

NOU

Norges offentlige utredninger **2024: 21**

Trygge og enkle betalinger for alle

Norges offentlige utredninger

2024

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

1. Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører – Første delutredning
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
2. I samspill med naturen
Klima- og miljødepartementet
3. Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeid
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
4. Voldtekt – et uløst samfunnsproblem
Justis- og beredskapsdepartementet
5. Maktens ansikt
Justis- og beredskapsdepartementet
6. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2024
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
7. Norge og EØS: Utvikling og erfaringer
Utenriksdepartementet
8. Likestillingens neste steg
Kultur- og likestillingsdepartementet
9. Ny lov om offentlige anskaffelser – Andre delutredning
Nærings- og fiskeridepartementet
10. Ny motorferdsellov
Klima- og miljødepartementet
11. Lavlønn i Norge
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
12. Håndheving av mindre narkotikaovertridelser
Justis- og beredskapsdepartementet
13. Lov og frihet
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
14. Med lov skal data deles
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
15. En bedre regulert drosjenæring
Samferdselsdepartementet
16. Endringer i verdipapirhandelloven
Finansdepartementet
17. Kommersielle og ideelle aktørers rolle i fellesskapets velferdstjenester
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
18. En universell tannhelsetjeneste
Helse- og omsorgsdepartementet
19. Ny boligleielov
Kommunal- og distriktsdepartementet
20. Det digitale (i) livet
Kunnskapsdepartementet
21. Trygge og enkle betalinger for alle
Finansdepartementet

NOU

Norges offentlige utredninger **2024: 21**

Trygge og enkle betalinger for alle

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 26. mai 2023
Avgitt til Finansdepartementet 15. november 2024

ISSN 0806-2633 (online)
ISSN 0333-2306 (trykt utg.)

DepMedia

Til Finansdepartementet

Betalingsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 26. mai 2023 for å se på hvordan trygge og enkle betalinger for alle kan sikres fremover. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo 15. november 2024

Torbjørn Hægeland
Leder

Maria Bartnes

Eivind Gjerdal

Hilde Hauge

Bente Kristin Lund Jacobsen

Lisbet Karin Nærø

Espen Sirnes

Kjetil Gåsemyr Staalesen

Maren Børslien
Sekretariatsleder

Geir Arne Dahl

Anne Johansen

Irene Støback Johansen

Nathalie Berner Sørhaug

Innhold

1	Sammendrag	7	4	Nye betalingstjenester og -aktører	40
1.1	Innledning	7		Innledning	40
1.2	Betalingsystemet fungerer godt, men har forbedringspotensial	7	4.1	Nye aktører	40
1.2.1	Det er behov for tiltak for å sikre at færre faller utenfor, at vi har tilstrekkelig beredskap og at personvernet beskyttes	8	4.2	Ny teknologi og nye tjenester	42
			4.3	Regelverk innføres for å møte utviklingen	44
1.2.2	Kontanter har en rolle i å sikre trygge og enkle betalinger for alle	8	5	Digitale sentralbankpenger	46
1.2.3	Kostnadseffektive løsninger må beholdes og videreutvikles	8	5.1	Innledning	46
1.2.4	Trygge og enkle betalinger for alle må også sikres i fremtiden	9	5.2	Arbeid med digitale sentralbankpenger i andre land	46
1.3	Utvalgets anbefalinger	9	5.2.1	Utredninger av kunderettede digitale sentralbankpenger	46
2	Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid	12	5.2.2	Utredninger av digitale sentralbankpenger for oppgjør	47
			5.3	Norges Banks utredning av digitale sentralbankpenger	47
Del I	Bakgrunn	17	5.4	Nødvendige regelverksendringer ved eventuell innføring av digitale sentralbankpenger	48
3	Betalinger i Norge	19	Del II	Utvalgets vurderinger	49
3.1	Innledning	19	6	Finansiell inkludering	51
3.2	Hva er betalinger?	19	6.1	Innledning	51
3.3	Kontanter – egenskaper, infrastruktur og utviklingstrekk ...	22	6.2	Kontanter og finansiell inkludering	53
3.3.1	Kontantenes egenskaper	22	6.3	Eksisterende tiltak og pågående arbeid	53
3.3.2	Kontantinfrastrukturen	22	6.3.1	Finansiell inkludering i betalingsmarkedet	53
3.3.3	Utvikling i bruk av kontanter	24	6.3.2	Andre prosesser	54
3.3.4	Kontanter i andre land	28	6.4	Utvalgets vurderinger	55
3.4	Kort- og konto til konto-betalinger	31	6.4.1	Samfunnet må sikre at færre enn i dag faller utenfor	55
3.4.1	Infrastruktur for kort- og konto til konto-betalinger	31	6.4.2	Flere bør få tilgang til digitale betalingstjenester	56
3.4.2	Utviklingstrekk for elektroniske betalingsmidler og -instrumenter	33	6.4.3	Utfordringer med eID og tilgang til betalingstjenester må løses	57
3.5	Betalingsystemet og økonomisk kriminalitet	35	6.4.4	Betalingsløsninger og -tjenester må være universelt utformet	58
3.6	Interbanksystemet	36	6.4.5	De ikke-digitale må ivaretas	58
3.7	Beredskap i betalingsinfrastrukturen	36	6.4.6	Personer som ikke håndterer betalinger, må ivaretas på en god måte	59
3.7.1	Regulering	36	6.4.7	Kontanters rolle i finansiell inkludering	60
3.7.2	Elektroniske beredskapsløsninger	37	6.5	Utvalgets anbefalinger	60
3.7.3	Kontanter som beredskapsløsning	37			
3.7.4	Egenberedskap	37			
3.7.5	Beredskapssamarbeid	38			

7	Beredskap	62	9.4.3	Nye lovregler om retten til å betale med kontanter bør evalueres når de har fått virke en stund	78
7.1	Innledning	62	9.4.4	Kontanter må være tilgjengelige ...	78
7.2	Utvalgets vurderinger	62	9.5	Utvalgets anbefalinger	80
7.2.1	Alvorlige kriser kan kreve at myndighetene påtar seg risiko	62	10	Kostnadsfordeling	81
7.2.2	Beredskapen for kortbetalinger bør styrkes	63	10.1	Kostnader i det norske betalingssystemet	81
7.2.3	Kontanter har en begrenset, men viktig beredskapsrolle	65	10.2	Utvalgets vurderinger	83
7.2.4	Handelsnæringen bør styrke sine egne beredskaps-løsninger	67	10.2.1	Kostnadseffektive løsninger bør beholdes og videreutvikles	83
7.2.5	Det bør etableres et eget regelverk for alvorlige beredskapssituasjoner	67	10.2.2	Betaler bør insentiveres til å velge den rimeligste betalingsløsningen	83
7.3	Utvalgets anbefalinger	67	10.2.3	Betaling med kontanter bør forbli gebyrfritt	84
8	Personvern	69	10.3	Utvalgets anbefalinger	85
8.1	Innledning	69	11	Trygge og enkle betalinger for alle i fremtiden	86
8.2	Personvern er viktig både på individ- og samfunnsnivå	69	11.1	Innledning	86
8.3	Personvern og betalinger	70	11.2	Utvalgets vurderinger	86
8.3.1	Kontanters betydning for personvernet	71	11.2.1	Samfunnet må sikre at fremtidens betalingsløsninger fortsatt fungerer for alle	86
8.3.2	Personvern ved digitale betalinger	72	11.2.2	Trygge og enkle betalinger for alle ivaretas best i fremtiden ved å bygge videre på betalingssystemet vi har i dag	87
8.4	Utvalgets vurderinger	73	11.2.3	Kan nye betalingsmidler, herunder digitale sentralbankpenger, sørge for at betalingssystemet i fremtiden har ønsket funksjonalitet?	88
8.4.1	Personvern – en rettighet som skal beskyttes	73	11.2.4	Myndighetene bør starte regelverksarbeidet for å legge til rette for digitale sentralbankpenger	89
8.4.2	Personvern hensyn skal være en integrert del av utviklingen av fremtidige betalingstjenester	73	11.3	Utvalgets anbefalinger	89
8.4.3	Et visst innslag av anonymitet i betalingsmiksen styrker personvernet	74	12	Økonomiske og administrative konsekvenser	91
8.5	Utvalgets anbefalinger	75	12.1	Overordnede betraktninger	91
9	Kontantenes rolle i å sikre trygge og enkle betalinger for alle	76	12.2	Anbefalinger knyttet til finansiell inkludering	91
9.1	Innledning	76	12.3	Anbefalinger knyttet til beredskap	91
9.2	Om muligheten til å betale med kontanter	76	12.4	Øvrige forslag	92
9.3	Om muligheten til å få tak i kontanter	76	Referanser		93
9.4	Utvalgets vurderinger	77			
9.4.1	Kontanter har fortsatt en rolle i å sikre trygge og enkle betalinger for alle	77			
9.4.2	Forbrukernes rett til å betale kontant er tilstrekkelig sikret i regelverket	77			

Kapittel 1

Sammendrag

1.1 Innledning

Alle må betale. Å kunne betale for varer og tjenester er en grunnleggende forutsetning for å kunne delta i samfunnet, og for at samfunnet skal fungere, må også betalingssystemet fungere.

Gjennom de siste 50 årene har måten vi betaler på forandret seg dramatisk. Bankkort som gjorde det mulig å betale med kort på utsalgssteder, ble introdusert allerede på 1970-tallet, men i 1993 ble fremdeles 85 prosent av alle betalinger på utsalgssteder foretatt med kontanter. Nærmere 30 år senere utgjør kontantbetalinger kun om lag 3 prosent av slike betalinger. Fysiske bankkort er den mest brukte betalingsmåten på utsalgssteder, men vi ser at bruken av mobiltelefoner, smartklokker, QR-koder og lignende øker raskt. Mellom venner, på loppemarkeder og i salgsboder har Vipps blitt mer eller mindre dominerende. Denne utviklingen gir brukervennlige løsninger for de digitale, men bringer også med seg nye utfordringer. Nye aktører, inkludert de store internasjonale teknologiselskapene, har begynt å se potensialet for sine forretningsmodeller ved å ta del i konkurransen om betalingene våre, noe som blant annet utfordrer personvernet. En stadig mer digitalisert betalingshverdag gjør også at gapet mellom de som har tilgang til digitale betalingsløsninger og de som står utenfor, vokser seg større. Selv om et mangfold av betalingsløsninger kan bidra til robusthet ved at det finnes flere måter å betale på, kan det samme mangfoldet også bidra til fragmentering som gjør det mer krevende å etablere gode beredskapsløsninger som alle kan benytte seg av i alvorlige krisesituasjoner.

Den norske banknæringen har hatt en lang tradisjon for å samarbeide om utvikling og forvaltning av felles betalingsløsninger. Gjennom regulering og god dialog med næringen har også myndighetene hatt en viktig rolle i denne utviklingen. I sum har dette resultert i et betalingsystem der de fleste opplever at de kan betale sikkert, relativt raskt og på måter som er tilpasset deres behov.

Utvalget mener at trygge og enkle betalinger for alle innebærer at det ikke skal være manglende mulighet til å få gjennomført betalinger som gjør at personer ikke får tak i de varene og tjenestene de har behov for, hverken i normalsituasjoner eller i beredskapssituasjoner. Betalinger foregår i dag i all hovedsak digitalt, og utvalget mener at trygge og enkle betalinger først og fremst bør sikres gjennom å forbedre tilgangen til digitale betalinger. Det er gjennom å ivareta og forbedre de digitale tjenestene at samfunnet oppnår størst grad av nytte. Samtidig har kontanter fortsatt en rolle å spille for å sikre trygge og enkle betalinger for alle.

1.2 Betalingssystemet fungerer godt, men har forbedringspotensial

Selv om betalinger i stor grad fungerer godt for de fleste og i de fleste situasjoner, har utvalget gjennom sitt arbeid identifisert forbedringsområder ved dagens system:

- Flere bør bli finansielt inkludert.
- Beredskapen for betalinger er i hovedsak god, men er ikke dimensjonert for store og langvarige kriser. Viktige beredskapsløsninger er i stor grad basert på frivillig deltakelse fra banker og brukersteder. Det innebærer en sårbarhet.
- Personvernet er under press, også på betalingsområdet, og dette presset kan øke fremover.

I vurderingen av hvordan svakhetene i dagens system bør forbedres, har utvalget måtte veie flere ulike hensyn mot hverandre. De tydeligste eksemplene er trolig avveining av hensynet til finansiell inkludering og personvern mot hensynet til kriminalitetsbekjempelse. Skulle vi sikret at alle – uavhengig av tilgjengelig ID – fikk tilgang til alle banktjenester, ville det gått på bekostning av bekjempelse av hvitvasking og annen kriminalitet. Tilsvarende er det nødvendig å i enkelte situa-

sjoner kunne koble personopplysninger og betalingsinformasjon for å spore ulovlige transaksjoner, identifisere de involverte partene og avdekke komplekse nettverk av økonomiske forbindelser. Dersom vi som samfunn skal klare å ivareta inkludering og personvern på en god måte, kan likevel ikke disse hensynene gjennomgående nedprioriteres.

1.2.1 Det er behov for tiltak for å sikre at færre faller utenfor, at vi har tilstrekkelig beredskap og at personvernet beskyttes

Det er ulike årsaker til at personer opplever finansiell ekskludering og digitalt utenforskap. For noen består utfordringen først og fremst i at de ikke får tilgang til de digitale tjenestene, eller at de digitale tjenestene er utformet på en ikke-inkluderende måte. Andre kan oppleve å ikke mestre de digitale tjenestene, eller ha behov for hjelp. Utvalget foreslår flere tiltak med mål om å gi større grad av finansiell inkludering for ulike grupper.

Visjonen om trygge og enkle betalinger for alle gjelder ikke minst i ekstraordinære situasjoner. I tråd med dette mener utvalget det bør være en overordnet ambisjon at det ikke er manglende tilgang til betalingstjenester som skal være den begrensende faktoren for at folk skal kunne få tak i de varer og tjenester de trenger i en krisesituasjon. Utvalget mener det er hensiktsmessig å bygge videre på og forsterke eksisterende infrastruktur og beredskapsløsninger. Videreutvikling av et nasjonalt kortsystem med stor utbredelse og gode reserveløsninger er etter utvalgets syn en effektiv måte å understøtte at elektroniske betalinger kan gjennomføres av flest mulig i en krisesituasjon. Samtidig gir det myndighetene grunnlag for å kunne utøve nødvendig styring og kontroll for å ivareta nasjonale beredskapsbehov.

Personvern handler om retten til å bestemme over egne personopplysninger, og er en rettighet som skal beskyttes. Etter utvalgets vurdering er det sentralt at personvernet ivaretas på en god og tilstrekkelig måte i de digitale betalingsløsningene. Dersom personvernet systematisk må vike for andre hensyn, vil det forvitte gradvis over tid, og derfor er det behov for grenser som verner og ivaretar personvernet på en god måte. Inngrep i personvernet bør kun skje dersom det er nødvendig ut fra andre viktige hensyn og det ikke er mulig å finne andre løsninger. I så fall bør inngrepet alltid være så minimalt som mulig.

1.2.2 Kontanter har en rolle i å sikre trygge og enkle betalinger for alle

Selv om bruken av kontanter i dag er lav, har kontantene egenskaper som gjør at de fremdeles har viktige funksjoner i dagens betalingssystem. Fordi de er fysiske og gir umiddelbart oppgjør uten avhengighet til elektroniske systemer i betalingsøyeblikket, har kontanter en funksjon i den samlede beredskapen for små og mellomstore betalinger der betaler og betalingsmottaker møtes fysisk. Muligheten til å betale med kontanter er viktig for de som i dag ikke har tilgang til de digitale systemene, eller ikke ønsker eller klarer å betale digitalt. Kontanter gir også anonymitet. Utvalget mener at et visst innslag av anonymitet i betalingsmiksen styrker personvernet, gjennom å sikre at ingen kan få det fulle bildet av en persons samlede betalinger. Muligheten for å gjøre noen kjøp anonymt kan også være viktig for tilliten til myndighetene og betalingssystemet, og bør finnes også i fremtiden, uavhengig av om kontanter er i bruk eller ikke.

For at kontanter skal ivareta sin rolle i å sikre trygge og enkle betalinger for alle, må det være mulig å bruke kontanter. Utvalget mener at de nye lovreglene som trådte i kraft 1. oktober 2024, innebærer en klar styrking av retten til å betale med kontanter. Med utgangspunkt i utvalgets mandat mener utvalget at forbrukernes rett til å betale med kontanter nå er tilstrekkelig sikret i regelverket. Utvalget peker samtidig på at kontanthåndtering innebærer en kostnad for næringsdrivende som kan gi insentiver til å tilpasse seg for å ikke falle inn under regelverket. En plikt til å motta kontant betaling kan også ha utilsiktede effekter på konkurranse og innovasjon. Videre kan behovet for kontanter endres i fremtiden. Dersom det utvikles betalingsløsninger som ivaretar kontantenes nåværende rolle, bør dette ha betydning for retten til å betale med kontanter. I sum mener utvalget derfor at loven må evalueres når det har gått noe tid.

Utvalget peker også på at muligheten til å betale med kontanter fordrer at forbrukere har en reell mulighet til å få tak i kontanter, og at næringsdrivende kan få tak i veksel og gjøre innskudd av kontantomsetning.

1.2.3 Kostnadseffektive løsninger må beholdes og videreutvikles

Utvalget har gjort vurderinger knyttet til kostnader ved betaling og hvordan disse bør fordeles. I Norge er betalingskostnadene relativt lave

sammenlignet med andre land, og utvalget mener man i størst mulig grad bør beholde og videreutvikle kostnadseffektive løsninger. Både brukersteder og forbrukere bør som et utgangspunkt gis insentiver til å velge de mest kostnadseffektive løsningene, men dette er krevende å oppnå i praksis, blant annet fordi regelverk setter begrensninger for brukersteders mulighet til å ta gebyrer ved kortbetaling. Når det gjelder kontanter, har utvalget vært opptatt av at ikke alle har tilgang til det digitale betalingssystemet, og dermed ikke har muligheten til å velge et annet betalingsinstrument. I tillegg er kontanter i siste instans en beredskap ved svikt i det elektroniske betalingssystemet. Samlet sett tilsier dette at kostnaden ved kontanter bør fordeles på alle brukere, uavhengig av hvilket betalingsmiddel de bruker, og at kontant betaling dermed bør forbli gebyrfritt i selve betalingsøyeblikket.

1.2.4 Trygge og enkle betalinger for alle må også sikres i fremtiden

Også fremover kan det komme store endringer i måten vi betaler på. Fremtidens betalingsløsninger må fortsatt fungere for alle, og det er viktig å sikre at innovasjon ikke går på bekostning av verdier som er viktige for oss som samfunn. Da vil det også i fremtiden være nødvendig at myndighetene kan påvirke og stille krav til aktørene i betalingssystemet for å sikre at viktige samfunnshensyn ivaretas. Samtidig vil et godt samarbeid mellom myndighetene og private være avgjørende, og regulering må ikke gå på bekostning av et godt tilbud av betalingsløsninger i nasjonal valuta som befolkningen ønsker og har mulighet til å bruke. Videre må befolkningens tillit til myndighetene, bankene, bankinnskudd og betalingssystemet ivaretas.

Myndighetenes evne til å styre utviklingen kan svekkes i fremtiden dersom aktører som er vanskelige å regulere eller eksisterer utenfor de etablerte systemene, tar en større del av betalingene. For å unngå en slik utvikling må myndighetene jobbe for at det fortsatt skal være attraktivt å betale i nasjonal valuta i fremtiden. Markedet for betalingstjenester er internasjonalt, og for å ha mulighet til å bevare et system der nasjonale behov kan ivaretas, er det er viktig å unngå at nasjonale aktører får dårligere rammebetingelser enn store internasjonale konkurrenter.

Erfaringene så langt er at nyvinninger kommer ved at det eksisterende systemet videreutvikles. Utvalget mener at trygge og enkle betalinger for alle også i fremtiden kan ivaretas på en god måte ved å bygge videre på systemene vi har i dag.

Utvalget har drøftet hvordan digitale sentralbankpenger kan bidra til å sikre trygge og enkle betalinger i fremtiden, slik det er beskrevet i mandatet. Utvalgets vurdering er at det på nåværende tidspunkt og ut fra utvalgets mandat ikke er grunnlag for å gi en anbefaling av om digitale sentralbankpenger bør innføres i Norge eller ikke. Utvalget ser ikke nå et behov for å innføre digitale sentralbankpenger av hensyn til finansiell inkludering, personvern eller beredskap, men utelukker ikke at digitale sentralbankpenger i fremtiden kan være et relevant virkemiddel for å ivareta disse hensynene, eller at andre hensyn som ligger utenfor utvalgets mandat kan tale for innføring av digitale sentralbankpenger. For å være føre var er det derfor hensiktsmessig å starte arbeidet med nødvendige regelverksendringer for å legge til rette for en eventuell innføring av digitale sentralbankpenger.

1.3 Utvalgets anbefalinger

Nedenfor gis en oversikt over de konkrete tiltakene som utvalget anbefaler for å sikre trygge og enkle betalinger for alle. Tiltakene er nærmere omtalt og begrunnet i kapittel 6 om finansiell inkludering, kapittel 7 om beredskap og kapittel 8 om personvern. I tillegg kommer anbefalingen om å starte arbeidet med nødvendige regelverksendringer for å legge til rette for en eventuell innføring av digitale sentralbankpenger, som nevnt over. Dette tiltaket er omtalt i kapittel 11 om trygge og enkle betalinger for alle i fremtiden.

Tiltak for å sikre finansiell inkludering

- Myndighetene og finansnæringen bør lage et rammeverk for basis banktjenester. Basis banktjenester skal sikre at alle kan få tilgang til et minstenivå av banktjenester som man trenger for å fungere i samfunnet, og bør utstyres med beløpsgrenser og andre begrensninger slik at konsekvensene ved eventuell hvitvasking er svært lav. Myndighetene må også sikre at regelverket ikke medfører at brukergrupper blir ekskludert fra basis banktjenester, for eksempel som følge av krav til gyldig ID. Myndighetene bør derfor gi unntak fra plikten til å foreta enkelte kundetiltak, som krav til gyldig ID, for basis banktjenester. Det bør være tilstrekkelig at personens identitet kan sannsynliggjøres for å få basis banktjenester.
- Myndighetene og finansnæringen bør utarbeide veiledere om finansiell inkludering, som i større grad enn i dag er tydelige på hva som

er akseptabel risiko etter hvitvaskingsregelverket og dermed gjør det enklere for bankene å sikre at de oppfyller kontraheringsplikten i finansavtaleloven.

- Arbeidet med å etablere en offentlig eID på «høyt» sikkerhetsnivå bør prioriteres. BankID er ikke en forutsetning for å få og håndtere et kundeforhold i en bank, men bankene oppfordres til å utarbeide felles standarder for oppfølging og informasjon om alternativer som kan benyttes i stedet, i tilfeller hvor kunden ikke oppfyller kravene til å få utstedt en BankID.
- Finansnæringen oppfordres til å vurdere om kravene til ID ved bruk av ulike betalings-tjenester kan differensieres i større grad enn i dag, og utforske muligheten for å lage en enklere BankID. Vipps oppfordres til å vurdere å akseptere andre digitale ID-er i tillegg til BankID.
- Arbeidet med å oppdatere og tydeliggjøre regelverket for universell utforming av IKT bør prioriteres.
- Bankene må fortsette å følge opp bransjenorm finansiell inkludering, som er utarbeidet av næringen selv, og gi god informasjon til helt eller delvis ikke-digitale kunder. Bransjenormen bør revideres i takt med at samfunnet endrer seg, slik at dette også i fremtiden er et verktøy for å bidra til finansiell inkludering
- Hjelp til personer som ikke er i stand til å håndtere betalinger må foregå i ryddige former, gjennom fullmaktsløsninger eller vergeordninger. Fremtidsfullmakt er et godt tilbud, men myndighetene bør se på muligheten for ytterligere forbedring.
- Næringen bør vurdere å tilby løsninger for digital betaling, for eksempel i form av et «småpengekort», som kan fungere som hjelpemiddel og være et nyttig alternativ til kontanter for personer som kan ha behov for å gjøre enkle betalinger i butikk, men som ikke bør eller kan håndtere et ordinært debet- eller kredittkort. Småpengekortet må være så enkelt i bruk at de som ikke bør eller kan håndtere et ordinært debet- eller kredittkort, kan håndtere småpengekortet. I den grad det er begrensninger i regelverket som er til hinder for at et slikt kort kan tilbys, bør myndighetene vurdere å gjøre endringer som legger til rette for en slik løsning.

Tiltak for å sikre tilstrekkelig beredskap

- BankAxept har gode beredskapsløsninger. Disse løsningene bør videreutvikles slik at de

forblir effektive. BankAxept har ansvar for samfunnsviktige oppgaver. Det bør vurderes om dette ansvaret er tilstrekkelig hensyntatt i virksomhetens rammebetingelser og organisering. Videre bør det vurderes om det er behov for pålegg for å sikre tilstrekkelig utbredelse av den utvidete BankAxept-reserveløsningen hos viktige forhandlere av nødvendighetsvarer.

- Den utvidete BankAxept-reserveløsningen bør forlenges utover syv dager.
- Det bør vurderes om det bør etableres en utvidet STIP-løsning for betaling av nødvendighetsvarer i en langvarig krisesituasjon.
- I svært alvorlige krisesituasjoner bør det gis mulighet for uttak og innskudd av kontanter i løsningen «Kontant tjenester i Butikk» (KiB) også når den utvidete BankAxept-reserveløsningen er i bruk.
- Aktører i handelsnæringen – spesielt forhandlere av nødvendighetsvarer – anbefales å etablere elektroniske beredskapsløsninger som utfyller STIP og BankAxept-reserveløsningene, blant annet reserve kassasystemer. Handelsnæringen bør også utrede mulighetene og hensiktsmessigheten av å etablere beredskapsplaner for kontanthåndtering i situasjoner uten virksomme elektroniske kassasystemer.
- Myndighetene bør sette i gang et arbeid med å etablere et eget regelverk på betalingsområdet til bruk i alvorlige beredskapssituasjoner. Et slikt regelverk bør inneholde ulike tiltak som kan iverksettes raskt om det skulle bli nødvendig.

Tiltak for å sikre personvernet

- Personvern skal være en integrert del av fremtidig utvikling av nye betalingstjenester, og også programvareprodusenter og utviklere av elektroniske betalingstjenester må overholde prinsippene om innebygd personvern i personvernforordningen.
- Ut fra personvern hensyn er det behov for et tilstrekkelig innslag av anonymitet i betalingsmiksen. Kontanter gir i utgangspunktet mulighet til å betale anonymt, men er samtidig relativt lite i bruk. Et godt regulert digitalt alternativ til kontanter som muliggjør at anonyme betalinger kan skje elektronisk, kan bidra til personvernet, men vil også være attraktive for kriminelle og må utstyres med beløpsgrenser og andre restriksjoner som kan sikre en god avveining mellom behovet for anonymitet for å sikre personvernet, og behovet for bekjemp-

else av økonomisk kriminalitet. Et digitalt alternativ som gir mindre sporbarhet, bør være på plass før bruken av kontanter even-

tuelt synker til et så lavt nivå at de ikke gir reell anonymitet.

Kapittel 2

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

Den 26. mai 2023 oppnevnte regjeringen et utvalg som skal se på hvordan vi kan sikre trygge og enkle betalinger for alle fremover. Utvalgets mandat lyder:

«Bakgrunn

Penger er gjenstander eller krav som er allment godtatt som betalingsmidler, det vil si at de for eksempel kan brukes til kjøp av varer, tjenester og verdipapirer og til å betale tilbake lån. For norske kroner finnes det i dag primært to former for betalingsmidler: kontanter utstedt av Norges Bank (sentralbankpenger) og vanlige innskudd i bankene (kontopenger). Kontanter i omløp utgjør om lag 40 mrd. kroner, mens kontopengene utgjør over 2 000 mrd. kroner. Kontanter er både betalingsmidler og betalingsinstrumenter, det vil si at gjeld kan gjøres opp umiddelbart uten noen tredjepart. For å gjøre opp med kontopenger er det nødvendig å bruke instrumenter som betalingskort, mobiltelefon eller nettbank. I tillegg til kontanter og kontopenger tilbys det ulike former for elektroniske penger (e-penger), som er verdienheter lagret på forhåndsbetalte kort, e-pengekonto o.l. Sentralbankreserver er innskudd som banker og noen andre finansforetak kan benytte for oppgjør i Norges Bank.

Bruken av kontanter er lavere i Norge enn i de fleste andre land. Andelen betalinger på utsalgssteder og mellom privatpersoner som gjøres med kontanter, har falt over mange år. Ulike måter å anslå kontantandelen på gir ulike resultater, men Norges Banks undersøkelser viser et nivå som er blant de laveste i hele verden. Det er imidlertid variasjoner mellom ulike grupper av befolkningen og ulike typer betalinger. I takt med volumnedgangen har den samfunnsøkonomiske kostnaden per kontantbetaling økt, mens den har gått ned for andre betalinger. Norges Bank har anslått at den samfunnsøkonomiske kostnaden per kontantbetaling, som gjenspeiler reell tids- og

ressursbruk, var fire ganger høyere enn ved en kortbetaling i 2020. Bankene har nedskalert sitt kontanttilbud betydelig de siste årene.

Flere regelverk har bestemmelser om bruk av og tilgang til kontanter. Kontanter er etter sentralbankloven § 3-5 første ledd tvungent betalingsmiddel i Norge, det vil si at betaler og betalingsmottaker har en gjensidig plikt til å akseptere Norges Banks sedler og mynter som oppgjør, dersom det ikke er inngått avtale om annen oppgjørsmåte. Etter finansavtaleloven § 2-1 tredje ledd har dessuten en forbruker alltid rett til å foreta oppgjør med kontanter hos betalingsmottakeren. Bankene skal etter finansforetaksloven § 16-4 første ledd motta kontanter fra kundene og gjøre innskudd tilgjengelig for kundene i form av kontanter, i samsvar med kundenes forventninger og behov, jf. også finansforetaksforskriften §§ 16-7 og 16-8. Etter finansavtaleloven § 4-1 første ledd kan ikke en betalingstjenesteyter uten saklig grunn avslå å yte betalingstjenester på vanlige vilkår. Bestemmelsen gjennomfører reglene i EUs betalingskontodirektiv om forbrukeres rett til betalingskonto med grunnleggende funksjoner, det vil si bl.a. betalingskonto, betalingskort, nettbank og innskudd og uttak av kontanter. Etter hvitvaskingsloven § 5 kan forhandlere av gjenstander ikke motta vederlag i kontanter på 40 000 kroner eller mer. Etter arbeidsmiljøloven § 14-15 skal lønn som hovedregel betales til arbeidstakers konto.

Digitale sentralbankpenger (DSP) er allment tilgjengelige elektroniske penger utstedt av en sentralbank, det vil si en digital versjon av kontanter. DSP blir i dag vurdert innført av flere sentralbanker, inkludert Norges Bank. DSP kan ta flere former og ha forskjellige egenskaper, avhengig av formål. I utviklede økonomier handler det i stor grad om rollen til sentralbankpenger i lys av fallende kontantbruk og fremveksten av nye penge- og betalingssystemer. Norges Banks utredning er i sin fjerde fase, der det bl.a. skal gjennomføres eksperimentell

testing av tekniske løsninger. For Norges Bank er det overordnede spørsmålet om innføring av DSP er et hensiktsmessig tiltak for å fremme et effektivt og sikkert betalingssystem og tillit til pengevesenet. Norges Bank har vurdert at DSP kan være ønskelig blant annet for å fungere som en uavhengig beredskapsløsning og å oppfylle kjerneegenskapene til et tvungent betalingsmiddel. En eventuell innføring av DSP i Norge vil ligge et stykke frem i tid.

Ved behandlingen av Finansmarkedsmeldingen 2021, jf. Innst. 582 S (2020–2021), traff Stortinget 9. juni 2021 anmodningsvedtak nr. 1174 (2020–2021), som lyder: «Stortinget ber regjeringen nedsette et offentlig utvalg som skal vurdere kontanternes rolle i samfunnet fremover.»

Utfordringer

Selv om de aller fleste betalinger i Norge blir gjennomført digitalt med kontopenger, foretrekker deler av befolkningen å betale med kontanter. Enkelte har heller ikke tilgang til eller har problemer med å bruke elektroniske betalingsinstrumenter. Dette kan bl.a. gjelde personer som av ulike grunner ikke får tilgang til elektronisk identifikasjon, som barn, innvandrere med kort botid og personer under verge-mål. Betaling med kort, mobiltelefon eller nettbank krever i utgangspunktet en viss teknologisk kompetanse og utstyr som ikke alle har. Uten gode alternativer kan derfor muligheten for å bruke kontanter være viktig for finansiell inkludering.

Siden de aller fleste betalingene i Norge gjøres med kostnadseffektive digitale løsninger, er betalingskostnadene samlet sett lave sammenlignet med andre land. Selv om infrastrukturen for kontanter er skalerbar, er det store faste kostnader knyttet til infrastruktur og annen håndtering, og jo færre som bruker kontanter i det daglige, jo større blir kostnadene per betaling. Det er et spørsmål om hvordan disse kostnadene skal dekkes inn, og hvor omfattende kontantinfrastrukturen bør være, gitt andre eksisterende eller potensielle betalingsinstrumenter.

Siden bruk og håndtering av kontanter i liten grad legger igjen elektroniske spor, er kontanter forbundet med risiko for hvitvasking, terrorfinansiering, ran, arbeidslivskriminalitet og annen kriminalitet hvor disse egenskapene kan utnyttes, f.eks. i form av skatte- og avgiftsunndragelser, jf. bl.a. Skatteunndragelses-

utvalgets utredning (NOU 2009: 4). Risikoen søkes begrenset gjennom bl.a. antihvitvaskingsregelverket og fysisk sikring av kontantkasser mv., men det kan likevel være en motsetning mellom å opprettholde kontantbruken og treffe risikoreduerende tiltak bl.a. i tråd med internasjonale krav og forventninger. Samtidig kan muligheten for å betale med kontanter uten å legge igjen elektroniske spor vektlegges av hensyn til personvernet. Fremveksten av vanskelig sporbare eller usporbare betalings- og verdioppbevaringssystemer basert på desentralisert teknologi (som kryptovaluta o.l.), utfordrer for øvrig forståelsen av fysiske kontanter som mindre sporbare enn elektroniske betalingsmidler. Bruk av kryptovaluta o.l. i økonomisk og annen kriminalitet er en betydelig utfordring. Også bankkontopenger er forbundet med hvitvaskingsrisiko, f.eks. ved at de muliggjør rask flytting av større beløp. Tilleggsrisikoen kontanter innebærer for kriminalitet kan i dag være mindre enn tidligere på grunn av den teknologiske utviklingen.

Disponering av kontopenger er avhengig av komplekse IKT-systemer i bankene, deres underleverandører og andre aktører. Er det feil eller andre forstyrrelser i systemene, kan kontopengene være utilgjengelige i kortere eller lengre perioder. Dersom betalingsinfrastrukturen blir mer internasjonal, kan det også innebære større avstand mellom bankene og den operative driften. Det kan stille nye krav til beredskapsarbeidet. Elektronisk beredskap er førstelinjeforsvaret ved svikt i de elektroniske betalingsmåtene. Kontanter har også en rolle i dagens beredskapssystem. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) anbefaler husholdningene å ha kontanter hjemme i tilfelle en nødsituasjon. Ettersom uttak av, og i noen grad også betaling med, kontanter forutsetter tilgang til kontosystemer som er integrerte elementer i betalingssystemet, vil imidlertid tilgangen til kontanter kunne bli vanskelig ved større og langvarige forstyrrelser i det elektroniske betalingssystemet. Det er derfor et spørsmål om hvor egnet kontanter er som beredskap i slike situasjoner.

Selv om kontantbruken i en normalsituasjon er lav, har kontanter viktige funksjoner i betalingssystemet i dag. Det er derfor for det første et spørsmål om det er behov for tiltak som kan bidra til at kontanter vil være tilgjengelige og anvendelige fremover. For det andre er det et spørsmål om noen av de ønskelige egenskapene på lengre sikt kan ivaretas

gjennom nye betalingsmidler og -instrumenter, for eksempel digitale sentralbankpenger eller private digitale penger, eller gjennom nye løsninger for bruk av kontopenger. Dette må i tillegg være bredt tilgjengelige løsninger, som tilfredsstillende nødvendige krav til brukervennlighet, tilgjengelighet og sikkerhet.

Samtidig kommer nye aktører og nye typer betalings- og verdioppbevaringssystemer til. Et eksempel er at store internasjonale teknologiaktører har tatt initiativ til utvikling av nye globale betalingssystemer basert på desentralisert teknologi (såkalte «stablecoins»). Dersom slike systemer får en sterk posisjon, kan konkurransen bli svekket, betalingsformidlingen bli mindre effektiv, og det kan bli krevende å sikre tilstrekkelig nasjonal styring og kontroll med viktig infrastruktur.

Utvalgets mandat

Utvalget skal:

1. Beskrive og vurdere tilbudet av og muligheten for bruk av kontanter og kontantenes bidrag til trygge og enkle betalinger for alle ved å:
 - a. beskrive *egenskaper og funksjoner* ved kontanter som andre betalingsmidler og -instrumenter ikke har, og vurdere deres betydning for et effektivt og sikkert betalingssystem, herunder betydningen av kontanter for finansiell inkludering, personvern og beredskap,
 - b. beskrive og vurdere dagens *kontant-tjenestetilbud og -infrastruktur* og aktørene i dette, samt kostnader ved kontanter og fordelingen av disse, og
 - c. foreslå *tiltak for å ivareta viktige funksjoner* i betalingssystemet, og herunder vurdere:
 - i. finansiell inkludering og om forbrukernes rett til å gjøre opp med kontanter bør sikres bedre og hvordan det ev. kan gjøres, og avveie dette mot virksomhetens ønsker om og behov for å benytte kontantfrie betalingsløsninger,
 - ii. tiltak som kan sikre kontantenes rolle som beredskapsløsning, for eksempel ved at uttak og betaling med kontanter i større grad kan gjennomføres uten avhengighet av sårbare elektroniske systemer, og ansvar ved ulike grader av svikt i betalingsinfrastrukturen,

- iii. hvordan kontantenes rolle i å beskytte personvernet kan videreføres,
 - iv. kostnadseffektivitet og
 - v. forebygging av hvitvasking, terrorfinansiering, ran, arbeidslivskriminalitet og annen kriminalitet.
2. Beskrive og vurdere hvordan trygge og enkle betalinger for alle på lengre sikt kan ivaretas og utvikles gjennom kontanter og andre løsninger ved å:
 - a. beskrive og vurdere hvordan kontanter og andre og eventuelt nye betalingsmidler og -instrumenter kan bidra til at betalingssystemet i fremtiden har *ønsket funksjonalitet*,
 - b. vurdere behovet for, og i tillegg foreslå, tiltak for å redusere sannsynligheten eller styrke beredskapen for *forstyrrelser i betalingssystemet*, og
 - c. vurdere behovet for regelverksendringer for å legge til rette for eventuell innføring av *nye betalingsmidler og -instrumenter*, herunder digitale sentralbankpenger.

Utvalget skal i alle sine vurderinger så langt det er mulig se hen til erfaringer og løsninger fra andre land, og relevante initiativ og utredninger i Norge. Utredningen skal utarbeides i samsvar med utredningsinstruksen, herunder slik at anbefalinger om tiltak skal understøttes av analyser i samsvar med gjeldende rundskriv for samfunnsøkonomiske analyser.

Utvalget skal avgi sin utredning til Finansdepartementet innen 15. november 2024.»

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Torbjørn Hægeland (leder)
- Maria Bartnes
- Eivind Gjerdal
- Hilde Hauge
- Bente Kristin Lund Jacobsen
- Lisbet Karin Nærø
- Espen Sirnes
- Kjetil Gåsemyr Staalesen

I tillegg har utvalget fått innspill fra en referansegruppe bestående av følgende aktører: Abelia, BankID BankAxept, Datatilsynet, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, DNB Bank, Eika Gruppen, Finansforbundet, Finanstilsynet, Fintech Norway, Forbrukerrådet, Forbrukertilsynet, Handelsbanken, IKT-Norge, JA til kontanter, Kirkens Bymisjon, Likestillings- og diskrimine-

ringsombudet, Loomis Norge, Luster Sparebank, NAV, Nordea Bank, Norges Blindeforbund, Nokas Verdihåndtering, Næringslivets Hovedorganisasjon, Pensjonistforbundet, Politidirektoratet, Santander Consumer Bank, Sparebank 1 Utvikling, Vipps Mobilepay og Virke. Utvalget arrangerte et innspillmøte med referansegruppen 11. desember 2023, og har også fått skriftlige innspill fra enkelte av medlemmene.

Utvalget hadde seks møter i 2023 og ti møter i 2024. I tillegg til innspill fra referansegruppen har utvalget hatt gleden av en rekke presentasjoner fra eksterne. Blant annet har utvalget hørt fra sentralbankene i Sverige (Riksbanken), Danmark

(Nationalbanken) og Nederland (de Nederlandsche Bank) om kontantenes rolle og sentralbankenes synspunkter på dette i de respektive landene. Utvalget har også fått nyttige presentasjoner fra Forbrukerrådet, Finans Norge, Fana Sparebank, Økokrim og Datatilsynet. I tillegg har utvalget fått flere faglige presentasjoner om ulike aspekter ved betalingssystemet fra fagpersoner i Finanstilsynet og Norges Bank.

Sekretariatet har bestått av Maren Børslien (sekretariatsleder), Geir Arne Dahl, Anne Johansen, Irene Støback Johansen og Nathalie Berner Sørhaug.

Del I
Bakgrunn

Kapittel 3

Betalinger i Norge

3.1 Innledning

Å kunne betale for varer og tjenester er en grunnleggende forutsetning for å kunne delta i samfunnet, og et velfungerende betalingssystem er avgjørende for at samfunnet skal fungere godt. Befolkningen tar for gitt at betalinger går som planlagt. Forbrukere betaler regninger og for varer og tjenester, overfører til venner, betaler skatter, avgifter m.m. til staten. Bedrifter betaler for varer og tjenester, lønn til sine ansatte, og skatter og avgifter. Offentlig sektor betaler varer og tjenester, og foretar en rekke utbetalinger til innbyggerne i form av pensjoner, trygd, sosiale stønader og andre tjenester.

Betalinger gjennomføres på en rekke ulike måter, men har til felles at de er avhengige av den finansielle infrastrukturen.¹ Dette er et nettverk av systemer som sørger for at finansielle transaksjoner, det vil si alt fra vanlige betalinger med kort i butikk til transaksjoner i verdipapir- og valuta-markedet, blir gjennomført. Det innebærer at betalinger og transaksjoner i finansielle instrumenter blir registrert, avregnet og gjort opp, og at informasjon om beholdningsstørrelser blir oppbevart.

Over tid har samfunnet generelt blitt mer digitalisert, og betalingsvaner har endret seg. Nye typer penge- og betalingssystemer og nye aktører har kommet til. Dette har ført til strukturelle endringer på betalingsområdet og endringer i betalingsvaner. Den teknologiske utviklingen har ført til at bruken av kontanter over flere tiår gradvis har blitt redusert.

I dette kapitlet gis en overordnet gjennomgang av hva betalinger er, og hvordan infrastrukturen for kontanter og for kort- og konto til konto-betalinger ser ut i dag og har utviklet seg over tid. Som del av sitt mandat er utvalget bedt om å beskrive kontantenes egenskaper, og dette gjøres

også i dette kapitlet. Digitale kundebetalinger skaper eksponeringer mellom kundenes banker. Det gis derfor også en kort gjennomgang av interbanksystemet, som sørger for oppgjør mellom bankene. Kapitlet gir avslutningsvis en oversikt over den eksisterende beredskapen i de ulike delene av betalingsinfrastrukturen.

3.2 Hva er betalinger?

En betaling kan defineres som oppfyllelse av en forpliktelse ved overgivelse av penger eller penge-representativer.

Ved betalinger skiller man mellom betalingsmidler, betalingsinstrumenter og betalingsmåter. Et *betalingsmiddel* er en fordring som overføres mellom kjøper og selger som betaling for varer og tjenester. Opp gjennom historien har det eksistert mange ulike betalingsmidler, men i dag finnes det i hovedsak to typer: kontanter, som er fordringer på Norges Bank, og bankinnskudd (kontopenger), som er fordringer på banker. Elektroniske penger (e-penger) er et tredje betalingsmiddel. De ulike typene penger er nærmere beskrevet i boks 3.1.

Betalingsinstrumenter er verktøy for å overføre betalingsmidlene. De kan deles inn i tre hovedgrupper: kontanter (som samtidig også er et betalingsmiddel), betalingskort og konto til konto-betalinger. Betalingsinstrumentene danner i sin tur grunnlaget for ulike *betalingsmåter*. For eksempel kan en kortbetaling gjennomføres kontaktløst, og en konto til konto-betaling kan gjennomføres i nettbanken.

De aller fleste betalinger skjer fra privatpersoner til foretak. I den siste store kostnadsundersøkelsen gjennomført av Norges Bank fremgår det at privatpersoner i 2020 gjorde om lag 2,6 milliarder betalinger til foretak. I gjennomsnitt gjorde privatpersoner daglig rundt 1,3 betalinger i 2020.²

¹ Et unntak er kontanter, som i selve betalingsøyeblikket er uavhengig av infrastruktur. Uttak og innskudd av kontanter baserer seg imidlertid i dag på den finansielle infrastrukturen, og kontanthåndteringen er også avhengig av fysisk infrastruktur.

² Norges Bank (2022). Kostnader i det norske betalingssystemet 2020. Norges Bank Memo 3/2022.

Boks 3.1 Hva er penger?

Penger er et alminnelig god tatt betalingsmiddel, og kan brukes både som byttemiddel, verdioppbevaring og måleenhet. I dag finnes det i hovedsak to typer penger i Norge: sentralbankpenger og bankinnskudd.

Sentralbankpenger er penger skapt av sentralbanker, og er fordringer på sentralbanken. Sentralbankpenger finnes i to former:

- *Kontanter*, som er tilgjengelige for publikum.
- *Sentralbankreserver*, som er tilgjengelige for banker. De private bankene har sentralbankreserver på sine kontoer i Norges Bank, og bruker disse når de betaler hverandre, det vil si i interbankoppgjøret.

Kontopenger, også kjent som bankinnskudd, er penger skapt av private banker, og er dermed fordringer på private banker. Bankene skaper innskuddene når de innvilger lån til sine kunder. Når banken innvilger lån, krediterer den kun-

dens konto med penger som ikke fantes fra før. Tilsvarende fjernes kontopengene når en kunde nedbetaler lån.

