

Høringsnotat

Forslag om opphevelse av lov 21. juni 2002 nr. 44 om tilbud av grunnleggende banktjenester gjennom Posten Norge AS' ekspedisjonsnett

Innhold

1	Innledning.....	3
2	Gjeldende rett	3
2.1	Behovet for en bakenforliggende bank.....	4
2.2	Liten bruk av banktjenestene i landpostnettets	4
2.3	Andre muligheter for banktjenesteløsninger for brukerne	5
2.3.1	Løsninger for muligheter for bruk av banktjenester uten bankkort eller bankkonto.....	5
2.3.2	Løsninger for uttak av kontanter.....	6
2.4	Departementets vurdering.....	7
3	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	7
4	Forslag	8

1 Innledning

Lov om tilbud av grunnleggende banktjenester gjennom Posten Norge AS' ekspedisjonsnett pålegger Posten Norge AS (Posten) å tilby grunnleggende banktjenester i landpostnettet. Landpostnettet er et tilbud til 345 000 husstander og 45 000 virksomheter med mer enn fire kilometer til nærmeste faste ekspedisjonssted.

I tråd med digitaliseringen av samfunnet har bruken av ordinære banktjenester gått ned. Stadig færre benytter seg av kontanter og papirbaserte betalingsmuligheter. Dette gjelder også for banktjenester som tilbys gjennom Posten sitt landpostnett. I 2019 var antall banktransaksjonen i hele landpostnettet på 54 000. Anslagsvis er det i underkant av 5000 kunder som benytter banktjenester i landpostnettet som sitt primære banktilbud og hovedsakelig er det da kontantuttak som benyttes.

Posten har tidligere, gjennom kommersielle avtaler med DNB Bank ASA (DNB), hatt et større tilbud av banktjenester gjennom sitt ekspedisjonsnett ved Post i Butikk og postkontorer, i tillegg til det lovpålagte tilbudet i landpostnettet. Det vil si at Posten hadde et større drift å fordele driftsutgiftene på. Etter at avtalen med DNB om banktjenester på postkontor og i Post i Butikk utløp 1. september 2020, er det kun det lovpålagte tilbudet om banktjenester gjennom landpostnettet som nå ligger hos Posten.

Den 1. juli 2021 utløper også avtalen med DNB om levering av banktjenester i landpostnettet. Posten har forsøkt å inngå avtaler med andre banker, uten å lykkes med dette. Uten en avtale med en bakenforliggende bank/finansinstitusjon vil det ikke være mulig for Posten å tilby tjenesten iht. lovens krav.

Den begrensede bruken av banktjenestene i landpostnettet, manglende muligheter for avtale med bank om videre drift, tilstedeværelsen av alternativer og en eventuell kostnad ved opprettholdelse av tilbudet tilsier etter departementets syn at Lov om tilbud av grunnleggende banktjenester gjennom Posten Norge AS' ekspedisjonsnett bør oppheves.

2 Gjeldende rett

Lov 21. juni 2002 nr. 44 om tilbud av grunnleggende banktjenester gjennom Posten Norge AS' ekspedisjonsnett har som formål å sikre et tilbud av grunnleggende banktjenester gjennom Postens landpostnett, jf. § 1. Etter lovens § 2 første ledd skal Posten gjennom avtale med finansinstitusjon tilby grunnleggende banktjenester i sitt landpostnett. Landpostnett defineres som "mobile ekspedisjonsenheter som, i tillegg til vanlig postomdeling, ekspederer leveringspliktige posttjenester og grunnleggende banktjenester innenfor sitt geografiske dekningsområde". Grunnleggende banktjenester defineres som "*innbetalinger og innskudd samt avtalte utbetalinger og avtalte uttak*". Dette er papirbaserte tjenester som ikke er avhengig av bruk av kort, kode eller bankterminaler. Dersom kundene skal ha kontantuttak og utbetalinger må dette avtales på forhånd. Tjenesten innebærer altså at 345 000 husstander og 45 000 virksomheter med mer enn fire kilometer til nærmeste faste ekspedisjonssted, får tilbud om å få gjennomført enkle banktjenester hos postbudet.

For at Posten skal kunne levere tjenesten er den avhengig av å inngå en avtale med en finansinstitusjon, jf. § 2. Fra 2002 har Posten hatt en avtale med DNB om dette. Avtalen med DNB utløp i utgangspunktet ved årsskiftet 2020/2021, men er forlenget med seks måneder til 1. juli 2021.

