



Till Finansdepartementet

Diarienummer Fi2023/01259

Fi.remissvar@regeringskansliet.se

REMISSYTTRANDE ÖVER BETÄNKANDET STATEN OCH BETALNINGARNA

Generella synpunkter

Sparbankernas Riksförbund välkomnar utredningens ansats att genomlysastatens roll på betalningsmarknaden. Betalningar är en grundläggande samhällsservice och det är angeläget att säkerställa att Sverige har gynnsamma förutsättningar för att upprätthålla robusta betalningssystem och ökad beredskap.

Sparbankernas Riksförbund (SR) representerar 58 fristående sparbanker i Sverige. Sparbankerna upprätthåller en stor del av den finansiella infrastrukturen utanför storstäderna. Överskottet från en sparbanks verksamhet går till samhällsengagemang genom satsningar inom utbildning, idrott, forskning, kultur och lokalt näringsliv inom bankens verksamhetsområde. Sparbankerna har, till skillnad från många andra banker, ett väl utbrett kontorsnät och lokal närvaro. Sparbankernas fysiska närvaro kan komma att få betydelse i händelse av kris och rörelseformen bidrar till att öka Sveriges robusthet. Sparbankerna tillhandahåller digitaliserade tjänster men utgör också ett alternativ för dem som vill eller behöver ha en mänsklig kontakt i mötet med sin bank. Även detta ligger väl i linje med utredningens ambition med att motverka finansiellt utanförskap. Ökad tillgänglighet och inkludering ser vi som viktiga frågor ur ett samhällsperspektiv.

Som utgångspunkt anser utredningen att utformningen av lagstiftning inom området bör vara en kombination mellan institutbaserad respektive aktivitetsbaserad samt att teknikneutralitet bör eftersträvas. SR instämmer med detta men vill också särskilt framhålla att det är viktigt med lika konkurrensförutsättningar för finansiella företag (level-playing field) också ur ett internationellt perspektiv. Betalningsområdet sträcker sig långt över landsgränserna och det är viktigt att säkerställa att eventuella nationella särregler är välbalanserade för att inte skapa konkurrensnedvridande effekter. Betalningsområdet regleras främst genom gemensam EU-lagstiftning. Här ser vi en tendens att EU:s regleringar i allt större utsträckning utformas i högre detaljeringsgrad



samt att fler regler tenderar att utformas som förordningar i stället för direktiv vilket ger mindre spelrum för nationella implementeringsåtgärder. För närvarande pågår en revidering av betaltjänstdirektivet vilket kommer resultera i en ny betaltjänstförordning (PSR) samt en revidering av betaltjänstdirektivet (PSD3). Det pågår också en total översyn av regler inom penningtvätt- och terrorismbekämpning (det s.k. AML-paketet). Rent tidsmässigt väntas författningsförslagen som lämnas i betänkandet träda ikraft 1 juli 2024. Det kan finnas skäl att avvakta de kommande EU-regleringarnas beredning innan Sverige går vidare med nationella förslag där det finns angränsande EU-regler på ingång för att undvika eventuellt justeringsbehov vid senare tidpunkt samt utifrån den kostnad som krävs i form av implementeringsåtgärder etc.

Synpunkter på överväganden och förslag

Kapitel 6 Förbättrad tillgång till konto för betaltjänster

- *Utredningen föreslår att kreditinstitut i större utsträckning bör erbjuda konton med mer begränsat utbud än de grundläggande funktioner som framgår av betaltjänstlagen (med grund i kontraheringsplikten enligt lagen om insättningsgaranti) i stället för att neka tillgång till konto där risken för penningtvätt/terrorismfinansiering bedöms vara för hög.*

