

Staten och betalningarna

Del 1

Betänkande av Betalningsutredningen

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:16

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0582-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-0583-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Niklas Wykman

Regeringen beslutade den 10 december 2020 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över statens roll på betalningsmarknaden och ta ställning till hur rollen bör se ut i framtiden. Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 30 november 2022.

Till särskild utredare förordnades fr.o.m. den 10 december 2020 numera landshövdingen Anna Kinberg Batra. Anna Kinberg Batra svarar som särskild utredare ensam för innehållet i betänkandet.

Genom tilläggsdirektiv dir. 2022:131 förlängdes uppdraget och skulle i stället redovisas den 31 mars 2023. I tilläggsdirektivet fick utredningen i uppdrag att beakta dels företaget ClearOn AB:s beslut att avveckla tjänsten Kassagirot, dels EU-kommissionens aviserade lagförslag om en digital euro respektive omedelbara betalningar.

Utredningen, som antagit namnet Betalningsutredningen, lämnar härmed över betänkandet *Staten och betalningarna* (SOU 2023:16). I och med detta är utredningens uppdrag slutfört.

Stockholm i mars 2023

Anna Kinberg Batra

/Fredrik Wiklund Bystedt
Sara Vinnefors
Sandra Medenica

Personer som deltagit i utredningen

Sakkunniga (samtliga fr.o.m. den 27 april 2021 om inte annat anges)

Bo Becker, professor

Rickard Eriksson, ekonomisk analytiker

Anna Felländer, founder

Louise Grabo, generalsekreterare

Ingela Grönqvist, chefsjurist

Thomas Hagberg, kansliråd

Fredrika Hed Rosén, samordnare

Eva Julin, biträdande avdelningschef

Bengt Nilervall, näringspolitisk expert

Per Sonnerby, departementsråd

Aron Szugalski Verständig, senior jurist

Elin Wihlborg, professor

Sinan Akdag, digital expert (t.o.m. den 26 september 2022)

Annika Stenström, sakkunnig ekonom (t.o.m. den 23 augusti 2021)

Max Brimberg, senior adviser (fr.o.m. den 23 augusti 2021 t.o.m. den 8 juni 2022)

Liana Thorkildsen, senior adviser (fr.o.m. den 8 juni 2022)

Maria Wiezell, konsumentvägledare (fr.o.m. den 26 september 2022)

Parlamentarisk referensgrupp

(samtliga fr.o.m. den 10 maj 2021 om inte annat anges)

Anders Dahlberg, Centerpartiet

Dennis Dioukarev, Sverigedemokraterna

Carl B. Hamilton, Liberalerna

Ingela Nylund Watz, Socialdemokraterna

Karolina Skog, Miljöpartiet

Håkan Svenning, Vänsterpartiet

Hampus Hagman, Kristdemokraterna (t.o.m. den 1 december 2022)

Mattias Karlsson, Moderaterna (t.o.m. den 4 november 2022)

Jan Ericson, Moderaterna (fr.o.m. den 4 november 2022)

Cecilia Engström, Kristdemokraterna (fr.o.m. den 1 december 2022)

Sekreterare

Fredrik Wiklund Bystedt, huvudsekreterare (fr.o.m. den 1 januari 2021)

Ragnar Olofsson, sekreterare (fr.o.m. den 1 mars 2021 t.o.m. den 1 januari 2023)

Peter Svensson, sekreterare (fr.o.m. den 15 mars 2021 t.o.m. den 14 oktober 2021)

Katja Rehnberg Taylor, sekreterare (fr.o.m. den 26 mars 2021 t.o.m. den 27 juni 2022)

Maia Drangel Wallbrand, sekreterare (fr.o.m. den 1 juni 2021 t.o.m. den 1 december 2022)

Sara Vinnefors, sekreterare (fr.o.m. den 1 september 2021)

Zebulon Carlander, sekreterare (fr.o.m. den 1 april 2022 t.o.m. den 31 juli 2022)

Sandra Medenica, sekreterare (fr.o.m. den 13 juni 2022 t.o.m. den 18 juli 2022 och fr.o.m. den 19 december 2022)

Innehåll

DEL 1

Förkortningar	27
Sammanfattning	33
Summary	55
1 Författningsförslag	77
1.1 Förslag till lag (2024:000) om betalningsmedel.....	77
1.2 Förslag till lag (2024:000) om statliga kreditgarantier för genomförandet av vissa betalningar.....	79
1.3 Förslag till lag om ändring i kupongskattelagen (1970:624).....	84
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:676) om skatt på ränta på skogskontomedel m.m.	85
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti	86
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.....	87
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:629) om trängselskatt.....	89
1.8 Förslag till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227).....	90

1.9	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:366) om handel med läkemedel.....	91
1.10	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster	93
1.11	Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	96
1.12	Förslag till lag om ändring i lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter.....	98
1.13	Förslag till lag om ändring i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.....	99
1.14	Förslag till lag om ändring i lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank.....	101
1.15	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:170) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning.....	102
2	Utredningens uppdrag och arbete	103
2.1	Utredningens uppdrag	103
2.2	Utredningsarbetet	104
2.3	Dispositionen av betänkandet	105
3	Statens roll på betalningsmarknaden	107
3.1	Inledning	107
3.2	Att betala är att föra över värde.....	111
3.3	Ett ekosystem för betalningar	114
3.3.1	Kontanta betalningar	116
3.3.2	Digitala betalningar med banktillgodohavanden.....	117
3.3.3	Slutna betalningssystem.....	121
3.3.4	Digitala betalningar kräver tekniska stödsystem.....	122
3.3.5	Digitala centralbanksvalutor kan bli en del av betalningsekosystemet	123

