



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

Sammanfattning

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

I framställningen föreslås även ändringar i riksbankslagen av innebörd att spridning av sedlar och mynt som förändrats eller bearbetats förbjuds och att förfaranden i strid med förbudet skall kunna leda till utdömande av vite.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2005.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
1 Förslag till riksdagsbeslut.....	3
Förslag till ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank.....	4
2 Ärendets beredning.....	6
3 Riksbankens uppdrag på kontantförsörjningsområdet.....	7
4 En effektivare kontantdistributionsverksamhet	8
4.1 Kontorsorganisationens utveckling.....	8
4.1.1 Den ursprungliga kontorsorganisationen.....	8
4.1.2 Bolagiseringen av den operativa kontanthanteringsverksamheten	8
4.1.3 En ny kontanthanteringsmodell år 2003.....	9
4.2 Riksbankens överväganden.....	11
4.2.1 Riksbankens strävanden att effektivisera kontantdistributionen	11
4.2.2 Riksbankslagens bestämmelser om Riksbankens kontantdistributionsverksamhet	12
4.2.3 Behovet av lagändringar	12
5 Spridning av förändrade sedlar och mynt.....	15
5.1 Förekomsten av s.k. reklammynt.....	15
5.2 Gällande lagstiftning m.m.	15
5.3 Utländska rättsordningar.....	15
5.4 Riksbankens överväganden.....	16
5.4.1 Bör Riksbankens sedlar och mynt få användas såsom bärare av annans budskap?.....	17
5.4.2 Kan nuvarande lagstiftning hindra förekomsten av reklammynt?	18
5.4.3 Utformningen av den nya lagstiftningen	22
5.4.4 Ekonomiska konsekvenser.....	27
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över remissinstanser	28

1 Förslag till riksdagsbeslut

Riksbanken föreslår att riksdagen antar Riksbankens förslag till ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank.

Stockholm den 30 september 2004

På direktionens vägnar:

Lars Heikensten

Kerstin Alm

I beslutet har deltagit: Lars Heikensten (ordförande), Eva Srejber (förste vice ordförande), Villy Bergström, Lars Nyberg, Kristina Persson och Irma Rosenberg.

Föredragande har varit Eric Frieberg.

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

Riksbanken har följande förslag till lagtext.

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 5 kap. 3 §, 9 kap. 1 §, 11 kap. 2 a och 5 §§ 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.

5 §

Sedlar och mynt som förändrats eller bearbetats får inte spridas.

9 kap.

1 §

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

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

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.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

I fall som avses i 5 kap. 5 § får förbudet meddelas var och en som väsentligt har bidragit till spridningen och som därvid varit medveten om att sedlarna eller mynten hade förändrats eller bearbetats.

5 §

Riksbankens beslut enligt denna lag får överklagas endast i den utsträckning och i den ordning som sägs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter. Hur talan förs mot fullmäktiges beslut om skiljande av en ledamot av direktionen från hans anställning regleras i 2 kap. 2 §.

Hur talan förs mot fullmäktiges beslut om skiljande av en ledamot av direktionen från hans anställning regleras i 2 kap. 2 §.

Riksbankens beslut enligt 2 a § får överklagas hos länsrätten.

Riksbankens beslut i övrigt enligt denna lag får överklagas endast i den utsträckning och i den ordning som sägs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2005.

2 Ärendets beredning

Riksbankens framställning till riksdagen har remitterats såsom utkast till de remissinstanser som framgår av *bilaga 1*.

Europeiska centralbanken (ECB) har avgett yttrande med stöd av artikel 2.1 andra och tredje strecksatserna i rådets beslut 98/415/EG av den 29 juni 1998 om nationella myndigheters samråd med Europeiska centralbanken rörande förslag till rättsregler, eftersom lagförslagen gäller betalningsmedel och den svenska centralbanken.

Utkasten, remissvaren och ECB:s yttrande finns tillgängliga i Riksbankens ärende nr 2004-829-STA.