Utredningen har lyft fram de i vissa fall motstridiga intressen som kreditinstitut måste förhålla sig till och stundtals göra svåra bedömningar utifrån situationen i det enskilda fallet. Rent principiellt välkomnas förtydliganden i dessa avseenden. SR kan se ett behov av att kunna tillhandahålla s.k. lågriskkonton med mer begränsade funktioner än vad betaltjänstlagens medger om det kan ske utan att därmed riskera att agera i strid med vare sig betaltjänstlagens krav på tillgång eller med AML/CTF-lagstiftning. Svenska kreditinstitut är dock inte ensamma om att hantera dessa överväganden och SR ser gärna att regeringen i första hand verkar för att spelplanen blir harmoniserad inom EU/EES. Oaktat de förslag som läggs på nationell nivå kvarstår problematiken med hur man löser frågan avseende kundkännedom i förhållande till europeiska och internationella åtaganden.

Förslaget om ett förtydligande av kontraheringsplikten syftar till att ge instituten tydligare regler att förhålla sig till avseende bland annat tillhandahållande av tilläggstjänster, vilken information ansökan ska innehålla etc. Samtidigt kommer den utökade föreskriftsrätten kopplat till kontraheringsplikten innebära merkostnader till exempel i form av systemstöd, tillhandahållande av information och redovisning. I brist på sammanhållen statistik över hur stort problemet är, är det svårt att bedöma om de merkostnader som förslagen innebär står i relation till problemets omfattning eller om det finns andra åtgärder, som påskyndade handläggningstider för samordningsnummer eller beviljande av uppehållstillstånd etc. som blir mer ändamålsenliga åtgärder för att öka tillgängligheten.



Insättningsgarantilagen har, som utredningen påpekar, ett annat syfte än betalkontoregleringen i betaltjänstlagen. Den föreslagna bestämmelsen 11 § d omfattar inlåningskonto för såväl fysiska som juridiska personer och omfattar fler institut än betaltjänstlagen. Även om det är viktigt även för företag och föreningar etc. att få tillträde till bankkonton ställer sig SR frågande till varför utredningen inte begränsar den utökade regeln till fysiska personer. Det skyddsvärda bör främst vara att säkerställa att fysiska personer inte hamnar helt utanför det finansiella systemet. Effekten av att kontraheringsplikten har en större träffyta blir också att svenska kreditinstitut får mycket högre krav på sig att tillhandahålla konton än andra inom EU/EES.

- *Utredningen lämnar förslag kring att kreditinstitut ska överväga andra åtgärder i stället för uppsägning av konto om misstanke om penningtvätt eller terrorismfinansiering föreligger, däribland anpassa övervakningen eller att begränsa tjänster eller funktioner.*

Krav på att göra sådana bedömningar ingår redan av EBA:s riktlinjer om riskfaktorer. SR har mot denna bakgrund inget att invända emot själva ansatsen men ser en del problem i den praktiska tillämpningen. Till skillnad från avslut av konto vid misstänkt penningtvätt/terrorismfinansiering där sekretess råder, föreslås att en konsument vars tjänster eller funktioner kopplade till ett betalkonto begränsats ska underrättas om detta och om vart denne kan vända sig för att framföra klagomål. SR ser här en ökad risk för hot mot banker och deras personal, speciellt personal på små orter där den enskilde banktjänstemannens identitet blir än mer synlig för konsumenten. Utredningen påtalar att det bör vara upp till det enskilda kreditinstitutet eller filialen att närmare bestämma vilka faktiska anpassningar av övervakningen eller begränsningar av tjänster eller funktioner som är lämpliga i förhållande till den enskilde konsumentens riskprofil. Med tanke på den växande kriminaliteten i Sverige finns en oro för att reglerna, som trots att de syftar till att både gynna konsumenter och hjälpa branschen i svåra avvägningar, i vissa fall kommer att försvåra hanteringen av kriminella element. SR ser därför behovet av en nationell samsyn kring vilka begränsningar som kan anses utgöra rimliga inskränkningar och som fungerar såväl för ett mindre institut som ett större för det fall regeringen går vidare med den föreslagna regleringen.

