttjenester etter finansforetaksloven § 16-4 første ledd. Ifølge bestemmelsen skal banker «i samsvar med kundenes forventninger og behov, motta kontanter fra kundene og gjøre innskudd tilgjengelig for kundene i form av kontanter».

Finanstilsynet argumenterer i høringsnotatets punkt 2, 1. avsnitt for sitt syn om at bankene plikter å tilby kontanttjenester gjennom sitater fra forarbeidene til finansforetaksloven § 16-4². I sitatet refereres det til at Finansdepartementet bl.a. har skrevet at bankene etter gjeldende regler (da proposisjonen ble skrevet i 2013) «*har en plikt til å gi kundene tilgang til og bruk av innskuddskonti i samsvar med vanlige behov. Som Norges Bank også viser til, kjennetegnes effektive betalingssystem blant annet ved at det er tilgjengelig betalingsmuligheter som er tilpasset forskjellige behov.*»

I punkt 2, 2. avsnitt vises det til Prop. 125 L (2013-2014) s. 208 og skrives at «*Plikten til å tilby kontanttjenester er motstykket til den lovfastsatte enerett til å motta innskudd som banker har*». Komplett Bank antar Finanstilsynet viser til proposisjonens kapittel 13.16, «Til § 16-4 Kontanter», s. 208 som lyder som følger:

«Første ledd lovfester bankenes plikt til å motta kontanter fra kundene og gjøre innskudd tilgjengelig for kundene i form av kontanter. Dette er motstykket til den lovfastsatte enerett til å motta innskudd som banker har, og innebærer en plikt for bankene til å tilby allmennheten effektive og rasjonelle ordninger for innskudd og bruk av innskuddskonti i samsvar med kundedruppernes vanlige behov. Det er opp til

bankene selv å innrette seg slik at de oppfyller denne plikten. Det avgjørende er at kundenes behov for kontantinnskudd og kontantuttak dekkes på en hensiktsmessig måte».

Forarbeidene angir, som vist over, også at det «avgjørende er at kundenes behov for kontantinnskudd og kontantuttak dekkes på en hensiktsmessig måte». Lovens forarbeider støtter opp under den forståelsen som følger ordlyden i finansforetaksloven § 16-4 første ledd. Dette tilsier at Bankens kontanttilbud kan tilpasses resultatene av en samlet vurdering av kundenes forventninger og behov for kontanttjenester sett i lys av typen bank kundene har kundeforhold til, og hvilke banktjenester kundene benytter i banken. Kunder i en sparebank og/eller riksdekkende primærbank med filialer i distriktet vil normalt ha andre forventninger og behov enn kunder av en ren nettbank med fokus på usikret kreditt, kjøpsfinansiering og sparekonti. Komplett Bank er av den grunn kritisk til Finanstilsynets tolkning av

² [Prop. 125L \(2013-2014\) kap. 7.1.4, s. 105](#)

bestemmelsen, som vil medføre at alle banker som tar imot innskudd må tilby kontanttjenester.

3.2. Utvikling i kontantetterspørselen og -tilbudet

I høringsnotatets punkt 4, første avsnitt vises det til kartlegging av betalingsformidlingen i Norge gjennomført av Norges Bank.

Finanstilsynet referer til prop. 125L (2013-2014) som kilde for sin tolkning av bestemmelsen i Finansforetaksloven § 16-4 første ledd. Komplett Bank vil i den anledning gjøre oppmerksom på at proposisjonen ble publisert i 2014. Oversikten over utviklingen i kontantetterspørselen og -tilbudet i høringsnotatets punkt 4 går imidlertid kun tilbake til 2017. Fra Norges Banks statistikk «Kunderetta betalingsformidling 2020», fremgår det at kontantuttakstransaksjoner på norske kort (og bruker dette som en indikator på kontantbruk) synker med 30 % fra 2014 til 2017, (og så ytterligere med 57% målt fra 2017 til 2020)³. Kontantbruken viser med andre ord en tiltagende fallende utvikling i hele perioden siden 2014.

Siden 2017, og følgelig i større grad siden 2014, er etterspørselen etter kontanter kraftig redusert, primært som følge av en betydelig økning og forbedring i tilbudet av elektroniske betalingsløsninger. Det vises til høringsnotatets punkt 4, 1. avsnitt der det fremgår at kontanttransaksjoner i 2020 utgjorde «kun 3-4 prosent av samlede betalinger».

