



FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY



NORGES BANK

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Dato: 30. november 2016
Deres ref.:15/4875-5
Vår ref.: 14/02072

Beredskapsløsninger i betalingssystemet – utkast til høringsnotat

Vi viser til brev fra Finansdepartementet 27. oktober 2016. Departementet ber i brevet om at Finanstilsynet og Norges Bank, på grunnlag av brev til departementet 29. september 2016, utarbeider utkast til høringsnotat i henhold til utredningsinstruksen.

Vedlagt oversendes Finanstilsynets og Norges Banks utkast til høringsnotat med forslag til forskriftsbestemmelse om bankenes beredskap for kontantdistribusjon.

Med hilsen

Emil Steffensen
Finanstilsynet

Torbjørn Hægeland
Norges Bank

Vedlegg:

Utkast til høringsnotat om beredskapsløsninger i betalingssystemet

Høringsnotat - Beredskapsansvaret for kontanter

1. Innledning

Det følger av finansforetaksloven § 16-4 første ledd at bankene har ansvar for å motta kontanter og gjøre innskudd tilgjengelig for kundene i form av kontanter i samsvar med deres behov og forventninger. Etter gjennomføring av et felles tematisyn for å kartlegge beredskapsløsninger for innenlandsk betalingsformidling i 2013, vurderte Finanstilsynet og Norges Bank at bankene ikke hadde tilfredsstillende beredskap for distribusjon av kontanter i en krisesituasjon, og at det var behov for å klargjøre bankenes ansvar for kontantformidling.

Høringsnotatet her redegjør nærmere for behovet for en klargjøring av ansvaret for kontantformidling i en krisesituasjon, samt at det foreslås å fastsette i forskrift nærmere regler om bankenes beredskap for kontantdistribusjon.

2. Bakgrunn

I Finanstilsynets og Norges Banks felles tilsyn i 2013 fremkom det at beredskapen for det elektroniske betalingssystemet ikke er god nok og at ingen av de undersøkte bankene hadde tilfredsstillende beredskap for distribusjon av kontanter i en krisesituasjon. Finanstilsynet og Norges Bank orienterte Finansdepartementet om sine vurderinger i brev 23. mai 2016, og opplyste samtidig at de ville komme tilbake til departementet når det gjelder beredskapsansvaret for distribusjon av kontanter i en krisesituasjon.

I brev fra departementet 13. juni 2016 ble Finanstilsynet og Norges Bank bedt om å gi en tilbakemelding vedrørende bankenes beredskapsansvar for distribusjon av kontanter. Departementet ba om at Finanstilsynet og Norges Bank i tilbakemeldingen også ga råd om (og ev. utkast til) regelverksendringer eller andre tiltak som Finanstilsynet og Norges Bank mener det er behov for. Vurderingene og forslaget i dette høringsnotatet er i tråd med innspill gitt i brev til departementet 29. september 2016. Finanstilsynet og Norges Bank har i brevet 29. september opplyst at det også kan være nødvendig å klargjøre hvilke krav som gjelder for bankenes kontanthåndtering i en normalsituasjon og at Finanstilsynet og Norges Bank eventuelt vil komme tilbake til dette.

3. Bankenes rolle i betalingssystemet

Betalingssystemet skal ivareta behovene til privatpersoner, næringsliv og offentlig forvaltning for å formidle og gjøre opp betalinger for varer og tjenester.

Det finnes i hovedsak to typer betalingsmidler: bankkontopenger (bankinnskudd) og kontanter. Disse er fordringer på henholdsvis banker og sentralbanken. Bankkontopenger disponeres ved bruk av ulike typer betalingsinstrumenter, slik som betalingskort og nettbankbetaling. Kontanter er i seg selv et betalingsinstrument og kan derfor brukes direkte. Kundernes rett til kontantuttak kan ha betydning for tilliten til betalingssystemet. Bankene har enerett på å motta innskudd fra kunder. Publikums tilgang på begge typer betalingsmidler er dermed basert på bankinnskuddene.