SR vill härutöver även framhålla att det också är viktigt att se över polisens förutsättningar att utreda och anmäla brott. De senaste åren har rapporteringen till finanspolisen ökat stadigt. Enligt Finanspolisens årsrapport från 2022 nåddes en ny högstanivå med 45 113 misstankerapporter och den största ökningen i absoluta tal stod bankerna för. Under 2022 upprättades bara 242 brottsanmälningar (jfr med 609 år 2021). Det är inte proportionerligt att näringslivets aktörer ställs inför ständigt ökande krav på brottsbekämpning och rapportering om inte också rättsväsendet hänger med. Sverige har en oroande utveckling av ökad kriminalitet. Vi ser därför att mer resurser bör läggas på att staten tar ansvar för att motverka, utreda, åtala och slutligen fälla brottslingar som gör sig skyldiga till dessa brott.



- *Utredningen föreslår att FI ska utnyttja nu gällande bemyndigande om att inhämta statistik och rapportering om tillgång till betalkonto*

SR anser det viktigt att säkerställa att rapporteringsskyldigheten blir adekvat, ändamålsenlig och inte onödigt betungande. Det finns utmaningar med att få fram statistik som avslöjar faktiska missförhållanden. Olika typer av verksamhet och affärsmodeller lär också påverka utfallet. När det till exempel handlar om avslag av öppnande av konto kommer det sannolikt finnas ett mörkertal där kunden i vissa fall inte kommer tillräckligt långt in i ansökningsprocessen för att det ska ha upprättats något underlag för avslaget. Idag finns det till exempel betaltjänstleverantörer som helt saknar kontor och som hänvisar kunden till mobilt BankID vid öppnande av konto. Sparbanker och andra banker med lokala kontor blir då ett alternativ och det finns en risk att andelen nekande framstår som högre, trots att det kanske är precis tvärtom eftersom andra aktörer sannolikt inte ens fått in kunden i systemet för att kunna registerföra ett avslag. Statistiken kan därför bli missvisande.

SR noterar också att det också föreslås en utökad rapporteringsplikt i det föreslagna tillägget till kontraheringsplikten. Ett betalkonto omfattas normalt både av bestämmelser i betaltjänstlagen och av insättningsgarantilagen, till skillnad från till exempel ett sparkonto som bara omfattas av insättningsgarantilagen. Eftersom insättningsgarantilagen har en bredare träffyta än betaltjänstlagen ser vi en risk för att rapporteringskraven blir oproportionerligt omfattande i förhållande till det bakomliggande syftet med regleringen och i förhållande till de krav som ställs på andra aktörer i länder inom EU/EES. Rapporteringen bör rimligen därför begränsas till rapportering kring konsumenter och inte omfatta alla juridiska personer konton.

- *Utredningen föreslår en samrådsskyldighet mellan FI och IMY kring frågor som rör skydd av enskildas personuppgifter*

SR välkomnar denna samrådsskyldighet och instämmer med att detta kan ge positiva effekter för framför allt mindre betaltjänstleverantörer eftersom de kan ha svårare att avsätta resurser för regeltolkning än större leverantörer.

Kapitel 7 Konsumentens ställning på den digitala betalningsmarknaden

- *Utredningen föreslår att FI ska åläggas att rapportera årligen genom förordning, i stället för regleringsbrev, samt att betalningar och konsumtionskrediter bör ingå som en uttrycklig del av undervisningen i privatekonomi i gymnasieskolan.*

SR delar utredningens bedömning om att finansiell fortbildning bör vara en permanent uppgift för Finansinspektionen. SR instämmer också i att det viktigt att ungdomar får information om betalningar och konsumtionskrediter, och till exempel vad konsekvenser



av snabblån och delbetalningar kan ha för ekonomin, och att även dessa delar bör ingå i läroplanen.

