

BETALINGSRÅDET

RAPPORT OM KONTANTERS
ROLLE I SAMFUNDET

Juni 2016

Rapport om kontanters rolle i samfundet

Det er tilladt at kopiere fra rapporten, forudsat at Betalingsrådet udtrykkeligt anføres som kilde. Det er ikke tilladt at ændre eller forvanske indholdet.

Rapporten er tilgængelig på Nationalbankens websted, www.nationalbanken.dk, under Bank og betalinger, Betalingsråd.

Arbejdet med rapporten er afsluttet 23. juni 2016.

Henvendelse om rapporten kan ske til:

Danmarks Nationalbank
Kommunikation
Havnegade 5
1093 København K

Telefon 33 63 70 00 (direkte) eller 33 63 63 63
Ekspeditionstider, mandag-fredag kl. 9.00-16.00
E-mail: kommunikation@nationalbanken.dk
www.nationalbanken.dk

INDHOLDSFORTEGNELSE

1	Sammenfatning og overvejelser om kontantreglen	5
2	Kontanter i dag	11
2.1	Indledning	11
2.2	Hvad er kontanter	11
2.3	Brugen af kontanter som betalingsmiddel	12
2.4	Den digitale udvikling og brugen af kontanter	15
2.5	Kontantomløbet – den samlede mængde af kontanter	21
2.6	Distribution af kontanter	24
2.7	Omkostninger ved kontanter	26
3	Dansk lovgivning.....	29
3.1	Indledning	29
3.2	Lovgivning om betaling med kontanter.....	29
3.3	Regler, der begrænser anvendelsen af kontanter	34
3.4	Offentlige tiltag som medfører begrænsning i brugen af kontanter i kontakten med det offentlige	36
4	Samfundsgrupper, hvor kontanter udfylder en særlig rolle	37
4.1	Indledning	37
4.2	Borgere med handicap	37
4.3	Ældre borgere.....	38
4.4	Socialt udsatte borgere.....	39
4.5	Børn og unge under 18 år	40
5	Forretningernes syn på kontanter.....	43
5.1	Indledning	43
5.2	Forretningernes generelle syn på kontanter som betalingsmiddel.....	43
6	Appendiks	49
6.1	Interviews med repræsentanter for detailhandlen	49

1 SAMMENFATNING OG OVERVEJELSER OM KONTANTREGLER

Kontanter får mindre betydning

Danskerne bruger færre kontanter i forretningerne end tidligere. I 1984 blev dankortet introduceret i Danmark, og siden midten af 1990'erne har tendensen i detailhandlen været færre betalinger med kontanter og flere med kort. Balancen mellem kortbetalinger og kontanter tippede i 00'erne, og derefter har betalingskort været det dominerende betalingsmiddel i Danmark. I 2015 udgjorde betalinger med kontanter 20 pct. af den samlede omsætning i detailhandlen. Danmark og de andre skandinaviske lande har flere kortbetalinger og færre kontantbetalinger per indbygger end de fleste andre lande.

De senere år er der sket en række ændringer på betalingsmarkedet i Danmark, der påvirker brugen af kontanter. Den teknologiske udvikling har betydet, at flere elektroniske alternativer er kommet til på områder, hvor kontanter traditionelt har været anvendt. Nogle af løsningerne baserer sig på de nye muligheder, som moderniseringen af den danske betalingsinfrastruktur i de senere år har bragt med sig. Udviklingen mod færre betalinger med kontanter må forventes at fortsætte.

Kontanter forsvinder ikke

Selv om udviklingen går i retning af færre kontantbetalinger, er der intet, der tyder på, at betalinger med kontanter helt forsvinder, og at Danmark er på vej til at udvikle sig til et kontantløst samfund. Det gælder uafhængigt af, om forretninger har pligt til at modtage kontanter eller ej. Forretninger indretter sig efter, hvad der bedst kan betale sig. Flere forretninger har i interviews i forbindelse med rapporten givet udtryk for, at de ville tage imod kontanter også i fravær af en lovmæssig forpligtigelse til at tage imod dem.

Mens kontanter anvendes mindre til at betale med i detailforretninger, har værdien af sedler og mønter i cirkulation i forhold til økonomiens størrelse, ligget stabilt højt gennem en årrække. Anonymiteten af sedler og mønter betyder, at det ikke er muligt at få et fuldstændigt billede af, hvad kontanter anvendes til. Opgørelser peger dog i retning af, at kontanter i stort omfang anvendes til værdiopbevaring.

Kontanter er relativt dyre

Kontanter er forbundet med omkostninger for både banker, forretningsdrivende og forbrugere. En undersøgelse af de samfundsmæssige omkostninger ved betalinger i Danmark i 2009 viste, at betaling med kontanter er omtrent dobbelt så dyrt for samfundet som en betaling med dankort. Kontanternes fysiske form gør, at de er omkostningsfyldte at håndtere for såvel banker som forretninger. Forretningerne har eksempelvis lønudgifter til personale, der håndterer kontanter, og udgifter til kontanthåndteringselskaber og sikkerhedsudstyr. Disse omkostninger må forventes at blive overvæltet på forbrugere.

Kontanternes tilgængelighed

Kontanternes tilgængelighed omfatter borgernes og virksomheders mulighed for at hæve eller indsætte kontanter i bankerne, samt borgernes adgang til kontanter i forretninger. Antallet af banker og bankfilialer har været støt faldende siden starten af 1990'erne, og mange filialer er blevet kontantløse. Sideløbende er antallet af kontantautomater blevet forøget frem til 2007, hvorefter antallet af automater er

faldet. Alt andet lige er borgeres og virksomheders adgang til at hæve eller indsætte kontanter i banker blevet reduceret. Der er en drøftelse af kontanters tilgængelighed i Sverige og Norge. De har en anden geografi end Danmark, så danskerne har i gennemsnit markant kortere vej til en kontantautomat. Landkort over kontantautomaternes placering i Danmark viser, at der på den ene side er en koncentration af automater i byområderne – de tætbefolkede områder – og på den anden side flere kontantautomater per indbygger i de tyndere befolkede områder.

Pligt til at modtage kontanter

Dansk lovgivning indeholder flere bestemmelser, der har betydning for kontanters rolle i samfundet. Danske sedler og mønter er altid lovligt betalingsmiddel, med mindre der foreligger en anden aftale eller specielle lovbestemmelser. Det følger endvidere af den såkaldte kontantregel, at en betalingsmodtager, der modtager betalingsinstrumenter, fx betalingskort, er forpligtet til at tage imod kontanter som betaling ved et betjent salg (§ 56 i lov om betalingstjenester). Det betyder, at kontanter ikke kan afvises, heller ikke i fx nattetimerne, hvis forretningen er bemandet på dette tidspunkt. Betalingsmodtager er ikke forpligtet til at modtage kontanter ved internethandel og ubemandede selvbetjeningsmiljøer, fx ubemandede benzinstationer og offentlige busser. Om et betjeningsmiljø er ubemandet eller ej afhænger af, om der er personale til stede og personalets funktion. Kontantreglen gælder både private erhvervsdrivende og offentlige institutioner, men der findes offentlige tiltag, der begrænser brugen af kontanter i offentlige institutioner. Hvis kontantreglen ikke eksisterede, betyder det såkaldte "princip om aftalefrihed", at en betalingsmodtager og en betaler ville kunne aftale hvilken betalingsform, der anvendes i den enkelte forretning. I praksis ville aftalen eksempelvis kunne "indgås" ved tydelig skiltning i forretningen. I Sverige er lovgivningen netop sådan, at forretninger ikke er forpligtet til at modtage kontanter.¹

Udviklingen på betalingsområdet går stærkt, og det er væsentligt løbende at sikre, at lovgivningen er tidssvarende. Det omfatter bl.a., at sikre, at kontantreglen ikke medvirker til at forvride konkurrencen, fx mellem fysiske forretninger og internetforretninger, samt at eventuelle lovovertrædelser i praksis kan håndhæves.

Dansk særregel

Diskussionen af kontantreglens indretning sker, fordi lov om betalingstjenester skal revideres i 2017. Revisionen sker nu, fordi der i EU er vedtaget et opdateret direktiv om betalingstjenester, som skal implementeres i dansk lov senest 13. januar 2018. Kontantreglen indgår i den danske betalingstjenestelov som en dansk særregel. I forbindelse med revisionen skal det vurderes, om kontantreglen skal videreføres. Kontantreglen blev indført i 1984 samtidig med, at bankerne indførte dankortsystemet. Sigtet var, at sørge for konkurrence til dankortet, som dengang ansås for at blive det eneste elektroniske alternativ til kontanter, samt at hindre diskrimination af kontantkunder til fordel for kortindehavere.

Forretningernes syn på kontanter

Forretningernes syn på kontanter og kontantreglen er undersøgt gennem interviews med repræsentanter for detailhandlen i foråret 2016. Her peger forretninger på, at der kun er få eller ingen fordele

¹ I Norge har konkrete sager givet anledning til spørgsmål til myndighederne om fortolkning og rækkevidden af en regel, der minder om den danske kontantregel.

ved kontanter. Desuden vurderer forretningerne, at kontanter er dyrere end betalingskort og forbundet med risiko for røveri.

Forretningerne fremhæver, at de først og fremmest er interesserede i at få det størst mulige salg. De vil derfor tilbyde de betalingsløsninger, som deres kunder efterspørger, herunder også kontanter. Forretningerne ønsker dog større fleksibilitet til at tilrettelægge deres udbud af betalingsløsninger. Den største fleksibilitet ville kunne opnås ved en afskaffelse af kontantreglen. Alternativt efterspørgeres mulighed for at kunne afvise kontanter i visse tidsrum eller i visse områder med sigte på at reducere risikoen for røveri.

Forbrugeres syn på kontanter

De danske forbrugere handler gerne på internettet og er vant til elektroniske betalingsløsninger og elektronisk kontakt med det offentlige. For nogle forbrugere spiller kontanter imidlertid en særlig rolle. Det er især blandt ældre borgere, borgere med handicap samt socialt udsatte, at disse forbrugere findes. Årsagerne til, at de bruger kontanter i betalingssituationer er mange og varierer fra gruppe til gruppe.

For ældre borgere, dvs. personer over 65 år, skal brugen af kontanter ses i sammenhæng med, at kontanter for nogle af disse borgere er en kendt betalingsform, der giver tryghed og overblik. Elektroniske betalingsløsninger kan forekomme vanskelige og uoverskuelige at bruge, dels fordi de er nye og mindre velkendte løsninger, og dels fordi de kræver it-kendskab, som en del ældre borgere ikke har.

For borgere med handicap udgør betaling med andre betalingsformer end kontanter for nogle en praktisk udfordring. For andre er det ikke muligt at betale med andet end kontanter med de nuværende alternative løsninger. Det gør, at kontanter udfylder en særlig rolle for mange handicappede.

Socialt udsatte borgere står ofte overfor en kombination af sociale problemer og psykiske lidelser. De har i vid udstrækning en kontantbaseret hverdag, hvor bl.a. kontanternes anonymitet og egnethed til basal budgetstyring medvirker til, at kontanter for dem udfylder en særlig rolle. Mange socialt udsatte har desuden periodevist vanskeligt ved at bruge elektroniske betalingsløsninger.

Udover de nævnte grupper har børn under 13 år, som udgangspunkt, ikke adgang til betalingskort. I det omfang de står i en betalingssituation uden en voksen, anvender de kontanter.

Overvejelser om kontantreglen

Arbejdsgruppen har diskuteret de samfundsmæssige afvejninger af en ændring i kontantreglen. En fastholdelse af status quo, hvor alle forretninger med betjent salg, der accepterer betaling med betalingsinstrumenter, fx betalingskort, fortsat altid skal tage imod kontanter som betaling, udgør det ene yderpunkt. En fuld ophævelse af pligten til at modtage kontanter udgør det andet. Det lå tidligt i gruppens arbejde klart, at der ikke kunne findes opbakning i arbejdsgruppen til nogen af disse to yderpunkter. Gruppens diskussioner om en fremtidig anden indretning af kontantreglen har derfor fokuseret på mulige modeller for at justere kontantreglen.

Konkret har tre modeller været drøftet nærmere:

1 En model med forretningsmæssig afgrænsning af kontantreglens rækkevidde.

Reglen kunne udformes ved at fjerne kontantreglen som en pligt for alle forretninger og fastholde den for udvalgte grupper af forretninger. Fx kunne kontantpligten fastholdes for forretningstyper,

hvortil der er knyttet et særligt samfunds- eller sundhedsmæssigt hensyn i form af salg af basale varer og tjenester. Det kunne være dagligvareforretninger og kiosker, forretninger med postdrift eller salg af receptpligtig medicin, læge- eller tandklinikker samt kiosker, kantiner mv. på offentlige sygehuse og plejehjem.

En sådan model ville sikre, at alle grupper i samfundet fortsat til alle tider ville have ret til at betale med kontanter i forretninger, der er centrale for at kunne leve et normalt liv. Samtidig ville en række forretningsdrivende opnå mulighed for at vælge, om de vil modtage kontanter.

En forretningsmæssig afgrænsning kunne også konstrueres ved i stedet at definere hvilke forretninger, der skulle undtages fra pligten til at modtage kontanter. Dvs. at kontantreglen ville skulle videreføres, men at udvalgte grupper af forretninger undtages herfra.

2 *En model med tidsmæssig afgrænsning af kontantreglen, dvs. videreførelse af kontantreglen, men kun i dele af døgnet.*

Reglen kunne udformes, så forretninger kunne få mulighed for at afvise kontanter i aften- og nat-timerne, eksempelvis i tidsrummet kl. 22-06. Dog ville fx døgnapoteker fortsat skulle modtage kontanter døgnet rundt. I dagtimerne ville alle forretninger fortsat være forpligtede til at modtage kontanter.

Modellen ville give mulighed for at undgå kontanthåndtering i de mest risikofyldte dele af døgnet. Røveririsikoen er størst, når det er mørkt. Ved at tillade en ophævelse af pligten til at tage imod kontanter i aften- og nattetimerne ville risikoen for røveri kunne reduceres, og dermed ville de negative følgevirkninger for især personalet ved et røveri endvidere kunne reduceres. Yderligere ville omkostninger til sikkerhedsforanstaltninger givetvis kunne nedbringes. Samtidig må konsekvenserne for hovedparten af forbrugerne ventes at være begrænsede, og det kan samtidig betyde, at flere forretninger vil holde åbent om aftenen og om natten.

3 *En model med både en forretningsmæssig og en tidsmæssig afgrænsning af kontantreglen.*

Reglen kunne udformes sådan, at den generelle kontantregel fjernes, men at nogle forretningstyper fortsat ville have pligt til at tage imod kontanter, jf. den forretningsmæssige afgrænsning. Disse forretninger kunne så få mulighed for at afvise kontanter i aften- og nattetimerne med undtagelse af fx døgnapoteker, jf. den tidsmæssige afgrænsning. Denne model kombinerer de to første modeller og giver dermed den største fleksibilitet for forretningerne end de øvrige modeller hver for sig.

Modellerne kan også kombineres i omvendt rækkefølge. I en sådan model ville forretningerne kunne få mulighed for at afvise kontantbetalinger i aften- og nattetimerne, jf. den tidsmæssige afgrænsning. Men dette ville ikke gælde for visse nærmere definerede forretningsområder, jf. den forretningsmæssige afgrænsning. Hvorvidt rækkevidden af denne model i praksis vil adskille sig fra den nuværende kontantregel er tvivlsomt. Det skyldes, at langt størstedelen af de forretninger, der har åbent i aften- og nattetimerne, er kiosker eller supermarkeder, som er forretningstyper, hvortil der kan være tilknyttet et særligt samfundsmæssigt hensyn, jf. den første model.

Der kunne i arbejdsgruppen ikke opnås enighed om nogen af de drøftede modeller. Mange af gruppens medlemmer fandt, at en tidsmæssig afgrænsning af kontantreglen var den model, som bedst imødekom afvejningen mellem på den ene side, de samfundsmæssige omkostninger forbundet med kontantreglen, herunder for forretningernes personale, og på den anden side det samfundsmæssige hensyn over for forbrugere med begrænsede kompetencer eller muligheder for anvendelse af elektroniske betalingsløsninger. Risikoen for røveri ville kunne reduceres med begrænsede konsekvenser for hovedparten af forbrugere. Flere af arbejdsgruppens medlemmer anså den beskrevne forretningsmæssige afgrænsning for at være et udmærket alternativ til den nuværende kontantregel, men andre i gruppen mente, at modellen var for vidtgående og indebar for store konsekvenser for de grupper, hvor kontanter udfylder en særlig rolle.

Arbejdsgruppen har drøftet spørgsmålet om en forsøgsordning, men kunne ikke nå frem til et konkret forslag.

Arbejdsgruppen var enige om, at det vil være ønskeligt, at en fremtidig udformning af kontantreglen bliver baseret på klare objektive kriterier. Det vil komme såvel forretninger som forbrugere til gode, idet det vil være nemmere at vide, hvem der er forpligtet til at modtage kontanter og hvem, der ikke er. En klar regel vil endvidere lette myndighedernes administration af reglen.

Arbejdsgruppens sammensætning og kommissorium kan ses i boks 1.1.

Betalingsrådet besluttede i 2015 at igangsætte en analyse af kontanternes rolle i samfundet, og nedsatte en arbejdsgruppe til at stå for analysen. Arbejdsgruppen blev sammensat af repræsentanter fra deltagerne i rådet og repræsentanter fra Ældresagen, Danske Handicaporganisationer, Rådet for Socialt Udsatte og Institut for IT-ledelse på Copenhagen Business School. Nationalbanken ledte arbejdet og fungerede som sekretariat for arbejdsgruppen.

Rapporten om kontanternes rolle i samfundet havde følgende medlemmer:

- Henrik Sedenmark, Dansk Erhverv
- Joachim Nørgaard Strikert, Dansk Industri
- Jonas Aaen, Erhverv- og Vækstministeriet
- Tobias Nicholas Thygesen, Finansrådet
- René Thomsen, Finansrådet
- Troels Hauer Holmberg, Forbrugerrådet Tænk
- Frank Korsholm, Håndværksrådet
- Andreas Kaus Jensen, Nets
- Niels Christian Larsen, Nets
- Jan Damsgaard, Copenhagen Business School
- Hans Andersen, Danske Handicaporganisationer
- Kirsten Munk, Rådet for Socialt udsatte
- Jens Højgaard, Ældre Sagen

Fra Nationalbanken deltog Kristian Nørgaard Bentsen, Lindis Oma, Eva Wix Wagner, Kirsten Elisabeth Gürtler, Marianne Clausager Koch og Nathalie Tuxen.

Kommissorium

Danskerne bruger i dag relativt færre kontanter i butikkerne end for bare få år siden. Således er kontanternes andel af de samlede betalinger i forretninger faldet jævnt over en årrække. Nye betalingsløsninger vinder hurtigt frem og har potentiale til at være et alternativ til kontanter – både til betalinger i forretninger og mellem privatpersoner.

Flere faktorer peger på, at om end vi ikke bevæger os mod et kontantfrit samfund, så er der en udvikling mod et samfund, hvor kontanter fylder mindre som betalingsmiddel, og den udvikling kan gå stærkt. Der er behov for en analyse, der kan beskrive implikationerne af denne udvikling. Analysen skal afdække kontanternes rolle i samfundet og de eksisterende/potentielle alternativer til kontanter.

Analysen skal omfatte en beskrivelse af fordele og ulemper ved kontanter for forbrugere og virksomheder. For forbrugerne dækker dette bl.a. emner, som budgetplanlægning, tilgængelighed, anonymitet, forståelse af værdi, omkostninger, sikkerhed mv. For virksomheder kan det være relevant at belyse emner, som risiko for røverier, herunder både hensyn til personale og økonomiske tab, omkostninger, aflevering af kontanter, teknisk infrastruktur, sikkerhed for betalingen mv.