3 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 betalningssystem (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 i dag 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). Verksamheten i SKAB kommer att överföras till Riksbanken under hösten 2004.

Värdet av utestående sedlar och mynt i förhållande till aktiviteten i ekonomin (BNP) har stadigt minskat under de senaste 50 åren. Under den senaste tioårsperioden har emellertid ett trenderbrott skett i Sverige och i andra industriländer. Mängden kontanter i relation till BNP har stabiliserats och t.o.m. 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 % i början av 1990-talet till uppskattningsvis ca 50 % i dag. En allt större andel av betalningarna i handeln sker i stället med elektroniska betalningsmedel.

4 En effektivare kontantdistributionsverksamhet

4.1 Kontorsorganisationens utveckling

4.1.1 Den ursprungliga kontorsorganisationen

Fram till början av 1980-talet hade Riksbanken med något undantag kontor i varje län där banken bedrev operativ kontanthantering, som 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 reduktion av antalet riksbankskontor för att effektivisera verksamheten. Denna 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.

4.1.2 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 betalningsväsen. 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 närliggande 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.

4.1.3 En ny kontanthanteringsmodell år 2003

Bland annat med anledning av kritiken som framförts från PSAB:s 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, svårförfalskade 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.

Uttjämning 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 reduktion av antalet kontor där valuterings 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 PSAB:s 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.

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 SKAB:s kontor. SKAB ombesörjer på Riksbankens uppdrag

utlämning och mottagning av kontanter för insättning och uttag på bankernas konton i Riksbanken, dvs. valuteri, 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, 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 valuteri. Detta gäller även uttjänta sedlar som skall 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 valuteri 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.

SKAB har inte bedrivit någon konkurrensutsatt verksamhet utan har fungerat som en grossist i förhållande till kontantdetaljisterna. SKAB har under den senaste tiden varit lokaliserat på fyra platser i landet och haft ca 50 anställda.

Med verkan den 1 oktober 2004 överförs SKAB:s verksamhet till Riksbanken. Skälet härtill är främst att den verksamhet som fram till nu har bedrivits i SKAB inte behöver vara konkurrensutsatt. Själva konkurrensutsättningen var ett viktigt motiv för den ursprungliga bolagiseringen. Det kan vidare antas att verksamheten bedrivs effektivare i Riksbanken än i ett helägt bolag. Den ökade effektiviteten sammanhänger med att vissa funktioner inom SKAB kan hanteras av existerande resurser inom Riksbanken genom omprioriteringar samt att Riksbanken inte behöver idka någon särskild övervakning av verksamheten om den finns inom Riksbanken.

4.2 Riksbankens överväganden

Riksbankens förslag: Riksbanken skall tillåtas ge räntekostnadsersättning eller räntefri kredit till företag som avskiljer och lagrar sina kontanter enligt Riksbankens anvisningar. Vidare skall Riksbanken enligt förslaget kunna samarbeta med andra aktörer i andra former än som hittills skett för att uppfylla sitt distributionsansvar.

Utkastets förslag: Överensstämmer med Riksbankens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som avgett yttrande har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. *Göta hovrätt* har efterlyst en närmare precisering av vilka förvaltningsuppgifter som kan komma i fråga för överlämnande till enskild om det är fråga om myndighetsutövning. *Konkurrensverket* har pekat på vikten av att den nya kontantförsörjningsmodellen – oavsett vilken som väljs – är sådan att kraven på de nya privata operatörerna är objektiva, icke-diskriminerande och inte mer långtgående än nödvändigt. Konkurrensverket har liksom *Svensk Handel* pekat på riskerna för en försvagad konkurrens om Riksbanken lägger kontanthanteringsuppdrag på endast en privat aktör. *Securitas* har framhållit att Riksbanken bör samarbeta direkt med privata operatörer utan att bankerna också får en övervakande roll.

ECB:s yttrande: ECB har inte haft någon erinran mot förslaget samt upplyst att det inom eurosystemet förekommer diskussioner om kontanthantering mellan de deltagande centralbankerna.

4.2.1 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 kontanthanteringsuppgifter 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.

