

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över Staten och betalningarna (SOU 2023:16)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Betänkandet innehåller förslag till ny lag (2024:000) om betalningsmedel samt lag (2024:000) om statliga kreditgarantier för genomförandet av vissa betalningar. Vidare föreslås ändringar i följande lagar och förordning: kupongskattelagen (1970:624), lagen (1990:676) om skatt på ränta på skogskontomedel, lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lagen (2004:629) om trängselskatt, vägtrafikskattelagen (2006:227), lagen (2009:366) om handel med läkemedel, lagen (2010:751) om betaltjänster, skatteförfarandelagen (2911:1244), lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter, lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, lagen (2022:1586) om Sveriges riksbank och förordningen (2017:170) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges i betänkandet att utredningen har haft i uppdrag att se över statens roll på betalningsmarknaden och ta ställning till hur rollen bör se ut i framtiden. Utredningsuppdraget har genomförts utifrån en genomgripande och bred analys av rollfördelningen mellan staten och andra aktörer på betalningsmarknaden, förändringarna på finans- och betalningsmarknaderna till följd av teknisk utveckling och digitalisering samt framväxten av nya betalningssätt och minskad användning av traditionella betalningsmedel i form av sedlar och mynt (kontanter). Vidare anges att utredningen har analyserat ett antal möjliga utvecklingsscenarier för betalningsmarknaden, med utgångspunkt i utvecklingen i Sverige och i andra länder.

Utredningen redogör därutöver utförligt för statens roll på betalningsmarknaden samt bakgrund och syfte med de föreslagna ändringarna i befintliga lagar och förordning samt förslag till nya lagar i betänkandet. Det anges bland annat, beträffande allas möjligheter att betala och tillgången till betaltjänster, att betaltjänster som gjort det enklare att göra betalningar, möter ett stort antal personer olika hinder som gör att de inte kan få tillgång till eller använda dessa tjänster i samma utsträckning som andra. Ett första hinder är att vissa personer inte släpps in på den digitala betalningsmarknaden, exempelvis genom att de inte

får tillgång till betalkonto eller en e-legitimation. Ett andra hinder är vad som brukar benämnas som ett digitalt utanförskap. Utredningen föreslår därför att det av riksdagen beslutade målet om tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser ska ersättas av ett teknikneutralt och framtidssäkert mål om att alla i Sverige ska ha möjlighet att göra betalningar till rimliga kostnader, oavsett betalningssätt.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Utredningen redogör utförligt för sina överväganden och förslag i ett särskilt avsnitt (6.5, s. 284). Det anges bland annat, beträffande förslaget om tillgång till betalkonto, att tillgång till ett konto som möjliggör betalningar är en grundläggande samhällsservice. Utan tillgång till konto är det svårt för privatpersoner att sköta många vardagliga sysslor och företags- och föreningsverksamhet försvåras avsevärt. Penningtvätt och finansiering av terrorism är allvarliga brott som är skadliga för samhället i flera avseenden och det är av stor vikt att förhindra att betalningsekosystemet används för sådana syften. Det finns därför legitima skäl att i vissa fall neka privatpersoner, företag och organisationer tillgång till konto och därmed minska penningtvättsriskerna. Möjligheten att upptäcka misstänkt penningtvätt minskar emellertid om personer opåkallat nekas tillgång till betalkonto eller får konto uppsagt eftersom det kan leda till att oreglerade och svårövervakade system för betalningar växer sig större. Finansiell inkludering står på så sätt inte i motsatsställning till en effektiv bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, utan är i vissa avseenden en förutsättning för att penningtvättsregelverket ska uppfylla sitt syfte.

