

Sveriges riksbank

2004-

Till
riksdagen

Riksbankens kontantförsörjningsansvar; förslag till vissa ändringar i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

1 Sammanfattning

Riksbanken föreslår att lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen) ändras så att Riksbanken får möjlighet att bedriva en effektivare kontantdistribution. Riksbanken skall enligt förslaget kunna samarbeta med andra aktörer i andra former än hittills skett för att uppfylla sitt distributionsansvar. Vidare skall banken tillåtas ge räntekostnadsersättning eller räntefri kredit till företag som avskiljer och lagrar sina kontanter enligt Riksbankens anvisningar.

2 Bakgrund

Fram till början av 1980-talet hade Riksbanken med något undantag kontor i varje län där banken bedrev operativ kontanthantering, såsom förvaring av kontanter, utlämning och mottagning av kontanter, valuterings och äkthetskontroll (med valuterings menas den kreditering som sker på riksbankskonto i samband med att Riksbanken tar emot inlämnade kontanter). Post och banker kunde vända sig till sitt lokala riksbankskontor för att hämta kontanter eller sätta in kontantöverskott på konto i Riksbanken. Under 1980-talet påbörjades en reducering av antalet riksbankskontor för att effektivisera verksamheten. Detta fortsatte även under 1990-talet. Riksbanken hade efter neddragningen 1993 elva egna kontor i landet. Privata aktörer erbjöds samtidigt att ta över verksamheten och driva depåer för Riksbankens räkning på de platser där kontor lades ned. Vid depåerna hölls delar av Riksbankens kontantlager och här utfördes också valuterings. Posten och Securitas drev fyra depåer vardera. Depåförvaltarna fick ingen ersättning från Riksbanken för driften av depåerna.

2.1 Bolagiseringen av den operativa kontanthanteringsverksamheten

Riksbanksfullmäktige beslutade år 1998 att dela dåvarande betalningsmedelsavdelningen i en myndighetsdel och en bolagsdel. Det främsta skälet för att bolagisera en del av verksamheten var att renodla Riksbankens roll som myndighet inom kontantförsörjningsområdet och att samtidigt effektivisera den operativa verksamheten. Riksbanken skulle koncentrera sig på sina huvuduppgifter, bl a att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Den praktiska funktionen att tillse att kontanter finns tillgängliga runt om i landet skulle bedrivas i privata företags regi. Det framhölls att stora samordningsvinster kunde göras om den operativa kontanthanteringsverksamheten kombinerades med annan näraliggande kommersiell verksamhet. I beslutet angavs vidare att verksamheten skulle kunna effektiviseras, bli mer flexibel och inriktad på affärsutveckling inom kontantmarknaden om den överfördes till ett bolag med tydligt lönsamhetsmål. De effektiviseringsvinster som bolagiseringen antogs medföra skulle leda till en minskning av både Riksbankens och den privata sektorns kostnader för kontanthantering.

Det nybildade bolaget Pengar i Sverige (PSAB) träffade ett uppdragsavtal med Riksbanken vari PSAB åtog sig att tillse att sedlar och mynt fanns tillgängliga för vidare distribution på ett antal orter i landet. Bolaget skulle dessutom hålla Riksbankens lager av sedlar och mynt, utföra valuterings samt kontrollera sedlars äkthet och kvalitet. Därtill tecknades ett tillsynsavtal som reglerade Riksbankens rätt att utöva tillsyn över PSAB. Förutom att bolaget skulle utföra uppgifter på Riksbankens uppdrag skulle en väsentlig del i bolagets verksamhet vara att utveckla den kommersiella verksamheten på kontantmarknaden. En av Riksbankens utgångspunkter vid bildandet av PSAB var att Riksbanken inte skulle kvarstå som ägare till bolaget utan att det skulle överlåtas till bankerna så snart som möjligt.

2.3 Den nya kontanthanteringsmodellen år 2003

Bland annat med anledning av kritiken som framförts från PSABs konkurrenter fattade Riksbankens direktion under våren 2002 ett beslut som ytterligare förstärkte inriktningen mot att renodla Riksbankens ansvar inom kontantförsörjningen. Beslutet innebar att Riksbankens operativa ansvar inom kontanthantering skulle begränsas till att tillhandahålla nya, svärförfalskade sedlar och mynt, hålla strategiska lager, makulera uttjänta sedlar samt svara för transporter från leverantör till strategiska och logistiska lager. Denna verksamhet skulle koncentreras till fyra orter (PSAB hade vid tidpunkten 13 kontor). Beslutet angav också att banksystemet skulle ges incitament att effektivisera kontanthantering. Huvudtanken bakom beslutet var att de största kostnaderna för kontanthantering inte fanns hos Riksbanken utan hos privata aktörer på marknaden. Därmed fanns också de största möjligheterna att effektivisera verksamheten hos marknaden aktörer. Riksbanken skulle främst bidra till en effektivisering av marknaden genom att tydligt avgränsa sin egen roll och genom att ge möjlighet för privata aktörer att erbjuda sina tjänster på marknaden i fri konkurrens.

Utjämning av enskilda bankkontors kortsiktiga över- och underskott av sedlar bedömdes vara en uppgift att hantera inom banksystemet snarare än en

kontantförsörjningsuppgift för Riksbanken. Genom en reducering av antalet kontor där valuteringskunderna kunde utföras samt förändring av avgiftsstrukturen för in- och utlämning av kontanter skulle marknaden få ansvar för en större del av distributionen än tidigare och därmed ges stimulans till återcirkulation av kontanter.

Riksbankens beslut våren 2002 innebar vidare att de affärsorienterade delarna av PSABs verksamhet skulle läggas i ett separat bolag för avyttring. Hösten 2002 påbörjades arbetet med att dela PSAB i två bolag. Till "Nya" Pengar i Sverige AB (PiS) fördes enbart den konkurrensutsatta verksamheten och inte något uppdrag från Riksbanken. Bolaget har fungerat som kontantdetaljist och har drivit verksamhet som andra privata uppräkningscentraler och värdetransportörer. Den verksamhet som bygger på Riksbankens uppdrag samlades i Riksbankens dotterbolag Svensk Kontantförsörjning AB (SKAB), som också är moderbolag till PiS. SKAB bedriver inte någon konkurrensutsatt verksamhet utan fungerar enbart som en grossist i förhållande till kontantdetaljisterna. SKAB finns för närvarande lokaliserat på fyra platser i landet och har ca 50 anställda.

