

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

postmottak@sd.dep.no

Høringssvar om oppheving av plikten til å tilby grunnleggende banktjenester i landpostnettet

Forbrukerrådet viser til at Samferdselsdepartementet den 3. februar 2021 sendte høringsnotat om oppheving av plikten til å tilby grunnleggende banktjenester i landpostnettet ut på høring.

Samferdselsdepartementet foreslår i høringsnotatet at Lov om tilbud av grunnleggende banktjenester gjennom Posten Norge AS sitt ekspedisjonsnett oppheves. Departementet ber om eventuelle merknader til forslaget innen den 17. mars 2021. Forbrukerrådet oversender med dette sitt høringssvar.

Forbrukerrådets hovedpunkter kan i korte trekk oppsummeres slik:

- Forbrukerrådet mener det er viktig at det eksisterer infrastruktur i Norge som sikrer at alle innbyggere har mulighet til å kunne få utført grunnleggende banktjenester i hverdagen. Dette gjelder også for ikke-digitale kunder med lang reisevei til nærmeste ekspedisjonssted.
- Forbrukerrådet vil peke på at alder i seg selv ikke nødvendigvis er en god nok grunn til ikke å ta del i den teknologiske utviklingen.
- De grunnleggende banktjenestene som omtales i høringen er knyttet til håndtering av giro samt innskudd og uttak av kontanter. Norske forbrukere kan i dag benytte seg av flere ulike banktjenester for å betale regninger og håndtere giroer, herunder også velfungerende ikke-digitale løsninger. Innbetaling av giro via landpostbud kan representere en risiko for forbrukere ved at det innebærer et ekstra ledd i transaksjonskjeden. Flere ledd kan potensielt bidra til økt risiko for svindel.



- Kontant tjenester i dagligvarebutikker eksisterer allerede i dag, men åpner ikke for utbetaling av giro som f.eks. støtte fra Nav og Husbanken. For ikke-digitale kunder med lang reisevei til nærmeste ekspedisjonssted eksisterer det få alternativer og det er derfor større behov for å opprettholde dagens tjenestetilbud knyttet til slike tjenester innenfor landpostnettet.
- Det fremstilles i høringsnotatet som om det er en forutsetning for kontant distribusjon gjennom landpostnettet at Posten må etablere et samarbeid med en oppgjørsbank i bakkant, men forutsetningen fremstår ikke som tilstrekkelig belyst eller dokumentert i høringsnotatet.
- Forbrukerrådet mener det er viktig å ha systemer for kontant betaling og kontant distribusjon, også i en beredskapssammenheng. Av kostnadshensyn kan det likevel vurderes å begrense tilbudet av kontant distribusjon til de postdistriktene hvor det eksisterer reell etterspørsel etter tjenesten, eventuelt at distansekravet på fire kilometer til nærmeste faste ekspedisjonssted økes noe gitt at det eksisterer et offentlig transporttilbud.
- Forbrukerrådet vil generelt peke på nødvendigheten av et godt utbygd bredbåndsnett i hele landet som sikrer tilgang til internett for alle, og mener at dersom kommersielle tjenestetilbydere ikke prioriterer slik utbygging så må utbygging isteden fortsatt skje i offentlig finansiert regi. I tillegg til å betjene husholdninger i grisgrendte strøk så vil en slik utbygging også ha en sikkerhets- og beredskapsmessig verdi.

Forbrukerrådet vil i det etterfølgende utdype våre synspunkter.

Bakgrunn

I 2019 hadde Posten et tilbud om banktjenester gjennom et nettverk av 1 450 landpostruter, 1 314 Post i Butikk og 30 postkontorer.¹ Bankavtalen som Posten hadde med DNB ble imidlertid sagt opp i 2019, herunder også avtalen om å tilby grunnleggende banktjenester gjennom landpostnettet. Avtalen med DNB utløp i utgangspunktet ved årsskiftet 2020/2021, men endelig utløp er etter en siste forlengelse blitt satt til den 1. juli 2021.