Der vil indgå en beskrivelse af væsentlige udfordringer ved betalingsløsninger for samfundsgrupper, hvor kontanter formodes at udfylde en særlig rolle, herunder ældre, børn og unge, socialt udsatte og handicappede. Analysen kan desuden belyse erfaringer fra andre sammenlignelige lande, herunder særligt Sverige og Norge.

På baggrund af ovenstående skal analysen indeholde en vurdering af, om den eksisterende lovgivning på området er tidssvarende. Arbejdsgruppen vil bl.a. drøfte og beskrive mulige lempelser af kontantreglen. Hvis der kan opnås enighed om konkrete policyforslag, såvel vedrørende kontantreglen som eventuelle andre områder, vil disse blive uddybet.

Den samlede rapport forelægges på Betalingsrådets møde den 23. juni 2016. Rapporten offentliggøres efter Betalingsrådets godkendelse.

2 KONTANTERS ROLLE I DAG

2.1 INDLEDNING

Udviklingen på betalingsmarkedet har haft konsekvenser for anvendelsen af kontanter som betalingsmiddel, ligesom den generelle digitalisering af samfundet har haft en betydning. I kapitlet belyses udviklingen i brugen af kontanter og omkostningerne ved kontanter.

2.2 HVAD ER KONTANTER

De første prægede mønter dateres til år 600 før vor tidsregning i Lydien i det nuværende vestlige Tyrkiet, mens kontanter i form af pengesedler dateres tilbage til 700-tallets Kina. I 1600-tallet kom pengesedler til Europa, hvor private guldsmede udstedte papirpenge i form af gældsbeviser. I Sverige udstedte forgængerer for Sveriges Riksbank sedler² i 1661, mens Bank of England udstedte deres første håndskrevne pengesedler kort efter etableringen af banken i 1694. I Danmark dateres den første pengeseddel til 1713. Danmarks Nationalbank fik eneret til at udstede mønter og sedler i 1818, og har stået for udstedelsen lige siden. Se mere i boks 2.1.

I folkemunde bruges udtrykket kontanter og penge ofte om hinanden. Fx bruges udtrykket kontant om en betaling, der skal foretages her og nu, modsat en kreditaftale, hvor man skal betale senere. Udtrykket kontant medfører dermed ikke nødvendigvis en forventning om, at en betaling skal foretages i sedler og mønter.

I denne rapport omfatter begrebet "kontanter" kun de fysiske sedler og mønter, der er udstedt af centralbanken.

Nationalbanken og kontantforsyningen

Boks 2.1

Nationalbanken er seddel- og møntudstedende myndighed i Kongeriget Danmark. Ifølge nationalbankloven er det Nationalbanken, der står for udstedelsen af sedler, mens møntvæsnet, i henhold til møntloven, ligger hos regeringen. Nationalbanken har siden 1975 varetaget de produktionsmæssige og administrative opgaver i forbindelse med møntudstedelsen. Samtidig er et af Nationalbankens formål at sørge for sikre betalinger. Det sker bl.a. ved at sikre høj kvalitet for sedlernes og mønternes sikkerhed og design, så der er tillid til de danske pengesedler og mønter.

I Danmark er alle mønter udstedt efter 1875 – med en værdi på 50 øre eller mere – gyldige som betalingsmiddel, mens alle sedler udstedt efter 1945 er gyldige. Det er dog op til forretningerne, om de vil tage imod gamle sedler og mønter. Hvis ikke forretningerne vil dette, er der mulighed for at veksle til nye sedler og mønter i pengeinstitutterne eller i Nationalbanken. I Sverige og Norge er praksis at gamle seddelserier og mønter bliver erklæret ugyldige, når der udstedes en ny seddelserie. De ugyldige seddelserier kan ombyttes efter nærmere regler.

Indtil udgangen af 2016 foregår produktionen af kontanterne i Nationalbankens bygning. Nationalbanken vil fremadrettet gå over til at købe trykning og prægning af sedler og mønter hos eksterne leverandører, men vil fortsat være udstedende myndighed.

² Den første svenske udstedelse af pengesedler blev siden hen opgivet på grund af inflationsproblemer.

2.3 BRUGEN AF KONTANTER SOM BETALINGSMIDDEL

Kontanter har en række egenskaber, som typisk fremhæves. De er uddybet i boks 2.2. Kort beskrevet er kontanter:

- en hurtig betalingsform
- en sikkerhed for betaling
- et bredt accepteret betalingsmiddel
- uden krav til teknisk infrastruktur i betalingssituationen
- håndgribelige og simple
- et middel til basal budgetkontrol
- anonyme
- omkostningstunge

Mange af ovennævnte egenskaber har tidligere været forbeholdt kontanter. I dag findes der imidlertid elektroniske betalingsløsninger, som på flere områder tilbyder lignende egenskaber. Fx er betalingskort i dag også et bredt accepteret betalingsmiddel.

Egenskaber ved kontanter

Boks 2.2

Hurtig betalingsform

Kontanter er kendetegnet ved at have en kort ekspeditionstid, især ved små eller runde beløb. Det kræver selvfølgelig at betaler og betalingsmodtager er på samme lokation.

Sikkerhed for betalingen

Ved betaling med kontanter har betalingsmodtager en sikkerhed for, at betalingen er gennemført.

Bredt accepteret betalingsmiddel

Kontanter anvendes til betalingsformål overalt i samfundet.

Stiller ingen krav til teknisk infrastruktur

Kontanter kræver ikke en teknisk infrastruktur i betalingssituationen.

Anonyme

Kontanter er såkaldte ihændebeviser, dvs. de kan anvendes af den, der besidder dem uden at efterlade elektroniske spor. En kontantbetaling kan derfor være motiveret af ønsket om at beskytte ens privatliv. Anonymiteten ved en kontantbetaling betyder også, at kontanter benyttes til illegale formål, fx hvidvask og sort arbejde. Derudover gør det kontanter til et oplagt mål for tyveri og røveri.

Håndgribelige og simple

Kontanter er fysiske, hvilket gør dem simple og nemme at forstå.

Omkostningstunge

Kontanter skal produceres, transporteres, opbevares sikkert og optælles mv., hvilket indebærer betydelige omkostninger for samfundet.

Budgetkontrol

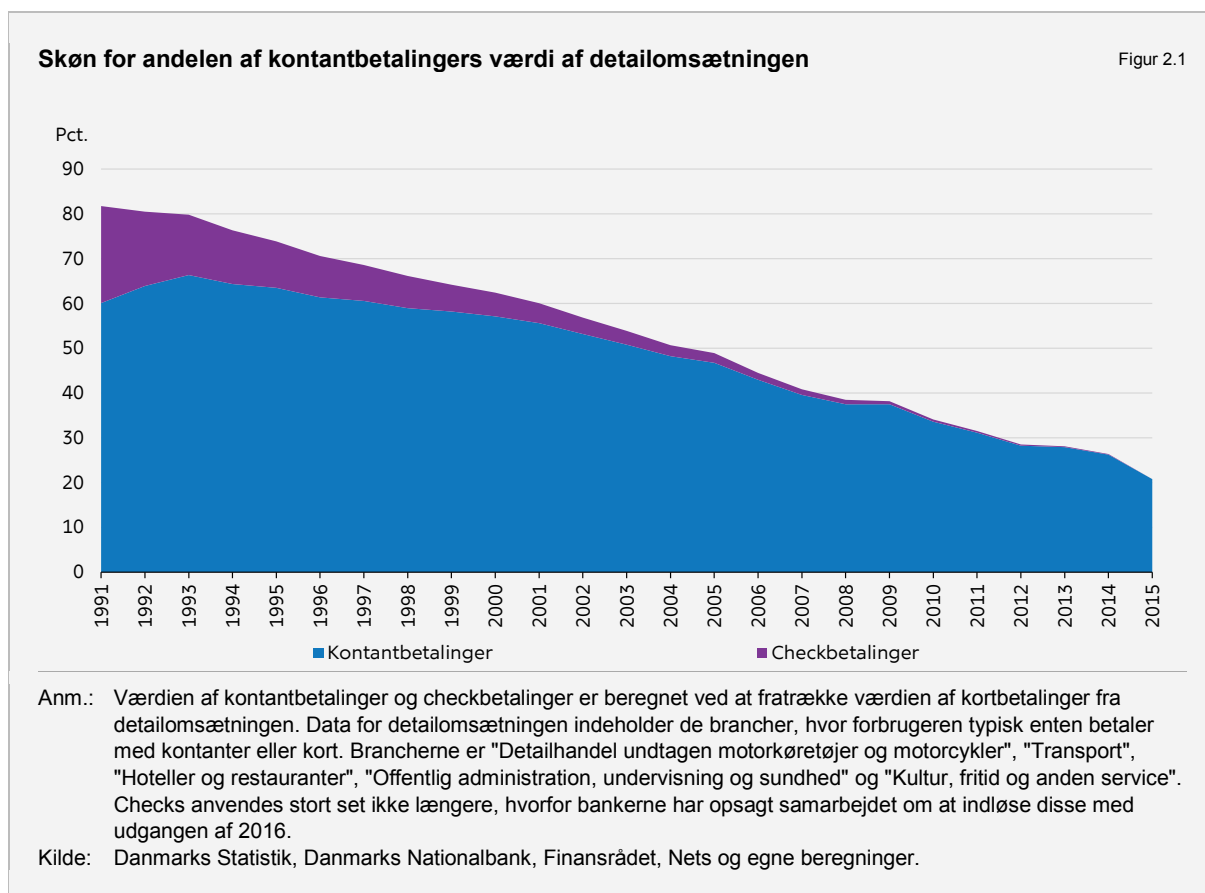
Kontanter kan anvendes til at begrænse ens forbrug, da der ikke kan anvendes flere kontanter, end der er medbragt.

Kontanter som betalingsmiddel i detailhandelen

Brugen af kontanter som betalingsmiddel i Danmark er faldende. I det seneste skøn for andelen af kontantbetalinger i detailbranchen, udgør kontantbetalinger i 2015 omkring 20 pct. af den samlede værdi af alle betalinger, jf. figur 2.1. I 1990'erne udgjorde kontantbetalinger i omegnen af 60 pct. af værdien af alle betalinger. Tendensen er tydelig og markant.

De 20 pct. af den samlede værdi svarer til ca. 110 mia. kr. i 2015. Kontanter anvendes i detailhandelen, men danskerne foretrækker generelt at betale med betalingskort – først og fremmest dankort.

Kontantbetalingerne er opgjort som en residual, så niveauet skal tages med forbehold. Samtaler med de største aktører i den danske detailhandel indikerer dog, at niveauet synes retvisende, men andelen af kontantbetalinger kan variere meget, alt efter geografi, forretningstype og størrelsen af forretningen.³



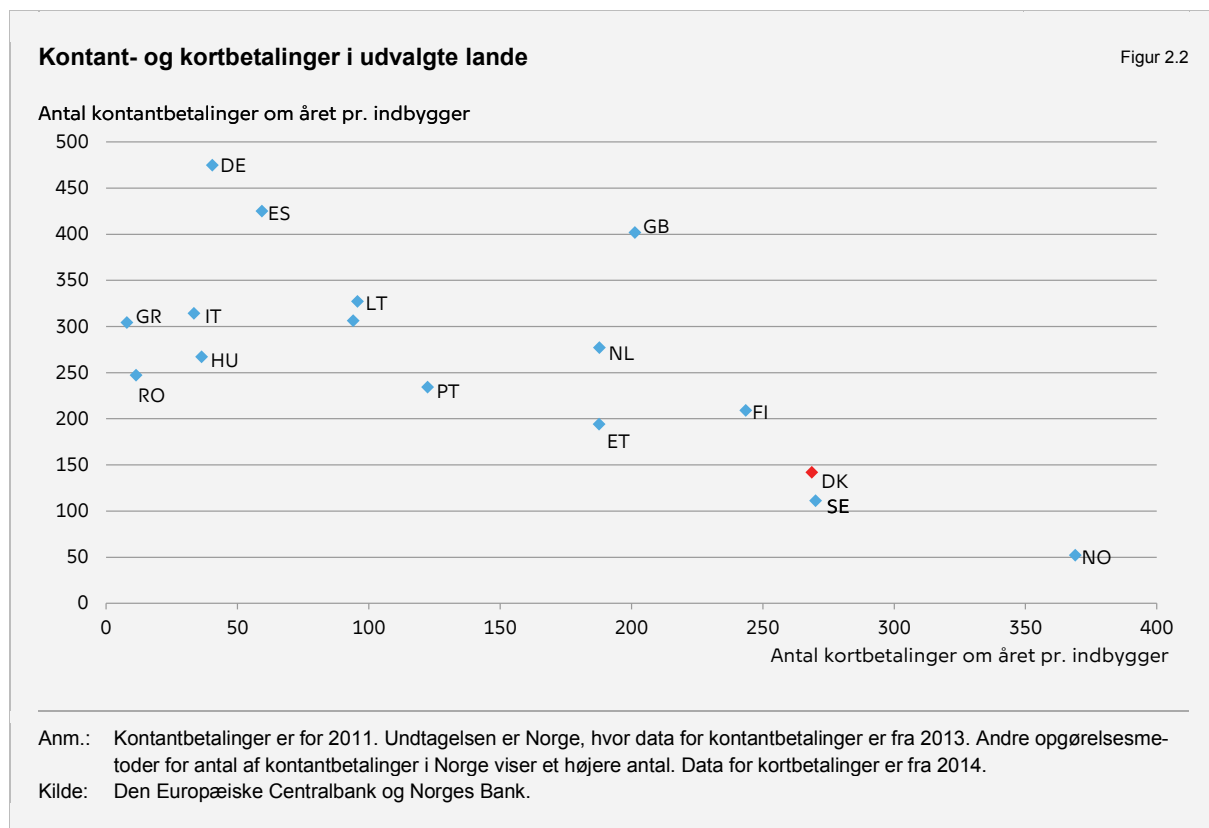
Kortbetalinger er blevet dominerende

Internationalt set er Danmark et af de lande med flest kortbetalinger og færrest kontantbetalinger pr. indbygger, jf. figur 2.2. Det er karakteristika, vi deler med Sverige, Norge og Finland.

Betalinger med dankort har gennemgået en udvikling fra en løsning baseret på papirnotaer og "fluesmækkere" til stadig hurtigere løsninger via betalingsterminaler. De kontaktløse betalingskort er det seneste eksempel herpå. Det kontaktløse dankort, som blev påbegyndt udrullet i 2. halvår 2015, gør det muligt at gennemføre betalinger på op til 200 kr. ved blot at føre kortet forbi en terminal, der regi-

³ I afsnit 6.1 (appendiks) ses en oversigt over forretningerne, der var repræsenteret ved samtalerne.

strerer betalingen – uden indtastning af pinkode.⁴ Fra efteråret 2016 kan man også benytte sin mobiltelefon som dankort, da dankortet flyttes ind på mobiltelefonen.



Kontanter som betalingsmiddel mellem personer

Kontanter bruges også til betalinger fra person til person. Kontanter kræver ikke en teknisk infrastruktur i betalingssituationen, hvilket gør kontanter velegnet til dette formål.

I dag er der kommet stærke konkurrenter til kontanter i form af mobilbetalingsløsningerne MobilePay og Swipp. Løsningerne foretager overførsler mellem brugernes bankkonti. Begge løsninger fungerer ved, at betaler åbner en applikation med en personlig kode på sin smartphone, indtaster beløb og modtagers mobilnummer og godkender betalingen uden brug af NemID. Betaler behøver ikke at kende modtagers kontonummer. Mobilbetalingsløsningerne anvender straksoverførsel, som indebærer at beløbet overføres øjeblikkeligt mellem konti, døgnet rundt, alle årets dage.⁵ En straksoverførsel er endelig, så betalingsmodtager har, ligesom ved kontanter, en sikkerhed for at betalingen er gennemført.

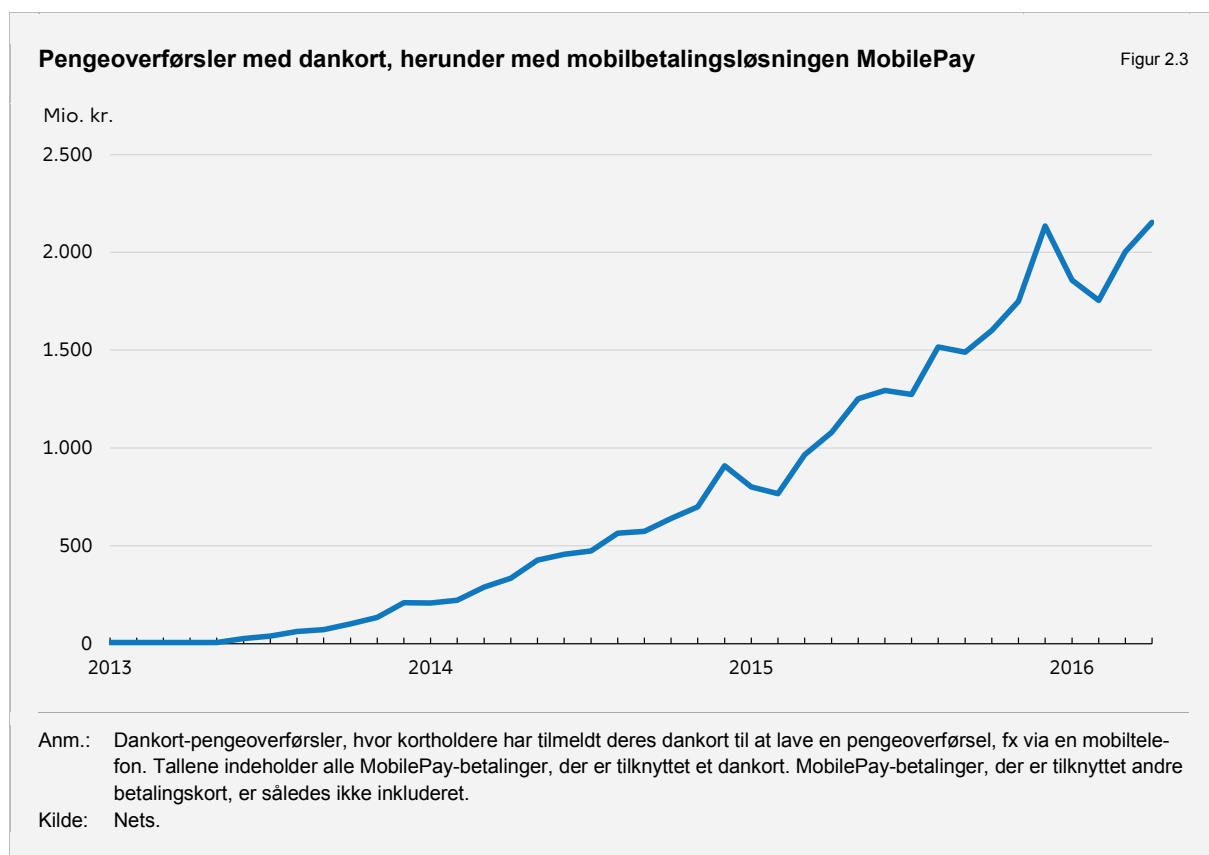
Mobilbetalingsløsninger er blevet meget udbredt. Der blev alene med MobilePay⁶ overført for ca. 2 mia. kr. om måneden i de første måneder af 2016, jf. figur 2.3. Mobilbetalingsløsningernes succes skyldes bl.a. at der er en stor udbredelse af smartphones i Danmark. Mobilbetalingsløsningerne har

⁴ Beløb på over 200 kr. kan også gennemføres kontaktløst, men skal godkendes ved indtastning af pinkode.

⁵ For beskrivelse af betalingsinfrastrukturen for straksoverførsler se Morten Fremmich Andresen og Lars Egebjerg Jensen, Straksoverførsler af penge i Danmark, Danmarks Nationalbank, *Kvartalsoversigt*, 3. kvartal, 2014.