Den nya modellen för kontanthantering i Sverige började gälla i februari 2003. Riksbanken svarar för att under säkra former tillhandahålla sedlar och mynt av tillfredsställande kvalitet. Kontanterna köps in och levereras av Riksbanken till SKABs kontor. SKAB ombesörjer på Riksbankens uppdrag utlämning och mottagning av kontanter för insättning och uttag på bankernas konton i Riksbanken, det vill säga valuterings-, liksom makulering och därmed sammanhängande äkthets- och kvalitetskontroll. SKAB förvarar även Riksbankens logistiska och strategiska lager av sedlar. Riksbanken övervakar att makuleringen och äkthetskontrollen sker på ett säkert och korrekt sätt.

Värdetransportörer och uppräkningscentraler, t ex Falck, PiS, Securitas och Svensk Kassaservice är kontantdetaljister i den nya modellen. Kontantdetaljister tar emot kontantöverskott från banker och handelsföretag, och reglerar om möjligt dessa överskott mot andra kunders underskott. Vid nettoöverskott hos kontantdetaljister transporteras sedlar och mynt till något av SKAB:s kontor för valuterings. Detta gäller även uttjänta sedlar som ska makuleras. SKAB tar enbart emot standardförpackade, kvalitetssorterade och äkthetskontrollerade sedlar samt myntpallar från kontantdetaljister. Kravet att sedlarna numera måste vara äkthetskontrollerade och kvalitetssorterade i särskilda standardförpackningar är en nyhet i förhållande till den ordning som gällde tidigare, då det räckte att kontanterna var uppräknade för att valuterings skulle få ske. Vid nettounderskott lämnar SKAB ut sedlar och mynt som är antingen nya eller använda, men fortfarande brukbara.

Den modell för kontanthantering som infördes i februari 2003 har lett till att kontantströmmarna till och från valuteringspunkterna reducerats kraftigt då värdetransportörer och uppräkningscentraler börjat återcirkulera kontanter i större omfattning än tidigare. Det var ett resultat som Riksbanken strävade efter genom den förändrade kontanthanteringen i syfte att förbättra effektiviteten i kontantmarknaden.

3 Riksbankens överväganden

3.1 Riksbankens strävanden att effektivisera kontantdistributionen

Riksbanken bedriver sin kontantförsörjningsverksamhet i samspel med andra aktörer, främst banker, uppräkningsföretag och värdetransportörer. En utgångspunkt i Riksbankens utvecklingsarbete inom området för kontantdistribution är att kostnadsfördelningen mellan centralbanken och de andra aktörerna skall ske på ett effektivitetsfrämjande sätt. Riksbanken bedömer att effektiviteten främjas av att den aktör som skall bära kostnaderna också skall kunna påverka dessa och att den som driver en verksamhet också är den som erhåller överskottet från verksamheten. Riksbanken bör som en konsekvens av detta resonemang ansvara endast för sådana kontanthanteringssuppgifter där tydliga effektivitetsvinster inte kan förväntas av att uppgifterna överläts på andra aktörer, eller där uppgifterna till sin natur är så starkt knutna till själva kontantutgivningen att de bör kvarbli i Riksbankens regi. Den verksamhet som Riksbanken från denna utgångspunkt skall ansvara för, bör även bekostas av banken om det inte finns uppenbara samhällsekonomiska effektivitetsvinster med att den bekostas av andra.

3.2 Riksbankslagens bestämmelser om Riksbankens kontantdistributionsverksamhet

Riksbankens ansvar för kontantdistributionen i landet regleras främst i 5 kap. 3 § riksbankslagen. Där anges att Riksbanken svarar för landets försörjning med sedlar och mynt. I riksbankslagens förarbeten konstaterades att Riksbankens uppgift att ansvara för försörjningen – såväl utgivning som distribution – av sedlar och mynt är en av de klassiska uppgifterna för en centralbank som också bör uttryckas i den nya lagen (SOU 1986:22 s. 108). Vidare konstaterades i regeringens proposition att Riksbanken använde sig av sedeldepåer som var inrymda i speciella postkontor och betjänades av personal från dessa kontor. Eftersom denna verksamhet på så sätt till sin natur var skild från riksbankens övriga verksamhet avseende sedel- och myntförsörjningen gavs den ett uttryck i lagen genom benämningen ”riksbanksdepåer”. (9 kap. 1 § riksbankslagen, prop. 1986/87:143 s. 75; bet. 91/92: FIU03).

3.3 Behovet av lagändringar

Effektiviteten i kontantdistributionsverksamheten har genom Riksbankens utvecklingsansträngningar successivt förbättrats sedan 1980-talets början. Stora delar av kontanthanteringens automatiserats och personalintensiteten i verksamheten har minskat. Eftersom Riksbanken inte längre skall bedriva kommersiell verksamhet i anslutning till det grundläggande distributionsuppdraget har det uppstått betydande överskottskapacitet vid flera av SKABs kontor för in- och utlämning av kontanter, vilket är ineffektivt och kan innebära säkerhetsrisker. Kontoren måste därför minska i antal. Samtidigt finns starka incitament hos de privata aktörerna att lämna in kontantöverskott till Riksbanken eftersom värdet av det inlämnade beloppet då inte ger upphov till en räntekostnad. Detta leder till att innehavarna av kontantöverskott i många fall transporterar kontanterna betydande sträckor för att uppnå den önskade ränteeffekten. Alla sådana transporter är inte

logistiskt motiverade. De är samhällsekonomiskt kostsamma och utgör dessutom stora säkerhetsrisker. För närvarande bär den privata sektorn fullt ut kostnaderna för dessa säkerhetsrisker. Riksbanken skall främja säkerheten och effektiviteten i betalningsväsendet och har därmed att beakta de problem som idag är förknippade med kontantdistributionen.

