



NOTAT

11. december 2020
2020 - 573
morfel

Evaluering til brug for revision af kontantreglen

Sammenfatning

Erhvervsministeriet vurderer sammenfattende på baggrund af den gennemførte evaluering med input fra de relevante organisationer og aktører, at lempelsen af kontantreglen, der trådte i kraft pr. 1. januar 2018, har fungeret efter hensigten. Lempelsen har således overordnet skabt en balance mellem hensynet til de betalingsmodtagere, der er beliggende i områder, hvor der kan være forhøjet risiko for røveri forbundet med modtagelse af kontanter, og hensynet til borgernes adgang til at betale med kontanter.

Det er vurderingen, at kontantreglen er forbundet med omkostninger for betalingsmodtagerne. Det kan særligt, og i stigende grad, være forbundet med omkostninger for mindre forretninger i landområder at skulle håndtere kontanter. Omkostningerne for betalingsmodtagerne ved at håndtere kontanter skal imidlertid blandt andet holdes op imod nogle samfundsgruppers behov for at kunne betale med kontanter. Data viser, at brugen af kontanter er aftagende og må forventes at aftage yderligere i de kommende år.

Nogle organisationer og aktører har bidraget med overvejelser om fastholdelse eller lempelser af kontantreglen i forhold til de gældende regler på området. Evalueringen redegør for disse overvejelser.

Baggrund

Ifølge den såkaldte kontantregel (§ 81 i lov om betalinger) skal danske betalingsmodtagere tage imod kontanter i størstedelen af døgnet, jf. boks 1. Pr. 1. januar 2018 blev kontantreglen lempet, hvorefter betalingsmodtagere kun er forpligtede til at modtage kontanter i tidsrummet kl. 06-22. Betalingsmodtagere i særligt røveriudsatte områder kan afvise at modtage kontanter allerede fra kl. 20. Uanset denne lempelse er apoteker og tandlæger fortsat forpligtede til at modtage kontanter i hele åbningstiden.

Boks 1: § 81 i lov om betalinger (kontantreglen)

En betalingsmodtager er forpligtet til at modtage betaling med kontanter i tidsrummet fra kl. 06.00 til kl. 22.00, hvis denne modtager betalingsinstrumenter omfattet af denne lov, jf. dog § 5 i hvidvaskloven og stk. 2, 3 og 5.

Stk. 2. Stk. 1 finder ikke anvendelse ved fjernsalg eller ved betalingstransaktioner i ubemandede selvbetjeningsmiljøer.

Stk. 3. Betalingsmodtagere, som er beliggende i områder, hvor der kan være en forhøjet risiko for røveri forbundet med modtagelse af kontanter, er uanset stk. 1 alene forpligtet til at modtage kontanter fra kl. 06.00 til kl. 20.00. Erhvervsministeren fastsætter, i hvilke områder i Danmark der kan være en forhøjet risiko for røveri forbundet med modtagelse af kontanter. Erhvervsministeren offentliggør en meddelelse herom på Erhvervsministeriets hjemmeside.

Stk. 4. Betalingsmodtagere, der ønsker kun at modtage kontanter fra kl. 06.00 til kl. 20.00, jf. stk. 3, skal forinden underrette Finanstilsynet herom.

Stk. 5. Erhvervsministeren kan fastsætte regler om, at bestemte typer af betalingsmodtagere er forpligtet til altid at modtage betaling med kontanter uanset stk. 1-3.

Lempelsen af kontantreglen, der trådte i kraft pr. 1. januar 2018, blev behandlet af Folketinget i foråret 2017. Der blev ved den lejlighed indsat en revisionsbestemmelse i form af § 155 i lov om betalinger, således at erhvervsministeren i folketingsåret 2020-2021 er forpligtet til at fremsætte forslag om revision af kontantreglen (§ 81 i lov om betalinger).

Revisionen skal ifølge lovbemærkningerne ske med afsæt i "*bidrag fra interesseorganisationer og de omfattede virksomheder mv., der har berøring med ordningen*". Det var vurderingen, at der i folketingsåret 2020-2021 ville være "*tilstrækkelig erfaring og data til at vurdere, om ordningen om kontantfrie butikker¹virker efter hensigten, og om ordningen skaber den rette balance mellem hensynet til de betalingsmodtagere, der er beliggende i områder, hvor der kan være forhøjet risiko for røveri forbundet med modtagelse af kontanter, og hensynet til borgernes adgang til at betale med kontanter*" (se bilag).