I punkt 4, 8. avsnitt følger Finanstilsynet opp med følgende:

«Samlet viser utviklingen at både kontantetterspørselen og kontanttilbudet (gjennom "tradisjonelle" kanaler) er fallende. Av besvarelsene fremgår det at bankenes samlede tilbud av kontanttjenester vil bli ytterligere redusert framover. Flere banker svarer imidlertid at de vil opprettholde sitt tilbud av kontanttjenester, og noen banker vil øke tilbudet noe, hovedsakelig med innskuddsautomater.»

At det samlede tilbudet av kontanttjenester forventes noe redusert når etterspørselen er sterkt fallende anses som en naturlig markedstilpasning. Banknæringen som helhet opprettholder imidlertid et tilfredsstillende kontanttilbud. Komplett Bank ønsker imidlertid å gjøre oppmerksom på Finanstilsynets formulering i punkt 9.3, 6. avsnitt siste setning om mulige konsekvenser av den foreslåtte forskriftsendringen:

«Samlet kan den foreslåtte forskriftsbestemmelsen medføre at antallet aktører som tilbyr innskuddstjenester i Norge reduseres.»

3.3. Alternative løsninger – punkt 6 og 8

Det vises i høringsnotatets punkt 6 og 8 til alternative løsninger til å pålegge alle banker å håndtere kontanter, herunder forventede effekter av implementering av betalingskontodirektivet og ny finansavtalelov (punkt 6) og ny lovbestemmelse i Sverige (Punkt 8).

Av punkt 6, 2. avsnitt fremkommer at medlemsstatene etter artikkel 16 skal sørge for at forbrukere tilbys en betalingskonto med grunnleggende funksjoner. Det skrives videre at «medlemsstatene gis adgang til å velge om plikten til å tilby slike konti skal gjelde for alle kredittinstitusjoner på sitt territorium eller kun et tilstrekkelig antall slike institusjoner».

³ [Kunderetta betalingsformidling 2020 \(norges-bank.no\)](https://www.norges-bank.no/kunderetta-betalingsformidling-2020), memo_2_21 tabellar, fane Kunderetta betalingstjenester. Rad 49.

Finanstilsynet viser i høringsnotatet til at implementeringen av EUs betalingskontodirektiv i norsk rett gjennom ny finansavtalelov vil bidra til regulering av kontanttilbudet.

Den nye lovbestemmelsen i Sverige som beskrives i punkt 8 er innrettet i tråd med ovennevnte bestemmelse i betalingskontodirektivet, god tilnærming til å sikre at kundenes behov for kontant tjenester dekkes på en hensiktsmessig måte og med lavest mulig kostnader for samfunnet.

Som følge av tolkningen av finansforetaksloven § 16-4 første ledd som er lagt til grunn for Finanstilsynets vurderinger i høringsnotatets punkt 9, synes mulighetene som beskrives i høringsnotatets punkt 6 og 8 ikke å være realitetsbehandlet som mulige alternativer. Det vises i den forbindelse til punkt 9.2.1, første avsnitt:

«Finanstilsynet er bedt om å utarbeide forslag til forskriftsbestemmelse som klargjør at den enkelte bank må sørge for at kundene har mulighet for å sette inn og ta ut kontanter, enten i bankens egen regi eller gjennom avtale med andre tilbydere av kontant tjenester. Kravet må omfatte alle banker, uavhengig av hvilken type innskudd den enkelte bank tar imot eller hvilke betalingstjenester den tilbyr. Plikten bør heller ikke begrenses til å omfatte banker med ett visst utlånsvolum, slik som i Sverige.»

