

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 Ett stärkt skydd mot bedrägerier vid betalningar online (Promemoria)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Promemorian innehåller förslag till ändringar i lagen (2010:751) om betaltjänster, konsumentkreditlagen (2010:1846) och lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter.

I promemorian förslås ett utökat krav på stark kundautentisering. Kravet innebär att en betaltjänstleverantör eller ett konsumentkreditinstitut ska tillämpa stark kundautentisering när en konsument använder ett betalningssätt som innebär betalningsansånd vid ett köp av varor eller tjänster online. Därutöver föreslås att den näringsrättsliga tillsynen över att konsumentkreditinstituten följer konsumentkreditlagen flyttas från Konsumentverket till Finansinspektionen.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges i promemorian att när betalning sker i e-handeln erbjuds en konsument ofta olika betalningssätt. Betalningssätten kan innebära att konsumenten betalar för varan direkt eller att betalningen skjuts upp, till exempel genom en fakturabetalning. Vidare anges att kortbetalning är det vanligaste sättet att betala för varor och tjänster online, men fakturabetalning används i dag nästan lika ofta (Sveriges riksbank, Så betalar svenskarna 2020). Fakturabetalningsalternativet tillhandahålls i allmänhet inte av e-handlaren, utan av ett finansiellt företag som yrkesmässigt tillhandahåller krediter till konsumenterna och företagen. Både betalningar som sker direkt och fakturabetalningar kan leda till bedrägerier genom att någon obehörigen betalar eller tar upp krediten i någon annans namn. Riskerna för att ett sådant bedrägeri kan genomföras beror i stor utsträckning på vilka identifieringsmetoder som tillämpas av den som tillhandahåller betalningssättet.

Förslagsställaren anger vidare att sedan 2019 gäller ett krav på stark kundautentisering, dvs. tvåfaktorautentisering när en betalare initierar en elektronisk betalningstransaktion, dvs. när betalning sker direkt. En betaltjänstleverantör ska vidare tillämpa stark kundautentisering när betalaren loggar in på sitt betalkonto online och genomför någon åtgärd på distans som kan innebära en risk för svikligt förfarande eller andra former av missbruk. Exempel på

identifieringsmetoder som uppfyller dessa krav är e-legitimation eller bankdosa. Erfarenheten av kravet på stark kundautentisering vid elektroniska betalningstransaktioner har varit goda och antalet kortbedrägerier har minskat kraftigt. Förslagsställaren konstaterar dock att valet av fakturabetalning inte är en betaltjänst i betaltjänstlagens mening, även om det finns bestämmelser i den lagen som omfattar det betalningssättet. Som utgångspunkt bör samma regler gälla för betalningsalternativ som innebär betalningsanstånd som för betalningar som sker direkt när det gäller vilka identifieringsmetoder som ska tillämpas. Dessutom föreligger en risk för att fakturabetalningsalternativet används för bedrägeriupplägg om inte säkra identifieringsmetoder tillämpas av kreditgivaren.

Förslagsställaren föreslår därför att kravet på stark kundautentisering i betaltjänstlagen ska utvidgas till att omfatta situationer när en konsument som köper varor eller tjänster online använder ett betalningssätt som innebär betalningsanstånd, exempelvis fakturabetalning. De flesta företag som tillhandahåller fakturering som betalalternativ är kredit- och betalningsinstitut. Dessa företag är definierade som betaltjänstleverantörer i betaltjänstlagens mening och omfattas därmed av kravet på att tillämpa stark kundautentisering i de ovan nämnda situationerna. Krediter av detta slag kan emellertid också tillhandahållas av konsumentkreditinstitut, dvs. företag som driver verksamhet enligt lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter. Förslagsställaren föreslår därför att bestämmelsen om stark kundautentisering ska utvidgas till att även omfatta sådana institut.