Erhvervsministeriet har foretaget en evaluering på baggrund af input fra en række organisationer, der har berøring med kontantreglen. Konkret har Erhvervsministeriet været i dialog med Rådet for Socialt Udsatte, Danske Handicaporganisationer (DH), ÆldreSagen, Forbrugerrådet Tænk, Dansk Erhverv, Dansk Industri, De Samvirkende Købmænd (DSK), SMV Danmark, HORESTA, SikkerhedsBranchen, Finans Danmark, Danmarks Nationalbank (Nationalbanken) samt Forbrugerombudsmanden, der fører tilsyn med overholdelsen af kontantreglen. Derudover er BL – Danmarks Almene Boliger (BL) kommet med et skriftligt input.

¹ Ved kontantfrie butikker forstås, at man ikke modtager kontanter i tidsrummet kl. 22-06.

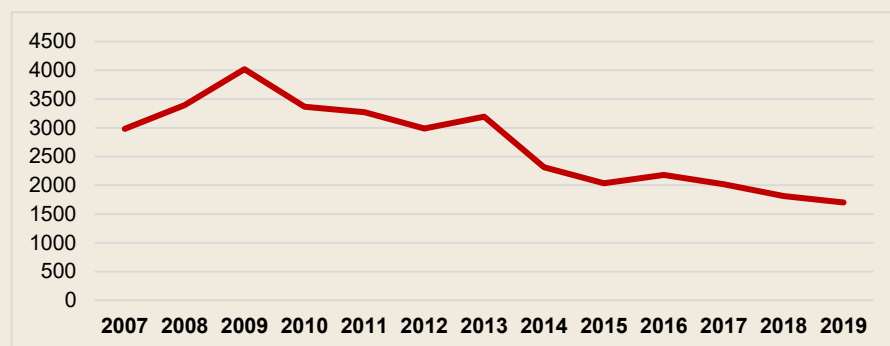
I det følgende gennemgås de centrale synspunkter fra dialogen med de ovenfor nævnte organisationer ift. lempelsen af kontantreglen fra 2018.

Lempelsen af kontantreglen i aften- og nattetimerne

Evalueringen viser overordnet, at lempelsen af kontantreglen, der gav betalingsmodtagerne mulighed for at undlade at modtage kontanter i aften- og nattetimerne, har fungeret efter hensigten. De fleste input peger på, at lempelsen har balanceret hensynet til de butiksansattes sikkerhed med hensynet til visse grupper behov for at kunne betale med kontanter.

Flere erhvervsorganisationer fremhæver dog et ønske om en udvidelse af tidsrummet, hvor betalingsmodtagerne kan undlade at tage imod kontanter, så flere af de mørke timer i vintermånederne også omfattes (f.eks. fra kl. 18-08). Heroverfor står, at andre organisationer mener, at en yderligere udvidelse af tidsrummet vil kunne hæmme udsatte samfundsgruppers muligheder for bl.a. at klare egne indkøb. Det bemærkes i den sammenhæng, at antallet af anmeldte røverier i 2019 var det laveste, siden Rigspolitiet startede med at offentliggøre statistikken i 2007. Antallet af røverier har været støt faldende siden 2017, jf. figur 1. Det er uvist, om dette fald kan tilskrives lempelsen af kontantreglen, idet faldet er startet tidligere.

Figur 1: Antal anmeldte røverier 2007-2019 (årligt)



Kilde: Rigspolitiets Statistikbank.

Argumenter for en fastholdelse af kontantreglen

Et af argumenterne for at fastholde kontantreglen er, at der fortsat er visse grupper i samfundet, der har et behov for at kunne betale med kontanter. Det drejer sig særligt om socialt udsatte, personer med handicap og (i aftagende grad) ældre.

For socialt udsatte gælder, at de generelt lever kontantbaseret og ofte ikke har mulighed for at tage elektroniske betalingsløsninger til sig. Andre foretrækker at have et hævekort til at kunne hæve kontanter.