Riksbanken bedömer emellertid att nuvarande lagstiftning inte med tillräcklig klarhet ger utrymme för de ytterligare säkerhets- och effektivitetsfrämjande förändringar som nu kan anses önskvärda. Ett exempel på en sådan förändring är en modell med depåer med räntekostnadsersättning som Riksbanken för närvarande överväger. Liknande modeller tillämpas av flera andra centralbanker, bl. a i Danmark, Finland och Nya Zeeland och innebär att centralbanken på vissa villkor utger räntekostnadsersättning till de företag som avskiljer och lagrar kontanter enligt centralbankens anvisningar. Motivet till en sådan ordning kan kortfattat beskrivas på följande sätt: Genom att depåer finns tillgängliga på flera platser minskar de långa transporter av kontanter och därmed de kostnader och säkerhetsrisker som är förenade med dessa.

I stället för att transporteras till Riksbankens inlämningsplatser, avskiljs och lagras kontanterna i depåer som inrättats och förvaltas av privata aktörer. Värdet av de kontanter som sålunda tagits ur cirkulation enligt Riksbankens närmare anvisningar, men som alljämnt ägs av en privat deponent, läggs till grund för beräkningen av en räntekostnadsersättning som försätter deponenten i samma ekonomiska ställning som om kontanterna hade lämnats in i motsvarande riksbanksdepå. Genom att deponenterna får räntekostnadsersättning kommer depåer att inrättas av marknadsaktörerna där det är effektivast från kontantflödessynpunkt. Räntekostnadsersättningen skall också kunna ges i form av en räntefri kredit.

Eftersom depåerna sålunda drivs i privat regi är det depåoperatören och inte Riksbanken som ansvarar för förvaltningen av depåerna och för de därtill hörande säkerhetsarrangemangen. Riksbanken kommer inte heller att vara involverad i den avgiftssättning som föranleds av depåverksamheten. Mot bakgrund av det anförda föreslår Riksbanken att riksbankslagen tydliggörs för att på ett klart sätt ge utrymme åt en distributionsmodell som omfattar räntekostnadsersättning. I 5 kap. 3 § riksbankslagen bör därför ett nytt stycke införas som ger Riksbanken rätt att, i syfte att effektivisera kontantcirkulationen, utge ersättning eller räntefri kredit till företag som avskilt och lagrat sedlar och mynt enligt Riksbankens anvisningar. Avsikten är att endast deltagare i Riksbankens betalningssystem skall kunna komma i fråga för räntekostnadsersättning eller räntefri kredit. Det kan dock inte uteslutas att andra lösningar kan beskrivas i framtiden varför även andra företag kan inkluderas enligt förslaget.

En alternativ form för kontantdistribution som Riksbanken kan komma att överväga är ett samarbete med privata operatörer för drift av kontantdepåer. Kontantinnehållet i dessa depåer ägs – till skillnad från modellen med räntekostnadsersättning – av Riksbanken. Ett sådant arrangemang påminner i vissa avseenden om systemet med s.k. riksbanksdepåer som förekom på 1980- och 1990-talen med stöd av 9 kap. 1 § andra stycket riksbankslagen. För dessa depåer gällde emellertid att Riksbanken beslutade om villkor och avgifter för ut- och inlämning av kontanter; någon sedelvård förutsattes enligt motivuttalanden inte ske. Det var sålunda fråga om ett

uppdrag som Riksbanken gav depåoperatören. Riksbankens förslag i denna del innebär ett tydliggörande av att banken får ingå samarbetsavtal som i vissa hänseenden är vidare än det traditionella uppdragsavtalet där uppdragstagaren åtar sig att utföra vissa operativa uppgifter för uppdragsgivarens räkning och i dennes namn. Det är idag svårt att förutse vilka former för samverkan som kan komma att framstå som önskvärda i framtiden. Lagändringen bör därför ge möjlighet för Riksbanken att överväga de samverkansformer som vid varje tillfälle bedöms stå i bäst samklang med Riksbankens säkerhets- och effektivitetsmål på kontantförsörjningsområdet.

Ett exempel på ett samarbete som Riksbanken avser med sitt förslag är att Riksbanken uppdrar åt en privat utomstående operatör att förvalta delar av Riksbankens kontantlager, och att banken därutöver överlåter visst beslutsfattande som rör verksamheten, bl a vilka avgifter operatören kan ta ut från övriga aktörer. Den privata operatören skall inom ramen för ett sådant samarbete även kunna ges i uppdrag att, förutom valuterings och avgiftssättning, utföra andra förekommande uppgifter med anknytning till kontantdistribution, t. ex kan det inte uteslutas att det i framtiden kan finnas effektivt att sådant företag under Riksbankens övervakning utför sedeldestruktion och därmed sammanhängande äkthets- och kvalitetskontroll. Riksbanken kan självfallet inte med en sådan lösning avhända sig sitt ansvar för de i depån förvarade kontanterna eller för destruktion och äkthetskontroll. Ett samarbetsavtal som innebär att en privat operatör anförtros förvaltningen av Riksbankens sedellager förutsätter att Riksbanken ges långtgående möjligheter att vervaka, bedriva inspektioner och ställa krav på säkerheten i depåverksamheten.

Riksbanken föreslår därför i denna del att det i 5 kap. 3 § riksbankslagen uttryckligen anges att Riksbanken i sin kontantförsörjningsverksamhet får samarbeta med annan. Eftersom inrättandet av s.k. riksbanksdepåer i 9 kap. 1 § andra stycket riksbankslagen ryms under Riksbankens förslag till nytt andra stycke i 5 kap. 3 §, bör ordet riksbanksdepåer tas bort i det förra lagrummet.

4 Riksbankens förslag

Riksbanken föreslår att riksdagen antar Riksbankens förslag till ändring i riksbankslagen enligt bilaga.

Bilaga

Förslag till ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

Riksbanken har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank att 5 kap. 3 § och 9 kap. 1 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §

Riksbanken skall svara för landets försörjning med sedlar och mynt.

Riksbanken skall svara för landets försörjning med sedlar och mynt.

Verksamhet som avses i första stycket får Riksbanken bedriva i samarbete med annan.