Nesten alle pengene vi bruker i det daglige, er innskudd på konto som er skapt av en bank. Kontanter i omløp utgjør i underkant av 40 milliarder kroner, mens kontopengene utgjør over 2 000 milliarder kroner. Sentralbankreservene utgjør om lag 35 milliarder kroner.

I tillegg til sentralbankpenger og kontopenger finnes *e-penger*. Dette er penger i form av digitale verdienheter som bare brukes til elektroniske betalinger. De finnes både i form av forhåndsbetalte kort og innestående på e-pengekontoer. E-penger er ofte godt integrert med andre applikasjoner folk vil bruke og kan tilby effektive betalingsløsninger, for eksempel over landegrensler.

Kilde: Norges Banks rapport Det norske finansielle systemet 2024.

Figur 3.1 viser strømmen av innenlandske betalinger mellom privatpersoner, foretak og offentlig sektor.

Den finansielle infrastrukturen er avgjørende for at betalinger kan gjennomføres, og omfatter betalingssystemet, verdipapiroppgjørssystemet, verdipapirsentraler, sentrale motparter og transaksjonsregistre, i tillegg til avtalene og regelverket som regulerer bruken av disse. Også kontantinfrakturen er en del av den finansielle infrastrukturen.

Etter betalingssystemloven³ er betalingssystemet delt inn i «systemer for betalings-

tjenester» og «interbanksystemer». Oppgjør mellom banker skjer i interbanksystemene, som er nærmere omtalt i avsnitt 3.6. De kunderettede betalingssystemene er systemene som publikum generelt har tilgang til, som kontanter, kortordninger, nettbankløsninger og betalingsapplikasjoner som Vipps og Apple Pay. Kontanter, som er et fysisk produkt, krever i tillegg infrastruktur for fysisk håndtering i form av blant annet telling og sortering, transport og lagring. Kunderettede

³ Lov 17. desember 1999 nr. 95 om betalingssystemer mv.

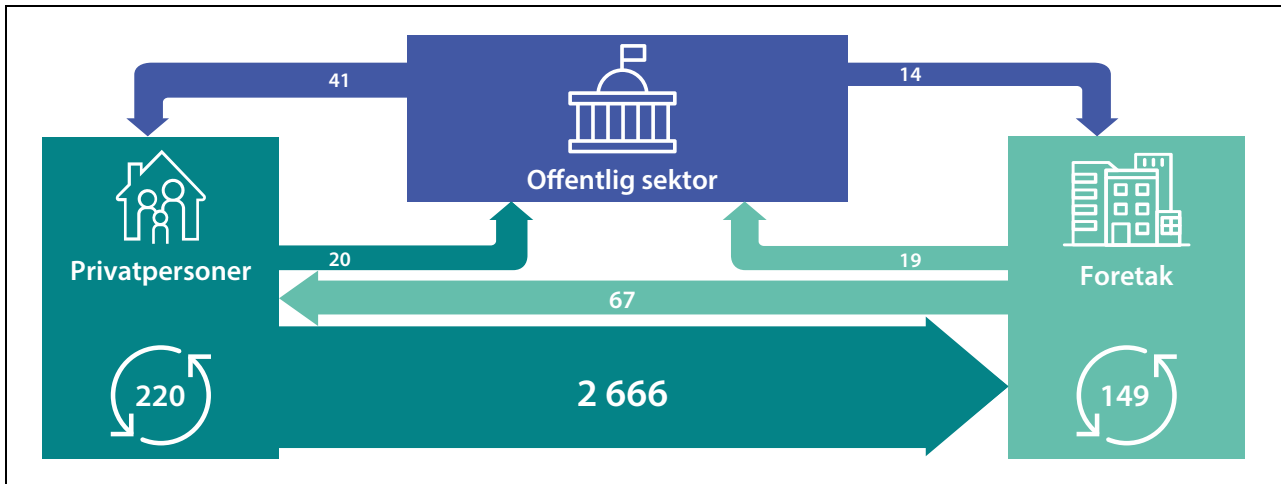
Boks 3.2 Deltakerne i betalingssystemet i Norge

Norges Bank er øverste oppgjørsbank i det norske betalingssystemet. Endelig oppgjør av norske kroner skjer gjennom oppgjørssystemet til Norges Bank.

Banker, betalingsforetak og infrastrukturleverandører leverer betalingstjenester som formidler betalinger mellom betaler og betalingsmottaker. Dette inkluderer også kontanthåndteringsselskaper og leverandører av ulike betalingskort.

Husholdninger, foretak og offentlig sektor er både betalere og betalingsmottakere. Ved bruk av kontanter skjer betaling direkte mellom betaler og betalingsmottaker. Ved bruk av bankinnskudd går betalingen oftest via betalingsformidlere og oppgjør i Norges Bank før overføring til mottaker.

Kilde: Norges Bank



Figur 3.1 Hvem sender og mottar betalingene? Millioner betalinger. Innenlandske betalinger. 2020

Kilde: Norges Bank.

Boks 3.3 Penger og tillit

Sentralbankreserver og systemene for interbankoppgjør i Norges Bank gir bankene et felles betalingsmiddel og oppgjørssystem som gjør at overføring av bankinnskudd mellom kunder i ulike banker kan skje uten friksjoner. Dette bidrar til at det ikke er forskjell på penger skapt av ulike banker i Norge. Videre kan et beløp i bankinnskudd gjøres om til samme beløp i kontanter, og motsatt. Alle disse formene for penger er norske kroner, de kan brukes om hverandre og byttes mot hverandre en for en. Dette er regnet som viktig for at bankinnskudd skal være et alminnelig god tatt betalingsmiddel.

Bankene har en særskilt rolle gjennom at de kan skape penger og har enerett til å motta innskudd fra allmennheten. Bankinnskudd er sikret gjennom en innskuddsgarantiordning, som administreres av Bankenes sikringsfond. Innskuddsgarantiordningen skal sørge for at kunders innskudd er sikret også dersom banken går over ende. Den generelle innskuddsgarantien gjelder kundeinnskudd på opptil 2 millioner kroner per innskyter per bank. Bankene er også særskilt regulert og føres tilsyn med av Finanstilsynet. Norges Bank kan tilføre ekstraordinær likviditet til hele banksystemet eller enkeltbanker når tilgangen til likviditet fra andre kilder er svekket og det er fare for kriser. Disse faktorene, sammen med interbankoppgjøret, bidrar til at bankkontopenger oppfattes som et trygt betalingsmiddel. Internasjonalt er det en debatt om hvilken betydning publikums mulig-

het til å veksle fra bankkontopenger til sentralbankpenger har for å underbygge tillit til bankkontopenger, og derigjennom sikre tillit til et enhetlig pengevesen.¹ Enkelte peker på at eksistensen av innskuddsgaranti, regulering og tilsyn med banker og andre finansforetak, interbankoppgjør og sentralbankens rolle som tilfører av likviditet, er viktigere i så måte.²

I dag mottar de fleste i Norge penger som innskudd rett inn på en konto. For å kunne benytte kontopengene må man ha tilgang til betalingsinstrumenter. Så lenge det finnes betalingsløsninger som gir oss billig og enkel tilgang til kontopengene, er kontoen en effektiv og sikker lommebok. I dag brukes for det meste kort eller andre digitale instrumenter. Oppgjør ved betaling med kontopenger skjer ved en kontotransaksjon fra betalers til betalingsmottakers konto.

Konvertering mellom kontopenger og kontanter skjer ved at det gjøres uttak og innskudd av kontanter på bankkonto. Siden kontanter både er betalingsmiddel og betalingsinstrument skjer oppgjør i kontanter umiddelbart og endelig ved overlevering av sedlene og myntene.

¹ Se for eksempel Di Iorio, Alberto, Kosse, Anneke og Mattei, Ilaria (2024). Embracing diversity, advancing together – result of the 2023 BIS survey on central bank digital currencies and crypto. BIS Papers No. 147, og ESB (2022) Christine Lagarde: Digital euro – a common European project.

² Se for eksempel Norges Bank (2023). Ida Wolden Bache: Central bank digital currency and the singleness of money, og Danmarks Nationalbank (2024). Signe Krogstrup: Money and Payments: The Five C's.

betalingssystemer virker sammen med underliggende infrastruktur, som interbanksystemer.

3.3 Kontanter – egenskaper, infrastruktur og utviklingstrekk

3.3.1 Kontantenes egenskaper

Kontanter er fysiske, de er betalingsmiddel og -instrument i ett, og de gir umiddelbart oppgjør uavhengig av tredjepart og elektroniske systemer. Dette er særegne egenskaper ved kontanter, og betyr at kontanter kan benyttes til betalinger også dersom det oppstår situasjoner hvor deler av eller hele det elektroniske betalingssystemet er nede. I tillegg gir kontanter personer som ikke har tilgang til eller ikke behersker elektroniske betalingsmåter en mulighet til å gjennomføre betalinger.

Kontanter tilbyr også anonymitet i betalingsøyeblikket siden de ikke legger igjen elektroniske spor. Dette gjør at kontanter også kan bidra til å ivareta personvern ved betalinger. Samtidig gjør den manglende elektroniske sporbarheten kontanter egnet for de som ikke ønsker å etterlate seg spor for å skjule kriminelle handlinger, inkludert hvitvasking av midler.

Betydningen av kontantenes særegne egenskaper for trygge og enkle betalinger for alle diskuteres i rapportens kapittel 6, 7 og 8.

I tillegg har kontanter særskilt status som tvungent betalingsmiddel, jf. sentralbankloven § 3-5 (1), se nærmere omtale i kapittel 9.2. Ifølge Prop. 97 L (2018–2019) er «Kjernen i begrepet tvungent betalingsmiddel [...] at kreditor og debitor i et gjeldsforhold har en gjensidig plikt til å akseptere sedler og mynter som oppgjør for en fordring, dersom det ikke er inngått avtale om annen oppgjørsmåte».⁴ Finansavtaleloven § 2-1 (3) gir særbestemmelser om forbrukeres rett til å betale med kontanter, se nærere omtale i boks 3.4 og i kapittel 9.2.

Kontantenes tilstedeværelse gir også brukerne valgmulighet ved å være et alternativt betalingsmiddel til kontopenger, med andre egenskaper enn kontopenger har. Selv om kontantbruken i Norge er lav, kan eksistensen av kontanter, gjennom å være et alternativ man kan bytte til dersom tilbyderne av elektroniske betalingsløsninger innfører høye gebyrer eller andre ugunstige vilkår, ha en disiplinerende effekt på tilbydere av elektroniske betalingsløsningers fastsettelse av prising og andre vilkår.

3.3.2 Kontantinfrastrukturen

Norges Bank har etter sentralbankloven § 3-4 (1) enerett på å utstede norske pengesedler og mynter, og skal sørge for at det er en tilstrekkelig mengde sedler og mynter tilgjengelig til å dekke samfunnets etterspørsel og behov. Kontantene gjøres i dag tilgjengelig i samfunnet ved at Norges Bank forsyner bankene med kontanter fra fem regionale sentralbankdepoter lokalisert i henholdsvis Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø.

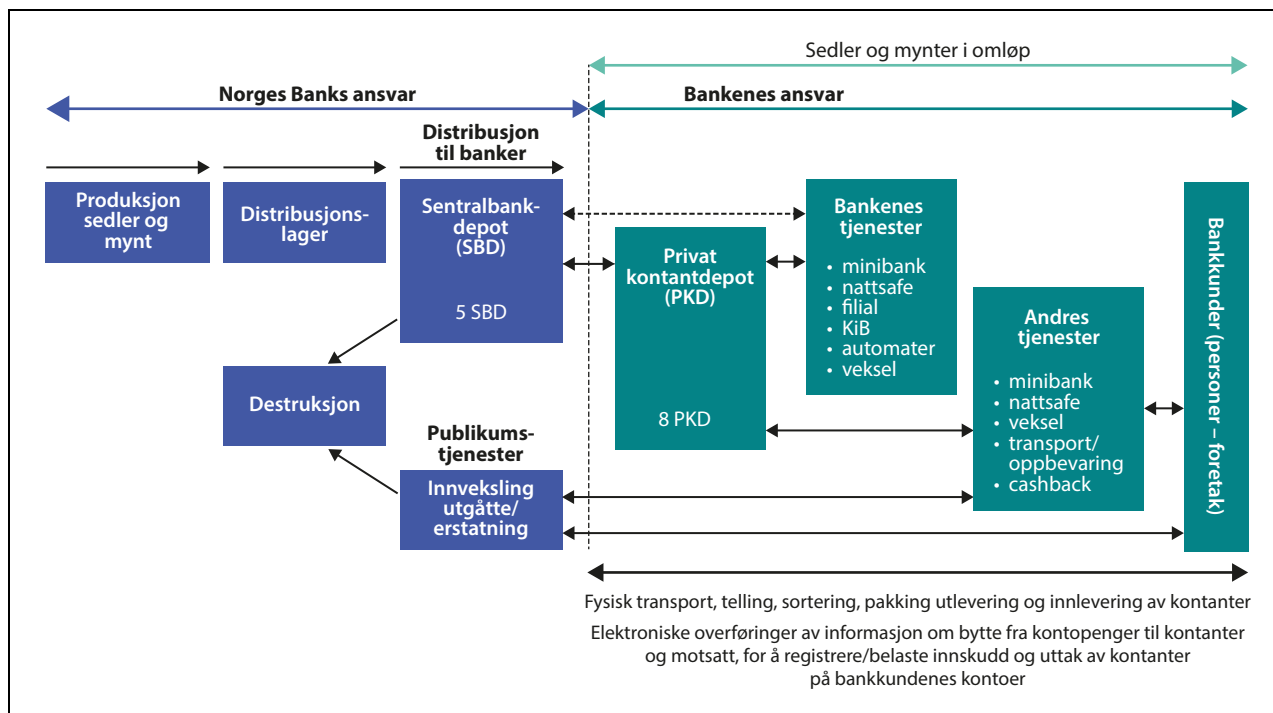
Bankene har på sin side en plikt til å tilby sine kunder muligheten til å ta ut og sette inn kontanter, det vil si å kunne bytte mellom bankinnskudd og kontanter. For privatkunder tilbyr bankene i dag uttak av kontanter i minibanker og gjennom «Kontanttjenester i Butikk» (KiB), mens innskudd gjøres gjennom KiB eller i bankenes innskuddsautomater. Noen banker tilbyr også kontanttjenester i bankfilialer. I tillegg kan man få tak i kontanter gjennom minibanker eiet av andre, hovedsakelig kontanthåndteringsselskapene Nokas Verdihåndtering AS (Nokas) og Loomis Norge AS (Loomis). Ved utgangen av 2023 eide bankene litt over halvparten av alle minibanker, mens de resterende var eid av fortrinnsvis Nokas og Loomis. Det finnes også en frivillig ordning fra butikkenes side, «cashback», der kundene kan ta ut kontanter som del av et varekjøp.

Næringsdrivende kan sette inn overskuddsbeholdninger av kontanter gjennom KiB, innskuddsautomater og nattsafer. I tillegg kan de kjøpe kontanttjenester fra kontanthåndteringsselskapene. Næringsdrivende med større kontantvolum er i dag i stor grad avhengige av Nokas og Loomis sine egne tjenester for å få dekket sitt behov for kontanttjenester.

Bankene har i stor grad trukket seg ut av den operative kontanthåndteringen, og i dag er det kontanthåndteringsselskapene som utfører en stor del av arbeidet knyttet til kontanttjenester som bankene har ansvar for. Det inkluderer både den fysiske håndteringen av kontanter som telling, sortering, kvalitetssikring og frakt, som er en vesentlig del av kontantinfrastrukturen, og drift av minibanker, nattsafer med mer.

Figur 3.2 viser ansvarsdelingen i forsyningen av sedler og mynter. I tillegg til den fysiske delen består kontantinfrastrukturen også av elektronisk infrastruktur. Man er i dag i stor grad avhengig av betalingskort for å kunne gjøre uttak og innskudd av kontanter. For å kunne bruke KiB-løsningen må man ha BankAsept-kort i en bank som har knyttet seg til løsningen. KiB er videre avhengig av at butikkenes betalingsterminaler fungerer og er

⁴ Prop. 97 L (2018–2019) *Lov om Norges Bank og pengesynet*.



Figur 3.2 Ansvarsdeling i forsyningen av sedler og mynter

Kilde: Norges Bank.

online. Både minibanker og innskuddsautomater benytter elektronisk infrastruktur. De eneste stedene man kan gjøre uttak og innskudd av kontanter uten kort, er ved bankfilialer med skranketjenester.

Bankenes ansvar for kontanttilbudet og befolkningens rettigheter knyttet til bruk av kontanter er regulert gjennom ulike lover og forskrifter, se boks 3.4.

Boks 3.4 Regelverk for tilgang til og bruk av kontanter

Bankenes plikter

Etter *finansforetaksloven § 16-4* skal bankene, i samsvar med kundenes forventninger og behov, motta kontanter fra kundene og gjøre innskudd tilgjengelig for kundene i form av kontanter. Denne plikten er motstykket til bankenes enerett på å ta imot innskudd fra kundene. Finansdepartementet er i loven gitt hjemmel til å presisere reglene i forskrift. Dette er til nå gjort to ganger:

- *Finansforetaksforskriften § 16-7* stiller krav til at bankene skal ha løsninger for å kunne oppfylle kravene i finansforetaksloven § 16-4 også ved økt etterspørsel etter kontanter som følge av svikt i tilgangen til de elektroniske betalingssystemene. Det kan tas hensyn til risikoreduserende virkninger av elektroniske beredskapsløsninger i dimensjonene

ringen av kontantberedskapen, se nærmere omtale i kapittel 3.7.3. og i kapittel 7.

- *Finansforetaksforskriften § 16-8* tydeliggjør at plikten i finansforetaksloven § 16-4 gjelder «enhver bank». Den operative utførelsen av plikten kan skje enten i bankens egen regi eller gjennom avtale med andre tilbydere av kontanttjenester.

Bankene har også en plikt gjennom *finansavtaleloven § 4-1 (1)*, som slår fast at «[b]etalings-tjenesteyteren kan ikke uten saklig grunn avslå å yte betalingstjenester på vanlige vilkår». Dette refereres ofte til som kontraheringsplikten. Betalingstjenester omfatter, etter lovens § 1-5 (1) bokstav a, «innskudd og uttak av kontanter på en konto». At innskudd og uttak av kontanter fra betalingskonto må anses som «vanlige vilkår» understøttes av lovens forarbeider.

Boks 3.4 forts.

Retten til å betale med kontanter

Sentralbankloven § 3-5 (1) slår fast at Norges Banks sedler og mynter er tvungent betalingsmiddel. Bestemmelsen kan fravikes, i den forstand at partene i et betalingsoppgjør står fritt til å avtale hvilke betalingsmidler som skal benyttes, se nærmere omtale i kapittel 9.2.

Det er egne bestemmelser om forbrukeres rett til å betale med kontanter i *finansavtaleloven § 2-1 (3)*. Stortinget vedtok 4. juni endringer i denne bestemmelsen for å klargjøre forbrukernes rett. Lovendringen trådte i kraft 1. oktober 2024. Finansavtaleloven § 2-1 (3) slår nå fast at en forbruker skal kunne betale med tvungne betalingsmidler (det vil si kontanter) i salgslokale der en næringsdrivende på fast basis selger varer eller tjenester til forbrukere, hvis det kan betales for varen eller tjenesten med andre betalingsmidler i eller i umiddelbar tilknytning til salgslokalet. Det gjøres unntak for salg av varer fra automater, salg i ubetjente

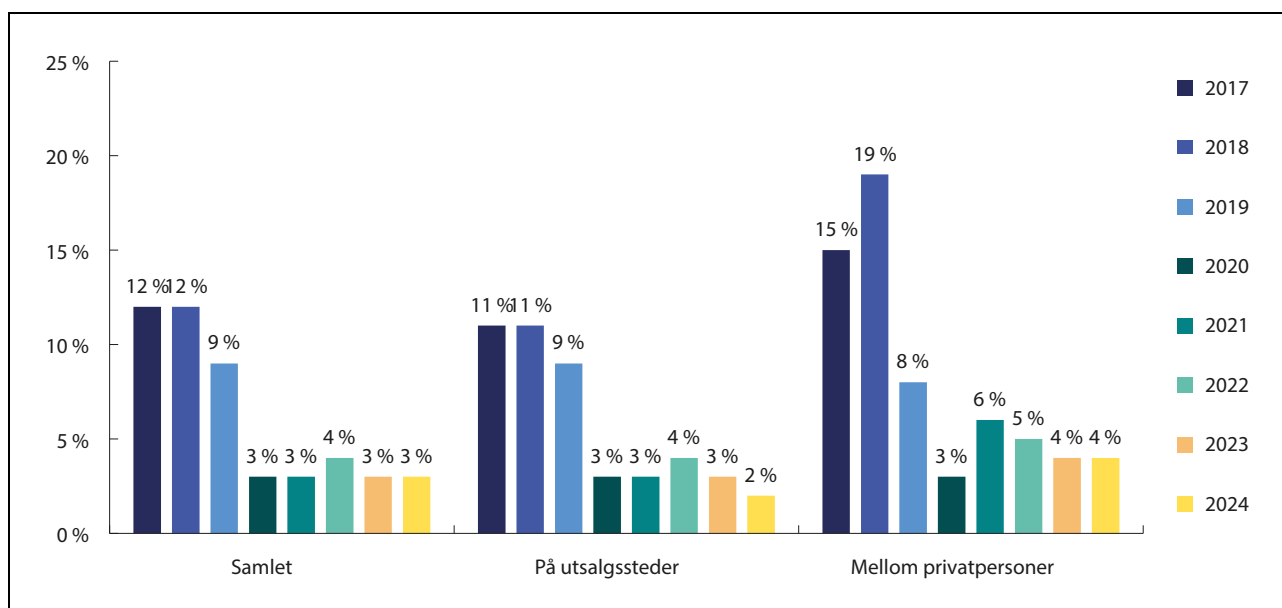
salgslokaler og salg i lokaler som bare en begrenset krets av personer har adgang til. Videre er det satt en beløpsgrense på 20 000 kroner. I tillegg er det vedtatt egne forskriftshjemler, slik at det kan gis særlige regler for persontransporttjenester.

Retten til kontant betaling er avgrenset gjennom blant annet *hvitvaskingsloven*, *arbeidsmiljøloven*, *skatteloven* og *merverdiavgiftsloven*. Formålet med avgrensningene er blant annet å sikre sporbarhet og vanskeliggjøre økonomisk kriminalitet. Hvitvaskingsloven slår fast at forhandlere av gjenstander ikke kan motta vederlag i kontanter på 40 000 kroner eller mer. Arbeidsmiljøloven krever at lønnsutbetaling skal skje til arbeidstakers konto med mindre dette er umulig eller svært byrdefullt for arbeidstaker eller -giver. Etter skatteloven og merverdiavgiftsloven gis det ikke fradrag for kostnader betalt i kontanter med mindre betalingen samlet sett utgjør mindre enn 10 000 kroner.

3.3.3 Utvikling i bruk av kontanter

Spørreundersøkelser gjennomført av Norges Bank viser hvordan andelen betalinger med kon-

tanter på utsalgssteder og mellom privatpersoner har falt over mange år. I 1993 var denne andelen på 85 prosent. I 2007 hadde andelen gått ned til 24 prosent, og i 2013 var den på 15 prosent. Siden



Figur 3.3 Antall kontantbetalinger i prosent av det totale antallet betalinger. 2017–2024

Kilde: Norges Bank.

Tabell 3.1 Bruk av kontanter i utvalgte land i EU og i Norge. Prosent av antall betalinger, brukersted og person til person-betalinger

	2019	2022
Snitt euroland	73	59
Tyskland	77	63
Nederland	34	21
Finland	35	19
Danmark	16	11 (2023)
Sverige	13 (2018)	10 (2023) og 8 (2022)
Norge	9	3 (2024)

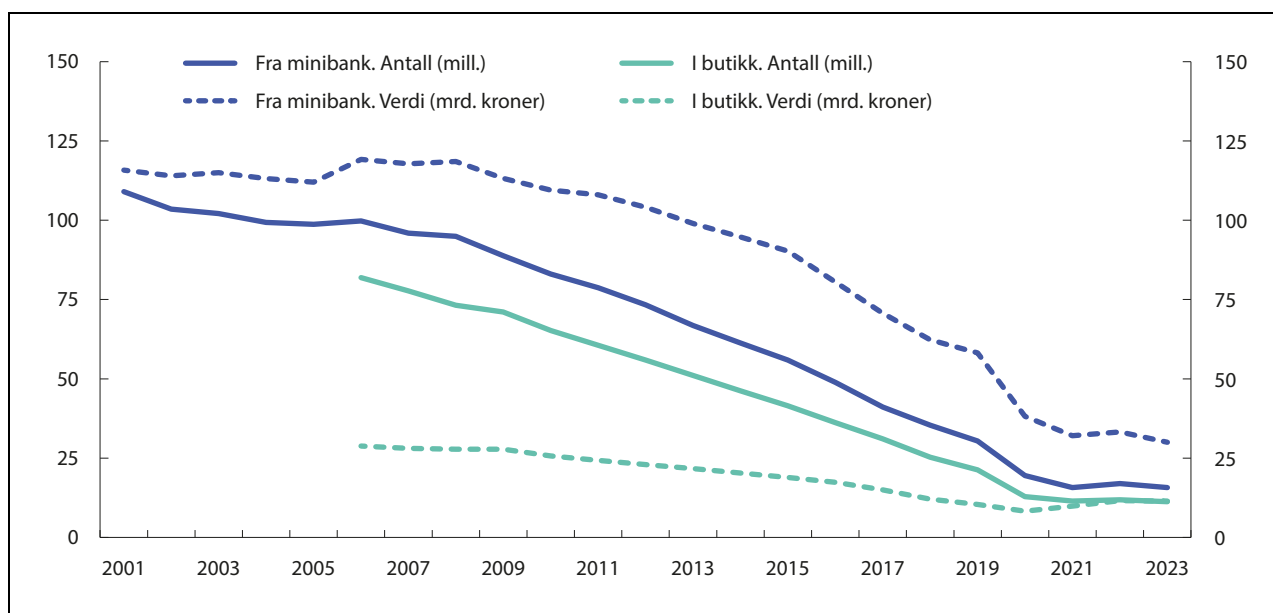
Kilder: ESB, Danmarks Nationalbank, Norges Bank og Riksbanken.

2017 har Norges Bank gjort jevnlige undersøkelser av hvordan andelen betalinger med kontanter på utsalgssteder og mellom privatpersoner, se figur 3.3. I Norge, som i mange andre land, falt bruken av kontanter betydelig i 2020 da koronapandemien kom, og har siden ligget nokså stabilt på rundt 3 prosent, se figur 3.3. Norge er med det ett av landene med lavest kontantbruk i verden. Til sammenligning var andelen betalinger på utsalgssteder og mellom privatpersoner som ble gjort med kontanter i 2023 på 11 prosent i Danmark, 10 prosent i Sverige, og gjennomsnittet i alle land med euro som valuta var 59 prosent (i 2022), se tabell 3.1.

Også uttak av kontanter har gått ned. I 2023 ble det gjort 15,7 millioner uttak fra minibanker i Norge, og 11,3 millioner uttak i butikker (cashback og «Kontanttjenester i Butikk»). Verdien av uttakene fra minibanker var 30 milliarder kroner, og verdien av uttakene i butikker var 11,5 milliarder kroner, se figur 3.4.

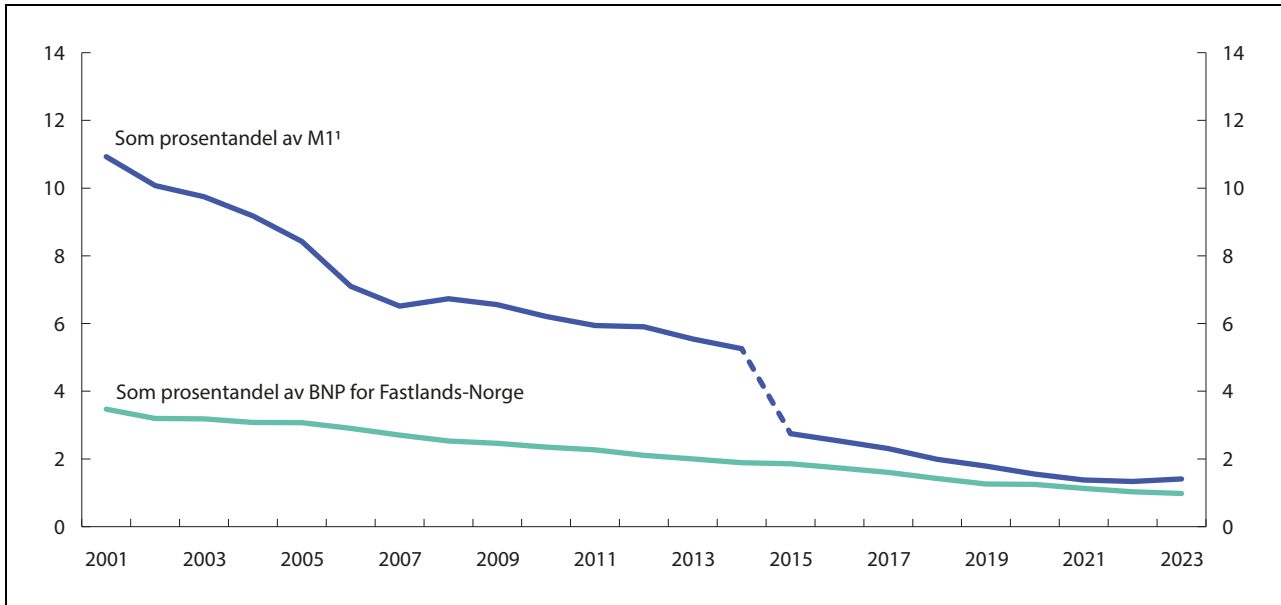
I tillegg tas det ut kontanter over skranke i bankfilialer som tilbyr dette. Det finnes ikke offisiell statistikk som viser omfanget av slike uttak.

Mengden kontanter i omløp gikk ned med om lag 20 prosent fra 2016 til 2021, og har etter det ligget nokså stabil på et nivå på i underkant av



Figur 3.4 Uttak av kontanter fra minibank og i butikk, 2001–2023

Kilde: Norges Bank.



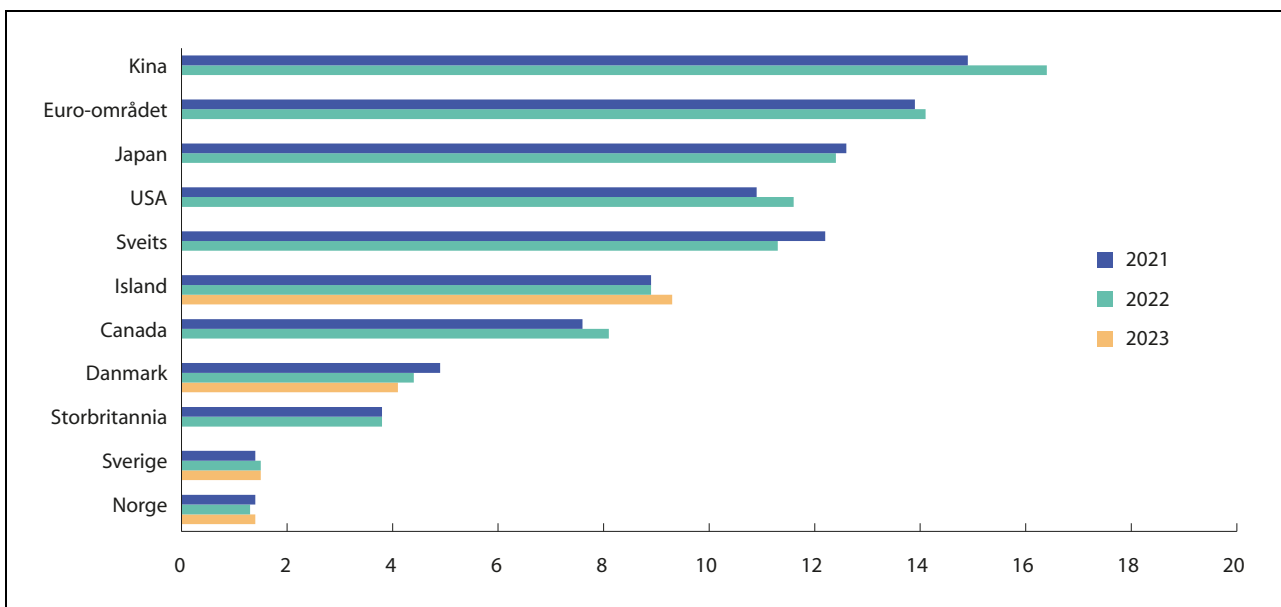
Figur 3.5 Kontanter i omløp som prosentandel av betalingsmiddel (M1), og BNP for Fastlands-Norge. 2001–2023

¹ Definisjonen av M1 ble endret fra og med 2015, og det er derfor brudd i statistikken.

Kilde: Norges Bank.

40 milliarder kroner. Det utgjør rundt 1,4 prosent av den smale pengemengden (M1), jf. figur 3.5.

Også her er Norge blant landene med lavest kontantandel i verden, se figur 3.6.



Figur 3.6 Kontanter i omløp som prosentandel av betalingsmiddel (M1¹) i utvalgte land. 2021, 2022 og 2023 (Norden)

¹ M1 er det smale pengemengdebegrepet, og inkluderer penger som tilgjengelige for å bli benyttet med det samme (innskudd på transaksjonskontoer og kontanter i omløp).

Kilder: BIS, Danmarks Nationalbank, ESB, Sedlabanki Islands, Statistisk sentralbyrå, Statistiska Centralbyrån og Norges Bank.

Kontanttjenestetilbudet

Parallelt med lavere kontantbruk har bankene i lengre tid endret og til dels bygget ned tjenester til sine kunder på kontantområdet, se tabell 3.2. Tabell 3.3 viser at antall minibanker nesten er halvert over de siste ti årene.

Kontanttjenestene er i dag i høy grad automatisert, med svært få manuelle kontanttjenester igjen. I dag er de eneste stedene man kan gjøre uttak og innskudd av kontanter uten kort og PIN-kode, og gjennomføre regningsbetalinger manuelt, ved bankfilialer med skranketjenester. Antallet som tilbyr dette har blitt færre over flere år, og ved utgangen av 2023 var det 74 slike filialer, ned fra 137 i 2020.

Tilgang til enkle banktjenester gjennom Posten og «Post i butikk» opphørte høsten 2020. Dette var en avtale mellom Posten og DNB, og hovedsakelig for DNBs kunder, men også kunder i andre banker kunne benytte tjenesten.⁵ I juli 2021 ble postens plikt til å tilby grunnleggende banktjenester gjennom landpostnettet opphevet. Årsaken var lav bruk, høye kostnader, og at ingen banker ønsket å være avtalepartner for denne ordningen. Det ble dermed umulig å opprettholde tilbudet. Ved bruk av disse tjenestene kunne man

benytte seg av enkle banktjenester uten å bruke bankkort og kode, og det var mulig å foreta inn- og utbetalinger uten å ha bankkonto. Banktjenester gjennom post i butikk var til stede i alle landets kommuner. Grunnleggende banktjenester i landpostnettet innebar at 345 000 husstander og 45 000 virksomheter med mer enn fire km til nærmeste faste ekspedisjonssted fikk tilbud om å gjennomføre enkle banktjenester, det vil si innbetalinger og innskudd samt avtalte utbetalinger og uttak, hos postbudet.⁶

Parallelt med avviklingen av banktjenester i post i butikk ble tjenesten «Kontanttjenester i Butikk» (KiB) lansert. Tjenesten leveres av BankID BankAxept AS gjennom ca. 1 450 av NorgesGruppens butikker. I overkant av 90 banker i Norge har knyttet seg til ordningen. For å kunne bruke KiB-løsningen må man ha BankAxept-kort utstedt av en bank som har knyttet seg til løsningen. KiB er videre avhengig av at butikkenes betalingsterminaler fungerer og er online. Den har ikke like stor geografisk utbredelse som banktjenesten gjennom Posten hadde.

Forrige fullstendige undersøkelse av kontanttjenestetilbudet i Norge ble gjennomført av Finanstilsynet i 2020. Undersøkelsen viste at det den gang var i alt 20 kommuner, samt Svalbard, som ikke hadde tilbud om kontanttjenester. Alle kommuner, samt Svalbard, hadde slikt tilbud i 2018. Hovedårsaken til denne endringen var

⁵ Gjennom DNBs avtale med Posten, kunne kundene i DNB gjøre kontantinnskudd og andre enklere banktjenester ved vel 1300 butikker og omtrent 30 postkontorer. Kunder i andre banker kunne også gjøre innskudd gjennom denne ordningen, men da som en giroinnbetaling mot et gebyr på 100 kroner og 3–7 dagers ventetid før pengene var på konto. (Se Norges Banks rapport Finansiell infrastruktur 2018).

⁶ Samferdselsdepartementet (2021). Høring – oppheving av plikten til å tilby grunnleggende banktjenester i Postens landpostnett. Høringsnotat.

Tabell 3.2 Utvikling i kontantinfrastrukturen. Antall. 2020–2023

	2020	2021	2022	2023
Filialer med kontanttjenester over skranke	137	87	74	74
Utsalgssteder med «Kontanttjenester i butikk»	1422	1462	1456	1459
Minibanker	1447	1217	1231	1168
Innskuddsautomater	573	473	451	430

Kilde: Norges Bank

Tabell 3.3 Utvikling i antall minibanker. 2013–2023

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Minibanker	2096	2033	1950	1679	1596	1550	1456	1447	1217	1231	1168

Kilde: Norges Bank.

avviklingen av Post i butikk og at KiB så langt ikke hadde oppnådd samme dekningsgrad. Reduksjon i antall filialer som tilbyr kontant tjenester, og i antall minibanker, har også vært medvirkende. I de 20 kommunene uten tilbud om kontant tjenester kunne det likevel være mulig å ta ut kontanter dersom det var butikker som tilbyr kontantuttak ved varekjøp (såkalt cashback). Hvorvidt dette var tilfellet i noen av de 20 kommunene fremgikk ikke av undersøkelsen.

Av besvarelsene fremgikk det at bankenes samlede tilbud av kontant tjenester trolig ville bli ytterligere redusert fremover. Flere banker svarte imidlertid at de vil opprettholde sitt tilbud av kontant tjenester, og noen banker ville øke tilbudet noe, hovedsakelig med innskuddsautomater. Over halvparten av bankene svarte at KiB inngikk i deres langsiktige plan for kontant tjenester. Flere banker svarte at det er sannsynlig at andre kontant tjenester ville bli redusert eller avviklet etter tiltredelsen til KiB.

3.3.4 Kontanter i andre land

Nedgang i bruk av kontanter og redusert tilgang til kontant tjenester har i mange land skapt en bekymring for at kontantene fremover ikke lenger kan fylle sine funksjoner i betalingssystemet, og at enkelte egenskaper som blir sett på som viktige å ha i et betalingssystem dermed ikke lenger vil være til stede. I flere land har det derfor blitt gjennomført utredninger for å se på kontantens rolle, og om det er nødvendig med tiltak for å sikre tilstrekkelig tilgjengelighet til og anvendelighet av kontanter.

Sverige, Danmark og Nederland er sammen med Norge blant landene i Europa med lavest kontantbruk. Disse landene har også andre likhetstrekk med Norge, og er derfor relevante å se hen til i denne rapporten. I tillegg er det relevant å se hen til hva som gjøres på dette feltet av Den europeiske sentralbanken (ESB) og EU-kommisjonen.

Sverige

Sverige har, sammen med Norge, i lang tid vært regnet som et av landene i verden med lavest bruk av kontanter. I 2023 var andelen betalinger på utsalgssteder som ble gjort med kontanter på 10 prosent, opp 2 prosentpoeng fra året før. Det har de senere årene blitt utarbeidet to omfattende rapporter om kontanter og betalinger i Sverige på oppdrag fra den svenske regjeringen: Rapporten «*Tryggad tillgång till kontanter*» som ble levert i

2018,⁷ og «*Staten och betalningarna*» (betalningsutredningen) som ble levert i 2023.⁸

Siden januar 2021 har større kredittinstitusjoner i Sverige vært forpliktet til å tilby steder for kontantuttak for forbrukere og daglige innskudd av kontanter for foreninger og næringsdrivende, jf. betaltjänstlagen⁹ kapittel 9. Etter loven skal tjenestene ha tilstrekkelig utstrekning i hele landet. Dette er utdypet i betaltjänstförordningen¹⁰, som slår fast at bare en liten del av befolkningen kan ha en lengre reiseavstand enn 25 km til nærmeste sted for kontantuttak (0,3 prosent) eller innsetting av dagsomsetning i kontanter (1,22 prosent). Plikten gjelder kun banker som hadde mer enn 70 milliarder kroner i samlet innskudd fra allmennheten ved utgangen av det foregående året, og inkluderer for øyeblikket de seks største bankene i landet. Flere aktører på markedet, som mindre banker, ombudstjenester og andre som tilbyr disse tjenestene, bidrar til tilgjengeligheten. Bankene har ikke en plikt til å ta imot innskudd fra forbrukere. Riksbanken (Sveriges sentralbank) har, blant annet i sitt hørings svar til betalningsutredningen, påpekt at det er behov for at en slik plikt innføres.

Riksbankslagen i Sverige¹¹ slår fast at kontanter er tvungent betalingsmiddel, og hovedregelen er at man er pliktig til å ta imot sedler og mynt som betaling. Det er imidlertid avtalefrihet, slik at dette kan avtales bort. Dersom utsalgssteder ikke ønsker å ta imot kontanter, skal det finnes synlig informasjon på utsalgsstedet om dette, slik at en potensiell kunde kan velge om personen likevel ønsker å handle der, eller gå et annet sted.

Betalningsutredningen vurderte blant annet spørsmålet om det burde innføres en plikt til å ta imot kontanter i Sverige. Det ble ikke anbefalt å innføre en generell plikt til å ta imot kontant betaling, men i rapporten ble det poengtert at det er viktig for samfunnet, ikke minst av inkluderings- og beredskapshensyn, at man kan betale for nødvendighetsvarer som legemidler, dagligvarer og drivstoff med ulike betalingsmåter, deriblant med kontanter. Det ble anbefalt å innføre en lovfestet rett til å betale for reseptbelagte legemidler med kontanter. Videre ble det anbefalt å gjøre en ny vurdering av spørsmålet om en slik plikt også bør innføres for dagligvarer og drivstoff, sammen med

⁷ SOU 2018: 42 Tryggad tillgång till kontanter.

⁸ SOU 2023: 16 Staten och betalningarna.

⁹ Lag (2010:751) om betaltjänster.

¹⁰ Förordning (2010:1008) om betaltjänster.

¹¹ Lag (SFS 2022:1568) om Sveriges riksbank.

en bredere vurdering av kontanternes rolle og tilgjengeligheten til kontanttjenester, innen 2025.

12. januar 2024 ble det satt ned et utvalg med oppdrag å vurdere om det bør innføres en plikt til å akseptere betalinger i kontanter for visse varer, med særlig fokus på nødvendighetsvarer som dagligvarer og drivstoff. Utredningen skal ferdigstilles senest 31. desember 2024.

Länsstyrelsen (tilsvarende Statsforvalteren i Norge) samarbeider med kommuner, bedrifter, foreninger og andre aktører for å vurdere om det er behov for statlige tiltak innen betalingstjenester. Länsstyrelsen kan for eksempel gi støtte til betalingstjenesteombud der man kan betale regninger, ta ut kontanter eller gjøre daglige innskudd av kontantomsetning. Dette gjelder ofte steder og områder på landsbygda der tilgangen til grunnleggende betalingstjenester ikke kan løses på andre måter. Det er vanligvis lokale handelsmenn som fungerer som betalingstjenesteombud.

I betalingsutredningen pekes det videre på at det viktigste tiltaket for å forbedre inkluderingen på betalingsmarkedet er å sikre forbrukere og foretaks tilgang til betalingskonto med tilhørende tjenester. Samtidig pekes det i utredningen på at kontanter er nødvendige for forbrukere som opplever digital og finansiell utenforskap. I tillegg peker de på at det må sikres at digitale betalingsløsninger kan fungere i situasjoner uten strøm og telekommunikasjon, blant annet gjennom mulighet for offlinebetalinger med kort, og at kontanter også er viktig for Sveriges beredskap siden de kan brukes uavhengig av strøm og telekommunikasjon.

I januar 2023 trådte ny lov om Riksbanken i kraft. Der er det lovfestet at Riksbanken skal ha fem kontantdepoter. Bakgrunnen for krav om flere kontantdepoter er å sikre at kontanter er tilgjengelig over hele landet. Riksbanken hadde fra 2014–2021 kun ett sentralbankdepot, lokalisert rett utenfor Stockholm. I 2021–2022 økte antallet til tre, og innen 1. januar 2026 skal de to gjenstående depotene åpnes.

Danmark

I 2023 ble 11 prosent av antall betalinger på fysiske utsalgssteder gjennomført med kontanter i Danmark. Det er ikke fastsatt lovbestemte plikter for bankene til å tilby kontanttjenester, men fysiske utsalgssteder er etter betalingsloven¹² § 81 pålagt en plikt til å ta imot kontanter, med noen unntak. Plikten til å ta imot kontanter gjelder

ikke i tidsrommet mellom kl. 22 og kl. 06 grunnet forhøyet risiko for ran. I områder med en særlig risiko for ran, gjelder plikten ikke mellom kl. 20 og kl. 06. Unntaket omfatter også blant annet fjernhandel, herunder netthandel, selvbetjeningslokaler som for eksempel ubemannede bensinstasjoner, og arrangementer av kortere varighet som for eksempel markeder og festivaler. I tillegg er bedrifter fritatt for å motta kontantbetalinger fra andre næringsdrivende.

Nationalbanken (Danmarks sentralbank) publiserte høsten 2023 en rapport med sine vurderinger av kontanternes rolle i et samfunn med lav bruk av kontanter, og hvilke tiltak de mener bør gjennomføres for å sikre at kontanter kan fylle sine funksjoner fremover.¹³

Nationalbanken peker i rapporten på at det er behov for kontanter i Danmark også i fremtiden, og viser til at utsatte borgere vil ha bruk for adgang til kontanter eller andre betalingsmidler med tilsvarende egenskaper. De mener at kontanter kan fungere som supplerende beredskap, men at de i praksis ikke vurderes som en effektiv betalingsberedskap på samfunnsmessig nivå. Der som kontanternes skal kunne fungere som selvstendig beredskapsløsning vil det kreve betydelige investeringer, som etter Nationalbankens vurdering ikke vil stå i forhold til gevinstene.

Som følge av utviklingen i bruk av kontanter mener Nationalbanken at det kan gi mening å lempe noe på plikten til å ta imot kontantbetalinger. I en vurdering av endring i plikten må hensynet til sikre og effektive betalinger sees i sammenheng med at en del av befolkningen utfordringer med å benytte digitale betalingsløsninger og dermed kun kan betale med kontanter.