For å kunne videreføre dagens tilbud i landpostnettet blir det i høringsnotatet lagt til grunn at Posten i så fall vil være avhengig av å ha en avtale med en bakenforliggende bank, og at Posten så langt ikke har lyktes med å få i stand en slik avtale. Dette er også bakgrunnen for at departementet nå foreslår å avvikle Lov om tilbud av grunnleggende banktjenester gjennom Posten Norge AS sitt ekspedisjonsnett. Samtidig underbygger ikke høringsnotatet påstanden om at det er avgjørende at det foreligger en avtale med en

¹ <https://www.postennorge.no/presse/arkiv/2864698>



bakenforliggende bank. Tvert imot etterlater høringsnotatet et inntrykk av at det fortsatt vil være mulig å tilby banktjenester i landpostnett (s. 7), men at det vil bli kostbart.

Forbrukerrådet har forståelse for at det kan bli kostbart å opprettholde alle dagens banktjenester gjennom landpostnett fordi antallet brukere allerede er lavt og synkende. Fordi antallet brukere er relativt lavt, mener Forbrukerrådet at kostnadene knyttet til disse transaksjonene i hovedsak må betales av de faktiske brukerne og ikke pulveriseres på felleskapet. Det er urimelig at det store flertallet av husstander og foretak skal betale for banktjenester de aldri vil få muligheter til å benytte seg av.

Samferdselsdepartementet peker i høringsnotatet på at det er om lag 345 000 husstander og 45 000 foretak som i dag har tilbud om banktjenester i landpostnett, fordi det er mer enn fire kilometer til nærmeste faste ekspedisjonssted. Supplert med tall fra SSB får vi dermed følgende fordeling:

| | Husholdninger | | Foretak og virksomheter | |
|----------------------------|---------------|---------|-------------------------|---------|
| | Antall | Prosent | Antall | Prosent |
| Innenfor landpostnett | 345 000 | 14 % | 45 000 | 7 % |
| Ikke innenfor landpostnett | 2 130 000 | 86 % | 561 600 | 93 % |
| Totalt | 2 475 000 | 100 % | 606 600 | 100 % |

Kilde: SSB og Samferdselsdepartementet

Det er dermed i dag om lag 2 130 000 husholdninger (86 %) og 561 000 foretak og virksomheter (93 %) som ikke har tilbud om banktjenester gjennom landpostnett.

Det er videre kun mellom 1 og 2 prosent av de som har mulighet til å benytte seg av tilbudet som faktisk bruker det som sitt primære banktilbud. Departementet anslår at det er i underkant av 5 000 kunder som benytter banktjenester i landpostnett som sitt primære banktilbud, og at hver kunde i snitt gjennomfører 10-11 transaksjoner årlig gjennom landpostnett.

Antallet banktransaksjoner i landpostnett har falt fra 305 000 i 2013 til 54 000 i 2019. Det tilsvarer en nedgang på 82 prosent. Av de 54 144 banktransaksjonene som ble utført i landpostnett i 2019 fordeler disse seg på følgende tjenester:

| Type transaksjon | Giro (innbetaling) | Giro (utbetaling) | Innskudd (uten kort) | Uttak (uten kort) |
|----------------------|-----------------------|----------------------|-------------------------|----------------------|
| Antall transaksjoner | 9 200 | 1 131 | 8 128 | 35 685 |

Som det fremgår av transaksjonstallene benytter bankkundene i landpostnett seg i hovedsak av muligheten til å ta ut kontanter. Om lag 65 prosent av alle transaksjoner



relaterer seg til kontantuttak. Denne utviklingen er til en viss grad sammenlignbar med hva vi har sett knyttet til bruk av sjekk i Norge, som var hele 101 millioner transaksjoner i 1984 mens det i 2015 kun ble registrert 0,1 millioner slike transaksjoner.

Mulige løsninger

Departementet skriver i høringsnotatet at brukerne av banktjenestene i landpostnettet stort sett er 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. Noen benytter seg i tillegg av telefon-, mobil- eller nettbankløsninger, selv om tradisjonelle banktjenester er deres foretrukne bruk av banktjenester.

Forbrukerrådet registrerer at etterspørselen etter banktjenester i landpostnettet er svært lav, og fallet i etterspørsel viser at dette er en tjeneste som er i ferd med å avvikle seg selv. Forbrukerrådet mener likevel at det er viktig å sikre at særlig eldre og analoge kunder samt brukere med svært lang reisevei fortsatt skal kunne ha mulighet til å få utbetalt giroene sine og kunne ha tilgang til kontanttjenester ved hjelp av landpostnettet. Videreføringen av disse tjenestene bør imidlertid tidsbegrenses, inntil alternative løsninger er etablert på en måte som sikrer dekning for alle.

