

Lagrådsremiss

Presentation av betalningssätt vid marknadsföring av betaltjänster online

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 5 december 2019

Per Bolund

Erik Eldhagen
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Konsumentskyddet på betalningsmarknaden är en prioriterad fråga för regeringen.

Regeringen föreslår att det ska införas ett krav på betaltjänstleverantörer att presentera betalningssätt på ett visst sätt vid e-handel. Om en konsument som köper varor eller tjänster online kan välja ett betalningssätt som innebär att en kredit inte lämnas, ska ett sådant betalningssätt visas först. Ett betalningssätt som innebär att en kredit lämnas får inte heller vara förvalt om det finns andra betalningssätt.

Det nya kravet ska tas in i lagen (2010:751) om betaltjänster.

Regeringen föreslår även att ett handlande som strider mot det nya kravet ska anses otillbörligt mot konsumenter vid tillämpning av marknadsföringslagen (2008:486).

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2020.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Konsumtionskrediterna ökar i Sverige	5
5	Hur betalningssätt presenteras vid e-handel.....	6
6	Ikraftträdande.....	13
7	Konsekvensanalys.....	14
8	Författningskommentar.....	17
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian	19
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	20
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	22

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2010:751) om betaltjänster ska införas ett nytt ett nytt kapitel, 7 a kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 a kap. Marknadsföring av betaltjänster online

1 §

Om en konsument som köper varor eller tjänster online kan välja ett betalningssätt som innebär att en kredit inte lämnas, ska ett sådant betalningssätt visas först. Ett betalningssätt som innebär att en kredit lämnas får inte heller vara förvalt om det finns andra betalningssätt.

2 §

Ett handlande som strider mot 1 § ska vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486) anses vara otillbörligt mot konsumenter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

3 Ärendet och dess beredning

Vid köp av varor och tjänster online får köparen i allmänhet välja betalningssätt. De olika betalningssätten presenteras i en viss ordning och ibland är något betalningssätt förvalt. Det är vanligt att det betalningssätt som presenteras först eller är förvalt innebär att en kredit lämnas. Samtidigt visar statistik att konsumtionskrediterna växer i relativt snabb takt i Sverige.

Av det skälet har promemorian Stärkt konsumentskydd när betaltjänster tillhandahålls tagits fram inom Finansdepartementet. I den föreslås att det ska införas ett krav på betaltjänstleverantörer att presentera betalningssätt på ett visst sätt vid e-handel.

En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga på regeringens webbplats (www.regeringen.se) och i Finansdepartementet (Fi2019/02530/B).

I lagrådsremissen behandlas promemorians förslag.

4 Konsumtionskrediterna ökar i Sverige

En konsumtionskredit är en kredit som en konsument tar för att finansiera sin privatkonsumtion. Det finns många olika typer av konsumtionskrediter och det är t.ex. vanligt att kredit tillhandahålls som ett av flera alternativa betalningssätt vid e-handel.

Krediter ger konsumenter möjlighet att köpa varor och tjänster utan att ett köp behöver föregås av ett sparande. Att det finns möjligheter för konsumenter att ta en kredit för att finansiera sin privatkonsumtion är därför i grunden positivt för såväl konsumenter som ekonomin i stort. En alltför stor uppbyggnad av skulder gör dock hushåll och kreditgivare sårbara och det kan i förlängningen påverka ekonomin som helhet. Svenska hushåll har stora skulder och skulderna har ökat de senaste åren. Detta gäller framför allt bostadskrediter, men även konsumtionskrediter har ökat i snabb takt under senare tid. Konsumtionskrediter är normalt konjunkturkänsliga. Under högkonjunkturen som föregick den senaste finanskrisen växte denna typ av krediter kraftigt för att sedan avta i slutet av 2008. Sedan 2016 har konsumtionskrediterna ökat snabbt igen. I dagsläget växer konsumtionskrediterna med ca 7 procent per år och de utgör ca 18 procent av hushållens totala skulder. Konsumtionskrediter bidrar mindre än bostadskrediterna till den sammanlagda ökningen av hushållens skulder, men sett till räntekostnader och skuldbetalningar står de för en större andel av de totala betalningarna. Skälet till detta är att räntan och amorteringstakten är högre för dessa krediter.

Finansinspektionen bedömer i sin rapport Svenska konsumtionslån (den 13 juni 2019) att konsumtionskrediterna bara har en liten påverkan på den finansiella stabiliteten men konsumtionskrediter kan innebära risker för enskilda hushåll, eftersom dessa krediter i allmänhet har högre kostnader

(räntor och avgifter) än bostadskrediter. De har dessutom kort löptid, vilket kan innebära en hög månadskostnad även när krediten är liten. Det finns även en risk för att kredittagare lägger om eller utökar krediter i stället för att betala tillbaka dem. Dessutom kan kredittagare som har svårt att betala tillbaka sina krediter behöva minska sin privatkonsumtion, vilket kan påverka ekonomin negativt.

De flesta konsumtionskrediter gäller små kapitalbelopp men kan kosta mycket jämfört med kreditens storlek. Oavsett hur det förhåller sig med det kan flera krediter med små kapitalbelopp vara början på en skuldspiral. Det är relativt vanligt att krediter läggs om eller utökas i stället för att betalas tillbaka. På sikt kan det leda till att en konsument blir överskuldssatt.

5 Hur betalningssätt presenteras vid e-handel

Regeringens förslag: Det ska i betaltjänstlagen införas ett krav på att betaltjänstleverantörer ska presentera betalningssätt på ett visst sätt vid e-handel. Om en konsument som köper varor eller tjänster online kan välja ett betalningssätt som innebär att en kredit inte lämnas, ska ett sådant betalningssätt visas först. Ett betalningssätt som innebär att en kredit lämnas ska inte heller få vara förvalt om det finns andra betalningssätt.