Lovens § 2 annet ledd setter krav om at myndigheten etter anmodning fra Posten skal dekke nettokostnadene ved offentlige midler dersom plikten innebærer en "*urimelig økonomisk byrde*".

2.1 Behovet for en bakenforliggende bank

Helt siden loven ble vedtatt i 2002 har Posten og DNB inngått samarbeidsavtaler, senest etter konkurranseutsetting i 2013. Avtalen med DNB utløper, etter en siste forlengelse, 1. juli 2021. At avtalen ikke fornyes, har konsekvenser for Postens muligheter til å oppfylle den lovpålagte plikten til å tilby grunnleggende banktjenester i landpostnettets fra dette tidspunktet.

Posten har i tiden etter at det ble klart at DNB ikke ville videreføre avtalen undersøkt interessen hos andre banker. Posten har imidlertid ikke klart å finne betalingsvilje hos bankene i markedet for tjenester i landpostnettets med Posten som operatør. Det kan også vise seg at det vil være vanskelig å videreføre infrastrukturen og teknologien som skal til for å gjennomføre banktjenester i landpostnettets uten samdrift med kommersielle sider i postnettets ellers.

2.2 Liten bruk av banktjenestene i landpostnettets

Tallet på banktransaksjoner i landpostnettets har falt fra 305 000 i 2013 til 54 000 i 2019, et fall på 82 prosent. Hvis vi forutsetter at en fast bruker benytter grunnleggende banktjenester gjennom Postens landpostnett ti ganger i løpet av et år, vil det bety at det sannsynligvis er i underkant av 5000 kunder som benytter banktjenester i landpostnettets som sitt primære banktilbud.

Etter 1. juli 2020, da banktjenestene i Postens faste ekspedisjonsnett opprinnelig skulle avsluttes, har nedgangen i tallet på transaksjoner i landpostnettets vært på 50 prosent og ligger nå på rundt 2000 transaksjoner i måneden.

Av de 54 144 transaksjonene som ble utført i landpostnettets i 2019 fordeler de seg på følgende tjenester:

- Giro – innbetaling: 9 200
- Giro – utbetaling: 1 131
- Innskudd uten kort: 8 128
- Uttak uten kort: 35 685

Bankkundene i landpostnettets benytter seg i hovedsak av muligheten til å ta ut kontanter.



Figur Månedlig transaksjonsvolum for banktjenester i landpostnettet 2013 til november 2020

Kilde: Posten Norge AS

2.3 Andre muligheter for banktjenesteløsninger for brukerne

Av de 345 000 husstandene og 45 000 foretakene som har tilbud om landposttjeneste, er det maksimalt mellom 1 og 2 prosent som benytter tilbudet som sitt primære banktilbud.¹ Det er derfor slik at et bortfall av banktilbudet i landpostnettet ikke isolert sett ville redusere banktilbudet i landet vesentlig.

Brukerne av banktjenestene i landpostnettet er stort sett eldre og ikke-digitale kunder. Mange av disse har allerede *tilgang* til, og benytter seg også av, alternative løsninger som brevgiro og bankkort med kode, en del benytter også telefon-, mobil- eller nettbankløsninger, selv om tradisjonelle banktjenester er deres foretrukne bruk av banktjenester.

DNB har også et eget konsept tilpasset ikke-digitale brukere kalt "Bank uten internett", samt et direktenummer for den samme brukergruppen.

2.3.1 Løsninger for muligheter for bruk av banktjenester uten bankkort eller bankkonto

Gjennom landpostnettet er det mulig å benytte seg av banktjenester uten å bruke bankkort med kode, og det er også mulig å foreta inn- og utbetalinger uten å ha bankkonto. Sistnevnte er bl.a. aktuelt for sårbare grupper som av ulike årsaker ikke har, kan eller vil bruke konto i norsk bank for å heve giro fra staten i kontanter og å betale giro i kontanter. Dette gjelder i hovedsak personer som mottar støtte fra NAV eller Husbanken.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) forvalter på vegne av Finansdepartementet statens konsernkontoordning, som omfatter alle statlige inn- og utbetalinger og gjennomføres innenfor rammeavtaler med bankene (DNB, Nordea og Sparebank 1 alliansen). Rammeavtalene er i all hovedsak basert på standardtjenester innen norsk betalingsformidling. DFØ er nå i dialog med banknæringen om en felles alternativ kortbasert løsning for staten (Betalingskortet) som dekker