I syfte att effektivisera kontantcirkulationen får Riksbanken utge ersättning eller ge räntefri kredit till företag som avskilt och lagrat sedlar och mynt enligt Riksbankens anvisningar.

9 kap.

1 §

Riksbanken bedriver verksamhet vid ett huvudkontor i Stockholm, där också fullmäktige och direktionen har sitt säte.

Riksbanken får dessutom bedriva verksamhet vid riksbankskontor och riksbanksdepåer till det antal och på de orter som Riksbanken bestämmer.

Riksbanken bedriver verksamhet vid ett huvudkontor i Stockholm, där också fullmäktige och direktionen har sitt säte.

Riksbanken får dessutom bedriva verksamhet vid riksbankskontor till det antal och på de orter som Riksbanken bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2004.

Sveriges riksbank

2004-

Till
riksdagen

Framställan om vissa ändringar i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

1 Sammanfattning

I framställningen föreslår Riksbanken ändringar i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen) av innebörd att spridning av sedlar och mynt som bearbetats eller förändrats förbjuds och att förfaranden i strid med förbudet skall kunna leda till utdömning av vite.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2005.

2 Bakgrund

2.1 Riksbankens uppdrag på kontantförsörjningsområdet

Riksbanken har enligt 9 kap. 14 § regeringsformen ensamrätt att ge ut sedlar och mynt. Riksbankens ansvar på betalningsmedelsområdet följer av bestämmelser i riksbankslagen som föreskriver att Riksbanken skall främja ett säkert och effektivt betalningsväsende (1 kap. 2 §) och att Riksbanken skall svara för landets försörjning med sedlar och mynt (5 kap. 3 §). Crane AB (tidigare Tumba Bruk AB) och Nordic Coin AB tillverkar idag sedlar och mynt på uppdrag av Riksbanken. Distribution och lagerhållning av kontanter som bokförs i Riksbankens balansräkning hanteras av det helägda bolaget Svensk Kontantförsörjning AB (SKAB).

Värdet av utestående sedlar och mynt i förhållandet till aktiviteten i ekonomin (BNP) har stadigt minskat under de senaste 50 åren. Under den senaste tioårsperioden har emellertid ett trendbrott skett i Sverige och i andra industriländer. Mängden kontanter i relation till BNP har stabiliserats och till och med ökat något. Vid utgången av år 2003 uppgick värdet av utestående sedlar och mynt till ca 109 miljarder kronor. Andelen kontantbetalningar av

den registrerade handeln har dock minskat från knappt 80 procent i början på 1990-talet till uppskattningsvis ca 50 procent idag. En allt större andel av betalningarna i handeln sker i stället med elektroniska betalningsmedel.

2.2 Förekomsten av s.k. reklammynt

Under våren 2004 har ett företag i reklambranschen spritt s.k. reklammynt till allmänheten. Dessa mynt är i grunden vanliga mynt som getts ut av Riksbanken såsom lagliga betalningsmedel, men som av reklamföretaget försetts med en tunn plastfilmsetikett. Etiketten har samma storlek som själva myntet och har anbringats så att den täcker myntets ursprungliga motiv. Etiketten innehåller ett reklambudskap från företagets uppdragsgivare – i förevarande fall ett flygbolag - och myntet blir därmed, när det sätts i cirkulation, en bärare av reklambudskapet. Av uppgifter i massmedia har framkommit att företaget i en enskild kampanj avsett att sprida 100.000 enkronor försedda med reklametiketter. Etiketten är i förevarande fall relativt enkel att avlägsna manuellt. Idag finns dock ingen maskinell utrustning som kan avlägsna etiketterna. Det kan antas att även tekniskt avancerade uppräkningsmaskiner som idag förekommer på marknaden saknar möjlighet att upptäcka och separera reklammynten från övriga mynt. Det är fortfarande oklart i vilken omfattning reklammynten kan orsaka skador i uppräkningsmaskiner och myntautomater.

2.3 Gällande lagstiftning m.m.

Nuvarande lagstiftning som rör sedlar och mynt – d.v.s. i huvudsak riksbankslagen – tar inte direkt sikte på förekomsten reklammynt som beskrivits ovan i avsnitt 2.3. I 5 kap. 4 § riksbankslagen föreskrivs att Riksbanken får lösa in mynt som skadats. Riksbanken har i ett tillkännagivande (Riksbankens tillkännagivande om tillämpade regler vid inlösen av skadade sedlar m.m.; RBFS 1993:5) angett hur banken tillämpar denna bestämmelse. I tillkännagivandets 4 § sägs att Riksbanken kan vägra att lösa in sedlar och mynt vars format eller utseende avsiktligt förändrats så att de avviker från vad som tillkännagivits. Riksbanken har med anledning av förekomsten av reklammynt och med hänvisning till 1993 års tillkännagivande uttalat att banken inte kommer att lösa in sådana mynt. Branschföreningar inom handeln har av det skälet rekommenderat sina medlemsföretag att inte acceptera reklammynt som betalning.

I avsnitt 4.2 beskrivs vissa angränsande rättsområden som har anknytning till reklammyntsförekomsten.

3 Utländska rättsordningar

Förekomsten att använda betalningsmedel som bärare av reklambudskap är inte ny. I flera europeiska rättsordningar förekommer lagstiftning på detta

område. I Frankrike infördes redan i början på 60-talet ett straffsanktionerat förbud mot att som reklambärare använda sedlar och mynt som är lagliga betalningsmedel. Brottet straffas med böter om högst 150 euro. I Belgien finns ett motsvarande förbud.

Den belgiska bestämmelsen är mer vidsträckt än den franska och täcker in även icke-kommersiella budskap. I Belgien straffas även förfaranden som innebär att användningen av sedeln eller myntet som lagligt betalningsmedel försvåras genom att det blivit förändrat genom överstrykning eller utsuddning eller annan sådan bearbetning. Brottet straffas med fängelse upp till tre månader och/eller böter om högst 5000 euro.

Även i Polen förekommer straffrättslig reglering som omfattar alla förändringar och bearbetningar av lagliga betalningsmedel.