Banken ønsker videre å rette oppmerksomhet til at Finanstilsynet skriver at kravet til kontanthåndtering skal gjelde «uavhengig av hvilken type innskudd den enkelte bank tar imot eller hvilke betalingstjenester den tilbyr». Forskjellige typer innskuddskonti har forskjellige bruksområder og produktegenskaper. Det er større forventning om tilbud om kontanthåndtering knyttet til en alminnelig brukskonto tilknyttet NICS og med tilhørende BankAxept-kort enn til eksempelvis en sparekonto som gjerne også har andre bruksbegrensninger.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Som Finanstilsynet selv bemerker i høringsnotatets punkt 10 vil den foreslåtte forskriftsbestemmelsen medføre økte kostnader for banker som ikke allerede tilbyr kontant tjenester. Komplett Bank kan imidlertid ikke se at forskriftsforslaget vil dekke kundenes behov for kontant tjenester med «lavest mulig kostnader for samfunnet». Basert på Bankens egen risikovurdering vil et eventuelt tilbud om kontant tjenester medføre økt hvitvaskingsrisiko. I punkt 10 skrives videre at «Den foreslåtte forskriftsbestemmelsen vil medføre økte kostnader for banker som ikke tilbyr kontant tjenester i dag, samt for fremtidige banker som skal etablere seg i Norge og som ellers ikke ville tilbudt slike tjenester», samt at «Økte kostnader kan påvirke prisen på tjenestene som tilbys kunden». Det vises i punkt 9.3, 4. avsnitt til at «plikten til å tilby kontant tjenester vil ha en kostnadsside når det gjelder etablering og drift av nødvendige løsninger, herunder også ikke-pekuniære kostnader som risiko for hvitvasking og tyveri/ran», samt at «en presisering om at hver enkelt bank skal ha løsninger som gir bankens kunder mulighet for å sette inn og ta ut kontanter kan – avhengig av forretningsmodell mv. - gjøre det mindre attraktivt å starte og drive bankvirksomhet i Norge». Det vises videre til punkt 9.3, 6. avsnitt der det fremgår at «for norske banker og norske filialer av kredittinstitusjoner kan plikten (til å tilby kontant tjenester) innebære en konkurranseulemppe i forhold til utenlandske kredittinstitusjoner som driver virksomhet i Norge på grensekryssende basis direkte fra hovedsetet eller fra filial i en annen EØS-stat».

5. Problemet løses ikke med de virkemidlene som foreslås

I høringsnotatets punkt 4 er den fallende etterspørselen etter kontanter i samfunnet illustrert med at 20 kommuner (samt Svalbard) i dag ikke har noe tilbud om kontant tjenester.

Komplett Bank kan imidlertid ikke se at dette problemet avhjelpes med forslaget til forskriftsendring som følger av høringsnotatet. Uten en nærmere beskrivelse av hvordan

denne utfordringen er tenkt løst i praksis, oppfatter vi den foreslåtte reguleringen som lite treffsikker.

6. Oppsummering

Komplett Bank deler ikke Finanstilsynets tolkning av Finansforetaksloven § 16-4 første ledd som medfører at alle banker som tar imot innskudd må sørge for at kundene har mulighet for å sette inn og ta ut kontanter.

Komplett Bank mener at bankenes plikt til å tilby kontanttjenester etter finansforetaksloven § 16-4, må bero på en konkret helhetsvurdering av kundenes forventninger og behov, i tråd med den forståelse som følger av lovbestemmelsens ordlyd og som er lagt til grunn i lovforarbeidene. Banken mener på denne bakgrunn at det ikke er hensiktsmessig og/eller effektivt å pålegge enhver bank denne plikten. Det bør kunne gjøres unntak fra plikten for banker der den samlede kundegruppe ikke har reelle forventninger om- og behov for å sette inn eller ta ut kontanter, herunder for heldigitale banker med enkle produkter som kjøpsfinansiering, usikret kreditt og sparing. Kunder av Komplett Bank med kredittkort utstedt av Banken har tilgang til kontantuttak vi kortet, men banken har ut over dette ikke tilbud av kontanttjenester. Ettersom banken har vurdert og erfart at deres kunder verken har forventninger om- eller behov for kontanttjenester i regi av banken utover dette anses tilbudet å være i tråd med kundenes etterspørsel etter kontanttjenester, og dermed i tråd med finansforetaksloven § 16-4 første ledd.

Implementering av forskriftsbestemmelsen som fremlagt i høringsnotatet vil medføre betydelige kostnader for bankene som per i dag ikke tilbyr kontanttjenester, for å sikre kundene et tilbud de får dekket gjennom andre kanaler.

Komplett Bank anmoder på bakgrunn av ovennevnte Finansdepartementet og Finanstilsynet om å utrede andre og mer egnede løsninger for kontanthåndtering, i tråd med forarbeidene til finansforetaksloven og ordlyden i Finansforetaksloven § 16-4 første ledd, og som i større grad enn det foreslåtte harmonerer med premisset i høringsutkastets punkt 9.1, 3. avsnitt om å vektlegge at «*kundenes behov for kontanttjenester må dekkes med lavest mulig kostnader for samfunnet*».