⁶ Kun de transaktioner hvor det bagvedliggende kort er et dankort.

indtil nu fundet størst anvendelse til person til person-betalinger, men kan bl.a. også bruges til betalinger i detailhandelen og på internettet.⁷



Mobilebetalingsløsningerne kan have påvirket person til person-betalinger på tre måder. For det første har de erstattet nogle kontantbetalinger. For det andet har de suppleret de traditionelle måder at foretage konto til konto-overførsler på. Endelig har muligheden for mobilbetaling skabt sin egen efterspørgsel, fx ved hyppigere afregning, da betaleren altid har "lige" penge ved hånden via mobiltelefonen.

Der foreligger ikke data, som kan vise, hvilke effekter der har haft størst betydning, ligesom der ikke findes tal for hvor stor en del af person til person-betalingerne, der i dag foregår kontant.

Konter er stadig den eneste betalingsform, der som udgangspunkt er helt teknologifri i betalings-situationen. En transaktion med en mobilbetalingsløsning kræver som minimum en smartphone med mobil eller internetdækning, opladet batteri, og at begge brugere har tilsluttet sig løsningen.

2.4 DEN DIGITALE UDVIKLING OG BRUGEN AF KONTANTER

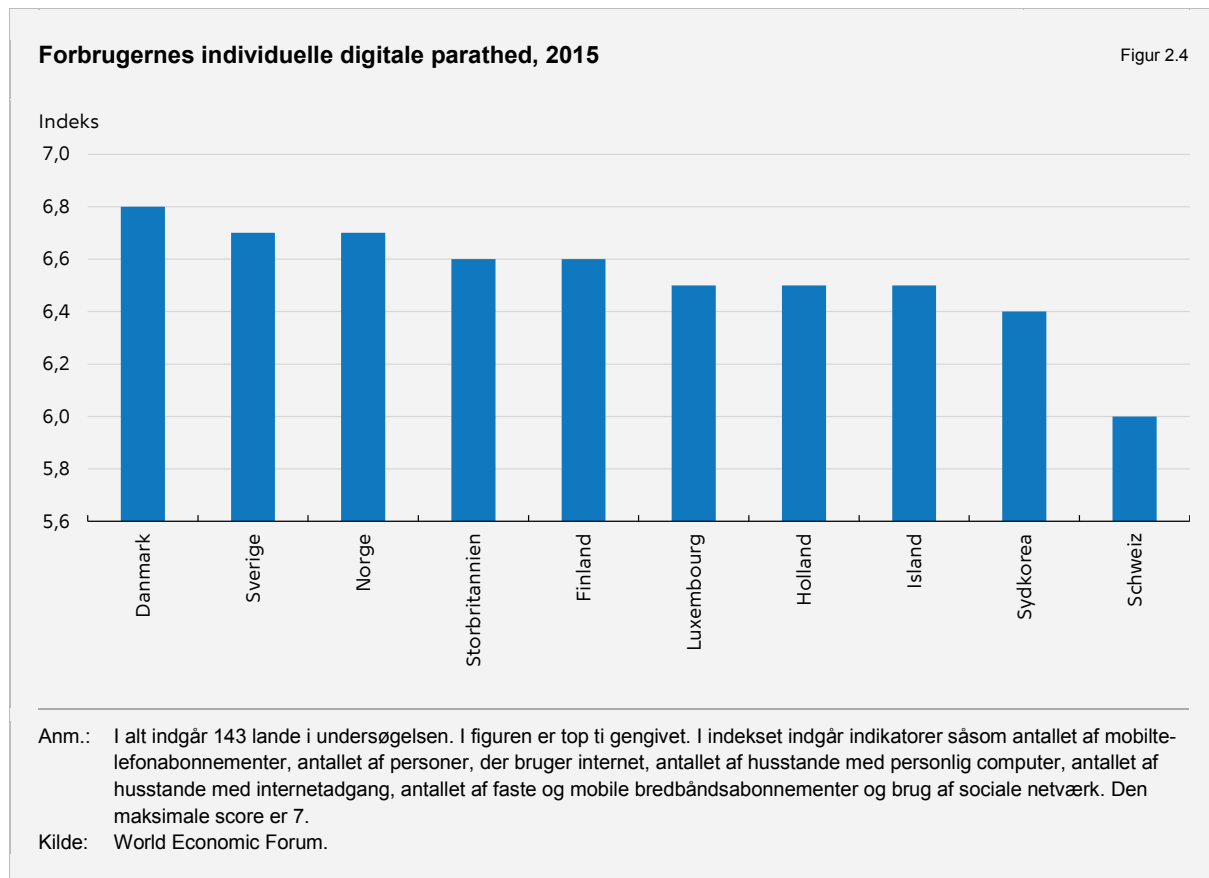
Digitaliseringen af samfundet påvirker brugen og tilgængeligheden af kontanter. De danske forbrugere er teknologiparate, hvilket fx er afspejlet i, at de i høj grad handler på internettet. Den offentlige sektor stiller krav om at borgerne anvender digitale selvbetjeningsløsninger. Der er også sket en øget digita-

⁷ Det er kun MobilePay, der kan anvendes på internettet

lisering i bankernes interaktion med deres kunder, hvilket bidrager til at der bliver flere kontantløse filialer og færre filialer generelt.

De danske forbrugere er teknologiparate

Danske forbrugere er i verdenstoppen, når det gælder den individuelle digitale parathed, jf. figur 2.4. Det indebærer, at langt de fleste danskere er åbne over for nye digitale løsninger. Der findes dog grupper af borgere i Danmark, som ikke er trygge ved digitale løsninger, jf. kapitel 4.

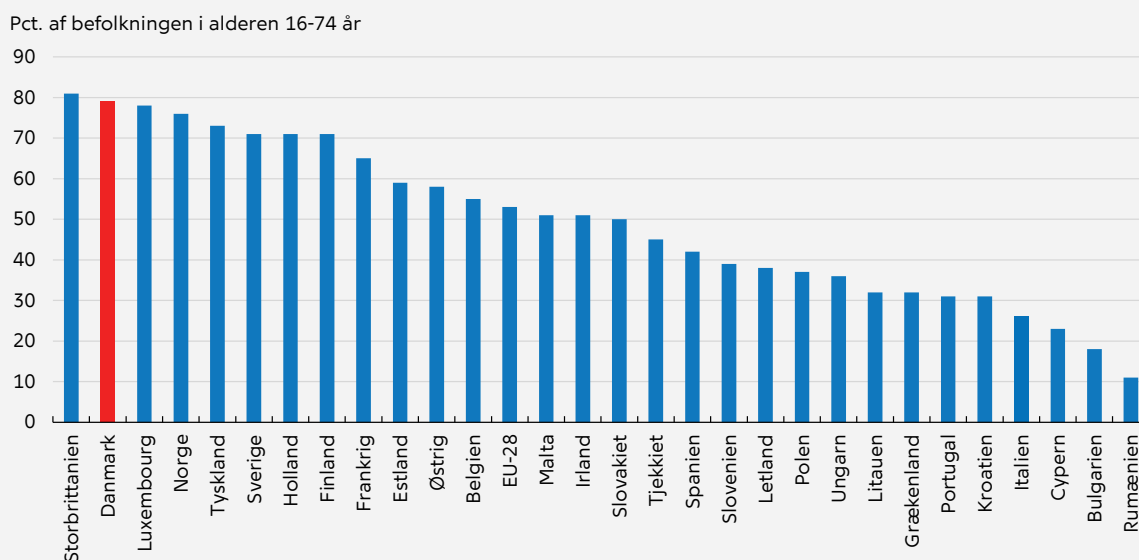


Danskerne scorer højt internationalt i brug af internettet. I 2015 var 87 pct. af den danske befolkning i alderen 16-74 år næsten dagligt på internettet.⁸ Danskernes brug af internettet omfatter bl.a. køb af varer og tjenester. I 2015 foretog 79 pct. af befolkningen i samme aldersgruppe et internetkøb, hvilket er markant over gennemsnittet for EU-borgere, hvor 53 pct. har handlet på internettet i løbet af 2015, jf. figur 2.5.

⁸ For ældre over 74 år er andelen, der dagligt er på internettet, lavere. Se kapitel 4.

Internetkøb i 2015

Figur 2.5



Anm.: Andel af befolkningen i alderen 16-74 år, som har handlet på nettet i 2015.

Kilde: Eurostat.

Billedet af danskerne som internethandlere understøttes af den kraftige stigning i omsætningen i danske internetforretninger, som er steget med 41 pct. fra 2012 til 2015.⁹ En undersøgelse foretaget af Foreningen for Dansk Internet Handel, FDIH, viser, at ca. en fjerdedel af danskernes privatforbrug af varer, der er internetomsættelige, skete online i 2015.¹⁰ At forbrugerne foretager stadig flere køb over internettet bidrager til en øget efterspørgsel efter betalingsløsninger, der passer til denne handelskanal, hvor betaling med kontanter ikke er en mulighed. Derudover skærper det konkurrencen for de fysiske forretninger.

Digitaliseringen af den offentlige sektor

Modernisering af den offentlige sektor har bl.a. medført nye digitale løsninger. På baggrund af en aftale mellem bankerne og den offentlige sektor blev NemID lanceret som en fælles elektronisk identifikationsløsning i 2010. NemID er ét fælles log-in til både offentlige og private selvbetjeningsløsninger, herunder netbank. NemID er blevet meget udbredt, hvilket hænger sammen med at alle borgere skal kunne modtage Digital post fra det offentlige, hvor NemID anvendes. Borgere, der ikke kan legitimere sig tilstrækkeligt eller ikke er i stand til at administrere NemID, fx på grund af fysisk eller psykisk handicap, sproglige barrierer eller lignende, kan dog søge om fritagelse fra Digital post.

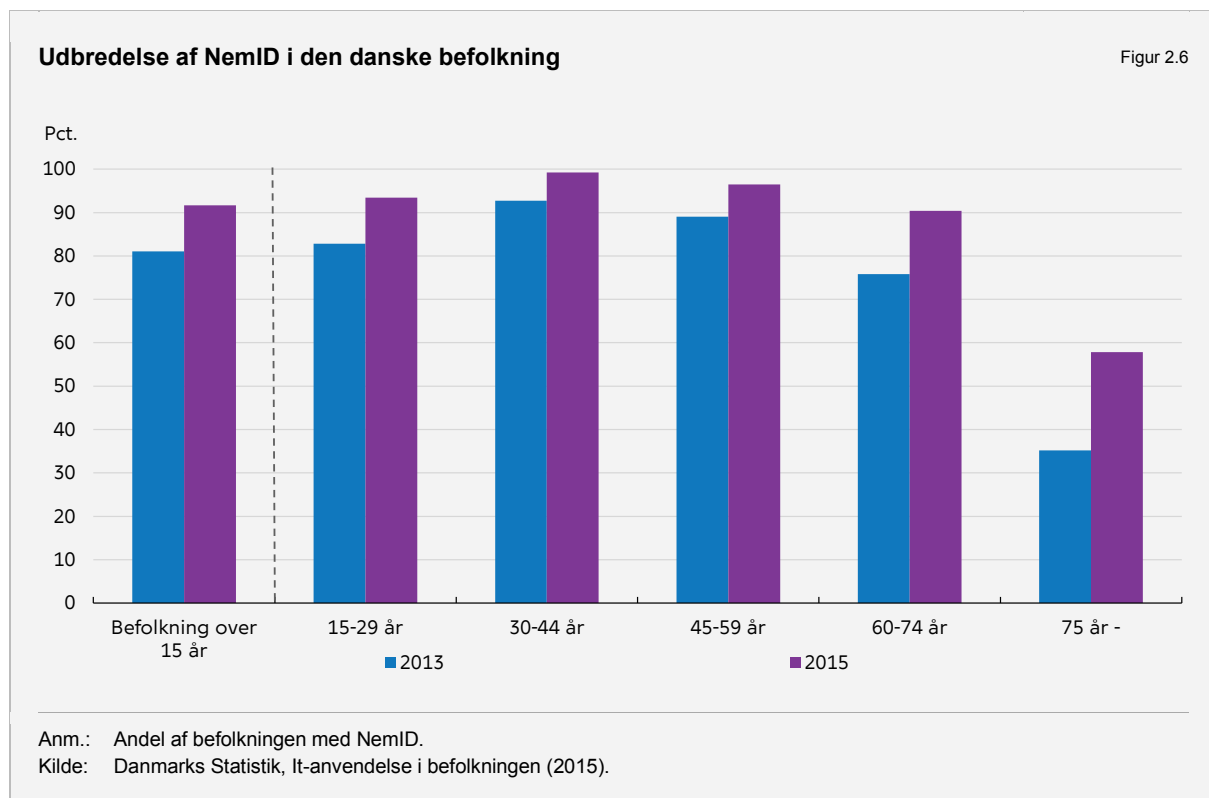
I en undersøgelse fra Danmark Statistik i 2015 svarede 92 pct. af befolkningen over 15 år, at de havde NemID, jf. figur 2.6. Andelen er dog fortsat markant lavere for borgere over 74 år.

⁹ Kilde: DIBS' årlige rapport om e-handel, mobil handel og online betaling, 2015.

¹⁰ Et eksempel på en vare, der ikke er internetomsættelig, er benzin.

Et andet digitalt krav fra det offentlige er, at virksomheder og borgere over 18 år er forpligtet til at anvise en bankkonto, NemKonto, hvor man kan modtage udbetalinger fra offentlige myndigheder, fx SU, overskydende skat eller feriepenge.

Digitaliseringen af banksektoren og den offentlige sektor må forventes at have bidraget til, at flere har taget digitale løsninger til sig, hvilket kan have smittet af på deres betalingsvaner.

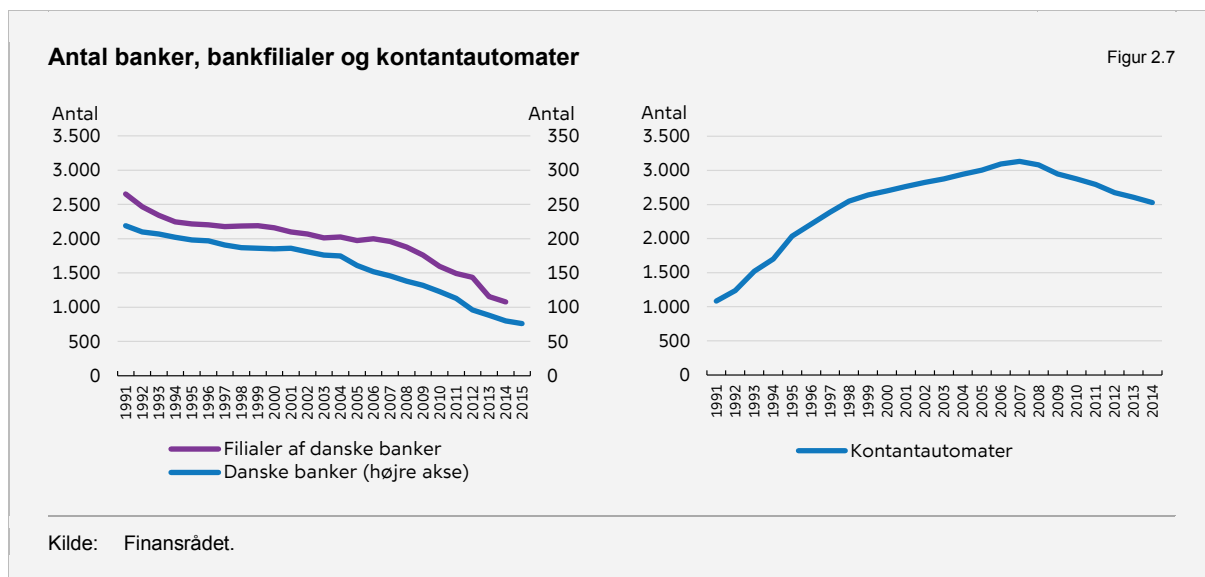


Banker og kontanters tilgængelighed for borgerne

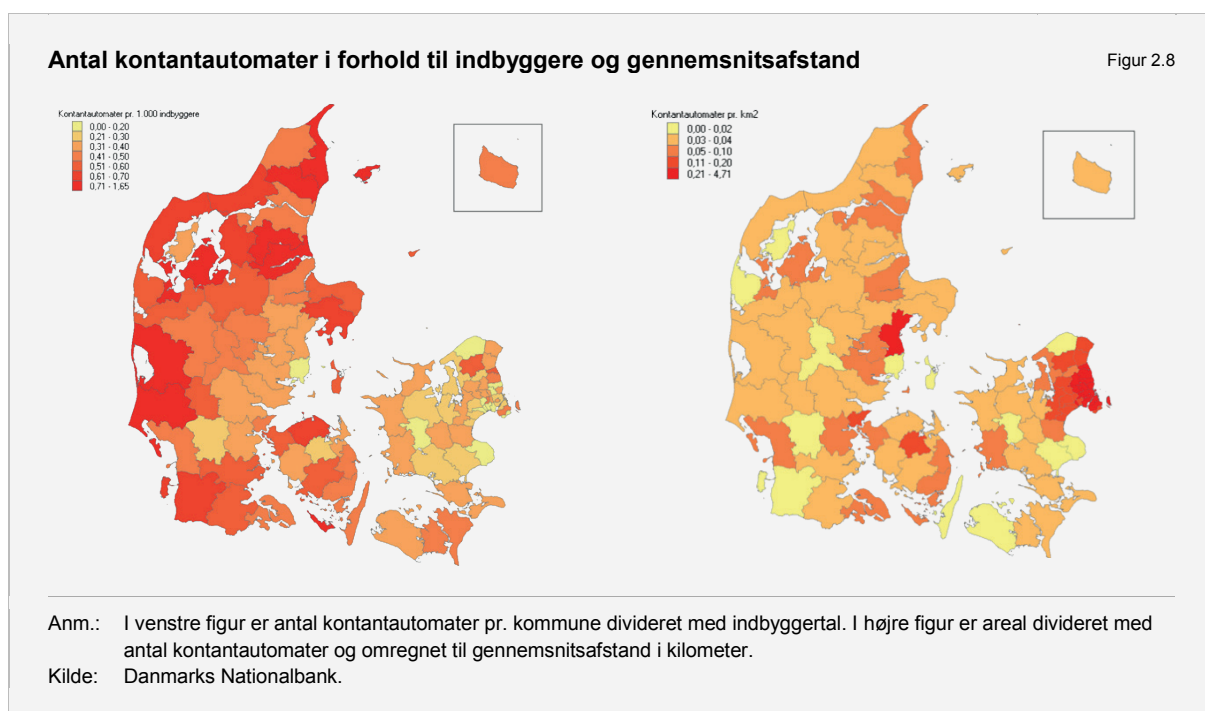
Kontanters tilgængelighed omfatter borgere og virksomheders mulighed for at hæve eller indsætte kontanter. Borgere anskaffer sig kontanter i bankfilialer, i kontantautomater og i forretninger, hvor det er muligt at hæve over beløbet ved køb med betalingskort.

Antallet af bankfilialer i Danmark har været faldende i flere år, og de seneste 10 år er udviklingen taget til. Lukningerne kan bl.a. henføres til, at antallet af banker i Danmark er blevet mere end halveret i samme periode, jf. figur 2.7 (venstre). Derudover har bankerne reduceret antallet af filialer formentlig som en tilpasning til, at bankkunderne benytter digitale løsninger frem for fysisk betjening. I 2002 blev den første kontantløse bankfilial oprettet i Danmark, og siden er stadig flere filialer blevet kontantløse. I dag tilbyder fx Danske Bank muligheden for at hæve og indsætte kontanter via personlig betjening i 54 af bankens 120 filialer i Danmark. Nordeas danske kunder har samme mulighed i 42 af bankens 128 danske filialer.¹¹ Denne udvikling har alt andet lige mindsket tilgængeligheden for at hæve og indsætte kontanter via personlig betjening i bankerne.

¹¹ Antallet af filialer er for Danske Banks vedkommende for juni 2016, mens Nordeas er for april 2016.



Antallet af kontantautomater var stigende frem til 2007, hvorefter det er faldet til omkring 2.500 automater i 2014, jf. figur 2.7 (højre). I forhold til indbyggertal er antallet af kontantautomater størst i landdistrikterne i Jylland, jf. figur 2.8 (venstre). Ses der på den gennemsnitlige afstand til en kontantautomat er afstanden kortest i de største byer og Hovedstadsområdet, jf. figur 2.8 (højre).