Bankene har som følge av dette to hovedoppgaver i betalingssystemet: De driver (elektroniske) betalingssystemer som gir kundene muligheter til å foreta betalinger med kontopenger, og de forsyner kundene med kontanter når kundene ønsker det. Bankene har ansvaret for løsningene som skal sikre kundene muligheten til å disponere sine innskudd, herunder tilfredsstillende kriseløsninger.

Betalingsystemet utvikler seg raskt, med stadige nye digitale betalingsformer. Det er en økning i antall betalinger som skjer ved bruk av elektroniske betalingsystemer enten ved bruk av betalingskort eller nettbankbetaling. Betaling med mobiltelefon har i all hovedsak betalingskort som underliggende betalingsinstrument.

Bankenes innretning av betalingsvirksomheten, herunder kontanthåndteringen, er drevet av lønnsomhetshensyn, kundenes preferanser og konkurranse fra andre aktører. Bankene kan ha en interesse i å avgrense sitt ansvar for å gjøre kontanter tilgjengelig.

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

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

Det følger av forarbeidene at det er opp til bankene selv å innrette seg slik at de oppfyller denne plikten. Det avgjørende er at kundenes behov for kontantinnskudd og kontantuttak dekkes på en hensiktsmessig måte. Bestemmelsen utelukker ikke at bankene kan ta betalt for innskudd eller uttak, og stiller heller ikke krav om at bankene må utføre kontanthåndteringen selv, jf. prop. 125 L (2013-2014) kapittel 16. Ut fra generelle vurderinger av hva som anses å fremme effektiviteten i det samlede betalingssystemet, bør prisingen av tjenestene reflektere kostnadene.

4. Kontantforsyningen og arbeidsdeling

Norges Bank har etter sentralbankloven § 1 ansvar for å utstede pengesedler og mynter og fremme et effektivt betalingssystem. Norges Bank er bankenes bank, og forsyner bankene med kontanter basert på bankenes kontohold i sentralbanken. Bankene forsyner igjen sine kunder basert på kundenes kontohold i bankene. Når bankkundene ønsker å konvertere mellom bankkontopenger (fordringer på bankene) og sentralbankpenger (fordringer på sentralbanken), gjør de uttak og innskudd av kontanter. Dette er bestemmende for bankenes etterspørsel etter kontanter i Norges Bank.

Norges Bank forsyner bankene fra fem forskjellige sentralbankdepoter, mens bankene forsyner sine kunder med utgangspunkt i 13 fellesdrevne private depoter som mottar rentekompensasjon fra Norges Bank. I praksis er det i dag bare de private depotene som gjør innskudd og uttak av kontanter i Norges Bank, men bankene kan også selv ta ut kontanter i Norges Bank dersom de ønsker dette.

De private depotene drives i dag av NOKAS og Loomis i tilknytning til tellesentraler, der de også utfører andre kontanttjenester for både bankene og brukerstedene. I praksis er det disse to aktørene som på vegne av bankene fysisk henter ut kontanter fra Norges Banks depoter og transporterer dem til de 13 private depotene for så igjen å distribuere kontantene videre til bankene og brukerstedene (eks. butikker, minibanker, nattsafekunder, vekslingsagenter).

Hvordan bankene tilbyr kontanttjenester til sine kunder har endret seg mye de senere år, ved at de tradisjonelle kontanttjenestene i bankenes filialer i stor grad er erstattet av løsninger som minibanker, cash-back (kontantuttak ved varekjøp i butikk), innskuddsmaskiner og resirkuleringsmaskiner. Løsningene for å levere kontanttjenester til bankkundene er i stor grad utkontraktet.