For å sikre at kontanter også fremover er et sikkert og effektivt betalingsmiddel, skal Nationalbanken utvikle ny seddelserie som skal lanseres i 2028/2029.

Nederland

I Nederland ble 21 prosent av antall betalinger på fysiske utsalgssteder gjennomført med kontanter i 2022. De har den nest laveste kontantbruken av landene i euroområdet. Kun Finland hadde en lavere bruk, med tilsvarende andel på 19 prosent.

På oppdrag fra Den nederlandske sentralbanken (DNB) ble det gjennomført en utredning i

¹² LOV nr 652 af 08/06/2017 Lov om betalinger.

¹³ Nationalbanken (2023). Kontanternes rolle i et samfund med lavt brug af kontanter.

2021,¹⁴ og deretter en i 2023,¹⁵ om kontanternes rolle og behov for tiltak for å sikre at kontanter er tilstrekkelig tilgjengelige og allment aksepterte som betalingsmiddel.

I den første rapporten ble det tatt utgangspunkt i at kontanter har særlig tre viktige roller i dag: som beredskapsløsning, som eneste betalingsmiddel for deler av befolkningen som er avhengige av kontanter, og som et generelt allment akseptert betalingsmiddel (utstedt av sentralbanken). Det ble tegnet det opp en utvikling hvor kontantene gradvis, over mange år, får en mindre viktig rolle for noen av disse funksjonene. Mens det i dag er vesentlig å opprettholde tilgjengelighet, vil denne viktigheten avta dersom kontanternes rolle etter hvert blir mindre vesentlig.

På bakgrunn av denne rapporten startet sentralbanken blant annet et arbeid med å få på plass en frivillig avtale mellom 22 organisasjoner som har interesser knyttet til kontanter, deriblant banker, forbrukerorganisasjoner, kontanthåndteringsselskaper, butikker med mer. Avtalen ble inngått i 2022. I avtalen forplikter partene seg blant annet til å opprettholde en viss kontantinfrastruktur, ikke øke priser eller innføre strengere volumrestriksjoner på kontantuttak frem til en viss dato, og å utvikle blant annet alternative beredskapsløsninger for debetkort-betalinger.

Den frivillige avtalen er en midlertidig og sårbar løsning, og det ble derfor, på bestilling fra sentralbanken og Finansdepartementet, gjennomført en ny ekstern utredning for å se på mer robuste løsninger for den fremtidige strukturen til kontantsystemet. Den ble levert i 2023, og 26. januar 2024 ble det sendt på høring et lovforslag basert på rapporten. Lovforslaget inkluderer følgende tiltak:

- Større banker er forpliktet til å tilby en grunnleggende infrastruktur av minibanker, med nasjonalt omfang.
- Banker må gi sine kontoeiere tilgang til den grunnleggende kontantinfrastrukturen, og det settes et tak for maksimale priser de kan ta. Uttak og innskudd av sedler skal være gratis for enkeltpersoner. Dette gjelder ikke for banker med færre en 50 000 kontoeiere i Nederland.
- For å sikre kontinuitet i kontanttransporttjenester, skal sentralbanken overvåke dette markedet. Større kontanttransportsselskaper

vil pålegges visse forpliktelser, som regelmessig rapportering om sin økonomiske tilstand til sentralbanken.

EU

Det er betydelig større bruk av kontanter i euroområdet sammenlignet med Norge og andre nordiske land. I en undersøkelse fra 2022¹⁶ finner Den europeiske sentralbanken at betaling med kontanter var den mest brukte betalingsmetoden hos brukersteder i euroområdet (59 prosent av transaksjoner). Dette er samtidig en betydelig nedgang fra tidligere undersøkelser (79 prosent i 2016 og 72 prosent i 2019). Parallelt finner undersøkelsen at betaling med kort hos brukersteder har økt, fra 19 prosent i 2016 til 34 prosent i 2022. Kontanter dominerer ved betalinger mellom privatpersoner, men har også gått ned, fra 86 prosent av transaksjonene i 2019 til 73 prosent i 2022. Kontantfrie betalingsmetoder mellom privatpersoner, særlig betaling via apper på mobil, har økt. Undersøkelsen finner blant annet at andelen mobilbetalinger tredoblet seg fra 2019 til 2022, fra 3 til 10 prosent.

I eurosyste­met er det fokus på felles regulering av retten til å betale med kontanter, mens eventuell regulering av tilgangen til kontant­ tjenester er overlatt til hvert enkelt land.

Eurosedler og -mynter er tvungent betalingsmiddel i eurosonen. I 2010 la EU-kommisjonen frem en anbefaling som setter rammene for eurosedler og -mynter som lovlig betalingsmiddel i euroområdet. Anbefalingen innebærer blant annet at kontanter er et tvungent betalingsmiddel, med mindre annet er avtalt. Det er imidlertid tillatt å avvise betalinger i kontanter på grunnlag av «god tro-prinsippet» dersom det er mistanke om for eksempel hvitvasking. Betalinger med kontanter skal i tillegg alltid aksepteres til pålydende verdi, og kontanter skal gi ihendehaver mulighet til å betale tilbake gjeld.

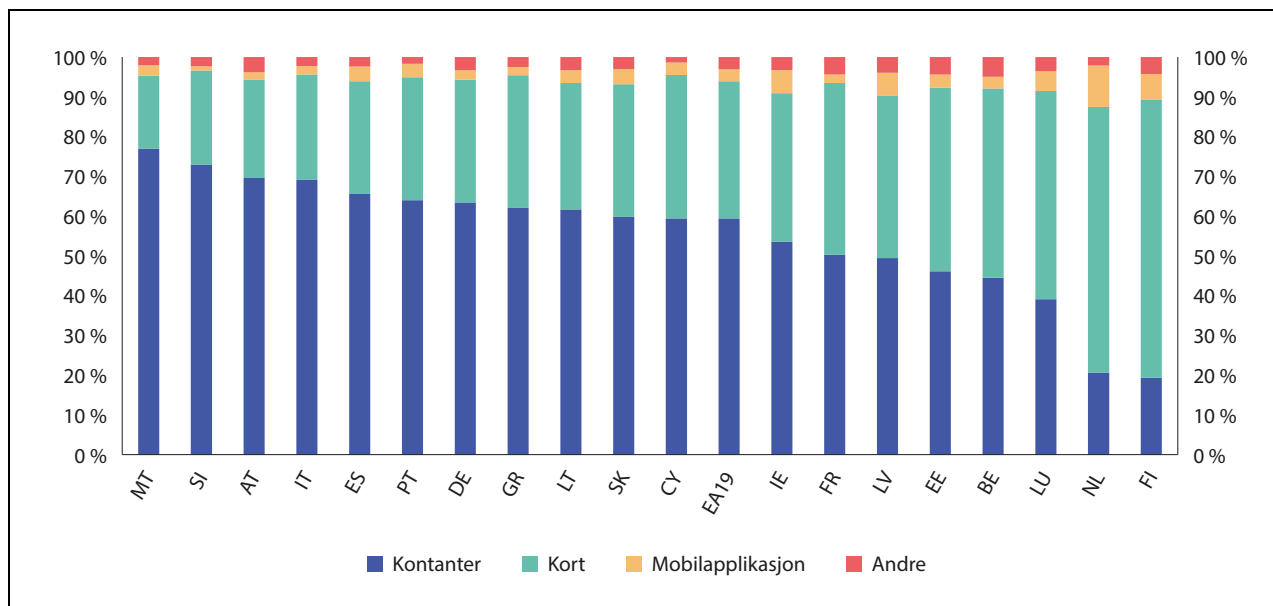
EU-kommisjonen la 28. juni 2023 frem et forslag til forordning om etableringen av et rammeverk for en digital euro.¹⁷ Det foreslås at en digital euro skal ha status som lovlig betalingsmiddel, og en plikt til å ta imot digital euro som betaling. Det foreslås et unntak fra plikten til å ta imot digital euro for virksomheter med færre enn 10 ansatte eller omsetter for under 2 millioner euro i året og for privatpersoner, og det gis i tillegg en snever

¹⁴ McKinsey (2021). The Future of the Cash Infrastructure in the Netherlands. Executive summary.

¹⁵ PWC Strategy (2023). Future market design of the Dutch cash cycle. Summary of the report.

¹⁶ ESB (2022). Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE).

¹⁷ COM/2023/369 final.



Figur 3.7 Betalingsinstrument¹ brukt på brukersted i ulike EU-land². Prosentvis andel av betalingene. 2022

¹ Kategorien «Andre» inkluderer banksjekker, kredittoverføringer, lojalitetspoenger, kuponger og gavekort og andre betalingsinstrumenter.

² EA19 referer til euroområdet (19 land).

Kilde: ESB, SPACE-undersøkelsen 2022.

rett til å avtale seg bort fra plikten. Forslaget legger kompetansen til å beslutte om en digital euro skal utstedes, når og i hvilket volum til Den europeiske sentralbanken.

Samme dag som forslaget om en digital euro ble lagt frem, la EU-kommisjonen også frem et forslag til forordning om eurosedler og -mynter som lovlig betalingsmiddel,¹⁸ som klargjør innholdet i «lovlig betalingsmiddel»-begrepet. Forslaget følger opp en dom i EU-domstolen fra 2021. I forslaget til forordning fremgår detaljerte regler om plikt til å ta imot kontanter, og unntak fra plikten. Forslaget slår fast at det er en plikt til å ta imot kontanter for betalinger. Denne plikten gjelder ikke for betalinger gjort på avstand, inkludert digitalt.

En betalingsmottaker skal etter forslaget blant annet kunne nekte å ta imot kontanter dersom dette er gjort i god tro og ut fra legitime og midlertidige grunner, i tråd med proporsjonalitetsprinsippet, i lys av konkrete omstendigheter utenfor betalingsmottakerens kontroll. Legitime grunner kan i henhold til forslaget inkludere at verdien til en seddel er uforholdsmessig sett opp mot betalingsbeløpet, og unntaksvis hvis foretaket ikke har veksler tilgjengelig i øyeblikket eller en betaling vil medføre at foretaket ikke har veksler til å gjennomføre sine normale daglige

transaksjoner. Betalingsmottaker og betaler kan også på forhånd avtale oppgjør i andre typer betalingsmidler. Samtidig pekes det på at retten til å betale med kontanter på fysiske utsalgssteder ikke skal undergraves av at brukersteder ensidig stenger for kontanter som betalingsmiddel, for eksempel ved å sette opp skilt utenfor utsalgsstedet om at man ikke aksepterer kontanter. Kommisjonen kan etter forslaget fastsette ytterligere unntak. Forslagene er for tiden til behandling i Rådet og Parlamentet.

3.4 Kort- og konto til konto-betalinger

3.4.1 Infrastruktur for kort- og konto til konto-betalinger

I tillegg til kontanter er det hovedsakelig to typer betalingsinstrumenter som benyttes av publikum: Kortbetalinger og konto til konto-betalinger.

Norge er et av landene i verden der innbyggerne bruker betalingskort flest ganger hvert år.¹⁹ Betalingskort blir hovedsakelig brukt til kjøp av varer og tjenester fra utsalgssteder og nettbutikker. Tre av fire kortbetalinger gjennomføres mot fysiske betalingsterminaler.

¹⁸ COM(2023) 364 final.

¹⁹ Se Norges Banks rapport Det norske finansielle systemet 2024.

Boks 3.5 Ulike typer betalingskort

Det finnes flere ulike typer betalingskort i Norge:

Debetkort

Med et debetkort belaster brukerstedet kundens konto direkte ved et kjøp via infrastrukturen til et kortselskap. Det gis ikke kreditt, det vil si at betaler må ha midler på tilknyttet bankkonto i kjøpsøyeblikket, og brukerstedet får garanti for oppgjøret i salgsøyeblikket. Midler kommer inn på brukerstedets konto når brukerstedet har foretatt oppgjør fra terminalen.

Kredittkort

Kredittkortet brukes basert på at brukerstedet får midler fra kortselskapet etter en handel i henhold til en brukerstedsavtale mellom brukersted og kortselskap. Deretter vil betaler gjøre opp mot kortutsteder gjennom en periodisk fakturering, typisk en månedlig faktura i etterkant av en fastsatt periode. Separate avtaler styrer kreditttrisikoen frem til oppgjøret er foretatt.

Faktureringskort

Et faktureringskort fungerer i praksis som et kredittkort ved handel, men forskjellen i forhold til et kredittkort er at kortholderen må betale hele faktureringsbeløpet på én gang.

«Småpengekort»

Et såkalt småpengekort er et betalingsinstrument der det ligger penger på et instrument som kan brukes direkte ved betaling til et brukersted uten at pengene finansielt sett må hentes fra kundens bankkonto i kjøpsøyeblikket. Eier av kortet fyller midler inn på kortet ved en overførsel fra bankkontoen eller ved kontanter. Veri-

fikasjon av at det er midler tilgjengelig gjøres mot digital informasjon på kortet, ikke mot kundens bankkonto, og midler overføres mellom kort og brukersted direkte ved hjelp av kryptografi og digitale sertifikater. Et ordinært småpengekort trenger ikke være anonymt, det vil avhenge av hvordan løsningen er satt opp. Anvendelsen av småpengekort kan også variere fra generelle løsninger som kan brukes i alle terminaler, som et tilnærmet ordinært debetkort, til løsninger mer som et forhåndsbetalt gavekort for et nettsted eller et kjøpesenter, mens enkelte småpengekort fungerer som et online kort, der verdien på kortet verifiseres mot et register ved bruk.

«Anonymt småpengekort/kontantkort»

Et anonymt småpengekort er et betalingsinstrument der det ligger penger på et instrument som kan brukes direkte ved betaling til et brukersted uten at pengene finansielt sett må hentes fra kundens bankkonto, tilsvarende et ordinært småpengekort. Anonyme småpengekort og gavekort er her sammenlignbare produkter. Korteier overfører midler til kortet fra andre betalingssystemer eller ved kontanter, og kortet får en saldo som kan benyttes til betalinger eller overførsler. Slike kort i det norske markedet kan eksemplifiseres med løsninger som Paygoo, Glede, iGive, Paysafe og tjenester fra Revolut. Flere av disse løsningene kan benyttes på linje med ordinære debet eller kredittkort, andre løsninger har begrenset bruksområdet til gitte butikkjeder og handelssentre.

Et anonymt småpengekort kan være en ren digital tjeneste basert på en 16-sifret kode som kan benyttes til handel på nettet, dette er finansielt sett som et anonymt småpengekort kort bortsett fra at instrumentet er digitalt.

Det fins flere typer betalingskort, se boks 3.5. BankAxept, som er det nasjonale debetkortsystemet, er det klart mest brukte kortsystemet. Det er eid og driftet av bankene i Norge gjennom et aksjeselskap. Den vanligste typen betalingskort er kombinasjonskort som består av BankAxept og

et internasjonalt debetkort (oftest Visa eller Mastercard). BankAxept blir i praksis valgt av de fleste brukersteder som standard i betalings-terminalene, så kan betaleren aktivt velge en annen betalingsløsning.²⁰ Over halvparten av de utstedte betalingskortene er slike kombinasjons-

kort. Om lag 38 prosent av kortene er internasjonale kredittkort. Nær tre prosent av kortene er rene faktureringskort.

Konto til konto-betalinger er overføringer mellom bankkontoer. De kan være igangsatt av betaleren eller betalingsmottakeren. Konto til konto-betalinger blir brukt både til å betale store regninger og til lønnsutbetalinger, men også i stadig større grad til mindre betalinger.

I hovedsak finnes følgende typer konto til konto-betalinger:

- Ordinære nettbankbetalinger.
- Realtidsbetalinger mellom privatpersoner.
- eFaktura og Avtale-, brev- og telegiro.

Betalingsmåter for kort- og konto til konto-betalinger

Den tradisjonelle måten å betale med et betalingskort var tidligere at kortets chip ble lest av i en fysisk betalingsterminal og kortholderen tastet inn sin personlige sikkerhetskode (PIN-kode). I dag gjøres de fleste betalinger med kort kontaktløst ved at kortet kun holdes inntil betalingsterminalen.

Kontaktløse betalinger kan også gjøres med for eksempel mobilen, klokke eller armbånd. Det fins også kontaktløse betalinger som ikke blir gjort mot en betalingsterminal, men som regnes som vanlige internettbetalinger. Et eksempel er betalinger som gjøres gjennom mobilbetalingen Coopay.

Konto til konto-betalinger blir i hovedsak gjennomført ved bruk av nettbank og mobil. Papirbaserte og manuelle former for konto til konto betalinger, som brev- og telegiro, er nesten ikke i bruk lenger. Avtalegiro er forholdsvis mye i bruk, og innebærer at betalingen overføres automatisk på forfallstidspunktet så lenge det er dekning på kontoen beløpet trekkes fra.

Betaling med mobil, klokke eller armbånd er en betalingsmåte som kan benytte seg av ett eller flere underliggende betalingsinstrumenter. For eksempel bruker Apple Pay betalingskort fra internasjonale kortselskaper som underliggende betalingsinstrument. Vipps benytter både betalingskort fra internasjonale kortselskaper og

konto til konto-betalinger som underliggende betalingsinstrumenter.

De ulike mobilbetalingsløsningene bruker ulike måter for oppkobling mot betalingsinfrastrukturen. Flere av løsningene benytter kortinfrastrukturen og kommuniserer kontaktløst mot betalingsterminalen enten ved bruk av NFC²¹ eller ved skanning av QR-kode. Eksempler på slike terminalbaserte løsninger er Apple Pay, Google Pay og Samsung Pay (som alle benytter NFC) og «Vipps i kassa» (som benytter QR). Ulike løsninger for mobilbetaling baserer seg i hovedsak på at betalingene blir belastet et debetkort eller et kredittkort, men det har den siste tiden også kommet til løsninger som muliggjør konto til konto-betaling i butikk. «Trumf Pay», som ble lansert i 2024, er et eksempel på en slik løsning.

3.4.2 Utviklingstrekk for elektroniske betalingsmidler og -instrumenter

Det blir gjort mange flere kortbetalinger enn konto til konto-betalinger, se figur 3.8. Verdien av konto til konto-betalingene er imidlertid langt høyere enn verdien av kortbetalingene. I 2023 var den gjennomsnittlige konto til konto-betalingen på om lag 24 000 kroner, mens den gjennomsnittlige kortbetalingen var på 383 kroner.²²

Kortbetalinger

BankAxept-kort blir i første rekke benyttet til betalinger på fysiske utsalgssteder i Norge. Internasjonale kort blir også benyttet til dette formålet, men også til betalinger for handel på nett, til betalinger gjennom ulike apper og til betalinger i utlandet. BankAxept-kort kan ikke benyttes ved nettbetalinger eller i utlandet, og blir heller ikke mye brukt i apper.

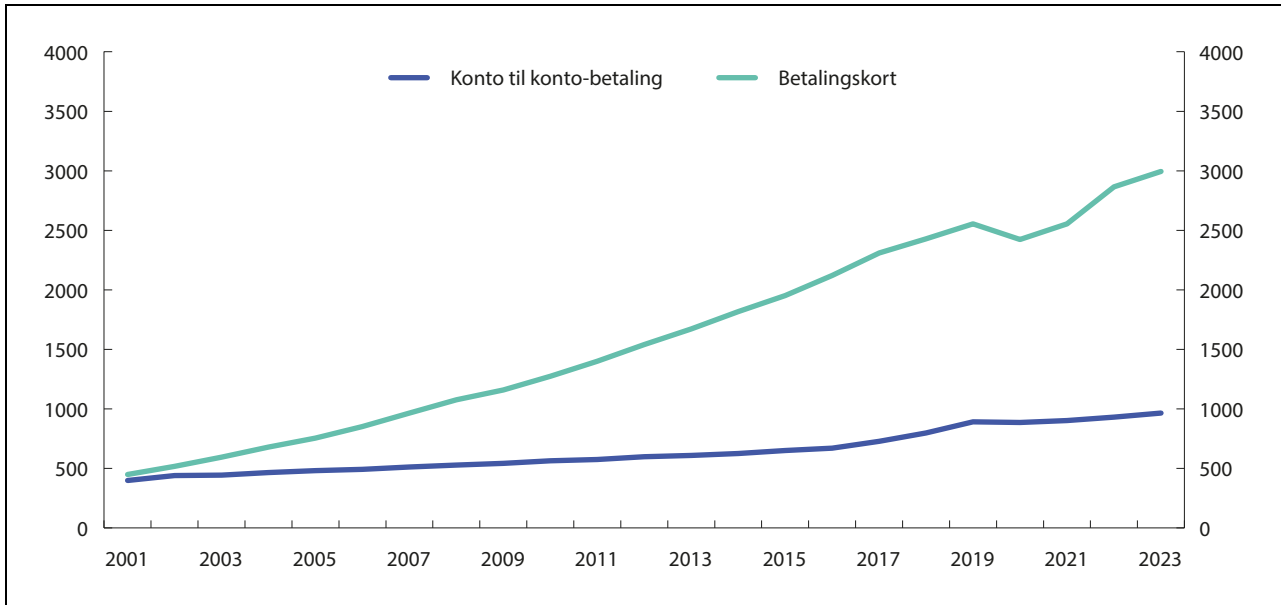
I 2023 ble over halvparten av alle transaksjonene med norske kort gjort med BankAxept, mens resten av betalingene ble gjort med kort utstedt av internasjonale kortselskaper.²³ Bruken av internasjonale kort har økt over flere år, og særlig de siste årene, se figur 3.9. Det henger blant annet sammen med vekst i netthandelen med kort, økt bruk av kort i utlandet og kortbeta-

²⁰ Som følge av spørsmål blant annet rundt dagens løsning for valg av betalingsvaremerke ved bruk av kombinasjonskort på fysiske betalingsterminaler, publiserte Finanstilsynet 24. oktober 2024 sin forståelse av regelverket. Finanstilsynet slår fast at betalingsmottaker har rett til å foreslå et bestemt betalingsvaremerke eller -applikasjon, samtidig som betaler har rett til å tilside sette forslaget, og har det endelige valget.

²¹ «Near Field Communication». Dette er kommunikasjon på kort avstand mellom enheter via et elektromagnetisk felt.

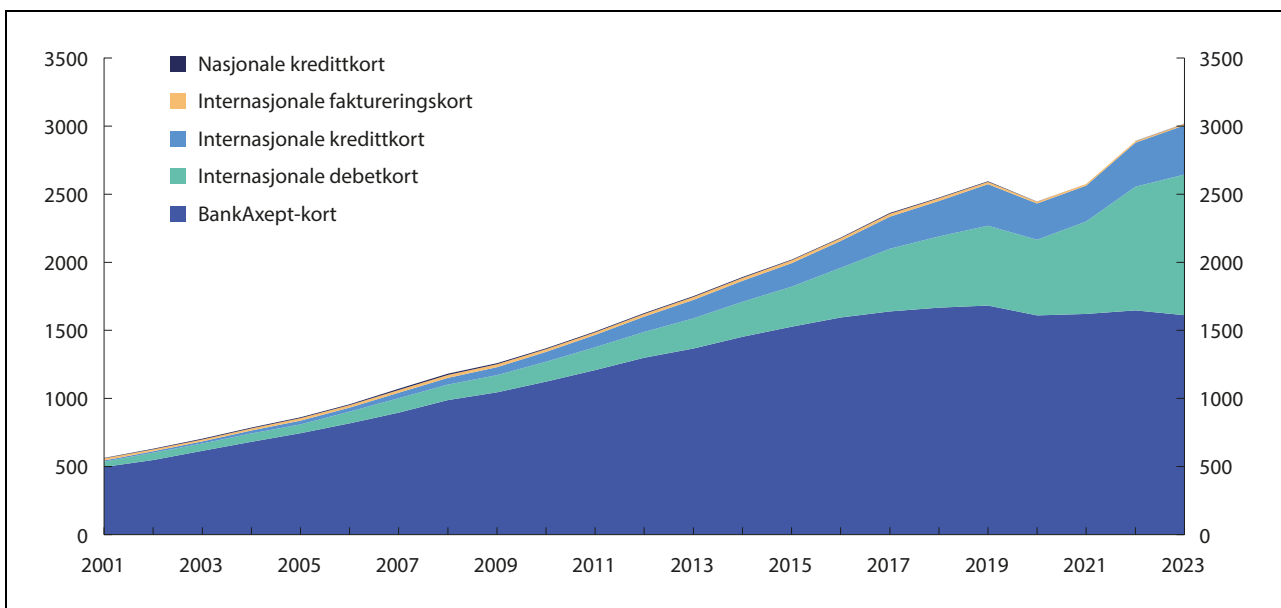
²² Se Norges Banks rapport Kunderetta betalingsformidling 2023.

²³ Se Norges Banks rapport Kunderetta betalingsformidling 2023.



Figur 3.8 Bruk av betalingsinstrumenter. Millioner betalinger. 2001–2023

Kilde: Norges Bank.



Figur 3.9 Bruk av norske betalingskort etter utsteder og funksjon. Millioner transaksjoner. 2001–2023

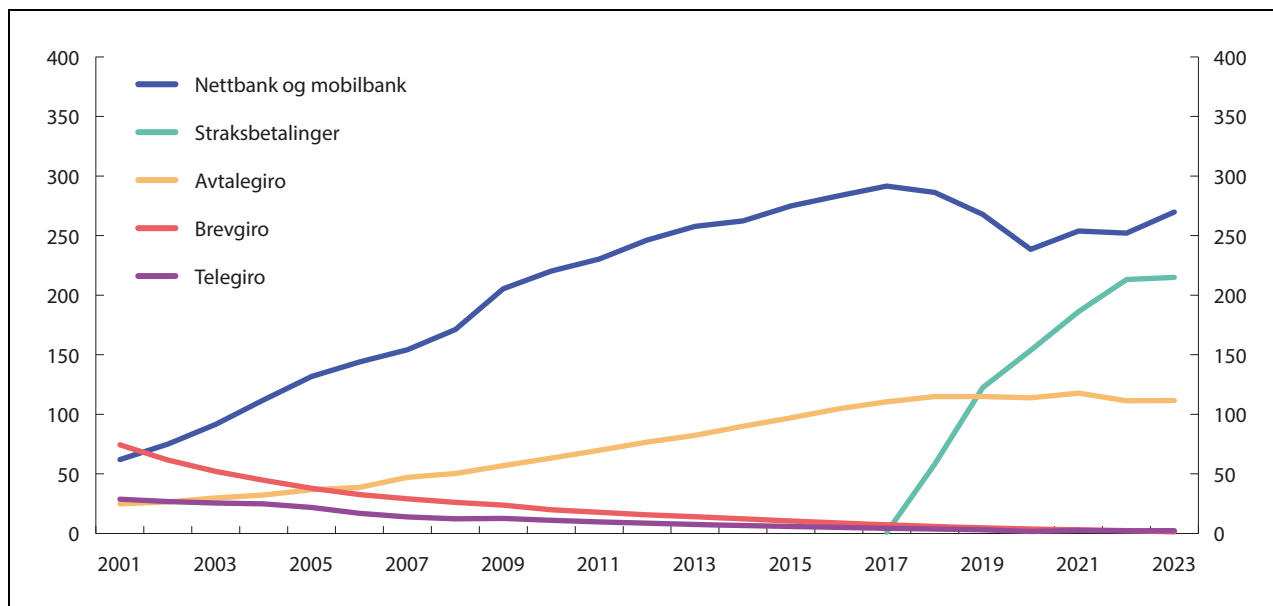
Kilde: Norges Bank.

linger på fysiske utsalgssteder gjennom ulike apper.

Konto til konto-betalinger fra personkunder

Nettbank (inkludert mobilbank) var lenge den mest brukte overføringstjenesten for personkunder. Tallet på realtidsbetalinger har imidlertid

økt raskt siden 2017, og dette er nå den nest mest brukte overføringstjenesten for personkunder, se figur 3.10. Realtidsbetalinger innebærer at mottaker får pengene på konto kort tid etter at en betaling er igangsatt. Størsteparten av slike betalinger settes i gang fra Vipps og gjelder overføringer mellom privatpersoner. Avtalegiro er den tredje mest brukte overføringstjenesten for privatkunder.



Figur 3.10 Konto til konto-betalinger fra personkunder. Millioner betalinger. 2001–2023

Kilde: Norges Bank.

Betalingsmåter

De elektroniske betalingsmåtene ved fysiske brukersteder i Norge har endret seg de siste årene. Veksten i kontaktløse betalinger har vært svært sterk etter at dagligvarekjedene åpnet for slike betalinger, og etter at helsemyndighetene oppfordret til bruk av kontaktløse kortbetalinger av smittevernhensyn under pandemien. Om lag 90 prosent av alle betalinger med fysisk kort blir nå gjennomført kontaktløst. Betalinger med mobil, klokke eller armbånd utgjorde i 2023 kun åtte prosent av de kontaktløse betalingene mot fysiske betalingsterminaler.²⁴

Kontaktløse kortbetalinger er som regel raskere enn tradisjonelle kortbetalinger. Kortbetalinger fra mobiltelefon er ikke nødvendigvis raskere enn ordinære kortbetalinger, men kan foretrekkes av andre årsaker. Ved mobilbetaling er kortdetaljene lagret i mobiltelefonen. Brukeren slipper da å bære med seg de fysiske kortene. Mobilbetaling kan gi økt sikkerhet ved at kortdetaljene ikke overføres til betalingsmottaker. Mobilbetaling gir dessuten fullstendig berøringsfri betaling. Betalingen godkjennes ved for eksempel kode, fingeravtrykk eller ansiktsgjenkjenning på mobilen og ikke gjennom kontakt med betalingsterminalen.

²⁴ Se Norges Banks rapport Kunderetta betalingsformidling 2023.

3.5 Betalingssystemet og økonomisk kriminalitet

Betalingsystemet kan misbrukes av kriminelle for å blant annet gjennomføre svindel, hvitvaske ulovlig utbytte fra straffbare handlinger og finansiere terror. Regjeringen la i mars 2024 frem en stortingsmelding om økonomisk kriminalitet.²⁵ I meldingen pekes det blant annet på at digitalisering øker muligheten for å flytte penger raskt og begrenser finansforetakenes mulighet til å undersøke transaksjonene før de gjennomføres. Det pekes på at kontanter utgjør en vesentlig sårbarhet når det gjelder bekjempelse av økonomisk kriminalitet, fordi bruk av kontanter er mindre sporbart enn elektroniske transaksjoner. Videre pekes det på at også virtuell valuta er sårbar for utnyttelse av kriminelle, blant annet fordi kryptovaluta ikke har noen øvre betalingsgrenser og fordi det tilbys ulike grader av anonymitet.

Stortingsmeldingen har en helhetlig tilnærming til bekjempelsen av økonomisk kriminalitet, og fokuserer på tverrgående temaer. I meldingen pekes det på at et effektivt vern mot økonomisk kriminalitet forutsetter at dette anses som et ansvar for hele samfunnet, og det løftes frem en rekke tiltak på flere områder for å styrke den tverrgående innsatsen mot økonomisk kriminalitet.

Banker og andre finansforetak har en viktig rolle i å avdekke og stanse hvitvasking av midler

²⁵ Meld. St. 15 (2023–2024) *Felles verdier – felles ansvar*.

som stammer fra kriminalitet og finansiering av terror. Aktørene i markedet gjør også en viktig innsats for å avdekke og stoppe svindelforsøk, eksempelvis ble det i 2023 forhindrede tap tilsvarende 2 072 millioner kroner.²⁶

Hvitvaskingsloven²⁷ er det sentrale regelverket i Norge for å forebygge og avdekke at finansmarkedsaktører misbrukes til hvitvasking mv. Hvitvaskingsloven angir hvilket ansvar rapporteringspliktige har i forbindelse med tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering. Foretakene er pålagt å ha en risikobasert tilnærming, med risikovurdering og rutiner som sikrer at de håndterer risikoen og oppfyller sine plikter. De skal gjennomføre risikobaserte kundetiltak, gjøre undersøkelser og rapportere til Økokrim ved mistanke om hvitvasking eller terrorfinansiering. Videre skal de sørge for opplæring og en forsvarlig internkontroll.

3.6 Interbanksystemet

Når kunder gjennomfører digitale betalinger, oppstår det eksponeringer mellom bankene. En sentral del av betalingssystemet er interbanksystemene, som sørger for at bankene får gjort opp overfor hverandre. Velfungerende interbanksystemer er dermed en forutsetning for at betalinger kan gjennomføres og at penger flyttes fra en kundekonto til en annen. Som underliggende infrastruktur kan interbanksystemenes funksjonalitet også påvirke utviklingen og tilbudet av de kunderettede betalingstjenestene.

Interbanksystemer er systemer basert på felles regler for avregning, oppgjør eller overføring av penger mellom kredittinstitusjoner. To interbanksystemer er spesielt viktige: Norges Banks oppgjørssystem (NBO) og Norwegian Interbank Clearing System (NICS). De fleste betalingstransaksjoner i norske kroner går gjennom disse systemene for mottak, avregning og oppgjør. Det gjelder vanlige betalinger for husholdninger og bedrifter, store betalinger i finans- og valuta-markedene og betalinger som involverer offentlig sektor.

NICS er bankenes felles system for mottak og avregning av betalinger. Når kunder i ulike banker gjør betalinger til hverandre, oppstår det eksponeringer mellom bankene. Fem ganger daglig på hverdager regner NICS ut en nettoposisjon

for hver enkelt bank mot alle andre banker. Avregningsresultatet blir sendt til NBO hvor nettoposisjonene gjøres opp ved overføringer mellom bankenes kontoer i Norges Bank. Visse typer betalinger som NICS mottar, for eksempel store betalinger, videresendes fortløpende og enkeltvis (brutto) for umiddelbart oppgjør gjennom hele åpningstiden til NBO.

Avregninger i NICS er basert på at en bank som skal motta penger, ikke godskriver kundens konto før banken selv har mottatt pengene. Dette skjer først når oppgjøret er gjennomført i NBO. Det oppstår dermed ingen gjeld eller fordringer – og kredittrisiko – mellom bankene. Når det gjelder BankAxept-transaksjoner og realtidbetalinger, plikter betalingsmottakers bank å godskrive betalingsmottakers konto før banken selv har mottatt oppgjør fra betalers bank. Det er etablert ordninger for å redusere kredittrisikoen som oppstår mellom bankene ved slike transaksjoner.

I NBO foretas oppgjør mellom banker og andre institusjoner som har konto i Norges Bank. De fleste betalinger i norske kroner blir i siste instans gjort opp i NBO. I NBO gjøres betalinger opp både enkeltvis (brutto) og etter en avregning (netto). Mens nettooppgjørene skjer på fastlagte tidspunkter gjennom dagen, skjer bruttooppgjør gjennom hele åpningstiden til NBO.

3.7 Beredskap i betalingsinfrastrukturen

Sikkerhet og god beredskap er en grunnleggende forutsetning for et effektivt betalingssystem. Driften av den finansielle infrastrukturen i Norge er gjennomgående stabil, men et stadig endret risikobilde stiller store krav til beredskapsarbeidet.

Det norske finansielle systemet er i stor grad avhengig av og integrert i globale finansielle infrastrukturer, og avhengigheten til underliggende infrastruktur som strøm, nettverk, datakraft og lagring er også stor. De tette koblingene i det finansielle systemet og annen infrastruktur gjør at enkelthendelser kan spre seg raskt og ramme flere aktører og tjenester. Feil og avbrudd i den finansielle infrastrukturen kan svekke mulighetene til å gjennomføre betalinger og ha store samfunnsmessige konsekvenser.

3.7.1 Regulering

Samfunnets kostnader ved svikt i infrastrukturen kan bli vesentlig større enn de bedriftsøkon-

²⁶ Se Finanstilsynets Risiko- og sårbarhetsanalyse 2024.

²⁷ Lov 1. juni 2018 nr. 23 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering.

miske kostnadene for systemeierne. Aktørene i det finansielle systemet er derfor underlagt omfattende regulerings- og tilsynsrammeverk som er utformet for å bidra til at finansforetakene og andre aktører opererer i samsvar med og etterlever standarder og regelverk for risikostyring og kontroll. Finanstilsynet fører tilsyn med enkeltbanker og kunderettede betalingstjenester, mens Norges Bank fører tilsyn med interbanksystemer og overvåker betalingssystemet og annen finansiell infrastruktur.²⁸

Sikkerhetsloven skal bidra til å trygge nasjonale sikkerhetsinteresser gjennom å ivareta grunnleggende nasjonale funksjoner. Finansdepartementet har definert tre grunnleggende nasjonale funksjoner i sin sektor, herunder «sikre samfunnets evne til å formidle finansielle tjenester». Flere virksomheter som driver aktivitet som har avgjørende betydning for denne funksjonen, er blitt underlagt sikkerhetsloven.

Norske myndighetsaktører deltar i internasjonale samarbeidsfora for tilsyn og overvåking av internasjonale systemer som er viktige for finansiell sektor i Norge.

3.7.2 Elektroniske beredskapsløsninger

Hver enkelt aktør i finansiell sektor har et selvstendig ansvar for å sikre akseptabel risiko i egen virksomhet. Dette omfatter blant annet ansvaret for sikre og stabile driftsløsninger og gode reserve- og beredskapsløsninger. Generelt vil gode IKT-driftsløsninger være redundante, gjennom duplisering av komponenter og eventuelt også driftssteder, og i størst mulig grad være høytligjengelige. En høytligjengelig løsning kjenne-tegnes ved at den er redundant i alle ledd, og prosessen for å flytte over fra en komponent i driftsoppsettet til en annen kan utføres uten å miste data eller vesentlig ytelse.

Forskrift om bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT-forskriften) har bestemmelser om at foretaket skal ha en dokumentert kriseplan som skal iverksettes dersom IKT-driften ikke kan opprettholdes som følge av en krise. Kriseplanen skal blant annet inneholde en beskrivelse av kriseløsningen og klare kriterier for oppstart av denne. Det skal minst en gang årlig gjennomføres opplæring, øvelse og testing av at kriseløsningen virker som forutsatt.

²⁸ Jf. finanstilsynsloven, betalingssystemloven og sentralbankloven.

3.7.3 Kontanter som beredskapsløsning

Som nevnt er sikre enkeltsystemer og gode kontinuitets- og beredskapsløsninger for håndtering av avbrudd og feil, førstelinjeforsvaret i betalingsberedskapen. Kontanter er en del av den samlede beredskapen ved svikt i betalingssystemet, og kan i visse tilfeller benyttes selv om de elektroniske beredskapsløsningene ikke skulle fungere. Det vises for øvrig til kapittel 3.3.2 for en nærmere beskrivelse av dagens etablerte infrastruktur og distribusjonsopplegg for kontanter.

Dagens kontantberedskap er først og fremst rettet inn mot svikt i den kunderettede delen av det elektroniske betalingssystemet, der kontanter til en viss grad kan erstatte kortbetalinger. Norges Bank har ansvar for å forsyne bankene med kontanter og dekke samfunnets etterspørsel etter kontanter, også i krisesituasjoner. Norges Bank har på plass beredskapsløsninger som skal sikre mulighet til å utlevere kontanter også i situasjoner hvor de elektroniske systemene svikter.

Bankene har ifølge finansforetaksloven § 16-4 og finansforetaksforskriften § 16-7 plikt til å sikre kundene tilgang til kontanter både i normale situasjoner og ved svikt i de elektroniske betalings-systemene.²⁹ Plikten gjelder alle norske banker og kan oppfylles av bankene selv (i egen regi) eller gjennom avtale med andre tilbydere av kontanttjenester. Løsningene skal angis i en egen beredskapsplan. I utarbeidelse av løsningene kan det tas hensyn til risikoreduserende virkninger av elektroniske beredskapsløsninger.

3.7.4 Egenberedskap

Også den enkelte innbygger kan ta ansvar for egen beredskap og dermed bidra til samfunnets samlede beredskapsevne. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) anbefaler at flest mulig er forberedt på å klare seg selv i en uke i krisesituasjoner. Det kan være hendelser som medfører bortfall av strøm, vann, internett eller annen viktig infrastruktur. DSB anbefaler at litt kontanter bør inngå som en del av et beredskapslager. Videre har Norges Bank i sine råd om egenberedskap vist til at den enkelte husholdning kan bidra til å begrense konsekvensene av svikt i

²⁹ I tidligere lovarbeider (Prop. 125 L (2013–2014), kap. 7.1.2) er det vist til at bankenes enerett til å motta innskudd led-sages av visse plikter, som å tilby allmennheten effektive og rasjonelle ordninger for innskudd og bruk av innskuddskonti. Bankenes plikt til å motta kontanter og gjøre innskudd tilgjengelig i form av kontanter for kundene, kan sies å være et motstykke til eneretten til å motta innskudd.

Boks 3.6 Egenberedskap for betalinger

Norges Bank og DSB har følgende anbefalinger for egenberedskap for betalinger:

Ha flere betalingskort

Det å ha flere ulike betalingskort er en god beredskap ved feil hos én betalingstjeneste. Det kan være ulike typer betalingskort (debet- eller kredittkort), eller kort utstedt av ulike banker.

Ha noen kontanter

Kontanter kan brukes selv om de elektroniske beredskapsløsningene ikke fungerer, men kan i noen situasjoner være vanskelig å få tak i.

Norges Bank anbefaler derfor at du har noe kontanter tilgjengelig, i ulike og gjerne mindre valører. Størrelsen på beløpet bør vurderes ut fra hva din husholdning ellers har av nødvendighetsvarer, og hva den eventuelt kan trenge i tillegg i en beredskapssituasjon.

Ha konto i flere banker

Konto i flere banker styrker egenberedskapen dersom det skulle oppstå tekniske problemer hos en enkeltbank.

Kilder: DSB og Norges Banks nettsider om egenberedskap for betalinger.

den elektroniske betalingsinfrastrukturen ved å ha flere betalingsalternativer. Dette kan være ulike typer betalingskort, konto i flere banker og noe kontanter tilgjengelig. Rådene til egenberedskap for betalinger er oppsummert i boks 3.6.

3.7.5 Beredskapssamarbeid

Betalingssystemet kan betraktes som et kollektivt gode, og et sikkert og effektivt betalingssystem skapes i et samspill mellom myndighetene på den ene siden og banker og andre aktører i betalingssystemet på den andre. Myndighetene må som ansvarlig for helheten i betalingssystemet ha tilstrekkelig styring og kontroll, noe som oppnås dels gjennom regulering og dels ved å ta ansvar for enkelte operative funksjoner i infrastrukturen. Bankene og andre private aktører må stå for utviklingen av betalingstjenestene helt ut til sluttbrukerleddet. Samspillet mellom myndighetene og næringsaktørene danner i fellesskap et helt nødvendig grunnlag for at betalingssystemet kan utvikles gjennom ansvarlig innovasjon og forsvarlig risikohåndtering.

På beredskapsområdet samarbeides det både mellom myndigheter og private aktører i sektoren og innad i finanssektoren. Et eksempel på samarbeid mellom bankene er reserveløsningen som er etablert for BankAxept-kortbetalinger, se boks 3.7. Denne løsningen er blitt en sentral komponent i den samlede betalingsberedskapen.

Et annet eksempel på samhandling mellom foretakene i finanssektoren er deling av informa-

sjon om digitale trusler, sårbarheter og sikkerhetshendelser gjennom *Nordic Financial CERT (NFCERT)*. NFCERT ble etablert i 2017 og er et samarbeidsprosjekt mellom finansnæringen i de fem nordiske landene. Samhandling gjennom NFCERT bidrar til å heve kunnskapen om det aktuelle trussel- og risikobildet og til å gjøre foretakene bedre rustet til å forebygge uønskede hendelser og håndtere digitale trusler.

Beredskapsutvalget for finansiell infrastruktur (BFI) er et offentlig-privat samarbeid. BFI ble opprettet i 2000 for å samordne beredskapsarbeidet mellom aktørene i finansiell sektor. BFI har ansvaret for å komme frem til og koordinere tiltak for å forebygge og løse krisesituasjoner og andre situasjoner som kan resultere i store forstyrrelser i den finansielle infrastrukturen.

Norges Bank har de siste årene samarbeidet med Finanstilsynet om å innføre testing av cybersikkerhet etter rammeverket TIBER³⁰ i Norge. TIBER-NO er en nasjonal tilpasning av rammeverket TIBER-EU fra den europeiske sentralbanken. I en TIBER-test utsettes testsubjektet for simulerte cyberangrep mot virksomhetens kritiske funksjoner. Formålet med testingen er å avdekke styrker og svakheter i cybersikkerheten og øke motstandskraften i bank- og betalingssystemet mot cyberangrep som kan få systemiske konsekvenser.

TIBER vil være et av flere mulige rammeverk for testing etter det nye EU-regelverket for digital

³⁰ Threat Intelligence-based Ethical Red Teaming.

Boks 3.7 Beredskapsløsninger for kortbetalinger

Den norske finansnæringen har etablert en offline-reserveløsning ved fysisk betaling i betalingsterminaler for BankAxept-kort.¹ Reserveløsningen innebærer at en betalings-terminal som ikke oppnår kontakt med den bakenforliggende infrastrukturen, for eksempel som følge av nettverksproblemer i butikk, går i en «offline modus» der betalingene lagres lokalt i den enkelte terminal, og godkjennes med PIN eller signatur og legitimeringskontroll. Når terminalen igjen oppnår kontakt med den øvrige betalingsinfrastrukturen, sendes de lagrede betalingene til oppgjør. Reserveløsningen kan benyttes på kjøp inntil 2500 kroner. For større kjøp må brukerstedet autorisere transaksjonen. Deltakelse i reserveløsningen er frivillig for brukersteder som tar imot BankAxept-betalingskort.

BankAxept-reserveløsningen bidrar til at aktører som er berørt av en hendelse, får bedre tid til å rette opp problemene før husholdningene eventuelt må betale med kontanter i butikkene og dermed legge et press på kontantinfrastrukturen. Det vil også være en fordel at husholdningene, som i stor grad er vant til å betale med kort, kan fortsette med det også i en beredskapssituasjon.

Reserveløsningen ble i 2021 styrket ved at kapasiteten for bruk av BankAxept-kort i betalingsterminaler hos samfunnskritiske aktører i detaljhandelen, ble vesentlig økt. Forbedringen tilbys samfunnskritiske aktører som dagligvarekjeder, apotekkjeder og utsalgssteder av drivstoff, tilknyttet kjeder med nasjonal eller regional utbredelse. Kravet til tilbydernes brukersteder er at syv døgns forventet omsetning skal kunne håndteres i reserveløsningen.

Hvis innløser/innløserprocessor, kortordning eller utstederprocessor ikke oppnår kontakt med utstederen som normalt skal autorisere transaksjonen, kan det istedenfor benyttes en såkalt STIP-løsning (Stand-In Processing). Den innebærer at autorisasjonsforespørsler blir besvart av STIP-funksjonen når utsteder ikke besvarer den innen en gitt frist. STIP-løsningen er tilgjengelig både for norske og internasjonale kort. Hvordan løsningen i detalj er utformet, varierer mellom kortsystemene (blant annet med hensyn til beløpsgrenser og varighet).