Personer med handicap har forskellige typer af udfordringer. For personer med mentalt handicap kan elektroniske betalingsløsninger ofte være svære at håndtere (huske pinkode osv.), hvorfor kontanter ofte forekommer at være det eneste håndgribelige betalingsmiddel. For personer med synshandicap er betaling med kontanter ofte den eneste måde at sikre sig, at man betaler det retmæssige beløb, idet de ofte ikke selv vil kunne se, hvad der står angivet på betalingsterminalens display. Personer med et synshandicap kan derfor foretrække at betale med kontanter, der netop har den egenskab, at de, i kraft af sedlernes og mønternes forskellige fysiske udtryk, er fysisk identificerbare.

For ældre gælder, at de i stigende grad tager elektroniske betalingsløsninger til sig, og derfor i aftagende grad anvender kontanter som betalingsmiddel. Nationalbanken offentliggjorde i februar 2020 en undersøgelse af danskeres betalingsvaner, der bl.a. viste, at det især er ældre, der i de seneste år har drevet udviklingen væk fra kontanter. Blandt de 70-79-årige blev 40 pct. af betalingerne foretaget med kontanter i 2017. Andelen var næsten halveret til 22 pct. i 2019, jf. figur 2. Der er imidlertid fortsat en gruppe ældre, særligt blandt de ældste ældre, der enten ikke er i stand til at tage elektroniske betalingsløsninger til sig eller som foretrækker at betale med kontanter.

Derudover anfører flere organisationer også argumentet om retten til privatliv. Argumentet er, at kontanter er det eneste betalingsmiddel, der er 100 pct. anonymt.

Nogle organisationer ønsker således, at den nugældende kontantregel fastholdes uændret.

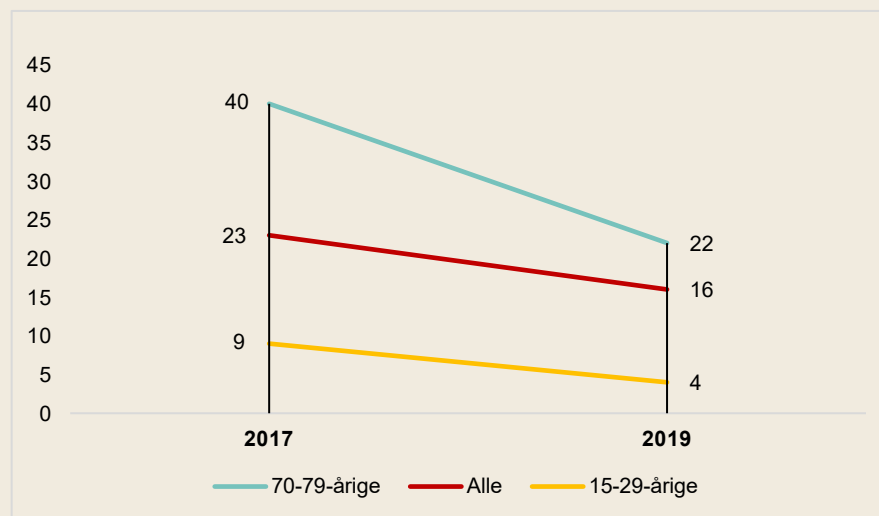
Argumenter for yderligere lempelse eller afskaffelse af kontantreglen

Et af argumenterne for en lempelse af kontantreglen er, at det samfundsøkonomisk er omkostningsfuldt at pålægge alle betalingsmodtagere pligt til at tage imod kontanter. Erhvervsministeriet vurderede i 2019, at en lempelse af kontantreglen til kun at omfatte betalingsmodtagere, der varetager centrale samfundsfunktioner, vil medføre lettelser for de erhvervsdrivende for ca. 70 mio. kr. årligt.² Den samlede samfundsøkonomiske effekt (BNP-effekten) af en sådan lempelse blev samtidig vurderet til at være ca. 100 mio. kr. årligt.

Et andet argument for en lempelse af kontantreglen er, at anvendelsen af kontanter generelt er aftagende. Nationalbankens undersøgelse fra februar 2020 viser, at 16 pct. af alle betalinger i fysisk handel blev foretaget med kontanter i 2019 mod 23 pct. i 2017, jf. figur 2.

² Forudsat at ca. 20 pct. af alle butikker bliver kontantløse.

Figur 2: Andelen af de samlede betalinger i fysisk handel foretaget med kontanter (pct.)



Kilde: Danmarks Nationalbank, 26. februar 2020: Der bliver længere mellem kontantbetalinger.