4 Riksbankens överväganden

4.1 Bör Riksbankens sedlar och mynt få användas såsom bärare av annans budskap?

Trots den ökande användningen av elektroniska betalningsmedel såsom kontokort och betalningsgireringar via internet utgör användningen av sedlar och mynt alltjämt en central del av landets betalningsväsende. Den värdemässiga andelen av betalningsvolymerna domineras visserligen av de elektroniska betalningsmedlen, men sett till antalet betalningar har det visat sig att sedlar och mynt, trots den tekniska utvecklingen på området för betaltjänster, har bibehållit en högst betydande andel av konsumentbetalningarna. För många användare, t. ex pensionärer och ungdomar framstår inte alltid de nya elektroniska betaltjänsterna som gångbara alternativ. Delvis beror detta på att tjänsterna förutsätter tekniska anslutningar som kan vara både svårtillgängliga och kostbara. Många elektroniska betaltjänster kräver dessutom ofta att kunden godkänts i en kreditprövning eller liknande lämplighetsbedömning. Därutöver kan konstateras att sedlar och mynt hos vissa konsumentgrupper inger en större trygghet än de elektroniska betalningsformerna. För andra utgör integritetsaspekten det avgörande skälet att använda kontanter, eftersom det är betydligt svårare att spåra betalningar som sker med kontanter jämfört med elektroniska betalningsmedel.

Riksbanken har genom sin ensamrätt att ge ut sedlar och mynt ålagts att upprätthålla förtroendet för dessa betalningsmedel. Den fortsatt höga användningsfrekvensen av sedlar och mynt ställer stora krav på Riksbanken både som institution betraktad och på betalningsmedlens fysiska egenskaper.

För Riksbanken som institution gäller att banken i sin egenskap av centralbank har ett oeftergivligt krav att vidmakthålla ett gott anseende bland medborgarna. Detta följer inte enbart av uppdraget att ge ut sedlar och mynt, utan är en konsekvens även av de huvuduppgifter som ålagts Riksbanken, nämligen ansvaret för penningpolitiken och uppgiften att främja ett säkert

och effektivt betalningsväsende. Grunden för Riksbankens arbete i detta avseende är lagd genom de bestämmelser i regeringsformen och riksbankslagen som slår fast målen för Riksbankens verksamhet. En förutsättning för att Riksbanken skall kunna värna det förtroende hos allmänheten som uppgifterna kräver är att banken i förhållande till kommersiella och opinionsbildande aktörer uppfattas som en oberoende centralbank.

När det gäller betalningsmedlens fysiska egenskaper är det särskilt viktigt, både beträffande sedlar och mynt, att de är svåra att förfälska och lätta att äkthetskontrollera. Vidare måste de vara tillräckligt slitstarka för att kunna cirkulera utan att förlora egenskapen att vara lättidentifierbara. Därutöver skall de kunna lämpa sig för maskinell hantering i uppräkningsmaskiner och betalautomater. Slutligen måste de kunna produceras kostnadseffektivt.

Riksbanken bedömer att förekomsten av s.k. reklammynt – d.v.s. mynt utgivna av Riksbanken men som av annan försetts med en reklametikett – utgör ett hot både mot betalningsmedlet i teknisk mening och mot Riksbankens anseende i stort. För att sedlar och mynt skall kunna fullgöra sin funktion som lagligt betalningsmedel är det – enligt vad som anmärkts ovan – nödvändigt att de är lätta att känna igen. Det får inte råda något tvivel om att en sedel eller ett mynt som har getts ut av Riksbanken verkligen är äkta. Skulle sådana tvivel uppstå finns en påtaglig risk att kontantanvändningen kommer att minska trots att kontanter i vissa avseenden är den effektivaste betalningsformen. Ett annat hot som reklammynten innebär mot betalningsmedlet som sådant är risken att reklammynten skadar uppräkningsmaskiner och betalningsautomater.

Den andra typen av hot som reklammynten innebär för Riksbanken är den risk som banken löper att förknippas med det budskap som reklammynten förmedlar. Enligt vad som påpekats ovan måste Riksbanken för att kunna fullgöra sina uppgifter på penningpolitikens och betalningsväsendets område uppfattas som en oberoende myndighet. De etiketter som idag förekommer på mynt förmedlar ett kommersiellt budskap. Det kanske dessutom kommer att finnas intresse av att märka inte bara mynt utan även sedlar med motsvarande budskap. Oavsett vilken typ av kommersiellt meddelande som förekommer och oberoende om etiketterna åsätts mynt eller sedlar finns det en överhängande risk att Riksbanken framstår som meddelandets avsändare eller förknippas med avsändaren. Allmänheten kan exempelvis få uppfattningen att Riksbanken står bakom eller stödjer ett reklambudskap.

Om möjligt än mer skadligt för förtroendet för Riksbanken skulle det kunna vara om mynt eller sedlar också används för opinionsbildande budskap. Riksbanken anser därför sammantaget att företeelsen med sedlar och mynt som bärare av meddelanden bör förhindras.

4.2 Kan nuvarande lagstiftning hindra förekomsten av reklammynt?

Med utgångspunkt i de överväganden som gjorts angående behovet att motverka förekomsten av reklammynt och liknande har Riksbanken undersökt de möjligheter som nuvarande lagstiftning erbjuder. Den svenska rättsordningen innehåller flera lagområden som har till syfte att skydda intressen som liknar Riksbankens i förevarande fall. I det följande görs en genomgång av de rättighetsskydd som skulle kunna aktualiseras för att komma till rätta med förekomsten av märkta sedlar och mynt.

4.2.1 Upphovsrätt

Upphovsrättslagstiftningens främsta syfte är skapa rättigheter till förmån för upphovsmän till litterära och konstnärliga verk. Avsikten med regleringen är att uppmuntra tillkomsten av sådana verk och att förhindra spridning av verken utan upphovsmannens godkännande, vilket möjliggör för upphovsmannen bl. a. att tillförsäkra sig ekonomisk ersättning för sitt skapande. Upphovsrätten består av en ekonomisk och en ideell del. Den ekonomiska delen ger upphovsmannen eller den till vilken de ekonomiska rättigheterna har överlåtits rätt att kräva ersättning för verkets efterbildning. Den ideella delen ger upphovsmannen rättigheter som är relaterade till upphovsmannens konstnärliga integritet, bl. a. rätten att förhindra att verket ändras i vissa fall.