Vid tillämpning av marknadsföringslagen ska ett handlande som strider mot det nya kravet anses otillbörligt mot konsumenter.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Vissa remissinstanser – *Finansinspektionen, Konsumentverket, Svensk Handel, Svenska Bankföreningen* och *Sveriges Konsumenter* – anser att förslaget bör utvidgas till att omfatta också e-handlare, eftersom det får anses vara en e-handlare som är huvudansvarig för presentationen av betalningssätt på en e-handelsplattform. Med den utgångspunkten anser Finansinspektionen och Konsumentverket att förslaget i stället bör tas in i konsumentkreditlagen medan Svensk Handel och Svenska Bankföreningen anser att förslaget bör tas in i Konsumentverkets allmänna råd vid tillämpning av den lagen. *Kronofogdemyndigheten* anser att förslaget bör utvidgas till att omfatta fler situationer där en konsument står inför val av betalningssätt.

Finansinspektionen, Konsumentverket, Svensk Handel och Svenska Bankföreningen anser att det är oklart hur ansvaret ska fördelas mellan olika betaltjänstleverantörer, om en e-handlare har ingått avtal med flera leverantörer. Enligt Konsumentverket kan den oklara ansvarsfördelningen leda till svårigheter vid tillsynen. *Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst* framhåller att delat tillsynsansvar kan skapa problem.

Förvaltningsrätten i Stockholm anser att det är oklart vilka krediter som omfattas av förslaget. *Finansbolagens Förening, Klarna Bank AB, Mastercard Sweden, Svenska Bankföreningen och SWEDMA (Swedish Data & Marketing Association)* påpekar att det kan inrymmas både kredit- och direktbetalningsalternativ inom ett betalningssätt, t.ex. vid kortbetalning. Mastercard Sweden framhåller att en konsument vid tecknande av ett kreditkort medvetet godkänner kreditbelopp och att användningen av kreditkortet därför bör anses som direktbetalning vid tillämpningen av förslaget. Klarna Bank AB och Svenska Bankföreningen framhåller att det för ett debetkort kan finnas rätt att övertrassera kontot och anser att det är oklart om ett betalningssätt som i grunden utgör direktbetalning vid tillämpning av förslaget ska anses utgöra en kredit.

Finansbolagens Förening, Finansinspektionen, *Riksgäldskontoret, Svensk Handel* och Svenska Bankföreningen anser att det är oklart om e-handelsplattformar som är anpassade för mobiltelefoner såsom mobilapplikationer omfattas av förslaget.

Ett fåtal remissinstanser – Finansbolagens Förening, Klarna Bank AB och *Swedish FinTech Association* – avstyrker förslaget.

Finansbolagens Förening och Klarna Bank AB framhåller att kreditköp är ett betalningssätt med högt konsumentskydd som dessutom lämpar sig väl vid e-handel. Också *Swedish FinTech Association* framhåller att kreditköp lämpar sig väl för e-handel. Klarna Bank AB framhåller att det är svårt för en betaltjänstleverantör att påverka utformningen av en e-handelsplattform.

Mastercard Sweden anser att kreditkort ska undantas från förslaget medan SWEDMA anser att vissa kreditköp ska undantas från förslaget. *American Express* anser att inga betalningssätt ska få vara förvalda.

Finansbolagens Förening, Klarna Bank AB, *Swedish FinTech Association* och *DLA Piper* ifrågasätter om förslaget är förenligt med unionsrätten. *Kommerskollegium, Regelrådet* och Svenska Bankföreningen anser att förslagets förenlighet med unionsrätten behöver analyseras ytterligare.

Skälen för regeringens förslag

Betaltjänster vid e-handel

Betalningar är de vanligast förekommande rättshandlingarna i samhället. Vid köp av varor och tjänster på olika e-handelsplattformar (e-handel) sker detta i allmänhet genom någon form av elektronisk betalning. För att en konsument ska kunna genomföra en elektronisk betalning måste såväl konsumenten som e-handlaren anlita betaltjänstleverantörer. I den utsträckning som en kredit lämnas vid e-handel är det i allmänhet en betaltjänstleverantör – inte e-handlaren – som lämnar krediten, dvs. är kreditgivare.

De senaste årens snabba utveckling på betalningsmarknaden har lett till att betalningssätten har blivit allt fler. De vanligast förekommande betalningssätten vid e-handel är fakturabetalning, direktbetalning via bank, kortbetalning, postförskott och olika betalningsförmedlingstjänster.

Om den betaltjänstleverantör som e-handlaren anlitar tillhandahåller konsumenten flera alternativ för betalning, kan konsumenten välja vilket betalningssätt som vid det tillfället passar honom eller henne bäst.

Fakturabetalning innebär att konsumenten kan betala för sin vara eller tjänst i efterskott med hjälp av en faktura som skickas till honom eller henne. Genom att konsumenten på detta sätt kan skjuta upp betalningen kan han eller hon försäkra sig om att varan eller tjänsten har levererats, och att den är i avtalsenligt skick, när betalning sker. Detta betalningssätt marknadsförs ofta som t.ex. ”Betala nästa månad” eller ”Få först, betala sen”.

Direktbetalning via bank innebär att konsumenten betalar skulden direkt genom en konto-till-konto-överföring direkt till e-handlaren bankkonto. I praktiken fungerar detta betalningssätt så att konsumenten dirigeras om från e-handlaren webbplats till den egna bankens webbplats där betalningen genomförs. Detta betalningssätt anses som säkert, eftersom informationen som överförs är krypterad och konsumentens kortnummer inte exponeras på internet. En variant på detta betalningssätt är s.k. betalningsinitieringstjänster, vilket innebär att konsumenten anlitar en annan betaltjänstleverantör än den egna banken för att initiera betalningen från betalkontot.