Banker som baserer sin kundekontakt utelukkende på nettbaserte tjenester uten å ha egne fysiske ekspedisjonslokaler, støtter seg i dag hovedsakelig til andre bankers ordninger for å yte sine kunder innskudds- og uttakstjenester via innskudds- og uttaksautomater. Plikten til å dekke kundenes etterspørsel etter kontanter gjelder for alle banker, uavhengig av om de er nettbasert eller ikke.

5. Beredskapsansvaret for kontanter

Bankene har i samsvar med finansforetaksloven § 16-4 plikt til å gjøre kontanter tilgjengelig for sine kunder. Finansdepartementet er i bestemmelsens annet ledd gitt hjemmel til i forskrift å fastsette *"bankers plikt til å ta imot og til å gjøre kontanter tilgjengelig for kundene"*.

Ut fra ordlyden og forarbeidene til bestemmelsen, er plikten til å betjene kundene med kontanter ikke begrenset til en normalsituasjon. Det vises til departementets uttalelse i jf. prop. 125 L (2013-2014) kapittel 7 om at: *"rekkevidden av plikten etter første ledd kan avklares i forskrift dersom det viser seg at det er behov for dette"*.

Bankenes plikt til å motta kontanter og gjøre innskudd tilgjengelig i form av kontanter for kundene, er motstykket til den enerett banker har til å motta innskudd fra en ubestemt krets av innskytere, jf. finansforetaksloven § 2-2 første ledd. Eneretten tilsier at plikten til å tilby kontanter også gjelder i situasjoner som kan betegnes som ekstraordinære- eller krisesituasjoner. Bankene må, på samme måte som på andre områder de opererer, ta høyde for uventede hendelser, både når det gjelder kundeadfærd og drift.

Finanstilsynet og Norges Bank har i brev til departementet 31. januar 2012 og 30. november 2012 gitt uttrykk for at betalinger med kontanter er den mest aktuelle betalingsmåten om det ordinære elektroniske betalingssystemet ikke fungerer¹. Etter Finanstilsynets og Norges Banks syn er det ikke noe som tilsier en annen vurdering nå. Det kan tenkes at det i framtiden vil eksistere flere alternative og teknisk sett uavhengige elektroniske betalingssystemer som vil kunne fungere som beredskapsløsninger dersom det oppstår svikt i det ordinære elektroniske betalingssystemet. Det finnes ikke i dag elektroniske betalingsløsninger, for eksempel løsninger for allment tilgjengelige digitale sentralbankpenger, som er uavhengige av de ordinære betalingsløsningene, og som kan fylle en slik beredskapsrolle. Inntil det foreligger alternative løsninger som ivaretar kundenes behov på en god måte i krisesituasjoner, er det etter Finanstilsynets og Norges Banks syn spesielt viktig at bankene er i stand til å dekke kundenes behov og etterspørsel etter kontanter i slike situasjoner.

Beredskapsløsninger for distribusjon av kontanter vil helt eller delvis kunne bygge på den infrastrukturen bankene har etablert for å betjene kundenes behov for kontanter i en normalsituasjon. Bankenes løsninger for å håndtere en krisesituasjon og ekstra kostnader knyttet til beredskap, vil således påvirkes av hvordan bankene har tilpasset seg normalsituasjonen.

Det er i hovedsak tre krisesituasjoner hvor bankene må ha løsninger for å dekke kundenes behov for kontanter:

a) Svikt i det elektroniske betalingssystemet

¹ Bankkundene har i dag lite erfaring med å benytte sjekker og blanketter som betalingsmiddel. Etter Finanstilsynets og Norges Banks syn vil heller ikke dette være aktuelt som alternative betalingsinstrumenter i dag. For å fungere tilfredsstillende i en krisesituasjon, må slike betalingsinstrumenter være etablert på forhånd både hos bankene, deres kunder og hos brukerstedene (betalingsmottakere).