3.4	Statens roll för effektiva, säkra och tillgängliga betalningar	124
3.4.1	Former för det statliga åtagandet i ekosystemet för betalningar.....	125
3.4.2	Ansvariga myndigheter och deras uppgifter	126
3.5	Nya förutsättningar för lagstiftning och tillsyn.....	129
3.5.1	Utgångspunkter för utformning av lagstiftning och tillsyn på betalningsområdet.....	130
3.5.2	Teknikneutral lagstiftning.....	133
3.6	Utredningens överväganden.....	136
3.6.1	Statens roll på betalningsmarknaden bör stärkas	136
4	Utvecklingen på betalningsmarknaden i Sverige	141
4.1	Inledning.....	141
4.2	Övergripande betalningsmönster.....	142
4.2.1	Utvecklingen på betalningsmarknaden sedan år 2010.....	142
4.2.2	Nya digitala betalningssätt vinner mark.....	145
4.2.3	Kortbetalningar dominerande vid köp i fysisk butik	147
4.2.4	Den ökade e-handeln förändrar betalningsmarknaden.....	149
4.2.5	Tjänsten Swish vanligaste sättet att betala mellan privatpersoner	150
4.3	Kontanternas ”död” överdriven	152
4.4	De flesta är nöjda med utvecklingen på betalningsmarknaden	159
4.5	Remitteringar – en ofta bortglömd betalningstyp	160
5	Allas möjligheter att betala och tillgången till betaltjänster	165
5.1	Inledning.....	165

5.2	Användningen av olika betalningssätt.....	167
5.2.1	Digitala betalningssätt	168
5.2.2	Manuella betalningssätt	172
5.2.3	Laddningsbara kontokort	177
5.3	Digitalt utanförskap på betalningsmarknaden.....	179
5.3.1	Allmänt om digitalt utanförskap.....	179
5.3.2	Orsaker till digitalt utanförskap på betalningsmarknaden	182
5.3.3	Många äldre och personer med funktionsnedsättning behöver hjälp att göra digitala betalningar	187
5.4	Insatser för inkludering på den digitala betalningsmarknaden.....	193
5.4.1	Generella insatser för digital inkludering	194
5.4.2	Inkluderingsinsatser riktade mot betalningsmarknaden	198
5.5	Aktuella utredningar och lagförslag	199
5.5.1	Ställföreträdarutredningen.....	200
5.5.2	Tillgänglighetsdirektivet	200
5.6	Målet om tillgång till grundläggande betaltjänster	203
5.6.1	Bevakning och uppföljning av målet.....	204
5.6.2	Statliga insatser och finansiering	206
5.6.3	Tillgång till betalningsförmedling.....	207
5.7	Utredningens överväganden och förslag.....	214
5.7.1	Utredningens allmänna utgångspunkter.....	214
5.7.2	Målet om tillgång till grundläggande betaltjänster bör ändras.....	216
5.7.3	De statliga insatserna bör breddas, förstärkas och utvärderas.....	221
6	Tillgång till konto för betaltjänster	229
6.1	Inledning	229
6.2	Gällande ordning	232
6.2.1	Kontraheringsplikten i lagen om insättningsgaranti.....	232

6.2.2	Tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner	235
6.2.3	Kontraheringspliktens rättsliga innebörd	240
6.2.4	Relationen mellan rätten till betalkonto och rätten till konto enligt lagen om insättningsgaranti	240
6.2.5	Företag och föreningar har inte rätt till betalkonto med grundläggande funktioner enligt betaltjänstlagen.....	241
6.2.6	Penningtvättslagstiftningens krav på riskbedömning och kundkännedom.....	242
6.2.7	Penningtvättslagstiftningens krav på övervakning och rapportering.....	255
6.2.8	Annan vägledning och yttranden från Eba	256
6.2.9	Tillsynsansvar.....	263
6.3	Tillgången till konto för betaltjänster i Sverige.....	265
6.3.1	Omfattning av antalet ansökningar och avslag....	266
6.3.2	Ansökningsprocessen.....	269
6.3.3	Grunder för avslag	271
6.3.4	Företags och ideella organisationers tillgång till konto.....	275
6.3.5	Finansinspektionens tillsyn	277
6.4	Internationell utblick.....	278
6.4.1	Norden	278
6.4.2	Belgien.....	280
6.4.3	Frankrike.....	282
6.4.4	Nederländerna	282
6.4.5	Indien	283
6.4.6	Kanada.....	284
6.5	Utredningens överväganden och förslag	284
6.5.1	Utredningens övergripande bedömning	284
6.5.2	Begränsning av funktioner kopplade till ett betalkonto och ökad användning av förenklade åtgärder.....	288
6.5.3	Statistik och rapportering om tillgång till betalkonton	290

6.5.4	Krav på särskild prövning och dokumentation innan uppsägning av betalkonto med grundläggande funktioner	292
6.5.5	Möjlighet till tydligare vägledning från tillsynsmyndigheten	295
6.5.6	Förtydligande av kontraheringsplikten i lagen om insättningsgaranti.....	296
6.5.7	Införande av riskfaktorer i penningtvättslagen ...	298
6.6	Övriga förslag som utredningen övervägt.....	300
6.6.1	Ändring av begreppet särskilda skäl.....	300
6.6.2	Rimliga avgifter för betalkonto med grundläggande funktioner	302
6.6.3	Utvidga rätt till betalkonto för näringsidkare	304
7	Konsumentens ställning på den digitala betalningsmarknaden	307
7.1	Inledning	307
7.2	Digitala betalningars effekter på konsumtion, privatekonomi och trygghet	309
7.2.1	Betalningsvanor, konsumtion och privatekonomi	309
7.2.2	Digitala betalningar leder till ökad konsumtion	310
7.2.3	Nya former av bedrägerier.....	313
7.3	Konsumentskyddet på den digitala betalningsmarknaden.....	316
7.3.1	Organisation av konsumentskyddsarbetet	317
7.3.2	Ny lagstiftning och pågående utredningsarbete.....	320
7.4	Finansiella förmåga och medvetenhet	324
7.4.1	Undersökningar om finansiell förmåga i Sverige.....	324
7.4.2	Insatser för att främja finansiell förmåga och folkbildning	325
7.4.3	EU:s och OECD:s arbete med finansiell förmåga	329