Kortbetalning kan genomföras med bankkort (debetkort) eller kreditkort. Om bankkort används dras pengarna direkt från betalkontot. Om kreditkort används summeras inköpen och bildar en kredit hos kortutgivaren som kan betalas under en längre period (oftast med ränta). Vissa kreditkort är s.k. betalkort. Om betalkort används summeras samtliga genomförda köp som betalas via faktura månadsvis (ofta utan ränta).

Postförskott innebär att konsumenten betalar till ett postkontor eller postombud i samband med att varan hämtas ut efter leverans. Fördelen med detta betalningssätt är att det inte finns någon risk för att betalning sker för en vara som inte levereras. Till skillnad från vad som är fallet vid t.ex. fakturabetalning finns inte någon möjlighet att kontrollera att varan eller tjänsten är i avtalsenligt skick när detta betalningssätt används.

Betalning via betalningsförmedlingstjänster, som t.ex. Pay-Pal, innebär att betalning sker via en mellanhand (betalningsförmedlaren) när köpet sker. Pengarna betalas sedan ut till e-handlaren när varan eller tjänsten har levererats och konsumenten godkänt varan eller tjänsten. Även detta betalningssätt innebär ett visst skydd för konsumenten, eftersom han eller hon har möjlighet att ta emot och undersöka varan innan pengarna skickas till e-handlaren.

Medverkan av en eller flera betaltjänstleverantörer

En e-handlare som inom ramen för en e-handelsplattform vill erbjuda sina kunder ett eller flera av dessa betalningssätt behöver ett avtal med en eller flera betaltjänstleverantörer, t.ex. banker. Det kan handla om allt från att en e-handlare kopplar upp sin e-handelsplattform till en banks gränssnitt för att kunna erbjuda direktbetalning via den banken till helhetslösningar där en betaltjänstleverantör erbjuder e-handlaren kunder samtliga sina betalningssätt. Det är betaltjänstleverantören som konsumenten anlitar för att fullgöra sin del i avtalet med e-handlaren, dvs. genomföra betalningen och fullgöra penningförpliktelsen.

När konsumenten ska genomföra sin betalning står han eller hon inför att välja något av de alternativa betalningssätt som erbjuds på den aktuella e-handelsplattformen. Betaltjänsterna kan antingen tillhandhållas av en

och samma betaltjänstleverantör eller flera olika leverantörer. De alternativa betalningssätten kan innebära att betalning sker direkt eller att en kredit lämnas. Det sätt som de olika betalningssätten presenteras på e-handelsplattformen är en del av marknadsföringen av betaltjänsterna. Forskning om val och uppfattningar i samband med ekonomiska beslut visar att en konsument ofta väljer det alternativ som kommer upp först eller är förvalt. Centralt för denna marknadsföring är därför i vilken ordning de olika betalningssätten presenteras för konsumenten.

Den rättsliga regleringen på området

Den näringsrättsliga regleringen av betaltjänstleverantörer finns i huvudsak i lagen (2010:751) om betaltjänster, i det följande kallad betaltjänstlagen. I den finns bestämmelser om betaltjänster som tillhandahålls i Sverige och som utförs inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Med en betaltjänst avses bl.a. genomförande av en betalningstransaktion, inbegripet en överföring av medel på ett betalkonto när medlen täcks av ett kreditutrymme.

Betalning i efterskott innebär att köparen beviljas ett betalningsansånd. Ett sådant avtal är att anse som ett kreditavtal enligt konsumentkreditlagen (2010:1846), om köparen är en konsument.

I fråga om kreditgivning till konsumenter gäller, vid sidan av de allmänna kraven på god kreditgivningssed (6 § konsumentkreditlagen) och god marknadsföringssed (5 § marknadsföringslagen [2008:486]), ett särskilt krav på att måttfullhet ska iaktas vid marknadsföring av krediter (6 a § konsumentkreditlagen). För att avgöra om en marknadsföringsåtgärd är måttfull ska en helhetsbedömning göras. Avgörande vid bedömningen är hur marknadsföringen är ägnad att uppfattas med hänsyn till den krets till vilken den riktar sig, det medium som används och det innehåll som marknadsföringen har. Bedömningen ska ta sin utgångspunkt i syftet med måttfullhetskravet, nämligen att det vid marknadsföring av konsumentkrediter ska tas större hänsyn till de generella riskerna med konsumentkrediter för att på så sätt minska sannolikheten att marknadsföringen lockar konsumenter till oöverlagda beslut. Måttfullhetskravet gäller vid marknadsföring av alla slags krediter och oavsett till vilken målgrupp marknadsföringen riktas. Kravet avser inte att enbart skydda konsumenter med svag ekonomi eller konsumenter som vid en kreditprövning inte bedöms kreditvärdiga. I stället är avsikten att betona att risker med skuldsättning finns inom i princip alla konsumentgrupper. Vilken kreditprövning som näringsidkaren utför eller vilka kreditrisker som denna tar saknar betydelse för bedömningen av vilka konsumenter som marknadsföringen riktar sig till eller hur marknadsföringen ska bedömas ur ett måttfullhetsperspektiv (se prop. 2017/18:72 s. 62 f.).

Ett nytt krav

Köp av varor eller tjänster på olika slag av e-handelsplattformar underlättar för konsumenters privatkonsumtion och det står en konsument fritt att ta en kredit för att finansiera sin konsumtion.

På grund av de senaste årens utveckling inom e-handeln och på betalningsmarknaden finns i dag ofta flera olika sätt att betala vid köp av varor eller tjänster vid e-handel och detta är i grunden positivt. En kund, som

ofta är en konsument, kan välja vilket betalningssätt som han eller hon vill använda sig av utifrån sina egna preferenser och anpassa valet efter situationen och den egna privatekonomin.