I Sverige og Norge er der en drøftelse om kontanternes tilgængelighed. Danmarks geografi adskiller sig markant fra Norges og Sveriges, og danskerne har i gennemsnit betydeligt kortere afstand til en kontantautomat sammenlignet med borgerne i de andre nordiske lande, jf. tabel 2.1. Danskerne har også flere kontantautomater pr. 1000 indbyggere.

Kontantautomater i udvalgte nordiske lande

Tabel 2.1

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Antal kontantautomater	2.530	1.637	2.133	3.230
Kontantautomater pr. 1.000 indbyggere	0,5	0,3	0,4	0,3
Kontantautomater pr. km ²	0,060	0,005	0,006	0,007
Gennemsnitlig afstand til kontantautomat i kilometer	4,1	14,4	13,4	11,8

Kilde: ECB SDW og Norges Bank, "Developments in retail payment services – 2014." Norges Bank Papers No. 1, 2015

I Norge er det fastsat ved lov, at bankerne skal gøre kundernes indskud tilgængelige i form af kontanter i overensstemmelse med kundens forventning og behov. I Sverige har Riksbanken anbefalet tilsvarende lovgivning i forbindelse med implementeringen af EU-direktivet om basal betalingskonto (PAD-direktivet), jf. boks 2.3. I Danmark træder lov om betalingskonti i kraft 1. juli 2016, der følger af samme direktiv, som sikrer alle forbrugere adgang til en basal betalingskonto tilknyttet en række funktioner, herunder at hæve og indsætte kontanter, jf. boks 4.1. Loven indeholder ikke den samme forpligtelse for bankerne som Riksbanken anbefaler i Sverige.

Retstilstanden i Sverige og Norge vedrørende bankernes pligt til håndtering af kontanter

Boks 2.3

Sverige

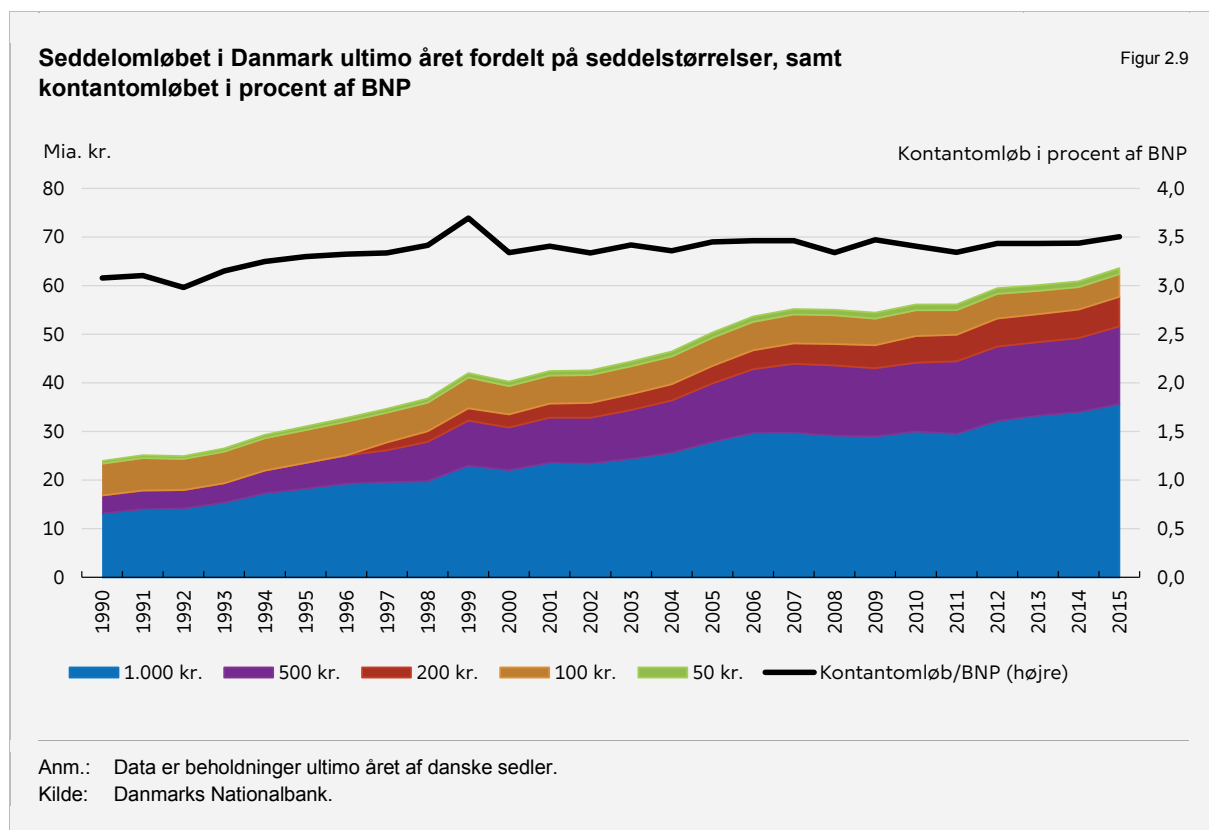
I Sverige er bankerne ikke pålagt en forpligtelse til at håndtere kontanter. I et høringssvar til Finansministeriet i forbindelse med implementeringen af PAD-direktivet opfordrer Riksbanken til, at bankerne pålægges en forpligtelse til at tilbyde en række tjenesteydelser, herunder, at håndtere og stille kontanter til rådighed, dvs. adgang til at indsætte og hæve kontanter, i overensstemmelse med kundernes behov. Riksbanken skriver i sit høringssvar bl.a., at et betydeligt antal forbrugere, især i landdistrikterne, oplever en manglende adgang til betalingstjenester, herunder især kontanter.

Norge:

I januar 2016 trådte "finansforetakloven" i kraft. Loven fastsætter en pligt for bankerne til at modtage kontanter fra kunderne og gøre indskud tilgængelige for kunderne i form af kontanter i overensstemmelse med kundernes forventninger og behov. Dette krav er mere vidtgående end Riksbankens høringsvar, jf. ovenfor, idet den norske lov ikke alene henviser til kundernes behov, men tillige til deres forventninger. Bankerne har frist indtil 1. januar 2017 til at opfylde kravet. Ifølge bemærkningerne til loven er det op til bankerne selv at indrette sig, så de opfylder pligten. Det afgørende er, at kundernes behov for kontantindskud og hævning af kontanter dækkes på en hensigtsmæssig måde. Forslaget udelukker ikke, at bankerne kan tage sig betalt for indskud eller hævninger, og stiller heller ikke krav om, at banken nødvendigvis skal udføre kontanthåndteringen selv. Der er foreløbigt ikke udfærdiget yderligere forskrifter om rækkevidden af denne pligt.

2.5 KONTANTOMLØBET – DEN SAMLEDE MÆNGDE AF KONTANTER

Den samlede mængde af kontanter i Danmark har været stigende over de seneste 25 år. Efter finanskrisen stagnerede kontantomløbet, men i de seneste år har der været vækst igen. Kontantomløbet i forhold til BNP, har været nogenlunde stabilt de seneste 15 år, jf. figur 2.9. Værdien af sedler og mønter i Danmark udgjorde ved udgangen af 2015 knap 70 mia. kr., hvoraf ca. 64 mia. kr. er i sedler. Det svarer til godt 12.000 kr. pr. indbygger i Danmark.



Nationalbanken har ikke et mål for størrelsen af kontantomløbet, men leverer de kontanter, som der er brug for, jf. boks 2.4.

Kontanter og pengepolitikken

Boks 2.4

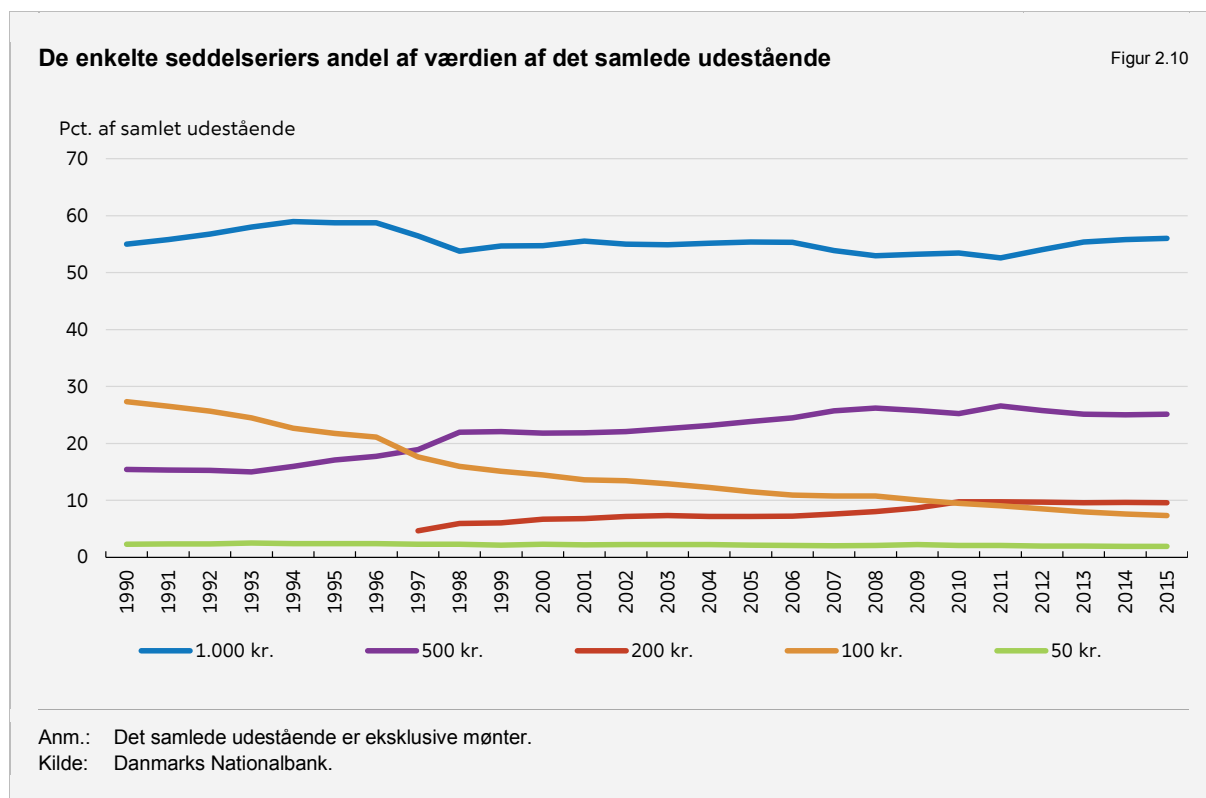
Nationalbanken bruger ikke kontanter som et pengepolitisk redskab i dag. Nationalbankens hovedformål med pengepolitikken er at holde en fast kurs for danske kroner over for euroen, hvilket gøres ved at fastsætte de pengepolitiske renter. Derudover sikrer Nationalbanken også, at der er tilstrækkelig likviditet i banksystemet som helhed, ved at penge- og realkreditinstitutter har adgang til indskud på foliokonti i Nationalbanken, som øjeblikkeligt kan anvendes som betalingsmiddel. Seddel- og møntomløbets størrelse afhænger alene af, hvad der er brug for. Nationalbanken tilpasser produktionen efter dette og har dermed ikke et mål for størrelsen af kontantomløbet.

Udviklingen i seddelstørrelserne

Kontanter efterspørges til både betalinger og værdiopbevaring. Betalingsdelen kan både være til planlagte betalinger og til beredskab, fx i tilfælde af, at man kommer i en betalingssituation, hvor der kun

modtages kontanter. Ved at betragte udviklingen i seddelstørrelserne kan det belyses, om kontanterne i omløb bruges til betalinger eller værdiopbevaring.¹²

De danske sedler har fem seddelstørrelser. 1.000-kronesedlen, anses typisk som værende anvendt til værdiopbevaring, mens de tre mindste seddelstørrelser først og fremmest anvendes til betalinger. Det er vanskeligt at vurdere, om 500-kronesedlen primært anvendes til værdiopbevaring eller til betalinger.



1.000-kronesedlens andel af det samlede kontantomløb har været på omkring 55 pct. siden slut 1990'erne, dog svagt stigende de seneste år, jf. figur 2.10. 500-kronesedlens andel af kontantomløbet har været stigende, og er nu på ca. 25 pct. 100-kronesedlen er faldet i popularitet, hvilket til dels skyldes, at 200-kronesedlen er ved at overtage dens rolle. De største sedler fylder altså mere i kontantomløbet end tidligere. Udviklingen i kontantomløbet over tid skal også ses i sammenhæng med det stigende prisniveau. Der vil, alt andet lige, være en bevægelse mod en højere andel af større sedler.¹³

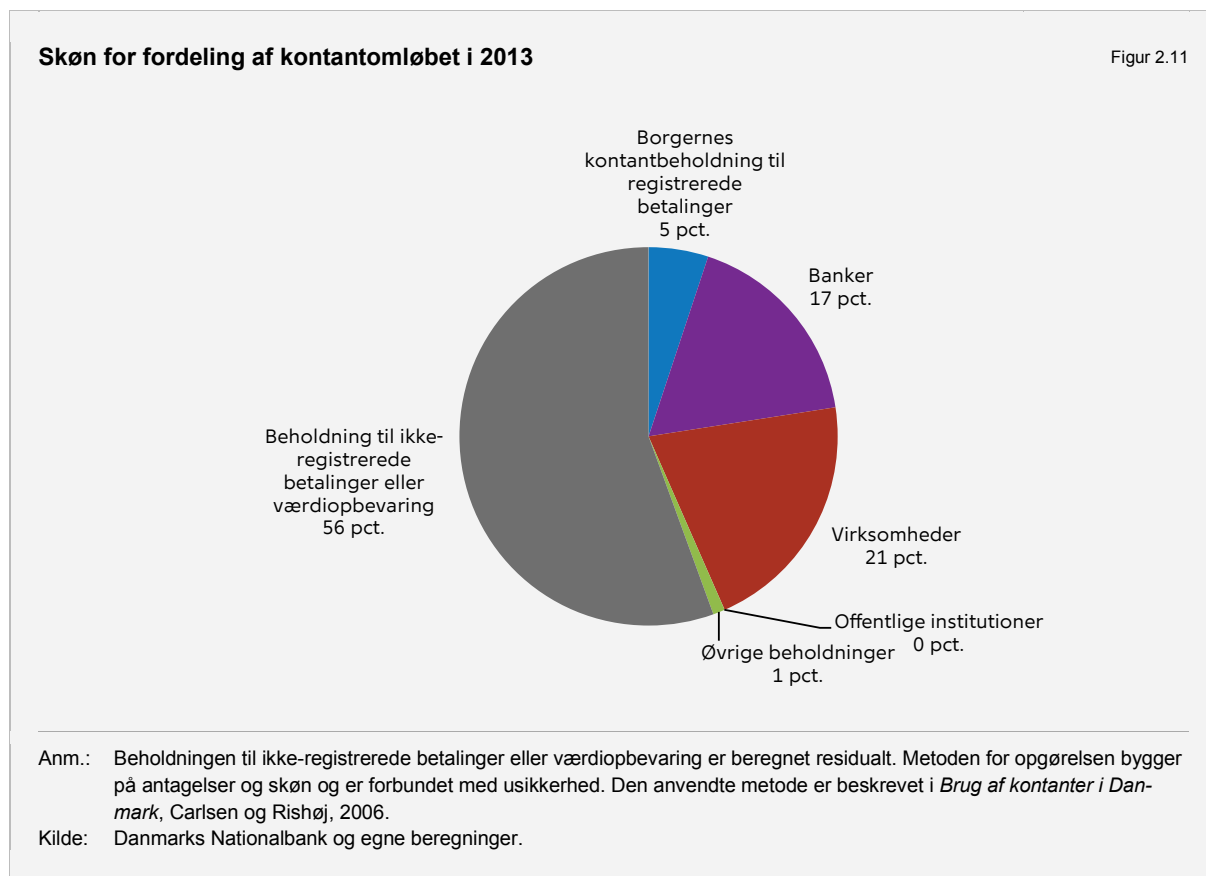
Anvendelse af kontanter

Størstedelen af kontanterne i samfundet anvendes til ikke-registrerede betalinger og værdiopbevaring, jf. figur 2.11. Ikke-registrerede betalinger, kan fx være betaling af brugte varer mellem personer eller til betalinger i den "sorte økonomi". Kontantbetalingers anonymitet medfører formentlig, at den sorte økonomi i vid udstrækning er kontantbaseret, selv om betaling også sker via udveksling af varer og

¹² Mønter udgør kun en mindre andel af kontantomløbet, hvorfor de ikke uddybes i dette afsnit.

¹³ Priserne er steget 62 pct. fra 1990 og frem til 2015, jf. Danmarks statistiks forbrugerprisindeks.

tjenester.¹⁴ Virksomhederne holder 21 pct. af kontantomløbet, hvilket dækker over kontanter modtaget fra deres kunder.



Kontanthåndtering og kontantomløbet

En mulig forklaring på den seneste stigning i kontantomløbet kan findes i de forskellige aktørers fokus på at nedbringe omkostningerne forbundet med kontanthåndtering. Dette gøres bl.a. ved, at kontantautomaterne bliver fyldt op med flere sedler end tidligere samt, at det i højere grad er de store sedler, som bliver udbetalt, når en kunde hæver penge i en kontantautomat. Forretningerne kan også minimere deres omkostninger ved at vente med at aflevere/få afhentet kontanter. Samtidig betyder det lave renteniveau, at der ikke mistes nævneværdige indtægter ved at holde kontanter i længere tid. Forskellen mellem at have kontanter, som er uforrentede, og have et bankindsud er i øjeblikket historisk lav. Det kan betyde en øget efterspørgsel efter kontanter. Nationalbanken har imidlertid vurderet, at der ikke er tegn på, at seddel- og møntomløbet i væsentligt omfang er påvirket af de negative renter.¹⁵

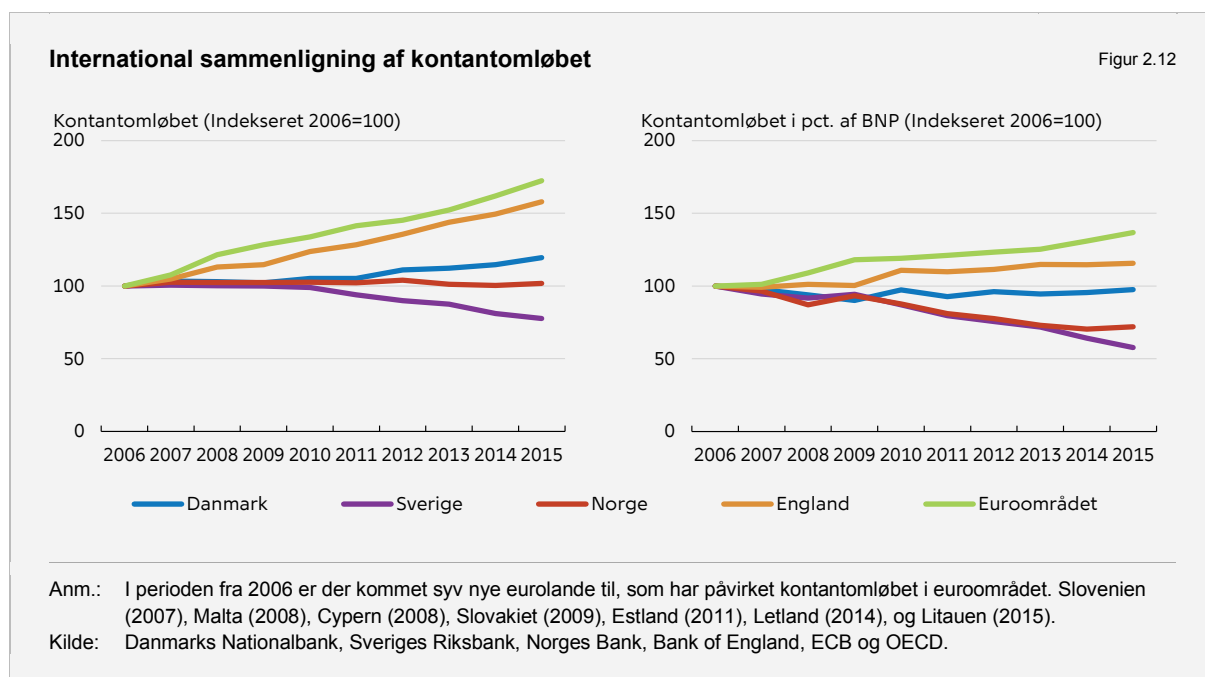
International sammenligning af kontantomløbet

I euroområdet og Storbritannien ses en markant stigning i kontantomløbet, jf. figur 2.12 (venstre). I Norge er kontantomløbet stagnerende, mens kontantomløbet i Sverige falder betydeligt. Set i forhold

¹⁴ Rockwoolfonden vurderer, at efterspørgslen efter sort arbejde er faldet fra 2010 til 2014. Dette omfatter både den andel, som bliver betalt kontant og den del, som bliver betalt med vennetjenester.