7.5	Utredningens överväganden och förslag	332
7.5.1	Ett återrapporteringsuppdrag till Finansinspektionen för arbetet med finansiell folkbildning.....	332
7.5.2	Betalningar och konsumtionskrediter i undervisningen i gymnasieskolan	334
8	Tillit och integritet på den digitala betalningsmarknaden m.m.	339
8.1	Inledning.....	339
8.2	Samspelet mellan identifiering, autentisering och dataskydd på betalningsmarknaden	341
8.3	Gällande ordning kring elektronisk identifiering och autentisering.....	343
8.3.1	Folkbokföringslagen	344
8.3.2	eIDAS-förordningen.....	345
8.3.3	Krav avseende autentisering med bäring på e-legitimationer	346
8.3.4	Myndighetsansvar i förhållande till e-legitimationer	349
8.3.5	E-legitimationsmarknaden i Sverige	351
8.4	Kommande reglering och initiativ på e-legitimationsområdet	354
8.4.1	Strategin för massbetalningar	355
8.4.2	Uppdatering av eIDAS-förordningen.....	355
8.4.3	2017 års ID-kortsutredning	357
8.4.4	Utredning om e-legitimationer i tjänsten inom den offentliga förvaltningen	358
8.4.5	Regeringsuppdrag till Digg	359
8.4.6	Ny utredning om säker och tillgänglig identitet ...	360
8.5	Skydd av person- och betaldata.....	361
8.5.1	För- och nackdelar med delning av data	362
8.5.2	Gällande ordning kring skydd av den enskildes betaldata	365
8.5.3	Kommande reglering på dataskyddsområdet.....	369

8.5.4	Tillsyn och regler för reglerade aktörer i betalkedjan.....	369
8.6	Utredningens överväganden och förslag.....	371
8.6.1	Behovet av statlig e-legitimation.....	371
8.6.2	Behov av tydligare tillsynsstruktur och mer samverkan	380
8.6.3	Skydd av personuppgifter på det finansiella området och behovet av ökad samverkan.....	382
8.6.4	Tydligare vägledning om finansiell sekretess	384
9	Konkurrens i ekosystemet för betalningar	389
9.1	Inledning	389
9.2	Drivkrafter för ökad konkurrens i ekosystemet för betalningar.....	391
9.2.1	Digitaliseringen	392
9.2.2	Internationalisering.....	395
9.2.3	Konsumenternas förändrade förväntningar	397
9.3	Konkurrensmekanismer inom ekosystemet för betalningar.....	398
9.3.1	Likheter med traditionella nätverksmarknader ...	399
9.3.2	Gränsöverskridande konkurrens.....	405
9.3.3	Diversifieringsfördelar.....	409
9.3.4	Konkurrensmekanismer inom ekosystemet för betalningar – en sammanfattning	412
9.3.5	Hur ökad konkurrens på betalningsmarknaden påverkar etablerade aktörer.....	415
9.3.6	Svårt att mäta konkurrensen i ekosystemet för betalningar	417
9.3.7	Inträdesbarriärer påverkar konkurrensen i betalningsekosystemet	419
9.4	Statens roll för konkurrensen i ekosystemet för betalningar.....	424

9.5	Konkurrensen i ekosystemet för betalningar i Sverige.....	430
9.5.1	Konkurrensverkets analys och bedömning av konkurrensen på betaltjänstmarknaden i Sverige	433
9.6	Översyn av vissa EU regelverk på betalningsområdet.....	433
9.6.1	Översynen av det andra betaltjänstdirektivet	433
9.7	Utredningens överväganden och förslag	441
9.7.1	Betaltjänstleverantörers tillgång till betalkontotjänster	441
9.7.2	Behov av fördjupad analys av konkurrensen i betalningsekosystemet	444
9.7.3	Behovet av att aktivt påverka framtida utformning av EU-regelverk.....	446
10	Betalningsinfrastrukturen i Sverige	453
10.1	Inledning.....	453
10.2	Avveckling och clearing av betalningar	456
10.2.1	Betalningsavveckling kan ske på olika sätt.....	458
10.3	Statens roll i betalningsinfrastrukturen	464
10.3.1	Centralbankens roll som avvecklingsinstitut.....	465
10.3.2	Centralbankens roll som aktör på massbetalningsmarknaden.....	468
10.3.3	Utkontraktering av infrastrukturtjänster och utlandsberoende.....	470
10.4	Betalningsinfrastrukturen i Sverige.....	472
10.4.1	Riksbanken roll som avvecklingsinstitut	473
10.4.2	Bankgirot är clearingorganisation för massbetalningar	480
10.4.3	Betalningar till följd av finansiella transaktioner.....	486
10.5	Utredningens överväganden och förslag	488
10.5.1	Behov av moderniserad lagstiftning kring clearing och avveckling av betalningar	488
10.5.2	Bemyndigande rörande föreskrifter om generella betalsystem	491