Derudover anfører flere erhvervsorganisationer, at der særligt i de mørke timer i vintermånederne fortsat kan være en øget sikkerhedsrisiko for de butiksansatte forbundet med at tage imod kontanter (særligt i tidsrummene fra kl. 18-22 og kl. 06-08, hvor butikkerne fortsat er underlagt kontantpligt).

Konkrete lempelsesmuligheder for kontantreglen

I det følgende er en række muligheder for lempelser af kontantreglen, som frembragt af erhvervsorganisationerne, oplyst (startende med de mindst omfattende forslag):

1. Undtag B2B-butikker fra kontantreglen

Undtage B2B-butikker (business-to-business) fra § 81, stk. 1, således at det bliver valgfrit for disse, om de ønsker at tage imod kontanter. Ved B2B-butikker forstås grossistvirksomheder, der primært leverer til andre virksomheder. Man kunne eksempelvis udforme undtagelsen sådan, at butikker, der kan fremvise en tro-og-love erklæring på, at mere end 75 pct. af omsætningen stammer fra salg mellem virksomheder, kan undlade at tage imod kontanter.

2. Dispensationspraksis formaliseres i § 81

Der er igennem de senere år udviklet en dispensationspraksis på området, hvor festivaler o. lign. begivenheder af midlertidig karakter har fået dispensation fra kontantreglen af Finanstilsynet. Praksis er udformet således, at hovedreglen er, at man alene kan få dispen-

sation, hvis man afholder et arrangement inden for et afgrænset område, der kun finder sted én gang årligt. Da der nu er udviklet en praksis på området, kan det indskrives i § 81, hvilke typer af begivenheder (festivaler o. lign.), der er undtaget fra kontantreglen, således at de fremover ikke skal søge om dispensation.

3. *Bredere dispensationshjemmel*

Den ovenfor omtalte dispensationspraksis er fastlagt ud fra vurderingen om, at det kan være urimeligt byrdefuldt for betalingsmodtageren at skulle etablere et kontanthåndteringssystem for at afvikle en begivenhed, der alene finder sted én gang årligt. Formuleringen om urimeligt byrdefuldt følger af lovbemærkningerne til dispensationshjemmelsbestemmelsen, § 1, stk. 7, i lov om betalinger. Dispensationshjemlen kan udvides ved, at kriterierne bag den udviklede praksis for, hvad der definerer en urimelig byrdefuld pålægning af en betalingsmodtager, udvides.

4. *Udvide tidsrummet, hvor betalingsmodtagere har mulighed for at afvise at modtage kontanter*

Tidsrummet, hvor betalingsmodtagere har mulighed for at afvise kontanter, kan udvides til eksempelvis at gælde fra kl. 18-08 (mod kl. 22-06 i dag). Derved vil man stort set dække alle de mørke timer i vinterhalvåret, hvor der ifølge erhvervsorganisationerne er en øget risiko for røveri. Alternativt kan der indføres en mindre udvidelse af tidsrummet til eksempelvis at gælde fra kl. 20-06, således at muligheden for at undlade at modtage kontanter fra kl. 20, der i dag gælder for betalingsmodtagere beliggende i særligt røveriudsatte områder, vil blive landsdækkende.

5. *Mulighed for kontantfrie kasser i butikker mv.*

Kontantpligten kan lempes, så den ikke gælder for den enkelte kasse, men kun gælder for den enkelte butik. På den måde vil der fortsat som minimum være mulighed for at betale med kontanter ved mindst én kasse i den enkelte butik (for butikker over en vis størrelse kan nærmere krav fastsættes).

6. *Kun betalingsmodtagere, der varetager centrale samfundsfunktioner omfattes fortsat af kontantreglen*

Kontantreglen kan lempes, så den udelukkende gælder for betalingsmodtagere, der varetager centrale samfundsfunktioner (f.eks. dagligvarebutikker, læger, tandlæger, fysioterapeuter, kiropraktorer, butikker med receptpligtig medicin, kantiner og kiosker mv. på offentlige sygehuse og plejehjem samt postbutikker).

Nabotjek

Der er stor forskel på, i hvilket omfang forbrugerne i vores nabolande anvender kontanter. For eurozonen som gennemsnit viser en ECB-undersøgelse fra 2017, at 79 pct. af alle betalinger i fysisk handel blev foretaget med kontanter (2016-tal).³ I de skandinaviske lande er andelen af kontantbetalinger betydeligt lavere og er typisk omkring det danske niveau, hvor de nyeste danske tal fra 2019 viser en andel på 16 pct. af alle betalinger i fysisk handel, jf. Nationalbankens undersøgelse fra februar 2020.