¹⁵ Se Carina Moselund Jensen og Morten Spange, Rentegennemslag og kontantefterspørgsel ved negative renter, Danmarks Nationalbank, *Kvartalsoversigt*, 2. kvartal, 2015.

til økonomiens størrelse er kontantomløbet faldende i både Norge og Sverige, mens vi i Danmark har en flad udvikling, jf. figur 2.12 (højre).



Sverige gennemgår på mange områder den samme udvikling på betalingsmarkedet som Danmark. Sverige adskiller sig dog fra Danmark med hensyn til praksis i forbindelse med udstedelse af nye seddelsier. Den svenske Riksbank har som praksis at ugyldiggøre en gammel seddelsier lidt tid efter udstedelsen af en ny seddelsier. Fx ugyldiggjorde Riksbanken den svenske 1.000-kroneseddel med udgangen af 2013. Det medførte et kraftigt fald i kontantomløbet, da mange svenskere valgte at bytte de gamle sedler ud med elektroniske indskud i banken. Endvidere fjerner det bortkomne og ødelagte sedler fra opgørelsen af kontantomløbet. Forskelle i praksis med hensyn til udstedelse af nye seddelsier har dermed bidraget til, at kontantomløbet har forskellig udvikling i Sverige og Danmark efter 2013.

2.6 DISTRIBUTION AF KONTANTER

Sedler og mønter kommer i cirkulation via to decentrale kontantdepoter i København og Århus, som begge er en del af et større kontantcenter. Kontantcentrene drives af Bankernes Kontantservice, BKS, der er et af de tre større kontanthåndteringsselskaber på det danske marked, jf. boks 2.5.

Kontanthåndteringsselskaber på det danske marked

Boks 2.5

Der er tre kontanthåndteringsselskaber i Danmark, der servicerer banker og forretninger ved at levere, indsamle og transportere kontanter sikkert mellem forretningssteder, filialer og kontantcentre. Bankernes kontantservice, BKS, er primært rettet mod bankerne, mens Loomis og Nokas betjener en stor del af detailforretningerne. Kontanthåndteringsselskaberne tilbyder i dag en bred vifte af tjenester ud over levering og afhentning af kontanter, herunder lukkede kontanthåndteringssystemer, tællemaskiner, som overflødiggør optælling af kontanter efter lukketid, og hurtig kreditering af kontantbetaling på forretningernes bankkonti.

BKS:

BKS blev etableret i 2010 ved en sammenlægning af de store danske bankers funktioner inden for transport og optælling af kontanter. Formålet med etableringen var at samle bankernes kompetencer ét sted.

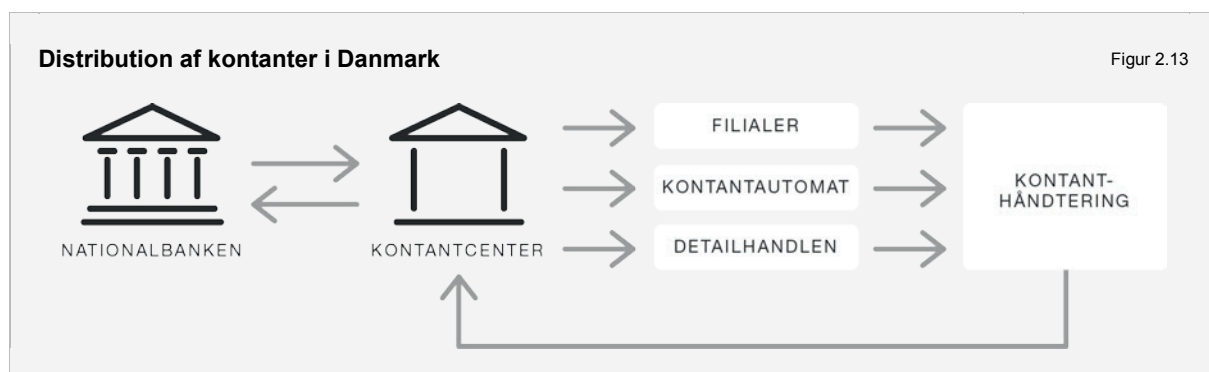
Loomis Danmark:

Loomis Danmark er filial af svenske Loomis AB. Loomis var tidligere en del af Securitas. I 2006 blev Securitas' kontanthåndteringsdel udskilt og fik navnet Loomis. Loomis har to kontanthåndteringscentre i Danmark.

Nokas:

Nokas er en nordisk sikkerhedskoncern med virksomheder i Norge, Sverige og Danmark. Nokas har hovedkvarter i Norge. Nokas leverer tjenester inden for værditransport og kontanthåndtering og drifter også kontantautomater.

Fra kontantcentrene transporterer kontanthåndteringsselskaberne kontanterne videre ud i samfundet til bankernes filialer, herunder også kontantautomater, og større detailforretninger, jf. figur 2.13.



De største forretninger vil typisk have en aftale med et kontanthåndteringsselskab om afhentning af kontanter, mens mindre forretninger i nogle tilfælde selv vil aflevere kontanter i døgnbokse eller bruge kontantautomater med indbetalingssystem, såkaldte recirkulationsautomater.

Når kontanterne er kommet i omløb, kan de 1) cirkulere mellem borgerne eller 2) cirkulere mellem borgerne og forretninger som betalingsmiddel for varer og tjenester eller 3) anvendes som værdiopbevaring. Med tiden bliver de afhentet af et kontanthåndteringsselskab eller bliver indsat i en bank og bragt videre til et kontantcenter.

I bankerne og i kontanthåndteringsselskabernes kontantcentre bliver afleverede døgnbokse og afhentede kontanter optalt. Som led i denne proces foretages en vurdering af, om kontanterne egner sig til recirkulation, eller om de skal returneres til Nationalbanken med henblik på destruktions.¹⁶

¹⁶ I praksis er det ikke alle sedler og mønter, der returneres til Nationalbanken på grund af svind.

2.7 OMKOSTNINGER VED KONTANTER

Kontanter er forbundet med omkostninger for både banker og forretningsdrivende. Det blev dokumenteret i Nationalbankens undersøgelse af de samfundsmæssige omkostninger ved betalinger i Danmark i 2009.¹⁷ I undersøgelsen indgik husholdningernes omkostninger, der primært er et udtryk for den tid, de bruger på aktiviteter, der er knyttet til betalinger.

Ifølge undersøgelsen udgjorde de samlede omkostninger ved kontanter knap 6 mia. kr., jf. tabel 2.2. Det svarer til lidt over 7 kr. pr. kontantbetaling. Til sammenligning var de samfundsmæssige omkostninger ved dankortet 2,5 mia. kr., svarende til ca. 3 kr. pr. betaling. Supplerende beregninger viste, at en betaling med kontanter kan være billigere for samfundet end en dankortbetaling for relativt små beløb. Således var de samfundsmæssige omkostninger i 2009 ved en betaling på under 29 kroner mindre, hvis den blev foretaget med kontanter frem for dankort.

Samfundsmæssige omkostninger ved betalinger i Danmark, 2009		Tabel 2.2
	I alt, mia. kr.	Pr. betaling, kr.
Betalinger på forretningsstedet	9,1	
Kontanter	5,8	7,36
Dankort	2,5	3,15
Internationale debetkort	0,5	11,89
Internationale kreditkort	0,4	21,17

Anm.: De samfundsmæssige omkostninger inklusive husholdningernes omkostninger.
Kilde: Danmarks Nationalbank.

Omkostningerne ved kontanter skyldes især, at de er tidskrævende at håndtere. Bankerne bruger bl.a. tid på indskud og hævnings i filialer, opfyldning af hæveautomater samt sortering og optælling af indskud i døgnbokse. Forretningerne har lønudgifter til personale, der opgør kassebeholdningen i løbet af dagen og ved dagens afslutning, henter byttepenge og afleverer kontanter i døgnboks. Der kan også være udgifter til kontanthåndteringsselskab og sikkerhedsudstyr.

Bankernes omkostningsdækning ved kontanttjenester er mindre end for andre former for betalinger, jf. tabel 2.3. Det afspejler, at bankerne er tilbageholdende med at opkræve gebyrer af kunderne for disse tjenester, særligt, hvis de sker ved brug af bankens egne automater. Nationalbankens undersøgelse viste også, at forretningerne har væsentligt større omkostninger ved kontantbetalinger end ved betalinger med dankort.

¹⁷ Danmarks Nationalbank, *Omkostninger ved betalinger i Danmark*, 2011

Private nettoomkostninger for betalinger på forretningsstedet

Tabel 2.3

Mio. kr.	Private omkostninger	Modtagne gebyrer og lignende	Omkostningsdækning, pct.	Private nettoomkostninger
Kontanter				
Pengeinstitutterne mv.	2.264	358	16	1.905
Forretninger	2.384	0		2.384
Dankort				
Pengeinstitutterne mv.	678	324	48	354
Forretninger	1.415	0		1.415
Internationale debetkort				
Pengeinstitutterne mv.	373	76	21	296
Forretninger	94	0		94
Internationale kreditkort				
Pengeinstitutterne mv.	340	156	46	184
Forretninger	113	0		113

Anm.: Betalte, henholdsvis modtagne gebyrer og lignende indeholder alle overførsler mellem aktører i tabellen, inkl. rentetab og -indtægter, kontanter samt valørbetrag og -indtægter. Pengeinstitutter mv. omfatter pengeinstitutter, kontanthåndteringselskaber og kortselskaber.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

Endelig har Nationalbanken omkostninger ved fremstilling og håndtering af sedler og mønter. De samlede omkostninger for 2009 blev opgjort til 130 mio. kr. Nationalbanken har også indtægter ved udstedelse af kontanter. Nettoindtægten kaldes møntningsgevinsten, jf. boks 2.6.

Møntningsgevinsten

Boks 2.6

Når Nationalbanken foretager pengeudstedelse har det historisk været forbundet med betydelige indtægter, også kaldet møntningsgevinst (seigniorage). Møntningsgevinsten for kontanter kan ses som Nationalbankens indtægter ved at udstede fordringer uden forrentning fratrukket omkostningerne ved produktionen af sedler og mønter. Nationalbanken tager et rentefrit lån og placerer det i aktiver, som fx obligationer, som giver en renteindtægt. Størrelsen af møntningsgevinsten er derfor afhængig af, hvilken forrentning Nationalbanken opnår. Møntningsgevinsten udgør en del af Nationalbankens overskud, som bliver overført til staten. Det lave renteniveau betyder, at møntningsgevinsten i dag er meget beskedent. I 1990'erne udgjorde møntningsgevinsten en betydelig størrelse på ca. 0,2 pct. af BNP, eller i 1999 ca. 1,5 mia. kr.

Anm.: Se Haller og Wagener, Opgørelse af møntningsgevinst, Danmarks Nationalbank, *Kvartalsoversigt*, 4. kvartal, 2000 for en mere detaljeret gennemgang af metoder til at estimere møntningsgevinsten.

Den efterfølgende udvikling

Nationalbankens undersøgelse af omkostningerne ved betalinger baserer sig på data fra 2009. Siden er tendensen til aftagende brug af kontanter i detailhandelen fortsat, jf. afsnit 2.3. Denne udvikling har isoleret set øget omkostningerne pr. kontantbetaling, men reduceret de samlede omkostninger ved kontanter. Derudover kan en række andre faktorer have påvirket omkostningerne ved kontanter i forskellig retning. Det vurderes, at en gennemsnitlig kontantbetaling stadigvæk er forbundet med væsentligt større omkostninger for samfundet end en dankortbetaling.

For så vidt angår bankerne, kan skærpede sikkerhedskrav have medført større omkostninger ved kontanter. Det var som led i efterlevelsen af disse krav, at bankerne i 2010 etablerede kontanthåndteringselskabet BKS. I regi af det fælles selskab er der siden foretaget store investeringer, for at højne sikkerheden ved håndtering af kontanter. På længere sigt forventes bankerne at kunne realisere visse besparelser.

Som en udvikling, der trækker i modsat retning, har bankerne i deres filialer reduceret udbuddet af ydelser, der vedrører kontanter. Inden for de seneste år er et stort antal filialer blevet kontantløse, og kunderne er i stigende grad blevet vænnet til at hæve og indsætte kontanter på andre måder end ved personlig betjening i bankerne. Det har nedbragt bankernes omkostninger til håndtering af kontanter.

Blandt forretningerne er der også blevet investeret i løsninger, der skal styrke sikkerheden i forbindelse med kontanter. Et eksempel er lukkede kassesystemer, der begrænser personalets adgang til kontanter. Det har i kraft af afskrivninger på investeringerne umiddelbart øget forretningernes omkostninger ved kontanter, men rummer også potentiale for visse besparelser i form af en mere effektiv optælling og sortering.

Derudover har det påvirket forretningernes relative omkostninger ved kontant- og kortbetalinger, at betalingstiden for sidstnævnte er blevet væsentligt nedbragt. Det skyldes udbredelsen af nye kortterminaler, der hurtigere er i stand til at verificere en betaling. Det kontaktløse Dankort har yderligere reduceret betalingstiden for kort i forhold til kontanter.

3 DANSK LOVGIVNING

3.1 INDLEDNING

Dansk lovgivning indeholder en række bestemmelser, der har betydning for kontanternes rolle i samfundet. Danske sedler og mønter er altid lovligt betalingsmiddel med mindre, der foreligger en anden aftale eller specielle lovbestemmelser.

I kapitlet beskrives først den juridiske betydning af begrebet lovligt betalingsmiddel, dvs. hvad er "gangbar mønt" i Danmark. Dernæst beskrives lovgrundlaget for pligten til at modtage kontanter, kontantreglen og endelig beskrives princippet om aftalefrihed i relation til betalingsområdet. Disse tre områder udgør det centrale grundlag i Danmark for forholdet mellem betaler og betalingsmodtager ved anvendelse af sedler og mønter som betalingsmiddel. Sidst i kapitlet beskrives kort regler og offentlige tiltag, der begrænser anvendelsen af kontanter.

3.2 LOVGIVNING OM BETALING MED KONTANTER

Hvad er lovligt betalingsmiddel

Lovligt betalingsmiddel er et juridisk begreb, hvorved forstås de betalingsmidler, der kan anvendes til frigørelse fra en betalingsforpligtelse i Danmark. Medmindre der foreligger anden aftale eller specielle lovbestemmelser, jf. nærmere nedenfor, er danske sedler og mønter altid lovligt betalingsmiddel i Danmark.^{18,19}

Indkaldte og ugyldiggjorte sedler og mønter

Boks 3.1

I henhold til nationalbankloven § 8, stk. 3 kan pengesedler indkaldes med tilladelse fra ministeren for handel, industri og søfart (i dag erhvervs- og vækstministeren) og ophører i så fald med at være lovligt betalingsmiddel fra det tidspunkt, som fastsættes ved en bekendtgørelse. Når der er forløbet et år herefter, mister de indkaldte sedler også deres gyldighed over for Nationalbanken, men Nationalbanken har ret til også senere at indløse dem, dvs. ombytte dem til nye sedler. Indkaldelse af sedler efter nationalbankloven § 8, stk. 3 er kun sket to gange siden pengeombytningen i 1945. Nationalbanken ombytter dog fortsat alle pengesedler udstedt efter pengeombytningen.

I henhold til møntloven § 3 kan erhvervs- og vækstministeren efter forhandling med Nationalbanken fastsætte, at mønter ikke længere er gyldige som betalingsmiddel. Alle mønter udstedt efter 1875 i værdien 50-øre og højere er stadig gyldige som betalingsmiddel og kan ombyttes til nye mønter. 25-øren blev erklæret ugyldig som betalingsmiddel efter 1. oktober 2008. Sidste frist for indløsning var 1. oktober 2011.¹

¹ Jf. Nationalbankens hjemmeside.

Dette følger for sedlernes vedkommende af nationalbankloven § 8.²⁰ Ifølge denne bestemmelse er de af Nationalbanken udstedte pengesedler lovlige betalingsmidler mand og mand imellem samt ved ind- og

¹⁸ Grønland og Færøerne er en del af det danske kongerige. Det er de samme sedler, der anvendes i det danske kongerige på nær Færøerne. De færøske pengesedler er ikke lovligt betalingsmiddel i Danmark, og danske pengesedler ikke lovligt betalingsmiddel på Færøerne. Det er de samme mønter, der anvendes i hele kongeriget.

¹⁹ I almindelighed antages debitor ikke at have krav på, at kreditor er i stand til at kunne give penge tilbage, men må sørge for at have aftalte penge. Kreditor har dog næppe ret til at afvise debtors tilbud om betaling, hvis han uden væsentlig ulempe kan give penge tilbage. Forbrugerombudsmanden har imidlertid udtalt (Sagsnummer 12/00522), at det efter Forbrugerombudsmandens opfattelse vil være i strid med kontantreglen i betalingstjenesteloven § 56, hvis en virksomhed beslutter sig for ikke at give byttepenge tilbage ved fysisk handel.

²⁰ Lov nr. 116 af 7. april 1936 om Danmarks Nationalbank.

udbetalinger, der foregår ved offentlige kasser. For så vidt angår mønter, følger det af møntloven § 4 stk. 1,²¹ at mønter præget i henhold til gældende eller tidligere møntlovgivning er lovlige betalingsmidler, medmindre de er indkaldte eller ugyldiggjorte.²² For nærmere herom se boks 3.1.

Konter skal omsættes til deres pålydende værdi. Der er ingen bestemmelse i dansk lovgivning, der direkte fastsætter dette, men det vurderes, at det følger implicit af nationalbankloven § 8, for så vidt angår sedler, og af møntloven § 4, for så vidt angår mønter. Det bemærkes, at opkrævning af et gebyr ved betaling med konter tillige som udgangspunkt må anses som en omgåelse af kontantreglen i betalingstjenesteloven § 56, idet et gebyr, afhængigt af forholdet mellem gebyrets størrelse og varens pris, kan have den effekt, at en kunde i praksis ikke kan betale med konter.²³

Kontantreglen

I Danmark gælder der en lovmæssig forpligtelse for en betalingsmodtager, der modtager betalingsinstrumenter, fx betalingskort, til at tage imod konter ved betjent salg. Det følger af betalingstjenesteloven § 56.²⁴ Bestemmelsen indebærer, at en betalingsmodtager ikke må betinge en aftaleindgåelse af, at kunden benytter et betalingsinstrument omfattet af betalingstjenesteloven. Bestemmelsen gælder såvel private erhvervsdrivende som offentlige institutioner.²⁵ Se boks 3.2 for nærmere beskrivelse af, hvad der omfattes af betegnelsen betalingsinstrumenter.