De sedlar och mynt som Riksbanken ger ut innehåller upphovsrättsligt skyddade alster. Konstnärerna har överlåtit den ekonomiska delen av upphovsrätten till Riksbanken. Den ideella delen är inte överlåtbar.

Riksbanken konstaterar att reklammyntsföreteelsen inte innebär att någon efterbildning har skett som innebär en kränkning av upphovsrätten. Reklametiketterna anbringas på redan utgivna exemplar av det konstnärliga verket. Frågan gäller i stället om själva anbringandet av etiketten innebär en sådan förändring av verket att ett intrång kan anses ha skett i upphovsmannens rätt att motsätta sig en förändring av verket. Enligt den svenska lagstiftningen på området kan upphovsmannen inte hindra förändringar av konstnärliga verk som samtidigt är bruksföremål. Det kan med visst fog påstås att sedlar och mynt är bruksföremål. Denna del av upphovsrätten disponeras dessutom inte av Riksbanken utan av upphovsmannen. Upphovsrättslagen erbjuder därmed inte något skydd för Riksbankens intressen att motverka förekomsten av reklammynt.

4.2.2 Varumärkesrätt

Genom varumärkesrätten skyddas näringsidkare från att annan utnyttjar kännetecknen som är förväxlingsbara med de som näringsidkaren använder i sin verksamhet. Näringsidkaren erhåller varumärkesskydd antingen genom registrering eller inarbetning. För kännetecknen som är särskilt väl inarbetade

erhåller rättighetsinnehavaren skydd även om det inte finns någon förväxlingsrisk.

De kännetecken som återfinns på svenska sedlar och mynt kan rimligen betraktas som varumärken även om de inte är registrerade som sådana. Deras användning är så pass utbredd att de måste anses väl inarbetade. I förevarande fall används inte bara varumärket utan även den produkt som varumärket avser – själva myntet – som bärare av någon annans reklambudskap. Det blir därmed osäkert om varumärkeslagens rättighetskydd kan tillämpas i förhållande till budskapets avsändare. Det kan också ifrågasättas om Riksbanken, som erhållit ensamrätt till utgivning av sedlar och mynt enligt författning, kan anses tillhandahålla betalningsmedlen sedlar och mynt i näringsverksamhet, enligt vad som krävs i varumärkeslagen för att kännetecknet skall skyddas.

4.2.3 Lag (1970:498) om skydd för vapen och vissa andra officiella beteckningar

Det skydd som privata företag uppnår genom varumärkeslagens reglering har getts en motsvarighet i myndighetsfären genom lagen (1970:498) om skydd för vapen och vissa andra officiella beteckningar. Enligt den lagen får statsvapen, statsflagga eller annat statsblem eller statlig kontroll- eller garantibeteckning inte utan vederbörligt tillstånd användas i varumärke eller annat kännetecken för varor eller tjänster. Detsamma gäller annan beteckning, som hänsyftar på svenska staten och därigenom ger kännetecknet en officiell karaktär. Statsvapen får inte heller på annat sätt än som kännetecken användas i näringsverksamhet utan vederbörligt tillstånd. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot förbuden döms till böter.

Lagen torde främst vara aktuell i de fall reklam fästs på mynt med lilla statsvapnet som motiv. Möjligtvis kan vissa andra motiv på de svenska mynten anses omfattas av begreppet "annan beteckning som hänsyftar på svenska staten" (t.ex. den kungliga kronan eller ett krönt kungligt namnchiffer) och lagen eventuellt vara tillämplig även i dessa fall. Av lagens första förbud följer att det är förbjudet att, utan tillstånd, använda statsvapen m.m. i varumärke eller annat kännetecken för varor eller tjänster. Förbudet kan således endast aktualiseras om reklam som fästs på ett mynt innehåller varumärke eller annat kännetecken. Även om detta kriterium är uppfyllt torde det kunna ifrågasättas om åtgärden att fästa reklam på mynt innebär att statsvapnet m.m. används i ett varumärke eller kännetecken. Det torde i de flesta fall framgå att statsvapnet ingår i myntets motiv och inte i reklamens motiv. Lagens andra förbud, mot användning av statsvapen i näringsverksamhet på annat sätt än som kännetecken, är möjligtvis mer tillämpligt. Det ska framhållas att förbudet endast kan omfatta mynt med statsvapen som motiv. För att förbudet ska vara tillämpligt måste det visas att statsvapnet används genom åtgärden att anbringa reklam på myntet. Det är möjligt att den som fäster, eller uppdrar åt någon annan att fästa, reklam på ett mynt där statsvapnet återges, därmed kan anses använda statsvapnet. Det ska dock noteras att enligt lagens förarbeten avsågs med bestämmelsen att reglera fall då statsvapnet avbildades utan

tillstånd och för andra ändamål än att utgöra del av kännetecknen (t.ex. som dekoration, såsom motiv på kommersiella julkort). Det kan inte med säkerhet hävdas att förbudet även omfattar viss användning av föremål på vilka statsvapen, helt lagligt, redan finns avbildade.

4.2.4 Marknadsföringslagen

Marknadsföringslagen är uppbyggd kring en generalklausul som säger att marknadsföring skall stämma överens med god marknadsföringssed och även i övrigt vara tillbörlig mot konsumenterna och näringsidkare. Dessutom finns numera en s.k. förbudskatalog, med vissa särskilt angivna förfaranden som är otillåtna och som kan föranleda kraftig sanktion vid första överträdelsen (till skillnad mot brott mot generalklausulen som normalt sätt "endast" leder till ett förbud vid vite att fortsätta).

En företeelse som på senare år ofta har förekommit i marknadsdomstolens praxis är s.k. renommésnyltning. Att med olika medel skapa en association till ett främmande företag eller produkt är otillåten enligt generalklausulen om det sker utan samtycke och det antingen kan befaras att konsumenterna vilseleds eller om förfarandet av andra skäl framstår som otillbörligt.