Att en konsument erbjuds efterskottsbetalning vid e-handel är också bra. Detta betalningssätt innebär att konsumenten kan ta emot och kontrollera en vara eller tjänst innan betalning sker. Om leverans inte sker, eller om den köpta varan eller tjänsten inte är i avtalsenligt skick, kan konsumenten vänta med betalningen för att på så sätt kräva leverans eller avhjälpande. Vidare har konsumenten rätt att vid kreditköp framställa samma invändningar på grund av köpet som han eller hon kan göra mot säljaren (29 § konsumentkreditlagen). Detta stärker, som *Finansbolagens Förening*, *Klarna Bank AB*, *Mastercard Sweden* och *SWEDMA* framhåller, konsumentens ställning vid e-handel.

Att en konsument väljer att ta en kredit för att finansiera sin privatkonsumtion bör emellertid alltid vara resultatet av ett aktivt val från konsumentens sida. På e-handelsplattformar som tillhandahåller köp av varor eller tjänster till konsumenter är det vanligt att betalningssätt som innebär att en kredit lämnas tas upp före andra betalningssätt. Det är också vanligt att betalningssätt som innebär att en kredit lämnas är förvalt. I vissa fall är det t.o.m. på det sättet att direktbetalningsalternativ döljs för konsumenten, som aktivt behöver söka upp detta betalningssätt.

En sådan marknadsföring av betaltjänster ökar risken för att en kredit inte är resultatet av ett aktivt val från konsumentens sida, och i vissa fall kan marknadsföringen vara så påträngande att den kan leda till att konsumenter lockas till att ta oöverlagda krediter för att finansiera köp av varor eller tjänster, trots att det inte finns privatekonomiska förutsättningar för detta.

För att öka konsumentskyddet på betalningsmarknaden anser regeringen därför – liksom flertalet remissinstanser och till skillnad från *Finansbolagens Förening*, *Klarna Bank AB* och *Swedish FinTech Association* – att det bör införas ett krav på att betalningssätt ska presenteras på ett visst sätt vid e-handel. Om en konsument som köper varor eller tjänster kan välja ett betalningssätt som innebär att en kredit inte lämnas, ska ett sådant betalningssätt visas först. Ett betalningssätt som innebär att en kredit lämnas ska inte heller få vara förvalt om det finns andra betalningssätt.

Det aktualiserar frågan om vem det nya kravet ska ställas på. Vissa remissinstanser anser att det nya kravet bör utvidgas till att – utöver betaltjänstleverantörer – också omfatta e-handlare. Det problem som regeringen vill lösa tar emellertid sikte på marknadsföringen av betaltjänster. Det handlar om hur olika betalningssätt presenteras i förhållande till varandra för en konsument vid e-handel. Betaltjänster tillhandahålls av betaltjänstleverantörer och utgångspunkten bör därför vara att det är dessa aktörer som ska vara skyldiga att presentera sina tjänster för en betalare – dvs. konsumenten – på ett visst sätt. En betaltjänstleverantör som erbjuder betaltjänster på en e-handelsplattform står i avtalsrelation med e-handlaren. Det innebär att inom ramen för avtalsförhållandet kan betaltjänstleverantören säkerställa att e-handelsplattformens presentation av betalningssätt lever upp till det nya kravet. Detta gäller oavsett om flera betaltjänstleverantörer har ingått avtal med e-handlaren.

Att utöva tillsyn med en sådan ordning leder, enligt regeringens bedömning, inte till några tillämpningssvårigheter. Tillsynsmyndigheterna har

samma möjlighet att utöva tillsyn över en betaltjänstleverantör som vilken annonsör som helst som marknadsför sina tjänster genom en kanal som administreras av någon annan. Om betalningssätten på en e-handelsplattform inte lever upp till det nya kravet och detta beror på att e-handlaren – av något skäl – inte har rättat sig efter sin avtalsförpliktelse, kan betaltjänstleverantören på civilrättslig grund hållas e-handlaren ansvarig.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det nya kravet bör omfatta betaltjänstleverantörer och regleras i betaltjänstlagen.

Det nya kravet handlar om presentation av betalningssätt vid marknadsföring av betaltjänster. Förslaget utgör en för betaltjänster specifik utfyllnad av vad som ska anses vara god marknadsföringssed vid tillämpning av marknadsföringslagen (5 §). Några liknande bestämmelser finns inte i betaltjänstlagen. Det nya kravet bör därför tas in i ett nytt kapitel i den lagen.

Krediter

Flera remissinstanser tar upp olika frågor om vilka krediter som ska omfattas av förslaget och gränsdragningen mellan olika betalningssätt.

Begreppet kredit bör ha en vid innebörd och omfattar t.ex. betalningsanstånd och ökning av saldot på ett kreditkonto. Om en betaltjänstleverantör vill att ett betalningssätt som innefattar både ett direktbetalningsalternativ och ett kreditalternativ ska vara förvalt eller presenteras först, innebär förslaget alltså att ett sådant betalningssätt måste delas upp i två olika kategorier. Enligt regeringens uppfattning är det rimligt att betalaren, dvs. en konsument, på detta sätt görs uppmärksam på vilket betalningssätt som används i det enskilda fallet. När det gäller kortbetalningar innebär det att en uppdelning ska göras mellan kredit- och debetkort.

Som vissa remissinstanser framhåller kan ett betalningssätt som vanligtvis innebär direktbetalning i vissa specifika fall innebära att kredit utnyttjas, t.ex. om det finns rätt för en innehavare av ett bankkort (debetkort) att övertrassera kontot. När det gäller vilken kategori som ett visst betalningssätt ska falla inom bör det enligt regeringens mening vara avgörande om betalningssättet typiskt sett är ett direktbetalningsalternativ eller kreditalternativ. Om ett debetkort medför rätt till viss övertrassering innebär utnyttjandet av krediten ett undantag. Användandet av ett sådant kort bör därför bedömas som ett direktbetalningsalternativ, trots att betalaren ibland utnyttjar rätten till övertrassering. Det får i övrigt överlämnas till rättstillämpningen att ta ställning till hur olika avtalsupplägg och betalningssätt ska bedömas.