Vidare anges, beträffande förslaget om en samlad tillsyn över konsumentkreditinstitut, att den svenska tillsynsstrukturen på finansmarknadsområdet innebär att en och samma myndighet – Finansinspektionen – utövar tillsyn över att de företag som driver tillståndspliktig verksamhet gör det enligt de författningar som reglerar sådan verksamhet. Konsumentverkets tillsyn över konsumentkreditinstituten utgör det enda avsteget från denna struktur. Avsteget får ses mot bakgrund av att instituten vid införandet av lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter den 1 juli 2014 stod under Konsumentverkets tillsyn. Vidare anges att Konsumentverket och Finansinspektionen har stor erfarenhet av att utöva tillsyn på konsumentkreditområdet och samarbetet mellan myndigheterna fungerar väl. Förslagsställaren lyfter dock att den parallella tillsynen över konsumentkreditinstituten innebär att två myndigheter i statsförvaltningen – Konsumentverket och Finansinspektionen – bedriver näringsrättslig tillsyn över en och samma kategori av kreditgivare, konsumentkreditinstitut.

En mer samlad näringsrättslig tillsyn över konsumentkreditinstituten innebär en mer verksamhetslogisk ordning givet hur det ser ut för annan tillståndspliktig verksamhet som Finansinspektionen har tillsyn över. Förslagsställaren föreslår därför att den näringsrättsliga tillsynen över att konsumentkreditinstituten följer konsumentkreditlagen ska flyttas från Konsumentverket till Finansinspektionen. Vid tillsynen har Finansinspektionen tillgång till de sanktioner som finns i lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter. Konsumentverket bör emellertid också i fortsättningen utöva den marknadsrättsliga tillsynen över att konsumentkreditinstituten följer konsumentkreditlagen.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd. Avsaknaden av sådana beskrivningar medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det anges i promemorian att Betaltjänstlagen genomför i svensk rätt andra betaltjänstdirektivet. Det är tillämpligt på betaltjänster som tillhandahålls inom EU. I direktivet finns bestämmelser om att stark kundautentisering ska tillämpas i vissa fall när betaltjänster tillhandahålls. Förslagsställaren bedömer att förslaget om ett utökat krav på stark kundautentisering stämmer överens med det direktivet. Vidare anges att konsumentkreditlagen genomför i svensk rätt konsumentkreditdirektivet. När det först gäller ett utökat krav på stark kundautentisering innehåller direktivet inga regler om krav på stark kundautentisering vid krediter online. Inte heller finns några sådana regler i Europeiska kommissionens förslag till nytt konsumentkreditdirektiv. När det därefter gäller en ny tillsynsstruktur finns emellertid regler om tillsyn över kreditgivare som inte står under ordinarie tillsyn (artikel 41) i kommissionens förslag. En överflyttning av den näringsrättsliga tillsynen över att konsumentkreditinstituten följer konsumentkreditlagen från Konsumentverket till Finansinspektionen står i överensstämmelse med detta förslag.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges i promemorian att förslagen bör träda i kraft så fort som möjligt. För att ge de betaltjänstleverantörer och konsumentkreditinstitut tillräckligt med tid att ställa om till det utökade kravet på stark kundautentisering bedöms detta vara den 1 januari 2023. Vidare anges att från och med den tidpunkten är det Finansinspektionen som ska utöva tillsyn över att konsumentkreditinstituten följer konsumentkreditlagen.