¹ Forutsatt at man setter grensen for primært banktilbud til 10 årlige transaksjoner eller mer.

behovet ved kontante utbetalinger til personer uten bankkonto. Fra august 2020 har støtte fra NAV til disse gruppene blitt utbetalt via Betalingskortet. Løsningen ble satt i ordinær drift 1. september 2020. Som følge av bortfallet av banktjenestene i Postens nett har flere personer fått opprettet eller opplyst om bankkonto. Etter 1. september er statens betalinger til personer uten bankkonto derfor betydelig redusert og omfatter ved utgangen av oktober ca. 1100 personer. Det finnes også kontantkortløsninger i bankmarkedet som kommuner og andre kan benytte for kontante utbetalinger til personer uten bankkonto.

3.3.2. Løsninger for uttak av kontanter

Finansdepartementet har i kapittel 4.6.1 i Meld. St. 22 (2019-2020) Finansmarkedsmeldingen 2020 vist til opphøret av avtalen mellom DNB og Posten om grunnleggende banktjenester ved de faste ekspedisjonsstedene og den planlagte avslutningen av banktjenestene i landpostnettet.

Finansdepartementet omtaler i samme kapittel bankenes plikt til å tilby kontanttjenester:

«Departementet viste i Finansmarkedsmeldingen 2019 også til at den enkelte bank etter loven må sørge for at kundene har mulighet for å sette inn og ta ut kontanter, enten i bankens egen regi eller gjennom avtale med andre tilbydere av kontanttjenester. Departementet varslet at en ville se på hvordan bankenes plikter bør presiseres i lov eller forskrift, dersom bankene innen utgangen av 2019 ikke hadde samlet seg om hensiktsmessige fellesløsninger, eller hver for seg inngått avtaler som på annen måte sikrer alle bankkunder tilgang til et tilfredsstillende kontanttilbud.

Bankene har det siste året etablert et felles rammeverk for innskudd og uttak av kontanter i butikker, gjennom samarbeidet i Finans Norge og Bits AS (finansnæringsinfrastrukturselskap). Bits AS fastsatte 19. desember 2019 et generelt regelverk som regulerer bankenes rettigheter og plikter, og gebyrer bankene imellom. Reglene gir den enkelte bank mulighet for å avtale at deres kunder kan bruke kontanttjenester som tilbys av andre banker. Bankene kan også tilby sine kunder innskudd og uttak av kontanter i fysiske butikker som er tilknyttet BankAxept-systemet. Bankene kan inngå avtaler med butikkene direkte eller gjennom en tjenesteleverandør. Finans Norge har opplyst til departementet at Vipps AS har utviklet en slik tjeneste i samsvar med Bits-regelverket, og inngått avtaler med en rekke banker. Løsningen vil være tilgjengelig for bankkundene i løpet av våren 2020. Ifølge Finans Norge legges det opp til at regelverk og løsning skal være i drift i 12 måneder før det vurderes om det er behov for å utvikle ytterligere samarbeidsløsninger, som f.eks. samarbeid om innskuddsautomater.

Departementet merker seg at bankene har fulgt opp vurderingene i Finansmarkedsmeldingen 2019 av den lovpålagte plikten til å tilby kontanttjenester. Hvorvidt tjenester i medhold av det nye Bits-regelverket kan sikre alle bankkunder tilgang til et tilfredsstillende kontanttilbud, gjenstår å se. Når de nye løsningene har virket noen måneder, tar departementet sikte på å be Finanstilsynet og Norges Bank om en ny kartlegging av kontanttilbudet. Kartleggingen vil danne grunnlaget for en ny vurdering av om kontanttilbudet til norske bankkunder kan anses som tilfredsstillende over hele landet, eller om det kan være behov for nærmere regulering av bankenes plikter.»

Samferdselsdepartementet legger etter dette til grunn at myndighetene ansvarlig for finansmarkedene i nær fremtid vil vurdere om behovet for kontanttjenester er tilstrekkelig dekket i hele landet.