11	Civil beredskap inom ekosystemet för betalningar	497
11.1	Inledning	497
11.2	Grundläggande förutsättningar och utgångspunkter för civil beredskap i betalningsekosystemet	499
11.2.1	Grundläggande förutsättningar	499
11.2.2	Utredningens utgångspunkter	500
11.2.3	Två typer av beredskapsåtgärder inom betalningsekosystemet	502
11.2.4	Politiska mål för krisberedskap och civilt försvar	503
11.3	Centrala begrepp och gällande rätt	505
11.3.1	Centrala begrepp avseende beredskap i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap	505
11.3.2	Rättsliga utgångspunkter	507
11.3.3	Om totalförsvar och statliga myndigheters beredskapsansvar	508
11.3.4	Säkerhetsskyddslagstiftningen	511
11.3.5	NIS-direktivet och lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster	514
11.3.6	Kommande lagstiftning inom EU	517
11.3.7	Särskild beredskapsreglering av betalningsverksamhet	518
11.4	Ansvarsfördelningen för civil beredskap i ekosystemet för betalningar	524
11.4.1	Berörda myndigheters beredskapsansvar	525
11.4.2	Offentlig-privat samverkan	531
11.5	Granskning och utredning av beredskapen i betalningsekosystemet samt pågående arbete	533
11.5.1	Tidigare granskningar och utredningar	533
11.5.2	Totalförsvarsplaneringen	536
11.5.3	Uppdrag till Försäkringskassan	537
11.5.4	Uppdrag till MSB om åtgärder för det civila försvaret	541

11.6	Övningsverksamhet och krisscenarier	543
11.6.1	Handlingsplan för området finansiella tjänster ...	543
11.6.2	Forskningsprojekt – om betalssystemet kraschar	545
11.7	Initiativ för ökad beredskap i betalningsekosystemet i andra länder	546
11.7.1	Finland	546
11.7.2	Norge	547
11.7.3	Nederländerna	548
11.8	Betalningar vid störningar i elförsörjning eller elektroniska kommunikationer	549
11.8.1	Lösningar för digitala betalningar offline.....	551
11.8.2	Beredskap i betalningsinfrastrukturen	561
11.8.3	Gällande driftsäkerhetskrav på leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster och el.....	563
11.9	Utredningens överväganden och förslag	565
11.9.1	Nyligen beslutad ansvarsfördelning mellan myndigheter med ansvar för betalningar bör tydliggöras.....	565
11.9.2	Ökad redundans avseende betalningar för livsnödvändiga varor.....	571
11.9.3	Kassaregisterbestämmelserna och betalning i händelse av kris eller höjd beredskap.....	573
11.9.4	Statlig kreditgaranti för att möjliggöra betalningar offline.....	577
11.9.5	En ny lag om statliga kreditgarantier	584
11.9.6	Säkerställande av utbetalningar av sociala förmåner och andra ersättningar under höjd beredskap	592
12	Cybersäkerhet i betalningsekosystemet	599
12.1	Inledning.....	599
12.2	Cyberhot och finansiell stabilitet.....	602
12.2.1	Övergripande om cyberhot.....	602
12.2.2	Cyberrisk en särskild form av operativ risk.....	603

12.2.3	Konsekvenser av cyberattacker för betalningsekosystemet och finansiell stabilitet ...	604
12.3	Reglering och centrala aktörer på cybersäkerhetsområdet.....	609
12.3.1	Internationella standarder	610
12.3.2	Europeiska bankmyndighetens riktlinjer om utkontraktering.....	611
12.3.3	Något om nationella författningar avseende operativa risker	612
12.3.4	Dora-förordningen	613
12.4	Organisation av cybersäkerhetsarbetet med betydelse för betalningar.....	614
12.4.1	Statliga myndigheter	615
12.4.2	Icke-statliga aktörer	618
12.4.3	Pågående cybersäkerhets arbete inom Finansinspektionens ansvarsområde.....	619
12.5	Utredningens överväganden	621
12.5.1	Ett intensifierat och samordnat cybersäkerhetsarbete.....	621
13	Lagliga betalningsmedel i Sverige.....	627
13.1	Inledning	627
13.2	Ett historiskt perspektiv på lagliga betalningsmedel.....	629
13.3	Sedlar och mynt som lagliga betalningsmedel i gällande rätt.....	630
13.3.1	Kort om pengar och betalning	630
13.3.2	Lagliga betalningsmedel och rätten att betala med sedlar och mynt.....	632
13.3.3	Lagliga betalningsmedel och rätt att kräva kontant betalning	641
13.4	Gällande rätt inom EU	643
13.4.1	Reglering av lagliga betalningsmedel	643
13.4.2	Pågående arbete avseende lagliga betalningsmedel inom EU	649

13.4.3	De lagliga betalningsmedlens ställning i Sverige i förhållande till EU-rätten.....	650
13.5	Tidigare utredningar som berört lagliga betalningsmedel.....	652
13.5.1	Kontanthanteringsutredningen	652
13.5.2	Riksbankskommittén	653
13.6	Kontanter som lagliga betalningsmedel i andra länder	656
13.6.1	Belgien.....	656
13.6.2	Danmark.....	657
13.6.3	Finland	658
13.6.4	Frankrike.....	658
13.6.5	Nederländerna	659
13.6.6	Norge	660
13.6.7	Storbritannien.....	661
13.6.8	Tyskland.....	662
13.6.9	Jämförelse med förhållanden i Sverige	663
13.7	Innebörden av att vissa betalningsmedel har ställning som lagliga betalningsmedel	664
13.8	Framtida reglering av lagliga betalningsmedel	677
13.8.1	Den svenska kronan är skyddsvärd	677
13.8.2	En skyldighet att ta emot betalning i ett betalningsmedel uttryckt i svenska kronor införs	681
13.8.3	Skyldighet att acceptera fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken	682
13.8.4	Skyldighet för myndigheter och vissa privata aktörer att ta emot kontant betalning	686
13.8.5	Skatt ska kunna betalas med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken upp till ett visst belopp	690
13.8.6	En ny lag om betalningsmedel.....	693
13.8.7	Läkemedel som omfattas av högkostnadsskyddet ska kunna betalas med sedlar och mynt	694
13.8.8	Det bör inte införas en generell skyldighet att ta emot kontant betalning.....	697