Hvad er betalingsinstrumenter

Boks 3.2

Ved betalingsinstrumenter forstås i betalingstjenesteloven: *"Enhver form for personligt instrument eller sæt af procedurer, der er aftalt mellem brugeren og udbyderen af betalingstjenester, og som brugeren benytter til at iværksætte en betalingsordre"*. Det kan fx være betalingskort, herunder traditionelle kredit- og debetkort, som er beregnet til fysisk eller elektronisk aflæsning.

Et betalingsinstrument kan herudover også være med begrænset anvendelse, som kan anvendes til at erhverve varer og tjenesteydelser hos udstederen af betalingsinstrumentet (fx et bestemt stormagasin), i et begrænset antal forretninger (fx forretningerne i et bestemt butikcenter) eller til en begrænset række varer eller tjenesteydelser. Eksempler er kantinekort, benzinkort eller transportkort.

Betalingstjenesteloven § 56 stammer ikke fra betalingstjenestedirektivet, men er en dansk bestemmelse. Reglen blev indført i 1984 i forbindelse med dankortsystemets indførelse. Kontantreglens historie er beskrevet i boks 3.3.

²¹ Lov nr. 117 af 21. december 1988.

²² Mønter, der er væsentligt beskadigede eller slidte, er ikke lovlige betalingsmidler. Tilsvarende er sedler, der er farvede, fx fra farvepatroner, eller beskadigede i ikke uvæsentlig grad, ikke lovligt betalingsmiddel.

²³ Betalingstjenesteloven § 78, stk. 2 fastsætter bl.a., at udbyderen af betalingstjenester ikke må hindre betalingsmodtageren i at tilbyde en rabat. Bestemmelsen er en direktivimplementering og omhandler alene betalingsinstrumenter (bestemmelsen finder tilsvarende anvendelse på betalingssurrogater, jf. betalingstjenesteloven § 106) og dermed spørgsmålet om rabat på nogle betalingsinstrumenter frem for andre. Konter ligger uden for direktivets anvendelsesområde, og bestemmelsen regulerer således ikke spørgsmålet om rabat på betalingsinstrumenter kontra konter. Ydes rabat til alle kunder, der betaler elektronisk, men ikke til kunder, der betaler kontant, vil dette efter omstændighederne kunne sidestilles med opkrævning af gebyr ved betaling med konter.

²⁴ Lovbekendtgørelse nr. 613 af 24. april 2015 om betalingstjenester og elektroniske penge (med senere ændringer).

²⁵ Forbrugerombudsmanden rettede i 2007 henvendelse til Københavns kommunes Borgerservice, som afviste at tage imod kontant betaling i forbindelse med tilmelding til teori- og køreprøver, og meddelte, at dette var i strid med kontantreglen..

Forbuddet mod at afvise kontantbetalinger stammer tilbage fra betalingskortloven, der trådte i kraft i 1984 samtidig med, at bankerne indførte dankortsystemet. På det tidspunkt var brugen af elektroniske betalinger stort set ikke eksisterende. Forud for lovens vedtagelse og i forlængelse af en forespørgselsdebat i Folketinget om dankortet havde industriministeren nedsat en projektgruppe, der skulle vurdere en række aspekter, herunder de forbrugerpolitiske, forbundet med benyttelsen af elektronisk betalingsformidling.

Projektgruppen udarbejdede "*Rapport om betalingskort*", der udkom som betænkning nr. 965 i december 1982. Det anføres i rapporten, at det er en betingelse for indførelse af et elektronisk betalingsformidlingsystem, at det ikke stiller svage forbrugere meget svagere. Det var projektgruppens vurdering, at betalingskort skulle kunne undgås af enhver betaler, og at en borger altid skal kunne anvende kontanter i stedet for betalingskort. I rapporten påpeges bl.a., at forbrugerne har en grundlæggende interesse i, at udbud af alle ydelser udvikler sig under konkurrence, og at de forbrugere, der ikke kan eller vil besidde et købekort, også har et behov for alternativer. Rapporten anfører videre vedrørende konkurrenceelementet: "*Under hensyn til landets størrelse og stordriftsfordelen i kommunikationen, er det rimeligt at acceptere, at hvis der etableres et elektronisk betalingsformidlingsystem med købekort, så etableres der i hvert fald kun et. Sikringen mod at det udvikler sig til et faktisk monopol, bør ske ved sikring af alternative former for betalingsformidling. Først og fremmest kontanter.*" Rapportens forbrugerpolitiske vurdering havde betydning for den efterfølgende debat og udformningen af den endelige lov.

Betalingskortloven fra 1984 indeholdt således en generalklausul, hvorefter Forbrugerombudsmanden skulle påse, at betalingskortsystemer indrettedes og virkede således, at der sikredes brugerne overskuelighed, frivillighed og beskyttelse mod misbrug. Kravet om frivillighed var desuden konkret udmøntet i en bestemmelse om pligt til at modtage kontanter. Af forarbejderne¹ til denne bestemmelse fremgår, at "*reglen indeholder et forbud mod diskrimination af kontantkunder til fordel for kortindehavere, således at en betalingsmodtager ikke blot på grund af betalingsmåden (kort/kontanter) kan nægte at indgå en forpligtelse til at levere varer/tjenesteydelser*". Bestemmelsen skulle således sikre, at der også fremover kunne betales med kontanter i alle forretninger. På dette tidspunkt gjaldt forbuddet mod at afvise kontantbetalinger alene inden for "normal forretningstid". Det følger af forarbejderne, at "normal forretningstid" i første række måtte relateres til praksis efter loven om butikstid.

Ved lov nr. 184 af 23 marts 1992 blev indført en adgang for industriministeren til at dispensere fra bestemmelsen. Baggrunden herfor var kriminalpræventive hensyn,² idet den gældende bestemmelse indebar krav om, at der på ubetjente salgssteder med betalingskortautomater, også skulle opstille kontantautomater. Med lov om visse betalingsmidler (lov nr. 414 af 31. maj 2000) blev bestemmelsen udvidet til at gælde hele forretningens åbningstid. Det blev samtidig slået fast, at forbuddet mod at afvise kontanter ikke gjaldt ved fjernsalg eller i ubemandede selvbetjeningsmiljøer. Den gældende bestemmelse i betalingskortloven indeholdt ikke en sådan undtagelse fra kontantreglen, hvilket havde vist sig u hensigtsmæssigt, da der i disse situationer ikke er personlig kontakt mellem køber og betalingsmodtager. Det oprindelige forslag til lov om visse betalingsmidler indeholdt ikke en specifik bestemmelse om pligt til at modtage kontanter svarende til den tidligere bestemmelse i betalingskortloven. Bestemmelsen blev imidlertid indsat i forbindelse med udvalgsbehandlingen (ved Tillægsbetænkning afgivet 24. maj 2000).

I 2009 erstattedes Betalingsmiddeloven af den nuværende Betalingstjenestelov. Loven viderefører kontantreglen.

¹ Folketingstidende 1983-1984, 2. samling, tillæg B, spalte 896.

² Folketingstidende 1991-1992, tillæg A, bind 1, spalte 1169.

Kontantreglen betyder, at kontanter ikke kan afvises, heller ikke i nattetimerne, hvis forretningen er bemandet på dette tidspunkt.²⁶ Der er dog nogle tilfælde, hvor en betalingsmodtager ikke er forpligtet til at modtage kontanter. Det gælder ved fjernsalg, fx nethandel, og ved betaling i ubemandede selv-

²⁶ Dette gælder: "*Selv om betalingsmodtageren kan have en interesse i udelukkende at modtage betalinger med hjælp af betalingsinstrumenter og afvise kontantbetaling for at beskytte butiksansatte mod røverier, der typisk finder sted på tidspunkter, hvor bemanningen hos betalingsmodtageren er lille.*" Susanne Karstoft, *Lov om betalings tjenester og elektroniske penge med kommentarer*, 2012 side 338 samt Folketingstidende 1999-2000 tillæg B, bind 2, side 1375.

betjeningsmiljøer. Ubemandede selvbetjeningsmiljøer kan være butikker, der kun har automatsalg, såsom ubemandede benzinstationer. Hvorvidt der er tale om et ubemandet selvbetjeningsmiljø, eller ej, afhænger ikke kun af, om der er personale til stede – personalets rolle kan også have betydning, jf. boks 3.4. Forbrugerombudsmanden, der fører tilsyn med, at betalingsmodtagere ikke overtræder § 56, har vurderet, at indretningen af salgs- og betalingsprocedurerne og chaufførernes funktioner i Movias busser må anses for et ubemandet selvbetjeningsmiljø. Forbrugerombudsmanden udtalte i sagen, at spørgsmålet om et selvbetjeningsmiljø er "bemandet", efter Forbrugerombudsmandens opfattelse også måtte forstås i overensstemmelse med den teknologiske udvikling og en erhvervsdrivendes ønsker om en hensigtsmæssig indretning af sin virksomhed.

Forpligtelsen til at modtage kontantbetaling gælder endvidere ikke i de tilfælde, der er reguleret i lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af udbytte og finansiering af terrorisme § 2, jf. nedenfor under afsnit 3.3.

Eksempler på forståelsen af ubemandet selvbetjeningsmiljø

Boks 3.4

Til brug for Finanstilsynets behandling af en anmodning fra Movia om dispensation fra kontantreglen har Forbrugerombudsmanden udtalt, at Movias omlægning af salgs- og betalingsprocedurer samt overgangen til andre og nye funktioner for chaufførerne i Movias busser må anses for omfattet af undtagelsen i § 56 om ubemandede selvbetjeningsmiljøer. Det var om omlægningerne i busserne oplyst, at chaufførerne fremover primært skulle køre busserne, mens kontakten til passagerne skulle begrænses til et minimum. Chaufførerne skulle fremover ikke sælge eller kontrollere rejsehjemlen. Spørgsmålet om et selvbetjeningsmiljø er "bemandet", måtte efter Forbrugerombudsmandens opfattelse – og i mangel af sikre tilkendegivelser i lovforarbejderne – også forstås i overensstemmelse med den teknologiske udvikling og en erhvervsdrivendes ønsker om en hensigtsmæssig indretning af sin virksomhed. Fortolkningen af "ubemandet selvbetjeningsmiljø" måtte efter Forbrugerombudsmandens opfattelse ske i dette lys. Forbrugerombudsmanden tilkendegav dog samtidig, at en omlægning af de hidtidige procedurer og funktioner i busserne, først burde iværksættes efter at ændringerne var varslet på en tydelig og klar måde over for de berørte passagergrupper.¹

Forbrugerombudsmanden har også behandlet en sag vedrørende en forbruger, som i en radio- og tv-forretning ved køb af fodboldbilletter var blevet afvist, da hun ikke kunne betale med dankort. Selve salget foregik via en internetportal, man tilgik på en selvbetjent billetterterminal. Der var ingen aftale, mellem ejeren af billetterterminalen og forretningen, om, at forretningens personale skulle hjælpe kunderne med køb af billetter. Forbrugerombudsmanden vurderede, at kontantreglen ikke var overtrådt, under forudsætning af, at det ved skiltning eller lignende klart fremgik, at der var tale om en selvbetjeningsenhed, og at der ikke kunne benyttes kontanter.²

¹ Sagsnummer 13/02485.

² Sagsnummer 2003/11737/8-5.

Adgang til at dispensere fra kontantreglen

Kontantreglen kan kun fraviges, hvis erhvervs- og vækstministeren giver dispensation hertil. Betalings-tjenesteloven indeholder en undtagelsesbestemmelse i § 1, stk. 3, hvorefter erhvervs- og vækstministeren kan bestemme, at loven helt eller delvist ikke skal finde anvendelse på en bestemt tjeneste eller bestemte typer af tjenester.²⁷ Denne bestemmelse har i praksis været fortolket således, at ministeren også kan dispensere fra kontantreglen i § 56.²⁸ Det følger af forarbejderne til bestemmelsen i

²⁷ Dispensationsbeføjelsen er henlagt til Finanstilsynet, jf. Bekendtgørelse nr. 44 af 19. januar 2015.

²⁸ Jf. bl.a. Karnovs note til bestemmelsen i den tidligere Betalingsmiddelov om betalingsmodtagers pligt til at modtage kontant betaling (§10).

betalingstjenesteloven § 1, stk. 3,²⁹ at "bemyndigelsen til ministeren skal anvendes restriktivt, dvs. at der skal være tungtvejende grunde til at anvende bestemmelsen. Dette vil fx være tilfældet, hvor betalingsinstrumentet har en meget begrænset udbredelse, og hvor det vil forekomme urimeligt byrdefuldt at lade lovens regulering finde anvendelse. Som eksempel kan nævnes betalingsinstrumenter, der kun kan anvendes af en virksomheds medarbejdere i virksomhedens kantine".

Selv om erhvervs- og vækstministeren kan give dispensation til at afvige fra kontantpligten, vurderes en generel adgang for alle eller de fleste typer af butikker til at afvise kontanter, som udgangspunkt at skulle ske via en lovændring, idet en administrativ dispensationsadgang ikke kan anvendes til reelt at ophæve en lovregel.

Princippet om aftalefrihed

I dansk ret gælder et grundlæggende princip om aftalefrihed. Det betyder, at hvis der ikke var fastsat en lovmæssig forpligtelse til at tage imod kontanter, jf. betalingstjenesteloven § 56, ville parterne, fx ved traditionelle butikssalg, kunne aftale, at andre betalingsmåder skulle finde anvendelse. En sådan aftale ville som udgangspunkt kunne anses for indgået, fx ved at sælger i sit butiksvindue tydeligt anførte, at sælger ikke accepterer kontanter. Dette svarer til retstilstanden i Sverige, jf. boks 3.5.

²⁹ Folketingstidende 2008-2009, tillæg A, Bind V, side 3517.

Sverige:

Pengesedler og mønter udstedt af Riksbanken er lovligt betalingsmiddel i Sverige, jf. "riksbankslagen" kap. 5, § 1. I Sverige gælder, som i Danmark, et princip om aftalefrihed, men Sverige har ikke en regel svarende til den danske betalingstjenestelov § 56, dvs. en kontantregel, hvorefter en betalingsmodtager pålægges en pligt til at modtage kontanter. Parterne kan således aftale en anden betalingsmåde end kontanter, og bestemmelsen fastsætter derfor alene en ret til at betale med kontanter, hvis anden aftale ikke er indgået.

Norge:

Pengesedler og mønter udstedt af Norges Bank er lovligt betalingsmiddel i Norge, jf. "sentralbankloven" § 14. Lov om "finansavtaler og finansopdrag" § 38 (1) fastsætter, at en betaling kan ske ved overførsel af beløbet til modtagerens konto, medmindre andet er aftalt, eller modtageren har bedt om betaling i kontanter. I henhold til § 38 (2) kan modtageren give nærmere anvisning om betalingsmåden, forudsat at dette ikke medfører en betydelig merudgift eller anden ulempe for betaleren. Endelig fastsætter § 38 (3), at en forbruger altid har ret til at foretage betaling med kontanter hos betalingsmodtageren. Konkrete sager er blevet forelagt Justis- og beredskapsdepartementet med spørgsmål om fortolkning og rækkevidden af lovgivningen. Departementet har bl.a. i 2013 afgivet en udtalelse vedrørende fortolkningen af § 38, herunder hvor langt en forbrugers ret til at betale med kontanter rækker, når man er uden for situationen med "varesalg over disken".

Euroområdet:

Eurosedler og -mønters status som lovligt betalingsmiddel inden for euroområdet følger af Traktaten om den Europæiske Unions funktionsområde artikel 128 og Rådets forordning nr. 974/98.

Europa-Kommissionen udgav i 2010 en henstilling (2010/191/EU af 22. marts 2010) om omfanget og virkningerne af eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel. Henstillingen er ikke bindende, og begrebet "lovligt betalingsmiddel" fortolkes forskelligt blandt eurolandene.

Henstillingen indeholder en række anbefalinger, herunder:

1. Accept af eurosedler og -mønter som betalingsmiddel må være reglen i detailtransaktioner. En undtagelse herfra må kun være mulig, hvis den er begrundet i "*princippet om god tro*" (hvis fx detailhandleren ikke har byttepenge).
2. Store sedler må accepteres i detailtransaktioner, medmindre en afvisning er begrundet i "*princippet om god tro*" (hvis fx den pålydende værdi af pengesedlen ikke står i rimeligt forhold til prisen).
3. Der må ikke opkræves gebyr ved betaling med eurosedler og -mønter.

Kommissionens henstilling er baseret på de vigtigste konklusioner i en rapport udarbejdet af en arbejdsgruppe nedsat primo 2009 bestående af repræsentanter fra finansministerierne og centralbankerne i euroområdet og under ledelse af Kommissionen og ECB. Af rapporten fremgår, at forståelsen og rækkevidden af begrebet lovligt betalingsmiddel varierer inden for euroområdet. Et flertal af eurolandene gav udtryk for, at selve begrebet lovligt betalingsmiddel i forbrugerforhold indebærer, at en forretningsdrivende ikke kan afvise kontanter, medmindre der foreligger objektive og restriktive grunde. Fire lande (Tyskland, Finland, Holland og Irland) delte ikke denne opfattelse og tilsluttede sig ikke henstillingen. Ifølge disse lande refererer begrebet lovligt betalingsmiddel til opfyldelsen af en allerede indgået kontrakt, mens princippet om aftalefrihed i øvrigt vejer tungere end betydningen af begrebet lovligt betalingsmiddel.

Kilde: Riksbank.se, Regjeringen.no og *Report of the Euro Legal Tender Expert Group on the definition, scope and effects of legal tender of euro banknotes and coins*

3.3 REGLER, DER BEGRÆNSER ANVENDELSEN AF KONTANTER

Som beskrevet i afsnit 3.2 er danske sedler og mønter lovligt betalingsmiddel i Danmark med mindre, der foreligger en anden aftale eller specielle lovbestemmelser. Nedenfor beskrives tre specielle lovbestemmelser, der indskrænker retten til at anvende kontanter.

Lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask

Ifølge hvidvaskningsloven³⁰ § 2 må erhvervsdrivende³¹ ikke modtage kontantbetalinger på 50.000 kr. eller derover, hvad enten betalingen sker på én gang eller som flere betalinger, der ser ud til at være indbyrdes forbundet. Formålet med bestemmelsen er bekæmpelse af hvidvask.

Momsloven og opkrævningsloven – initiativ mod sort arbejde

Som led i bekæmpelse af sort arbejde indeholder dansk lovgivning bestemmelser om fælles hæftelse for betaling af moms for ydelser over en vis beløbsstørrelse, hvis betaling sker med kontanter. Det gælder for såvel momsregistrerede som private købere. Der er ikke tale om et egentligt forbud mod at anvende kontanter, men den solidariske hæftelse indeholdt i bestemmelserne sikrer et incitament til, at betaling sker elektronisk. Elektroniske betalinger efterlader et transaktionsspor fra både betalingsmodtager og betaler.

Momsloven³² indeholder i § 46, stk. 12 en bestemmelse, hvorefter en leverandør og en momsregistreret aftager af varer eller tjenesteydelser hæfter solidarisk (dvs. hver især hæfter fuldt ud) for betaling af moms, hvis leverancen er betalt med kontanter, medmindre betalingen samlet højst udgør 10.000 kr. inklusive afgift. Aftagerens hæftelse opstår kun, når leverandøren har undladt at angive momsen af de leverede varer og ydelser. Aftagervirksomheden kan frigøre sig for hæftelsesansvaret ved at betale elektronisk (fx med betalingskort, via netbank, posthus eller bank). Ligeledes er skattemæssigt fradrag for købet betinget af elektronisk betaling, jf. ligningsloven³³ § 8 Y.³⁴

Tilsvarende indeholder opkrævningsloven³⁵ § 10a en bestemmelse, hvorefter en privat aftager af ydelser eller af varer sammen med ydelser³⁶ fra en erhvervsdrivende, og som betaler den erhvervsdrivende med kontanter, hæfter solidarisk med den erhvervsdrivende for den skat og merværdiafgift, som den erhvervsdrivende har unddraget, forudsat at vederlaget overstiger 10.000 kr. inklusive afgift. Hæftelsen kan undgås, hvis betalingen sker digitalt. Hvis en borger ikke har mulighed for at betale digitalt, kan borgeren frigøre sig for hæftelsen ved indberetning af købet til SKAT.