DNB har i anledning avviklingen av den kommersielle avtalen med Posten om banktjenester gjennom Post i Butikk og på postkontorene, inngått avtale med Vipps/BankAxept om en ny løsning for kontant tjenester i dagligvarebutikker kalt "Kontant tjenester i butikk". Den nye løsningen med Vipps/BankAxept er så langt tilgjengelig i 1350 butikker i Norgesgruppen, med mulighet for utvidelse. Dette er sammenlignbart med de om lag 1400 Post i Butikk og postkontorer som frem til høsten 2020 hadde et kommersielt banktilbud. DNB skriver på sine nettsider² at 98 prosent av befolkningen vil bo i kommuner med tilgang til "Kontant tjenester i butikk". Løsningen gjelder for innskudd og uttak fra konto med kort og PIN-kode. Disse tjenestene vil dekke ca. 60 % av dagens banktransaksjoner i post i butikk og postkontor. DNB har forsøkt, i likhet med Posten, å få med andre banker på en fellesløsning, uten å lykkes med dette. DNB er ellers fysisk til stede landet rundt med 57 bankkontorer og cirka 175 minibanker. Bankene har uansett krav etter gjeldende lovverk å ha et tilbud til å sette inn og ta ut kontanter.

2.4 Departementets vurdering

Slik Samferdselsdepartementet ser det er det ikke mulig å videreføre et tilbud om banktjenester i Postens landpostnett uten at en bank er villig til å være bakenforliggende bank (oppgjøringsbank) i en slik løsning.

I fall det skulle vise seg mulig å videreføre pliktene i loven, er det også slik at et tilbud kun i landpostnettet ville måtte bære alle de faste kostnadene knyttet til tilbudet, herunder til administrasjon, IT, markedsføring og driftsoppfølging, som tidligere har vært delt med det kommersielle tilbudet i Post i Butikk og postkontor. Departementet har ikke nøyaktige tall for hva en slik ordning vil kunne koste, men det vil innebære at tilbudet i landpostnettet vil bli forholdsmessig enda dyrere. Etter departementets syn vil en slik løsning være uforsvarlig dyrt sett opp mot at det finnes alternative løsninger som vil løse det meste av behovet.

Fallet i etterspørselen etter banktjenester i landpostnettet viser også at dette er en tjeneste som er i ferd med å avvikle seg selv. Selv om det kunne være ønskelig å holde på tilbudet i landpostnettet noe lenger er det lave antallet transaksjoner i året ikke nok for å gjennomføre omfattende tiltak når det ikke er interesse fra bankene for videreføring på nåværende tidspunkt.

Departementet ser utfordringene opphevelsen vil ha for sårbare grupper som eldre og ikke-digitale brukere, men vurderer at for de fleste av banktjenestene er alternative løsninger. I tillegg legges det også til grunn at finansnæringen vil vurdere behovet for kompenserende tiltak i lys av bankenes plikter etter finansforetaksloven § 16-4.

Samferdselsdepartementet har på bakgrunn av det overstående valgt å sende forslag om opphevelse av Lov om tilbud av grunnleggende banktjenester gjennom Posten Norge AS' ekspedisjonsnett på høring.

3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Staten har de siste årene betalt 11 millioner kroner hvert år til Posten for å dekke ulønnsomheten knyttet til å tilby banktjenester i landpostnettet. Ved en eventuell videreføring av bankplikten i landpostnettet uten at de faste kostnadene kan deles med transaksjonene i Postens faste ekspedisjonsnett, vil statens kostnad knyttet til å dekke ulønnsomheten øke vesentlig.

² <https://www.dnb.no/dnbnyheter/no/samfunn/avtale-med-vipps-bankaxept-om-kontanttjenester>

Ettersom ingen banker frem til nå har sagt seg villig til å være bakenforliggende bank, er det ikke mulig å tallfeste hva et slikt tilbud vil koste staten. Et forsiktig anslag er at det vil koste to til tre ganger så mye, basert på kostnaden for et halvt års forlengelse i 2021 samt behov for oppgraderte tekniske løsninger ved en eventuell ny avtale. Staten vil følgelig kunne ha utgifter på opp mot 30 millioner i året ved å opprettholde loven og følgelig ha besparelser på det samme ved å oppheve loven.

4 Forslag

Forslag til lov om opphevelse av lov av 21, juni 2002 nr. 44 om tilbud av grunnleggende banktjenester gjennom Posten Norge AS' ekspedisjonsnett.

I

Lov av 21, juni 2002 nr. 44 om tilbud av grunnleggende banktjenester gjennom Posten Norge AS' ekspedisjonsnett oppheves.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.