Alternative løsninger som kan erstatte dagens banktjenester i landpostnettet kan i korte trekk sammenfattes i følgende tre hovedkategorier:

Kontanttjenester i butikk

Kunder som primært er opptatt av fysiske uttak og innskudd av kontanter henvises til å benytte det nye tilbudet «Kontanttjenester i butikk», som er et samarbeid mellom Vipps/BankAxept og dagligvarebutikker tilknyttet NorgesGruppen. Ifølge dekningskartet på hjemmesidene til Vipps, tilbys denne tjenesten nå av mer enn 90 banker i over 1 400 butikker.²

Løsningen forutsetter imidlertid bruk av bankkort med kode og at det faktisk eksisterer et tilbud om «Kontanttjenester i butikk» i akseptabel nærhet. Løsningen vil etter hva vi forstår ikke være til hjelp i forbindelse med girohåndtering.

Digital bankhverdag

Kunder som primært er opptatt av å bruke banktjenester for å kunne betale regninger henvises til å benytte nettbank eller ulike telefon- og mobilløsninger. Dette forutsetter imidlertid internetttilgang og bredbåndsdekning.

² <https://www.vipps.no/produkter-og-tjenester/privat/kontanter/kontanttjenester-i-butikk/>



Nkoms dekningsrapport for 2019 viser at det fortsatt er store forskjeller mellom by og land. Mens hele 98 prosent av husstandene i tettbygde strøk har tilgang på høyhastighetsbredbånd med fiber, er det bare 59 prosent av husstandene i strøk med spredt bosetting som har samme tilbud.

Dagens geografiske skille mellom de som har tilgang på bredbånd med høy hastighet og de som ikke har det, innebærer i realiteten at det oppstår digitale A- og B-lag. Forbrukerrådet mener det påhviler statlige myndigheter et ansvar å sikre at fylkeskommunene, som i 2020 overtok forvaltningsansvaret for offentlig støtte til bredbåndsutbygging bevilget over statsbudsjettet, settes i stand til å sikre internett til alle innen rimelig tid. I tillegg til å betjene lokalbefolkningen i grisgrendte strøk, vil en slik utbygging også kunne ha en sikkerhets- og beredskapsmessig verdi ved at hullene i dekningskartet tettes.

Men selv med godt utbygd høyhastighetsbredbånd i hele landet kan det ikke påregnes at absolutt alle kunder vil være i stand til å kunne flytte over på digitale plattformer. Enkelte ikke-digitale kunder vil av ulike grunner ikke være i stand til å mestre overgangen til en digital bankhverdag, og det må eksistere et tilbud også for denne kundegruppen.

Bank uten internett

Analoge kunder som ikke ønsker eller er i stand til å benytte digitale løsninger henvises til såkalte «Bank uten internett»-løsninger. Eksempler på slike tjenester kan være avtalegiro, brevgiro, telegiro, kontofon, mv.

Det ventes også løsninger fra det pågående arbeidet med felles alternativ kortbasert løsning for staten («Betalingkortet») som vil gi tilgang til banktjenester for forbrukere uten egen bankkonto.

Anbefalinger

Betalingstjenester skal i utgangspunktet være ganske enkle forbrukertjenester, og i de aller fleste tilfellene består tjenesten i å flytte penger fra en konto til en annen. Det er derfor rimelig å forvente at betalingsløsninger skal være rimelige, enkle og sikre for forbrukerne. Alle skal ha mulighet til å foreta en betaling. Forbrukerrådet ser ingen prinsipiell begrunnelse for å opprettholde banktjenester i landpostnettet dersom det eksisterer alternativer som er enkle, hensiktsmessige og sikre for forbrukerne. Alternativer bør imidlertid være etablert før eksisterende tilbud avvikles.

Etter Forbrukerrådets syn er det etablerte tilstrekkelig gode løsninger for innbetalinger av giro, og det finnes dessuten løsninger som er sikrere enn dagens tilbud i landpostnettet. Det vil være liten grad av forbrukervelferdstap om denne tjenesten opphører.