Vidare anges i konsekvensutredningen att nuvarande betalningsekosystemet över lag är effektivt, tillgängligt och säkert. Däremot finns det alltför många som inte är delaktiga på den digitala betalningsmarknaden. Det finns även skäl att skapa bättre förutsättningar för konkurrens och innovation. Även om åtgärder vidtagits för att göra betalningar säkrare och tryggare finns det ett tydligt behov av ytterligare åtgärder från statens sida. Utredningen konstaterar att om inga åtgärder vidtas finns det en uppenbar risk att framför allt tillgängligheten till digitala betalningar kan försämrats. Det kommer också fortsatt vara svårt att göra betalningar – digitala och med kontanter – i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Vidtas inga åtgärder för att säkerställa kontanternas ställning är det vissa grupper – inte minst äldre och personer med funktionsnedsättning som riskerar att inte kunna betala för livsnödvändiga varor, i första hand läkemedel och andra produkter som omfattas av högkostnadsskyddet.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Utredningen redogör för EU regelverk på betalningsområdet i ett särskilt avsnitt (9.6, s. 433–440). Det anges bland annat att EU-kommissionen antog år 2020 en strategi för massbetalningar med syftet att fortsätta arbetet för en betalningsmarknad som präglas av innovation och konkurrens minskad fragmentering. Strategin är omfattande och innehåller flera nya initiativ såväl som översyner av befintlig reglering. Av de regelverksöversyner som aviseras i strategin framstår två som särskilt viktiga ur ett konkurrensperspektiv: det andra betaltjänstdirektivet respektive direktivet om slutlig avveckling. Utredningen redovisar genomgående i betänkandet hur förslagen förhåller sig EU-rätten, vilka krav som följer av EU-rätten samt hur betalningsekosystemet förväntas utvecklas framöver. Utredningen

redovisar i kapitel 9 sin syn på ett antal områden som blir viktiga för Sverige i det kommande översynsarbetet, inte minst direktivet för slutlig avveckling (det s.k. finalitydirektivet).

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överrensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Utredningen bedömer att de föreslagna nya lagarna och övriga författningsförslag bör träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn tagen till det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionens råd våren 2023 och med beaktande av den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bedöms de nya lagarna och övriga lagförslag kunna träda i kraft den 1 juli 2024 samtidigt som 4 kap. 12 § lagen om Sveriges riksbank (riksbankslagen) upphör att gälla. Den föreslagna ändringen i förordningen om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning och övriga förslag till förordningsändringar kräver dock ingen riksdagsbehandling och föreslås därför träda i kraft den 1 januari 2024.

Vidare anges, beträffande övergångsbestämmelser, att vid ikraftträdandet av den nu gällande riksbankslagen ansåg regeringen, likhet med Riksbankens direktion, att det behövdes en övergångsbestämmelse för lagliga betalningsmedel som angav att kontanter som har getts ut före ikraftträdandet fortfarande bör vara lagliga betalningsmedel, om inte något annat är särskilt föreskrivet. Utredningen föreslår att bestämmelsen i 4 kap. 12 § riksbankslagen ska upphöra att gälla och i stället föras in i den föreslagna lagen om betalningsmedel. En övergångsbestämmelse av samma innebörd som regeringen fann krävdes vid införandet av riksbankslagen bör därför gälla vid införandet av den nya lagen om betalningsmedel. Utredningen bedömer därutöver att övriga förslag till ny lag och författningsförslag inte kräver några särskilda övergångsbestämmelser. Inget anges om behov av speciella informationsinsatser för företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och övergångsbestämmelser är tillräckligt tydlig. Regelrådet har däremot inte kunnat utläsa en beskrivning av hur utredningen ser på behovet av speciella informationsinsatser riktade mot företag. Avsaknaden av sådan beskrivning medför att konsekvensutredning är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det framgår av konsekvensutredningen att utredningens förslag berör kreditinstituten, betaltjänstleverantörer och företag som försäljer livsnödvändiga varor, dvs. livsmedel, drivmedel och förskrivna läkemedel.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är positivt att utredningen redogör utförligt för betalningsinfrastrukturen i Sverige i ett särskilt kapitel (Kap.10). Vidare framgår en viss information om berörda företag utifrån bransch i konsekvensutredningen. Regelrådet bedömer därför att beskrivningen av berörda företag utifrån bransch är tillräckligt tydlig. Regelrådet anser dock att det är svårt att få en uppfattning av berörda företag utifrån antal och storlek. Det hade varit relevant om förslagsställaren kunde angett en närmare