- b) Endret kundeadferd som skyldes forhold utenfor betalingssystemet (vesentlig økt etterspørsel etter kontanter)
- c) Svikt i bankenes forsyningssystem for kontanter

Felles for de to første tilfellene er at etterspørselen etter kontanter vil øke. Det tredje tilfellet vil ikke nødvendigvis påvirke etterspørselen etter kontanter.

Det er situasjonen ved svikt i de elektroniske betalingssystemene som antas å være mest krevende. Finanstilsynet og Norges Bank legger til grunn at det i en slik krisesituasjon pålegger bankene en særlig forpliktelse til å tilby kontanttjenester til sine kunder, slik at disse skal kunne disponere sine innskudd. Svikt i det elektroniske betalingssystemet, kan medføre økt etterspørsel etter kontanter og kreve alternative løsninger for bankenes håndtering av kontoinformasjon mm., avhengig av om svikten rammer hele eller deler av det elektroniske betalingssystemet. Avhengig av hvor en hendelse inntreffer, vil svikt kunne ramme en enkelt bank, en gruppe banker med felles drift av kjernesystemer eller alle bankene dersom f.eks. sentrale infrastrukturtjenester for betalingssystemet faller ut. Det kan imidlertid, under ekstreme omstendigheter (f.eks. sammenbrudd i strømforsyningen) hvor andre vitale samfunnsfunksjoner er satt ut av spill, måtte aksepteres at tilgjengeligheten av kontanter er vesentlig dårligere enn i en normalsituasjon. Dette gjelder både volumer, hvor raskt kontanter kan gjøres tilgjengelig og hvor kontantene gjøres tilgjengelig. Myndighetene må alene ha kompetansen til å beslutte om en slik situasjon har inntruffet.

Finanstilsynet og Norges Bank legger til grunn at det er bankene som må vurdere hensiktsmessige alternative løsninger for å sikre en forsvarlig kontantdistribusjon. Løsningene kan ta utgangspunkt i bankenes ordinære distribusjon av kontanter gjennom kontantautomater, utlevering over skranke i bankfilial, post i butikk eller bank i butikk og gjennom cashback på brukersteder. Selv om plikten til å sikre kundene tilgang til kontanter påhviler den enkelte bank, vil det være naturlig at beredskapsløsningene i stor grad baseres på fellesløsninger, slik det også er i den ordinære kontantforsyningen.

Utover beredskap for svikt i det elektroniske betalingssystemet, må det kunne forventes at bankene har beredskap for uventet stor etterspørsel etter kontanter og at det foreligger rutiner, herunder klare avtaler med kontanthåndteringsselskapene og eventuelt distributører (butikker), for å håndtere dette.

Som det fremgår av punkt 2, har bankene i stor grad utkontraktert kontanthåndteringen. Bruk av oppdragstaker er imidlertid uten innvirkning på finansforetaks plikter og ansvar overfor kunder, jf. finansforetaksloven § 13-4. Bankene må således også ha beredskap for det tilfellet at kontanthåndteringsselskapet ikke er i stand til å oppfylle sine forpliktelser etter avtalen.

6. Behov for klargjøring av bankenes plikter

Ettersom rekkevidden av bankenes plikter etter loven kan oppfattes som uklar, anser Finanstilsynet og Norges Bank at det i forskrift er behov for å presisere bankenes plikt til å sikre beredskap for kontantdistribusjon.

Norges Banks og Finanstilsynets vurderinger etter det felles tilsynet i 2013 som nevnt i punkt 2 over, er at bankene ikke har tilfredsstillende beredskap for distribusjon av kontanter i en beredskapssituasjon. For at en beredskap skal fungere må de ulike aktørene være klar over hvilke plikter de har. Finanstilsynet og Norges Bank mener derfor det er behov for å klargjøre rekkevidden

av plikten bankene har for å håndtere kontanter i en beredskapssituasjon. Det bør derfor gis bestemmelser om hvilken beredskap bankene bør ha for å støtte opp under kontantdistribusjonsplikten.