Bestemmelserne er indsat ved lov nr. 590 af 18. juni 2012 som en del af Skatteministeriets initiativ mod sort arbejde.

Betaling af store beløb i mønter

Efter møntloven § 4, stk. 4 har ingen pligt til i én betaling at modtage mere end 25 mønter af hver enhed. Det vil sige maksimalt 25 stk. 50 ører, 25 stk. 1-kroner osv. Bestemmelsen er begrundet i, at betaling af store beløb i mønt kan virke generende og i nogle tilfælde kunne være udtryk for chikane.

³⁰ Lovbekendtgørelse nr. 1022 af 13. august 2013 (med senere ændringer).

³¹ Bortset fra visse virksomheder, herunder finansielle virksomheder, advokater, revisorer og ejendomsmæglere, som er omfattet af hvidvaskningsloven § 1 stk. 1.

³² Lovbekendtgørelse nr. 106 af 23. januar 2013 (med senere ændringer).

³³ Lovbekendtgørelse nr. 1081 af 7. september 2015 (med senere ændringer).

³⁴ I særlige tilfælde hvor en virksomhed ikke har mulighed for at betale elektronisk, fordi enten køber eller leverandør ikke har en indlånskonto i et pengeinstitut, der muliggør elektronisk betaling, kan køber frigøre sig for hæftelsen (og opnå fradrag) ved indberetning af købet til SKAT.

³⁵ Lovbekendtgørelse nr. 1180 af 30. september 2015 (med senere ændringer).

³⁶ Reglen for private omfatter ikke rene varekøb.

3.4 OFFENTLIGE TILTAG SOM MEDFØRER BEGRÆNSNING I BRUGEN AF KONTANTER I KONTAKTEN MED DET OFFENTLIGE

Muligheden for brug af kontanter som betalingsmiddel begrænses i dag i borgeres og virksomheders kontakt med det offentlige. Der eksisterer en række tiltag, som er indført som led i digitaliseringen og effektiviseringen af den offentlige administration. De omfatter pligt til at anvise en NemKonto, som anvendes til udbetalinger fra det offentlige samt krav om anvendelse af elektronisk afregning med det offentlige. Herudover har nogle kommuner opnået dispensation fra betalingstjenestelovens § 56. Tiltagenes lovmæssige grundlag beskrives kort nedenfor.

Frikommuner

Som en del af regeringens samarbejde med kommuner og regioner om afbureaukratisering, effektivisering og bedre styring i den kommunale og regionale sektor vedtog man frikommuneforsøget, jf. lov om frikommuner.³⁷ Disse frikommuner kunne efter ansøgning blive undtaget fra statslige regler eller få et ændret regelgrundlag, hvis de støder på lovgivningsmæssige barrierer.³⁸ Frikommuneordningen løb indtil udgangen af 2015, men der igangsættes en ny ordning i perioden fra 2016 til 2019, hvor nye kommuner kan ansøge.

I den afsluttede forsøgsperiode godkendte erhvervs- og vækstministeren et frikommuneforsøg, hvor Fredensborg kommunes kommunalbestyrelse kunne stille krav om, at borgere betaler med betalingsinstrumenter i borgerservice.³⁹ Det vil sige, kontanter ikke kunne anvendes til betaling, jf. Lov om frikommuner § 11c.^{40, 41} Hermed blev betalingstjenestelovens § 56 fraveget. Det anføres i lovbemærkningerne, at bestemmelsen kan medvirke til at spare administrative ressourcer i en frikommune samt medvirke til at sikre et tryggere arbejdsmiljø for medarbejdere i borgerservicecentreret, der ellers skal omgås kontanter, hvilket medfører en risiko for røveri.⁴²

Kontantløse kommunale institutioner

Flere kommuner indfører i visse af kommunens institutioner kontantløse kantiner, hvor betaling i stedet sker med specifikke kortløsninger, og hvor det ikke er muligt at betale med kontanter. Det kan fx være på kommunens skoler eller i borgerservice. Baggrunden er bl.a. effektivisering af administrationen samt det forhold, at nogle kommuner oplever, at kontanter ikke er så tilgængelige som tidligere. Eksempelvis har erhvervs- og vækstministeriet under den såkaldte udfordringsret⁴³ meddelt Skanderborg kommune dispensation fra betalingstjenesteloven § 56 for en specifik periode.

³⁷ Lovbekendtgørelse nr. 1027 af 20. august 2013 (med senere ændringer).

³⁸ Jf. Social og Indenrigsministeriets hjemmeside.

³⁹ Godkendelsen er betinget af, at frikommunen stiller alternative betalingsmuligheder til rådighed for borgere uden adgang til et betalingsinstrument, og at borgerne ikke påføres væsentlige meromkostninger.

⁴⁰ Bestemmelsen er indsat ved lov nr. 648 af 12. juni 2013.

⁴¹ Fredensborg kommune har fået godkendt en ansøgning om dette.

⁴² Jf. bemærkningerne til lovforslag L 188 I lov om ændring af lov om frikommune, fremsat 20. marts 2013.

⁴³ Fra december 2008 til udgangen af 2015 har kommuner og regioner haft mulighed for at benytte udfordringsretten til at søge om fritagelse fra eksisterende lovgivning til forsøg på de enkelte områder.

4 SAMFUNDSGRUPPER, HVOR KONTANTER UDFYLDER EN SÆRLIG ROLLE

4.1 INDLEDNING

Forbrugere har i dag et valg mellem en række forskellige betalingsløsninger. For de fleste forbrugere fylder kontanter væsentligt mindre end tidligere, men for nogle grupper i samfundet udfylder kontanter fortsat en særlig rolle. Det gælder især handicappede, ældre, socialt udsatte samt børn under 13 år. Årsagerne til, at disse grupper bruger kontanter i betalingsituationer er mange, og de varierer fra gruppe til gruppe. I dette kapitel gives for hver af de fire grupper et indblik i baggrunden for deres anvendelse af kontanter.

4.2 BORGERE MED HANDICAP⁴⁴

For flere grupper af borgere med handicap udgør betaling med andre betalingsformer end kontanter en praktisk udfordring. For andre er det ikke muligt at betale med andet end kontanter med de nuværende alternative løsninger. Det gør, at kontanter udfylder en særlig rolle for mange handicappede. Det skyldes, at kontanter er håndgribelige, hvilket gør, at de kan "læses" både ved syns- og følesans. Derudover er det lettere for borgere med handicap at få hjælp fra andre i en betalingsituation med kontanter, da de, modsat et betalingskort, ikke er personlige. Mange borgere med handicap oplever udfordringer ved at få fat i kontanter, da de grundet deres handicap er afhængige af eller føler sig mest trygge ved en bemandet betjening i en bank.

For synshandicappede udgør betaling med andet end kontanter en udfordring, idet den synshandicappede ikke selv kan sikre, at det er det rigtige beløb, der står i displayet, hvis dette kun præsenteres visuelt. Mange synshandicappede foretrækker derfor at betale med kontanter, da det for dem er den nemmeste mulighed for at holde styr på, hvor meget der betales. Kontanterne har desuden den fordel, at sedler og mønter har forskellig fysisk udtryk afhængig af deres værdi. Fx er der trykt "følemærker" på 100- og 200-kronesedlerne, hvilket giver bedre mulighed for at skelne sedlerne fra hinanden. Adgang til kontanter for synshandicappede på en sikker måde kan ske ved en bemandet kassebetjening i en bank samt ved kontantautomater med audioadgang. Nordea og Danske Bank har omkring 600 kontantautomater med audioadgang i Danmark.

En anden gruppe borgere med handicap, som bruger kontanter er borgere med kognitive funktionsnedsættelser. Deres handicap gør, at de har svært ved at genkende eller huske tal. Derfor kan kortbetalinger og kontanthævninger i kontantautomat eller butik være en udfordring, og mange foretrækker en bemandet betjening i en bank. Selv hvis de kan håndtere en pinkode, foretrækker mange alligevel kontanter, da kontanternes værdi er understøttet af deres visuelle og fysiske udtryk. Dette hjælper borgere, der har det svært med tal med at forstå, hvor mange penge de har, og hvad varer koster.

⁴⁴ Danmark har ved en folketingsbeslutning 28. maj 2009 ratificeret FN's konvention om rettigheder for personer med handicap. Konventionens formål er at sikre, at alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder gælder for personer med handicap på lige fod med andre borgere. Konventionen fastsætter krav til deltagerstaterne bl.a. med henblik på at sikre inklusion af handicappede i samfundslivet og tilgængelighed for handicappede i relation til samfundets faciliteter. Ved ratifikationen har Danmark påtaget sig en folkeretlig forpligtelse til at sikre, at lovgivningen og administrativ praksis indrettes i overensstemmelse med konventionen. Eksempelvis har understøttelse af tilgængelighed for personer med nedsat funktionsevne været centralt i udviklingen af NemID. Med NemID sikres det, at fx banker eller det offentlige kan verificere en borgers identitet. Der er således i samarbejde med bl.a. Dansk Blindesamfund etableret særlige løsninger til svagtseende, blinde og døvblinde, jf. Danmarks første rapport afgivet 24. august 2011 til FN's handicapkomité om foranstaltninger, der er truffet med henblik på at efterleve opfyldelsen af konventionen.

En tredje gruppe borgere med handicap, der foretrækker kontanter er kørestolsbrugere. For denne gruppe er kontanter en sikkerhed for, at de altid kan betale, idet de kan have en række praktiske udfordringer i relation til en betaling. Fx kan kortterminalen være placeret således, at de har svært ved at nå op og se skærmen. Det samme gælder kontantautomater.

Der findes nye løsninger der potentielt kan hjælpe i forhold til nogle af de hindringer, som de nævnte grupper har. Det kontaktløse dankort og betaling med mobiltelefon er eksempler herpå. Herudover kunne gruppens behov afhjælpes ved, at betalingsløsninger tilpasses borgere med fysiske eller kognitive funktionsnedsættelser. Det kunne fx være en løsning, hvor betalingsinformationen bliver præsenteret både visuelt og ved lyd, og betalingen godkendes ved biometrisk sikkerhedsgodkendelse, fx fingeraftryk. For borgere, der har brug for hjælp fra andre til at foretage køb, findes adgang til såkaldte ikke-personlige betalingskort. Fx tilbyder Danske Bank et ikke-personligt betalingskort, KontantKort, der rettes mod borgere over 18 år. Kortet har altid pinkoden 0000, og penge overført til kortet har samme status som kontanter – det vil sige, at hvis man mister kortet, er pengene tabt. Løsningen er også en alternativ betalingsløsning for borgere, der har svært ved at huske en pinkode.⁴⁵

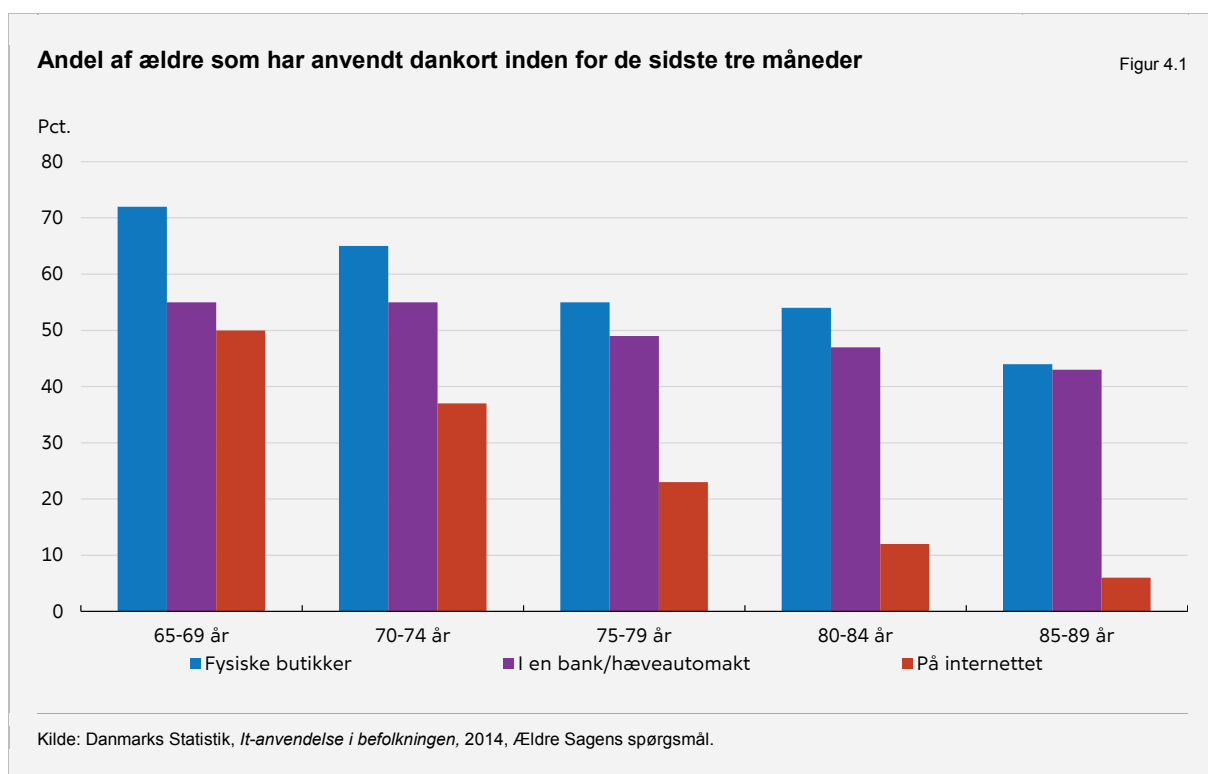
4.3 ÆLDRE BORGERE

En anden gruppe som i høj grad bruger kontanter er ældre borgere, dvs. personer over 65 år. Forholdet til kontanter i gruppen er aldersafhængigt, men der er en klar tendens til, at gruppen i højere grad foretrækker kontanter end resten af befolkningen. Brugen af kontanter skal formentlig ses i sammenhæng med, at kontanter for disse borgere er en kendt betalingsform, der giver tryghed og overblik. Elektroniske betalingsløsninger kan derimod forekomme vanskelige og uoverskuelige at bruge, dels fordi de er nye og mindre velkendte løsninger, og dels på grund af nogle ældres begrænsede it-kundskaber. Hertil kommer de ældre, der har udviklet forskellige grader af fysiske eller kognitive funktionsnedsættelser, fx demens, som dermed har en række af samme udfordringer ved betalinger, som handicappede med kognitive funktionsnedsættelser beskrevet i afsnit 4.2.

En undersøgelse foretaget af Danmarks Statistik i 2014 peger i retning af, at mange ældre sjældent anvender andre betalingsformer end kontanter. Konkret havde 177.000 borgere i alderen 65-89 år hverken brugt dankort eller netbank indenfor de seneste tre måneder. Det svarer til ca. 18 pct. af ældre mellem 65-89 år. Samme undersøgelse tegner endvidere et billede af, at brugen af kontanter er stigende med alderen. Mens 72 pct. af borgerne i alderen 65-69 år havde anvendt dankort som betalingsform de seneste tre måneder i fysiske butikker, gjaldt det kun for 44 pct. af de adspurgte i aldersgruppen 85-89 år, jf. figur 4.1. Det må formodes, at de resterende hovedsageligt betaler med kontanter – eller at de får hjælp fra pårørende.

For de ældre, der har brug for hjælp fra andre til at foretage køb, kan de før nævnte ikke-personlige betalingskort være en mulighed i stedet for kontanter.

⁴⁵ <http://www.danskebank.dk/da-dk/Privat/Kort/Typer-af-kort/KontantKort/Pages/kontantkort.aspx>.



4.4 SOCIALT UDSATTE BORGERE

Socialt udsatte borgere står ofte overfor en kombination af sociale problemer, herunder hjemløshed, prostitution, fattigdom, alkohol- og stofmisbrug samt psykiske lidelser.⁴⁶ De lever i samfundets yderkant, har sjældent en tilknytning til arbejdsmarkedet og har ofte skiftende eller usikre boforhold. Socialt udsatte har i vid udstrækning en kontantbaseret hverdag, hvor kontanternes anonymitet spiller en rolle. Brugen af kontanter skal endvidere ses i sammenhæng med, at socialt udsatte ofte har en aversion for autoriteter og det etablerede samfund, fx offentlige myndigheder og banker. Socialt udsatte kan endvidere drage nytte af, at kontanter er simple og håndgribelige, og dermed nemme at anvende til basal budgetstyring.

Den hyppigste indtægtskilde er kontanthjælp eller førtidspension, som udbetales til NemKonto. Mange er dog meget gældssatte og hæver deres penge, så snart de går ind på en konto for at undgå, at kreditorer gør krav på dem. Nogle socialt udsatte har slet ingen registreret indtægt og ernærer sig bl.a. ved flaskesamling, tiggeri eller ved salg af hjemløseavisen, HUS FORBI.

Socialt udsatte er lovsikret samme adgang til en konto med bl.a. betalingskort som den øvrige befolkning, jf. boks 4.1. Deres leveforhold betyder dog, at det kan være svært at opbevare genstande som computer, mobiltelefon, NemID mv., hvilket sammen med de ovennævnte årsager medvirker til, at gruppen sjældent anvender digitale hjælpemidler, herunder betalingskort.

⁴⁶ Ifølge Sundsstyrelsens seneste opgørelse (2009) har omkring 33.000 mennesker i Danmark et behandlingskrævende stofmisbrug. Der er ifølge SFI's seneste tælling (2015) 6.140 hjemløse i Danmark.

Folketinget vedtog 19. april 2016 forslag til lov om betalingskonti. Loven medfører bl.a., at alle forbrugere får adgang til en basal betalingskonto i en bank enten vederlagsfrit eller mod et rimeligt gebyr. En basal betalingskonto skal omfatte en række tjenesteydelser, herunder muligheden for at indsætte midler på betalingskontoen, hæve kontanter fra kontoen ved henvendelse i bankens forretningslokale eller i kontantautomater samt få tilknyttet et betalingskort og adgang til netbank.¹ Loven supplerer kravet om en basal indlånskonto, der allerede fremgår af bekendtgørelse om god skik for finansielle virksomheder.² Med forbehold for visse bestemmelser træder loven i kraft 1. juli 2016.

Lov om betalingskonti følger af et EU-direktiv. Europa-Parlamentet og Rådet vedtog 23. juli 2014 direktiv 2014/92/EU (PAD-direktiv) om bl.a. adgang til betalingskonti med basale funktioner. Direktivet (artikel 16-17), pålægger medlemsstaterne at sikre, at alle banker eller et tilstrækkeligt antal banker tilbyder forbrugerne betalingskonti med basale funktioner (en såkaldt PAD-konto). Til denne konto vil der i overensstemmelse med direktivet være tilknyttet flere funktioner end til den basale indlånskonto, fx netbank og betalingservice.

¹ Banken er dog kun forpligtet til at tilbyde disse tjenesteydelser, i det omfang de i forvejen udbydes til forbrugere med andre betalingskonti end en basal betalingskonto, jf. lovens § 9, stk. 2. Hvis fx en bank ikke tilbyder sine kunder adgang til kontanthævning i et forretningslokale (filialer), skal denne adgang heller ikke tilbydes en forbruger med en basal betalingskonto. Lov om betalingskonti indebærer derfor ikke en forpligtelse for banker til at håndtere kontanter.

² Af bekendtgørelse om god skik for finansielle virksomheder følger det allerede i dag, at en bank skal tilbyde alle privatkunder en basal indlånskonto, medmindre der foreligger en individuel og saglig begrundelse for at nægte forbrugeren en sådan konto.

4.5 BØRN OG UNGE UNDER 18 ÅR

Børn og unges tilbøjelighed til at anvende kontanter skal ses i sammenhæng med børns ofte simple forståelse for penge samt en begrænset adgang til andre betalingsformer. Herudover er kontanter nemme at håndtere for et barn, og forældre kan med kontanter sætte en effektiv "beløbsgrænse" for deres barns køb.