13.8.9	En översyn av kontanternas ställning och tillgången till kontanttjänster	702
14	Kryptotillgångar	707
14.1	Inledning	707
14.2	Kryptotillgångar är inte pengar.....	709
14.2.1	Stablecoins	712
14.2.2	Kryptotillgångar är inte pengar	714
14.2.3	Ett kryptoekosystem	718
14.3	Marknaden och genomslaget kryptotillgångar	719
14.3.1	Kryptotillgångar har begränsad men växande betydelse	719
14.3.2	Genomslag för kryptotillgångar i olika delar av världen	722
14.4	Samhällsekonomiska risker med kryptotillgångar.....	724
14.4.1	Låg risk för minskad kreditgivning.....	724
14.4.2	Finansiella stabilitetsriskerna än så länge begränsade	726
14.4.3	Liten påverkan på penningpolitiken.....	738
14.5	Användningen av kryptotillgångar för penningtvätt och finansiering av terrorism	739
14.6	Internationell utblick över regleringen av kryptotillgångar.....	741
14.6.1	Tre regleringsansatser	742
14.7	Framtida utvecklingen för kryptotillgångar	747
14.7.1	Betalningssystemets effektivitet	748
14.7.2	Makroekonomisk stabilitet.....	749
14.7.3	Innovativa finansiella tjänster.....	749
14.7.4	Globala digitala plattformar.....	750
14.7.5	Transaktionskostnader och nätverkseffekter	751
14.7.6	Legal säkerhet.....	751
14.8	Utredningens överväganden	752

15	Digitala centralbanksvalutor	757
15.1	Inledning.....	757
15.2	Vad är en digital centralbanksvaluta?.....	760
15.2.1	Olika typer av CBDC	763
15.2.2	Ökat intresse för digitala centralbanksvalutor	764
15.3	Motiv för att införa CBDC	766
15.4	Internationell utblick.....	771
15.5	Samhällsekonomiska konsekvenser av CBDC.....	783
15.5.1	Hur CBDC påverkar centralbankers och bankers balansräkningar	784
15.5.2	Effekter av CBDC på bankers kreditgivning.....	788
15.5.3	Finansiella stabilitetsrisker	795
15.5.4	Konsekvenser för penningpolitiken	800
15.5.5	Möjligheter för centralbank och lagstiftare att vidta motverkande åtgärder	805
15.5.6	Konsekvenser för en liten öppen ekonomi	810
15.5.7	Effekter på konkurrensen i betalningsekosystemet	812
15.6	Faktorer som påverkar hur stor användningen av CBDC kan bli.....	814
15.6.1	Faktorer som påverkar användningen av befintliga betalningssätt	814
15.6.2	Förutsättningar för att införa nya betalningssätt	816
15.6.3	Undersökningar om attityder till betalningssätt och CBDC	820
15.6.4	Den potentiella efterfrågan på CBDC svåruppskattad	822
15.7	Överväganden när det gäller utformning	823
15.7.1	Distributionsmodeller för CBDC	824
15.7.2	Integritetsskydd i relation till bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering.....	829
15.7.3	CBDC som betalningsmedel och infrastruktur vid samhällsstörningar	834

15.7.4	CBDC och förutsättningarna för inkludering på den digitala betalningsmarknaden	837
15.7.5	Utveckling och införande av CBDC i en internationell kontext.....	842
15.8	Kostnader och intäkter för aktörerna i CBDC-ekosystemet.....	846
15.8.1	Kostnader	847
15.8.2	Intäkter	849
15.8.3	Finansieringsmodell för CBDC	849
16	Behovet av en digital centralbanksvaluta i Sverige.....	859
16.1	Inledning	859
16.2	Riksbankens arbete med en e-krona.....	863
16.2.1	E-kronapiloten	863
16.2.2	Riksbankens motiv för en e-krona.....	864
16.2.3	Distributionsmodell.....	865
16.2.4	Egenskaper.....	866
16.2.5	Samhällsekonomiska konsekvenser och risker....	867
16.3	Behovet av att Riksbanken ger ut en digital centralbanksvaluta	869
16.4	En eventuell e-krona bör ha vissa egenskaper.....	881
16.5	Utredningens överväganden avseende lagstiftningsbehov kring en eventuell e-krona.....	892
16.5.1	Behov av ändringar i regeringsformen och riksbankslagen	894
16.5.2	Förenlighet med Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt	896
16.5.3	Näringsrättslig lagstiftning.....	897
16.5.4	Behov av särskild nationell lagstiftning	906
16.5.5	En eventuell e-kronas ställning som lagligt betalningsmedel i Sverige.....	910