¹ 16. mai 2022 var det problemer ved bruk av betalingskort i en rekke butikker og utsalgssteder. Verken norske betalingskort eller internasjonale kort fungerte. Offline-reserveløsning med signatur fungerte for brukersteder som hadde aktivert dette. En forutsetning for at reserveløsningen skal kunne utgjøre en fullgod beredskapsløsning, er at brukerstedene tiltrer reserveløsningen og regelmessig tester om den fungerer som forutsatt.

operasjonell motstandsdyktighet i finanssektoren (DORA).³¹ DORA antas å være EØS-relevant og gir mer omfattende og detaljerte krav til finansforetakenes beredskapsløsninger enn tidligere.

³¹ Forordning (EU) 2022/2554 Digital Operational Resilience Act (DORA).

Kapittel 4

Nye betalingstjenester og -aktører

4.1 Innledning

Betalingsmarkedet er i endring og preges av nye aktører og tjenester. Viktige drivkrefter er ny teknologi, endret brukeratferd, internasjonalisering og ny regulering. Drivkreftene påvirker og forsterker hverandre.

Ny teknologi gir muligheter for helt nye typer betalingssystemer og nye typer penger. Det lanseres stadig nye kryptovalutaer og stablecoins. Mange sentralbanker vurderer digitale sentralbankpenger, og i noen land er de nylig innført.

Blant annet som en respons til utviklings-trekkene, har det kommet mange initiativ til ny regulering internasjonalt.

4.2 Nye aktører

Betalinger har tradisjonelt vært bankenes domene, og bankene er fortsatt sentrale i betalingssystemet. De utsteder og oppbevarer det dominerende betalingsmiddelet bankinnskudd, og tilbyr ulike betalingstjenester, blant annet gjennom nettbank og mobilbank, bankutstedte kort både i fysisk form og tilgjengelig via mobil, og den bankeide betalingsappen Vipps. De eier også sentral underliggende infrastruktur som BankID og BankAxept.

Bankene har ikke vært alene om å tilby betalingstjenester. Det har i lang tid vært andre aktører i betalingssystemet som har konkurrert med bankene, da hovedsakelig ved betalinger basert på kort. De siste årene har imidlertid konkurransen innen betalingstjenester tatt en ny dreining. Teknologiutviklingen åpner for stadig nye måter å betale på, og de senere årene har et bredt spekter av ulike typer aktører vist en økende interesse for mulighetene dette gir innen penger og betalinger. Betalingstjenester har i økende grad blitt en arena for konkurranse, og konkurransen kommer både fra spesialiserte fintech-selskaper og fra internasjonale teknologigiganter. Samtidig er stordrifts- og nettverksfordeler driv-

krefter for fusjoner og oppkjøp, og for internasjonalisering blant markedsaktører.

Også kobling av betalingstjenester og andre produkter øker, og tilbydere av varer og tjenester utvikler løsninger som kombinerer betalingsfunksjonene med markedsføring, lojalitetsprogrammer og tilgang på kreditt.

Konkurransen mellom aktørene, sammen med innovasjon i teknologi og digitalisering, kan føre til endringer i markedsstrukturen.

Tjenestene og løsningene fra de nye aktørene på betalingsområdet bygger i stor grad på det etablerte pengesystemet vi har i dag. Særlig har ulike løsninger hvor man betaler via mobiltelefon hatt en markant vekst de siste årene. Videre har realtidsbetalinger¹ økt i volum de senere årene. I dag kan kunder initiere slike betalinger i nettbank og mobilbank eller med Vipps. Også de store teknologiselskapene benytter hovedsakelig den tradisjonelle betalingsinfrastrukturen, og betalingstjenestene tilbys som betalingsapplikasjoner som fungerer som et bruker- og kommunikasjonsgrensesnitt, der det ligger et betalingskort bak som betalingsinstrument. Apple Pay og Google Pay er eksempler på slike applikasjoner.

Bigtech-selskapenes fordeler knyttet til nettverk, stordrift og data kan gjøre det vanskeligere for andre aktører som ikke har slike fordeler, å komme inn på eller beholde en posisjon i et marked der bigtechs er aktive. Dette forsterkes ved at bigtechs ofte fungerer som såkalte portvakter for aktører som vil tilby varer og tjenester over deres plattformer. Denne portvaktrollen har fått mye oppmerksomhet av konkurransemyndigheter verden over, siden portvaktrollen kan benyttes til å vri konkurransen, gjerne i favør av egne produkter og tjenester. Plattformer som stenger andre ute og bevisst er designet slik at de ikke fungerer sammen med andre produkter eller systemer, skaper såkalte walled gardens. Slike walled gardens, eller lukkede økosystemer, vil kunne

¹ Omtales også som «straksbetalinger».

Boks 4.1 Nye aktører i betalingslandskapet

De nye aktørene i betalingslandskapet kan kategoriseres på ulike måter. En vanlig måte å dele disse inn på, er i såkalte spesialiserte fintech-selskaper, multi-rail-selskaper og bigtech-selskaper. Også andre aktører kan velge å tre inn i betalingsmarkedet.

Med spesialiserte *fintech-selskaper* menes nye aktører innen finansnæringen som bruker innovativ teknologi til å utvikle nye finansielle produkter og tjenester, deriblant innen betaling. Eksempler her er betalingsløsninger ved hjelp av mobil og digitale lommebøker.

Bigtech-selskaper er teknologigiganter med primær aktivitet i digitale tjenester, eksempelvis innenfor sosiale medier, søkemotorer, e-handel og IT/telefon-utstyr. Flere av disse tilbyr også betalingsløsninger. De fremste eksemplene på bigtechs er Apple (Apple Pay), Alphabet/Google (Google Pay), Amazon (Amazon Pay) og Meta/Facebook. Alle disse har hovedkontor i USA. Det finnes også bigtechs med hovedbase i Asia, som Samsung, Ant Group (Alipay) og Tencent (WeChat Pay). Forretningsmodellen til noen bigtechs er å samle sammen, analysere og kommersielt utnytte informasjon om brukere. Andre bigtechs tar gebyrer fra ulike profesjonelle aktører for tjenester som tilbys, slik som Apple med Apple Pay (se også boks 4.2). Flere av dem har til felles at de ønsker å tilby «one stop shops», som gir muligheten til å få samlet informasjon om brukerne i flere spor.

Multi-rail-selskaper er gjerne selskaper som tradisjonelt har vært aktører i betalings-systemet, for eksempel ved betalinger basert på kort, som har vokst i størrelse både geografisk og produktmessig, og som tilbyr flere typer

betalingsløsninger over flere typer infrastrukturer for pengeoverføringer (derav multi-rails). Et eksempel på dette er Mastercard, som har gått fra å være kortselskap til også å levere utvikling og drift av betalingsinfrastruktur og betalings-tjenester for konto til konto-betalinger. Mastercard leverer både betalingstjenester som er synlige for sluttbruker, og tjenester innenfor utvikling og drift for andre aktører i betalings-markedet. Ekspansjonen til slike selskaper har i vesentlig grad skjedd gjennom oppkjøp og fusjoner. Eksempelvis har Mastercard kjøpt en betydelig del av Nets¹ sine konto- til konto-baserte tjenester. Oppkjøpet har gitt dem en sterk markedsposisjon også for konto til konto-betalinger i blant annet Norge og Danmark. Et annet eksempel er Visa, som har blitt et selskap med et bredere tjenestespekter blant annet gjennom oppkjøp av selskaper med tjenester utenfor kortområdet. Selv om det ofte er tradisjonelle betalingsaktører som omtales som multi-rails, kan også bigtech- og fintech-selskaper tilby flere typer betalingsløsninger og dermed karakteriseres som multi-rails.

Også *andre aktører* kan etablere seg i betalingsmarkedet. I Norge har for eksempel store dagligvarekjeder gjort inntreden i betalings-markedet ved hjelp av tjenester fra aktører som Aera, BankAxept og internasjonale kortselskaper. Coop tilbyr Coopay og NorgesGruppen Trumf Pay. Begge løsningene får man tilgang til gjennom apper på smarttelefon som kombinerer fordelsprogram og betalingsløsning.

¹ Nets er en stor europeisk-basert leverandør av betalings-tjenester.

bidra til å svekke den samlede effektiviteten i betalingssystemet.

Flere av de store bigtech-selskapene har allerede etablert seg i Europa med betalingsløsninger, og kan dermed i henhold til EU-regelverket starte grensekryssende virksomhet i Norge. Så langt er ikke betalingstjenester en stor del av bigtech-selskapenes omsetning, og de har foreløpig ikke en stor rolle innen markedet for betalingstjenester. Med videre digitalisering, store kundebaser og insentiver og kapasitet til å samle inn og utnytte mer kundedata, kan man

likevel se for seg et scenario der bigtechs ønsker en større rolle på betalingsområdet.

Det kan være krevende for norske myndigheter å regulere, påvirke og å føre tilsyn med store internasjonale aktører på egen hånd. Der som aktørene er etablert i EU, vil de imidlertid være underlagt EU-regelverk. I EU utvikles det regelverk for å møte utfordringer og legge til rette for ønsket utvikling i betalingssystemet fremover, se kapittel 4.4. Mye av dette regelverket tas inn i norsk regelverk gjennom EØS-avtalen.

Boks 4.2 Apple Pay endrer praksis etter påtrykk fra EU-kommisjonen

Apple Pay er en digital lommebok basert på betalingskort som betalingsinstrument, og med bankinnskudd som betalingsmiddel. Apple Pay er slik sett i dag kun et brukergrensesnitt. Samtidig har morselskapet Apple vært en portvakt ved at det kun har gitt Apple Pay, sin egen digitale lommebok, tilgang til NFC-teknologien i Apple-telefoner. NFC er teknologien som brukes for å betale kontaktløst med mobilen på fysiske betalingsterminaler. Det betyr at tilbydere av betalingstjenester kun har fått tilgang til Apple-telefoner dersom de legger seg under Apple Pay og betaler transaksjonsgebyrer dit.

EU-kommisjonen har uttrykt bekymring over konkurransesituasjonen som følge av

restriksjonen på bruk av NFC-brikken.¹ Etter påtrykk fra EU kom Apple og EU i juli 2024 til enighet om kostnadsfri tilgang til NFC-brikken for berøringsfri mobilbetaling på iPhone også for eksterne tilbydere av bank- og betalingsløsninger. I etterkant har DNB og enkelte andre banker som hittil har valgt å ikke akseptere Apple Pay sine vilkår, uttrykt at de nå har som mål å tilby Apple Pay til sine kunder innen utgangen av 2024. Vipps har varslet at selskapet tar sikte på å tilby betaling med NFC på brukersteder høsten 2024.

¹ Se pressemelding fra EU-kommisjonen 19. januar 2024: «Antitrust: Commission seeks feedback on commitments offered by Apple over practices related to Apple Pay».

4.3 Ny teknologi og nye tjenester

Det siste tiåret har det vokst frem nye typer private digitale penger, såkalte kryptoeiendeler. Kryptoeiendeler er en samlebetegnelse på kryptovalutaer, stablecoins og visse typer tokens. Kryptoeiendeler er kjennetegnet ved kryptografi og desentraliserte registre. Krypteringsnøkler benyttes for å godkjenne transaksjoner, og fører til at deltakerne i utgangspunktet kan opptre anonymt. Informasjonen i systemet distribueres til alle deltakerne og lagres som et delt register (regnskapssystem) som oppdateres av brukerne selv. Systemet er designet med en ambisjon om at integriteten til registeret blir ivaretatt uten behov for en sentral aktør eller tredjepart. Dette omtales ofte som desentralisert teknologi. Det argumenteres ofte for at bruk av desentralisert teknologi som blokkjeder og tokenisering, se boks 4.3 for definisjoner, fjerner behovet for tillit til enkeltaktører i systemet. Dette står i motsetning til det tradisjonelle finansielle systemet, som er sentralisert og basert på og avhengig av tillit til sentrale tredjeparter som offentlige myndigheter og finansinstitusjoner.

Nye bruksområder, risiko og reguleringsinitiativer har bidratt til mye oppmerksomhet rundt kryptoeiendeler og tilknyttede produkter og tjenester. I dag er kryptoeiendeler i hovedsak benyttet til spekulasjon og investeringer. Verken i Norge eller internasjonalt har store institusjonelle investorer og finansforetak sterk eksponering mot

kryptoeiendeler, og de er fremdeles lite brukt for ordinære betalinger. Samtidig er andre bruksområder under utvikling. Stablecoins har fått en sentral rolle som oppgjørsmiddel i økonomien rundt kryptoeiendeler. Stablecoins kan bli attraktive for bredere bruksområder, særlig på innovative betalingsarenaer som krever tokeniserte betalingsmidler. I tillegg brukes noen typer stablecoins blant annet til utenlandsoverføringer for privatpersoner, særlig i land som ikke har et vel fungerende pengesystem.²

Det er finansiell, juridisk og operasjonell risiko forbundet med kryptoeiendeler. Eiendelene kan fort miste verdi, markeder kan manipuleres, teknologien kan svikte, og kryptoeiendeler har skapt flere arenaer for svindel og annen kriminell virksomhet. Finanstilsynsmyndigheter i mange land, inkludert i Norge, har advart mot investeringer i kryptoeiendeler.

Utviklingen i markedene for kryptoeiendeler har vært turbulent de siste årene. Verdiene har svingt kraftig, mange systemer har feilet og en rekke aktører har gått konkurs. Verdisvingningene og de negative hendelsene har først og fremst rammet enkeltinvestorer, og særlig ikke-profesjonelle investorer.

Kryptoeiendeler som er utviklet for å fungere som betalingsmidler, mangler ifølge Norges Bank sentrale egenskaper penger og et betalingssystem

² Østbye, Peder (2023). Hvem er ansvarlig for ustabile stablecoins? Bankplassen blogg.

Boks 4.3 Sentrale definisjoner

Kryptoeiendeler er en samlebetegnelse på kryptovalutaer, stablecoins og visse typer tokens. I MiCA-regelverket artikkel 3 nr. 1 (5) er kryptoeiendeler definert som en «digital representasjon av en verdi eller en rettighet som kan overføres og oppbevares elektronisk ved bruk av distribuert registerteknologi eller lignende teknologi».¹ Se også omtale av MiCA i avsnitt 4.4.

Kryptovaluta er digitale enheter med pengeverdi som lagres i et register eller datasystem, designet for å fungere på en desentralisert måte. Dette registeret kalles ofte en *blokkjede*, som er en distribuert og desentralisert digital «regnskapsbok». Blokkjeden muliggjør registrering, sporing og verifisering av digitale transaksjoner uten behov for en sentralisert mellommann.

Blokkjeden opprettholdes av et nettverk av noder (servere), hvor hver node har en komplett kopi av hele blokkjeden. Disse nodene konkurrerer om å validere nye transaksjoner ved å samle dem i en blokk, gjennom en konsensusmekanisme, og foreslå at disse legges til blokkjeden. Jo mer knappe ressurser som brukes eller settes i spill (arbeid, innsats, kapasitet, historie), jo større er sjansen for å vinne konkurransen. Å knytte valideringen til knappe ressurser hindrer at deltakerne kan «oversvømme» nettverket, og gir i tillegg den som validerer insentiver til å bare legge inn gyldige transaksjoner, dvs. følge reglene for systemet. Ellers vil den neste som validerer, altså følger reglene, forkaste den foreslåtte blokken. Dette muliggjør direkte overføring av kryptovaluta mellom parter uten involvering av en sentral tredjepart, som banker eller offentlige myndigheter.

Det finnes omtrent 2000 forskjellige kryptovaluta i verden. Den mest kjente av disse er bitcoin, som utgjør om lag halvparten av markedet.² Mange kryptovalutaer er anonyme eller pseudonyme. Det betyr at det er umulig eller vanskelig å identifisere eieren til kryptovaluta og hvem som har vært en del av en transaksjon.

Tokens er verdiobjekter i et kryptovalutasystem, ofte utstedt i en *smartkontrakt*. Disse disponeres gjennom kryptografiske koder. Tokens kan være ombyttbare (fungible) eller ikke-ombyttbare (non-fungible token – *NFT*).

Sistnevnte representerer en unik verdi, for eksempel et digitalt kunstverk eller gjenstander i et virtuelt spill. Slike ikke-ombyttbare tokens kan også representere andre tradisjonelle aktiva, som verdipapirer og eiendom.

Tokenisering innebærer å representere en eiendel slik at den kan omsettes på en blokkjede eller annen programmerbar plattform. Tokenisering gjør det mulig å programmere at transaksjoner skjer når spesifikke hendelser inntreffer. Programmering skjer i såkalte smartkontrakter.

Smartkontrakter er dataprogrammer som automatiserer ytelser mellom parter i henhold til forhåndsdefinerte vilkår. Slike kontrakter inneholder betingelser som må være på plass for at kontrakten skal oppfylles.³ Når betingelsene er på plass, gjennomføres avtalen automatisk uten menneskelig interaksjon.

Stablecoins er kryptoeiendeler som søker å holde en stabil verdi mot en referanse, i de fleste tilfeller amerikanske dollar. De største stablecoins i volum og omsetning er utstedt av foretak som sikrer verdien med tradisjonelle aktiva som bankinnskudd og verdipapirer. Samtidig finnes det også stablecoins som er sikret med kryptoeiendeler og/eller stabiliserende algoritmer. Disse har ofte en ambisjon om å drives på en desentralisert måte.⁴ Stablecoins tjener primært en rolle som oppgjørsmiddel og verdiopplagring i transaksjoner tilknyttet kryptoeiendeler. De har også en særlig rolle innen desentralisert finans (DeFi).⁵

Desentralisert finans (DeFi) er finansielle produkter og tjenester som er implementert i smartkontrakter. Det kan for eksempel være desentraliserte vekslings tjenester, låneplattformer eller plattformer for handel med finansielle instrumenter.⁶

¹ Finansdepartementet (2024). Høring – forslag til gjennomføring av forordning (EU) 2023/1114 om markeder for kryptoeiendeler (MiCA) og av forordning (EU) 2023/1113 (TFR II) i norsk rett.

² Se Norges Banks rapport Finansiell infrastruktur 2024.

³ Store norske leksikon. Blokkjede.

⁴ Se Norges Banks rapport Finansiell infrastruktur 2024.

⁵ Se Norges Banks rapport Finansiell infrastruktur 2024.

⁶ Se Norges Banks rapport Finansiell infrastruktur 2024.

Boks 4.4 Nye bruksområder for desentralisert teknologi

Internasjonalt har det i flere år pågått arbeid med å teste ut anvendelser av desentralisert teknologi i den finansielle infrastrukturen. Utviklingen og testingen skjer blant annet hos teknologiaktører, i tradisjonelle finansinstitusjoner og i samarbeidskonstellasjoner mellom disse.

Blant annet blir muligheter knyttet til tokens og tokenisering utforsket, deriblant tokenisering av mer tradisjonelle eiendeler som aksjer, obligasjoner og eiendom. Et eksempel på anvendelse av tokenisering er «atomisk oppgjør» (også kjent som DvP – «Delivery vs. Payment») hvor overføringen av eierskap til en eiendel og betalingen for eiendelen skjer samtidig og er betinget av hverandre.

En relevant ny utvikling er en gryende internasjonal diskusjon om *tokeniserte bankinnskudd*. Dette kan potensielt være gode private betalingsmidler i en mer «tokenisert» økonomi, dersom tokenisering får større omfang mer generelt. Tokeniserte bankinnskudd søker å kombinere de tekniske egenskapene tokenisering gir, samtidig som de har verdistabiliteten til det underliggende oppgjørsmiddelet. En variant av dette er at innenlandske banker utgir stablecoins i nasjonal valuta. På begge områder har utviklingen kommet nokså kort.

Kilde: Norges Bank.

må ha for å dekke behovet til et bredt publikum. Begrunnelsen er at penger skal fungere som byttemiddel, verdioppbevaring og måleenhet. Særlig de store verdisingningene fra dag til dag gjør kryptoeiendeler lite egnet som penger. At kryptoeiendeler som regel ikke er en fordring på noen, skaper grunnleggende utfordringer knyttet til å skape tillit og verdifasthet.

4.4 Regelverk innføres for å møte utviklingen

Ny regulering kommer både som en respons på utviklingen i betalingsmarkedet og som en katalysator for den videre utviklingen. Reguleringene har i så måte en dobbelt rolle: De skal legge til rette for innovasjon og konkurranse, samtidig som de skal adressere risiko.

EU har innført harmoniserte regler som skal sikre åpne og rettferdige digitale markeder i EU i de tilfeller der store digitale plattformer fungerer som såkalte portvoktere gjennom forordning om digitale markeder.³ Regelverket etablerer et sett med objektive kriterier for å kvalifisere en stor digital plattform som en portvokter. Forordningen omfatter portvokters sentrale plattformtjeneste som tilbys eller leveres til virksomheter som er etablert i EU, eller til sluttbrukere som er etablert eller befinner seg i EU. Forordningen gjelder dermed uavhengig av hvor portvokter er hjemme-

hørende. EU-kommisjonen utpekte i september 2023 seks portvoktere: Alphabet (som eier Google), Amazon, Apple, ByteDance (som eier TikTok), Meta (som eier Facebook) og Microsoft. DMA anses som EØS-relevant og er til vurdering i Norge.

Det reviderte betalingstjenestedirektivet (PSD2) trådte i kraft i norsk rett 1. april 2019. Hensikten med PSD2 er blant annet å legge til rette for effektive og hensiktsmessige betalingsalternativer for brukerne og økt konkurranse i markedet for betalingstjenester, fremme innovasjon og styrke sikkerheten. PSD2 er en del av en bredere utvikling mot såkalt open banking, som innebærer at banker legger til rette for at tredjepartstilbydere, som for eksempel betalingsforetak, kan tilby tjenester basert på tilgang til konto og kontoopplysninger. Etter PSD2 er bankene pliktig å tilby et teknisk grensesnitt mot kundenes kontoer for at tredjepartstilbydere skal kunne utveksle informasjon med banken og tilby betalingstjenester. Infrastrukturen og lovverket har imidlertid gjort det utfordrende å lage brukervennlige løsninger.

Flere betalingstjenestetilbydere, herunder banker, tilbyr nå kunder oversikt over kontoopplysninger på tvers av bankene de har konto i. Noen tilbyr også kundene en mulighet til å initiere betalinger fra kontoer i andre banker. Dette gjør det mulig for fintech-selskaper og andre å bygge finansielle produkter som tilbyr alternative brukeropplevelser på digitale plattformer. Nå er en oppdatering av regelverket på gang i et tredje betalingstjenestedirektiv (PSD3) og et forslag til

³ Forordning (EU) 2022/1925 Digital Markets Act (DMA).

betalingstjenesteforordning (PSR). Et av flere formål er å i enda større grad legge til rette for økt konkurranse i betalingsmarkedet, og gjennom det gi nye og bedre produkter og tjenester for forbrukere.⁴

Flere spesialtilpassede regelverk for kryptoaktiva er under utvikling. I EU ble det i juni 2023 vedtatt regulering for kryptoeiendeler, MiCA-reguleringen.⁵ Forordningen regulerer blant annet utstedelse, tjenesteytelse og markedsmissbruk knyttet til kryptoeiendeler. Viktige hensyn bak reglene er å fremme innovasjon, investorbeskyttelse/forbrukervern og markedsintegritet, samt sikre finansiell stabilitet.⁶ Denne vil gradvis tre i kraft i medlemslandene med full virkning fra

desember 2024. Regelverket omfatter utstedere av kryptoeiendeler, ulike tjenestetilbydere som handelsplasser og oppbevaring, samt markedsmissbruk. Relevante EU-myndigheter jobber parallelt med utvikling av utfyllende regler. I Norge er Finanstilsynet gitt oppgaven med å utrede norsk gjennomføring. Finansdepartementet har hatt på høring forslag til gjennomføring av MiCA i norsk rett, med høringsfrist 1. juni 2024.⁷ Finansdepartementet har i en nyhetsmelding uttalt at de arbeider for at et norsk regelverk som gjennomfører MiCA og TFR II,⁸ kan tre i kraft uten vesentlige forsinkelser sammenliknet med dato for anvendelse i EU.⁹ I tillegg til arbeidet med et felles regelverk i EU bidrar mange internasjonale organisasjoner til slikt regelverk.

⁴ Se pressemelding fra EU-kommisjonen 28. juni 2023 om «Modernising payment services and financial services data».

⁵ Forordning (EU) 2023/1114 om markeder i kryptoeiendeler (MiCA).

⁶ Se Finanstilsynets temaside om Kryptoeiendeler (MiCA).

⁷ Se Norges Banks rapport Finansiell infrastruktur 2024.

⁸ Forordning (EU) 2023/1113 om opplysninger som skal følge pengeoverføringer og visse kryptoeiendeler (TRF II).

⁹ Se Finanstilsynets temaside om kryptoeiendeler (MiCA).

Kapittel 5

Digitale sentralbankpenger¹

5.1 Innledning

Et tiltak som utredes i mange land, er å innføre digitale sentralbankpenger (DSP). DSP er elektroniske penger utstedt av sentralbanken i den offisielle pengeenheten. De er en fordring på sentralbanken, på samme måte som sedler og mynter er det i dag. DSP kan ta flere former og ha forskjellige egenskaper, og utforming av en eventuell DSP vil avhenge av formålet med innføringen. Formålet med å innføre en form for DSP vil avhenge av hvor utviklet finansiell sektor er. I land med begrenset finansiell sektor kan innføring av kunderettet DSP være et tiltak for finansiell inkludering av innbyggere som ikke har bankkonto, for effektivisering av betalingssystemet og utvikling av økonomien. I utviklede økonomier handler det i større grad om rollen til sentralbankpenger i lys av fallende kontantbruk og fremveksten av nye penge- og betalingssystemer.

I dag finnes det to typer sentralbankpenger i Norge, jf. boks 3.1 i kapittel 3.2. Dette er kontanter, som er tilgjengelige for publikum, og sentralbankreserver, som er tilgjengelige for banker. Sentralbankreserver benyttes når bankene betaler hverandre, det vil si i interbankoppgjør.

Internasjonalt utredes to hovedvarianter av DSP: kunderettede DSP og DSP for oppgjør. Kunderettede DSP vil være allment tilgjengelige for publikum på linje med kontanter og bankinnskudd. I motsetning til kontanter vil de være elektroniske og i motsetning til bankinnskudd vil de være utstedt av en sentralbank. Banker og andre tredjeparter vil kunne utvikle og formidle betalingstjenester til privatpersoner, bedrifter og offentlig sektor med kunderettede DSP som underliggende betalingsmiddel.

DSP for oppgjør er sentralbankreserver i tokenisert form. Som beskrevet i boks 4.3 er tokenisering en prosess for å representere eiendeler på en

digital form som gjør det mulig å programmere at transaksjoner skjer når spesifikke hendelser inntrer. DSP for oppgjør vil ikke være allment tilgjengelige. De vil kun være tilgjengelige for banker og andre aktører med konto i sentralbanken for oppgjør på tilsvarende måte som dagens interbankoppgjør, men i en annen teknologisk form. Slike DSP kan være et sikkert oppgjørsmiddel mellom bankene i overføringer og handel med tokeniserte penger, verdipapirer og andre eiendeler.

5.2 Arbeid med digitale sentralbankpenger i andre land

5.2.1 Utredninger av kunderettede digitale sentralbankpenger

Undersøkelser Bank for International Settlements (BIS) har gjennomført,² viser at nesten alle sentralbanker utreder DSP. Typiske temaer i utredningene er formålet med DSP og konsekvenser av en innføring, samt egenskaper eventuelle DSP må ha og juridiske forhold. Flere sentralbanker har utviklet enkle testversjoner for å få mer kunnskap om ulike teknologiske løsninger og hvordan de kan bidra til å oppfylle formålet. Foreløpig er det kun et fåtall sentralbanker i utviklingsland og fremvoksende økonomier som har innført kunderettet DSP. Disse er så langt relativt lite brukt.

Den europeiske sentralbanken (ESB) er trolig den sentralbanken i den industrialiserte del av verden som har kommet lengst i arbeidet med kunderettet DSP. I fjor høst besluttet styret i ESB å fortsette arbeidet med digital euro i en forberedelsesfase som i utgangspunktet skal vare til november 2025. ESB skal utrede videre det konkrete designet av digital euro-systemet og forberede byggingen av en teknisk infrastruktur. ESB har lagt ut på anbud rammeavtaler for anskaf-

¹ Kapitlet baserer seg i stor grad på Norge Banks publiserte rapporter om digitale sentralbankpenger, samt Norges Banks rapport Finansiell infrastruktur 2024.

² Di Iorio, Alberto, Kosse, Anneke og Mattei, Ilaria (2024). Embracing diversity, advancing together – results of the 2023 BIS survey on central bank digital currencies and crypto. BIS Papers No. 147.

Boks 5.1 Erfaringer fra land som har innført kunderettet DSP

For de sentralbankene og valutaområdene som har utstedt DSP, har en hovedbegrunnelse vært at det vil bidra til finansiell inkludering. En kunderettet DSP vil gi deler av befolkningen som ikke har bankkonto, tilgang til betalingstjenester, og det vil gi mulighet til å gjennomføre betalinger også i områder med dårlig nettdekning. Dette gjelder Bahamas, Jamaica og Nigeria. Dessuten gjennomføres det i Kina en omfattende pilottesting av DSP med flere millioner brukere.

Flere av disse landene har erfart at innføring DSP er forbundet med betydelige kostnader og at bruken så langt har vært relativt begrenset, noe som kan tyde på at det tar noe tid å endre folks betalingsvaner.

felser av flere komponenter i den tekniske løsningen. I denne fasen skal ESB også etablere et regelsett for bruk av betalingsløsninger basert på DSP. ESB tar sikte på å avgjøre om digital euro skal innføres etter utløpet av forberedelsesfasen. Samtidig forbereder EU endringer i lovgivningen som er nødvendig for en innføring av digital euro.³

Bank of England la i februar 2023 sammen med HM Treasury, finansdepartementet i Storbritannia, ut et høringsnotat om et digitalt pund.⁴ I den sammenheng uttalte de at de vurderte det som sannsynlig at det i fremtiden vil være behov for et digitalt pund. Mange av de som svarte, var opptatt av muligheten for anonyme betalinger. Bank of England og HM Treasury vil fortsette sin utredning om digitalt pund og varsler flere høringsrunder.⁵

Sveriges Riksbank, Federal Reserve Bank, Bank of Canada, Reserve Bank of Australia og Bank of Japan er eksempler på andre sentralbanker som utreder DSP. Også internasjonale organisasjoner som IMF og BIS legger mye ressurser i å analysere ulike problemstillinger knyttet til DSP. BIS Innovation Hub er etablert for å eksperimentere med hvordan ny teknologi kan styrke det finansielle systemet, og DSP er et sentralt tema.

³ Se ESBs nettsider om «Digital euro».

⁴ Bank of England (2023). The digital pound – a new form of money for households and businesses? Consultation paper.

⁵ Se Bank of Englands nettsider om «The digital pound».

5.2.2 Utredninger av digitale sentralbankpenger for oppgjør

Så langt er det ingen sentralbanker som har innført ordinært oppgjør med tokeniserte sentralbankreserver. ESB, Bank of England og flere andre sentralbanker utreder hvordan transaksjoner fra tokeniserte plattformer best kan gjøres opp i sentralbankpenger. Både tilrettelegging for oppgjør med tokeniserte sentralbankreserver (DSP for oppgjør) og tilpasninger i det ordinære oppgjørssystemet er alternativer som utredes, og kan være aktuelt.⁶ Formålet er blant annet å legge til rette for innovasjon i betalings- og finanssystemet på en sikker og effektiv måte. En egenskap som testes, er at betaling og overføring av eierskap knyttet til handel med verdipapirer eller andre eiendeler representert på tokeniserte plattformer betinges av hverandre på en måte som er effektiv og reduserer risikoen i oppjøret. I Sveits gjøres det slike tester med reelle transaksjoner for oppgjør av handel med tokeniserte verdipapirer på børsen SDX.⁷

Dette illustrerer at formålet med en eventuell innføring av en form for DSP, enten det er DSP for oppgjør eller kunderettet DSP, primært er å fremme et effektivt og sikkert betalingssystem og finansiell stabilitet, snarere enn at DSP skal ha en stor markedsandel i betalingstjenester mot sluttkunder. Fremdriften i arbeidet med slike løsninger vil blant annet avhenge av hvordan tokenisering av penger og eiendeler, som verdipapirer, utvikler seg.

5.3 Norges Banks utredning av digitale sentralbankpenger

Norges Bank har utredet DSP siden 2016. Lav kontantbruk, nye teknologiske muligheter og utsikter til etablering av nye private penge- og betalings-systemer danner bakgrunnen for utredningen. Hovedspørsmålet er om innføring av kunderettet DSP eller DSP for oppgjør er nødvendig for at det også i fremtiden skal være sikkert, effektivt og attraktivt å betale med norske kroner. Det legges til grunn at eventuell kunderettet DSP skal fungere som et supplement til, og ikke erstatte, kontanter. DSP kan ha et større anvendelsesområde enn hva kontanter har i dag. De vil blant annet ikke være avhengig av at betaler og betalingsmottaker er

⁶ Se blant annet Eurosystemet (2023). Call for expression of interest: exploring new technologies for wholesale central bank money settlement.

⁷ Schweizerische Nationalbank. Helvetia pilot. (snb.ch)

fysisk til stede på samme sted. Samtidig vil bruk av DSP kreve digitale ferdigheter, og de vil ikke være både betalingsmiddel og -instrument i ett. Dermed vil de ikke nødvendigvis være egnet innen enkelte områder hvor kontanter i dag har en viktig rolle, se også kapittel 9.

I utredningen vurderer Norges Bank om innføring av en form for norsk DSP er et egnet virkemiddel for å sikre tilgang på et oppgjørsmiddel alle har tillit til, også på nye betalingsarenaer, og legge til rette for ansvarlig innovasjon og bedre betalingsberedskap. DSP kan bidra til at ny teknologi anvendes til utvikling av nye og attraktive betalingsløsninger i norske kroner. For at betalingsløsninger basert på DSP skal styrke beredskapen i betalingssystemet, må DSP-systemet kunne fungere tilstrekkelig uavhengig av bankenes betalingssystemer. DSP kan i tillegg ha noen andre samfunnsmessige gevinster, blant annet knyttet til en funksjon som tvunget betalingsmiddel.

Den pågående utredningsfasen startet høsten 2023 og skal vare til 2025. Hovedleveransen skal være et beslutningsgrunnlag for og en vurdering av om Norges Bank bør tilrå innføring av DSP og i tilfelle med hvilken utforming.

Norges Bank skal i den nåværende fasen utrede hvordan en eventuell DSP-løsning bør designes, hvilke bruksområder den kan tilfredsstillende og hvordan ulike interessenter bør motiveres slik at en eventuell løsning kan få hensiktsmessig bruksområde og utbredelse. Utredningen tar som utgangspunkt at det er banker og andre betalingsaktører som skal utvikle kunderettede betalingstjenester basert på DSP. Det innebærer at tilbydere av betalingstjenester også vil ivareta kontrollfunksjoner knyttet til betalingene. Norges Bank vil i en slik modell hverken ha direkte kontakt med sluttkundene eller ha informasjon om brukernes betalinger med DSP.

I tillegg til å utrede hvordan en eventuell DSP bør se ut, skal prosjektet også vurdere alternative strategier for å sikre at betalingssystemet har ønskede egenskaper også i fremtiden. Alternative strategier kan være endringer i reguleringen av privat utstedte penger og utvikling av andre betalingssystemer. Hensiktsmessigheten av bruk av ulike virkemidler må vurderes.

5.4 Nødvendige regelverksendringer ved eventuell innføring av digitale sentralbankpenger

Som en del av DSP-prosjektet har Norges Bank publisert et Staff Memo med vurderinger av

hvilke lovendringer som er nødvendig for at Norges Bank skal kunne utstede digitale sentralbankpenger.⁸ Det fremgår at utstedelse av kunderettet DSP særlig vil kreve flere endringer i sentralbankloven. Dersom DSP skal gis status som tvunget betalingsmiddel, må det gjøres endringer i sentralbanklovens bestemmelse som i dag slår fast at kun sedler og mynt utstedt av Norges Bank har slik status. Videre er det en forutsetning i DSP-prosjektet at DSP skal utstedes av sentralbanken. Dermed må Norges Bank gis enerett til å utstede DSP. Sentralbanklovens bestemmelse om oppgaver for sentralbankvirksomheten bør også endres, slik at Norges Bank gis enten rett eller plikt til å utstede DSP. Utredningen viser også til at en grunnleggende forutsetning i DSP-prosjektet er at DSP ikke i vesentlig grad skal svekke bankenes innskuddsfinansiering, og at en nærliggende måte å sikre dette på vil være å innføre beløpsbegrensninger. Slike beløpsbegrensninger vil kreve hjemmel i lov, og en hensiktsmessig utforming vil avhenge blant annet av den tekniske utformingen til en eventuell DSP. Tilsvarende kan en DSP som utstedes og distribueres på blokkjedebaserte løsninger, kreve særskilt regulering, blant annet for å klargjøre hvem som skal kunne oppbevare DSP og hvor de skal kunne oppbevares.

Videre peker utredningen på at en velfungerende løsning for DSP også krever presiseringer i finansavtalelovens bestemmelser om oppgjørsmåte og tid og sted for betaling. Dette er nødvendig for at DSP skal bevare sentrale kontantegenskaper, som lagt til grunn i Norges Banks DSP-prosjekt. Det vises til at det i finansavtaleloven også kan presiseres at betalinger med DSP skal anses som endelige, og at betalingene har rettsvern mot betalernes kreditorer.

Det vises videre til at en eventuell utstedelse av DSP som et nytt allment tilgjengelig betalingsmiddel kan kreve tilpasninger i andre lover. Hvilke bruksområder og egenskaper DSP skal ha, som hvorvidt det skal kunne brukes til offentlige inn- og utbetalinger og om det skal være renter på DSP, kan kreve ulike tilpasninger i regelverket. Det må også gjøres vurderinger av hvem som skal ha ansvar for transaksjonsovervåking etter hvitvaskingsregelverket ved betalinger med DSP, og det pekes på at dette kan avhenge av hvilke beslutninger som tas med tanke på hvem og hvor DSP kan oppbevares.

⁸ Syrstad, Helge (2023). Innføring av digitale sentralbankpenger – nødvendige lovendringer. Norges Bank Staff Memo Nr. 4/2023.

Del II
Utvalgets vurderinger

Kapittel 6

Finansiell inkludering

6.1 Innledning

Tilgang til å kunne betale for varer og tjenester er en grunnleggende forutsetning for å kunne delta i samfunnet, både økonomisk og sosialt. Samtidig gjør utviklingen at det på stadig flere områder kreves mer digital kompetanse enn før for å kunne delta fullt ut, og dette gjelder også på betalingsfeltet. Selv om innovasjon og digital utvikling normalt har som mål å gi mer effektive, billigere og bedre løsninger, kan det også medføre at nye barrierer oppstår for noen.

Den norske befolkningen har generelt gode grunnleggende digitale ferdigheter, og den høye graden av digitalisering og utviklingen av nye tjenester i betalingsmarkedet har for de fleste bidratt til mer effektive løsninger og et bredt tilbud av tjenester. Likevel er det noen som av ulike årsaker faller utenfor. Dette kan være fordi de ikke får tilgang til de digitale betalingsløsningene, for eksempel fordi de ikke kan oppfylle regelverkskrav til identifisering, eller ikke har tilgang til de verktøyene som trengs for å bruke mobil- eller nettbank, ulike apper for betaling mm.

Noen mangler også de digitale ferdighetene som trengs for å delta fullt ut digitalt. Dette kan ha mange årsaker, som høy alder, språkbarrierer, nedsatt funksjonsevne, nedsatt kognitiv evne, osv. Noen kan i utgangspunktet ha digital kompetanse, men over tid i mindre grad klare å benytte seg av denne, for eksempel på grunn av endringer i livssituasjon, helse, eller fordi teknologien utvikler seg bort fra det man tidligere var komfortabel og kjent med.

Ulike grupper i befolkningen har ulike behov, hindringer og ønsker for å utvikle de digitale ferdighetene sine. Hvor mange som er ikke-digitale er vanskelig å slå fast, og man kan være i hovedsak ikke-digital, men likevel mestre deler av det digitale betalingssystemet. Noen kan for eksempel ha utfordringer med å bruke nettbank eller apper på telefonen for å gjennomføre betaling, men likevel håndtere å betale og ta ut kontanter med bankkort. Det er også et viktig moment at mange personer med nedsatt funksjonsevne, som i utgangspunktet har gode digitale ferdigheter, likevel kan oppleve at nye løsninger ikke fungerer fordi de ikke er universelt utformet eller har god nok brukskvalitet.

Boks 6.1 Hvem faller utenfor og hvorfor?

For å kunne betale, enten det er med kort eller over nett, eller for å få tak i kontanter, er man i all hovedsak avhengig av å ha en bankkonto. For enkelte kan det være krevende å få tilgang til en bankkonto på grunn av hvitvaskingsregelverkets bestemmelser om legitimering og kundekontroll som banker, kredittforetak og andre rapporteringspliktige er underlagt. Finansavtaleloven § 4-1 første ledd slår fast at en betalingstjenesteyter ikke uten saklig grunn kan avslå å yte betalingstjenester på vanlige vilkår. Dette innebærer at banker har en plikt til å tilby

betalingsskonto og yte betalingstjenester til kunder som ber om det, med mindre det er særskilte grunner til at det ikke skal gjøres. Manglende mulighet til å gjennomføre hvitvaskingsregelverkets krav til kundetiltak som identifisering, utgjør saklig grunn til avvisning. Eksempler på personer som kan ha utfordringer med å få en bankkonto er flyktninger som ikke kan dokumentere identiteten gjennom gyldige identifikasjonspapirer, mennesker i gatemiljøene, fattige tilreisende og utenlandske statsborgere med D-nummer.

Boks 6.1 forts.

Personer kan ha tilgang til bankkonto, men likevel ikke få tilgang til BankID. Det er fullt mulig å håndtere et kundeforhold i en bank uten BankID, og BankID regnes ikke som en grunnleggende banktjeneste som omfattes av kontraheringsplikten etter finansforetaksloven § 4-1. Manglende tilgang til BankID kan likevel oppleves som ekskluderende særlig fordi offentlige aktører i stor utstrekning har tatt i bruk BankID som påloggingsløsning til offentlige tjenester. BankID er eID på høyeste sikkerhetsnivå og reguleres av lov om elektroniske tillitstjenester fra 2018 som gjennomfører eIDAS-forordningen¹ i norsk rett. Det følger av selvdeklarasjonsforskriften § 19, som er gitt i medhold av lov om elektroniske tillitstjenester, at eID på høyeste sikkerhetsnivå krever identifikasjon gjennom norsk eller utenlandsk pass eller nasjonalt ID-kort. Manglende tilgang til elektronisk identifikasjon som BankID kan være en utfordring for barn, unge,² utenlandske statsborgere og personer under vergemål.

Noen har svake grunnleggende digitale ferdigheter, og kan regnes som helt eller delvis ikke-digitale. Disse risikerer å falle utenfor i et digitalisert betalingssystem. En undersøkelse gjennomført av Kompetanse Norge i 2021 fant at tre prosent av de spurte hverken bruker smarttelefon, datamaskin, nettbrett eller internett, og at dette i hovedsak var eldre personer.³ En stor andel av de ikke-digitale håndterer daglig digitale penger gjennom bankkort og manuelle tjenester som Avtalegiro og eFaktura, mens andre digitale tjenester ikke benyttes. Ifølge undersøkelsen øker sannsynligheten for å ha svake grunnleggende digitale ferdigheter med høy alder, lavt utdanningsnivå, lav husholdningsinntekt, mindre sentralt bosted og svak tilknytning til arbeidslivet. I en undersøkelse fra Forbrukerrådet om utenforskap i forbrukermarkedene oppgis blant annet mangel på interesse og digital kompetanse, samt frykt for å gjøre feil, som viktige grunner til hvorfor noen ikke bruker digitale verktøy til å gjøre innkjøp.⁴ Den samme undersøkelsen finner at 43 prosent av de spurte har personer i nær familie eller omgangskrets som de hjelper med å bestille og betale for tjenester.⁵

Personer kan også ha reduserte funksjons- evner som innebærer at digitale løsninger er

krevene å benytte seg av. Eksempelvis kan tastaturet på betalingsterminalen være utformet slik at blinde og svaksynte ikke er i stand til å taste PIN-koden som er nødvendig for kjøp over et visst beløp (og med jevne mellomrom).

Personer med svekkede kognitive funksjoner, for eksempel som følge av demenssykdom, kan ha problemer med å håndtere BankID, nettbank og kort. Befolkningsutviklingen i Norge preges av en stadig eldre befolkning. Perspektivmeldingen 2024 varsler at det i løpet av de neste 40 årene ventes å være 700 000 flere personer over 67 år sammenlignet med i dag.⁶ Selv om de fleste eldre er fullt ut digitale øker andelen som har kognitive utfordringer, eksempelvis demenssykdommer, med alderen. I 2020 var det ifølge Nasjonalt senter for aldring og helse vel 100 000 personer (1,9 prosent) med en form for demenssykdom i Norge.⁷ Tallet forventes å stige som følge av at vi lever lenger enn før, og hvert år vil ca. 10 000 nye personer utvikle demenssykdommer.

Personer kan også ønske å velge bort digitale betalingstjenester. For eksempel kan personer som opplever negativ sosial kontroll ha et behov for at legitime transaksjoner ikke kan spores til dem. Det er også personer som ønsker å unngå digitale betalinger fordi de er bekymret for sikkerheten til egne data, eller er bekymret for å bli overvåket av for eksempel banker eller myndighetene. Selv om tilliten til norske banker og offentlige myndigheter i dag er høy i Norge, er det likevel enkelte som kan mangle tillit til disse aktørene, og som dermed i størst mulig grad ønsker å holde seg utenfor det digitale systemet.

¹ Forordning (EU) nr. 910/2014.

² Jf. Finans Norge utsteder noen banker, forutsatt vergesamtykke, BankID til unge mellom 13 og 15 år, mens andre har valgt å ikke utstede BankID til personer under 18 år.

³ Kompetanse Norge (2021). Befolkningens digitale kompetanse og deltakelse. Med et ekstra blikk på seniorer og ikke-sysselsatte.

⁴ Forbrukerrådet (2022). Utanforskap i forbrukermarkedene.

⁵ Forbrukerrådet (2022). Utanforskap i forbrukermarkedene.

⁶ Meld. St. 31 (2023–2024) *Perspektivmeldingen 2024*.

⁷ Nasjonalt senter for aldring og helse. Fakta om demens.