Förslagsställaren bedömer att förslaget om utökat krav på stark kundautentisering inte kräver några övergångsbestämmelser. Därutöver anges att Konsumentverket ska få ingripa mot överträdelse av konsumentkreditlagen som har skett före ikraftträdandet och Finansinspektionen få ingripa mot överträdelse av konsumentkreditlagen som sker efter ikraftträdandet. I praktiken innebär det att Konsumentverkets tillsyn över konsumentkreditinstituten som nu föreslås övergå till Finansinspektionen avvecklas successivt och att instituten under en övergångsperiod kommer att stå under dubbel tillsyn (i stället för parallell tillsyn). Inget anges om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är tillräckligt tydlig. Regelrådet finner emellertid att det saknas en beskrivning av behov av speciella informationsinsatser. Avsaknaden av sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen 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 anges i promemorian att det föreslagna kravet på stark kundautentisering berör cirka 175 betaltjänstleverantörer och cirka 75 konsumentkreditinstitut i Sverige. Därutöver anges att dessa företag varierar i fråga om verksamhet och storlek.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av berörda företag utifrån antal och bransch är tillräckligt tydlig. Regelrådet finner emellertid att det saknas en fullständig storleksbeskrivning av berörda företag. Avsaknaden av sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges i promemorian att ett utökat krav på stark kundautentisering innebär att betaltjänstleverantörer och konsumentkreditinstitut ska tillämpa s.k. tvåfaktorautentisering i fler situationer, till exempel vid fakturabetalningar online. Det anges dock att många av de berörda företagen tillhandahåller i dag tjänster som omfattas av kravet på stark kundautentisering, varför de redan har rutiner på plats för att tillämpa denna identifieringsmetod, till exempel genom inloggning med en e-legitimation. De företag som inte har sådana rutiner, eller använder sådana tjänster, kommer att få ökade kostnader i viss utsträckning. Förslagsställaren anger emellertid att det är svårt att beräkna storleken på dessa kostnader eftersom det är beroende av företagets storlek och verksamhet och vilka andra IT-lösningar som företaget har i dag. Dessa ökade kostnader ska dock ställas mot att dessa företag i mindre mån kommer att utsättas för bedrägeriupplägg och att de kommer att få minskade kreditförluster som en effekt av att säkrare identifieringsmetoder kommer att tillämpas.

Vidare anges att för e-handelsföretagen innebär kraven att fler av de betalningssätt som de erbjuder via betaltjänstleverantörer och konsumentkreditinstitut på en e-handelsplattform kommer att kräva ytterligare ett moment för att användas. Metoderna för att tillämpa tvåfaktorautentisering är emellertid i dag utvecklade och fungerar smidigt för konsumenterna. Till det kommer att säkerheten för att handla på nätet ökar, vilket kan antas bidra till ett ökat förtroende för e-handel och i förlängningen ökad försäljning. Förslagsställaren konstaterar vidare att det sammanlagda värdet av genomförda kort- och Swishbetalningar, som båda sedan 2019 i regel kräver tvåfaktorautentisering, ökade i Sverige 2020 jämfört med 2018, då kraven inte fanns. Effekterna för e-handeln förväntas därför vara positiva, om än marginella. Det anges därutöver att den nya tillsynsstrukturen över konsumentkreditinstitut inte påverkar den administrativa bördan för instituten samt att en samlad tillsyn över konsumentkreditinstituten innebär inga ändrade krav vid tillämpningen av konsumentkreditlagen.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av påverkan på berörda företag som redan i dag tillhandahåller tjänster som omfattas av kravet på stark kundautentisering är tillräckligt tydlig. Regelrådet anser emellertid att det saknas en fullständig beskrivning av påverkan på de företag som inte tillhandahåller sådana tjänster och som behöver ta fram nya rutiner till följd av det föreslagna kravet. Det hade varit önskvärt om förslagsställaren kunde utvecklat sin beskrivning med en närmare uppskattning av både tidsåtgång och kostnaderna för dessa företag, exempelvis genom scenarioräkningar. 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

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Avsaknaden av sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig 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 påverkan på företagen i andra avseenden. Regelrådet har heller inte för egen del kunnat se en 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

Inget anges om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Såvitt Regelrådet förstår konsekvensutredningen har inga särskilda hänsyn till små företag tagits. Samtidigt är den storleksmässiga beskrivningen av berörda företag inte tillräckligt tydlig och det saknas bland annat redovisning rörande konkurrensförhållanden. Det hade varit motiverat om förslagsställaren kunde beskrivit möjligheterna att ta särskilda hänsyn till små företag och konsekvenserna av att sådana inte tas. Avsaknaden av sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i även denna del.

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

Sammantagen bedömning

Som framgår ovan saknas det beskrivningar av ett flertal aspekter i konsekvensutredningen. Det saknas framför allt en beskrivning av påverkan på konkurrensförhållandena, alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd samt särskilda hänsyn till små företag. Vidare saknas en beskrivning av berörda företag utifrån storlek och behov av speciella informationsinsatser. Därutöver saknas även en fullständig beskrivning av påverkan på berörda företagens kostnader och tidsåtgång.

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 6 maj 2022.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Hans Peter Larsson och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av: Steven Wall.



Claes Norberg
Ordförande



Steven Wall
Föredragande