4.2.2 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 konstateras 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. 1991/92:FiU3).

4.2.3 Behovet av lagändringar

Effektiviteten i kontantdistributionsverksamheten har genom Riksbankens utvecklingsansträngningar successivt förbättrats sedan 1980-talets början. Stora delar av kontanthanteringarna har 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 SKAB:s 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 i dag 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 alltså 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 är dock tänkbart att andra lösningar kan fordras i framtiden varför även andra företag kan inkluderas enligt förslaget.

Det kan inte uteslutas att andra former för Riksbankens arbete på kontantdistributionsområdet i framtiden skulle kunna vara ändamålsenliga. Det är naturligt att förhållandena ändras efterhand. Internationellt sett har olika centralbanker kommit till olika lösningar. Det är därför lämpligt att lagstiftningen lämnar öppet även för andra former för samarbete med privata aktörer.

Konkurrensverket har anfört att det är centralt att ha öppet tillträde på icke-diskriminerande villkor. Även *Svensk Handel* har pekat på riskerna för att konkurrensen hämmas om Riksbanken lämnar uppdrag på kontantförsörjningsområdet till endast en aktör.

Riksbanken delar Konkurrensverkets syn på vikten av öppet tillträde, icke-diskriminerande villkor och förhindrande av marknadsmissbruk. Skulle denna samarbetsmodell aktualiseras i framtiden skulle det inte nödvändigtvis innebära att endast en aktör skulle ha Riksbankens uppdrag att utföra uppgifter relaterade till kontantförsörjningsområdet. Om Riksbanken till äventyrs skulle välja att samarbeta med bara en motpart måste valet av denna göras på grundval av objektiva och icke-diskriminerande kriterier. Vidare skulle Riksbanken i samarbetsavtalet ställa krav på motpartens marknadsuppträdande.

Sammanfattningsvis föreslår Riksbanken i denna del att det i 5 kap. 3 § riksbankslagen uttryckligen anges att Riksbanken i sin kontantförsörjningsverksamhet får samarbeta med annan.

Göta hovrätt har yttrat att det framstår som oklart i vad mån förslaget innebär att Riksbanken skall medges att till enskild överlämna förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning. Av 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen framgår att förvaltningsuppgift får överlämnas till enskild men att det skall ske med stöd av lag om uppgiften innefattar myndighetsutövning. För det fall Riksbanken skall medges att till enskild överlämna uppgift som innefattar myndighetsutövning bör enligt hovrätten omfattningen av bemyndigandet komma till klart uttryck i lagtexten.

Enligt förarbetena till regeringsformen är myndighetsutövning utövning av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande (prop. 1973:90 s. 397). Enligt motiven till den tidigare förvaltningslagen förekommer myndighetsutövning när det är fråga om ”beslut eller åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna” (prop. 1971:30 s. 331 f.).

Det kan tänkas att samverkan av det slag som här åsyftas skulle kunna innebära att Riksbanken till enskild överlämnar förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Riksbanken delar hovrättens bedömning att omfattningen av bemyndigandet bör vara tydligt angivet. Något behov av att i lagtext särskilt specificera alla uppgifter som Riksbanken kan komma att överföra till enskild och som samtidigt utgör myndighetsutövning torde dock inte finnas. I det remitterade förslaget har det tänkta samarbetsområdet – som samtidigt utgör det delegeringsbara området – bestämts till ”verksamhet som avser landets försörjning med sedlar och mynt”. Riksbanken bedömer att denna avgränsning, som ligger nära ramarna för Riksbankens föreskriftsrätt enligt 1 kap. 2 § riksbankslagen, är tillräcklig för bestämmandet av vilka förvaltningsuppgifter som kan delegeras till enskild.

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.

5 Spridning av förändrade sedlar och mynt

5.1 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 massmedierna har framkommit att företaget i en enskild kampanj avsett att sprida 100 000 enkronor försedda med reklameetiketter. Etiketten är i förevarande fall relativt enkel att avlägsna manuellt. I dag finns dock ingen maskinell utrustning som kan avlägsna etiketterna. Det kan antas att även tekniskt avancerade uppräkningsmaskiner som i dag 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.