6.2 Kontanter og finansiell inkludering

Kontanter bidrar til finansiell inkludering ved å gi også dem som ikke har tilgang til eller ikke behersker elektroniske betalingsmåter, en mulighet til å betale for varer og tjenester på fysiske utsalgssteder og å gjennomføre person til person-betalinger. Dette kan være personer som mangler sikker identifikasjon, fast bostedsadresse eller som av andre grunner ikke får tilgang til grunnleggende banktjenester som bankkonto. Det kan også gjelde for personer som av ulike grunner ikke behersker, ønsker eller som har problemer med å bruke kort eller andre elektroniske alternativer, for eksempel personer med lav eller ingen digital kompetanse. Mange med lav digital kompetanse klarer imidlertid å bruke bankkort, selv om de kanskje ikke behersker alle former for full-digitale betalingsløsninger som Vipps, nettbank og mobilbank. Videre kan det også oppstå situasjoner hvor personer for en begrenset periode kan være avhengige av kontanter, for eksempel dersom man av ulike årsaker må sperre alle sine kort som følge av identitetstyveri, kortsvindel og lignende. Kontanter er imidlertid lite egnet for betalinger til det offentlige som skatt og kommunale avgifter, og heller ikke egnet til betaling av en rekke type regninger til bedrifter som ikke møter kundene på et fysisk utsalgssted (telefon, forsikring og lignende). Det er også viktig å peke på at tilgangen til kontanter i stor grad er avhengig av at man har en bankkonto, og gjerne også at man kan bruke et bankkort, for eksempel for å ta ut penger i minibank eller i butikk via i Kontant-tjenester i Butikk-løsningen.

6.3 Eksisterende tiltak og pågående arbeid

6.3.1 Finansiell inkludering i betalingsmarkedet

Digitaliseringen og fremvekst av nytt regelverk har gitt behov for å gjennomføre tiltak på betalingsområdet, både blant myndighetene og i bransjen, for å avbøte konsekvensene for finansiell inkludering. Noen relevante initiativer er:

Veiledning til hvitvaskingsregelverket

Finanstilsynet har gitt ut flere veiledere som skal bistå foretakene i hvordan hvitvaskingsregelverket skal forstås. Herunder er det gitt veiledning for de deler av regelverket som skal bidra til å forhindre finansiell ekskludering.¹ I veilederen

viser Finanstilsynet blant annet til at hvitvaskingsregelverket åpner for forenklede kundetiltak i de situasjoner hvor et kundeforhold representerer en lav risiko, og at begrensede finansielle produkter eller tjenester som gis til visse kundegrupper med formål å fremme finansiell inkludering er nevnt i hvitvaskingsforskriften som en type produkt som kan gi en indikasjon på lav risiko for hvitvasking og terrorfinansiering.

Bransjenorm for finansiell inkludering

Finans Norge lanserte i 2022 en bransjenorm for finansiell inkludering som skal ivareta alle bankkunder som ikke er digitale.² Bransjenormen er kort og prinsippbasert, og den suppleres av et rundskriv for Finans Norges medlemmer.

Norske banker forplikter seg i bransjenormen til å tilgjengeliggjøre analoge tjenester, tilby rådgivning og veiledning, sørge for lett tilgjengelig informasjon til kunder og pårørende, gjøre det enkelt å opprette såkalte disposisjonsfullmakter og ha retningslinjer og rutiner for kundebehandling og som sikrer at bransjenormen følges.

Løsninger for utbetalinger til personer som ikke har bankkonto

Betalingskortet og Kontantkortet er løsninger som forvaltes av Direktoratet for økonomistyring (DFØ) på vegne av staten, til bruk av personer registrert i folkeregisteret og bosatt i Norge som skal få utbetalinger fra staten, men som ikke har en bankkonto. Disse løsningene kan kun brukes av statlige virksomheter, eksempelvis NAV, Skatteetaten, Husbanken eller HELFO. Hvitvaskingsforskriften åpner for unntak fra visse kundetiltak ved produkter knyttet til offentlige ytelser, som Betalingskortet og Kontantkortet fra DFØ.

Nye regler om rett til å betale med kontanter

Stortinget vedtok 4. juni 2024 nye regler i finansavtaleloven § 2-1 som klargjør hvor langt forbrukers rett til å betale med kontanter strekker seg. De nye reglene trådte i kraft 1. oktober 2024, og innebærer at en forbruker skal tilbys å betale med kontanter i salgsløkalder der en næringsdrivende på fast basis selger varer eller tjenester til forbrukere, hvis det kan betales for varen eller tjenesten i eller i umiddelbar tilknytning til salgs-

¹ Finanstilsynet (2022). Veileder til hvitvaskingsloven. Rundskriv 4/2022.

² Finans Norge (2022). Bransjenorm finansiell inkludering.

Boks 6.2 Ulike former for fullmakter og vergemål

En *disposisjonsfullmakt* lar eieren av en bankkonto bestemme at andre kan ha tilgang til og betale regninger fra kontoen. Dette er en løsning som bankene tilbyr, og tilbudet av enkle løsninger for disposisjonsfullmakt inngår som ett av kravene i bransjenormen for finansiell inkludering. En disposisjonsfullmakt kan bare benyttes så lenge kontoeier er avtalekompetent. Disponenten må være kunde av samme bank som kontoeier har kontoen sin i.

Dersom noen på grunn av demenssykdom eller annen alvorlig sykdom ikke lenger kan ivareta sine interesser finnes det andre verktøy for å sikre at disse får hjelp i ordnede rammer.

Vanlig vergemål er en frivillig ordning for personer som har en sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne som gjør at de trenger hjelp til å ivareta økonomien eller rettighetene sine. Statsforvalteren beslutter om det kan opprettes vergemål.

Vergemål med fratakelse av rettslig handleevne er en form for vergemål som ikke er frivillig, men som besluttes av rettsvesenet dersom personens økonomi eller personlige forhold kan bli vesentlig skadet fordi han eller hun på grunn av skade, sykdom eller nedsatt funksjonsevne

ikke kan ta hånd om sine interesser. Denne typen vergemål innebærer at personens rett til å bestemme over sin økonomi og rettigheter blir begrenset.

Fremtidsfullmakt er et alternativ til vergemål. Med en fremtidsfullmakt gis én (eller flere) fullmakt til å representere fullmakts giveren ved kognitive utfordringer som følge av demenssykdommer og lignende, hvor fullmakts giveren ikke er i stand til å ivareta sine interesser. Fullmakten kan omfatte både økonomiske og personlige forhold, og det er den som er gitt fullmakt som avgjør når fullmakten trer i kraft. Når en fremtidsfullmakt er trådt i kraft, kan den som har fått fullmakten velge å sende den til statsforvalteren for å få den stadfestet. En søknad om stadfestelse krever legeerklæring. Banker krever gjerne at fremtidsfullmakten er stadfestet av statsforvalteren for at den skal kunne gjøres gjeldende overfor banken. En stadfestet fremtidsfullmakt kan dermed hindre at en person blir finansielt ekskludert.

De nærmere reglene om fremtidsfullmakt og vergemål finnes i vergemålsloven.

Kilder: Vergemal.no, Sivilrett.no, Finans Norge.

lokale. Reglene inneholder en beløpsgrense på 20 000 kroner og gir unntak for salg av varer fra automater, salg i ubetjente salgslokaler og salg i lokaler som bare en begrenset krets av personer har adgang til. Det er gitt hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift for betaling ved persontransporttjenester. De nye reglene er nærmere omtalt i kapittel 9.

6.3.2 Andre prosesser

Digitalisering og inkluderingsutfordringer gjør seg gjeldende på mange samfunnsområder, ikke kun betalinger. Myndighetene har iverksatt en rekke prosesser som har mål om å forbedre digital deltakelse og inkludering i befolkningen, blant annet:

Strategi: Digital hele livet og Handlingsplan for auka inkludering i eit digitalt samfunn

I 2021 kom regjeringen med en nasjonal strategi for økt digital deltakelse og kompetanse i befolk-

ningen. Målet med strategien er å motvirke digitalt utenforskap og sikre at alle innbyggere som ønsker det, kan få mulighet til å heve sin kompetanse slik at de kan bruke digitale verktøy og tjenester.

I strategien legger regjeringen frem tiltak som skal bidra til å øke digital deltakelse og kompetanse i befolkningen. Eksempler er tiltak for å bedre nettilgangen og tilgjengeligheten til IKT-utstyr, opplæringstiltak i samarbeid med frivillig sektor og næringslivet for å bedre den digitale kompetansen, øke brukervennligheten blant annet ved å håndheve regelverket om universell utforming av IKT og gjennomføre opplysningskampanjer for å øke innbyggernes kunnskap om digital sikkerhet.

Strategien er blant annet fulgt opp gjennom «Handlingsplan for auka inkludering i eit digitalt samfunn», som inneholder tiltak for perioden 2023 til 2026. Blant tiltakene er å styrke innsatsen rettet mot opplæring av eldre som gjøres av organisasjoner og herunder jobbe for at flest mulig kom-

muner har et veiledningstilbud til innbyggerne innen utgangen av 2025. I tillegg skal det arbeides for at leverandører av digitale tjenester har kundeservice som er tilgjengelig for alle, øke kjennskapen til oversikt over tilbud for brukere med redusert funksjonsevne og særskilte behov, og etablere flere ordninger for ombruk av IKT-utstyr. Som et ledd i å følge opp handlingsplanen er det etablert et samarbeidsforum for digital inkludering der blant annet Finans Norge deltar. Forumet møtes to ganger i året, og formålet er økt samhandling og koordinering av offentlige, frivillige og private virksomheters arbeid med digital inkludering.³

Nasjonal strategi for eID i offentlig sektor

Kommunal- og distriktsdepartementet la 24. april 2023 frem en nasjonal strategi for eID i offentlig sektor. Strategien har blant annet som mål at alle som har behov, skal få tilgang til en sikker og brukervennlig digital identitet. Det skal også utredes hvordan man kan lage sikre og brukervennlige digitale fullmaktløsninger, og hvordan personer uten tilgang til fødsels- eller d-nummer kan få eID.

Departementet viser i strategien til at det tas sikte på å vurdere å realisere en eID på sikkerhetsnivå høyt i offentlig regi, og at løsningen kan være både et supplement til privat utstedte eIDer (som BankID) og et alternativ for de som ikke har eID på høyeste sikkerhetsnivå fra før. Det skal også utredes i hvilken grad det kan pålegges markedsaktørene å utstede til flere grupper i tråd med kontraheringsplikten og diskrimineringsforbudet. Det tas sikte på at alle folkeregistrerte personer hvor det foreligger en entydig tilknytning til deres fødsels- eller d-nummer skal ha mulighet til å skaffe seg en eID på sikkerhetsnivå høyt. eID på nivå høyt bør være tilgjengelig for så mange som mulig, og skal være universelt utformet i henhold til gjeldende regler. Departementet viser til at det antakelig vil være behov for lovfesting dersom en eID i offentlig regi skal kunne tas i bruk også for innlogging til private brukersteder.

Nærtjenestesenter

Regjeringen har lansert et pilotprosjekt for utvikling av nærtjenestesenter. Pilotene skal prøve ut ulike former for samlokalisering av statlige og kommunale publikumstjenester, for å bedre til-

gang til statlige tjenester i områder med lange avstander. Et av formålene med prosjektet er å teste ulike måter å styrke den digitale kompetansen på. Dette gjelder både den grunnleggende digitale kompetansen, og kompetanse til å bruke statlige tjenester digitalt, fra for eksempel Skatteetaten og NAV. Ni kommuner er valgt ut til å delta i prosjektet, som skal gå over tre år, fra 2023 til 2026.

Ulike tilskuddsordninger som skal bidra til digital kompetanse

Det er opprettet ulike tilskuddsordninger til tiltak knyttet til digital kompetanse i befolkningen. Ifølge Handlingsplan for digital inkludering har tilskuddene de siste årene vært innrettet mot kommunene, med sikte på å bidra til etablering av lokale lavterskeltilbud, og mer enn 100 kommuner har mottatt støtte for å etablere et såkalt «Digi-hjelpen»-tilbud. Dette er et lavterskel veiledningstilbud for personer med liten eller ingen digital kompetanse. Myndighetene har også i mange år bidratt med driftsstøtte til den frivillige organisasjonen Seniornett Norge, som driver opplæring av eldre over 65 år som mangler grunnleggende digitale ferdigheter. Seniornett Norge har over 200 lokalforeninger over hele landet.

6.4 Utvalgets vurderinger

6.4.1 Samfunnet må sikre at færre enn i dag faller utenfor

Utvalget mener at samfunnets utgangspunkt bør være at problemer med å få gjennomført betalinger ikke skal være det som forhindrer personer fra å delta i samfunnet. Samtidig kan hensyn som kriminalitetsbekjempelse og kostnader gjøre det krevende å sikre at ingen noen gang faller utenfor. Målsettingen bør likevel være at dette skal gjelde så få som mulig, og færre enn i dag.

Betalinger foregår i all hovedsak digitalt, og utvalget mener derfor at det å gi flere tilgang til de digitale løsningene bør være et hovedmål for de som i utgangspunktet kan mestre det digitale. Utvalget mener at dette vil være mer effektivt og bidra til større grad av finansiell inkludering enn å kun fokusere på analoge løsninger som kontanter. Samtidig mener utvalget at kontanter også har en funksjon i dag.

Det er ulike årsaker til at personer opplever finansiell ekskludering og digitalt utenforskap. For noen består utfordringen først og fremst i at de ikke får tilgang til de digitale tjenestene, eller

³ Digdir. Samarbeidsforum for digital inkludering.

at de digitale tjenestene er utformet på en ikke-inkluderende måte. Andre kan oppleve å ikke mestre de digitale tjenestene, eller ha behov for hjelp. Det finnes ikke en løsning som vil fungere for alle som i dag faller utenfor, og utvalget foreslår derfor en rekke ulike tiltak med mål om å gi større grad av finansiell inkludering for ulike grupper.

6.4.2 Flere bør få tilgang til digitale betalingstjenester

Utvalget mener at det kan være legitime årsaker til å avvise enkelte bankkunder, og at denne adgangen er viktig for å forebygge hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet. Utvalget mener samtidig at konsekvensene av å bli nektet grunnleggende banktjenester er store for de det gjelder, og at det bør legges til rette for at flere kan få tilgang til å betale digitalt.

En hovedutfordring for tilgang til grunnleggende betalingstjenester er, slik utvalget forstår det, kravene i hvitvaskingsloven om kundetiltak som identifisering og kundekontroll. Kontraheringsplikten, som følger av finansavtaleloven § 4-1, skal i utgangspunktet sikre at banker ikke avviser kunder uten saklig grunn, og det er gjort et viktig arbeid fra tilsynsmyndighetene for å presisere blant annet hva som kan anses som gyldig legitimasjon etter hvitvaskingsregelverket, og hva som ikke kan anses som saklig grunn, som for eksempel at oppfølgingen av noen kunder vil kreve mer ressurser for å være i tråd med hvitvaskingsregelverket.

Samtidig som den enkelte bank skal oppfylle kontraheringsplikten og ha et bevisst og begrunnet forhold til egen risiko, anerkjenner utvalget at hvitvaskingsregelverket er omfattende og kan være krevende å følge opp. Et ønske om å være på «den sikre siden» i flere ledd kan føre til at man i sum har en for restriktiv praksis. Videre kan det for eksempel være vanskelig for bankansatte å vurdere ulike former for ID, ta beslutninger om risikoen er akseptabel, og vurdere hvilke begrensninger på bruken av banktjenester som i tilstrekkelig grad vil ivareta regelverkets krav til kundetiltak, særlig sett i lys av sanksjonsmulighetene som ligger i regelverket ved brudd.

Hensynet til kriminalitetsbekjempelse må balanseres mot hensynet til finansiell inkludering. Utvalget mener at det er mulig å sikre flere tilgang til banktjenestene de trenger, uten å gå på utilbørlig bekostning av behovet for effektiv kriminalitetsbekjempelse, og at både næringen og myndighetene har en rolle å spille.

Utvalget anbefaler derfor at myndighetene og næringen i samarbeid lager et rammeverk for basis banktjenester som kan gis til de som i dag ikke får tilgang til bankkonto på grunn av utfordringer for den enkelte bank med å vurdere og bekrefte ID-dokumenter. Funksjonaliteten bør være slik at man kan motta innenlandske innbetalinger som lønn og offentlige stønader, og at man kan betale for varer og tjenester opp til et visst beløp med både debetkort og faktura i nettbank. Beløpsgrenser og andre grenser bør settes slik at konsekvensene ved eventuell hvitvasking er svært lave.

Utvalget mener at myndighetene, innenfor rammen av EØS-forpliktelser, bør gi unntak fra plikten til å foreta enkelte kundetiltak i hvitvaskingsregelverket som krav til gyldig ID, når bankene tilbyr basis banktjenester. Det bør være tilstrekkelig at personens identitet kan sannsynliggjøres for å få basis banktjenester.

I hvitvaskingsforskriften fremgår det at begrensede finansielle produkter eller tjenester som gis til visse kundegrupper for å fremme finansiell inkludering, og produkter hvor risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering styres av andre faktorer, som beløpsgrenser, kan indikere at risikoen for hvitvasking er lav. Etter utvalgets syn vil det å eksplisitt slå fast at det kan gis unntak fra for eksempel krav om gyldig ID for slike helt enkle banktjenester, innebære så lave konsekvenser ved eventuell hvitvasking at de kan aksepteres. Samtidig vil det bidra til at flere som bør, får tilgang til et minstenivå av banktjenester, uten at det innebærer at kravene som stilles for å motvirke hvitvasking og terrorfinansiering i realiteten reduseres. Et slikt tiltak kan også gjøre at det for noen blir enklere å delta i den legale økonomien enn de ellers ville hatt mulighet til.

I tillegg mener utvalget at det er behov for enklere og tydeligere veiledning til hvitvaskingsregelverket og til handlingsrommet som allerede ligger i reglene rettet mot å bidra til finansiell inkludering. Utvalget anbefaler derfor at myndighetene og næringen i samarbeid utarbeider enklere og tydeligere veiledere som i større grad enn i dag kan hjelpe den enkelte bankansatt å gjøre vurderingene som hvitvaskingsregelverket krever. Veiledningen bør i større grad enn i dag være tydelig på hva som er akseptabel risiko, og dermed gjøre det enklere for bankene å sikre at de oppfyller kontraheringsplikten i finansavtaleloven.

Når dette er gjennomført, mener utvalget at det bør påses at handlingsrommet i regelverket følges opp i praksis, for eksempel ved at relevante

tilsynsmyndigheter vurderer behovet for å følge opp etterlevelsen av kontraheringsplikten.

Et alternativt tiltak er å gi flere aktører mulighet til å ta i bruk det offentlige løsninger for utbetaling til personer som ikke har bankkonto i dag. DFØs Betalingskortet og Kontantkortet kan i dag benyttes av offentlige myndigheter eller andre som på oppdrag og på vegne av offentlig myndighet utbetaler ytelser fra det offentlige. Dersom anbefalingene over ikke gjennomføres, mener utvalget at myndighetene bør vurdere å åpne for at flere kan ta i bruk Betalingskortet eller Kontantkortet.

6.4.3 Utfordringer med eID og tilgang til betalingstjenester må løses

Digitalisering av betalingstjenester har medført et økt potensial for svindel og gitt opphav til løsninger for elektronisk autentisering for å motvirke dette. I Norge var bankene tidlig ute med å utvikle en elektronisk løsning for identifisering og autentisering med BankID. BankID er blitt en mye brukt løsning, inkludert for pålogging til offentlige tjenester, og er per i dag den eneste tilgjengelige eIDen på sikkerhetsnivå «høyt» som er gratis for forbrukeren, da banken utsteder BankID til kunden slik at kunden kan samhandle digitalt med banken. Det finnes andre private eIDer som er på nivå «høyt». Disse er mindre kjente og kostnaden for IDen belastes forbrukeren. Dette medvirker til at BankID har en dominerende posisjon i Norge.

Utbredelsen av BankID som påloggingsløsning for offentlige tjenester gjør at BankID i praksis er en samfunnskritisk tjeneste. Utvalget mener at det i utgangspunktet er positivt at gode private løsninger, som BankID, også kommer til nytte på andre samfunnsområder. For de aller fleste har utbredelsen av BankID medført lettere og mer effektiv tilgang til både betalingstjenester og offentlige tjenester. Samtidig er det en utfordring at bankene står ansvarlige for hvem som kan få tilgang til BankID, og som også kan trekke den tilbake, når det ikke finnes et offentlig alternativ. Utvalgets mandat er trygge og enkle betalinger for alle, og utvalget går derfor ikke nærmere inn i problemstillingen om tilgang til offentlige tjenester, men viser til arbeidet med å etablere en offentlig eID på sikkerhetsnivå «høyt», og mener det er viktig at dette arbeidet gis høy prioritet.

BankID er ikke en forutsetning for å få og håndtere et kundeforhold i en bank, og regnes ikke som en grunnleggende banktjeneste. Samtidig får forbrukerne for eksempel ikke tilgang til

Vipps uten BankID, og BankID er også svært utbredt som løsning for å oppfylle krav om såkalt «sterk kundeautentisering»⁴ ved betaling med kort i forbindelse med handel på internett.

BankID har betydelig funksjonalitet og er ikke bare en digital ID, men også en digital signatur. Dette innebærer at man ved hjelp av sin BankID utstedt av en bank kan signere på låneopptak i en annen bank. Det er i dag den enkelte bank som har ansvaret for å utstede BankID, og som bærer hoveddelen av den økonomiske risikoen dersom en BankID utstedt av dem benyttes til svindel. Utvalget har merket seg en rekke medieoppslag om personer som har mistet tilgang eller ikke får tilgang til BankID, blant annet som følge av at de ikke har norsk personnummer, eller har redusert funksjonsevne. Per i dag betyr det at disse for eksempel ikke får tilgang til Vipps, og kan ha problemer med å handle enkelte produkter på nett. For de det gjelder innebærer dette en stor belastning.

Det er etter utvalgets vurdering ikke urimelig at bankene stiller strenge krav til identifisering og til riktig bruk av BankID. Samtidig er det en utfordring når det ikke finnes et alternativ.

I tilfeller der banken stenger noens BankID, for eksempel på grunn av mistanke om at den blir delt eller om at personen BankID-en tilhører ikke lenger er i stand til å operere den på selvstendig grunnlag, bør personen følges opp og få informasjon om klageadgang og hvilke alternativer personen kan benytte i stedet. Utvalget vil oppfordre bankene til å utarbeide felles standarder for kommunikasjon i disse tilfellene.

Utvalget anbefaler videre at finansnæringen vurderer om man i større grad enn i dag kan differensiere kravene til identifisering ved bruk av ulike betalingstjenester, og også om det er mulig både teknisk og innenfor regelverket å utvikle en enklere BankID som har mindre funksjonalitet og tilsvarende lavere krav.

Store deler av befolkningen i Norge bruker Vipps, og utvalget viser til at denne tjenesten i stor grad har erstattet bruk av kontanter for person til person-betalinger.⁵ Vipps har med det fått en viktig samfunnsrolle, og det kan etter utvalgets syn

⁴ Sterk kundeautentisering betyr at kortholder i løpet av transaksjonen må identifisere seg ved hjelp av to av tre elementer: Noe man har (for eksempel kort, kodebrikke, telefon), noe man er (for eksempel ansiktsgjenkjenning eller fingeravtrykk) eller noe du vet (for eksempel pinkode eller passord). Formålet er å redusere svindel ved kjøp på nett.

⁵ Ifølge Vipps' nettsider er det 4,5 millioner personer som bruker Vipps i andre kvartal 2024.

argumenteres for at særlig person til person-betalinger i Vipps er en grunnleggende banktjeneste.

I lys av dette mener utvalget det er uheldig at Vipps kun aksepterer BankID for å bekrefte en brukers identitet. Utvalget vil derfor oppfordre Vipps til å vurdere å akseptere også andre former for eID som er på tilstrekkelig høyt sikkerhetsnivå.

Utvalget legger til grunn at når myndighetene har etablert en offentlig eID på sikkerhetsnivå «høyt», vil denne kunne benyttes også for betalingstjenester.

6.4.4 Betalingsløsninger og -tjenester må være universelt utformet

Utvalget mener at det ligger et stort potensial i digitalisering, innovasjon og utvikling av nye løsninger for å øke tilgjengeligheten for personer med behov for tilrettelegging, også innenfor betalinger. For eksempel har muligheten til å «tæppe» kortet gjort det enklere å betale for personer som har utfordringer med å sette inn kortet i kortautomaten eller taste PIN-kode. Samtidig kan nye løsninger også skape nye barrierer dersom universell utforming ikke er del av designfasen. Blant annet har Blindforbundet i møte med utvalget pekt på at betalingsterminaler med berørings-skjerm i stedet for fysiske knapper er vanskeligere å bruke for blinde og svaksynte.

Betalingsautomater skal, som den klare hovedregel, være universelt utformet. Dette fremgår av forskrift om universell utforming av IKT. Tilsynet for universell utforming av IKT (Uu-tilsynet) i Digitaliseringsdirektoratet har ansvar for å følge opp forskriften. Utvalget er kjent med at det pågår et arbeid for å oppdatere forskriften. I tillegg pågår det en prosess for å ta inn EUs tilgjengelighetsdirektiv⁶, som stiller krav om at produsenter, autoriserte representanter, importører og distributører av produkter, samt tjenestetilbydere, skal sørge for at produkter og tjenester som omfattes av direktivet, følger tilgjengelighetskravene. Dette vil blant annet gjelde enkelte selvbetjeningsterminaler, som betalingsterminaler, minibanker, billettautomater mv., og banktjenester.

Utvalget mener at det er positivt at regelverket oppdateres og tydeliggjøres, og mener at dette er et arbeid som bør prioriteres høyt. Utvalget vil også peke på at det er viktig med oppmerksomhet rundt universell utforming når betalingsløsninger og -tjenester utformes. Så langt som mulig bør til-

gjengelighet og inkludering være del av designfasen både når nye betalingsløsninger og -tjenester utformes og når eksisterende løsninger og tjenester videreutvikles. I tillegg bør brukersteder være oppmerksomme på utfordringen og ta valg som sikrer tilgjengelighet og inkludering.

6.4.5 De ikke-digitale må ivaretas

Blant de som er ikke-digitale finner man særlig eldre, og finansiell inkludering av de ikke-digitale er dermed en forutsetning for ambisjonen om at en voksende befolkning i høy alder skal være selvhjulpne lengst mulig. Også andre grupper kan være helt eller delvis ikke-digitale, for eksempel på grunn av helserelevante utfordringer eller fordi de mangler tilgang til nødvendige tjenester eller utstyr. Bankene har en sentral rolle i å bidra til finansiell inkludering, og gjør en viktig innsats for å inkludere helt eller delvis ikke-digitale kunder. Hos enkelte banker kan personer også oppsøke kundebehandlere i skranke, eller til og med få hjemmebesøk av en bankrådgiver, og få bistand til digitale betalinger. Dette er imidlertid et tilbud som det er opp til bankene selv å vurdere om de skal ha. Pårørende ved hjelp av fullmakter er også viktige ressurser for personer som har utfordringer med å betale digitalt.

I 2022 vedtok Finans Norge «Bransjenorm finansiell inkludering», som er en minstestandard for bankenes oppfølging av ikke-digitale kunder. Bransjenormen krever at bankene skal ha et tilbud til kunder som gjør det mulig å få kontoinformasjon, betale regninger og overføre penger uten hjelp av digitale løsninger. Videre skal bankene blant annet tilby rådgivning og sørge for lett tilgjengelig og tilrettelagt informasjon for ikke-digitale kunder og pårørende, og tilby veiledning i bankens digitale løsninger. Bankene skal også sørge for at det er enkelt å opprette en disposisjonsfullmakt og gi informasjon om dette.

Etableringen av Bransjenorm finansiell inkludering, som alle Finans Norges medlemmer har sluttet seg til, er etter utvalgets syn en viktig anerkjennelse av at det eksisterer noen kunder som ikke er eller kommer til å bli digitale. Utvalget mener at føringene som ligger i bransjenormen går langt i å sikre at ikke-digitale kan benytte viktige banktjenester. Utvalget mener det er positivt at bransjen selv finner sammen og lager denne typen regler. Dette reduserer i utgangspunktet behovet for detaljregulering fra myndighetene. Utvalget mener at det er viktig at bankene fortsetter å følge opp bransjenormen på en god måte, for å ivareta sitt samfunnsansvar også overfor sine

⁶ Direktiv 2019/882 EU.

kunder som er ikke-digitale. Utvalget vil også peke på at det er viktig at bransjenormen revideres i takt med at samfunnet endrer seg, slik at dette også i fremtiden er et verktøy for å bidra til finansiell inkludering.

Det er utvalgets inntrykk at det varierer mellom bankene hvor enkelt det er å finne frem til informasjon om hvordan man kan benytte seg av de analoge tjenestene. Det er viktig både for de som synes det digitale er krevende og for deres pårørende, at de analoge mulighetene som tilbys av banken gjøres godt kjent. Et enkelt tiltak kan være at det i bransjenormen presiseres at informasjon om bankens tilbud til ikke-digitale kunder er samlet og lett tilgjengelig både for de ikke-digitale og for pårørende.

Disposisjonsfullmakt er en god løsning dersom man etter hvert trenger hjelp til å håndtere den digitale bankhverdagen, og det er positivt at bankene har etablert løsninger for dette. Disposisjonsfullmaktsløsninger som er gode og enkle å opprette, er viktig for å unngå at personer for eksempel låner bort sin påloggings-ID, herunder BankID. Disposisjonsfullmakten gjelder imidlertid kun så lenge den som har gitt fullmakten er avtalekompetent, og må erstattes med en fremtidsfullmakt som trer i kraft, eller vergemål, dersom man ikke lenger er i stand til å ivareta seg selv. Utvalget går nærmere inn på dette i neste punkt.

Mange som er helt eller delvis ikke-digitale, oppgir manglende interesse eller frykt for å gjøre feil som årsaker til at de ikke betaler varer eller tjenester digitalt. Dette tilsier at det kan være mye å hente på å tilby opplæring i de digitale tjenestene.

Utvalget har vurdert om det offentlige bør ta et større ansvar enn i dag for å bistå personer som er helt eller delvis ikke-digitale. Som vist til i avsnitt 6.3.2 finnes det en rekke initiativer på myndighetsnivå som skal bidra til digital inkludering og kompetanse, og utvalget mener at dette også kan bidra til inkludering på betalingsområdet. Eksempelvis kan de såkalte nærtjenestesentrene, som noen kommuner har en pilot på nå, potensielt ha en rolle i opplæring i digitale tjenester, herunder digitale betalinger. Også ideelle aktører, som Seniornett, gjør en viktig innsats for å bistå personer som trenger litt hjelp til det digitale.

Som omtalt i kapittel 3.3.3 kunne man tidligere gjennomføre enkle banktjenester gjennom Posten og post i butikk. Dette tilbudet opphørte imidlertid høsten 2020, blant annet som følge av lav bruk og høye kostnader. Utvalget har diskutert om det bør gjenopprettes et offentlig drevet tilbud for å

bistå personer med å gjennomføre digitale betalinger, men har kommet til at nytteverdien av dette vil være begrenset, særlig i lys av bankenes arbeid med å inkludere ikke-digitale gjennom kravene som stilles i bransjenormen. Det er også krevende å se for seg hvilken form et slikt offentlig tilbud skulle hatt for å sikre tilstrekkelig utbredelse og at personvernet samtidig ivaretas på en god måte.

6.4.6 Personer som ikke håndterer betalinger, må ivaretas på en god måte

Det er ønskelig å sikre at så mange som mulig har tilgang til det digitale betalingssystemet, eller har analoge alternativer som gjør dem i stand til å håndtere sine betalinger. Samtidig er det noen som av ulike årsaker ikke kan og ikke bør ha ansvar for å gjøre dette selv. Noen har kognitive utfordringer som gjør at de kan ha store problemer med å håndtere en digital ID, nettbank og et bankkort med PIN-kode. For eksempel kan dette gjelde personer med demenssykdom. Disse har behov for bistand til å gjennomføre betalinger, men kan også være sårbare for blant annet svindel. Derfor er det viktig at hjelp foregår i ryddige former, gjennom fullmaktsløsninger eller vergeordninger.

En fremtidsfullmakt gir mulighet til å selv velge hvem som skal ivareta ens interesser, og herunder sørge for nødvendige betalinger på vegne av fullmaktshaver, dersom man på et tidspunkt ikke lenger er i stand til å ivareta dem selv. For mange vil dette kunne være et godt alternativ til vergemål.

I lys av at tallet på personer med demenssykdom forventes å stige, mener utvalget det er viktig at slike løsninger er godt kjent, enkelt å opprette på riktig måte og mulig å kontrollere slik at misbruk unngås. Myndighetene bør derfor etter utvalgets syn se på mulighetene for ytterligere forbedringer av ordningen, og er kjent med at ordningen med fremtidsfullmakter blant annet var gjenstand for en kartlegging i 2019 der flere forbedringsforslag ble løftet frem.⁷ Blant annet mener utvalget det bør være mulig å opprette en fremtidsfullmakt digitalt. Det bør også vurderes om det i dag gis god nok informasjon om hva en fremtidsfullmakt bør inneholde. Det er i tillegg viktig med enhetlig praksis og god informasjon om hva ulike aktører krever for å godta en full-

⁷ Kvisberg, Torunn E. og Lund, Marit Veia (2019). Kartlegging og utredning av ordningen med fremtidsfullmakter. Rapport til Statens Sivilrettsforvaltning 16. august 2019.

makt. I dag registreres ikke fremtidsfullmakter noe sted i offentlig regi før de eventuelt stadfestes, men utvalget mener at det kan være hensiktsmessig med et offentlig register over fremtidsfullmakter. Som omtalt i kartleggingen fra 2019 har man i Danmark en slik løsning, og myndighetene bør vurdere om dette også bør introduseres i Norge. En fullmaktsløsning for BankID kunne også bidra til å gjøre det enklere for pårørende å bistå sine nærmeste.

I tillegg til gode fullmaktsløsninger, mener utvalget at det ligger et stort inkluderingspotensial i teknologi og innovasjon. Man kan for eksempel se for seg løsninger som gir mulighet til å ha en fysisk gjenstand (et kort, et armbånd, en ring eller lignende) som man kan betale digitalt med på brukersteder uten at man må taste pinkode. En slik løsning kan innrettes på mange ulike måter, herunder med beløpsgrenser for å begrense risiko for svindel og misbruk. Utvalget mener at dette kan være et nyttig alternativ til kontanter for noen personer. Et småpengekort, som omtalt i boks 3.5 i kapittel 3.4.1, er en kortløsning som kan fungere på denne måten. Dette er et betalingsinstrument der pengene ligger på kortet og ikke på kundens bankkonto, som kan fylles på ved overførsel for eksempel fra bankkonto. Dermed kan man sikre at kortet ikke inneholder mer midler enn ønsket. Det er ingen forutsetning at et kort som fungerer på denne måten må være anonymt, det kan vel så gjerne være tilknyttet en konto. Utvalget mener at næringen bør vurdere å tilby denne typen kort innrettet med mål om å være et hjelpemiddel for personer som kan ha behov for å gjøre enkle betalinger i butikk, men som ikke bør eller kan håndtere et ordinært debet- eller kredittkort. I den grad det er begrensninger i regelverket som er til hinder for at et slikt kort kan tilbys, bør myndighetene vurdere å gjøre endringer som legger til rette for en slik løsning.

6.4.7 Kontanters rolle i finansiell inkludering

Kontanter er i dag nødvendig for å kunne gjennomføre betalinger for enkelte grupper, som personer med manglende digital kompetanse, nedsatt funksjonsevne, manglende rettslig handleevne, eller på grunn av manglende tilgang til bankkonto eller sikker identifikasjon. Det er også personer som av ulike årsaker har behov for å kunne betale uten å legge igjen digitale spor. Per i dag finnes det ikke alternative betalingsinstrumenter som fyller den funksjonen kontantene har knyttet til finansiell inkludering. Utvalget mener

derfor at kontanter fortsatt har en rolle i å sikre finansiell inkludering.

Utvalget mener at de nye lovreglene i finansavtaleloven, som gir en utstrakt rett til å betale med kontanter, i tilstrekkelig grad ivaretar hensyn til finansiell inkludering. Utvalget ser derfor ikke et behov for ytterligere tiltak knyttet til retten til å betale med kontanter for å ivareta finansiell inkludering. Utvalget mener at det ikke bør innføres en rett til å betale faktura med kontanter, herunder i bankfilial. Dette er et tiltak som har vært pekt på blant annet i forbindelse med høringen av nye lovregler om rett til å betale med kontanter. Etter utvalgets syn er det ikke et utstrakt problem i dag at personer ikke får betalt fakturaene sine fordi de ikke kan betale dem med kontanter. De viktigste tiltakene for å sikre at alle kan betale sine fakturaer, er å sørge for at så mange som bør og kan, får tilgang til de digitale betalingssystemene, at bankene tilbyr gode analoge løsninger som BrevGiro og veiledning i bruken av disse, og gode fullmaktsløsninger for de som trenger bistand.

6.5 Utvalgets anbefalinger

Utvalget har følgende hovedsynspunkter og anbefalinger:

- Problemer med å få gjennomført betalinger bør ikke være det som forhindrer personer fra å delta i samfunnet. Så langt som mulig bør finansiell inkludering skje gjennom tilgang til de digitale betalingstjenestene. Dette vil gi mer effektiv og større grad av inkludering.
- Utvalget mener at det er mulig å sikre flere tilgang til banktjenestene de trenger, uten å gå på utilbørlig bekostning av behovet for effektiv kriminalitetsbekjempelse, og at både næringen og myndighetene har en rolle å spille. Myndighetene og næringen bør i samarbeid lage et rammeverk for basis banktjenester. Basis banktjenester skal sikre at alle kan få tilgang til et minstenivå av banktjenester som man trenger for å fungere i samfunnet, og bør utstyres med beløpsgrenser og andre grenser slik at konsekvensene ved eventuell hvitvasking er svært lav. Myndighetene må også sikre at regelverket ikke medfører at brukergrupper blir ekskludert fra basis banktjenester for eksempel som følge av krav til gyldig ID. Myndighetene bør derfor gi unntak fra plikten til å foreta enkelte kundetiltak, som krav til gyldig ID, for basis banktjenester. Det bør for basis banktjenester være tilstrekkelig at personens identitet kan sannsynliggjøres.

- Myndighetene og næringen bør i samarbeid utarbeide tydeligere veiledere med et fokus på finansiell inkludering, som i større grad enn i dag er tydelige på hva som er akseptabel risiko og dermed gjør det enklere for bankene å sikre at de oppfyller kontraheringsplikten i finansavtaleloven. Når dette er gjennomført, bør det påses at handlingsrommet i regelverket følges opp i praksis, for eksempel ved at relevante tilsynsmyndigheter vurderer behovet for å følge opp etterlevelsen av kontraheringsplikten.
- Arbeidet med å etablere en offentlig eID på «høyt» sikkerhetsnivå bør prioriteres.
- Bankene oppfordres til å utarbeide felles standarder for oppfølging og informasjon om alternativer som kan benyttes i stedet, i tilfeller hvor kundene ikke oppfyller kravene til å få utstedt en BankID.
- Finansnæringen oppfordres til å vurdere om kravene til ID ved bruk av ulike betalings-tjenester kan differensieres i større grad enn i dag, og utforske muligheten for å lage en enklere BankID.
- Vipps oppfordres til å vurdere å akseptere andre eIDer i tillegg til BankID.
- Arbeidet med å oppdatere og tydeliggjøre regelverket for universell utforming av IKT bør prioriteres høyt. Så langt som mulig bør tilgjengelighet og inkludering være del av designfasen både når nye betalingsløsninger og -tjenester utformes og når eksisterende løsninger og tjenester videreutvikles. I tillegg bør brukersteder være oppmerksomme på utfordringen og ta valg som sikrer tilgjengelighet og inkludering.
- Bankene må fortsette å følge opp Bransjenorm Finansiell inkludering på en god måte og gi god informasjon til helt eller delvis ikke-digitale kunder. Bransjenormen bør revideres i takt med at samfunnet endrer seg, slik at dette også i fremtiden er et verktøy for å bidra til finansiell inkludering
- Hjelp til personer som ikke er i stand til å håndtere betalinger må foregå i ryddige former, gjennom fullmaktsløsninger eller vergeordninger. Fremtidsfullmakt er et godt tilbud, men myndighetene bør se på muligheten for ytterligere forbedring.
- Næringen bør vurdere å tilby løsninger for digital betaling, for eksempel i form av et «småpengekort», som kan fungere som hjelpemiddel og være et nyttig alternativ til kontanter for personer som kan ha behov for å gjøre enkle betalinger i butikk, men som ikke bør eller kan håndtere et ordinært debet- eller kredittkort. Småpengekortet må være så enkelt i bruk at de som ikke bør eller kan håndtere et ordinært debet- eller kredittkort kan håndtere småpengekortet. I den grad det er begrensninger i regelverket som er til hinder for at et slikt kort kan tilbys, bør myndighetene vurdere å gjøre endringer som legger til rette for en slik løsning.
- Kontanter har fortsatt en rolle i å sikre finansiell inkludering, og retten til kontant betaling er styrket gjennom nye regler i finansavtaleloven. Det er ikke behov for ytterligere tiltak for at kontanter kan ivareta sin rolle for finansiell inkludering fremover.

Kapittel 7

Beredskap

7.1 Innledning

Betalingsystemet har de senere årene blitt mer komplekst og preges blant annet av nye betalingsløsninger, nye aktører, lengre leverandørkjeder og økt digitalisering. Videre har et skjerpet geopolitisk trusselbilde, blant annet som følge av Russlands angrep på Ukraina og økt digital kriminalitet, bidratt til økt oppmerksomhet om faren for omfattende og vidtrekkende cyberhendelser, og viktigheten av digital robusthet og motstandsdyktighet innen finanssektoren. I kapittel 3.7 gis en detaljert beskrivelse av beredskapen i den norske finansielle infrastrukturen.

Sikkerhet og god beredskap er en grunnleggende forutsetning for et effektivt betalingssystem. På myndighetssiden vurderer Finanstilsynet og Norges Bank den finansielle infrastrukturen som robust, sikker og effektiv. Samtidig har begge institusjoner fremholdt at beredskapen i den finansielle infrastrukturen må styrkes. Utviklingen i betalingssystemets kompleksitet og den krevende geopolitiske situasjonen gjør sikkerhets- og beredskapsarbeidet både viktigere og mer utfordrende enn tidligere.

Finansdepartementet fastsatte i 2023 et mandat for en arbeidsgruppe som har fått i oppdrag å vurdere beredskapen i det elektroniske betalingssystemet. Arbeidsgruppen skal blant annet kartlegge funksjonalitet og risiko i betalingssystemet, og vurdere behovet for tiltak som kan gi økt trygghet for at betalinger kan gjennomføres elektronisk i ulike scenarier. Arbeidsgruppen blir ledet av Norges Bank og har medlemmer fra Finansdepartementet, Finanstilsynet og finansnæringen. Arbeidet ventes ferdigstilt i starten av 2025.

Totalberedskapskommisjonen ble oppnevnt for å vurdere hvordan de samlede beredskapsressursene kan benyttes best mulig, og la i juni 2023 frem NOU 2023: 17 *Nå er det alvor – Rustet for en usikker fremtid*. For finansielle tjenester pekte kommisjonen blant annet på viktigheten av å planlegge for de sjeldne krisescenariene, som at den elektroniske infrastrukturen blir utilgjengelig

over lengre tid, og at man må gå over til alternative løsninger. Kommisjonen anbefalte å klargjøre hensiktsmessig beredskap for forstyrrelser i eller bortfall av betalingssystemene, inkludert kontantberedskap og andre betalingsløsninger.

7.2 Utvalgets vurderinger

Visjonen om trygge og enkle betalinger for alle gjelder ikke minst i ekstraordinære situasjoner. I tråd med dette mener utvalget det bør være en overordnet ambisjon at det ikke er manglende mulighet for betaling som skal være den begrensende faktoren i en krisesituasjon. De norske beredskapsløsningene for betalinger er i hovedsak effektive, men utvalget mener det er behov for enkelte forbedringer og har identifisert noen tiltak som kan bidra til bedre betalingsberedskap.

I en alvorlig krisesituasjon mener utvalget det er spesielt viktig at innbyggerne har mulighet til å betale for nødvendighetsvarer, som dagligvarer, medisiner og drivstoff. Betalingsberedskapen for denne type varer må derfor være særlig robust. Utvalget understreker samtidig at beredskap for betaling av ikke-nødvendighetsvarer også er viktig. Det kan være av stor betydning at samfunnet i størst mulig grad evner å opprettholde innbyggernes dagligliv i en alvorlig krisesituasjon.

Utvalget har i sine vurderinger fokusert på de kunderettede delene av betalingsinfrastrukturen. Arbeidet utfyller i så måte den tidligere nevnte arbeidsgruppen som skal vurdere beredskapen i det elektroniske betalingssystemet. Arbeidsgruppen gjør vurderinger også av underliggende deler av infrastrukturen, som systemer for avregning og oppgjør mellom banker.

7.2.1 Alvorlige kriser kan kreve at myndighetene påtar seg risiko

Hver enkelt aktør i finansiell sektor har selv ansvaret for å sørge for akseptabel risiko i egen virksomhet, og å dekke kostnadene forbundet

med dette. Dette omfatter blant annet ansvaret for sikre, stabile driftsløsninger og gode reserve- og beredskapsløsninger. Sikre enkeltsystemer og gode kontinuitets- og beredskapsløsninger for håndtering av avbrudd og feil, er førstelinjeforsvaret i betalingsberedskapen.

Det er naturlig at de enkelte systemeierne har hovedansvar for å håndtere også mer langvarige avbrudd og hendelser. I slike situasjoner kan det være nødvendig å ta i bruk reserveløsninger som er frakoblet de ordinære betalingssystemene. Det kan innebære at banker ikke får kontrollert om betalere har dekning for varekjøp, mens butikker ikke kan få oppgjør fra sine bankforbindelser for solgte varer. Slik kreditt- og likviditetsrisiko kan bli stadig mer utfordrende for aktørene å håndtere jo lengre en krise varer. Ved omfattende og langvarig svikt i samfunnsmessig infrastruktur mener utvalget at myndighetene *kan* få en rolle knyttet til å bære deler av risikoen. Det er tenkelig at det kan oppstå tilfeller der de private aktørene ikke vil ha tilstrekkelig evne til å la beredskapsløsningene være virksomme over lengre tid. Samtidig kan sterke samfunnsmessige hensyn tilsi at dette er nødvendig. Myndighetene kan i slike tilfeller for eksempel etablere låneordninger eller dekke deler av tapene som oppstår under krisen.