Kapitel 8 Tillit och integritet på den digitala betalningsmarknaden

- *Utredningens bedömning är att det är synnerligen angeläget med en statlig e-legitimation så snart som möjligt.*

SR instämmer och i synnerhet om de föreslagna reglerna om utökat betalningsansvar för behöriga transaktioner i PSR träder ikraft.

Kapitel 9 Konkurrens i ekosystemet för betalningar

- *Utredningen föreslår bland annat att FI ska förtydliga vad som ingår i begreppet betalkontotjänst och ge närmare föreskrifter om handläggning samt uppgifter vid begäran om tillgång.*

Sedan betänkandet skrevs har kommissionen presenterat en betaltjänstförordning (PSR) samt revideringar av betaltjänstdirektivet (PSD3). Det kommer även att utfärdas tekniska tillsynsstandarder på området varför en föreskriftsrätt för FI inte är motiverad. Regeringen bör invänta den EU-gemensamma regleringen.

Kapitel 10 Betalningsinfrastrukturen i Sverige

SR avstår från att ta ställning till förslagen i detta kapitel.

Kapitel 11 Civil beredskap inom ekosystemet för betalningar

- *Utredningen föreslår att en ny lag om statliga kreditgarantier för genomförandet av vissa betalningar ska införas. Vidare föreslås möjligheter att ge undantag för kassaregisterbestämmelserna i händelse av kris eller höjd beredskap.*

SR delar utredningens bedömning att det behövs ökad beredskap för att kunna hantera offlinebetalningar i allvarligt krisläge. SR instämmer att det främst är betalningar som görs vid köp av s.k. livsnödvändiga varor där det särskilt räknas upp läkemedel, livsmedel och drivmedel i fysiska butiker som är särskilt skyddsvärda. Det finns dock en del praktiska överväganden som inte framgår av lagförslaget samt en del frågetecken vilket gör det svårt att ta ställning till konsekvenserna av förslaget.

SR ställer sig i grunden positiv till idén om en statlig garantifond. Sammantaget ställs dock mycket höga krav på de kreditinstitut som ingår avtal om kreditgaranti i form av investeringar samt kreditrisker. Det är svårt att utläsa om marknadsaktörerna



(kreditgivare samt handlare) faktiskt kommer ges tillräckliga incitament att ingå dessa avtal då det är svårt att överblicka kostnaderna.

Den statliga garantin ska i fredstid finansieras genom att garantitagaren (dvs. kreditinstitutet) lämnar en garanti betalar en avgift som motsvarar statens förväntade kostnader för garantiåtagandet. Det kan göras avsteg från detta om regeringen beslutat om höjd beredskap varvid staten kan gå in med en finansiering.

I den modell som föreslås betalar handlarens bank ut ett schablonbelopp till handlaren i samband med en offlinesituation dvs. en form av likviditetsslån. Staten går sedan in som en garant för en del men inte hela beloppet gentemot banken. Garantitagaren står därför för en del av kreditrisken för de fall kreditgäldenären inte kan återbetala delar eller hela lånebeloppet. Det konstateras därtill att kreditrisken för kortutgivaren i de fall att konsumenten övertrasserar sitt utrymme inte omfattas av den statliga garantin. Denna risk bör inte underskattas, speciellt i fråga om krissituationer över längre tidsperioder.

SR instämmer med utredningen att det vore önskvärt att marknadsaktörerna arbetar tillsammans med berörda myndigheter och Riksbanken för att möjliggöra offline-betalningar inom ramen för befintlig infrastruktur. Ett sådant arbete kan avse till exempel nya avtal och regelverk samt tekniska förutsättningar och processer.

Kapitel 12 Cybersäkerhet i betalningsekosystemet

SR ställer sig bakom utredningens bedömning och instämmer med att den politiska styrningen av cybersäkerhet samt utbytet mellan näringsliv och myndigheter bör förbättras.