I reklammynts-fallet är det uppenbart att idén bygger på att reklambäraren skall vara ett mynt och att företaget anser att det viktigt att åstadkomma en association till mynten och/eller Riksbanken. Det är svårt att veta om syftet är att konsumenterna skall förledas tro att verksamheten är sanktionerad eller godkänd av Riksbanken eller om det är det förhållandet att mynt anses vara bärare av vissa värden såsom tillförlitlighet, trygghet och styrka som gör att företaget använder mynt som reklambärare. Enligt vad företaget själv uppger på sin webbplats är det myntets spridningspotential som är det väsentliga för reklamidén. Det går därför inte att med säkerhet påstå att det rör sig om en renommésnyltning i traditionell bemärkelse.

4.2.5 Lag om användandet av annans namn eller bild i reklam

Syftet med lagen (1978: 800) om namn och bild i reklam är att skydda enskilda individers personliga integritet mot att deras namn eller bild används i reklamsammanhang. Enligt 1 § lagen om namn och bild i reklam gäller att näringsidkare vid marknadsföring av vara, tjänst eller annan nyttighet inte får använda framställning i vilken annans namn eller bild utnyttjas utan dennes samtycke. I 2 § lagen stadgas straff - böter - för den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet bryter mot bestämmelsen.

Det skulle kunna hävdas att lagen om namn och bild i reklam är tillämplig när ett reklambudskap anbringats på ett mynt där kungen finns avbildad. Förutom det förhållandet att kungen eller annan nu levande person inte är avbildad på alla mynt eller sedlar har lagen den svagheten att den endast täcker näringsidkares reklamåtgärder. Icke-kommersiella budskap omfattas

således inte av lagens tillämpningsområde. Dessutom kräver lagen för sin tillämpning i den straffrättsliga delen att den avbildade personen anger brottet till åtal, om det inte är påkallat från allmän synpunkt.

4.2.6 Riksbankslagen

Enligt vad som angetts i avsnitt 2.4 saknas i riksbankslagen särskilda bestämmelser som skulle kunna vara tillämpliga för att förhindra förekomsten av reklammynt. Riksbanken har visserligen laglig möjlighet att vägra inlösen av sådana sedlar och mynt, vilket i sin tur medför att även detaljhandelsföretag kommer att upphöra att ta emot dessa betalningsmedel. Det är dock oklart hur Riksbankens och detaljhandelsföretagens förhållningssätt i denna del kommer att påverka omfattningen av cirkulerande reklammynt.

4.2.7 Sammanfattande bedömning

Riksbanken bedömer sammanfattningsvis att nuvarande lagstiftning inte på ett tillräckligt effektivt sätt förhindrar att sedlar och mynt utgivna av Riksbanken används som bärare av andras meddelanden. Utgivningen av sedlar och mynt är till sin art och sitt syfte en så speciell verksamhet att särskilda rättsregler måste skapas för att såväl Riksbanken som betalningsmedlen skall erhålla ett erforderligt skydd.

4.3 Utformningen av den nya lagstiftningen

4.3.1 Vad skall regleras ?

En tänkbar alternativ lösning för att lagstiftningsvägen hindra utbredningen av märkta sedlar och mynt är att i lag förbjuda själva märkningen, oavsett om meddelandet är kommersiellt eller inte. Eftersom det många gånger kan vara svårt att avgöra om en märkning verkligen är ett meddelande bör förbudet träffa alla former av förändringar och bearbetningar av sedeln eller myntet. Det finns ett starkt skyddsintresse oavsett om en förändring eller bearbetning innehåller ett meddelande eller inte. Ett förändringsförbud blir dock alltför långtgående eftersom sedlar och mynt utgivna av Riksbanken betraktas som den rättmätige innehavarens egendom, inte Riksbankens. Att i lag reglera vad innehavaren får och inte får göra med sin egendom kan därför betraktas som mer ingripande i den personliga integriteten än vad som är nödvändigt för att uppnå det rättspolitiska målet. Det är således inte förändringen av betalningsmedlen genom anbringandet av ett meddelande eller på annat sätt som är det väsentliga. Det är först när den förändrade sedeln eller myntet sätts i cirkulation som skadeverkningarna uppstår. Det är alltså själva spridningen av de förändrade mynten och sedlarna som kan medföra de anseenderisker som utvecklats i avsnitt 4.1. Riksbanken föreslår därför att det i riksbankslagen

tas in en föreskrift av innebörd att sedlar och mynt som förändrats eller bearbetats inte får spridas.

Med förändring eller bearbetning menas alla former av ändringar av betalningsmedlets fysiska egenskaper i förhållande till dess ursprungliga utseende, oavsett om det går att utläsa något meddelande ur förändringen och oavsett om förändringen är permanent eller om myntet eller sedeln utan svårigheter kan återställas i originalskick. Med spridning avses ett i någon form uppsåtligt förfarande som är ägnat att föra fler än enstaka sedlar eller mynt vidare i samhället. Den föreslagna föreskriften avser således inte att träffa den som betalar med en ihoptejpad sedel eller med en sedel som vid något tillfälle försetts med en obetydlig minnesanteckning.

En fråga som bör beaktas i detta sammanhang är huruvida ett spridningsförbud enligt Riksbankens förslag är förenligt med regeringsformens bestämmelser om yttrandefrihet. Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att i tal, bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Begränsningar av yttrandefriheten kan meddelas i lag i vissa fall som närmare anges i regeringsformen.

Det av Riksbanken föreslagna spridningsförbudet skulle onekligen kunna uppfattas som en inskränkning i yttrandefriheten. I 2 kap. 13 § anges dock att begränsning av yttrandefriheten inte föreligger beträffande föreskrifter som utan avseende på yttrandes innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller mottaga yttranden. Riksbankens förslag innebär inte någon begränsning som tar sikte på yttrandes innehåll, utan avser just sättet att sprida yttrandet, nämligen genom spridning av förändrade eller bearbetade sedlar och mynt utgivna av Riksbanken. Riksbankens förslag måste därmed anses förenligt med regeringsformens bestämmelser om yttrandefrihet.