Eventuelle myndighetsordninger må være nøye utformet med hensyn til nytte, kostnader og hvilke vare- og tjenestetyper beredskapsløsningene for betaling skal støtte opp om. I tillegg må ordningene gi riktige insentiver for de invol-

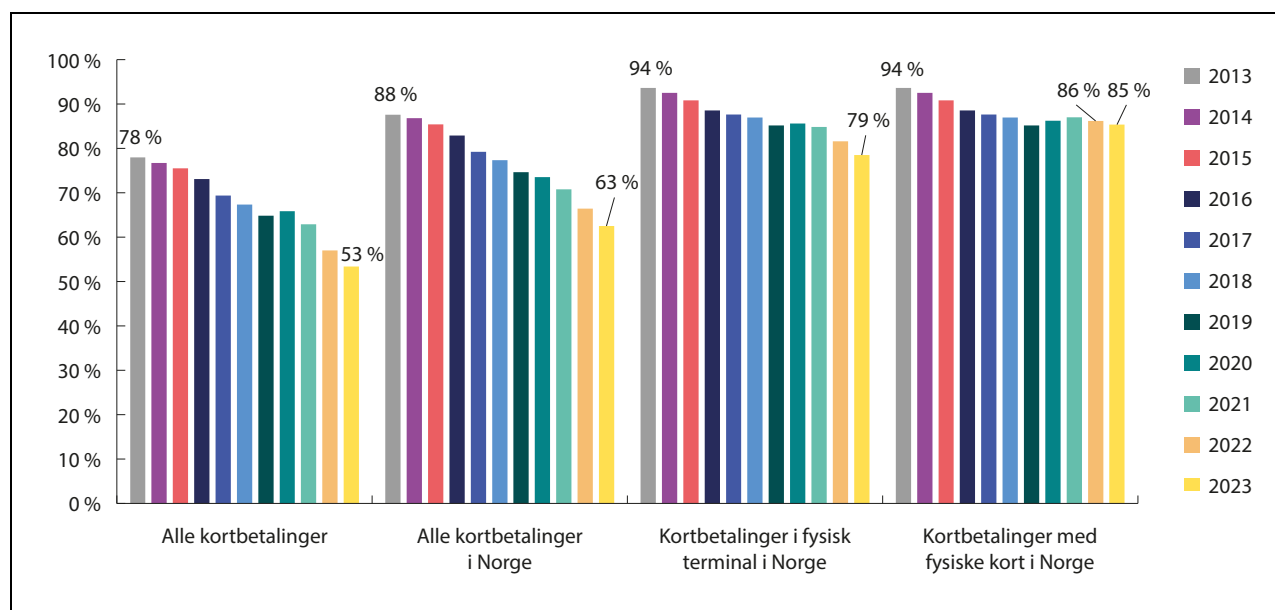
verte private aktørene. Hvis myndighetene for eksempel velger å overta deler av private aktørers kredittrisiko, må denne andelen være slik at de private aktørene fremdeles har insentiver til å drive inn utestående krav som oppstår under en krise.

7.2.2 Beredskapen for kortbetalinger bør styrkes

Det er behov for tiltak som sørger for at BankAxept-reserveløsningene videreutvikles og forblir effektive

Bankene i Norge har helt siden 1960-tallet hatt tradisjon for å samarbeide om utvikling og forvaltning av fellesløsninger innen IT-området. Fremdeles finnes en rekke av løsninger som er utviklet av bankfelleskapet, selv om betalingsløsninger i større grad er blitt en konkurransearena mellom bankene. Det nasjonale kortsystemet BankAxept går mange tiår tilbake i tid og ble utviklet som en del av bankenes felles infrastruktur, men er i dag organisert som et aksjeselskap (BankID BankAxept AS), eid av en gruppe banker.

Bruken av internasjonale kort har økt mye de siste årene, blant annet som følge av sterk vekst i netthandel, men bruken av BankAxept-kort *ved fysiske brukersteder* er fremdeles på et høyt nivå, se figur 7.1. Reserveløsningene for BankAxept er følgelig en sentral komponent i den norske betalingsberedskapen, se omtale i kapittel 3.7. De internasjonale kortselskapene har ikke etablert tilsvarende beredskapsløsninger i Norge.



Figur 7.1 Markedsandeler for BankAxept i ulike segmenter. Antall transaksjoner. 2013–2023

Kilde: Norges Bank.

Utvalget er kjent med at det i enkelte land er etablert beredskapsløsninger som baserer seg på eller inkluderer internasjonale betalingskort. Dette er typisk land der bruken av slike internasjonale betalingskort er utbredt og har en dominerende posisjon. Utvalget mener det for Norges del er hensiktsmessig å bygge videre på og forsterke eksisterende infrastruktur og beredskapsløsninger. Videreutvikling av et eksisterende nasjonalt kortsystem med stor utbredelse og gode reserveløsninger er etter utvalgets syn en effektiv måte å understøtte at elektroniske betalinger kan gjennomføres av flest mulig i en krisesituasjon. Samtidig gir det myndighetene grunnlag for å kunne utøve nødvendig styring og kontroll slik at nasjonale beredskapsbehov kan ivaretas.

Hvis utbredelsen av BankAxept-kort av ulike årsaker på sikt skulle falle vesentlig, vil færre kunne benytte reserveløsningen i en beredskaps-situasjon. Med en slik utvikling vil de ulike reserveløsningene til BankAxept kunne gi mindre avhjelpende effekter i en krise. Denne svekkelsen i betalingsberedskapen kan i teorien motvirkes ved at andre beredskapsløsninger etableres eller styrkes, for eksempel ved at kontantberedskapen styrkes ytterligere, eller at det utvikles og etableres nye elektroniske beredskapsløsninger. Utvalget mener imidlertid det ikke er gitt at det vil skje i tilstrekkelig grad i praksis.

Det er frivillig for brukerstedene¹ å benytte BankAxept-reserveløsningene, og det er ingen offentlig regulering som pålegger bankene å tilby dem. Brukerstedene har insentiver til å ta i bruk løsningene, da de kan fortsette å selge varer som normalt i beredskaps-situasjoner, og bankene har insentiver til å opprettholde løsningene som følge av finansforetaksforskriftens krav til løsninger for å møte økt etterspørsel etter kontanter.² Det er imidlertid ikke gitt at disse privatøkonomiske insentivene i tilstrekkelig grad sikrer beredskapsløsninger i henhold til samfunnets behov. Utvalget mener det er sårbart at en svært sentral komponent i den norske betalingsberedskapen i stor grad er basert på frivillighet. I tillegg er BankAxept organisert som et kommersielt selskap, noe som innebærer bedriftsøkonomiske formål og risikoer.

Nevnte sårbarheter gjør at utvalget mener det er behov for tiltak som sørger for at BankAxept-

reserveløsningene videreutvikles og forblir effektive. I den forbindelse vil utvalget peke på at BankAxept, som et ordinært kommersielt selskap, ikke har som primærformål å ivareta samfunnsmessige hensyn. Samtidig har selskapet i praksis ansvaret for samfunnsviktige oppgaver. Utvalget mener det bør vurderes om dette er tilstrekkelig hensyntatt i virksomhetens organisering og rammebetingelser. Videre bør det vurderes om frivillighet er tilstrekkelig, eller om det er behov for pålegg for å sikre tilstrekkelig utbredelse av den utvidete reserveløsningen hos viktige forhandlere av nødvendighetsvarer. Banknæringen bør i samråd med relevante handels- og myndighetsaktører sette i gang et arbeid med vurderinger av tiltak.

Generelt mener utvalget at det bør utvises varsomhet med å gi enkeltsystemer en særstilling fra myndighetshold, blant annet som følge av konkurransemessige hensyn og risiko for å hemme innovasjon. I dette tilfellet mener utvalget imidlertid at hensynet til nasjonal beredskap og å sikre innbyggernes evne til å skaffe til veie nødvendighetsvarer i en alvorlig krisesituasjon, må veie tyngst.

Den utvidete BankAxept-reserveløsningen bør kunne brukes lenger enn syv dager

I en alvorlig, langvarig beredskapssituasjon mener utvalget det er viktig at innbyggere har mulighet til å betale for nødvendighetsvarer som dagligvarer, medisin og drivstoff. Det er teknisk mulig å forlenge antall dager den utvidete BankAxept-reserveløsningen kan være virksom. Utvalget anbefaler at banknæringen i samråd med relevante handels- og myndighetsaktører vurderer en vesentlig forlengelse av den utvidete BankAxept-reserveløsningen utover syv dager.

I arbeidet må behovet for og utforming av eventuelle tilknyttede myndighetsordninger og -garantier vurderes. Det vil være en fordel å utarbeide tiltak og å «i fredstid» ha tenkt gjennom hvordan slike ordninger kan utformes, siden aktørene i en krise ofte må agere raskt og effektivt for å håndtere og redusere konsekvensene av krisen. Utvalget vil særlig peke på to forhold som kan gi økt risiko for banker og brukersteder:

- Det kan ikke gjennomføres dekningskontroll når BankAxept-reserveløsningen er i bruk, og kunder kan dermed betale for varer for et større beløp enn det som egentlig er tilgjengelig på konto. Disse kravene må bankene forsøke å drive inn i etterkant. Det kan etter utvalgets syn være en uforholdsmessig stor belastning om banker alene skal bære den økte

¹ Per i dag har butikkene i NorgesGruppen, Coop og Rema 1000 tatt den utvidete BankAxept-reserveløsningen i bruk, samt nær alle apoteker og bensinstasjonkjedene Circle K og Best.

² Bankene kan ta hensyn til risikoreduserende virkninger av elektroniske beredskapsløsninger i utformingen av kontantberedskapen, jf. finansforetaksforskriften § 16-7.

kredittrisikoen, særlig når det er tungtveiende samfunnshensyn – å sørge for at folk får tilgang til nødvendighetsvarer – som er bakgrunnen for at risikoen oppstår. Ved vurdering av myndighetsgarantier for en viss grad av tapsdekning, mener utvalget det vil være sentralt å oppnå en risikodeling som gir riktige insentiver for de involverte private aktørene. Hvis myndighetene skulle dekket alle tap knyttet til overtrekk, ville bankene neppe hatt tilstrekkelig insentiv til å drive inn kravene.

- Ved bruk av reserveløsningen vil kundenes transaksjoner samles opp i den enkelte betalingsterminal istedenfor å bli videresendt og behandlet i de normale betalingsløypene. Det innebærer at brukerstedene vil gi varer til kundene uten selv å kunne motta betaling for varene i form av oppgjør fra sine innløserbanker. En alvorlig krisesituasjon med bruk av reserveløsning over lang tid kan medføre at brukersteder får behov for lån for å kompensere for bortfallet av oppgjør fra innløserbankene. I en alvorlig krisesituasjon med forhøyet kredittrisiko forbundet med brukerstedene, kan det imidlertid være utfordrende og kostbart å få tilgang til slike lån. For å unngå at brukersteder får likviditetsproblemer i perioden utover syv dager, kan det være behov for en statsgarantert låneordning for brukerstedene. Ordningen skal gi tilgang på likviditetslån og skal kompensere for bortfallet av oppgjør fra brukerstedenes innløserbanker. Det vil bidra til at brukerstedene kan opprettholde innkjøp av varer fra sine leverandører.

Det bør vurderes om det bør etableres en utvidet STIP-løsning for betaling av nødvendighetsvarer i en langvarig krisesituasjon

For de ulike kortsystemene er det tilgjengelig en kontinuitetsløsning kalt STIP (Stand-In Processing), se nærmere beskrivelse i boks 3.7. Den kan for eksempel benyttes i en situasjon der det ikke oppnås kontakt med en bank, enten fordi kommunikasjonslinjene er brutt eller bankens systemer ikke fungerer. Banken vil følgelig ikke være i stand til å gjennomføre dekningskontroll og autorisere betalingsforespørsler. STIP-funksjonen kan da automatisk tre inn og autorisere transaksjonen innenfor visse beløpsgrenser på vegne av banken. STIP-løsningen kan sies å utfylle BankAxept-reserveløsningene ved at den kan anvendes i situasjoner der enkelte banker – men ikke alle – er ute av stand til å autorisere betalinger.

STIP er en frivillig ordning som kortutstedere kan velge å benytte seg av. Hvordan STIP-løsningen er satt opp til å fungere for det enkelte kort kan variere, blant annet med hensyn til beløpsgrenser og varighet.

STIP kan primært betraktes som en kontinuitetsløsning som automatisk trer inn ved kortere avbrudd eller forsinkelser i kortnettverket. STIP brukes derfor daglig i ulike situasjoner og vanligvis uten at kortbrukerne legger merke til det. Det er i tillegg etablert muligheter for å øke løsningens varighet hvis en eller flere banker har problemer mens resten av infrastrukturen fungerer.

Det er etter utvalgets vurdering usikkert om banker vil ha vilje og evne til å la STIP-løsningen være virksom over særlig lang tid. Utvalget vil i den forbindelse peke på at kredittrisikoen som følger av manglende dekningskontroll, kan reduseres ved å sette parametere i løsningen som blant annet gjør det mulig å avgrense i hvilke butikker kortene kan brukes. Et slikt sett med forhåndsdefinerte parametere kan implementeres ved behov i en krisesituasjon. Kombinert med en enhetlig administrativ overbygning kan dette etter utvalgets syn gi et potensial for å etablere en utvidet STIP-løsning for betaling av nødvendighetsvarer i en langvarig krisesituasjon. Utvalget mener banknæringen i samråd med relevante handels- og myndighetsaktører bør vurdere om en slik løsning bør etableres. Det gjelder først og fremst for BankAxept, da bruken av BankAxept-kort ved fysiske brukersteder er på et høyt nivå, men om mulig også for andre kortsystemer. I arbeidet må behovet for og utforming av eventuelle tilknyttede myndighetsordninger og -garantier vurderes, og ansvars- og risikoforhold klargjøres.

7.2.3 Kontanter har en begrenset, men viktig beredskapsrolle

Kontanter er i hovedsak egnet som beredskapsløsning for betalinger der betaler og betalingsmottaker møtes fysisk og beløpene er små og mellomstore

Som tidligere nevnt mener utvalget at sikre enkeltsystemer og gode kontinuitets- og beredskapsløsninger for håndtering av avbrudd og feil, er førstelinjeforsvaret i betalingsberedskapen. Utvalget mener samtidig at kontanter vil ha en funksjon i den samlede beredskapen ved en svikt i de elektroniske beredskapsløsningene.

Utvalget vurderer at kontanter i hovedsak kan fungere i beredskapssituasjoner der betaler og

betalingsmottaker møtes fysisk og beløpene som skal gjøres opp, er moderate. Typisk vil dette være kjøp av varer og tjenester ved fysiske utsalgssteder og ved betalinger mellom privatpersoner.

Distribusjon av kontanter i en normalsituasjon og beredskapssituasjon vil basere seg på den samme infrastrukturen og henger dermed sammen slik situasjonen er i dag – selv om det i teorien er mulig å etablere en uavhengig infrastruktur for beredskapsformål. Utvalget anser at i et samfunn der kontanter ikke er en innarbeidet og naturlig del av betalinger for varer og tjenester, er det trolig vanskelig å innføre dette igjen i løpet av kort tid. Utvalget legger til grunn at hvis kontanter skal fungere i en beredskapssituasjon, må de være tilgjengelige og anvendelige også i en normalsituasjon.

Revidert finansavtalelov av 1. oktober 2024 fastslår at en forbruker skal tilbys å betale med kontanter i salgslokale der en næringsdrivende på fast basis selger varer eller tjenester til forbrukere, hvis det kan betales for varen eller tjenesten i eller i umiddelbar tilknytning til salgslokalet. Utvalget mener disse endringene vil være tilstrekkelige for å sikre kontantenes anvendelighet i det daglige, slik at kontanter dermed også kan fungere effektivt i en beredskapssituasjon.

Utover situasjoner der betaler og betalingsmottaker møtes fysisk og beløpene som skal gjøres opp er moderate, mener utvalget at kontanter ikke vil ha noen vesentlig betydning i en beredskapssituasjon. Det gjelder for eksempel større betalinger mellom privatpersoner, betalinger mellom bedrifter og betalinger til og fra det offentlige. Avtaler med store beløp vil dessuten ofte være basert på kreditt, og vare- og tjenesteleveranser mellom virksomheter kan derfor gjennomføres en viss periode uten full tilgang til elektroniske betalingsløsninger. Etablering av kontantberedskap for denne type betalinger vil kreve omfattende tiltak for å gjøre dette logistisk og sikkerhetsmessig mulig og forsvarlig. Utvalget ser ikke at det vil være hensiktsmessig.

Løsningen «Kontant tjenester i Butikk» bør være virksom i alvorlige krisesituasjoner

«Kontant tjenester i Butikk» (KiB) er blitt en vesentlig del av bankenes kontanttilbud. Tjenesten er tilgjengelig i om lag 1 450 av Norges Gruppens butikker, og i overkant av 90 banker har knyttet seg til ordningen. Utvalget anser KiB for å være et viktig bidrag til kontantenes tilgjengelighet

og at løsningen effektiviserer den daglige kontantsirkulasjonen. Det er med på å danne grunnlaget for kontantbruk i en beredskapssituasjon.

KiB krever bruk av BankAxept-kort og PIN-kode, og er avhengig av at butikkterminaler og elektroniske systemer fungerer. KiB fungerer ikke når BankAxept-reserveløsningen er i bruk. Det innebærer at en stor del av ordinær kontantforsyning er ute av drift i situasjoner hvor reserveløsningen har slått inn. Det kan dermed bli økt press på øvrige deler av kontantinfrastrukturen selv når det ikke oppstår økt samlet etterspørsel etter kontanter. Rent teknisk er det mulig å legge til rette for at kunder skal kunne gjøre uttak og innskudd av kontanter i KiB selv om den utvidete BankAxept-reserveløsningen er i bruk.

Utvalget anbefaler at det legges til rette for at det i svært alvorlige krisesituasjoner gis mulighet for uttak og innskudd av kontanter i KiB-løsningen også når den utvidete BankAxept-reserveløsningen er i bruk. Det vil øke tilgjengeligheten av kontanter og effektivisere sirkulasjonen av kontanter i en beredskapssituasjon. I tillegg vil det bidra til at bankene oppfyller sin lovpålagte plikt til å tilby kontant tjenester ved økt etterspørsel etter kontanter som følge av svikt i tilgangen til de elektroniske betalingssystemene. Banknæringen bør i samråd med relevante handels- og myndighetsaktører sette i gang et arbeid med å gjennomføre dette både teknisk og regulatorisk.

En eventuell utvidelse av KiB vil innebære økt kredittrisiko for bankene. Det skyldes at det ikke kan gjennomføres dekningskontroll når BankAxept-reserveløsningen er i bruk, og kunder kan dermed overtrekke konto.

Det vil etter utvalgets syn være en uforholdsmessig stor belastning om bankene alene skal bære den økte kredittrisikoen, særlig når det er tungtveiende samfunnshensyn – å øke tilgjengeligheten av kontanter og effektivisere sirkulasjonen av kontanter i en krisesituasjon – som er bakgrunnen for at risikoen oppstår. Behovet for og utforming av eventuelle tilknyttede myndighetsordninger og -garantier, må vurderes. Slike ordninger må være nøye utformet med hensyn til nytte og kostnader, og det vil være sentralt å oppnå en risikodeling som unngår uheldige insentiver. Det er bankene som skal drive inn kravene overfor personer som har overtrukket konto mens BankAxept-reserveløsningen har vært i bruk. Hvis myndighetene skulle dekket alle tap knyttet til overtrekk, ville ikke bankene hatt tilstrekkelig insentiv til å drive inn kravene.

7.2.4 Handelsnæringen bør styrke sine egne beredskapsløsninger

I enkelte tilfeller der kassasystemer eller betalingsterminaler ikke fungerer, kan verken STIP eller BankAxept-reserveløsningene være avhjelpende. I ytterste konsekvens er det tenkelig at butikker kan velge å stenge ned fremfor å forsøke å opprettholde virksomheten med manuell vareregistrering, bokføring og håndtering av kontanter.³

Nedstengning kan være rasjonelt for den enkelte butikk eller butikkjede, men kan ha store konsekvenser dersom mange utsalgssteder gjør det samtidig. Mulighet for betaling i en krisesituasjon er et viktig samfunnshensyn, da bortfall av betalingsmuligheter kan få betydelige konsekvenser for den enkeltes tilgang til mat, drivstoff og andre viktige varer.

En del butikker innen dagligvarehandelen har de siste årene utviklet elektroniske beredskapsløsninger som utfyller STIP og BankAxept-reserveløsningene, blant annet reserve kassasystemer. Utvalget anbefaler aktører i handelsnæringen – spesielt forhandlere av nødvendighetsvarer – å etablere slike utfyllende beredskapsløsninger. Utvalget anbefaler videre slike aktører å vurdere etablering av beredskapsløsninger som muliggjør kontantbetalinger også i situasjoner der de ordinære elektroniske kassa- og betalingsløsningene ikke fungerer. Myndighetene bør involveres om eksisterende regelverk i for stor grad er til hinder for etablering av effektive beredskapsløsninger for kontantbetaling.

7.2.5 Det bør etableres et eget regelverk for alvorlige beredskapssituasjoner

Utbruddet av koronapandemien i 2020 illustrerer at en alvorlig hendelse kan gi myndighetene behov for å gjennomføre raske endringer i eksisterende regelverk. Utvalget mener det bør etableres eget regelverk på betalingsområdet til bruk i alvorlige beredskapssituasjoner. Alvorlige hendelser er vanskelig å forutse, men det vil være en fordel å ha vurdert relevante problemstillinger og forberedt mulige tiltak som er kjent av aktørene, før en krise er et faktum. Relevante myndigheter bør derfor sette i gang dette arbeidet nå.

Et slikt regelverk bør bestå av ulike tiltak som kan iverksettes raskt om det skulle bli nødvendig.

³ Et eksempel på dette er hackerangrepet i 2021 som rammet kassasystemene til Coops butikker i Sverige. Nær 800 butikker ble da stengt.

Utvalget mener regelverket blant annet bør omhandle midlertidige utvidelser av reserveløsningene for betalinger (herunder reserveløsningene for kortbetalinger), utvidelser av løsningene for kontanthåndtering i butikk, lemping på bestemmelser i eksisterende regelverk som kan være til hinder for opprettholdelsen av betalingsmulighetene i en krisesituasjon, samt angi muligheter for kontantrasjonering. Regelverket bør klargjøre ansvars- og risikoforhold, herunder eventuelle tilknyttede myndighetsordninger og -garantier.

7.3 Utvalgets anbefalinger

Utvalget har følgende hovedsynspunkter og anbefalinger:

- Det er behov for tiltak som sørger for at BankAxept-reserveløsningene videreutvikles og forblir effektive. I den forbindelse vil utvalget peke på at BankAxept er organisert som et selskap med kommersielle formål, men i praksis har ansvaret for samfunnsviktige oppgaver. Det bør vurderes om dette er tilstrekkelig hensyntatt i virksomhetens rammebetingelser og organisering. Videre bør det vurderes om frivillighet er tilstrekkelig eller om det er behov for pålegg for å sikre tilstrekkelig utbredelse av den utvidete reserveløsningen hos viktige forhandlere av nødvendighetsvarer. Banknæringen bør i samråd med relevante handels- og myndighetsaktører sette i gang et arbeid med vurderinger og tiltak.
- Den utvidete BankAxept-reserveløsningen bør forlenges utover syv dager. Banknæringen bør i samråd med relevante handels- og myndighetsaktører sette i gang et arbeid med å gjennomføre dette både teknisk og regulatorisk.
- Det bør vurderes om det bør etableres en utvidet STIP-løsning for betaling av nødvendighetsvarer i en langvarig krisesituasjon. Banknæringen bør i samråd med relevante handels- og myndighetsaktører sette i gang et arbeid med å gjennomføre en slik vurdering.
- I svært alvorlige krisesituasjoner bør det gis mulighet for uttak og innskudd av kontanter i løsningen «Kontanttjenester i Butikk» (KiB) også når den utvidete BankAxept-reserveløsningen er i bruk. Banknæringen bør i samråd med relevante handels- og myndighetsaktører sette i gang et arbeid med å gjennomføre dette både teknisk og regulatorisk.

- Utvalget anbefaler aktører i handelsnæringen – spesielt forhandlere av nødvendighetsvarer – å etablere elektroniske beredskapsløsninger som utfyller STIP og BankAxept-reserve-løsningene, blant annet reserve kassasystemer. Handelsnæringen bør også utrede mulighetene og hensiktsmessigheten av å etablere beredskapsplaner for kontanthåndtering i situasjoner uten virksomme elektroniske kassasystemer.
- Myndighetene bør sette i gang et arbeid med å etablere et eget regelverk på betalingsområdet til bruk i alvorlige beredskapssituasjoner. Et slikt regelverk bør inneholde ulike tiltak som kan iverksettes raskt om det skulle bli nødvendig.

Kapittel 8

Personvern

8.1 Innledning

Norge er i høy grad et digitalisert samfunn, også på betalingsområdet. Digitaliseringen har medført mange fordeler for både samfunnet og enkeltindividet ved å gi gode og effektive løsninger. Samtidig kan utviklingen innebære at personvernet blir satt under press og at digitaliseringen skjer på bekostning av personvernet, slik at viktige verdier for individer og samfunn går tapt samtidig som vi får mer effektive tjenester.

Alle personer i samfunnet er avhengig av å betale for varer og tjenester. Dette er ikke noe den enkelte kan velge bort. Hvor og når en person betaler, og hva den enkelte betaler for, gir et bilde av betalinger og betalingsmønster som er egnet til å si mye om livet til en person. Betalingsinformasjon gir innsikt som er viktig for å sikre rett betaling av skatter og avgifter til det offentlige til gode for samfunnet. Videre er slik informasjon vesentlig for å forhindre betalinger til eksempelvis kriminell virksomhet, overføringer til internasjonale spillere selskaper som ikke har lov til å tilby eller markedsføre pengespill i Norge og til kunder som står på internasjonale sanksjonslister. Samtidig kan utstrakt bruk av data om folks betalinger utfordre personvernet. Transaksjonsdata kan også kobles med andre datakilder, som i sum kan gi et detaljert bilde av en persons atferd og preferanser. Dette kan igjen brukes til å profilere både enkeltpersoner og grupper av befolkningen.

8.2 Personvern er viktig både på individ- og samfunnsnivå

Personvern er en menneskerett som Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) setter en ytre grense for og som er grunnlovsfestet i Norge (§§ 92, 102 og 104). Alle har dermed krav på personvern. Hvor grensene går mot andre rettigheter og hensyn kan være utfordrende å klargjøre da personvern i mange tilfeller må avveies mot andre viktige rettigheter og hensyn.

Å bevare et tilstrekkelig personvern i et høydigitalisert samfunn er viktig både på individ- og på samfunnsnivå.

På *individnivå* handler det om den enkeltes rett til en privat sfære. Digital teknologi skaper store muligheter til å generere, samle, systematisere og analysere opplysninger om en person og en persons atferd og væremåte, også innenfor områder en person forventer å kunne opptre «privat». Informasjonssikkerhet er en forutsetning for personvern, men innebærer ikke personvern i seg selv. Selv om personopplysninger lagres på en måte som er tilstrekkelig sikker, er det personvernmessige utfordringer som kommer i tillegg ved å samle store mengder personinformasjon på ett sted, eller koble sammen informasjon fra flere ulike kilder. Behandling av slik informasjon kan være nyttig og gi opplevd merverdi for den enkelte, eksempelvis kan målrettet og skreddersydd informasjon og markedsføring oppleves som positiv og verdifull. Informasjonen kan imidlertid brukes på en rekke uheldige måter. Hva som oppleves uheldig kan variere mellom mennesker, noen er mer opptatt av å ha en privat sfære, mens andre ikke ser eller er mindre opptatt av konsekvensene av å dele personopplysninger. Forbrukerrådet har gjennom en rekke rapporter og undersøkelser pekt på hvordan forbrukere står svakt i møte med et stort antall store og små kommersielle aktører som har sterke økonomiske interesser i å samle inn og bruke personopplysninger. Den inngående kjennskapen til våre preferanser og når vi er mest mottakelige for påvirkning truer ikke bare personvernet til den enkelte, men kan ha negative konsekvenser for hele samfunnet.

På *samfunnsnivå* handler det om at personvern er viktig for å bevare et høyt tillitsnivå i samfunnet. Samtidig bidrar innsamling og bruk av personopplysninger blant annet til bedre samfunnsplanlegging og organisering og tilpassing av offentlige tjenester. Informasjon og kontroll kan i mange tilfeller være både ønskelig og nødvendig for samfunnet, for eksempel i forbindelse med inn-

kreving og betaling av skatt, etterlevelse av lover og regler, samt øvrig kriminalitetsbekjempelse. Det offentliges behov for informasjon og kontroll må ivaretas på en slik måte at tillitssamfunnet ikke svekkes. Usikkerhet knyttet til hvordan personopplysninger blir brukt, både av offentlige myndigheter og private aktører, og frykten for overvåking, kan føre til endret atferd og større grad av selvregulering i for eksempel hva en skriver, hvem en har kontakt med og hva en foretar seg. En konsekvens av en slik «nedkjølingseffekt» i et åpent, demokratisk samfunn er en svekkelse av den reelle ytringsfriheten og en svekkelse av tillitsnivået i samfunnet. Datatilsynets «Personvernundersøkelsen 2024» bekrefter at nedkjølingseffekten påvirker vår atferd.¹ I Personvernkommissjonens utredning, NOU 2022: 11 *Personvern – vårt felles ansvar*, beskrives følgende:

«Et godt personvern legger grunnlaget for ytringsfrihet, informasjonsfrihet og meningsdannelse. Personvern er med andre ord en forutsetning for et åpent samfunn og et velfungerende demokrati. Personvern kan også bidra til en bedre maktbalanse mellom individer, grupper, myndigheter og private aktører.»²

En alvorlig, langsiktig konsekvens av uforholdsmessig store inngrep i privatlivet kan være svekket tillit til offentlige myndigheter. I ytterste konsekvens kan det også påvirke synet på Norge som et demokratisk samfunn.

Personvernkommissjonen peker i sin utredning på at teknologiutviklingen kan skape særlige personvernutfordringer. Nye løsninger gir mulighet for økt innsamling, transport og lagring av store mengder data. Kunstig intelligens og maskinlæring kombinert med økende prosesseringskraft muliggjør analyse av stadig større og mer komplekse datasett. Det betyr blant annet at det fremover må stilles strenge kontrollkrav til hvilke data som brukes og til hvilke formål man anvender teknologien for å sikre at personvernet ivaretas ved elektroniske betalinger og håndtering av transaksjonsdata.

Personvernkommissjonen uttaler at:

«å prioritere personvernet som en samfunnsverdi er ikke nødvendigvis enkelt eller friksjonsfritt. På kort sikt kan det innebære å stenge døren for enkelte teknologiske virke-

midler som kan være både gode og nyttige. Samtidig kan nye dører for innovasjon og utvikling av alternativ teknologi tuftet på våre demokratiske verdier og prinsipper bli åpnet. Det vil ha en stor verdi for samfunnsutviklingen på sikt.»

I utredningen kommer Personvernkommissjonen med en lang rekke anbefalinger og forslag til tiltak for å sikre og styrke personvernet i det digitale samfunnet. Kommisjonen etterlyser blant annet en nasjonal personvernpolitikk som legger føringer for digitaliseringen av samfunnet, som både omfatter offentlig og privat sektors behandling av personopplysninger. Personvernkommissjonen peker videre på at retten til personvern i mange tilfeller må veies opp mot hensynet til effektiv kriminalitetsbekjempelse, noe som kan bety at personvernet settes under press. Det er Kommisjonens oppfatning at «*Utgangspunktet må være at personvern, som en grunnleggende rettighet, må ivaretas også i møte med behovet for effektiv kriminalitetsbekjempelse.*»

8.3 Personvern og betalinger

Personvern er en viktig problemstilling også på betalingsområdet, og informasjon om betalinger og betalingsmønster kan utfordre personvernet. For det første er betalinger tett knyttet til den enkeltes økonomiske forhold, som er et område av livet de fleste av oss har gode og legitime grunner til ikke å ønske å dele med hvem som helst. For det andre kan hvordan, hvor og for hva vi betaler si mye om vår atferd og våre preferanser. Slik informasjon kan derfor, både isolert og særlig dersom det blir kombinert med annen informasjon, gi svært omfattende og detaljert kunnskap om en person.

Samtidig er informasjon om betalinger viktig for en lang rekke offentlige tjenester og etater for kontroll med eksempelvis tjenester fra Skatteetaten og NAV. For politiet kan informasjon om betalinger være til hjelp ved ettersøkning etter savnede personer. Dette er eksempler på hendelser der etatene har hjemmel til å spørre bankene om informasjon om betalinger.

I hvilken grad personvernet kan komme under press avhenger blant annet av hvilken måte betalingen skjer på og med hvilket betalingsmiddel. Mens kontanter og bruk av kontantkort bidrar til å beskytte privatlivet til den som betaler, vil digitale betalinger kunne utfordre personvernet da digitale transaksjoner inneholder mye detaljert

¹ Datatilsynet (2024). Personvernundersøkelsen 2024.

² NOU 2022: 11 *Ditt personvern – vårt felles ansvar – Tid for en personvernpolitikk*.

informasjon. Det bemerkes for ordens skyld at banker ikke benytter transaksjonsdata for å spore personer, og 92 prosent av respondentene i Personvernundersøkelsen 2024³ svarte at de har stor eller noe tillit til bankenes oppbevaring og bruk av personopplysninger.

Personvern i forbindelse med betalinger innebærer en rekke utfordringer. Disse utfordringene oppstår særlig i forbindelse med digitale betalinger og hvordan detaljerte personopplysninger håndteres og beskyttes. I digitale betalingsløsninger er det umulig å få til full anonymitet, noe som kan være en utfordring for personer som ønsker eller trenger å beskytte sin identitet. Håndtering, lagring og overføring av data som er nødvendig for å gjennomføre transaksjoner stiller høye krav til foretakenes datasikkerhet. Betalingsinformasjon på avveie øker risikoen for identitets-tyveri og svindel. Videre kan store mengder data om personers kjøpsvaner og preferanser føre til at brukernes personvern kompromitteres. Det kan også føre til profilering av personer og grupper av befolkningen. Personvernet må ivaretas, samtidig som kriminalitet må bekjempes. Personvern-hensyn og kriminalitetsbekjempelse er begge viktige hensyn som det må være mulig for samfunnet å finne en balanse mellom.

Å beskytte personvernet ved betalinger krever blant annet en kombinasjon av gode tekniske løsninger og god styring med og kontroll av data, et solid regelverk, og bevissthet om personvern både blant myndighetene, foretak og forbrukere.

8.3.1 Kontanters betydning for personvernet

Kontanter tilbyr anonymitet og legger ikke igjen elektroniske spor, som omtalt i utredningens kapittel 3.3.1. Anonymiteten gir betalere muligheten til å skjeme informasjon om sitt betalingsmønster, noe som er positivt for den enkeltes personvern. Kontantenes anonymitet er trolig den egenskapen ved kontanter som er vanskeligst å gjenskape i digitale alternativer.

Nøyaktig hvor mange som betaler med kontanter som følge av ønske om anonymitet er ikke kjent. Personvernundersøkelsen 2024 viser at det er store forskjeller i synet på hvor viktig det er å kunne betale anonymt. En større andel mener det er viktig å kunne betale anonymt enn andelen som mener det er uviktig, mens nesten en like stor andel svarte «verken eller». Nesten halvparten i aldersgruppen 15 til 19 år svarte at det var viktig å

kunne betale anonymt. Dette er noe høyere sammenlignet med befolkningen for øvrig, der 37 prosent svarte at det var viktig. Både blant de som svarte at det er svært viktig og de som mente det er svært uviktig å kunne betale med kontanter, er det respondenter som har brukt kontanter fordi de har vært usikre på hvordan opplysningene ville bli brukt. Av de som svarte svært viktig på spørsmålet var det imidlertid mindre enn halvparten som svarte at de faktisk hadde gjort det. Dette kan indikere at mange anerkjenner verdien av anonyme betalinger, men at selv de som synes det er svært viktig å kunne betale med kontanter ikke nødvendigvis benytter betalingsmetoden.

Det at kontanter gir anonymitet ved betaling bidrar til personvern, men kontanter løser ikke alle personvernutfordringer, blant annet fordi en rekke betalinger ikke kan gjøres ved hjelp av kontanter og fordi mange produkter og tjenester kun leveres digitalt. Personvernet må derfor også ivaretas i digitale løsninger. Anonymitet innebærer at det ikke er mulig å identifisere betalere uansett. Absolutt anonymitet i digitale løsninger er ikke mulig. Pseudonymisering, det vil si prosessen med å erstatte personlig informasjon med tilfeldige koder som først med ekstra informasjon kan spores tilbake til den opprinnelige personen, kan redusere risikoen for at personopplysninger blir misbrukt eller delt uten samtykke. Pseudonymisering er et kompromiss mellom personvern og behovet for personlig informasjon. Bruk av pseudonymiseringsmetoder antas å kunne bidra til personvern i betalinger, men er ikke ensbetydende med anonymitet.

Anonymitet er også attraktivt for personer som ønsker å skjule kriminalitet gjennom å ikke etterlate digitale spor. Det er grundig dokumentert gjennom ulike rapporter og analyser at kontanter og kryptovaluta, som også gir mindre sporbarhet ved betaling, blir brukt til kriminell virksomhet og til hvitvasking av midler fra kriminalitet. For å motvirke at kontanter blir brukt i forbindelse med økonomisk kriminalitet, deriblant hvitvasking av midler, er det innført et omfattende regelverk. For eksempel er det etter hvitvaskingsloven⁴ § 5 ikke tillatt for forhandlere av gjenstander å motta vederlag i kontanter på 40 000 kroner eller mer. Forbudet gjelder også dersom oppgjøret gjennomføres i flere operasjoner. Grensen på 40.000 kroner har en effekt ved hvitvasking, men stopper ikke oppgjør mellom kriminelle aktører.

³ Datatilsynet (2024) Personvernundersøkelsen 2024.

⁴ Lov 1. juni 2018 nr. 23 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering.

Boks 8.1 Biometriske data

Biometriske kjennetegn er kjennetegn som utgår fra kroppen, som er unike for den enkelte og som er permanente eller stabile over tid, for eksempel fingeravtrykk, ansiktsform eller netthinne- og irisavlesning.¹ Bruk av biometri for å bekrefte identitet kan gi mer effektive og brukervennlige betalingstjenester, blant annet ved å gjøre betalinger raskere og enklere gjennom å fjerne behovet for å taste og huske passord eller pin-kode, eller bruke kodebrikker eller lignende. Biometri kan også øke sikkerheten, for eksempel gjennom å gjøre det vanskeligere å gjennomføre identitetstyveri. Samtidig er biometriske data definert som sensitive data. Hvis slike blir stjålet eller kompromittert kan det få alvorlige konsekvenser for personvernet.

¹ Datatilsynet. Biometri. (datatilsynet.no).

8.3.2 Personvern ved digitale betalinger

De aller fleste betalinger i Norge i dag er digitale betalinger. Digitale betalinger innebærer overføring av penger mellom to kontoer som er knyttet til kontohavere via elektroniske nettverk. Det innebærer at betalingene regnskapsføres hos de bankene som er involvert i betalingen for sine respektive kunder. Hvor mye data som kan knyttes til betalingene, avhenger av hva slags betalingsinstrument som benyttes. En eFakturatransaksjon vil eksempelvis ha andre dataelementer enn en korttransaksjon fra en butikk. Eksempler på betalingsdata er partenes kontonummer, betalingsinstrument (kort/overføring/AvtaleGiro), beløp, valutasort, dato, klokkeslett og verifikasjon av autentisering. For en overføring fra nettbanker er det mindre data involvert enn ved en kortbetaling i butikk. Ved kortbetaling i butikk dokumenteres også brukersted, terminal, type kort, referansenumre, kasse- og bong-nummer, med mer.

Autentiseringsinformasjon som PIN eller biometriske data som et fingeravtrykk eller ansikts-gjenkjenning, utveksles ikke mellom aktørene. Det sendes kun et bevis på at autentisering er utført og hvilken metode som er benyttet, for eksempel autentisering med PIN og bekreftelse på at den var vellykket eller ikke.

Alle som tilbyr digitale betalingstjenester, må følge personvernregelverket (personopplysnings-

loven inkludert EUs personvernforordning GDPR⁵) på lik linje med annen virksomhet. Datatilsynet fører tilsyn med at banker og andre finansforetak etterlever personvernregelverket. Finansforetak har også taushetsplikt etter finansforetaksloven⁶ § 16-2. Sentrale formål med bestemmelsene er å beskytte kundene, å forhindre at kundeopplysninger misbrukes og å ivareta allmennhetens tillit til det enkelte foretaket og finansmarkedet som helhet. I bestemmelsen slås det blant annet fast at et finansforetak plikter å hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til opplysninger om kundens og andres forretningsmessige eller personlige forhold som foretaket mottar under utøvelsen av virksomheten. Unntak fra taushetsplikten gjelder kun hvis foretaket etter lov eller forskrifter gitt med hjemmel i lov har plikt til å gi opplysninger eller er gitt adgang til å gi ellers taushetsbelagte opplysninger. Det fremgår også at et finansforetak skal ha kontrollordninger for å sikre at kundeopplysninger blir behandlet på en betryggende måte, og at uvedkommende ikke får tilgang til eller kjennskap til opplysningene. Det er gitt noen unntak i bestemmelsen, herunder er taushetsplikten ikke til hinder for utlevering av gjeldsopplysninger i henhold til gjeldsinformasjonsloven, og i forbindelse med gjennomføring av betalingsstransaksjoner, eller ved tilbud av en tjeneste betalings-tjenestebrukeren har anmodet om. Finanstilsynet har gitt ut en veiledning om taushetsplikt.⁷

Finansforetaksloven åpner for at også filialer av internasjonale finansforetak og finansforetak som driver grensekryssende virksomhet fra en annen EØS-stat, under visse forutsetninger kan drive virksomhet i Norge. Mens norske finansforetak er underlagt tilsyn av de norske tilsynsmyndighetene, er grensekryssende betalingsforetak i hovedsak underlagt tilsyn fra myndighetene i hjemstaten. Flere av de store internasjonale teknologiselskapene tilbyr nå betalinger og andre finansielle tjenester i tillegg til sin kjernevirksomhet. Enkelte av selskapene har allerede etablert foretak i EU/EØS-land og kan dermed lovlig drive grensekryssende virksomhet i Norge. Selv om det norske personvernregelverket baserer seg på den europeiske forordningen GDPR, er oppfølgingen av store internasjonale aktørers etterlevelse av gjeldende regelverk i Norge, eksempelvis håndte-

⁵ Forordning (EU) 2016/679 General Data Protection Regulation.

⁶ Lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern.

⁷ Finanstilsynet (2019). Veiledning om taushetsplikt. Rundskriv 3/2019.

ring og bruk av innsamlet informasjon, en utfordring for norske myndigheter. For eksempel følger det av personvernforordningen at det er tilsynsmyndigheten i det landet hvor behandlingsansvarlige har sin hovedvirksomhet som er den ansvarlige tilsynsmyndigheten. Forordningen inneholder regler om hvordan tilsynsmyndigheter i medlemsstatene skal samarbeide i saker som berører flere land. Selv om den ledende tilsynsmyndigheten er pålagt å samarbeide med andre berørte tilsynsmyndigheter, er det den ledende tilsynsmyndigheten som i utgangspunktet har kompetansen i grenseoverskridende saker.

8.4 Utvalgets vurderinger

8.4.1 Personvern – en rettighet som skal beskyttes

Utvalget deler Personvernkommisjonens syn på at personvern er en forutsetning for et åpent samfunn og et velfungerende demokrati, og en rettighet som skal beskyttes. Samtidig anerkjenner utvalget at hensynet til personvern kan innebære vanskelige avveininger mot andre hensyn, som behovet for velfungerende betalingstjenester, og herunder hensynet til effektiv kriminalitetsbekjempelse. Slike avveininger kan sette personvernet under press. De fleste betalingstjenester innebærer sporbarhet og krever registrering og bruk av personopplysninger. Det gir gevinster, både i form av mer effektive tjenester, og mulighet for kontroll og kriminalitetsbekjempelse.

Økonomisk kriminalitet er et økende samfunnsproblem, og bekjempelse av økonomisk kriminalitet må etter utvalgets mening veie tungt. Muligheten til å kunne knytte personopplysninger til betalingsinformasjon er viktig for bekjempelse av økonomisk kriminalitet fordi det eksempelvis gjør det mulig å spore ulovlige transaksjoner, identifisere de involverte partene og avdekke komplekse nettverk av økonomiske forbindelser. Personvern er samtidig en verdi som det ikke er enkelt å måle i kroner og øre, og det kan derfor være lett å nedprioritere målt mot andre hensyn som har en mer direkte kvantifiserbar verdi. Utvalget mener at personvernet vil forvitte gradvis over tid dersom det systematisk må vike for andre hensyn. Videre mener utvalget at redusert bevissthet rundt personvernet kan gi en lavere terskel for enkeltpersoner for å gi fra seg privat informasjon. Det øker risikoen for at forbrukere frivillig gir fra seg personopplysninger for å oppnå personlige fordeler eller økonomiske gevinster, uten å ta høyde for konsekvensene for eget personvern.

I tillegg utsettes forbrukere kontinuerlig for forespørsler om å godta eller avvise informasjonskapsler og andre personvernrelaterte avgjørelser på nettsider. Det kan resultere i «personverntretthet» og en følelse av avmakt blant forbrukere som kan føre til at forbrukere ofte klikker på «godta alle» uten å sette seg inn i hva de egentlig samtykker til. Summen av en rekke slike enkeltvalg kan svekke personvernet mer enn den enkelte egentlig ønsker. Det er leverandørenes ansvar å gjøre brukerne av en tjeneste i stand til å ta valg basert på informert samtykke om hvilke opplysninger som samles inn og lages, og hvordan de brukes. Selv om det har kommet enkelte forbedringer de senere årene, er det likevel utvalgets klare inntrykk at det er behov for ytterligere forbedringer i måten forbrukere blir stilt overfor avgjørelser som berører personvernet på nett. Personverntretthet er et reelt problem og det bør etter utvalgets vurdering gjøres endringer i dagens praksis slik at det blir mulig for forbrukerne å ta mer veloverveide valg. Redusert bevissthet er med på å gjøre det vanskelig for forbrukerne å bruke sin forbrukermakt til å unngå selskaper som ikke tar personvern på alvor.