E-handelsplattformar

Flera remissinstanser anser att det är oklart om e-handelsplattformar som är anpassade för mobiltelefoner, såsom mobilapplikationer, omfattas av förslaget. Regeringen konstaterar att förslaget omfattar alla slag av e-handelsplattformar (digitala säljkanaler), t.ex. på internet (webbplats) och i mobilapplikationer. Det bör emellertid komma till bättre uttryck i lagtexten genom att begreppet webbplats i promemorians förslag ersätts med begreppet online.

Till skillnad från *Kronofogdemyndigheten* och *SWEDMA*, anser regeringen att det inte finns skäl att utvidga förslaget till att omfatta fler situationer när en konsument ställs inför val av betalningssätt. Regeringen kommer emellertid att följa frågan.

Tillsyn och ingripande

Betaltjänstleverantörer står under tillsyn av Finansinspektionen. Om en betaltjänstleverantör inte fullgör sina skyldigheter enligt betaltjänstlagen, kan Finansinspektionen ingripa mot leverantören. Bestämmelserna finns i de lagar som reglerar dessa leverantörers verksamhet, t.ex. betaltjänstlagen (8 kap.) och lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (13 och 15 kap.).

Utöver dessa bestämmelser kommer marknadsföringslagen att vara tillämplig på marknadsföring av betaltjänster som strider mot det nya krav som nu föreslås.

Vid tillämpningen av bestämmelserna om god marknadsföringssed, förbud mot viss marknadsföring och vite i marknadsföringslagen (5, 23 och 26 §§) bör ett handlande som strider mot det nya kravet anses otillbörligt mot konsumenter.

Det är Konsumentombudsmannen vid Konsumentverket som för talan om åtgärder enligt marknadsföringslagen. Att marknadsföringslagen tillämpas hindrar emellertid inte att Finansinspektionen ingriper mot en betaltjänstleverantör om betalningssätt inte presenteras enligt det nya kravet (se t.ex. 8 kap. betaltjänstlagen eller 15 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse).

Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst framhåller att delat tillsynsansvar kan medföra problem.

Ett delat tillsynsansvar är i grunden en styrka, bl.a. eftersom respektive myndighet med sin expertkunskap kan bidra med sitt perspektiv i tillsynen. Det delade ansvaret kräver emellertid samarbete. Av respektive myndighetsinstruktion följer att Finansinspektionen och Konsumentverket löpande ska samråda med varandra i frågor på de områden där de båda myndigheterna har ett delat tillsynsansvar (2 § och 7 § första stycket 2 förordningen [2009:93] med instruktion för Finansinspektionen och 1 § och 6 § 2 förordningen [2009:607] med instruktion för Konsumentverket). Sedan tidigare finns dessutom ett samverkansavtal mellan myndigheterna som klargör hur detta samråd ska ske och på vilka områden. Regeringen konstaterar att det nya kravet inte skapar några nya frågor vid tillämpningen av det delade tillsynsansvaret i förhållande till i dag.

Förenlighet med tryck- och yttrandefriheten

Tryck- och yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har till syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Dessa grundlagar har även till syfte att säkerställa ett fritt konstnärligt skapande (1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen). Av det sätt på vilket lagarnas ändamål angetts har det ansetts följa att det är möjligt att genom vanlig lag i viss mån reglera den kommersiella reklamen, eftersom det kan göras utan att syftet att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning urholkas. Detta innebär att reklam som är utpräglat

kommersiell inte skyddas av tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen. Reklam som har ett kommersiellt syfte, och avser rent kommersiella förhållanden, kan därför regleras i vanlig lag. En bedömning måste emellertid i varje enskilt fall göras av om en marknadsföringsåtgärd omfattas av tryck- och yttrandefrihetslagstiftningens skyddsområde. Det är en självklar konsekvens av tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen att bestämmelser i vanlig lag inte får tillämpas i den mån de strider mot bestämmelser i grundlagarna (se bl.a. prop. 2005/06:70 s. 200, prop. 2013/14:17 s. 39 och prop. 2016/17:8 s. 39 f.). Regeringen anser därför att det inte finns något behov av att i betaltjänstlagen särskilt ange att de bestämmelser om marknadsföring av betaltjänster som nu föreslås inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen.

Förenlighet med unionsrätten

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG (betaltjänstdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/48/EG av den 23 april 2008 om konsumentkreditavtal och om upphävande av rådets direktiv 87/102/EEG (konsumentkreditdirektivet) är s.k. fullharmoniseringsdirektiv. Det innebär att medlemsstaterna inte får behålla eller införa bestämmelser i nationell rätt som skiljer sig från vad som fastställs i respektive direktiv.

I direktiven finns regler om information som ska tillhandahållas i samband med krediten eller tjänsten och hur specifik reklam för krediter ska utformas. Det nu föreslagna kravet gäller presentation av betalnings sätt vid marknadsföring av betaltjänster. Den frågan regleras inte i något av direktiven eller i övrigt i unionsrätten.

Det nu föreslagna kravet gör inte skillnad mellan svenska och utländska betaltjänstleverantörer och är nödvändigt för att tillgodose det allmännas bästa, framför allt konsumentskyddet på betalningsmarknaden. Kravet kommer därför inte i konflikt med de fria rörligheterna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (jfr kommissionens meddelande om frihet att tillhandahålla tjänster och begreppet ”det allmännas bästa” i andra bankdirektivet (97/C 209/04)).