Det samme kan ikke sies om utbetalinger av giro. Muligheten for kontanttjenester i butikk vil ikke være relevant for å kunne utbetale giro. Denne tjenesten bør derfor videreføres i landpostnettet.

Det som er igjen av etterspørsel etter kontanter vil i stor grad kunne løses gjennom de nye kontanttjenestene i dagligvarebutikker. Samtidig er kontantdistribusjon en viktig del av samfunnets generelle beredskap og bør derfor også kunne være del av landpostnettet i en eller annen form. Siden det bare er en liten andel av husholdningene (1 til 2 prosent) som faktiske benytter seg av tjenesten innenfor landpostnettet er det imidlertid rimelig å nedskalere dagens tilbud noe. En relativt smertefri måte å nedskalere på vil kunne være å utelukkende tilby kontantdistribusjon i distrikter hvor det eksisterer en reell etterspørsel etter denne tjenesten i dag. Alternativ kan det være hensiktsmessig å justere noe på distansekravet på fire kilometer til nærmeste faste ekspedisjonssted, gitt at det eksisterer gode offentlige transportmuligheter.

Departementet har i høringsnotatet hovedsakelig presentert én løsning og har ikke skissert mulige alternative deløsninger, og Forbrukerrådet har derfor heller ikke innsikt i kostnadsbildet ved ulike alternativer. Forbrukere som benytter seg av landpostnettets tjenester må imidlertid sannsynligvis måtte forvente at tjenesten vil kunne prises annerledes enn øvrige ordinære banktjenester. Digitale betjeningsløsninger er rimeligere og for mange også mer effektive og brukervennlige. Kostnadene ved kontantdistribusjon i landpostnettet kan bli betydelige, og departementet må vurdere kostnadene ved kontantdistribusjon og hensiktsmessigheten av dette og det totale kostnadsbildet.

For at digitale banktjenester skal kunne bli en realitet for alle i alle deler av landet, er det avgjørende at det finner sted en markant bredbåndsutbygging som sikrer god internettilgang også i grisgrendte strøk. Forbrukerrådet mener tilgang til rimelig bredbånd med tilstrekkelig hastighet bør være en rettighet på lik linje med vann og strøm, og at alle bør ha tilbud om 100 Mbit/s (høyhastighetsbredbånd). Dette krever at de statlige støtteordningene til slik utbygging trappes opp inntil dekningen blir god i alle deler av landet der folk bor.

Hva angår bredbåndsutbygging i nord vil Forbrukerrådet peke på at regjeringen i Meld. St. 10 (2019-2020) om satellittkommunikasjon i nordområdene («Høytflyvende satellitter – jordnære formål») har ambisjoner om at to nye planlagte satellitter vil kunne levere kontinuerlig internettbredbånd for kommersiell og offentlig bruk nord for 65° nordlig bredde, det vil si fra Brønnøysund og nordover. Etersom meldingen først og fremst utmeisler en strategi for norsk romvirksomhet, er det tvilsomt om de nye satellittene i utgangspunktet er tiltenkt en rolle som vil komme vanlige forbrukere til gode i hverdagen.



Det bør imidlertid utredes om det kan la seg gjøre at satellittene også vil kunne levere bidrag for å forbedre internetttilgangen for husholdninger i nord som er bosatt i avsidesliggende strøk.

Departementet anslår at en videreføring av dagens tilbud i landpostnettet utover den 1. juli inneværende år vil kunne innebære at statens kostnad vil øke fra 11 millioner kroner til opp mot 30 millioner kroner i året. Forbrukerrådet savner imidlertid en grundigere vurdering av hvordan tilbudet gjennom landpostnettet kan innrettes for å være mest mulig treffsikkert, og om det finnes muligheter for kostnadsreduserende tiltak gjennom å avgrense tilbudet i en overgangsperiode til de postdistriktene hvor etterspørselen etter banktjenester i landpostnettet er aller størst, eller ved at distansekravet på fire kilometer til nærmeste faste ekspedisjonssted økes noe.

Oslo, den 16. mars 2021

Med vennlig hilsen
Forbrukerrådet

Jorge B. Jensen (sign.)
Fagdirektør

Bjarki Eggen (sign.)
Seniorrådgiver