beskrivning av dessa aspekter för de olika förslagen. Avsaknaden av sådana beskrivningar medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar, men utifrån antal och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges i betänkandet, beträffande förslag om förbättrad tillgång till betalkonto, att kreditinstitutens tillämpning av möjligheten att erbjuda fler personer betalkonton, exempelvis genom begränsning av funktioner och ökad monitorering av kunderna, kan leda till ökade kostnader för kreditinstituten. Tillägget i penningtvättslagen är ett förtydligande av något som redan omfattas av direktivet och alltså inte något nytt i sak. Vidare anges att förslaget att krav ska ställas på kreditinstitut att göra en särskild prövning av om andra åtgärder är möjliga i stället för uppsägning av ett betalkonto med grundläggande funktioner medför sannolikt ökade kostnader för monitorering och dokumentation för kreditinstituten.

Det anges, beträffande förslag om samrådsskyldighet kring frågor som rör skydd av enskildas personuppgifter, att det syftar till att skapa tydlighet kring regelverk som innehåller bestämmelser om skydd av enskildas personuppgifter i betalningssituationer. Sådana bestämmelser finns dels i EU:s dataskyddsförordning, dels i näringsrättslig reglering på finansmarknadsområdet. För att de finansiella företagens regelefterlevnad och tillsynen av efterlevnaden ska vara effektiv är det önskvärt att företagen får så goda förutsättningar som möjligt att förstå vilka bestämmelser som är tillämpliga. Enligt utredningen förväntas förslaget medföra positiva effekter för framför allt mindre betaltjänstleverantörer eftersom de kan ha svårare att avsätta resurser för regeltolkning än större leverantörer.

Beträffande förslaget om betaltjänstleverantörers tillgång till betalkontotjänster anges att det tydliggör kreditinstituts skyldigheter enligt betaltjänstlagen att ge betaltjänstleverantörer tillgång till betalkontotjänster samt förtydliga hanteringen av och innehållet i en begäran om tillgång till sådana tjänster. Tillgång till betalkontotjänster på objektiva, icke diskriminerande och proportionella villkor har stor betydelse för betaltjänstleverantörers möjligheter att tillhandahålla sina tjänster på ett obehindrat och effektivt sätt. Det anges dock att det är svårt att få en tydlig uppfattning om i vilken utsträckning betaltjänstleverantörer otillbörligen nekas tillgång till sådana konton. Utredningen konstaterar att det kan vara otillräckligt att kreditinstitut ger betaltjänstleverantörer tillgång till betalkonto för att betaltjänstleverantören ska kunna tillhandahålla sina tjänster. För att kunna tillhandahålla betaltjänster på ett obehindrat och effektivt sätt kan det krävas att betaltjänstleverantörer ges möjlighet att erbjuda andra tjänster som kreditinstitut tillhandahåller. Utredningen konstaterar vidare att kreditinstituten kan få högre kostnader för regelefterlevnad och rapportering som till viss del vägs upp av att regelverket tydliggörs.

Beträffande förslaget om generella betalsystem anges att det tydliggör vilka betalsystem som ska anses vara generella betalsystem. Det förväntas leda till ökad förutsägbarhet och rättssäkerhet för kreditinstitut och andra betaltjänstleverantörer. En tydligare reglering förväntas få störst betydelse vid beslut om att befintliga betalsystem inte längre ska anses vara generella betalsystem eller om nya betalsystem uppstår och ett behov av klassificering uppstår.

Beträffande förslag om en ny lag om statlig kreditgaranti för genomförandet av vissa betalningar anges att för företag som försäljer (huvudsakligen) livsnödvändiga varor (den s.k.

garantigäldenären) kan förslaget till statlig garanti förväntas innebära att likviditetsbehovet i ett offlineläge kan säkerställas. Det ger i sin tur företag möjligheter att upprätthålla hela eller delar av sin försäljning under offlineläget. Förslaget bedöms leda till ökade kostnader för kreditinstitut. För kreditinstitut som ingår avtal om kreditgaranti uppkommer kostnader för att utveckla system och rutiner för att ge garantigäldenärer likviditetslån i ett eventuellt offlineläge. Förslaget innebär också ökade kostnader för rapportering av uppgifter till garantimyndigheten om garantin behöver infrias. Eftersom garantin föreslås omfatta endast en del av lånebeloppet (till garantigäldenären) står garantitagaren en del av kreditrisken för det fall garantigäldenären inte kan återbetala delar av eller hela lånebeloppet. Utredningen redovisar försäljningen av livsnödvändiga varor, dvs. livsmedel, drivmedel och förskrivna läkemedel, år 2021 i en tabell (19.1, s 960). Sammanlagt uppgick försäljningen av dessa varor till 367 564 miljoner kronor. Livsmedelsförsäljning utgjorde 77 procent av den totala försäljningen.