5.2 Gällande lagstiftning m.m.

Nuvarande lagstiftning som rör sedlar och mynt – dvs. i huvudsak riksbankslagen – tar inte direkt sikte på företeelsen reklammynt som beskrivits ovan i avsnitt 5.1. 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 vilkas 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 5.4.2 beskrivs vissa angränsande rättsområden som har anknytning till reklammyntsföreteelsen.

5.3 Utländska rättsordningar

Företeelsen 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 av 1960-talet ett straffsanktionerat förbud mot att som reklambärare använda sedlar och mynt som är lagliga betal-

ningsmedel. 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 5 000 euro.

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

5.4 Riksbankens överväganden

Riksbankens förslag: Spridning av sedlar och mynt som bearbetats eller förändrats förbjuds. Vitesföreläggande får meddelas var och en som väsentligen har medverkat till spridningen och som varit medveten om att sedlarna och mynten förändrats eller bearbetats. Riksbankens föreläggande skall kunna överklagas till länsrätten.

Utkastets förslag: Överensstämmer med Riksbankens, dock att utkastet inte har behandlat frågan om överklagande.

Remissinstanserna: *Finansinspektionen, Svenska Bankföreningen, Svensk Handel, Annonsörföreningen, Konsumentverket och Securitas* har tillstyrkt förslaget eller sagt sig inte ha någon erinran mot det. *Svea hovrätt* har ansett att det finns skäl att noga överväga om inte ett ingripande mot spridningen av betalningsmedel som på ett eller annat sätt bär meddelanden som har framställts i tryckpress står i konflikt med tryckfrihetsförordningens bestämmelser om förbud mot censur. Därutöver har hovrätten vissa redaktionella synpunkter på lagtextens utformning. *Justitiekanslern* (JK) har inte sett anledning att motsätta sig förslaget på tryckfrihetsrättslig grund. JK har föreslagit en alternativ utformning av utkastets förslag till föreskriften i 11 kap. 2 a § andra stycket. Vidare har JK anført att den som drabbas av ett vitesföreläggande i enlighet med förslaget bör ha rätt att överklaga beslutet.

Money Marketing Media AB och *Reklamförbundet* har avstyrkt förslaget. *Money Marketing* har yttrat att det inte finns några påvisbara omständigheter som talar för att det föreligger risker för att företagets reklammynt kan orsaka skador i uppräkningsmaskiner och myntautomater. *Money Marketing* har vidare ansett att Riksbanken har överdrivit farhågorna att Riksbanken förknippas med reklammyntens avsändare, att mynten sätts i cirkulation och att ingenkänningsgraden minskar. Enligt *Money Marketing* står spridningsförbudet i konflikt med EG-rättens principer om varors och tjänsters fria rörlighet inom unionen. *Money Marketing* har slutligen framhållit att Riksbankens förslag står i strid med förutsebarhetsprincipen och att förslaget, som saknar konsekvensanalys enligt Simplexförordningen, inte har sådana fördelar att det

uppväger den skada Money Marketing kommer att förorsakas om förslaget förverkligas. *Reklamförbundet* har bedömt att gällande lagstiftning är tillräcklig för att ingripa mot reklammynten.

ECB:s yttrande: ECB har välkomnat lagförslaget om förbud mot spridning av förändrade sedlar och mynt eftersom det utgör en rättslig åtgärd för att avskräcka från handlingar som kan påverka sedlars och mynts ställning. Vad beträffar eurosedlar noterar ECB dessutom att i fall där nationella centralbanker vet eller har tillräckliga skäl att anta att eurosedlar har skadats avsiktligt skall eurosystemet nationella centralbanker vägra lösa in dem och hålla kvar dem i enlighet med artikel 3.3 a i beslut ECB/2003/4 av den 20 mars 2003 om valörer, tekniska specifikationer, reproducering, inlösen och indragning avseende eurosedlar. ECB hävdar härvidlag att lagförslaget om förbud mot spridning av förändrade sedlar och mynt skulle få en effektivare tillämpning om en liknande bestämmelse införlivades i lagförslaget.