17	Statens betalningar	917
17.1	Inledning.....	917
17.2	Betydelsen av statens betalningar på massbetalningsmarknaden	918
17.3	Reglering av statens betalningar.....	919
17.4	Den statliga betalningsmodellen.....	920
17.4.1	Bakgrunden till den nuvarande statliga betalningsmodellen.....	920
17.4.2	Närmare om den statliga betalningsmodellen	922
17.4.3	Gällande ramavtal inom den statliga betalningsmodellen.....	923
17.4.4	Den statliga betalningsmodellen i siffror	926
17.4.5	Riksgäldens arbete med att utveckla den statliga betalningsmodellen.....	926
17.5	En ny myndighet för utbetalningskontroll och transaktionskonton.....	927
17.6	Utredningens överväganden och förslag	929
17.6.1	Vidareutveckling av den statliga betalningsmodellen.....	929
17.6.2	Betalningssätt för statliga utbetalningar.....	930
17.6.3	Kontinuitet i statens betalningar	933
18	Samlad översyn av avrundningsbestämmelser	937
18.1	Inledning.....	937
18.2	Gällande ordning.....	937
18.2.1	Lagen om avrundning av vissa öresbelopp	937
18.2.2	Lagen om avrundning av vissa fordringar till helt krontal, m.m.....	938
18.2.3	Annan reglering om avrundning.....	940
18.3	Utredningens överväganden.....	941

DEL 2

19	Konsekvenser av utredningens förslag	945
19.1	Övergripande om kraven på en konsekvensanalys	945
19.2	Konsekvenser om inga åtgärder vidtas	946
19.3	Konsekvenser av utredningens förslag	947
19.3.1	Kapitel 5.....	947
19.3.2	Kapitel 6.....	949
19.3.3	Kapitel 7.....	951
19.3.4	Kapitel 8.....	951
19.3.5	Kapitel 9.....	952
19.3.6	Kapitel 10.....	954
19.3.7	Kapitel 11.....	954
19.3.8	Kapitel 13.....	961
19.3.9	Kapitel 17.....	967
20	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	977
20.1	Ikraftträdandebestämmelser	977
20.2	Övergångsbestämmelser	978
21	Författningskommentar	979
21.1	Förslaget till lag (2024:000) om betalningsmedel.....	979
21.2	Förslaget till lag (2024:000) om statliga kreditgarantier för genomförandet av vissa betalningar	984
21.3	Förslaget till lag om ändring i kupongskattelagen (1970:624)	994
21.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:676) om skatt på ränta på skogskontomedel m.m.	994
21.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti.....	995
21.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse	996

21.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:629) om trängselskatt.....	998
21.8	Förslaget till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227).....	998
21.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:366) om handel med läkemedel	999
21.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster.....	1001
21.11	Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).....	1004
21.12	Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter	1006
21.13	Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.	1006
21.14	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2017:170) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning.....	1008
	Särskilt yttrande	1011

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:133	1013
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:131	1021
Bilaga 3	Reglering, tillsyn och övervakning av betalningsekosystemet i Sverige.....	1023
Bilaga 4	Undersökning om betalningsvanor och synen på utvecklingen på betalningsmarknaden.....	1113
Bilaga 5	Forskningsrapport om juridiska aspekter av digitala valutor	1179
Bilaga 6	Skydd för betaldata på den svenska betalningsmarknaden.....	1239
Bilaga 7	Undersökning om bankkonto	1271

Förkortningar

AB	Aktiebolag
ACH	Automated Clearing House
ADB	Automatisk databehandling
API	Application Programming Interface
ARN	Allmänna reklamationsnämnden
BCBS	Baselkommittén
BEAC	Bank of Central African States
BEUC	Bureau Européen des Unions de Consommateurs
BiR	Betalningar i realtid
BIS	Bank for International Settlements
BNP	Bruttonationalprodukt
BNPL	Buy Now Pay Later
Brå	Brottsförebyggande rådet
CBDC	Central Bank Digital Currency
CFTC	Commodities Futures Trading Commission
CLS	Continuous Linked Settlement
CMA	Competition & Markets Authority
CPMI	Committee on Payments and Market Infrastructures
CPS	Card Payment Sweden
DCL	Dataclearingen
DeFi	Decentralized Finance

DESI	Digital Economy and Society Index
Digg	Myndigheten för digital förvaltning
DLF	Dagligvaruleverantörernas Förbund
DLT	Distributed Ledger Technology
DNS	Deferred Net Settlement
DORA	Digital Operational Resilience Act
DoS	Denial-of-Service
Eba	Europeiska bankmyndigheten
EBF	European Banking Federation
ECB	Europeiska centralbanken
ECCB	Eastern Carribean Central Bank
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFK	Ekonomiska och finansiella kommittén
EG	Europeiska gemenskapen
Eiopa	Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten
ELTEG	Euro Legal Tender Expert Group
EMU	Ekonomiska och monetära unionen
EMV	Europay, Mastercard och Visa
EPC	European Payment Council
ESCB	Europeiska centralbanksystemet
Esma	Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten
ESFS	European System of Financial Supervision
ESRB	Europeiska systemrisknämnden
ESSPROS	European System of integrated Social PROtection Statistics
ETF	Exchange Traded Funds

EU	Europeiska unionen
EUF	Fördraget om Europeiska unionens Funktionssätt
FB	Föräldrabalken
FCA	Financial Conduct Authority
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
FFFS	Finansinspektionens författningssamling
FI	Finansinspektionen
FMI	Financial Market Infrastructures
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
FRA	Försvarets radioanstalt
FSB	Financial Stability Board
FSOC	Financial Stability Oversight Council
FSPOS	Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkan
GDPR	General Data Protection Regulation
HQLA	High Quality Liquid Assets
Iban	Internationellt bankkontonummer
IFR	Interchange Fee Regulation
IKT	Informations- och kommunikationsteknik
IMF	Internationella valutafonden
IMY	Integritetskyddsmyndigheten
INFE	International Network on Financial Education
Iosco	Internationella organisationen för värdepapperstillsyn
IVA	Ingenjörsvetenskapsakademin
JO	Riksdagens ombudsmän
KFM	Kronofogdemyndigheten
KO	Konsumentombudsmannen
KTH	Kungliga Tekniska högskolan