Denne utviklingen kan etter utvalgets vurdering tale for at det kan være prinsipielt nødvendig å sette grenser som verner og ivaretar personvernet. Utvalget legger til grunn at man alltid først søker å finne løsninger som ikke medfører inngripen i personvernet. Kun dersom det ikke lar seg gjøre, og det er nødvendig ut fra andre viktige hensyn, kan det forsvares å gjøre inngrep i personvernet. Utvalget viser til menneskerettskonvensjonen artikkel 8, som slår fast at inngrep ikke skal skje, unntatt når det er i samsvar med loven og nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til nasjonal sikkerhet eller offentlig trygghet, landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. Utvalget mener derfor at dersom det foreslås tiltak som medfører en inngripen i personvernet, er det viktig å erkjenne at inngrep i personvernet skjer, begrunne nødvendigheten, og vurdere nødvendige avbøtende tiltak.

8.4.2 Personvern hensyn skal være en integrert del av utviklingen av fremtidige betalingstjenester

Personvern handler om retten til å bestemme over egne personopplysninger. De klart fleste betalinger i Norge i dag skjer digitalt, og etter utvalgets vurdering er det sentralt at personvernet

ivaretas på en god og tilstrekkelig måte i de digitale betalingsløsningene, gjennom korrekt behandling og oppbevaring av informasjon. Forsvarlig behandling av personopplysninger sikres gjennom regulering og kontroll av involverte aktører, og med en viss grad av valgfrihet og brukerrett.

Elektroniske løsninger er i sin natur annerledes enn kontanter, fordi de etterlater digitale spor. Det underbygger at personvern bør være en integrert del av fremtidig utvikling av nye betalingstjenester. Betalingstjenesteleverandører er underlagt krav om at tjenestene de tilbyr følger prinsippene om innebygget personvern⁸ i personvernforordningen, men de som produserer og utvikler tjenestene er ikke det. Utvalget mener at programvareprodusenter og utviklere av elektroniske betalingstjenester like fullt må overholde prinsippene om innebygd personvern. Utvalget mener tilbyderne av betalingstjenester som behandlingsansvarlige må sette krav om dette ovenfor leverandørene. Utvalget er av den oppfatning at det i fremtiden vil være mye å hente for å bevare personvernet ved å legge inn begrensninger i løsningene på hva som kan innhentes (dataminimering), hvem som skal ha tilgang og hvordan man kan bruke opplysninger hentet inn via betalingstransaksjoner, apper, og så videre.

8.4.3 Et visst innslag av anonymitet i betalingsmiksen styrker personvernet

Sammenkobling av data fra forskjellige kilder kan utfordre personvernet. Dersom en kun betaler med digitale betalingsløsninger, er det mulig å få full oversikt over en persons kjøp av varer og tjenester. Det kan sette personvernet under ekstra press fordi et samlet bilde kan ha en informasjonsverdi ut over summen av de individuelle kjøpene.

Anonyme betalinger innebærer at man ikke kan spore identiteten på betaler. Kontanter er trolig det eneste betalingsmidlet i dag som under visse beløpsgrenser gitt av regelverket kan fungere anonymt. Personvern er ikke ensbetydende med anonymitet, men dersom enkelte av betalingene er anonyme, vil en samlet oversikt ikke være mulig. Fullstendig anonymitet ved alle betalinger er hverken realistisk eller ønskelig, men det at ingen sitter med hele oversikten, og vissheten om at legitime transaksjoner innenfor et begrenset omfang kan gjennomføres uten sporbarhet, er en verdi i seg selv. I dag er det først og fremst kontanter som «tilbyr» dette, men det er

også et ønskelig kjennetegn ved betalings-systemet i fremtiden.

Utvalget antar at det er mulig å etablere elektroniske løsninger som eksempelvis gjør betalinger under en viss grense mindre sporbare, slik at et innslag av anonymitet kan sikres med andre virkemidler enn kontanter, for eksempel gjennom bruk av såkalte kontantkort. Et kontantkort vil ofte defineres som elektroniske penger (e-penger) som utstedes av e-pengeforetak.⁹

Betalinger ved bruk av et upersonlig kontantkort (et e-pengeinstrument som ikke identifiserer kortholder) er mindre sporbare, og betaler vil være anonym i betalingsøyeblikket. For betalingsmottaker vil imidlertid betalinger med et kontantkort være sporbare og redusere risikoen for skatteunndragelser og annen økonomisk kriminalitet da kortet skal registreres i mottakers systemer. På den andre siden kan anonymiteten til betaler gjøre bruk av kontantkort attraktivt for kriminelle.

Internasjonalt anses det å være høy hvitvaskingsrisiko forbundet med anonyme forhåndsbetalte kort. I Norge har Økokrim sett flere eksempler på at unge og sårbare personer som rekrutteres for å utføre hvitvaskingshandlinger kjøper gavekort.¹⁰ I EU-kommisjonens Supranational Risk Assessment Report (SNRA) anses forhåndsbetalte kort å være attraktive for terrorgrupper fordi de er en enkel og diskret måte å finansiere aktiviteter på. EU-kommisjonen anser derfor at slike kort har et betydelig trusselnivå.¹¹

Utvalget mener at et visst innslag av anonymitet i betalingsmiksen styrker personvernet. Kontanter gir i utgangspunktet mulighet til å betale anonymt, men er samtidig lite i bruk. Utvalget har diskutert om den lave bruken av kontanter gjør at kontanter i praksis ikke fungerer som anonymt betalingsmiddel, og om dette tilsier at det allerede nå bør innføres et digitalt alternativ gjennom en utvidet bruk av dagens kontantkortløsning. En fordel med et digitalt alternativ til kontanter er at man stikker seg mindre ut i betalingsøyeblikket om man kan benytte samme type betalingsinstrument som «alle andre». Et tilleggsmoment kan

⁸ «Privacy by design».

⁹ E-penger defineres i finansforetaksloven § 2-4, og utstedelse er i utgangspunktet konsesjonspliktig virksomhet. E-penger og e-pengeforetak reguleres i finansforetaksloven og finansforetaksforskriften, hvor det gis enkelte unntak for e-pengeforetak og betalingsinstrumenter med begrenset virksomhet, jf. finansforetaksforskriften § 1-7. bokstav k og § 2-9 første ledd.

¹⁰ Økokrim (2023). Unge og sårbare misbrukes som penge-muldyr av kriminelle. 8. mars 2023.

¹¹ Se rapporten Finanstilsynets Risikovurdering 2023, Hvitvasking og terrorfinansiering.

være at i den grad et betalingskort oppleves som enklere å bruke sammenlignet med kontanter, kan flere ønske å betale anonymt. Mindre sporbare elektroniske betalingsløsninger kan blant annet være viktig for de som av forskjellige grunner er finansielt ekskludert som følge av ønske om eller behov for anonymitet, jf. omtale av finansiell inkludering i kapittel 6, boks 6.1 og kapittel 6.4.7. På den andre siden vil anonyme betalingskort være attraktive for kriminelle, og en tilrettelegging for utvidet bruk av anonyme betalingskort parallelt med tilgjengeligheten av kontanter, kan gå på bekostning av effektiv kriminalitetsbekjempelse. Et eventuelt kontantkort som muliggjør at anonyme betalinger kan skje elektronisk må derfor utstyres med beløpsgrenser og andre restriksjoner som kan sikre en god balanse mellom behovet for anonymitet for å sikre personvernet, og behovet for bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Et godt regulert anonymt betalingskort kan være et viktig tiltak for å sikre at personer som er opptatt av personvern ikke dyttes over på uregulerte eller mindre regulerte alternativer. Det er utvalgets oppfatning at et digitalt alternativ som gir mindre sporbarhet bør være på plass før bruken av kontanter eventuelt synker til et for lavt nivå.

8.5 Utvalgets anbefalinger

Utvalget har følgende hovedsynspunkter og anbefalinger:

- Personvern er en rettighet som skal beskyttes. Utvalget legger til grunn at man alltid først

søker å finne løsninger som ikke medfører inngripen i personvernet. Kun dersom det ikke lar seg gjøre, og det er nødvendig ut fra andre viktige hensyn, kan inngrep foretas. Dersom det foreslås tiltak som medfører en inngripen i personvernet, er det viktig å erkjenne at inngrep i personvernet skjer, begrunne nødvendigheten, og vurdere nødvendige avbøtende tiltak.

- Utvalget mener at personvern skal være en integrert del av fremtidig utvikling av nye betalingstjenester. Utvalget mener at programvareprodusenter og utviklere av elektroniske betalingstjenester må overholde prinsippene om innebygd personvern i personvernforordningen, og at tilbyderne av betalingstjenester som behandlingsansvarlige må sette krav om dette ovenfor leverandørene.
- Utvalget mener at det ut fra personvern hensyn er behov for et tilstrekkelig innslag av anonymitet i betalingsmiksen. Kontanter gir i utgangspunktet mulighet til å betale anonymt, men er samtidig lite i bruk. Et godt regulert digitalt alternativ til kontanter som muliggjør at anonyme betalinger kan skje elektronisk, kan bidra til personvernet, men vil også være attraktive for kriminelle. Et digitalt alternativ må utstyres med beløpsgrenser og andre restriksjoner som kan sikre en god avveining mellom behovet for anonymitet for å sikre personvernet, og behovet for bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Et digitalt alternativ som gir mindre sporbarhet bør være på plass før bruken av kontanter eventuelt synker til et for lavt nivå.

Kapittel 9

Kontantenes rolle i å sikre trygge og enkle betalinger for alle

9.1 Innledning

Utvalget har i de foregående kapitlene sett på kontanters rolle for henholdsvis finansiell inkludering, beredskap og personvern. I dette kapitlet ses utvalgets vurderinger av kontantenes rolle for å sikre trygge og enkle betalinger for alle i sammenheng, og utvalget gir sin vurdering av om muligheten til å bruke kontanter og få tak i kontanter er tilstrekkelig i dag.

9.2 Om muligheten til å betale med kontanter

Lovverket gir noen rammer for muligheten til å betale med kontanter. Blant annet slår sentralbankloven § 3-5 (1) fast at Norges Banks sedler og mynter er tvungent betalingsmiddel. Bestemmelsen er deklarasjonsmessig. Det innebærer at partene i et betalingsoppgjør som utgangspunkt står fritt til å avtale hvilke betalingsmidler som skal benyttes. Det er først hvis det ikke finnes noen slik avtale, og betalingsmottaker heller ikke har gitt «nærmere anvisning om betalingsmåten», jf. finansavtaleloven § 2-1 (2) første punktum, at bestemmelsen om tvungent betalingsmiddel får anvendelse.

I norsk rett finnes det likevel særskilte regler som sikrer forbrukere rett til å betale med tvungent betalingsmiddel. Disse forbrukervernreglene er ufravikelige, og går foran den alminnelige bestemmelsen om tvungent betalingsmiddel i sentralbankloven § 3-5 (1). Forbrukernes rett til å betale med kontanter er nedfelt i finansavtaleloven § 2-1 (3). Denne retten er nylig klargjort gjennom lovregler som trådte i kraft 1. oktober i år. Ny finansavtalelov § 2-1 (3) presiserer at en forbruker skal kunne betale med kontanter i salgslokale der en næringsdrivende på fast basis selger varer eller tjenester til forbrukere, hvis det kan betales for varen eller tjenesten med andre betalingsmidler i eller i umiddelbar tilknytning til salgslokalet. Det gjøres unntak for salg av varer fra automater, salg i ubetjente salgslokaler og salg

i lokaler som bare en begrenset krets av personer har adgang til. Videre er det satt en beløpsgrense på 20 000 kroner. I tillegg er det vedtatt egne forskriftshjemler, slik at det kan gis særlige regler for persontransporttjenester.

Bakgrunnen for endringen av bestemmelsen i finansavtaleloven er blant annet at de tidligere reglene har vært oppfattet som uklare når det gjelder i hvilke betalingssituasjoner forbrukeren har rett til å betale med kontanter. Klargjøringen av retten til å betale med kontanter skal sikre at alle skal kunne betale for varer og tjenester på utsalgssteder som er omfattet av plikten. Det er også på fysiske utsalgssteder det gjennomføres flest betalinger generelt, og også flest kontantbetalinger.¹

Muligheten til å bruke kontanter er også begrenset av andre regelverk, herunder forbudet i hvitvaskingsloven § 5 for forhandlere av gjenstander mot å ta imot 40 000 kroner eller mer i kontant betaling. Det er også begrensninger for utbetaling av lønn i kontanter og for retten til fradrag ved kjøp av varer og tjenester for næringsdrivende i kontanter. Bakgrunnen for begrensningene i bruken av kontanter er hensynet til bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Disse regelverkene er nærmere omtalt i boks 3.4 i kapittel 3.3.2.

9.3 Om muligheten til å få tak i kontanter

Bankene skal tilby sine kunder muligheter for å gjøre innskudd og uttak av kontanter i tråd med kundenes forventninger og behov, både i normal- og beredskapssituasjoner, jf. finansforetaksloven § 16-4 og finansforetaksforskriften § 16-7. I finansforetaksforskriften § 16-8 er det presisert at «enhver bank skal gi bankens kunder mulighet til innskudd og uttak av kontanter, enten i egen regi

¹ Se Norges Banks rapport Kunderetta betalingsformidling 2023.

eller gjennom avtale med andre tilbydere av kontant tjenester». Regelverket er nærmere beskrevet i boks 3.4 i kapittel 3.3.2. Plikten til å tilby kontant tjenester er et motstykke til den lovfastsatte eneretten til å motta innskudd som banker har.²

I kapittel 3.3 gis det en beskrivelse av dagens kontant tjenester. Oppsummert har forbrukere i dag tilgang til kontant tjenester gjennom minibanker, innskuddsautomater, resirkuleringsautomater³ og Kontant tjenester i Butikk (KiB). Noen banker tilbyr også kontant tjenester i filial, det vil si over skranke i egne lokaler.

Kontant tjenestetilbudet er i stor grad preget av tjenester som har som felles kjennetegn at kunden må autentisere seg gjennom bruk av betalingskort. Unntakene er kontant tjenester i filial (dvs. over skranke i egne lokaler), samt nattsafe, som tillater identifisering og autentisering gjennom andre instrument enn bankkort.⁴

KiB har blitt en vesentlig del av bankenes kontanttilbud, og er tilgjengelig i rundt 1 450 av Norges Gruppens butikker. I overkant av 90 banker i Norge har knyttet seg til ordningen. I rapporten Finansiell infrastruktur 2024 uttrykker Norges Bank at KiB-løsningen i hovedsak gir et tilfredsstillende tilbud til de fleste forbrukere, men peker også på at KiB bare er tilgjengelig for personer som har BankAxept-kort.

På steder hvor KiB har dårlig dekning kan det være mulig å ta ut kontanter dersom det er butikker som tilbyr kontantuttak ved varekjøp (såkalt cashback). Det er frivillig for det enkelte brukersted å tilby slike tjenester, og det finnes ingen oversikt over hvilke brukersteder som til enhver tid tilbyr denne typen uttak.

Næringsdrivende som har behov for kontant tjenester kan benytte KiB, innskuddsautomater og nattsafe for å sette inn sin kontantomsetning. I tillegg kan næringsdrivende inngå egne avtaler med kontanthåndteringsselskaper. I dag er det Nokas og Loomis som tilbyr slike tjenester. Kontant tjenestene de tilbyr næringsdrivende omfatter levering og henting av kontanter, og ulike automat tjenester som foretakene kan benytte i sin virksomhet, samt nattsafetjenester. Finanstilsynet og Norges Bank har i tidligere kartlegginger pekt på at det er uklart hvorvidt næringslivskunders tilgang til kontant tjenester kan anses som tilfredsstillende. Sist gang det ble

gjennomført en grundig undersøkelse av bankenes kontant tjenester, herunder til næringsdrivende, var i 2021. Undersøkelsen ble gjort av Finanstilsynet på oppdrag fra Finansdepartementet. Utvalget har ikke hatt anledning til å gjøre egne undersøkelser av dette.

9.4 Utvalgets vurderinger

9.4.1 Kontanter har fortsatt en rolle i å sikre trygge og enkle betalinger for alle

Selv om bruken er lav har kontanter noen egenskaper og fyller noen funksjoner som ikke fullt ut ivaretas av andre betalingsinstrumenter. Ut fra en samlet vurdering mener utvalget derfor at kontanter fremdeles har en viktig rolle i å sikre trygge og enkle betalinger for alle. Utvalget har i rapportens foregående kapitler allerede konkludert med at kontanter i dag har en rolle i å ivareta finansiell inkludering, beredskap og personvern.

Utvalget vil imidlertid peke på at kontanter ikke er et mål i seg selv, men at de i dag er et nødvendig virkemiddel for et effektivt og sikkert betalingssystem der det er trygt og enkelt å betale for alle. Økt bruk av digitale betalingsmåter har gitt store fordeler for både samfunnet, bankene og den enkelte. Utvalget mener at det viktigste virkemiddelet for å sikre trygge og enkle betalinger for alle i fremtiden er å forbedre og videreutvikle digitale betalingsløsninger, og tilgangen til disse. I dag er det imidlertid ikke gode nok digitale løsninger til at de fullt ut fyller noen av de viktige funksjonene kontanter har i dag.

Dersom det kommer på plass digitale løsninger som kan fylle kontanternes funksjoner på en like god måte som kontanter gjør i dag, kan behovet for kontanter reduseres.

9.4.2 Forbrukernes rett til å betale kontant er tilstrekkelig sikret i regelverket

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere om forbrukernes rett til å gjøre opp med kontanter bør sikres bedre og hvordan det eventuelt kan gjøres.

Utvalget mener at de nye lovreglene som trådte i kraft 1. oktober 2024 i tilstrekkelig grad ivaretar kontanternes rolle ut fra de hensynene som er del av utvalgets mandat. De nye reglene slår fast at retten til kontant betaling gjelder på fysiske utsalgssteder. Dette er i tråd med utvalgets vurderinger i foregående kapitler om beredskap og finansiell inkludering, om at kontanternes anvendelsesområde i hovedsak er i situasjoner der betaler og betalingsmottaker møtes fysisk.

² Prop. 125 L (2013–2014). Se også fotnote 29 i kapittel 3.7.2.

³ Dette er kontantautomater hvor man kan gjøre både innskudd og uttak av kontanter.

⁴ Finanstilsynet (2021). Bankenes tilbud av kontant tjenester. Høringsnotat.

Utvalget mener at retten til å betale med kontanter i en normalsituasjon først og fremst vil ha praktisk betydning for sårbare forbrukere som ikke har tilgang til eller har vanskeligheter med å benytte digitale betalingsløsninger, og personer som av personvern hensyn ønsker å betale anonymt med kontanter. Klargjøringen av retten til å betale med kontanter bidrar i så måte til finansiell inkludering ved at disse gruppene av befolkningen nå skal være sikret mulighet til å gjøre sine daglige innkjøp ved bruk av kontanter. I tillegg bidrar retten til å betale med kontanter på fysiske utsalgssteder i det daglige til at det er en infrastruktur for kontanter på plass som også kan fungere i beredskapssituasjoner. Dette er viktig for at kontanter skal kunne ivareta sin rolle som en del av den samlede beredskapen i betalings-systemet.

I sum ser ikke utvalget behov for ytterligere tiltak for å sikre forbrukernes rett til å betale med kontanter.

9.4.3 Nye lovregler om retten til å betale med kontanter bør evalueres når de har fått virke en stund

Utvalget mener at de nye reglene innebærer en tilstrekkelig styrking av retten til å betale med kontanter. Lovendringen vil sikre at flere utsalgssteder som tidligere ikke tok imot kontanter, fremover vil gjøre det.

Utvalget vil samtidig peke på at regelendringen kan ha utilsiktede effekter. Som pekt på i punkt 3.5.1 i Prop. 55 L (2023–2024) har en plikt for næringsdrivende til å tilby kontanter som betalingsform også en kostnadsside. Utvalget vil vise til at kostnadene ved kontanthåndtering kan innebære at utsalgssteder har insentiver til å gjøre endringer i hvordan de tar betalt for sine varer og tjenester, på en måte som sikrer at de ikke lenger faller inn under reglene for kontantplikt. Det kan også innebære at flere fysiske utsalgssteder på sikt blir ubetjente.

Nye regler kan påvirke innovasjonstakten i utviklingen av betalingsløsninger på utsalgssteder, i den forstand at det kan gi insentiver til å utvikle nye løsninger som forsøker å omgå reglene for når en har plikt til å ta imot kontanter, eksempelvis fakturaløsninger eller løsninger for forhåndsbetaling. Samtidig kan plikten til å tilby kontanter som betalingsmåte redusere insentiver til å utvikle og tilby nye betalingsløsninger.

Lovendringene kan også ha konkurransevidende effekter i favør av næringsdrivende som ikke omfattes av plikten til å ta imot kontant-

betalinger, som for eksempel næringsdrivende som ikke selger varer i fysiske lokaler. Samtidig kan det argumenteres for at dette også var tilfellet før regelverket trådte i kraft. Blant annet pekes det i punkt 5.1 i Prop. 55 L (2023–2024) på at næringsdrivende som før nye regler trådte i kraft ikke har tilbudt kontantbetaling, har hatt en urettmessig konkurransefordel sammenlignet med næringsdrivende som hele tiden har tilbudt kontantbetaling.

Det er satt en øvre beløpsgrense for retten til å betale med kontanter på 20 000 kroner. Utvalget mener at et vesentlig hensyn for å sikre en rett til å betale med kontanter er forbrukeres mulighet til å kunne betale for varer og tjenester de trenger for å dekke sine behov og for å kunne delta i samfunnet på en verdig måte. Dette må imidlertid veies opp mot hensynet til betalingsmottakers ønske om og behov for å benytte kontantfrie betalingsløsninger. Samfunnets behov for kriminalitetsbekjempelse, deriblant å forebygge og avdekke hvitvasking, må også tas i betraktning.

Hensynet til finansiell inkludering og beredskap kunne etter utvalgets vurdering trolig vært ivaretatt med et lavere beløp enn den nåværende grensen på 20 000 kroner. En lavere beløpsgrense ville i større grad begrenset risikoen for at kontanter brukes til hvitvasking, og kan potensielt redusere næringsdrivendes kostnader og risiko ved kontanthåndtering.

Dersom det i fremtiden utvikles betalingsløsninger som ivaretar kontantenes nåværende rolle for finansiell inkludering og beredskap, og som er mer kostnadssvarende samfunnsøkonomisk sett, mener utvalget at det bør ha betydning for retten til å betale med kontanter.

I sum mener utvalget derfor at myndighetene bør evaluere finansavtalelovens regler om retten til å betale med kontanter når de har fått virke en stund. Som en del av evalueringen bør det vurderes om beløpsgrensen på 20 000 kroner er på et passende nivå.

9.4.4 Kontanter må være tilgjengelige

Dersom det skal være mulig å betale med kontanter må forbrukere ha en reell mulighet til å skaffe til veie og bruke kontanter, og det må være mulig for næringsdrivende å få tak i veksel og gjøre innskudd av kontantomsetning.

For at forbrukernes rett til å betale med kontanter skal være reell, må kontanter være tilgjengelige for dem innenfor en rimelig geografisk avstand. I noen land er det innført regler med detaljerte krav til maksimal avstand mellom bopel

og nærmeste sted hvor uttak av kontanter er mulig. Dette er for eksempel tilfelle i Sverige, som omtalt i kapittel 3.3.4. Utvalget tar ikke stilling til om det er behov for slike regler i Norge, men vil peke på at detaljerte krav til geografisk tilgjengelighet for kontant tjenester er krevende å spesifisere på en hensiktsmessig måte, særlig i et land med et bosettingsmønster som i Norge. Dersom bankene i fellesskap sikrer tilfredsstillende dekning av kontant tjenester over hele landet, slik at kontanter kan fylle sine funksjoner uten en detaljert regulering, vil det være å foretrekke.

Utvalget viser til at KiB-løsningen innebærer en betydelig utbredelse av muligheten til å sette inn og ta ut kontanter, og at denne løsningen er et viktig bidrag for å sikre kontantenes tilgjengelighet, da først og fremst for forbrukere. Samtidig vil utvalget påpeke at så lenge KiB synes å være bankenes hovedløsning for kontant tjenester til forbrukerne, er det viktig at KiB har tilstrekkelig geografisk spredning.

Det er etter utvalgets vurdering mer uklart hvorvidt næringslivskunders tilgang til kontant tjenester kan anses som tilfredsstillende. Dette må blant annet sees i sammenheng med styrkingen av forbrukernes rett til å betale med kontanter, som utvalget antar vil øke behovet for kontant tjenester til virksomheter. Næringsdrivendes kostnader ved å motta kontanter vil være avhengig av kontant tjenestene rettet mot næringslivet, herunder bankenes tilbud.

Utvalget viser til at tilgjengeligheten til kontant tjenester er sårbar i den forstand at store deler av kontanthåndteringen og -tjenestetilbudet utføres av aktører som ikke har noen lovpålagte plikter til å gjøre så, og som kan trekke seg ut av markedet når de ønsker. Tjenestene de tilbyr banker og andre kunder bidrar til å oppfylle plikten bankene i dag har etter loven. Dersom tilgjengeligheten av kontanter i fremtiden blir vesentlig svekket, for eksempel fordi disse aktørene reduserer eller avvikler sitt tilbud, må bankene være forberedt på å etablere andre løsninger for å etterleve sine forpliktelser.

Utvalget vil påpeke at behovet for kontant tjenester bør dekkes med lavest mulige kostnader for samfunnet. Hensynet til effektive og rasjonelle løsninger tilsier at kontant tjenestene i stor grad bør baseres på fellesløsninger, noe som også er påpekt av Finanstilsynet.⁵

Bankenes plikt til å tilby kontant tjenester gjelder også ved økt etterspørsel etter kontanter

som følge av svikt i de elektroniske betalings-systemene. BankAxepts reserveløsning, sammen med en ytterligere utvidet reserveløsning som foreslått av utvalget, vil antageligvis redusere sannsynligheten for økt etterspørsel etter kontanter i slike situasjoner. KiB er ikke tilgjengelig når BankAxept reserveløsning slår inn. Dermed stenges en stor del av kontantforsyningen i slike beredskapssituasjoner. Utvalget har anbefalt at det legges til rette for at det i svært alvorlige krisesituasjoner også gis mulighet for uttak og innskudd av kontanter i løsningen KiB når den utvidete BankAxept-reserveløsningen er i bruk. Det vil øke tilgjengeligheten av kontanter og effektivisere sirkulasjonen av kontanter i en beredskapssituasjon. Se kapittel 7.2.3 for nærmere beskrivelse av det foreslåtte tiltaket.

Utvalget har i sine diskusjoner drøftet problemstillinger knyttet til prinsippet om at personer i utgangspunktet bør ha full rett til å disponere over egne penger, herunder om de ønsker å holde dem som kontanter. Det kan argumenteres for at det i prinsippet bør være mulig å ta ut så store summer som man ønsker i kontanter fra sin konto, og at det bør være samsvar mellom beløpsgrensen knyttet til rett til å betale med kontanter, og hvor mye man kan ta ut av kontanter i et uttak.

Samtidig er det nødvendig å balansere dette opp mot hensynet til kriminalitetsbekjempelse. Som omtalt i kapittel 8.3.1 er anonymiteten kontanter gir attraktivt for personer som ønsker å skjule kriminalitet gjennom å ikke etterlate digitale spor. Samtidig som bankene har forpliktelser til å følge kravene i finansforetaksloven § 16-4 om å gjøre kontanter tilgjengelig i tråd med kundenes forventninger og behov, er de også pålagt strenge plikter gjennom hvitvaskingsregelverket for å forhindre hvitvasking og terrorfinansiering. Dette innebærer krevende avveieringer for bankene.

Etter utvalgets syn er det en rimelig avveiging av ulike hensyn at banker ved større kontantuttak må kreve for eksempel dokumentasjon og gjøre undersøkelser for å avdekke om det er grunnlag for mistanke om hvitvasking, og at bankene kan avvise transaksjoner som de anser som mistenkelige, selv om dette kan oppleves som inngripende av den enkelte kunde. Bankene skal gjøre individuelle avveininger, og det bør ikke være mulig å på generelt grunnlag trekke seg helt ut og ikke tilby kontant tjenester med henvisning til hvitvaskingsregelverket. Videre må ikke bankene sette terskelen så høyt at kontanter i praksis ikke kan fylle sine viktige funksjoner.

Bekjempelse av økonomisk kriminalitet er et viktig samfunnshensyn. Som omtalt i kapittel 3.5

⁵ Finanstilsynet (2020). Bankenes tilbud av kontant tjenester. Høringsnotat.

har regjeringen lagt frem en stortingsmelding om økonomisk kriminalitet. Blant tiltakene som foreslås i meldingen er å vurdere strengere krav ved inn- eller utførsel av betalingsmidler, og for penge-transportvirksomhet og drift av minibanker. Utvalget har ikke foretatt en særskilt vurdering av disse tiltakene, men mener på generelt grunnlag at myndighetene må fortsette arbeidet med å vurdere og gjennomføre tiltak som gjør det vanskeligere for kriminelle å drive hvitvasking og terrorfinansiering, også med kontanter. Samtidig må tiltak ikke gå på utilbørlig bekostning av legitim bruk av kontanter.

9.5 Utvalgets anbefalinger

Utvalget har følgende hovedsynspunkter og anbefalinger:

- Selv om bruken er lav, har kontanter noen egenskaper og fyller noen funksjoner som

kontopenger ikke gjør, og har dermed en betydning ut over hva den daglige bruken i seg selv skulle tilsi. Ut fra en samlet vurdering mener utvalget at kontanter fremdeles har en viktig rolle i å sikre trygge og enkle betalinger for alle.

- Forbrukernes rett til å betale med kontanter er gjennom de nye lovreglene som trådte i kraft 1. oktober 2024, tilstrekkelig sikret i regelverket. Det er derfor ikke behov for ytterligere tiltak for å sikre forbrukernes rett til å betale med kontanter.
- Finansavtalelovens regler om retten til å betale med kontanter bør evalueres når den har fått virke en stund. Som en del av evalueringen bør det vurderes om beløpsgrensen på 20 000 kroner er på et passende nivå.
- Forbrukere må ha en reell mulighet til å skaffe til veie kontanter, og det må være mulig for næringsdrivende å få tak i veksel og gjøre innskudd av kontantomsetning.

Kapittel 10

Kostnadsfordeling

10.1 Kostnader i det norske betalingssystemet

Kostnadene knyttet til betalinger er betydelige. De samlede samfunnsøkonomiske kostnadene er et uttrykk for hvor mye det koster for Norge som nasjon å produsere og å bruke betalingstjenester. De samfunnsøkonomiske kostnadene beregnes ved å se på den samlede bruken av reelle ressurser, slik som arbeidskraft og kapital, hos aktørene som er involvert i betalingen. Norges Bank estimerte i 2022 kostnadene ved betalinger i Norge i

2020 til 24 milliarder kroner.¹ Sammenlignet med andre land er betalingskostnadene i Norge relativt lave (målt med betalingskostnadene som andel av BNP), se tabell 10.1. Dette skyldes trolig at de aller fleste betalingene i Norge gjøres med kostnadseffektive digitale løsninger.

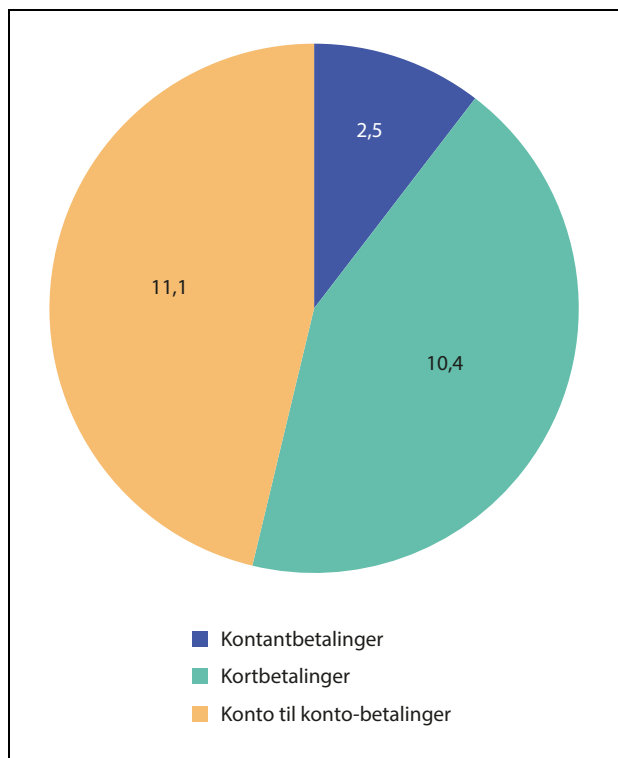
Mesteparten av kostnadene er knyttet til kort- og girobetalinger, se figur 10.1, som til sammen utgjør nesten 90 pst. av kostnadene.

¹ Norges Bank (2020). Kostnader i det norske betalingssystemet. Norges Bank Memo nr. 3 2022.

Tabell 10.1 Undersøkelser av betalingskostnader i ulike land

Land	Nyeste observasjonsperiode	Samfunnsøkonomiske kostnader i pst. av BNP	Omfang
Norge	2020	0,79 (BNP Fastlands-Norge)	Inkluderer kostnader for sentralbanken, banker, foretak, offentlig sektor og husholdninger. Inkluderer betalinger mellom husholdninger, husholdninger og foretak, husholdninger og offentlig sektor, foretak, og foretak og offentlig sektor.
Danmark	2016	0,80	Inkluderer kostnader for sentralbanken, banker, foretak og husholdninger. Inkluderer betalinger mellom husholdninger og andre husholdninger, husholdninger og foretak og foretak og andre foretak.
Australia	2013–2014	0,71	Inkluderer kostnader for sentralbanken, banker, foretak og husholdninger. Inkluderer betalinger fra husholdninger til foretak.
EU	2009	0,96	Inkluderer kostnader for sentralbanken, banker og foretak. Inkluderer betalinger fra husholdninger til foretak.
Sverige	2021	0,93	Inkluderer kostnader for sentralbanken, banker og andre betalingstjenesteleverandører, foretak (inkl. organisasjoner innen offentlig sektor) og husholdninger. Inkluderer betalinger til og fra husholdninger og foretak.

Kilde: Norges Bank. For Sverige: Riksbankstudien «Kostnader för betalningar i Sverige 2023»



Figur 10.1 Samfunnsøkonomiske kostnader per betalingstjeneste. Milliarder kroner. 2020.

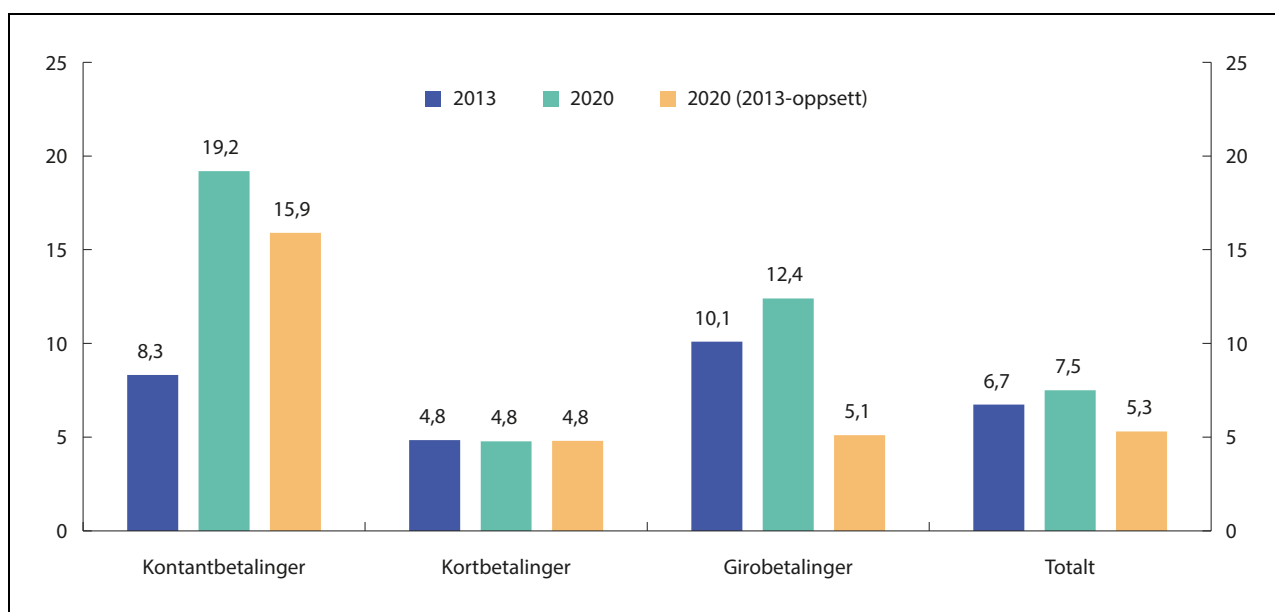
Kilde: Norges Bank.

Ser man imidlertid på de samfunnsøkonomiske enhetskostnadene (samfunnsøkonomisk kostnad per gjennomført betaling) endrer bildet seg, se figur 10.2. Ifølge Norges Banks under-

søkelse kostet en kontantbetaling i 2022 fire ganger mer enn en kortbetaling (19,2 kroner mot 4,8 kroner). Det er ifølge Norges Bank flere årsaker til at det kan oppstå store forskjeller i enhetskostnadene for ulike betalingsinstrumenter. En viktig grunn er at de faste kostnadene knyttet til betalingsløsningene er betydelige, og dersom det gjøres få betalinger med et betalingsinstrument, øker enhetskostnaden betydelig. Videre kan det være forskjeller i kostnadseffektivitet som gir kostnadsforskjeller, i tillegg til at de ulike instrumentene har ulike bruksområder som innebærer ulik ressursinnsats og infrastruktur.

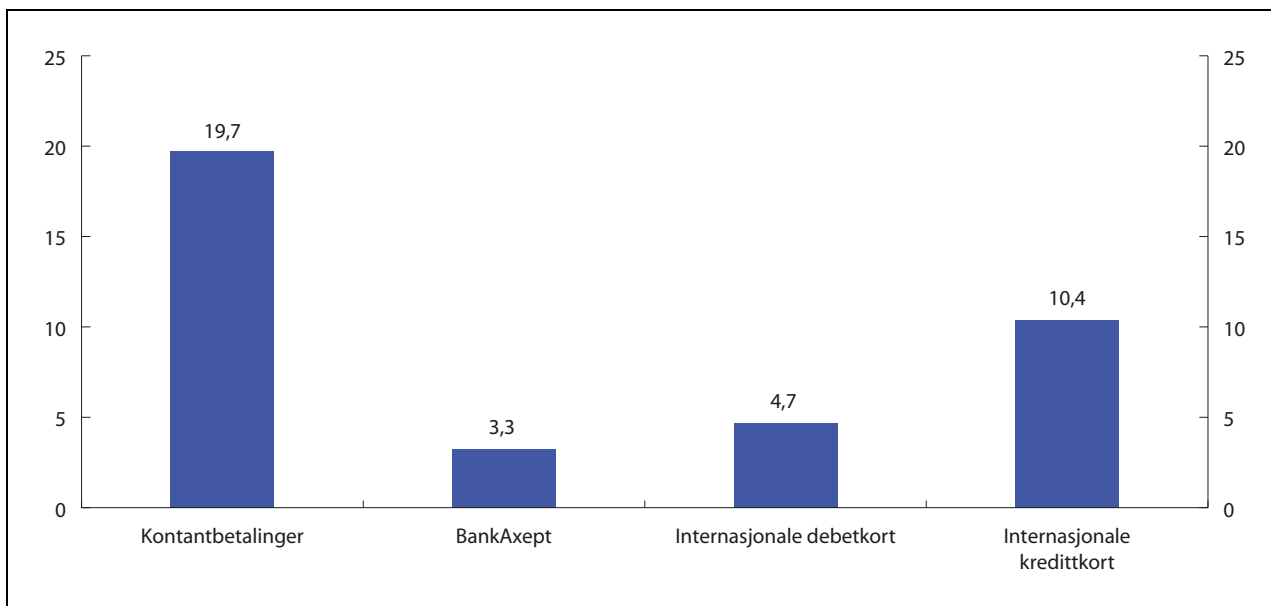
Den estimerte kostnaden for kontanter (19,2 kroner per betaling) inkluderer både kostnader ved selve betalingsoperasjonen og kostnader knyttet til kontantinfrastrukturen. Kostnaden per kontantbetaling har i Norges Banks undersøkelse økt markert siden 2013. Norges Bank viser til at det er store faste kostnader knyttet til kontantbetalinger og kontantinfrastruktur, og når bruken går ned så mye som den har gjort i årene siden 2013, er det naturlig at kostnaden per innskudd og uttak øker.

Det finnes flere typer betalingskort, som har ulike bruksområder og egenskaper. Man kan skille mellom debet- og kredittkort, der et debetkort er knyttet til en bankkonto og betalingen gjøres opp i løpet av kort tid. Et kredittkort gir muligheten for utsatt betaling og innebærer i praksis et lån fra kortutsteder til betaler (kort-



Figur 10.2 Samfunnsøkonomiske enhetskostnader. 2020-kroner. 2013 og 2020

Kilde: Norges Bank.



Figur 10.3 Samfunnsøkonomiske enhetskostnader på fysiske utsalgssteder. Kroner. 2020

Kilde: Norges Bank.

holder). Det er også skille mellom kortene fra de ulike kortnettverkene. BankAxept er det nasjonale debetkortsystemet. De internasjonale kortene består blant annet av kort tilhørende nettverkene Visa, Mastercard og American Express. De fleste betalingskortene i Norge i dag er debetkort. De har kombinert funksjonalitet og er knyttet opp til både BankAxept og et av de internasjonale kortsystemene. Kredittkort er ikke kombinerte og er kun knyttet opp mot ett av de internasjonale kortsystemene.

Norges Bank har i sin undersøkelse beregnet de samfunnsøkonomiske enhetskostnadene på fysiske utsalgssteder. Der fremkommer det at selv om kontanter har den klart høyeste enhetskostnaden, er det betydelige forskjeller mellom ulike typer betalingskort, se figur 10.3. Særlig er internasjonale kredittkort dyre, med en enhetskostnad på 10,4 kroner.

10.2 Utvalgets vurderinger

10.2.1 Kostnadseffektive løsninger bør beholdes og videreutvikles

Kostnadene knyttet til betalingssystemene er betydelige, og etter utvalgets vurdering bør alle betalinger som et utgangspunkt gjøres så kostnadseffektive som mulig. Norge har et godt utgangspunkt for dette. Utvalget mener man i størst mulig grad bør beholde og videreutvikle kostnadseffektive løsninger, men vil også

bemerke at det er områder hvor begrepet «samfunnsøkonomiske enhetskostnader» verken vil være tilstrekkelig, eller en god målestokk. Blant annet vil dette gjelde for beredskap og finansiell inkludering, der et bredere sett med hensyn bør ligge til grunn for vurderingene, utover en ren kost-nyttevurdering. For eksempel har kontanter en kostbar infrastruktur, og med relativt lav bruk blir kostnaden per betaling høy. Samtidig har kontanter, etter utvalgets vurdering, en rolle i en beredskapssituasjon, dersom alle de digitale betalingsløsningene skulle svikte. Kontanter er også avgjørende for de som ikke har tilgang til de digitale betalingsløsningene. Det illustrerer at et betalingsmiddel med en høy enhetskostnad likevel kan ha en viktig og nødvendig rolle i den samlede betalingsinfrastrukturen.

10.2.2 Betaler bør insentiveres til å velge den rimeligste betalingsløsningen

En av årsakene til at Norge har et kostnads-effektivt betalingssystem, har tradisjonelt vært høy bruk av det nasjonale debetkortsystemet BankAxept. BankAxept har de laveste samfunnsøkonomiske enhetskostnadene (se figur 10.3), og betalinger med BankAxept utgjør den klart største andelen av alle kortbetalinger i Norge. Markedsandelen har imidlertid vært nedadgående de siste årene, og nedgangen i bruk av BankAxept har blitt motsvart av økt bruk av internasjonale kredittkort.

Det er etter utvalgets vurdering rimelig å anta at deler av økningen i bruken av internasjonale kredittkort skyldes sterke insentiver for kortkundene til å bruke disse kortene ved betalinger.² Enkelte av korttilbyderne tilbyr flere fordeler ved bruk av sine kort, for eksempel opptjening av «cash points». Det er imidlertid høyere kostnader knyttet til bruken av mange av de internasjonale kredittkortene sammenlignet med BankAxept-kort. Dersom denne høyere kostnaden ikke pålegges brukeren, er det brukerstedet som må betale kostnaden. Brukerstedet vil i neste runde dekke inn disse kostnadene ved å øke prisene på sine varer eller tjenester. Dermed blir kostnaden ved de internasjonale kredittkortene fordelt på alle brukerstedets kunder, uavhengig av hvilket betalingsinstrument de bruker.

Utvalget mener at det er uheldig dersom noen aktører tar markedsandeler gjennom å tilby fordeler og uten at betaleren blir stilt overfor de medfølgende kostnadene. Etter utvalgets vurdering bør både brukerstedene og brukerne som et utgangspunkt insentiveres til å velge de mest kostnadseffektive løsningene. Dette kan for eksempel gjøres ved at forbrukeren i betalings-situasjonen stilles overfor kostnadene ved de ulike betalingsinstrumentene. Det innebærer at brukerstedene i prinsippet bør ha mulighet til å differensiere på prisen ved å bruke ulike kort, slik at kostnadene tydeliggjøres.

Lovverket stiller imidlertid strenge begrensninger for brukersteders mulighet til å ta gebyr for de fleste typer kortbetalinger. Etter finansavtaleloven § 2-4 kan en betalingsmottaker kreve gebyr eller gi rabatt for bruk av et bestemt betalingsinstrument, gitt at det opplyses om før en transaksjon iverksettes og gebyret ikke overstiger faktiske kostnader ved bruk. Finansavtaleloven § 2-4 (1) tredje ledd gjennomfører forbrukerrettighetsdirektivet³ artikkel 19. EU-kommisjonen har gitt flere tolkninger av forbrukerkredittdirektivet, herunder om hvordan kostnadsbegrepet i artikkel 19 skal forstås. Ifølge EU-kommisjonen skal «faktiske kostnader» avgrenses til kostnader som drives av den enkelte betalingen.⁴ Betalingsmottaker kan imidlertid ikke kreve gebyr for de fleste

betalingskort, jf. finansavtaleloven § 2-6, som sier at det er forbudt å kreve gebyr for betalers bruk av kort som er omfattet av IFR.⁵ Dette innebærer at det ikke er tillatt å kreve gebyr for bruk av kort utstedt gjennom såkalt fireparts kortordninger. Dette er de vanligste kortordningene, som Visa og MasterCard. Treparts kortordninger, som American Express, faller utenfor dette forbudet.