Sammanfattningsvis står förslaget i överensstämmelse med unionsrätten.

6 Ikraftträdande

Promemorians förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2020.
--

Promemorians förslag överensstämmer inte med regeringens förslag. I promemorian föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 mars 2020.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Svensk Handel anser att betaltjänstleverantörer behöver kunna anpassa sig till det nya kravet.

Skälen för regeringens förslag: I avsnitt 5 föreslås att det i betaltjänstlagen ska införas ett krav på att betaltjänstleverantörer ska presentera betalningssätt på ett visst sätt vid e-handel.

Det nya kravet, som bör träda i kraft så snart som möjligt, innebär att en betaltjänstleverantör antingen behöver se över avtalet med e-handlaren eller på egen hand vidta åtgärder för att anpassa e-handelsplattformen till kravet, beroende på vem som ansvarar för utformningen av denna del av plattformen. Det handlar om relativt enkla åtgärder som bör kunna vidtas omgående. Regeringen anser emellertid, i likhet med *Svensk Handel*, att det nya kravet bör träda i kraft ett senare datum än det som föreslås i promemorian så att betaltjänstleverantörerna ska kunna anpassa sig till kravet. Lagändringarna bör därför träda i kraft den 1 juli 2020.

7 Konsekvensanalys

Regeringens bedömning: Förslaget styr betalningsmarknadens funktionssätt i en bättre riktning och påverkar inte innovationskraften.

Förslaget medför viss ökad administrativ börda för betaltjänstleverantörer och e-handlare.

Förslaget medför inga ökade kostnader för myndigheter eller domstolar.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den.

Regelrådet anser att konsekvensanalysen brister i vissa avseenden, framför allt i fråga om effekterna av konkurrensen mellan företagen. *American Express*, *Klarna Bank AB* och *Swedish FinTech Association* anser att förslaget kan få negativa effekter för innovationskraften och konkurrensen på betalningsmarknaden, framför allt i fråga om mindre företag. Enligt dessa remissinstanser innebär förslaget att vissa betalningssätt gynnas framför andra och att utländska betaltjänstleverantörer kan komma att avstå från att tillhandahålla betaltjänster i Sverige. *Klarna Bank AB* och *Swedish FinTech Association* anser att kostnaderna för betaltjänstleverantörer och e-handlare har underskattats. *Klarna Bank AB* och *Swedish FinTech Association* anser också att förslaget påverkar kundupplevelsen negativt. *Finansbolagens Förening*, *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Klarna Bank AB* anser att det behöver utvecklas vilka konsekvenser som förslaget kan få för utbudet av betalningssätt inom e-handeln. *Svenska Bankföreningen* framhåller att förslaget påverkar betalningsprocessen för kortbetalningar.

Skälen för regeringens bedömning

Offentligfinansiella effekter

Förslaget har inga offentligfinansiella effekter.

Effekter för betalningsmarknaden

Förslaget innebär att det i betaltjänstlagen ska införas ett krav på att betaltjänstleverantörer ska presentera betalningssätt på ett visst sätt vid e-handel. Det finns ca 250 betaltjänstleverantörer i Sverige. Dessa varierar i fråga om verksamhet och storlek.

Som en anpassning till det nya kravet behöver presentationen av betalningssätt på e-handelsplattformar och avtal mellan betaltjänstleverantörer och e-handlarna ses över. För en betaltjänstleverantör med många kunder inom e-handeln kan detta innebära att ett stort antal avtal kommer att behöva ses över. Detta bör emellertid i stor utsträckning handla om standardiserade avtal och regeringen bedömer att det kommer att leda till relativt små administrativa kostnader. Uppdateringar av e-handelsplattformar bör vara en del av den löpande verksamheten, varför den åtgärden inte bör leda till några märkbart ökade kostnader. Regeringen bedömer sammanfattningsvis, till skillnad från *Klarna Bank AB* och *Swedish FinTech Association*, att förslaget medför en mycket begränsad ökning av de administrativa kostnaderna för betaltjänstleverantörer och e-handlare. Det är dock svårt att beräkna dessa kostnader. I övrigt medför förslaget inga ökade kostnader för företagen.

Till skillnad från *American Express*, *Klarna Bank AB* och *Swedish FinTech Association* gör regeringen bedömningen att förslaget kommer att påverka företagets förutsättningar att driva sina verksamheter i marginell utsträckning, eftersom det innebär att det bara är presentationen av olika betalningssätt som behöver anpassas. Utrymmet för att utveckla olika betaltjänster, dvs. innovationskraften, påverkas inte av förslaget. Det är vidare, enligt regeringens bedömning, osannolikt att förslaget skulle påverka en utländsk betaltjänstleverantörs beslut att träda in på den svenska marknaden. Det är inte heller – som *Klarna Bank AB* och *Swedish FinTech Association* gör gällande – sannolikt att förslaget kommer att innebära en försämrad kundupplevelse. Tvärtom gör regeringen, i likhet med bl.a. *Sveriges Konsumenter*, bedömningen att en mindre påträngande marknadsföring av betalningssätt som innebär att en kredit lämnas är något som kommer att välkomnas av konsumenterna.

American Express, *Klarna Bank AB* och *Swedish FinTech Association* anser att förslaget kommer att ha negativa effekter för konkurrensen mellan företagen på betalningsmarknaden, eftersom förslaget innebär att vissa betalningssätt får en fördel framför andra.

Förslaget innebär visserligen att betaltjänster som innebär att en konsument tar en kredit behöver presenteras mindre påträngande än vad som är fallet i dag, men det innebär inte att utbudet av betalningssätt på betalningsmarknaden påverkas utan att marknadsfunktionssätt styrs i en bättre riktning. Förslaget träffar alla betaltjänstleverantörer, oavsett om de hör hemma i eller utanför Sverige. Regeringen bedömer därför att förslaget inte påverkar konkurrensen på betalningsmarknaden på ett negativt sätt.