Beträffande förslag om läkemedel omfattas av högkostnadsskyddet ska kunna betalas med fysiska betalningsmedel anges att så gott som alla apotek tar emot kontant betalning i fysisk butik. I det avseendet medför förslaget inga ytterligare kostnader. Förslaget ska snarast ses som ett sätt att säkerställa att apoteken även fortsättningsvis tar emot kontant betalning.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av påverkan på berörda företagens verksamhet är tillräckligt tydlig. Utredningen har i stor utsträckning kvalitativt redogjort för förslagets möjliga effekter på företag. Regelrådet finner dock att det saknas en fullständig beskrivning av berörda företagens kostnader och tidsåtgång till följd av utredningens förslag. Det hade varit önskvärt om utredningen kunde utvecklat sin beskrivning, exempelvis genom att redovisa exempelberäkningar för företagens kostnader och tidsåtgång. Avsaknaden av sådana beskrivningar medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företagens verksamhet godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företagens kostnader och tidsåtgång bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges i konsekvensutredningen, beträffande förslaget om betaltjänstleverantörers tillgång till betalkontotjänster, att tillgång till fler, nödvändiga tjänster än betalkonto bidrar till att upprätthålla konkurrensneutralitet, vilket i sin tur möjliggör för betaltjänstleverantörer (som inte är kreditinstitut) att ta fram nya eller skala upp befintliga tjänsteerbjudanden. Det anges dock att för kreditinstitut kan en ökad konkurrens från betaltjänstleverantörer innebära lägre lönsamhet.

Vidare anges beträffande förslag om läkemedel omfattas av högkostnadsskyddet ska kunna betalas med fysiska betalningsmedel att det inte kan uteslutas att ett krav på att ta emot kontanter skulle kunna utgöra en inträdesbarriär för etablering av nya apotek utanför de befintliga koncerner som dominerar apoteksmarknaden. I det avseendet skulle förslaget kunna påverka mindre företags konkurrensförhållanden i förhållande till större företags på ett negativt sätt.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är positivt att det finns en viss information om hur förslagsställaren ser på konkurrensförhållandena för berörda företag. Regelrådet finner dock att det finns oklarheter kring beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena. Det hade varit önskvärt om utredningen kunde utvecklat sin beskrivning

genom att exempelvis beskriva berörda företagens förmåga att uppfylla de nya kraven. Avsaknaden av sådana beskrivningar medför att konsekvensutredningen är ofullständig även i denna del.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden i konsekvensutredningen, och har heller inte för egen del kunnat se någon sådan påverkan. En utelämnad beskrivning kan därför godtas i detta ärende.

Regelrådet finner att en utelämnad beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden i detta ärende är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Regelrådet bedömer att det är, utifrån utredningens konsekvensutredning, svårt att få en heltäckande uppfattning av förslagets möjliga effekter för små företag. Vidare är den storleksmässiga beskrivningen av berörda företag inte tillräckligt tydlig. Det hade varit önskvärt om förslagsställaren kunde beskrivit möjligheterna till ytterligare hänsynstagande och konsekvenserna av att sådana inte tas. Avsaknaden av sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig även i denna del.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Utredningen har presenterat ett mycket omfattande betänkande. Regelrådet finner att redovisningen avseende ett flertal företagsspecifika delar inte håller tillräcklig kvalitet. Det saknas framför allt en fullständig beskrivning av förslagets påverkan på berörda företagens kostnader, tidsåtgång och konkurrensförhållandena. Därutöver saknas även en fullständig beskrivning av berörda företag utifrån antal och storlek, behov av informationsinsatser och särskilda hänsyn till små företag.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 11 oktober 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Steven Wall.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Steven Wall
Föredragande