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

Trots den ökande användningen av elektroniska betalningsmedel såsom kontokort och betalningssgireringar via Internet utgör användningen av sedlar och mynt alltjämt en central del av landets betalningsväsen. 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 som institution betraktad och som ansvarig för 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 betalningsväsen. 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, beträffande både 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 – dvs. 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 områden uppfattas som en oberoende myndighet. De etiketter som i dag 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 av 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.

5.4.2 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.

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 bl.a. möjliggör för upphovsmannen 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.

Varumärkesrätt

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

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 myndighetssfären genom lagen (1970:498) om skydd för vapen och vissa andra officiella beteckningar. Enligt den lagen får statsvapen, statsflagga eller annat statselement eller statlig kontroll- eller garanti-beteckning 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 kännetecknet 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 tillämpbart. Det skall framhållas att förbudet endast kan omfatta mynt med statsvapen som motiv. För att förbudet skall 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 skall dock noteras att enligt lagens förarbeten var avsikten med bestämmelsen att reglera fall då statsvapnet avbildades utan tillstånd och för andra ändamål än att utgöra del av kännetecken (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.

Marknadsföringslagen

Marknadsföringslagen är uppbyggd kring en generalklausul som säger att marknadsföring skall stämma överens med god marknadsföringssed och även

i övrigt vara tillbörlig mot konsumenter 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 en främmande produkt är otillåtet 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 reklammyntsfaller är det uppenbart att idén bygger på att reklambäraren skall vara ett mynt och att företaget anser att det är viktigt att åstadkomma en association till mynten och/eller Riksbanken. Det är svårt att veta om syftet är att konsumenter 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 självt 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.

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 nyttinghet 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.

Riksbankslagen

Enligt vad som angetts i avsnitt 5.2 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.

Remissinstanserna

Svea hovrätt och *Justitiekanslern* delar Riksbankens bedömningar i frågan huruvida nuvarande lagstiftning kan förhindra förekomsten av reklammynt och liknande. *Marknadsdomstolen* har anfört att Riksbanken torde sakna möjlighet att föra talan i domstolen eftersom Riksbanken inte torde betraktas som näringsidkare i marknadsföringslagens mening. *Sveriges Reklamförbund* anser att gällande rätt erbjuder ett antal möjligheter att ingripa mot användning av sedlar och mynt enligt de lagar som behandlats i det föregående. Enligt förbundet saknas det därför skäl att tillföra ytterligare åtgärder för att ingripa mot användning av reklammynt.

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.

5.4.3 Utformningen av den nya lagstiftningen

Vad skall regleras ?

En tänkbar alternativ lösning för att lagstiftningsvägen hindra utbredningen av märkta sedlar och mynt utgivna av Riksbanken, 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 5.4.1. Riksbanken föreslår därför att det i riksbankslagen tas in en föreskrift av innebörden 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 ihoptejpade 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.

Svea hovrätt har yttrat att det finns anledning att noga överväga om inte ett ingripande mot spridningen av betalningsmedel som på ett eller annat sätt bär meddelanden som har framställts i tryckpress, står i konflikt med tryckfrihetsförordningens (TF) bestämmelser om förbud mot censur. Om så anses vara fallet, förefaller det enligt hovrätten nödvändigt att begränsa den nya lagstiftningens räckvidd till meddelanden av reklamkaraktär och att införa ett undantag i 1 kap. 9 § TF som gör det möjligt att stoppa spridning av tryckta skrifter av detta slag.