KYC	Know Your Customer
LCR	Liquidity Coverage Ratio
LMA	Lagen om mottagande av asylsökande
LO	Landsorganisationen
MAG	Mixed Activities Group
MFI	Monetära och finansiella institut
MiCA	Markets in Crypto Assets
MiFID	Markets in Financial Instruments Directive
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Nato	North Atlantic Treaty Organization.
NFC	Near Field Communication
NFCERT	Nordic Financial Computer Emergency Response Team
NIS	The Directive on security of network and information systems (the NIS Directive)
NOD	Nationellt organ för dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhället
NPC	Nordic Payment Council
NPS	Net Promoter Score
NSFR	Net Stable Funding Ratio
NTU	Nationell trygghetsundersökning
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
PEP	Politically Exposed Person
PET	Privacy-Enhancing Technology
PFMI	Principles for Financial Market Infrastructures
PIN	Personal Identification Number
PISA	Programme for International Student Assessment

PoA	Proof of Authority
PoS	Proof of Stake
POS	Point of Sale
PoW	Proof of Work
PRO	Pensionärernas riksorganisation
PSD	Payment Services Directive
PTS	Post- och telestyrelsen
PTSFS	Post- och telestyrelsens författningssamling
PvP	Payment versus Payment
QE	Quantitative easing
RF	Regeringsformen
RO	Riksdagsordningen
RTGS	Real Time Gross Settlement
SCB	Statistiska centralbyrån
SCP	Scandinavian Cash Pool
SCT	Sepa Credit Transfer
SEC	U.S. Securities and Exchange Commission
SEID	Secure Element IDentifier
Sepa	Single European Payment Area
SFB	Socialförsäkringsbalken
SGSI	Swedish Government Secure Intranet
SKR	Sveriges kommuner och regioner
SKVFS	Skatteverkets författningssamling
SMFOI	Svenskarna med funktionsnedsättning
SOU	Statens offentliga utredningar
SPAA	Sepa Payment Account Access

SURE	The European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency
Swift	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
Säpo	Säkerhetspolisen
T2S	Target 2 Securities
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
TDV	Tekniska detektions- och varning(system)
TESTA	Trans European Services for Telematics between Administrations
TIBER	Threat Intelligence-based Ethical Red Teaming
TIPS	Target Instant Payment Settlement
VASP	Virtual Asset Service Provider
WBG	World Bank Group
ZLB	Zero Lower Bound

Sammanfattning

Utredningsuppdraget

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). Utredningen har analyserat ett antal möjliga utvecklingsscenarier för betalningsmarknaden, med utgångspunkt i utvecklingen i Sverige och i andra länder. Utredningen lämnar på vissa områden författningsförslag eller förslag på andra statliga åtgärder.

Utredningen har i ställningstagandet till hur statens roll på betalningsmarknaden bör utformas, beaktat de krav som följer av Sveriges medlemskap i EU och att Sverige inte har euron som valuta.

Statens roll på betalningsmarknaden

En betalning är i grunden en överföring av ekonomiskt värde (eller köpkraft) från en fysisk eller juridisk person, betalaren, till en annan, betalningsmottagaren. Digitaliseringen har inneburit att inte bara ekonomiskt värde flyttas mellan betalare och betalningsmottagare utan också information (t.ex. om vem som är betalaren och till vilket konto som betalningen ska ske). Betalningsmedel, betaltjänster och betalningsinstrument är egentligen bara olika sätt att (om än effektivt) ”omsluta” värde och information. För att en digital betalning ska kunna genomföras krävs en väl fungerande infrastruktur och effektiva aktörer. Centralbanker, banker, kortnätverk m.fl. är på motsvarande sätt

mekanismer för att validera, koordinera och bokföra betalningar när tekniken och samhället utvecklats.

För att förstå betalningars roll i samhället, men också vilken roll staten bör spela på betalningsmarknaden, är det alltså *betalningen som sådan* som bör vara i fokus. Framväxten av nya sätt att betala, nya aktörer och de många kopplingarna mellan dem, gör det adekvat att använda begreppet betalningsekosystem.

Alla betalar. Att betala är den i särklass vanligaste juridiska handling som en person utför. Men framför allt har betalningar mycket stor betydelse för hur hela samhället fungerar. Betalningar ska vara effektiva, tillgängliga och säkra. Staten har ett intresse av att säkerställa detta, inte minst genom lagstiftning. Förutsättningarna för statens roll på betalningsmarknaden har dock förändrats. De allra flesta betalningar görs digitalt. Det skapar nya möjligheter men ställer också nya och andra krav på såväl staten som marknadsaktörer. Digitaliseringen av samhället har haft – och kommer att fortsätta ha – stor betydelse för utvecklingen på betalningsmarknaden.

Utredningen konstaterar att alltför många saknar tillgång till både digitala och kontanta betalningar. Därför behöver staten ta ett större ansvar för att alla ska kunna göra betalningar. Privata initiativ och innovationer driver den tekniska utvecklingen. Det ger tillgång till nya betaltjänster som underlättar vardagen. Det gäller för de allra flesta. Digitaliseringen har emellertid ställt stora grupper utanför, vilket gör många i stor utsträckning beroende av andra. Det gäller särskilt äldre, personer med funktionshinder och de som har ställföreträdare. Lösningen på detta digitala utanförskapsproblem är inte enkel. En del av lösningen är emellertid att staten tar ett tydligare grepp över sina insatser och att de verkligen inriktas där de gör störst nytta. Det digitala utanförskapet på betalningsmarknaden är också en spegelbild av ett generellt digitalt utanförskap. Åtgärder behöver därför vidtas på flera områden utanför betalningsmarknaden.