4.3.2 Hur skall den nya bestämmelsen sanktioneras?

Genom den föreslagna lagändringen förbjuds spridning av förändrade och bearbetade mynt. För att förbudet skall kunna verka effektivt bör det förenas med någon form av sanktion. Ett tänkbart alternativ är att kriminalisera det otillåtna förfarandet. Det kan dock ifrågasättas om en straffrättslig reglering är den mest effektiva. En misstänkt överträdelse måste i så fall bli föremål för en polisutredning. Det kan inte uteslutas att en sådan utredning kan ta förhållandevis lång tid, i synnerhet som ett brott mot spridningsförbudet sannolikt inte kommer att tillerkännas särskild hög prioritet. Fördelen med en straffrättslig reglering är att ett brott mot spridningsförbudet leder till en sanktion, till skillnad från vad som är fallet med den alternativa sanktion som Riksbanken överväger, vitesföreläggandet.

Vitesinstitutet regleras, förutom i den lagstiftning som föreskriver själva vitet, i lagen (1985:206) om viten (viteslagen). Av viteslagen följer att ett vite skall föreläggas en eller flera namngivna fysiska eller juridiska personer. Om

föreläggandet inte följs har den myndighet som utfärdat vitet möjlighet att ansöka hos länsrätten att vitet skall dömas ut.

Ett system med vitesanktion innebär att en otillåten spridning inte leder till några rättsliga konsekvenser om den som mottar vitesföreläggandet upphör med den olovliga verksamheten. Fördelarna med ett sådant förfarande är dock flera. Riksbanken kan genom ett vitesförfarande själv ansvara för den utredning som krävs innan ett föreläggande utfärdas. Polis- och åklagarväsende behöver därmed inte belastas och utredningsarbetet kan bedrivas förhållandevis snabbt. Ett vitesföreläggandes addressatkrets kan göras större än den personkrets som skulle kunna aktualiseras vid ett straffrättsligt förfarande; särskilt gäller detta om brottet begås genom en juridisk person. Vitessanktionen är väl etablerad såväl inom den finansiella näringsrätten som inom marknadsföringsområdet, se t. ex 7 kap. 23 § bankrörelselagen (1987:617), 15 kap. 20 § i den föreslagna lagen om bank- och finansieringsrörelse och 19 § marknadsföringslagen (1995:450). Vidare kan det förväntas att det i första hand är kommersiella företag som skulle komma att bryta mot bestämmelsen, och då närmast på grund av okunnighet om dess innehåll.

Riksbanken bedömer att övervägande skäl talar för att det föreslagna spridningsförbudet sanktioneras med vite i linje med vad som redan idag föreskrivs i riksbankslagen beträffande vissa företags underlåtenhet att förse Riksbanken med uppgifter (6 kap. 9 § riksbankslagen). Det framstår vidare som mest ändamålsenligt att Riksbanken i egenskap av utgivare av sedlar och mynt åläggs ansvaret att utreda misstänkta fall av överträdelser.

Vitesföreläggandet skall i första hand kunna riktas mot den som verkställer själva spridningen. Det kan röra sig om en juridisk person som mottagit instruktioner att utföra spridningen för annans räkning. En reklambyrå kan t. ex. på uppdrag av en kund ha åtagit sig att sätta reklammynt i cirkulation på ett eller annat sätt. Vitesföreläggandet skall därmed kunna riktas både mot reklamföretaget och mot de fysiska personer som de facto verkställer spridningen. Innebär den olovliga spridningen att ett meddelande förmedlas genom användande av förändrade sedlar eller mynt skall vitesföreläggandet kunna riktas mot meddelandets avsändare, t. ex ett kommersiellt företag eller ett politiskt parti. Föreläggandet får också meddelas avsändarföretagets företrädare om det bedöms effektivt för att förhindra spridningen. Efter förebild i marknadsföringslagen (1995:450) föreslår Riksbanken sammanfattningsvis att ett vitesföreläggande skall kunna riktas mot var och en som väsentligt har bidragit till spridningen. Vitesföreläggande är däremot inte tänkt att användas mot de kontanthanterande företag som kan komma att ta emot förändrade eller bearbetade kontanter i sin dagliga verksamhet, och som ovetande om detta vidare distribuerar sådana kontanter. Medverkan till spridningen måste sålunda ha skett med uppsåt för att vitesföreläggande skall komma i fråga.

5 Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenser som förslaget innebär inskränker sig sannolikt till de ökade kostnader som Riksbanken kan komma att vidkännas i samband med utredning av misstänkta fall av olovlig spridning av reklammynt. De europeiska erfarenheter som Riksbanken inhämtat tyder på att när en preventiv lagstiftning väl finns på plats försvinner företeelsen med reklammynt. Riksbanken bedömer därför att det utredningsansvar som förslaget innebär för Riksbanken kommer att kräva endast marginella insatser av bankens organisation.

6 Förslag till ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

Riksbankens förslag till lagtext framgår av bilaga.

7 Förslag till riksdagsbeslut

Riksbanken föreslår med hänvisning till det ovan anförda att riksdagen antar Riksbankens förslag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank enligt avsnitt 6 i denna promemoria.

Förslag till ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

Riksbanken har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank dels att det i 5 kap. skall införas en ny bestämmelse, 5 kap. 5 §, av följande lydelse, dels att 11 kap. 2 a § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Sedlar och mynt som förändrats eller bearbetats får inte spridas.

Lydelse enligt 2003/2004:FiU19

Föreslagen lydelse

11 kap.
2 a §

Riksbanken får meddela föreläggande eller förbud som behövs för att föreskrifter som meddelats enligt 1 kap. 2 § eller 6 kap. 9 § skall efterlevas. I beslut om föreläggande eller förbud får Riksbanken utsätta vite.

Riksbanken får meddela föreläggande eller förbud som behövs för att *bestämmelsen i 5 kap. 5 §, eller* föreskrifter som meddelats enligt 1 kap. 2 § eller 6 kap. 9 §, skall efterlevas. I beslut om föreläggande eller förbud får Riksbanken utsätta vite.

I fall som avses i 5 kap. 5 § får förbudet meddelas var och en som med uppsåt väsentligt har bidragit till spridningen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.