Förslaget innebär att betalningar med bankkort (debetkort) och kreditkort behöver särskiljas på en e-handelsplattform, om ”kortbetalning” ska presenteras först eller vara förvalt. Som *Svenska Bankföreningen* framhåller kan förslaget medföra att betalningsprocessen för kortbetalningar påverkas i begränsad utsträckning (jfr Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2015/751 av den 29 april 2015 om förmedlingsavgifter för kortbaserade betalningstransaktioner).

Andra samhällsekonomiska effekter

Förslaget innebär att köp på kredit vid e-handel också fortsättningsvis kan tillhandahållas som ett betalningssätt. Förslaget innebär därför ingen begränsning för de konsumenter som vill köpa på kredit vid e-handel, t.ex. för att kunna konsumera omedelbart utan att först behöva spara pengar till sin konsumtion. Däremot får det antas att förslaget innebär att krediter som inte är resultatet av ett aktivt val från konsumenternas sida kommer att minska i viss utsträckning. Att förslaget minskar risken för att konsumenter tar omotiverade eller omedvetna krediter är positivt för både den enskilda konsumenten och samhället som helhet, eftersom det bidrar till att minska risken för överskuldssättning hos hushållen. Förslaget kan även leda till att antalet konsumenter med ordnad ekonomi som blir föremål för indrivning av skulder kommer att minska i viss utsträckning.

Finansbolagens Förening, Förvaltningsrätten i Stockholm och Klarna Bank AB anser att det behöver utvecklas vilka konsekvenser som förslaget kan få för utbudet av betalningssätt inom e-handeln.

Den snabba utvecklingen av användarvänliga betaltjänster som kunderna är vana vid att använda har lett till att det i dag är viktigt för en e-handlare att kunna erbjuda ett så brett utbud av betalningssätt som möjligt på sin e-handelsplattform. Kunder förväntar sig att kunna använda både direktbetalningsalternativ och kreditalternativ. Det är därför inte sannolikt att förslaget, som tar sikte på hur betalningssätt ska presenteras, kommer att leda till att vissa betalningssätt tas bort.

Effekter för myndigheter och domstolar

Finansinspektionen är tillsynsmyndighet på finansmarknadsområdet och Konsumentombudsmannen vid Konsumentverket för talan om åtgärder enligt marknadsföringslagen. Förslaget innebär att en ny materiell bestämmelse ska införas i betaltjänstlagen som dessa myndigheter ska övervaka att den följs. De eventuella merkostnader som detta medför för dessa myndigheter ska hanteras inom beslutade ekonomiska ramar.

Beslut som Finansinspektionen kommer att fatta enligt den nya bestämmelsen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol och prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (8 kap. 26 § betaltjänstlagen och 17 kap. 1 § tredje stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse). Enligt nuvarande ordning är det Förvaltningsrätten i Stockholm och Kammarrätten i Stockholm som kommer att pröva de överklagade besluten (14 § lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar). Åtgärder av Konsumentombudsmannen enligt marknadsföringslagen prövas av allmän domstol (Patent- och marknadsdomstolen och Patent- och marknadsöverdomstolen). Även andra aktörer har talerätt vid överträdelser av

marknadsföringslagen, men vanligtvis är det konsumentombudsmannen som driver den typen av mål.

Förslaget innebär visserligen att det kan fattas fler överklagbara beslut, men antalet sådana beslut får antas bli mycket begränsat. Det kan även antas att de frågor som kan komma att prövas inom ramen för ett överklagande av ett sådant beslut inte kommer att vara av komplicerad art. Det bedöms därför att förslaget kommer att medföra att bara enstaka fler mål kommer att anhängiggöras vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Detsamma gäller antalet mål som kommer att anhängiggöras vid de allmänna domstolarna till följd av förslaget. De merkostnader som förslaget medför ska hanteras inom beslutade ekonomiska ramar.

Speciella informationsinsatser

Regelrådet efterlyser en redogörelse för behovet av särskilda informationsinsatser.

De företag som kommer att omfattas av det nya kravet – betaltjänstleverantörer – bedriver i dag tillståndspliktig verksamhet och står under tillsyn av Finansinspektionen och Konsumentverket. Även om dessa företag är av varierande storlek får det förutsättas att de håller sig informerade om regelförändringar. Det bör därför vara tillräckligt att tillsynsmyndigheterna genom sina reguljära kanaler skickar information om det nya kravet till dessa företag. Konsumentverket har i dag en etablerad kanal, webbplatsen Hallå Konsument, för att informera konsumentkollektivet om nya regelförändringar. Förslaget medför därför inget behov av några speciella informationsinsatser.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster

7 a kap.

1 § Om en konsument som köper varor eller tjänster online kan välja ett betalningssätt som innebär att en kredit inte lämnas, ska ett sådant betalningssätt visas först. Ett betalningssätt som innebär att en kredit lämnas får inte heller vara förvalt om det finns andra betalningssätt.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om hur olika betalningssätt ska presenteras vid e-handel. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Paragrafen innebär att om alternativa betalningssätt tillhandahålls vid e-handel, får det betalningssätt som tas upp först, eller är förvalt, inte vara ett betalningssätt som innebär att en kredit lämnas, om minst ett av de betalningssätt som tillhandahålls innebär att en kredit inte lämnas. Paragrafen gäller vid köp av varor eller tjänster online, dvs. alla slag av e-handelsplattformar (digitala säljkanaler), t.ex. webbplatser på internet och mobilapplikationer.