Der er ingen lovgivning inden for betalingsområdet med direkte sigte på børn og unge. I 2004 aftalte Finansrådet, Civilretsdirektoratet, Børnerådet, Forbrugerrådet og Forbrugerombudsmanden, at banker ikke bør udstede betalingskort til børn under 13 år. Det er således en udbredt praksis blandt banker, at de ikke udsteder betalingskort til børn under 13 år, mens børn og unge fra 13 til 17 år kan få udstedt betalingskort med saldokontrol. Saldokontrol sikrer, at de ikke kan bruge mere end, hvad der står på kontoen. Børn op til og med 12 år, der handler uden forældre, kan som oftest kun betale med kontanter i fysisk handel. Den omtalte vejledning er aktuelt ved at blive revideret.

Kontanter kan hjælpe børn og unge til at lære og forstå værdien af penge, da de er simple og håndgribelige. Børn og unge er i høj grad teknologiparate, og mange benytter dagligt smartphones, tablets mv. Det er en læringsproces for børn og unge at forstå og anvende elektroniske betalingsløsninger hensigtsmæssigt. Udover en forståelse for værdien af elektroniske penge kræver brug af fx betalingskort, at barnet lærer at huske koden, ikke videregiver den og forstår at skjule koden ved indtastning. Det er vigtigt, at unge lærer at anvende elektroniske betalingsløsninger under kontrollerede forhold (betalingskort med saldokontrol) og med mulig forælderådgivning, inden de bliver myndige.

Betaling med smartphone både i fysisk handel og på det digitale marked åbner en række muligheder for at betale uden brug af kontanter, men det stiller store krav til de unge. De skal være i stand til at forstå elektroniske penge samt have en forsvarlig adfærd i forhold til kontooplysninger og it-sikkerhed mere generelt.

Flere initiativer og innovationer sigter efter at undervise børn og unge om penge og forbrug. Et eksempel herpå er Pengeugen, der har til formål at højne børn og unges finansielle forståelse gennem undervisning i privatøkonomi og it-sikkerhed. Et andet eksempel er mobilapplikationen MyMonii, der kan hjælpe børn til en bedre forståelse for lommepege og privatøkonomi.

5 FORRETNINGERNES SYN PÅ KONTANTER

5.1 INDLEDNING

Dagligvarebutikker såsom supermarkeder, kiosker og nærbutikker har svært ved at forestille sig en fremtid, hvor kontanter ikke er et accepteret betalingsmiddel, da de som udgangspunkt henvender sig til alle borgere. Alligevel så de gerne, at lovgivningen var mere fleksibel. Den største fleksibilitet ville opnås ved en afskaffelse af kontantreglen. Det ville også øge fleksibiliteten, hvis dagligvareforretninger fik mulighed for at afvise kontanter i visse tidsrum eller på lokaliteter, hvor risikoen for røveri er størst, eller hvis forretninger, der henvender sig til et specifikt kundesegment, fik mulighed for at fravælge kontanter som betalingsløsning.

I dette kapitel redegøres for forretningernes syn på kontanter som betalingsmiddel, herunder deres syn på kontantreglen. Dette gøres på baggrund af en interviewrække, som er gennemført i foråret 2016, jf. afsnit 6.1. Derudover inddrages erfaringer fra tidligere rapporter fra Betalingsrådet, herunder konklusioner i Nationalbankens undersøgelse fra 2013 om forretningers syn på eksisterende og nye betalingsløsninger.

5.2 FORRETNINGERNES GENERELLE SYN PÅ KONTANTER SOM BETALINGSMIDDEL

Forretningernes generelle syn på betalinger er præget af, at de er interesseret i det størst mulige salg, hvorfor de tilbyder de betalingsløsninger, som deres kunder efterspørger, herunder betaling med kontanter. Derudover har forretningerne også et udbredt ønske om, at betalinger skal være hurtige, dvs. betalingstiden for kunden skal minimeres. Endelig er prisen for betalingsløsningen også en væsentlig faktor.

Fordele ved kontanter for forretningerne

I Nationalbankens undersøgelse fra 2013 blev to fordele ved kontanter fremhævet 1) at der ikke er et indløsningsgebyr som for kortbetalinger og 2) at en kontantbetaling giver sikkerhed for betalingen. Ved brug af fx dankort, inklusive pinkode og chip, er en forretning garanteret et beløb op til 4.000 kr.⁴⁷

De forretninger, som blev interviewet i 2016, fandt ingen fordele ved kontanter som betalingsmiddel. De nævnte, at den teknologiske udvikling har gjort, at ekspeditionstiden selv ved runde og små beløb ikke er hurtigere med kontanter end med betalingskort.

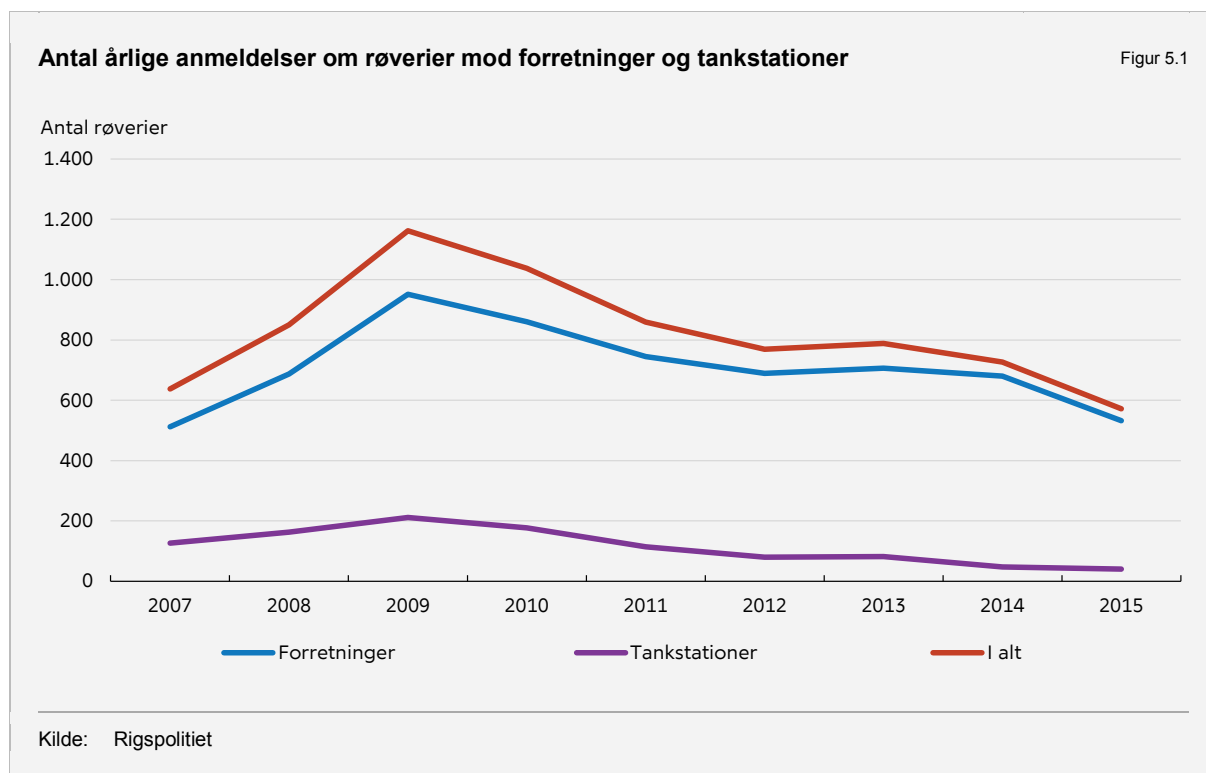
Ulemper ved kontanter for forretningerne

Risikoen for røveri blev af flere af de interviewede beskrevet som den største ulempe ved kontanter i forhold til elektroniske betalingsløsninger. Røverier har økonomiske og menneskelige omkostninger. Forretningerne har en risiko i forbindelse med det betjente salg, værdiopbevaringen og i forbindelse med aflevering af kontanterne til eksempelvis en døgnboks. For at imødegå risikoen har nogle forretninger investeret i teknologi. Det kan være lukkede kassesystemer, hvor de ansatte har begrænset kontakt med kontanter eller videoovervågning og tidslåse, hvor der er en begrænsning på, hvor stort

⁴⁷ Ved større køb bærer forretningen risikoen på den del af beløbet, der overstiger betalingsgarantien, og lider eventuelt et tab, hvis der ikke er dækning på forbrugers konto, og varen eller beløbet ikke efterfølgende kan inddrives.

et kontantbeløb der kan udbetales inden for et givet tidsrum. Endelig har nogle forretninger valgt at outsource deres kontanthåndtering, jf. boks 2.3 om kontanthåndteringselskaber i Danmark.

Siden 2009 har der været et fald i antallet af røverier mod forretninger og tankstationer, jf. figur 5.1. Forretningerne nævner selv investeringer i bedre sikkerhedsforanstaltninger som en væsentlig årsag til, at antallet af røverier er faldende. At fjerne adgangen til kontanter kan ikke fjerne risikoen for røveri fuldstændigt, bl.a. fordi røverne kan gå efter andre omsættelige varer, men det kan begrænse risikoen betydeligt. Forretningerne ser den største risiko for røveri på de tidspunkter af døgnet, hvor der er færrest kunder. Det vil typisk være, når det er mørkt. Data fra Crimestat viser, at i perioden fra 2011 og frem til april 2016 blev 71 pct. af røverierne mod detailhandelen begået i tidsrummet 18-06.⁴⁸



En forretning, som oplever en meget høj risiko for røveri på udsatte tidspunkter, kan vælge mellem at modtage kontanter eller begrænse sin åbningstid. Kontantreglen forpligter forretningerne til at modtage kontanter, men forretningerne er ikke forpligtet til at holde åbent.

Omkostningerne blev af nogle forretninger nævnt som den væsentligste ulempe ved kontanter. Forretningerne har lønudgifter til personale, der opgør kassebeholdningen i løbet af dagen og ved dagens afslutning, henter byttepenge og afleverer kontanterne i fx en døgnboks. Omkostningerne kan også være til et kontanthåndteringselskab samt indkøb af evt. sikkerhedsudstyr, som fx lukkede kassesystemer. Omkostningerne ved kontanter er behandlet nærmere i afsnit 2.7.

Enkelte forretninger nævnte, at en ulempe ved kontanter er, at der går længere tid, fra en kontantbetaling modtages, til den elektronisk er til rådighed for forretningen end ved en kortbetaling.⁴⁹ Kontant-

⁴⁸ Crimestat er detailhandelens database til opsamling af statistik om røverier, indbrud og butikstyverier.

⁴⁹ Omvendt vil man finde forretninger (typisk mindre forretningsdrivende), som har det synspunkt, at afregningen med kontanter er hurtig, da de straks har kontanterne til rådighed til at foretage næste betaling. Anvendes der kortbetaling, går der 1-2 hverdage før beløbet bliver overført til forretningens konto.

håndteringsselskaberne udbyder i dag løsninger, der kan forkorte tiden, fra forretninger modtager kontantbetaling, til den står på forretningens konto.

Tilgængelighed af kontanter og forretningerne

Forretningerne ser generelt øgede udfordringer med at komme af med kontanterne på grund af lukning af bankfilialer samt et højere antal kontantløse filialer. Forretningerne kan også aflevere kontanter i døgnbokse eller, hvis der er tale om mindre beløb, i recirkulationsautomater. Dette gælder kun, hvis forretningerne selv vælger at aflevere kontanterne og skaffe byttepenge, og ikke hvis forretningerne har købt disse tjenester via et kontanthåndteringsselskab. Blandt de interviewede var der generelt en accept og forståelse for udviklingen.

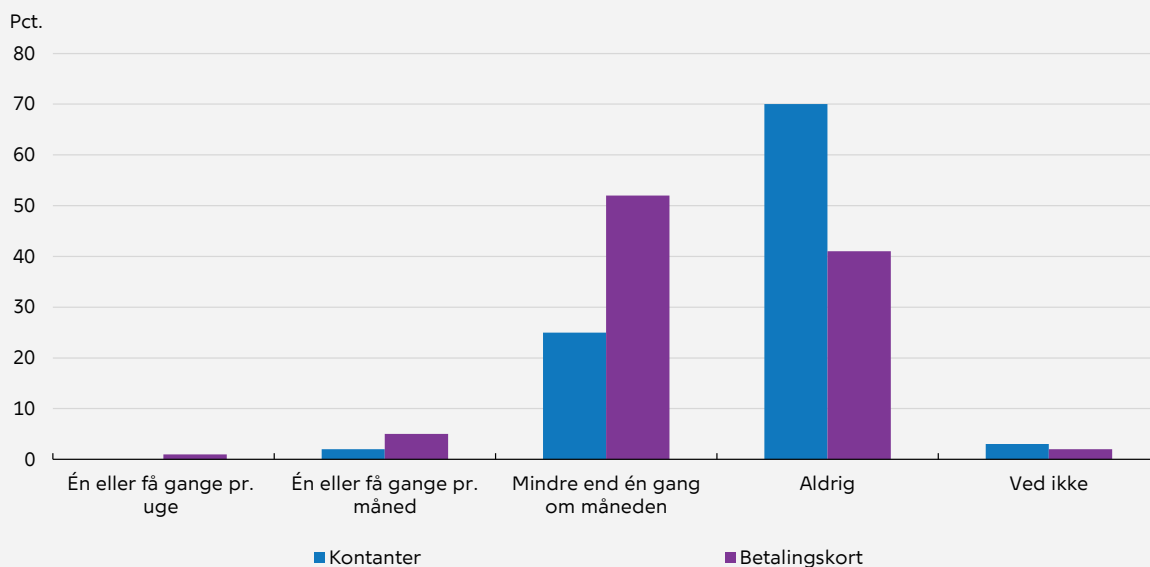
Forretningerne kan sikre tilgængelighed for forbrugerne ved at give mulighed for at hæve kontanter via en kortbetaling over betalingsbeløbet. Generelt er forretningerne positivt indstillede over for dette. Ved at kontanter bliver recirkuleret fra forretningerne, går der længere tid, før forretningerne selv skal aflevere kontanter, hvilket i sidste ende kan spare forretningen for omkostninger. Især forretningerne med lukkede kassesystemer er positivt indstillede over for at lade kunderne hæve kontanter via en kortbetaling over betalingsbeløbet, da det ikke har betydning for det kontantbeløb, de har til byttepenge til de efterfølgende kunder. Nogle forretninger ser mere positivt på at lade kunden hæve kontanter via en kortbetaling over betalingsbeløbet med dankort fremfor de internationale kort. Det skyldes, at forretningens pris for indløsning af internationale kort er afhængig af transaktionernes størrelse, hvilket ikke er tilfældet for transaktioner med dankortet.

Forretningernes syn på kontantreglen

Dagligvarebutikker såsom supermarkeder, kiosker og nærbutikker giver udtryk for, at de har svært ved at forestille sig en fremtid, hvor kontanter ikke er et accepteret betalingsmiddel – uafhængig af kontantreglens eksistens. I Sverige, hvor forretningerne ikke har pligt til at modtage kontanter, oplever forbrugerne generelt, at de kan betale med kontanter, jf. figur 5.2.

Undersøgelse i Sverige: Hvor ofte oplever du, at du ikke kan betale med henholdsvis kontanter og betalingskort?

Figur 5.2



Kilde: Sveriges Riksbank, spørgeundersøgelse 2014.

De danske dagligvareforretninger ønsker fleksibilitet til at tilrettelægge de enkelte forretningers udbud af betalingsløsninger mest hensigtsmæssigt ud fra risikoen for røveri. Hvis fx en butikskæde vurderer, at der på en konkret butikslokalitet er overvejende risiko for røveri i nattetimerne, vil man gerne kunne undgå betalinger med kontanter om natten. Repræsentanter for kioskforretningerne gav endvidere udtryk for, at der for dem kunne være enkelte tilfælde, hvor en kiosk lå i et så belastet område, at de gerne ville gøre disse kontantløse. Derudover har Telenor og de danske flyselskaber udtrykt interesse for at overgå til en kontantløs forretningsmodel, jf. boks 5.1 og 5.2.

Telenors syn på kontantreglen

Boks 5.1

Telenor har i dag 67 butikker med betjent salg i Danmark. Telenor ønsker en afskaffelse af kontantreglen, da de foretrækker at have kontantløse butikker som en del af deres digitale strategi. Bekymring for røveri og mulighed for internt svindel er en faktor, men først og fremmest ønsker Telenor at effektivisere butikkerne. I 2015 udgjorde kontantbetalingen 15 pct. af værdien af det betjente salg i Telenors butikker, hvilket er et fald på 10 procentpoint i forhold til 2013. En del af deres kontante salg skyldes småanskaffelser samt forudbetalte taletidskort, hvilket Telenor har indstillet salget af.

Dansk Luftfart repræsenterer de danske flyselskaber, herunder SAS. Dansk Luftfart ser kontantreglen som en betydelig gene for flyselskaberne. De lægger især vægt på, at for flyselskaberne er kontanter forbundet med mange administrative processer (håndtering, optælling, sikkerhed mv.) En del af disse processer skal udføres i forbindelse med hver eneste flyvetur. Derudover argumenterer de for, at kontantreglen er konkurrenceforvridende i forbindelse med indregistrering af fly. Et dansk indregistreret fly betragtes som dansk territorium, hvorfor dansk lovgivning også er gældende her, herunder kontantreglen. Et fly indregistreret i fx Sverige kan udelukkende operere med kortsalg. SAS er som følge af den danske regel nødsaget til at opretholde kontantsystemet i hele netværket, uanset registreringsland. Dansk Luftfart estimerer, at kortbetalinger i dag udgør ca. 85 pct. af betalingerne i kabinen for flyselskaberne. Dansk Luftfart vurderer, at den resterende kontantandel ikke er et udtryk for, at passageren ikke råder over andre betalingsmåder, men for langt de flestes vedkommende, at kunden har kontanter ved hånden, som svarer til betalingsbeløbet.

6 APPENDIKS

6.1 INTERVIEWS MED REPRÆSENTANTER FOR DETAILHANDLEN

For at få input fra forretningerne vedrørende deres syn på kontanter og den nuværende lovgivning er der gennemført en række interviews med forskellige repræsentanter for detailhandlen. Repræsentanterne dækker både større supermarkeder, købmænd, kiosker og forretninger som henvender sig til et forbrugersegment, hvor kontanter kun anvendes i begrænset omfang. Interviewene tog udgangspunkt i de samme spørgsmål, jf. boks 6.1.

Deltagere og spørgsmål fra interviewrækken

Boks 6.1

Deltagerne var repræsentanter fra:

- Circle K (tidligere Statoil) – repræsenterer 300 tankstationer i Danmark.
- Dansk Luftfart – repræsenterer bl.a. de danske lufthavne og SAS.
- COOP – repræsenterer mere end 1.200 butikker i Danmark, herunder Kvickly, SuperBrugsen, Dagli'Brugsen, Irma og Fakta.
- Dansk Supermarked – repræsenterer mere end 1.400 forretninger i Danmark, herunder Bilka, Netto og Salling.
- De Samvirkende Købmænd (DSK) – repræsenterer 1.250 købmænd i Danmark, herunder Rema 1000, Meny og SPAR.
- 7-eleven (Reitan Convenience Denmark) – repræsenterer 186 forretninger i Danmark herunder 77 DSB-kiosker.
- Telenor – repræsenterer 67 Telenor-butikker i Danmark.

Spørgsmål:

- a. Hvilken betalingsform foretrækker I ved betjent salg?
- b. Hvad er største fordel ved kontanter som betalingsmiddel?
- c. Hvad er største ulempe ved kontanter som betalingsmiddel?
- d. Hvad ville det betyde for jer, hvis I kunne sige nej til kontanter som betalingsmiddel?
- e. Hvor stor andel af jeres kunders betalinger er med kontanter?
- f. Er der sket en ændring i omfanget af kontantbetalinger de sidste tre år?