Plikten til å motta kontanter og gjøre innskudd tilgjengelig i form av kontanter bør gjelde tilsvarende for filialer av kredittinstitusjoner etablert i EØS, jf. finansforetaksloven § 5-4. Kontanthåndteringsplikten skal sikre samfunnets grunnleggende behov for betalingsformidling. Det legges til grunn at plikten for å sikre kontanthåndtering i en beredskapssituasjon også kan anvendes overfor filialer i samsvar med at nasjonale myndigheter kan fastsette regler som skal ivareta allmenne hensyn.

7. Merknader til forslag til bestemmelse

Utkast til forskriftsbestemmelse fremgår av punkt 9 under.

Første ledd fastslår en plikt for bankene til å etablere rutiner, avtaler og systemer for å sikre distribusjon i angitte krisesituasjoner. Rutinene og løsningene bør være skriftlige og vedtas av styret i bankene, jf. sjette ledd. Løsningene må omfatte fysisk transport fra sentralbankdepoter og/eller private depoter til utleveringsstedene (minibanker, butikker, bankfilialer etc.), utlevering til og mottak fra kundene, og løsninger for hvordan kontoinformasjon etc. skal håndteres dersom de elektroniske systemene svikter. Rutinene bør eksempelvis inneholde en beskrivelse av hvordan de skal skaffe tilveie tilstrekkelig med personell og kjøretøy for å tilfredsstille økt etterspørsel i en krisesituasjon. Dersom bankene har utkontraktert kontanthåndteringen, må tilsvarende reguleres i avtalen med oppdragstaker. Bankene må ha beredskap for kontanthåndtering dersom motparter i avtaler om utkontraktering av kontanthåndtering ikke er i stand til å oppfylle sine forpliktelser etter avtalen.

I *andre ledd* stilles det krav om at bankenes løsninger skal tilby kundene kontanter innenfor rimelig reiseavstand og innenfor en rimelig tid. I enkelte krisesituasjoner vil kundene måtte akseptere at tilgjengeligheten er noe mindre enn det som er tilfellet under normale omstendigheter.

Tredje og fjerde ledd fastsetter krav til gjennomføringen av kontantdistribusjonen. Uttak av kontanter skal kunne skje i valører som er hensiktsmessige ut fra kundens formål. For eksempel vil behovet for betalingsmidler ved svikt i det elektroniske betalingssystemet kunne tilsi at også de lavere seddel- og myntvalører kan være aktuelle. Dersom banken krever forhåndsbestilling må likevel kravet om at kontanter skal gjøres tilgjengelig innen rimelig tid ivaretas.

I *femte ledd* fastsettes at plikten til å distribuere kontanter gjelder overfor bankens kunder. Med kunde forstås de kunder som har rammeavtale med banken slik dette er definert i finansavtaleloven § 9, jf. § 12 bokstav g).

Sjette ledd fastsetter krav til dokumentasjon og testing av kriseløsningene. Løsningene skal testes regelmessig og ved endringer som kan ha betydning for kriseløsningene.

Syvende ledd gir Finansdepartementet adgang til i særlige tilfeller å begrense bankenes plikt til å distribuere kontanter, jf. finansforetaksloven § 16-4 siste ledd. Avhengig av varigheten og omfanget av krisesituasjonen kan det være aktuelt ut fra en konkret vurdering å lempe på de kravene forskriften oppstiller.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

Finansforetaksloven legger plikten for kontanthåndtering til bankene. Forskriftsforslaget presiserer bankenes ansvar for distribusjon av kontanter i en krisesituasjon. Dersom det ikke er tilfredsstillende beredskapsløsninger for betalingssystemet, kan resultatet bli at publikum ikke får gjennomført nødvendige handler. Dette vil kunne ha store kostnader for enkeltpersoner/grupper og samfunnet.