10.2.3 Betaling med kontanter bør forbli gebyrfritt

Utvalget vil vise til at enkelte tjenester knyttet til kontanter i dag prislegges med et gebyr. For eksempel koster det for tiden rundt 10 kroner å ta ut kontanter i butikk (KiB-løsningen), mens det ved kontantuttak i minibank er opp til eieren av minibanken å fastsette gebyr. Etter utvalgets vurdering er det rimelig at publikum betaler moderate gebyrer ved uttak av kontanter, og slik er med på å dekke deler av kostnaden ved å opprettholde kontantinfrastrukturen. Man kunne derfor sett for seg en løsning der også kontantbetaling i butikk prises med et gebyr. Det ville bidratt til at den som tok beslutningen om å betale ville bidratt til å dekke inn kostnadene denne betalingen medfører, og slik sett vært i tråd med utvalgets overordnede vurdering om at betaleren bør insentiveres til å velge den rimeligste betalingsløsningen. Utvalget har imidlertid i sine diskusjoner vært opptatt av at ikke alle har tilgang til det digitale betalingssystemet, og dermed ikke har muligheten til å velge et annet betalingsinstrument enn kontanter. Etter utvalgets vurdering er det uheldig om disse da pålegges et gebyr for å i det hele tatt kunne betale. Dette forsterkes etter utvalgets syn av at brukersteder har sterke begrensninger i muligheten til å ta gebyr for kortbetaling. Videre står trolig denne gruppen forbrukere for en relativt stor andel av kontantbetalingene. Dersom gebyret skulle reflektert den samlede kostnaden ved kontanter, ville denne gruppen også tvinges til å bære en uforholdsmessig stor del av kostnadene. Utvalget vil vise til at det er rimelig at man som samfunnsborger i et moderne og inkluderende demokrati tar et delt ansvar for fellesskapet, og at kontanter i siste instans er en beredskap ved svikt i det elektroniske betalingssystemet. Samlet sett tilsier dette etter utvalgets vurdering at kostnaden ved kon-

² En annen årsak er økt bruk av mobilbetaling på brukersted gjennom apper som har et internasjonalt kredittkort som underliggende betalingsinstrument. Se også beskrivelse i kapittel 3.4.

³ Direktiv 2011/83/EU.

⁴ EU-kommisjonen (2021). Commission notice. Guidance on the interpretation and application of Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council on consumer rights. Official Journal of the European Union.

⁵ Forordning 2015/751 om formidlingsgebyrer for kortbaserte betalingstransaksjoner. Forordningen er i Norge gjennomført i forskrift om formidlingsgebyr i kortordninger mv.

tanter bør fordeles på alle brukere, uavhengig av hvilket betalingsmiddel de bruker.

10.3 Utvalgets anbefalinger

Utvalget har følgende hovedsynspunkter og anbefalinger:

- Kostnadseffektive løsninger bør beholdes og videreutvikles.

- Både brukerstedene og brukerne bør som et utgangspunkt incentiveres til å velge de mest kostnadseffektive løsningene, for eksempel ved at forbrukeren i betalingssituasjonen stilles overfor kostnadene ved de ulike betalingsinstrumentene.
- Betaling med kontanter bør forbli gebyrfritt i betalingsøyeblikket.

Kapittel 11

Trygge og enkle betalinger for alle i fremtiden

11.1 Innledning

Teknologisk utvikling har gjennom de siste tiårene ført til store endringer i måten vi betaler for varer og tjenester på. Videre innovasjon i teknologi og betalingsløsninger, og utvikling i samfunnet for øvrig, vil sannsynligvis føre til store endringer i betalingssystemet også fremover.

Kapittel 4 i rapporten omtaler nye typer av aktører og tjenester som har vokst frem på betalingsområdet. Slike nye aktører vil fremover antakeligvis få et større fotfeste i det norske betalingssystemet. Dette kan bidra til økt konkurranse og innovasjon og et større mangfold av betalingsløsninger, og gi løsninger som er brukervennlige og attraktive for et stort flertall av befolkningen. Teknologisk utvikling kan også gi opphav til løsninger som er mer inkluderende, slik utbredelse av tæpping ved kortbetaling har vært for svaksynte.

Samtidig er det en risiko for at konflikten mellom effektivitet og brukervennlighet for de mange, og inkludering av de få, blir større fremover. Stadig nye løsninger og muligheter kan gjøre det totale betalingslandskapet mer uoversiktlig og mer komplekst, og dermed gjøre det vanskeligere å henge med i utviklingen. Det kan ikke uten videre legges til grunn at markedsaktører på eget initiativ vil sørge for tilgjengelighet og inkludering av mindre grupper av sårbare forbrukere. En risiko er derfor at de som faller utenfor, faller utenfor i enda større grad enn i dag.

Tilsvarende kan man ikke legge til grunn at markedsaktører alene vil sørge for det nivået på sikkerhet og beredskap som er ønskelig ut fra et samfunnsperspektiv. Selv om de fleste som leverer en tjeneste har incentiver til å bevare god sikkerhet og beredskap i sin løsning, er det ikke gitt at de privatøkonomiske incentivene i tilstrekkelig grad sikrer beredskapsløsninger i henhold til samfunnets behov.

Det finnes allerede eksempler på at store internasjonale aktører har utvidet sin tilstedeværelse i betalingslandskapet i Norge, se kapittel 4.2. Frem-

over kan bigtechs få en større rolle, særlig fordi de allerede leverer tjenester som er populære hos det store flertall av publikum. Dersom de utvikler betalingsløsninger som er effektive og som oppleves nyttige for mange, vil de kunne få stor utbredelse gjennom nettverkseffekter på flere områder. Store teknologiselskaper kan ha nytte av informasjon om hva vi betaler for, fordi transaksjonsdata kan kobles med andre opplysninger som de allerede har, og i sum gi et detaljert bilde av en persons atferd og preferanser. De kan dermed ha incentiver til å gå inn i betalingsmarkedet, ut over inntektene som betalingene i seg selv kan medføre. Som utvalget peker på i kapittel 8 om personvern, er det også en risiko for at forbrukere frivillig vil gi fra seg personopplysninger, herunder om sine betalinger, for å oppnå personlige fordeler eller økonomiske gevinster, uten å ta høyde for konsekvensene for sitt personvern.

11.2 Utvalgets vurderinger

11.2.1 Samfunnet må sikre at fremtidens betalingsløsninger fortsatt fungerer for alle

Gjennom arbeidet med denne rapporten har utvalget konkludert med at det er behov for tiltak for å sikre at flere kan betale, både i normalsituasjoner og beredskapssituasjoner. Utvalget har pekt på noen særlige hensyn som må ivaretas: Samfunnet bør sikre at så få som mulig faller utenfor, betalinger bør ikke være den begrensende faktoren i en krisesituasjon, og personvernet må beskyttes. Disse hensynene må også ivaretas i fremtiden. Et betalingssystem som stenger ute de mest sårbare, som ikke er motstandsdyktig mot kriser og der personopplysninger blir valuta, kan ikke sies å ivareta en visjon om trygge og enkle betalinger for alle. Derfor må det også i fremtiden være høy grad av inkludering, sikkerhet og ivaretagelse av grunnleggende rettigheter i betalingssystemet.

Trygge og enkle betalinger for alle kan etter utvalgets syn ikke sikres av markedsaktører

alene, og det vil også i fremtiden være nødvendig at myndighetene kan påvirke og stille krav til aktørene for å sikre at viktige samfunnshensyn ivaretas i betalingssystemet. Myndighetenes evne til å styre utviklingen kan svekkes i fremtiden dersom aktører som er vanskelige å regulere eller eksisterer utenfor de etablerte systemene tar en vesentlig større del av betalingene. Dersom store internasjonale aktører som det er krevende for norske myndigheter å påvirke og å føre tilsyn med tar store markedsandeler, eller hvis betalingsmidler som ikke er basert på nasjonal valuta får stort fotfeste, vil det bli vanskeligere for Norge å sikre at nasjonale behov knyttet til for eksempel beredskap og inkludering ivaretas.

I de fleste tilfeller er private aktører de beste til å drive frem innovasjon og lage nye, brukervennlige løsninger. Samtidig ivaretar ikke uregulerte markeder og aktører alltid samfunnshensyn i tilstrekkelig grad. Et godt samarbeid mellom myndighetene og private vil også i fremtiden være avgjørende for trygge og enkle betalinger for alle, ved at det tilbys løsninger for betalinger i nasjonal valuta som befolkningen ønsker og har mulighet til å bruke. Selv om regulering er nødvendig for å oppnå dette, vil utvalget påpeke at regulering ikke kan være så omfattende og inngripende at den struper innovasjon eller påfører store kostnader som gjør det vanskelig å utvikle gode og attraktive løsninger basert på nasjonal valuta, og dermed går på bekostning av formålene med reguleringen.

Markedet for betalingstjenester er i tillegg internasjonalt. Store internasjonale aktører har interesse av, og kapasitet til, å gå tungt inn i det norske betalingsmarkedet. Konkurransen bidrar til at det utvikles gode og attraktive løsninger for norske forbrukere. For å ha mulighet til å bevare et system der nasjonale behov kan ivaretas er det samtidig viktig å unngå at nasjonale aktører får dårligere rammebetingelser enn store internasjonale konkurrenter.

Fordi mange aktører er internasjonale, er internasjonal regulering av betalingstjenester sentralt for å kunne stille krav til og ha påvirkning på slike aktører med tilstedeværelse i Norge. Betalingstjenester reguleres av et felleseuropeisk regelverk. Som omtalt i kapittel 4.4 foregår det en innsats i EU for å sikre konkurranse og for å hindre at store aktører får for stor innflytelse på bekostning av samfunnsinteresser. Vi har allerede sett eksempler på at store aktører kan utfordres, jf. boks 4.2 om tilgang for andre aktører til Apple-telefoners NFC-teknologi. Det er viktig at relevante EU-regler raskt gjennomføres i norsk rett,

både for at norske forbrukere skal ha samme grad av beskyttelse som forbrukere i EU, og for at norske og europeiske foretak står overfor like krav.

Det er generelt høy tillit i befolkningen til både myndighetene, banker, bankinnskudd og betalingssystemet. Et godt samarbeid mellom myndighetene og næringsaktørene har vært avgjørende for utviklingen av det betalingssystemet vi har i dag. Dette samarbeidet må vedlikeholdes og videreutvikles i fremtiden. En rekke faktorer, som innskuddsgarantiordningen, regulering og tilsyn av aktørene, og sentralbankens mulighet til å tilføre bankene likviditet, bidrar til at bankkontopenger oppfattes som et trygt betalingsmiddel, og denne tilliten må ivaretas fremover.

11.2.2 Trygge og enkle betalinger for alle ivaretas best i fremtiden ved å bygge videre på betalingssystemet vi har i dag

Betalinger er i dag hovedsakelig basert på bankinnskudd som underliggende betalingsmiddel, og tilbyderne av betalingstjenester består i hovedsak av regulerbare aktører. Utvalget peker i andre deler av rapporten på en rekke konkrete forbedringstiltak for dagens betalingssystem. De fleste opplever likevel at de med utgangspunkt i dagens betalingssystem kan betale sikkert, relativt raskt og på måter som er tilpasset deres behov. Erfaringene så langt er at nyvinninger som får bred utbredelse innen betalinger kommer ved at det eksisterende systemet videreutvikles.

Etter utvalgets vurdering vil trygge og enkle betalinger for alle også i fremtiden ivaretas på beste måte ved å bygge videre på arkitekturen og arbeidsdelingen i dagens betalingssystem. Dette vil bidra til at myndighetene og næringen fortsatt kan sikre viktige samfunnshensyn. Å følge opp tiltakene utvalget har foreslått for økt finansiell inkludering, beredskap og ivaretagelse av personvern vil også bidra til at dagens betalingssystem står bedre rustet i møte med fremtiden.

Også ved en videreutvikling av de eksisterende systemene kan det oppstå nye utfordringer. For eksempel blir det stadig bedre muligheter for å betale i sanntid. Dette kan i mange sammenhenger bidra til økt effektivitet, men kan også gi opphav til økt svindelrisiko. I kapittel 7 omtales dagens reserveløsning for BankAxept-kort, og risikoen for at denne mister gjennomslag som beredskapsløsning dersom løsningen ikke videreutvikles og mister markedsandeler. Utvalget vil derfor understreke viktigheten av at myndig-

hetene og næringen er bevisst på hvordan rammebetingelsene for betalingssystemet påvirkes av endringer i teknologi og vaner, slik at regulering og produktutvikling kan holde følge.

11.2.3 Kan nye betalingsmidler, herunder digitale sentralbankpenger, sørge for at betalingssystemet i fremtiden har ønsket funksjonalitet?

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere hvordan nye betalingsmidler kan sørge for at betalingssystemet i fremtiden har ønsket funksjonalitet. Videre er utvalget bedt om å vurdere behovet for regelverksendringer for å legge til rette for eventuell innføring av nye betalingsmidler og -instrumenter, herunder digitale sentralbankpenger.

Kryptoeiendeler som betalingsmiddel

Dersom nye former for betalingsmidler som går utenfor det etablerte betalingssystemet blir attraktive å bruke til betaling i Norge, vil det kunne føre til at flere velger bort nasjonal valuta, og dermed kan myndighetenes evne til å påvirke og kontrollere betalingssystemet reduseres. Det er en risiko som bør tas på alvor. Med det vel fungerende betalingssystemet vi har i Norge i dag og basert på utviklingen i kryptovaluta til nå, anser utvalget det imidlertid som lite sannsynlig at kryptoeiendeler i sin nåværende form vil få et vesentlig fotfeste som betalingsmiddel i Norge. Som nevnt i kapittel 4.3 er kryptovaluta som betalingsmiddel i nåværende form først og fremst relevant i land med lite effektive betalingssystemer, manglende tillit til pengevesenet og ustabile valutaer, hvor det ikke er tilgjengelig gode alternativer. Samtidig kan utvalget ikke utelukke at kryptovalutaer, herunder stablecoins, kan utvikle seg i en retning som gjør dem mer egnet som betalingsmiddel på sikt. Kryptovaluta kan også ha bruksområder ved grensekryssende betalinger som kan gjøre det attraktivt for noen, særlig dersom det etablerte betalingssystemet ikke tilbyr gode løsninger, eller at disse løsningene er veldig dyre å benytte seg av.

Desentralisert teknologi som ligger bak kryptoeiendeler kan også tenkes å få andre anvendelsesområder i betalingssystemet som kan være nyttige. Det er kostnadskrevende å skape tillit i desentraliserte systemer, og dette er en kostnad som ofte vil være unødvendig i sentraliserte løsninger. Flere fordeler ved desentralisert teknologi, slik som tokenisering, kan i mange tilfeller oppnås på andre måter.

Digitale sentralbankpenger

En vurdering av om innføring av DSP kan være en hensiktsmessig måte å sikre trygge og enkle betalinger i fremtiden på, reiser en rekke komplekse problemstillinger. Utredninger om DSP har pågått i mange land over flere år, men er likevel i en forholdsvis tidlig fase preget av eksperimentering og konsekvensutredning. En helhetlig vurdering av en eventuell innføring av DSP vil etter utvalgets oppfatning inneholde viktige elementer som går ut over utvalgets mandat. Utvalget har derfor ikke grunnlag for å gi en anbefaling av om DSP bør innføres i Norge eller ikke, og viser til Norges Banks utredning.

Utvalget har likevel gjort noen vurderinger om hvordan DSP kan bidra til å ivareta hensynene som ligger i utvalgets mandat og som utvalget har drøftet tidligere i rapporten.

Utvalget er tvilende til om DSP kan bidra til finansiell inkludering på en vesentlig annen og bedre måte enn det betalingstjenester basert på bankinnskudd kan. DSP er digitale i sin natur og en eventuell DSP vil utstedes av sentralbanken. I Norges Banks utredninger uttrykkes det at det legges opp til at løsninger videre ut til publikum i første rekke skal utvikles av banker og andre tilbydere av betalingsløsninger. Med en slik modell, kan ikke utvalget se at det vil være enklere eller mer lønnsomt for private aktører å utvikle enkle løsninger med DSP som underliggende betalingsmiddel rettet mot små grupper av befolkningen som er finansielt ekskludert, sammenlignet med å utvikle løsninger med bankinnskudd som underliggende betalingsmiddel.

DSP kan spille en rolle beredskapsmessig, men må i så fall kunne fungere tilstrekkelig uavhengig av bankenes betalingssystemer. For at DSP skal kunne spille en beredskapsmessig rolle, må betalingsløsninger basert på DSP ha tilstrekkelig utbredelse også i en normalsituasjon. Innføring av DSP krever etablering av en relativt omfattende og kostbar infrastruktur, samtidig som det også er mulig å styrke beredskapen på andre måter. Utvalget har selv foreslått noen beredskapstiltak, og vil også peke på den kommende rapporten fra den departementsoppnevnte arbeidsgruppen. Det informasjonsgrunnlaget utvalget sitter med tilsier at DSP neppe bør innføres av beredskapshensyn alene. Dersom DSP innføres, vil det være sentralt å vurdere hvordan DSP kan bidra til beredskap.

Utvalget ser ikke ivaretagelse av personvern som en selvstendig grunn til å utstede DSP, fordi personvern etter utvalgets syn kan ivaretas godt gjennom det eksisterende betalingssystemet. Der-

som det besluttes å utstede DSP, mener utvalget imidlertid at vurderingen av hvordan personvernet påvirkes bør ha betydning for valg av innretning og tekniske løsninger.

I sum er det etter utvalgets vurdering nå ikke et behov for å innføre DSP av hensyn til finansiell inkludering, personvern eller beredskap. Dette utelukker imidlertid ikke at innføring av DSP i fremtiden kan være et relevant virkemiddel for å ivareta disse hensynene. Dette kan være tilfellet dersom betalingssystemet utvikler seg i en retning som gjør det krevende å ivareta de hensynene vi legger til grunn at systemet må ivareta, og evnen til å regulere aktørene som er til stede i markedet svekkes. Da kan det være behov for særlige tiltak fra myndighetene, og en innføring av DSP kan være et slikt tiltak.

ESB er trolig den sentralbanken i den industrialiserte delen av verden som har kommet lengst i arbeidet med kunderettet DSP. Dersom det innføres en digital euro, kan det påvirke betalingssystemet også i Norge. Påvirkningen kan være av ulik art, avhengig av om det kun åpnes for at man i Norge kan bruke det til grensekryssende betalinger opp mot euro-land, eller også som et betalingsmiddel ved innenlandske betalinger. Samtidig er det mye som tilsier at innenlandske betalinger fortsatt vil skje i norske kroner. Valutakursrisiko og det forhold at betalinger til og fra norsk offentlig sektor, herunder skatt, lønn og trygdeutbetalinger, skjer i norske kroner, er viktig i så måte. Eventuell bruk av digital euro i Norge må også først avtales mellom norske og europeiske myndigheter og sentralbanker. Utvalget mener likevel det er vesentlig å følge med på utredningsarbeidet knyttet til digital euro. Hva som der besluttes vil og bør kunne påvirke vurderingen av hvorvidt det er aktuelt å innføre norsk DSP eller ikke.

11.2.4 Myndighetene bør starte regelverksarbeidet for å legge til rette for digitale sentralbankpenger

Flere sentralbanker, deriblant Sveriges Riksbank,¹ har uttalt at det er viktig å ha regelverket for DSP klart, slik at man raskt kan innføre DSP dersom utviklingen viser at det er behov for det.

Utredningen fra Norges Banks DSP-prosjekt understreker at en endelig vurdering av hvilke lovendringer som må gjøres ikke kan gis før en

beslutning om å utstede DSP, og med hvilke teknologiske løsninger, eventuelt er tatt, fordi krav i regelverket vil henge sammen med de egenskapene man ønsker DSP skal ha.

Utvalget mener likevel, for å være føre var, at det vil være hensiktsmessig å starte arbeidet med nødvendige regelverksendringer for å legge til rette for en mulig innføring av DSP dersom behovet oppstår. Utvalget foreslår at Finansdepartementet vurderer hvordan et slikt regelverksarbeid best kan gjennomføres.

11.3 Utvalgets anbefalinger

Utvalget har følgende hovedsynspunkter og anbefalinger:

- Samfunnet må sikre at fremtidens betalingsløsninger fortsatt fungerer for alle. Da vil det også i fremtiden være nødvendig at myndighetene kan påvirke og stille krav til aktørene for å sikre at viktige samfunnshensyn ivaretas i betalingssystemet. Samtidig vil et godt samarbeid mellom myndighetene og private være avgjørende, og regulering må ikke gå på bekostning av et godt tilbud av betalingsløsninger i nasjonal valuta som befolkningen ønsker og har mulighet til å bruke. Videre må befolkningens tillit til myndighetene, bankene, bankinnskudd og betalingssystemet ivaretas.
- Trygge og enkle betalinger for alle ivaretas best i fremtiden ved å bygge videre på arkitekturen og arbeidsdelingen i dagens betalingssystem. Å følge opp tiltakene utvalget har foreslått for økt finansiell inkludering, beredskap og ivaretagelse av personvern vil bidra til at dagens betalingssystem står bedre rustet i møte med fremtiden. Videreutvikling av eksisterende systemer kan gi nye utfordringer som myndighetene og næringen må være bevisste på, slik at regulering og produktutvikling holder følge.
- Med det velfungerende betalingssystemet vi har i Norge i dag og basert på utviklingen i kryptovaluta til nå, anser utvalget det som lite sannsynlig at kryptoeiendeler i sin nåværende form vil få et vesentlig fotfeste som betalingsmiddel i Norge. Samtidig kan det ikke utelukkes at kryptovalutaer, herunder stablecoins, kan utvikle seg i en retning som gjør dem mer egnet som betalingsmiddel på sikt.
- Utvalget har ikke grunnlag for å gi en anbefaling av om DSP bør innføres i Norge eller ikke, og viser til Norges Banks utredning. Utvalget ser ikke nå et behov for å innføre DSP

¹ Se blant annet Riksbankens høringsvar til Betalingsutredningens sluttrapport «Staten och betalningarna (SOU 2023:16).

av hensyn til finansiell inkludering, personvern eller beredskap, men dette utelukker ikke at DSP i fremtiden kan være et relevant virkemiddel for å ivareta disse hensynene.

- For å være føre var er det hensiktsmessig å starte arbeidet med nødvendige regelverks-

endringer for å legge til rette for en mulig innføring av DSP. Finansdepartementet bør vurdere hvordan et slikt regelverksarbeid best kan gjennomføres.

Kapittel 12

Økonomiske og administrative konsekvenser

12.1 Overordnede betraktninger

Utvalget har i sine vurderinger kommet frem til flere anbefalinger, hvor kostnadene vil avhenge av hvordan eventuelle løsninger utformes. Det er derfor krevende å si noe om de samlede kostnadene av utvalgets anbefalinger. Kostnadene bør uansett sees i sammenheng med gevinstene dersom man gjennomfører anbefalingene. Velfungerende betalingstjenester er en forutsetning for at økonomien skal fungere på en god måte, og kommer oss alle til gode. Det å sikre at flest mulig kan betale på en trygg og enkel måte, og at betalingene gjennomføres på en kostnadseffektiv måte, bidrar til et effektivt og inkluderende betalingssystem.

Videre vil det også være kostnader ved ikke å gjennomføre anbefalingene. For eksempel vil utvalgets anbefaling om at det også i fremtiden bør være mulig å betale anonymt, kunne bidra til å bevare tilliten til betalingssystemet og myndighetene. Høy grad av tillit er avgjørende for å kunne ha et velfungerende betalingssystem, og bortfall av tillit vil kunne ha store konsekvenser. Utvalgets anbefalinger knyttet til fremtiden vil bidra til at vi også fremover vil ha et betalingssystem med høy grad av inkludering, sikkerhet og ivaretagelse av grunnleggende rettigheter.

Utvalget har flere anbefalinger om utarbeidelse av ulike rammeverk og veiledere, eksempelvis veiledere med fokus på finansiell inkludering og et eget regelverk på betalingsområdet til bruk i alvorlige beredskapssituasjoner. Oppfølging av disse anbefalingene vil ha administrative konsekvenser i form av økt ressursbruk, men utvalget har ikke foretatt en nøyaktig beregning av dette.

12.2 Anbefalinger knyttet til finansiell inkludering

Utvalget anbefaler at banknæringen bør vurdere å tilby løsninger for digital betaling som kan fungere som hjelpemiddel for personer som kan

ha behov for å gjøre enkle betalinger i butikk, men som ikke bør eller kan håndtere et ordinært debet- eller kredittkort, for eksempel i form av et «småpengekort». Kostnadene knyttet til dette vil avhenge av hvorvidt man benytter seg av eksisterende løsninger eller om man baserer seg på å utvikle nye produkter.

Betalingsløsningen Vipps har fått stor utbredelse, og person til person-betaling i Vipps er nå i praksis en grunnleggende banktjeneste. Fordi mange ikke får tilgang til Vipps på grunn av manglende tilgang til BankID, anbefaler utvalget at Vipps oppfordres til å vurdere å akseptere andre eIDer på tilstrekkelig høyt sikkerhetsnivå, i tillegg til BankID. Oppfølgingen av denne anbefalingen vil trolig kreve juridisk utredning fra Vipps sin side, og deretter et eventuelt teknisk utviklingsarbeid. Anbefalingen vil trolig medføre kostnader av en viss størrelse for Vipps.

12.3 Anbefalinger knyttet til beredskap

Det er trolig utvalgets anbefalinger om tiltak for å styrke beredskapen i betalingssystemene som, avhengig av utformingen, kan ha størst kostnader. Samtidig vil gevinstene ved å gjennomføre anbefalingene kunne være betydelige. Å sikre at forbrukere også i alvorlige krisesituasjoner kan gjennomføre betalinger, vil være et viktig bidrag til at dagliglivet i størst mulig grad kan fortsette som før. Manglende tilgang til varer og tjenester som følge av manglende muligheter for betaling, vil kunne forsterke uroen i en krisesituasjon.

En videreutvikling av den utvidete BankAxept-reserveløsningen, for eksempel ved at den blir obligatorisk for viktige forhandlere av nødvendighetsvarer, kan føre til vesentlige kostnader for forhandlere som ikke har betalingsterminaler som er egnet for løsningen. Kostnadene kan trolig begrenses dersom foretakene gis god tid på å tilpasse seg til nytt regelverk, slik at foretakene kan gjennomføre bytte av terminaler på tidspunkt som er hensiktsmessige for dem selv. De samlede

kostnadene ved anbefalingen begrenses trolig ved at det er god utbredelse av løsningen i dag. Oppfølging knyttet til anbefalingen om en forlengelse av løsningen (utover syv dager) vil trolig føre til kostnader av en viss størrelse som følge av økte krav til lagring av transaksjoner i terminalene. Den rent tekniske gjennomføringen av et slikt tiltak vil trolig ta noe tid, anslagsvis to år.

En eventuell utforming av STIP-løsningen for BankAxept slik at den kan benyttes hos forhandlere av nødvendighetsvarer i langvarige krisesituasjoner vil trolig medføre ubetydelige kostnader, da eksisterende løsninger sannsynligvis kan brukes med noen modifikasjoner.

Anbefalingen om at det i svært alvorlige krisesituasjoner bør gis mulighet for uttak og innskudd av kontanter i løsningen «Kontant tjenester i Butikk» (KiB) vil kreve tekniske tilpasninger i terminaler og kassasystemer på alle brukersteder som tilbyr KiB, og kan medføre kostnader av en ikke-ubetydelig størrelse. Også for dette tiltaket vil den rent tekniske gjennomføringen ta anslagsvis to år.

Utvalgets anbefaling om at aktører i handelsnæringen – spesielt forhandlere av nødvendighetsvarer – bør etablere elektroniske beredskapsløsninger som utfyller STIP og BankAxept-reserveløsningene, blant annet reserve kassasystemer, kan medføre betydelige kostnader for enkelte virksomhetene. Samtidig er slike løsninger allerede i bruk hos enkelte butikker, som da har valgt å innføre dette på eget initiativ. Det tilsier at kostnadene kan bære preg av å være en investering som kan bidra til at butikkene kan holde åpne også i beredskapssituasjoner.

To av anbefalingene, forlengelse av utvidet BankAxept-reserveløsning og mulighet for uttak og innskudd gjennom KiB-løsningen i krisesituasjoner, vil kunne gi økt kredittrisiko for bankene i krisesituasjoner, fordi tiltakene innebærer at bankenes eksponering kan bygge seg opp over

lengre tid uten at disse blir gjort opp. Det reiser spørsmål om behov for og utforming av eventuelle tilknyttede myndighetsordninger og -garantier. I den forbindelse mener utvalget det vil være sentralt å oppnå en risikodeling som unngår uheldige insentiver, som beskrevet i kapittel 7 om beredskap. KiB-løsningen innebærer i tillegg betydelig risiko for svindel, ettersom kunder vil kunne overtrekke konto som følge av manglende mulighet til å gjennomføre dekningskontroll. Risikoen for svindel kan trolig begrenses ved at det settes beløpsgrenser. Utvalget vil samtidig vise til at mulighet for uttak og innskudd gjennom KiB-løsningen også i alvorlige krisesituasjoner vil bidra til at bankene oppfyller sin lovpålagte plikt til å tilby kontant tjenester ved økt etterspørsel som følge av svikt i tilgangen til de elektroniske betalingsystemene.

12.4 Øvrige forslag

I diskusjonen om personvern viser utvalget til at det ut fra personvern hensyn er behov for et tilstrekkelig innslag av anonymitet i betalingsmiksen, og at et godt regulert digitalt alternativ til kontanter som muliggjør at anonyme betalinger kan skje elektronisk, kan bidra til personvernet. Utvalget viser videre til at en slik løsning bør være på plass før bruken av kontanter eventuelt synker til et for lavt nivå. Ettersom de fleste betalings tjenester i dag innebærer sporbarhet og krever registrering og bruk av personopplysninger, kan trolig ikke et anonymt betalingskort baseres på eksisterende løsninger, men må utvikles separat. Kostnadene knyttet til utvikling, utrulling og drift vil trolig være nokså betydelige. Et betalingskort der betaler er anonym vil trolig være utsatt for kriminalitet og svindel. Beløpsgrenser og andre restriksjoner kan trolig begrense potensialet for svindel noe.

Referanser

- Bank of England (2023). *The digital pound – a new form of money for households and businesses?* Consultation paper. Hentet fra: <https://www.bankofengland.co.uk/paper/2023/the-digital-pound-consultation-paper>
- Bank of England (u.å). *The digital pound*. Hentet 2. september 2024 fra: <https://www.bankofengland.co.uk/the-digital-pound>
- Datatilsynet (2019). *Biometri*. Hentet fra: <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/personopplysninger/biometri/>
- Datatilsynet (2024). *Personvernundersøkelsen 2024*.
- Digitaliseringsdirektoratet (u.å.). *Samarbeidsforum for digital inkludering*. Hentet fra: <https://www.digdir.no/digital-inkludering/samarbeidsforum-digital-inkludering/5762>
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2023). *Handlingsplan for auka inkludering i eit digitalt samfunn*.
- Di Iorio, Alberto, Kosse, Anneke og Mattei, Ilaria (2024). *Embracing diversity, advancing together – results of the 2023 BIS survey on central bank digital currencies and crypto*. BIS Papers No. 147.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (u.å). *Egenberedskap for betalinger*. Hentet 29. oktober 2024 fra: <https://www.sikkerhverdag.no/din-beredskap/hendelser-og-kriser/egenberedskap-for-betalinger/>
- ESB (2019). *Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE)*. Hentet fra: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.spacereport202012~bb2038bbb6.en.pdf>
- ESB (2022). *Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE)*. Hentet fra: https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/space/html/ecb.spacereport202212~783ffdf46e.en.html
- ESB (2022). *Digital euro – a common European project. Tale holdt av Christine Lagarde, president for ESB, på konferansen «Towards a legislative framework enabling a digital euro for citizens and businesses»*. Brussel 7. november 2022.
- ESB (u.å). *Digital euro*. Hentet 2. september 2024 fra: https://www.ecb.europa.eu/euro/digital_euro/html/index.en.html
- EU-kommisjonen (2021). *Commission notice. Guidance on the interpretation and application of Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council on consumer rights (Text with EEA relevance) 2021/C/525/01*. Official Journal, C 525, 1-85. CELEX: EUR-Lex – 52021XC1229(04) – EN – EUR-Lex
- EU-kommisjonen (2023). *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the legal tender of euro banknotes and coins*. COM(2023) 364 final.
- EU-kommisjonen (2023). *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the digital euro*. COM/2023/369 final.
- EU-kommisjonen (2023). *Modernising payment services and financial services data*. Pressemelding 28. juni 2023. Hentet fra: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3543
- EU-kommisjonen (2024). *Antitrust: Commission seeks feedback on commitments offered by Apple over practices related to Apple Pay*. Pressemelding 19. januar 2024. Hentet fra: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_282
- Eurosystemet (2023). *Call for expression of interest: exploring new technologies for wholesale central bank money settlement*.
- Forbrukerrådet (2022). *Utanforskap i forbrukermarknadane*.
- Finanstilsynet (2019). *Veiledning om taushetsplikt*. Rundskriv 3/2019.
- Finanstilsynet (2021). *Bankenes tilbud av kontanttjenester*. Høringsnotat.
- Finanstilsynet (2022). *Veileder til hvitvaskingsloven*. Rundskriv 4/2022.
- Finanstilsynet (2023). *Kryptoeiendeler (MiCA)*. Hentet fra: <https://www.finanstilsynet.no/tema/kryptoeiendeler-mica/>
- Finanstilsynet (2023). *Risikovurdering 2023 – Hvitvasking og terrorfinansiering*.

- Finanstilsynet (2024). *Risiko- og sårbarhetsanalyse 2024*.
- Finanstilsynet (2024). *Valg av betalingsvaremerke ved bruk av kombinerte betalingskort*. Nyhets-sak publisert 24. oktober 2024. Hentet fra: <https://www.finanstilsynet.no/nyhetsarkiv/nyheter/2024/valg-av-betalingsvaremerke-ved-bruk-av-kombinerte-betalingskort/>
- Finans Norge (2022). *Bransjenorm finansiell inkludering*. Hentet fra: <https://www.finansnorge.no/dokumenter/avtaler/bransjenorm-finansiell-inkludering2/>
- Kompetanse Norge (2021). *Befolkningens digitale kompetanse og deltakelse. Med et ekstra blikk på seniorer og ikke-sysselsatte*. Hentet fra: <https://kudos.dfo.no/documents/70640/files/35760.pdf>
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). *Pilot Nærtjenestesenter*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional-og-distriktspolitikk/lokalsamfunnsutvikling1/pilot-nartjenestesenter/id3012018/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). *Nasjonal strategi for eID i offentlig sektor*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021). *Digital hele livet. Nasjonal strategi for økt digital deltakelse og kompetanse i befolkningen*.
- Kvisberg, Torunn E. og Lund, Marit Veia (2019). *Kartlegging og utredning av ordningen med fremtidsfullmakter*. Rapport til Statens Sivilrettsforvaltning.
- Lie, Ken Siva; Øverby, Harald: *Blokkjede i Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 26. august 2024 fra: <https://snl.no/blokkjede>
- McKinsey (2021). *The Future of the Cash Infrastructure in the Netherlands. Executive summary*. Hentet fra: <https://www.dnb.nl/media/ks0d0d30/report-mckinsey-the-future-of-the-cash-infrastructure-in-the-netherlands-executive-summary-only.pdf>.
- Meld. St. 15 (2023–2024) *Felles verdier – felles ansvar – Styrket innsats for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Nasjonalt senter for aldring og helse (u.å). *Fakta om demens*. Hentet 6. mai 2024 fra <https://www.aldringoghelse.no/demens/fakta-om-demens/>
- Nationalbanken (2023). *Kontanternes rolle i et samfund med lavt bruk af kontanter*. Hentet fra: <https://www.nationalbanken.dk/da/viden-og-nyheder/publikationer-og-taler/analyse/2023/kontanternes-rolle-i-et-samfund-med-lavt-brug-af-kontanter>
- Nationalbanken (2024). *Money and Payments: The five C's*". Tale holdt av Signe Krogstrup, direktør for Nationalbanken, på Frankfurt School of Finance and Management 19. februar 2024.
- Norges Bank (2018). *Finansiell infrastruktur 2018*.
- Norges Bank (2018). *Digitale sentralbankpenger. 1. rapport fra arbeidsgruppen*. Norges Bank Memo nr. 1 2018.
- Norges Bank (2019). *Digitale sentralbankpenger. 2. rapport fra arbeidsgruppen*. Norges Bank Memo nr. 2 2019.
- Norges Bank (2021). *Digitale sentralbankpenger. 3. rapport fra arbeidsgruppen*. Norges Bank Memo nr. 1 2021.
- Norges Bank (2022). *Kostnader i det norske betalingssystemet 2020*. Norges Bank Memo nr. 3 2022.
- Norges Bank (2023). *Digitale sentralbankpenger. Sluttrapport fra prosjektfase 4*. Norges Bank Memo nr. 2 2023.
- Norges Bank (2023). *Central bank digital currency and the singleness of money*. Tale holdt av sentralbanksjef Ida Wolden Bache på den 22. år-lige BIS-konferansen i Basel 23. juni 2023.
- Norges Bank (2024). *Det norske finansielle systemet 2024*.
- Norges Bank (2024). *Kunderetta betalingsformidling 2023*. Norges Bank Memo nr. 1 2024.
- Norges Bank (2024). *Finansiell infrastruktur 2024*.
- Norges Bank (2024). *Egenberedskap for betalinger*. Hentet fra: <https://www.norges-bank.no/tema/finansiell-stabilitet/egenberedskap-for-betalinger/>
- NOU 2022: 11 *Ditt personvern – vårt felles ansvar – Tid for en personvernpolitikk*.
- NOU 2023: 17 *Nå er det alvor – Rustet for en usikker fremtid*.
- Prop. 125 L (2013–2014) *Lov om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven)*. Finansdepartementet.
- Prop. 97 L (2018–2019) *Lov om Norges Bank og pengevesenet (sentralbankloven)*. Finansdepartementet.
- Prop. 55 L (2023–2024) *Endringer i finansavtaleloven mv. (forbrukeres rett til kontant betaling mv.)*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- PWC Strategy (2023). *Future market design of the Dutch cash cycle. Summary of the report*. Hentet fra: https://www.dnb.nl/media/t3ehwo3s/20230622_pwc-strategy_ticket_summary-en.pdf
- Riksbanken (2020). *Så betalar svenskarna 2020*. Hentet fra: <https://www.riksbank.se/sv/betal>

- ningar-kontanter/sa-betalar-svenskarna/sa-betalar-svenskarna-2020/
- Riksbanken (2023). *Remissvar om betänkandet Staten och betalningarna (SOU 2023:16)*. Hentet fra: https://www.riksbank.se/globalassets/media/remisser/riksbankens-remissvar/svenska/2023/remissvar-om-betankandet-staten-och-betalningarna-sou-2023_16.pdf
- Riksbanken (2023). *Kostnader för betalningar i Sverige*. Riksbankstudie Nr. 1 2023, 23. mars.
- Samferdselsdepartementet (2021). *Høring – oppheving av plikten til å tilby grunnleggende banktjenester i Postens landpostnett*. Høringsnotat. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-oppheving-av-plikten-til-a-tilby-grunnleggende-banktjenester-i-postens-landpostnett/id2831287/?expand=horingsnotater>
- Schweizerische Nationalbank (u.å). *Helvetia pilot*. Hentet fra: <https://www.snb.ch/en/the-snb/mandates-goals/payment-transactions/general/helvetia-pilotbetrieb>
- Sivilrettsforvaltningen (u.å). *Fullmakter og vergemål*. Hentet 2. september 2024 fra https://www.sivilrett.no/fullmakter_og_vergemal.
- Sivilrettsforvaltningen (u.å). *Vergemål*. Hentet 2. september 2024 fra <https://www.vergemal.no/>.
- SOU 2018:42 (2018). *Tryggad tillgång til kontanter*. Finansdepartementet.
- SOU 2023: 16 (2023). *Staten och betalningarna*. Finansdepartementet.
- Syrstad, Helge (2023). *Innføring av digitale sentralbankpenger – nødvendige lovendringer*. Norges Bank Staff Memo Nr. 4/2023.
- Vipps (2024). *Innsikt og utsikt. Vipps-kvartalet Q2 2024*. Hentet fra: <https://www.vipps.no/om-oss/innsikt-og-utsikt/q2-2024/>
- Økokrim (2023). *Aktuelle trusler – Unge og sårbare misbrukes som pengemuldyr av kriminelle*. Hentet fra: <https://www.okokrim.no/unge-og-saarbare-misbrukes-som-pengemuldyr-av-kriminelle.6589186-562360.html>
- Østbye, Peder (2023). *Hvem er ansvarlig for ustabile stablecoins?* Bankplassen blogg. Hentet fra: <https://www.norges-bank.no/bankplassen/arkiv/2023/hvem-er-ansvarlig-for-ustabile-stablecoins/>
- Skatteloven (1999). *Lov om skatt av formue og inntekt* (LOV-1999-03-26-14). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1999-03-26-14>
- Betalningssystemloven (1999). *Lov om betalningssystemer mv.* (LOV-1999-12-17-95). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1999-12-17-95>
- Arbeidsmiljøloven (2005). *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* (LOV-2005-06-17-62). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2005-06-17-62>
- Merverdiavgiftsloven (2009). *Lov om merverdiavgift* (LOV-2009-06-19-58). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2009-06-19-58>
- Finansforetaksloven (2015). *Lov om finansforetak og finanskonsern* (LOV-2015-04-10-17). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2015-04-10-17>
- Hvitvaskingsloven (2018). *Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering* (LOV-2018-06-01-23). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2018-06-01-23>
- Sentralbankloven (2019). *Lov om Norges Bank og pengevesenet mv.* (LOV-2019-06-21-31). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2019-06-21-31>
- Finansavtaleloven (2020). *Lov om finansavtaler* (LOV-2020-12-18-146). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2020-12-18-146>
- Lov om elektroniske tillitstjenester (2018). *Lov om gjennomføring av EUs forordning om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked* (LOV-2018-06-15-44). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2018-06-15-44>
- Forskrift om formidlingsgeby i kortordninger mv. (2019). *Forskrift om formidlingsgebyr i kortordninger mv.* (FOR-2019-12-16-1843). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2019-12-16-1843>
- Finansforetaksforskriften (2016). *Forskrift om finansforetak og finanskonsern* (FOR-2016-12-09-1502). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2016-12-09-1502>
- Sverige
- Betaltjänstlagen (2010). *Lag om betaltjänster* (SFS 2010:751). Svensk författningssamling.
- Riksbankslagen (2022). *Lag om Sveriges riksbank* (SFS 2022:1568). Svensk författningssamling.
- Betaltjänstförordningen (2010). *Förordning om betaltjänster* (SFS 2010:1008). Svensk författningssamling.

Lover og forskrifter

Norge

- Finanstilsynsloven (1956). *Lov om tilsynet med finansforetak mv.* (LOV-1956-12-07-1). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1956-12-07-1>

Danmark

Betalingsloven (2017). *Lov om betalinger* (LOV nr 652 af 08/06/2017). Retsinformasjon. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2017/652>

EU

Forordning 910/2014. *Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 910/2014 av 23. juli 2014 om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked og om oppheving av direktiv 1999/93/EF*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/910/oj>

Forordning 2015/751. *Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2015/751 av 29. april 2015 om formidlingsgebyrer for kortbaserte betalingstransaksjoner (interchange fee regulation)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2015/751/oj>

Forordning 2016/679. *Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning – GDPR)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>

Forordning 2022/1925. *Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2022/1925 av 14. september 2022 om åpne og rettferdige markeder i den digitale sektoren og om endring av direktivene (EU) 2019/1937 og (EU) 2020/1828 (forordningen om digitale markeder)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/1925/oj>

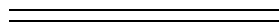
Forordning 2022/2554. *Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2022/2554 av 14. desember 2022 om digital operasjonell motstandsdyktighet for finansområdet og endring av forordning (EF) nr. 1060/2009, (EU) nr. 648/2012, (EU) nr. 600/2014, (EU) nr. 909/2014 og (EU) 2016/1011 (DORA)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2554/oj>

Forordning 2023/1113. *Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2023/1113 av 31. mai 2023 om opplysninger som skal følge pengeoverføringer og visse kryptoeiendeler (TRF II)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1113/oj>

Forordning 2023/1114. *Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2023/1114 av 31. mai 2023 om markeder for kryptoverdier og om endring av forordning (EU) nr. 1093/2010 og (EU) nr. 1095/2010 og direktivene 2013/36/EU og (EU) 2019/1937 (MiCA)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1114/oj>

Direktiv 2019/882. *Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2019/882 av 17. april 2019 om krav til tilgjengelighet av varer og tjenester EU (tilgjengelighetsdirektivet)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/882/oj>

Direktiv 2011/83/EU. *Europaparlaments- og rådsdirektiv 2011/83/EU av 25. oktober 2011 om forbrukerrettigheter som endrer rådsdirektiv 93/13/EØF og europaparlaments- og rådsdirektiv 1999/44/EF og som opphever rådsdirektiv 85/577/EØF og europaparlaments- og rådsdirektiv 97/7/EF (forbrukerrettighetsdirektivet)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/83/oj>



Norges offentlige utredninger

2023

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2023: 11 Raskt og riktig
NOU 2023: 12 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2023

Barne- og familiedepartementet:

NOU 2023: 7 Trygg barndom, sikker fremtid
NOU 2023: 24 Med barnet hele veien

Finansdepartementet:

NOU 2023: 6 Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om
Finanstilsynet
NOU 2023: 15 Bærekraftsrapportering
NOU 2023: 30 Utfordringer for lønnsdannelsen
og norsk økonomi

Forsvarsdepartementet:

NOU 2023: 14 Forsvarskommissjonen av 2021

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2023: 2 Fremtidens apotek – fleksibelt og
forsvarlig
NOU 2023: 4 Tid for handling
NOU 2023: 5 Den store forskjellen
NOU 2023: 8 Fellesskapets sykehus
NOU 2023: 29 Abort i Norge

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2023: 17 Nå er det alvor

Klima- og miljødepartementet:

NOU 2023: 18 Genteknologi i en bærekraftig fremtid
NOU 2023: 25 Omstilling til lavutslipp

Kommunal- og distriktsdepartementet:

NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet
NOU 2023: 21 Embetsordningen – i takt med tiden

Kultur- og likestillingsdepartementet:

NOU 2023: 13 På høy tid
NOU 2023: 20 Tegnspråk for livet

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2023: 1 Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling
i skolen
NOU 2023: 19 Læring, hvor ble det av deg i alt
mylderet?
NOU 2023: 27 Et nytt system for kvalitetsutvikling

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2023: 10 Leve og oppleve
NOU 2023: 23 Helhetlig forvaltning av
akvakultur for bærekraftig verdiskaping
NOU 2023: 26 Ny lov om offentlige anskaffelser
– Første delutredning
NOU 2023: 28 Investeringskontroll

Olje- og energidepartementet:

NOU 2023: 3 Mer av alt – raskere

Samferdselsdepartementet:

NOU 2023: 22 På vei mot en bedre regulert
drosjenæring

Statsministerens kontor:

NOU 2023: 16 Evaluering av pandemihåndteringen

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 11/2024