En grundläggande innebörd av tryckfriheten är enligt 1 kap. 1 § första stycket TF att det för utgivningen av skrifter inte får finnas "några av myndighet eller annat allmänt organ i förväg lagda hinder". Förbudet mot att hindra tryckfrihetens utövning preciseras i 1 kap. 2 §. Någon föregående granskning av en skrift eller ett förbud mot tryckning av denna får under inga förhållanden förekomma, se första stycket. I bestämmelsens andra stycke förbjuds vissa andra ingripanden, bl.a. åtgärder som utgör hinder mot spridningen av en skrift. Enligt vad *Justitiekanslern* (JK) har anfört omfattar förbudet i andra stycket dock endast sådana åtgärder som motiveras av en skrifts *innehåll*. Det senare möjliggör bl.a. hindrande myndighetsåtgärder som utslutande dikteras av hänsyn till allmän ordning, t.ex. ingripanden mot olovlig affischering.

Enligt JK ger Riksbankens förslag upphov till vissa principiella betänkligheter eftersom det innefattar ett generellt förbud mot en tänkbar metod att sprida ett tryckt budskap med. En betydande försiktighet bör enligt JK iakttas när den typen av bestämmelser övervägs. En fungerande tryckfrihet förutsätter givetvis att det finns tillgängliga spridningsformer. Om förbud av det här slaget blir vanligt förekommande eller införs beträffande någon av de mer använda kommunikationsformerna, anser JK att tryckfrihetens innehåll riskerar att urholkas.

JK har bedömt att de företag och andra organisationer som i första hand kan tänkas bli berörda av förbudet har andra effektiva metoder att nå ut till allmänheten. Med hänsyn även till att det är fråga om en till synes perifer spridningsmetod och till innehållet i bestämmelsen i 1 kap. 2 § andra stycket TF, har inte JK sett anledning att motsätta sig förslaget på tryckfrihetsrättslig grund.

Money Marketing Media AB har framhållit att Riksbankens förslag står i strid med förutsebarhetsprincipen och att förslaget, som saknar konsekvensanalys enligt Simplexförordningen, inte har sådana fördelar att det uppväger den skada *Money Marketing* kommer att förorsakas om förslaget förverkligas.

Riksbankens förslag innebär att den kanal för marknadsföring som reklammynten utgör kommer att stängas. De skador som må drabba enskilda företag som valt att erbjuda reklammyntstjänster torde emellertid vara förhållandevis begränsade med hänsyn till att Riksbanken kort tid efter att den fått kännedom om företeelsen redovisat sin inställning.

Simplexförordningen tar sikte på verksamhetsregler. Syftet med förordningen är att belysa tilltänkta föreskrifters effekter på arbetsförutsättningarna för småföretagen i allmänhet. I förevarande fall avser de föreslagna föreskrifterna ett förbud mot ett visst slag av verksamhet. Några effekter på småföretagens arbetsförutsättningar borde därmed inte uppstå.

EG-rätten

Money Marketing Media AB har yttrat att Riksbankens förslag riskerar att bryta mot EG-rättens princip om medlemsstaternas ömsesidiga erkännande av varor som produceras i en annan medlemsstat. Riksbanken gör i den delen följande överväganden.

Bestämmelser om fri rörlighet för varor respektive tjänster finns i artiklarna 28, 30, 46 och 49 i EG-fördraget. Dessa bestämmelser har direkt tillämplighet i medlemsstaterna och har också tillerkänts direkt effekt. Kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan är förbjudna mellan medlemsstaterna enligt artikel 28. Avgörande för bedömningen är inte utformningen av åtgärden utan den verkan åtgärden har. Ett företag kan i princip åberopa rätten att fritt tillhandahålla tjänster gentemot den medlemsstat där det är etablerat om tjänsterna tillhandahålls mottagare i en annan medlemsstat.

Den föreslagna lagändringen innebär bl.a. att reklamföretag inte kommer att kunna erbjuda gränsöverskridande tjänster till annonsörer som vill göra

reklam genom spridning av sedlar och mynt utgivna av Riksbanken och försedda med annonsörens reklambudskap. Riksbanken bedömer emellertid att spridningsförbudet inte kommer att ha någon nämnbar gränsöverskridande inverkan. Även om så vore fallet konstaterar Riksbanken att en sådan inskränkning är motiverad med hänsyn till skyddet för allmän ordning enligt artiklarna 46 och 55 i fördraget.