Et krav til beredskapsløsning for kontanthåndtering i samsvar med forskriftsforslaget vil innebære behov for utvidet transportkapasitet og eventuelt alternative ekspedisjonsløsninger. Videre kan det være behov for alternative løsninger for kontoinformasjon dersom de elektroniske systemene ikke fungerer. Kostnaden for beredskapsløsningen vil avhenge av hvordan bankene har tilpasset seg normalsituasjonen. Bankene har de senere år redusert filialnettet betydelig og gjennom det redusert kostnadene i en normalsituasjon. Endringene innebærer samtidig at den isolerte kostnaden knyttet til en beredskapsløsning kan bli høyere enn hva den ville ha vært dersom for eksempel filialnettet hadde blitt opprettholdt. Det antas likevel at bankene gjennom felles beredskapsløsninger kan oppfylle beredskapsplikten uten urimelige kostnader.

De økte kostnadene må veies opp mot gevinsten av redusert sårbarhet i samfunnet. Økte kostnader for bankene vil kunne medføre økte kostnader for bankkundene. Økte kostnader knyttet til beredskapsløsninger bør for en stor del kunne dekkes inn gjennom prising av betalingstjenester generelt, og ikke kontanthåndtering spesielt, jf. at en vesentlig del av beredskapsplikten er knyttet til tilfeller med svikt i det elektroniske betalingssystemet.

Betalingsforetakene er ikke pålagt en tilsvarende plikt til kontanthåndtering som bankene. Krav om beredskapsløsning kan få betydning for konkurransen mellom ulike tilbydere av betalingstjenester ved at bankene får økte kostnader for sin virksomhet som må dekkes gjennom inntekter fra deres betalingstjenester. Kontanthåndteringsplikten er imidlertid knyttet til bankenes enerett til å ta imot innskudd.

Kravene til kontantberedskap som foreslått vil også gjelde for filialer av utenlandske banker. Forslaget vil derfor ikke påvirke konkurransesituasjonen ut fra om banken er etablert her i riket eller i filial av bank etablert i utlandet.

9. Utkast til forskriftsbestemmelse om bankenes plikt til kontantdistribusjon

Hjemmel: Fastsatt av Finansdepartementet XX.XX.XXXX med hjemmel i lov om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven) § 16-4 annet ledd.

Det foreslås at bestemmelsen plasseres i kapittel 16 i samleforskrift til finansforetaksloven, jf. forslag til forskrift til finansforetaksloven som har vært på høring.

§ 16-x Beredskap for kontantdistribusjon

Banker skal etablere rutiner, avtaler og systemer for å sikre oppfyllelse av plikten i finansforetaksloven § 16-4 første ledd i en krisesituasjon. Løsningen skal minst sikre tilgjengelighet for kontanter som følger av:

- a) svikt i det elektroniske betalingssystemet
- b) vesentlig økt etterspørsel etter kontanter

c) svikt i bankenes forsyningssystem for kontanter

Løsningen skal sikre tilgjengelighet av kontanter innen rimelig tid og innenfor rimelig reiseavstand slik at kundens behov for tilgang til betalingsmidler dekkes.

Innskudd skal kunne gjøres med alle seddel- og myntvalører som er tvungent betalingsmiddel i samsvar med sentralbankloven § 14.

Uttak skal kunne gjøres med valører som er hensiktsmessige for formålet med uttaket. Ved uttak av store beløp kan bankene kreve at kundene forhåndsbestiller dette.

Med kunde i denne bestemmelsen forstås kunder som har rammeavtale med banken og ikke er finansforetak, jf. finansavtaleloven § 9.

Løsningen skal dokumenteres og testes regelmessig og ved endringer som kan ha betydning for distribusjonen av kontanter. Resultatet av testene skal dokumenteres.

Finansdepartementet kan i særlige tilfeller begrense bankenes plikt til å distribuere kontanter.

§ 23-x Ikrafttredelse

Endring i [samleforskriften], ny § 16-x, trer i kraft xx.xx.xxxx.