Erhvervsministeriet er bekendt med, at der findes en kontantregel i Norge og Island. Hvordan disse konkret tolkes i praksis, har Erhvervsministeriet imidlertid ikke nærmere kendskab til. I eksempelvis Sverige, hvor kontanter anvendes i omtrent samme omfang som i Danmark, har man ingen kontantregel. I EU-Kommissionens nye strategi for detailbetalinger af den 24. september 2020 anbefales det, at medlemslandene fortsat sikrer en bred adgang til og accept af kontanter.⁴ Der gælder således ikke egentlige EU-regler på området. Erhvervsministeriet har ikke kendskab til, at andre medlemslande skulle have en kontantregel.

Kontanter og COVID-19

Under COVID-19-udbruddet i Danmark i foråret 2020 opstod en bekymring for smittefare forbundet med brugen af kontanter. I den sammenhæng opfordrede nogle butikker deres kunder til at undlade at anvende kontanter, hvilket Forbrugerombudsmanden siden har meldt ud er i strid med markedsføringslovens bestemmelse om god markedsføringsskik.⁵ Erhvervsministeriet bad Statens Serum Institut (SSI) vurdere smitterisikoen forbundet med kontanter. SSI vurderede, at håndteringen af kontanter har "en minimal effekt på smittespredningen", idet SSI samtidig fremhævede, "at den mest betydningsfulde faktor for antallet af mikroorganismer på pengesedler og mønter er brugerens håndhygiejne."⁶ På den baggrund valgte erhvervsministeren at undlade at gøre brug af muligheden for at suspendere kontantreglen midlertidigt.

Nogle butikker opfordrede ikke blot kunderne til at undlade at anvende kontanter, men afviste at modtage kontanter. Forbrugerombudsmanden, der fører tilsyn med overholdelsen af kontantreglen, udsendte derfor den 12. maj 2020 en pressemeddelelse, der indskærpede, at reglen fortsat gælder. Forbrugerombudsmanden har oplyst, at man i perioden 1. januar 2020 til 1. september 2020 modtog 105 klager om kontantreglen (heraf 28 af

³ ECB, november 2017: Occasional Paper Series - The use of cash by households in the euroarea.

⁴ European Commission, 24. september 2020: Communication from the Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions on a Retail Payments Strategy for the EU.

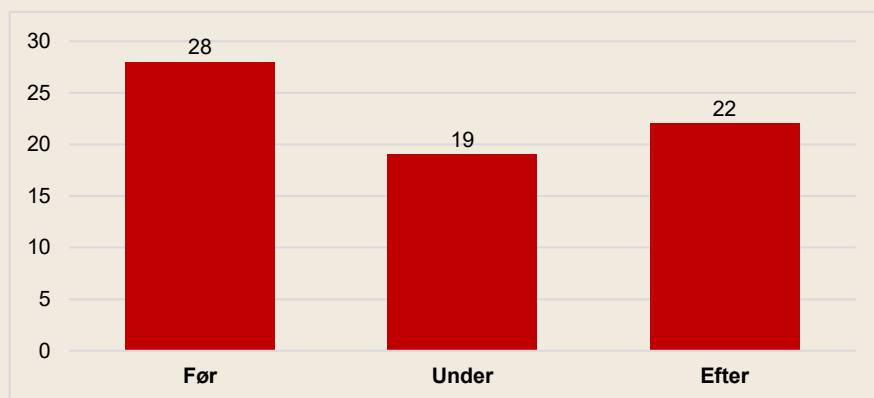
⁵ <https://dhblad.dk/forbrugerombudsmanden-butikker-maa-ikke-opfordrer-til-at-undgaa-kontanter-25/05-2020>.

⁶ ERU alm. del – Ministerens svar af den 26. maj 2020 på spørgsmål 276.

klagerne vedrørende busselskaber). I samme periode i 2019 modtog Forbrugerombudsmanden 36 klager.