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 vitessanktion 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 åklagarväsen behöver därmed inte belastas, och utredningsarbetet kan bedrivas förhållandevis snabbt. Ett vitesföreläggandes adressatkrets 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. 15 kap. 20 § lagen (2004:297) 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 i dag föreskrivs i riksbankslagen beträffande vissa företags underlåtenhet att förse Riksbanken med uppgifter (6 kap. 9 § riksbankslagen). Det framstår vidare som mest ändamålsenligt för 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 kontanthalterande företag som kan komma att ta emot förändrade eller bearbetade kontanter i sin dagliga verksamhet och som ovetande om detta vidareistribuerar sådana kontanter. Medverkan till spridningen måste sålunda ha skett med någon form av uppsåt för att vitesföreläggande skall komma i fråga. JK har anmärkt att det i utkastet föreslagna begreppet ”uppsåt” för tanken till det straffrättsliga området och att det är tveksamt om uttrycket bör förekomma i en förvaltningsrättslig förbudsbestämmelse. Riksbanken ansluter sig därför till JK:s förslag att vitesföreläggandet skall träffa den som varit *medveten* om att sedlarna och mynten varit förändrade eller bearbetade.

JK har vidare uttalat att den som träffats av ett förbudsföreläggande skall ha rätt att överklaga beslutet. Riksbanken gör i den delen följande överväganden.

Enligt 11 kap. 5 § riksbankslagen får beslut enligt denna lag överklagas endast i den utsträckning och i den ordning som sägs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter. I den lagen saknas bestämmelser som skulle kunna innebära rätt att överklaga för den som blivit föremål för ett förbudsföreläggande beslutat av Riksbanken. Redan enligt gällande rätt har Riksbanken möjlighet att rikta föreläggande och förbud mot dem som inte efterlever Riksbankens föreskrifter. Med hänsyn till att de förelägganden som kan komma i fråga inte kan anses obetydligt ingripande talar rättssäkerhetsskäl för att Riksbankens beslut skall kunna bli föremål för överprövning. Riksbanken bedömer därför att besluten lämpligen skall kunna överklagas hos länsrätten enligt förvaltningslagstiftningen.

ECB har föreslagit att en bestämmelse skall införas som ger Riksbanken rätt att vägra att lösa in och även att hålla kvar avsiktligt förändrade sedlar och mynt. Enligt vad som sagts under avsnitt 5.4.2 ovan vägrar Riksbanken redan i dag inlösen av reklammynt. Riksbanken bedömer att det inte behövs någon föreskrift som därjämte ger Riksbanken rätt att kvarhålla förändrade

sedlar och mynt, utöver den föreslagna bestämmelsen om spridningsförbud med möjlighet till vitesföreläggande.

5.4.4 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, och beträffande överklagade ärenden förvaltningsdomstolarna, kommer att kräva endast marginella insatser av respektive myndighet.

BILAGA

Förteckning över remissinstanser

Förslaget om Riksbankens uppdrag på kontantförsörjningsområdet (avsnitt 4 i framställningen) har remitterats till följande instanser.

Göta hovrätt, Justitieombudsmannen, Konkurrentverket, Finansinspektionen, Svenska Bankföreningen, Konsumentverket, Svensk Handel, Securitas Värde AB, Falck Sverige AB, Panaxia AB och Svensk Kassaservice AB.

Förslaget om förbud mot spridning av förändrade sedlar och mynt (avsnitt 5) har remitterats till följande instanser.

Svea hovrätt, Justitiekanslern, Finansinspektionen, Marknadsdomstolen, Svenska Bankföreningen, Konsumentverket, Annonsörföreningen, Svensk Handel, Money Marketing Media AB, Securitas Värde AB, Falck Sverige AB, Panaxia AB och Svensk Kassaservice AB.

Av remissinstanserna har samtliga yttrat sig utom Falck Sverige AB, Panaxia AB och Svensk Kassaservice AB. Yttrande har även inkommit från Sveriges Reklamförbund.