Kapitel 13 Lagliga betalningsmedel i Sverige

- *Utredningen föreslår en ny lag om betalningsmedel som ålägger myndigheter, den som utövar myndighet eller tillhandahåller offentligt finansierade tjänster att ta emot kontanter upp till 0,25 prisbasbelopp (ca 13tkr) varav högst 50 mynt. (Undantag om rättsförhållandet är av civilrättslig karaktär). Vidare föreslås att även skatt samt läkemedel som omfattas av högkostnadsskyddet ska kunna betalas kontant under dessa förutsättningar. I övrigt införs inte en generell skyldighet att ta emot kontant betalning utan avtalsfrihet råder.*

SR delar utredningens bedömning att det i nuläget inte bör införas en generell skyldighet att ta emot kontantbetalning utan att avtalsfrihet råder som huvudregel. Det framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör göra en översyn över kontanternas ställning och tillgången till kontanttjänster senast år 2025. SR föreslår dock att alla läkemedel ska kunna betalas med kontanter eftersom det förekommer att ändringar görs vilka mediciner som omfattas av högkostnadsskyddet. Dessutom kan även receptfria läkemedel, såsom allergimedien, vara viktiga för den enskilde.



SR ser dock med oro på förslaget om att acceptera att skatt och annan offentligt finansierad verksamhet betalas med kontanter. Det känns inte rimligt att öka risken för att svarta pengar från drogförsäljning, svart arbetskraft eller liknande tillåts komma in i de offentliga finanserna. Det lär vara få transaktioner som leder till en skatteplikt som sker med kontanter så det bör även vara ett ytterst begränsat behov. Det skulle kunna uppstå en rad orimliga situationer som till exempel att kriminella köper tillbaka av Kronofogden utmäta tillgångar med brottsvinster vilket bör ifrågasättas.

Kapitel 14 Kryptotillgångar

SR avstår från att ta ställning till förslagen i detta kapitel.

Kapitel 15 Digitala centralbanksvalutor

SR avstår från att ta ställning till förslagen i detta kapitel.

Kapitel 16 Behovet av en digital centralbanksvaluta i Sverige

SR delar utredningens bedömning att det inte finns ett tillräckligt stort samhällsbehov för en e-krona.

En aspekt som lyfts i utredningen är att det är önskvärt att förbättra förutsättningarna för konkurrens och innovation i betalekosystemet, och att e-kronan kan bidra till detta. Utifrån ett svenskt perspektiv ser SR att innovationen och konkurrensen i betalekosystemet är hög. I Sverige finns många typer av aktiva aktörer i betalandskapet som driver innovation – banker, bankgemensamma bolag, fintechs, etablerade PSP:er samt en mängd olika teknikleverantörer. Sverige ligger långt framme i betalningsområdet, vilket också återspeglas i vårt användande av olika betalsätt, där konkurrensen är hög.

För online-betalningar finns idag en balanserad betalmix bestående av konto-till-konto betalningar, kortbetalningar samt faktura- och delbetalningslösningar. Produkterna i betalmixen levereras av olika typer av aktörer i marknaden.

För betalningar i point of sales dominerar kortbetalningar, men vi ser även en ökad trend av så kallade omni-kanalslösningar, där kunden gör ett köp digitalt och därigenom får tillgång till samma betalmix som online.

Nya regleringar i området gör att branschens aktörer redan idag investerar i infrastrukturprojekt, som ytterligare förväntas leda till ökad konkurrens i eko-systemet.



Införs e-kronan med påtvingande reglering krävs ytterligare investeringar och man frångår även principen om en jämn spelplan.

Kapitel 17 Statens betalningar

SR avstår från att ta ställning till förslagen i detta kapitel.

Kapitel 18 Samlad översyn av avrundningsbestämmelser

SR avstår från att ta ställning till förslagen i detta kapitel.

Stockholm den 31 oktober 2023

SPARBANKERNAS RIKSFÖRBUND

Björn Elfstrand
Verkställande Direktör

Marie-Louise Ulfward
Chefsjurist