Begreppet kredit har en vid innebörd och omfattar t.ex. ökningen av saldot på ett kreditkonto och olika former av betalningsanstånd. När det

gäller vilken kategori som ett visst betalningssätt ska falla inom bör det vara avgörande om betalningssättet typiskt sett är ett direktbetalningsalternativ eller kreditalternativ. Om ett betalningssätt normalt sett innebär att direktbetalning sker ska betalningssättet bedömas som ett direktbetalningsalternativ, även om det i undantagsfall kan innebära att en kredit lämnas.

Det är betaltjänstleverantören som ska se till att betalningssätten presenteras på det föreskrivna sättet. Det gäller oavsett vem som står bakom den e-handelsplattform där de olika betalningssätten presenteras. Om t.ex. e-handlaren administrerar e-handelsplattformen får betaltjänstleverantören genom sitt avtal med denne säkerställa att kravet fullgörs.

Om betalningssätten inte presenteras i enlighet med det nya kravet, ska – utöver bestämmelserna om ingripande i rörelselagstiftningen – vissa bestämmelser i marknadsföringslagen tillämpas, se författningskommentaren till 2 §.

Det nya kravet utgör en för betaltjänster specifik utfyllnad av vad som ska anses vara god marknadsföringssed vid tillämpning av marknadsföringslagen (5 §).

2 § Ett handlande som strider mot 1 § ska vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486) anses vara otillbörligt mot konsumenter.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om tillämpning av marknadsföringslagen. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Paragrafen innebär att de angivna bestämmelserna i marknadsföringslagen är tillämpliga om betalningssätt inte presenterats i enlighet med 1 §, se författningskommentaren till den paragrafen. Att Konsumentombudsmannen vid Konsumentverket i allmän domstol kan föra talan enligt marknadsföringslagen hindrar inte att Finansinspektionen ingriper mot en betaltjänstleverantör enligt bestämmelserna i de lagar som reglerar den verksamheten, t.ex. denna lag (8 kap.) i fråga om betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer eller lagen om bank- och finansieringsrörelse (15 kap.) i fråga om banker och andra kreditinstitut. Finansinspektionens beslut om ingripande kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (se t.ex. 8 kap. 26 § denna lag och 17 kap. 1 § lagen om bank- och finansieringsrörelse).

Sammanfattning av promemorian

Bilaga 1

Promemorian innehåller förslag som syftar till att stärka konsumentskyddet när betaltjänster tillhandahålls.

Det föreslås att det ska införas ett krav på att en betaltjänstleverantör ska presentera betalningssätt på ett visst sätt vid e-handel. Om en konsument på en webbplats som tillhandahåller varor eller tjänster mot betalning kan välja ett betalningssätt som innebär att en kredit inte lämnas ska ett sådant betalningssätt visas först. Ett betalningssätt som innebär att en kredit lämnas får inte heller vara förvalt om det finns andra betalningssätt.

Det nya kravet ska tas in i lagen (2010:751) om betaltjänster.

Vissa sanktionsbestämmelser i marknadsföringslagen (2008:486) ska få tillämpas om betalningssätt inte presenteras på angivet sätt. Ett handlande som strider mot det nya kravet ska anses otillbörligt mot konsumenter.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2020.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:751) om betaltjänster

dels att rubriken till 4 kap. ska lyda ”Informationsgivning vid tillhandahållande av betaltjänster”,

dels att 4 kap. 21 § och rubriken närmast före 4 kap. 21 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 6 a §, och närmast före 4 kap. 6 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

Presentation av betalningssätt

6 a §

Om en konsument på en webbplats som tillhandahåller varor eller tjänster mot betalning kan välja ett betalningssätt som innebär att en kredit inte lämnas ska ett sådant betalningssätt visas först. Ett betalningssätt som innebär att en kredit lämnas får inte heller vara förvalt om det finns andra betalningssätt.

Påföljd vid utebliven information ***Tillämpning av marknadsföringslagen¹***

21 §²

Om information inte lämnas i enlighet med 3–6, 10–13 och 19 §§, ska även marknadsföringslagen (2008:486) tillämpas, med undantag av bestämmelserna i 29–36 §§ om marknadsstörningsavgift. *Sådan information ska anses vara väsentlig enligt 10 § tredje stycket den lagen.*

Om information inte lämnas i enlighet med 3–6, 10–13 och 19 §§, *eller om betalningssätt inte presenteras i enlighet med 6 a §*, ska marknadsföringslagen (2008:486) tillämpas, med undantag av bestämmelserna i 29–36 §§ om marknadsstörningsavgift.

Vid tillämpningen av 10 § tredje stycket marknadsföringslagen ska sådan information anses vara väsentlig.

¹ Senaste lydelse 2018:175.

² Senaste lydelse 2018:175.

*Vid tillämpningen av 5, 23 och
26 §§ marknadsföringslagen ska
ett handlande som strider mot 6 a §
anses vara otillbörligt mot
konsumenter.*

Bilaga 2

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2020.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden kommit in från Finansbolagens Förening, Finansinspektionen, Förvaltningsrätten i Stockholm, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Klarna Bank AB, Kommerskollegium, Konjunkturinstitutet, Konkurrensverket, Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, Regelrådet, Riksgäldskontoret, Sparbankernas Riksförbund, Stockholms tingsrätt (Patent- och marknadsdomstolen), Svenska Bankföreningen, Svensk Handel, Sveriges advokatsamfund, Sveriges konsumenter, Sveriges riksbank, Swedish FinTech Association, Swedish Data & Marketing Association (SWEDMA) samt Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst (Busföreningen).

Därutöver har yttranden kommit in från Advokatfirma DLA Piper Sweden KB, American Express och Mastercard.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: E-Handel i Sverige AB, Föreningen Svensk Digital Handel, Konsumenternas Bank- och finansbyrå, Näringslivets Regelnämnd och Svenskt Näringsliv.