Selvom kontanter vurderes at have en minimal effekt på smittespredningen, ændrede danskernes betalingsvaner sig under COVID-19-udbruddet. Nationalbanken har i september 2020 offentliggjort en undersøgelse af danskernes betalingsvaner før, under og efter COVID-19-nedlukningen på baggrund af tal fra COOP og Salling Group. Som det ses af figur 3, skete der et betydeligt fald i andelen af kontantbetalinger i supermarkederne efter COVID-19-nedlukningen. Andelen er siden steget igen, men er fortsat under niveauet fra før nedlukningen. Det er endnu for tidligt at konkludere, om COVID-19-nedlukningen får vedvarende effekt på danskernes betalingsvaner. Man kan dog konstatere, at danskerne i større omfang anvender kontanter ved betaling i supermarkeder end gennemsnittet for fysisk handel generelt. Der er således store brancheforskydninger i danskernes anvendelse af kontanter.

Figur 3: Kontanternes andel af betalinger i supermarkederne før, under og efter COVID-19-nedlukningen (pct.)



Anm.: "Før COVID-19-nedlukningen": uge 1-10, "Under" COVID-19-nedlukningen: uge 12-20, "Efter" COVID-19-nedlukningen: uge 21-34 (betegner perioden fra genåbningen af restauranter, caféer mv. – den såkaldte "fase 2").

Kilde: Danmarks Nationalbank, 16. september 2020: Betalinger før, under og efter corona-nedlukningen (data er fra COOP og Salling Group).

Pengeinstitutters kontanthåndtering

Flere erhvervsorganisationer har peget på, at det er en stigende udfordring for deres medlemmer at få adgang til byttepenge og indsætte kontantomsetning i deres pengeinstitut. For at opnå licens af Finanstilsynet til at operere som pengeinstitut i Danmark er der hverken krav i den finansielle regulering om, at man skal have fysiske filialer eller at man skal have kontantkasser i de eventuelle filialer. Der er generelt en bevægelse henimod, at

pengeinstitutterne lukker filialernes kassefunktioner. En række pengeinstitutter har enten allerede udfaset eller planlægger at udfase alle eller de fleste af deres kassefunktioner.

Foruden kassefunktionen er det også muligt som erhvervsdrivende at indsætte kontantomsætning i pengeinstitutternes indbetalingsautomater. Endelig tilbyder en del pengeinstitutter såkaldte døgnboksaftaler, hvor erhvervsdrivende efter lukketid kan indkaste deres kontantomsætning, som den følgende dag optælles af pengeinstituttet og indsættes på deres konto.

Derudover findes der også kontanthåndteringsfirmaer (f.eks. Loomis og Nokas), der henter kontantomsætningen i pengetransporter hos butikker mv. Erhvervsorganisationerne anfører dog, at dette kun er en realistisk løsning for større butikker og butikskæder. Der er altså tale om en problematik for særligt mindre erhvervsdrivende i tyndtbefolkede dele af landet i forhold til at håndtere kontantomsætning.

I Sverige, hvor geografien forstærker denne problematik, har man besluttet at indføre lovgivning på området. I Sverige vedtog Riksdagen den 28. november 2019 en lovgivning⁷, der pålægger de fem største kreditinstitutter i Sverige⁸ at sikre adgang til kontanter i "betryggende udstrækning" for både private og erhvervsdrivende. Konkret pålægges de fem største kreditinstitutter at sikre, at det dels er muligt for private at foretage kontanthævninger ("pladser for kontantudtag") og at det dels er muligt for erhvervsdrivende at indsætte kontantomsætning ("pladser for dagskasseindsætninger"). Ved "betryggende udstrækning" skal forstås et niveau, der ligger "noget over" det niveau, der gjorde sig gældende i 2017.⁹ Det vil være op til den svenske Post- og Telestyrelse at føre tilsyn med bestemmelsen. Det svenske finanstilsyn, Finansinspektionen, vil kunne udstede bøder, såfremt kreditinstitutterne ikke efterlever en forudgående advarsel. Erhvervsministeriet har ikke kendskab til, om eksempelvis Norge og Finland skulle have lignende lovgivning på området.

⁷ Sveriges Riksdag, 28. november 2019: Skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/skyldighet-for-kreditinstitut-att-tillhandahalla_H701FiU29

⁸ Loven er målrettet kreditinstitutter med et indlån på minimum 70 mia. SEK.

⁹ I 2017 havde 0,64 pct. af Sveriges befolkning længere end 20 km til nærmeste kontanthævningsmulighed, mens 2,8 pct. af Sverige befolkning havde længere end 20 km til nærmeste kontantindsætningsmulighed.