Staten bör i första hand hjälpa fler att komma in på den digitala betalningsmarknaden, inte att det ska bli mindre kostsamt och betungande att stå kvar utanför den. Samtidigt är även möjligheten att betala med kontanter viktig för en mer inkluderande betalningsmarknad men också ur ett beredskapsperspektiv. Det finns även i detta avseende skäl för staten att ta ett större ansvar.

Staten behöver också ta ett större ansvar för säkerheten i betalningsekosystemet. Betalningar ska vara säkra, där säkerhet måste gälla

både den enskilde och samhällskritisk infrastruktur. Den långtgående digitaliseringen av samhället skapar sårbarheter. Det allvarliga säkerhetsläget, inte minst efter Rysslands storskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022, har satt samhällets beredskap i ett akut fokus. Med tanke på att betalningar är en grundläggande samhällsservice är betalningssystem och -infrastruktur kritiska samhällsfunktioner.

Lagstiftningen kring digital säkerhet och civil beredskap har skärpts och breddats. Det finns emellertid skäl att staten vidtar ytterligare åtgärder för att göra digitala system mindre sårbara och mer driftsäkra samt för att öka den civila beredskapen på betalningsområdet. Det handlar bl.a. om att göra kritiska funktioner mer robusta genom att höga krav på cybersäkerhet och kontinuitet i verksamheten ställs på banker och infrastrukturföretag. Det gäller även tekniska stödtjänster så som tjänsten Swish och e-legitimationstjänsten BankID. Även i dessa avseenden har staten fått ökade möjligheter att ställa krav och ny lagstiftning har föreslagits. Ytterligare lagstiftningsåtgärder bör inte uteslutas. Staten behöver dessutom säkerställa att lagstiftningen gör det möjligt för marknadsaktörer – både på betalningsmarknaden och inom handeln – att utforma betalningslösningar som fungerar när framför allt elektroniska kommunikationer inte gör det. Det bör framhållas att digitala system inte nödvändigtvis är mer sårbara än fysiska. Vid allvarliga kriser kan det vara minst lika svårt att upprätthålla fysisk infrastruktur som digital.

För att kunna hantera de utmaningar och brister som här nämns krävs ett väl fungerande samarbete inom staten såväl som med marknadsaktörer och civilsamhället. Tidigare kriser, nu senast coronapandemin, har tydligt visat på brister i såväl samarbete som operativ ledningsförmåga. Samarbetet mellan departement och myndigheter behöver öka och ske över de gränser och ansvarsområden som definieras av finansmarknadslagstiftningen. I vissa avseenden kan ansvarsfördelningen mellan myndigheter med beredskapsansvar på – eller med relevans för – betalningsområdet behöva förtydligas.

En starkare roll för staten innebär inte att staten i ökad utsträckning ska tillhandahålla betaltjänster eller driva infrastruktur. Sådana åtgärder bör inte uteslutas men i de flesta fall är marknadsaktörer väsentligen bättre lämpade för att ta fram ändamålsenliga och kostnadseffektiva lösningar. Det är helt centralt att staten ställer relevanta och tydliga krav på aktörer som utför samhällsviktig verksamhet (t.ex. betalningsförmedling). Staten bör bl.a., i upphandling eller

i liknande krav, säkerställa att företag inte själva kan välja bort att utföra samhällsviktig verksamhet när marknadsförutsättningarna förändras.

Utvecklingen på betalningsmarknaden i Sverige

Betalningsmarknaden har digitaliserats i snabb takt de senaste två decennierna. Sverige ligger i den absoluta frontlinjen av denna utveckling och är inte "landet lagom" när det kommer till betalningar. Till sammans med Norge och i viss mån Danmark och Finland är massbetalningsmarknaden i Sverige en av de mest digitaliserade i världen. Användningen av manuella (fysiska) betalningssätt som kontanter, checkar och blankettgiro har minskat i snabb takt.

I den fysiska handeln är betalningar med kontokort det helt dominerande betalningssättet. Vidare har tjänsten Swish under det senaste decenniet ersatt kontanter som det vanligaste sättet att betala eller föra över pengar mellan privatpersoner. Swish håller även på att bli en viktig tjänst för företag, framför allt inom e-handeln men alltmer i den fysiska handeln och tjänstesektorn.

Användningen av kontanter för betalningsändamål har minskat gradvis under en längre tid och är låg i ett jämförande perspektiv. Samtidigt har kontantefterfrågan varit så gott som oförändrad under den senaste femårsperioden. En anledning kan vara att allmänheten vill hålla kontanter i beredskapssyfte. Bedömare har kommit till slutsatsen att utvecklingen tydligt går mot ett (i princip) kontantlöst samhälle, inte minst i Sverige. Statistiken talar emellertid emot en sådan utveckling, i vart fall att det ska ske under överskådlig tid.

Svenska folket är generellt positivt till hur betalningsmarknaden fungerar och till de vanligast förekommande betalsätten för privatpersoner, dvs. kortbetalningar och betalningar med tjänsten Swish. Viktiga faktorer för en fortsatt digitalisering av betalningsmarknaden är att digitala betalningar blir säkrare och mer tillförlitliga vid kris och krig samt att information om digitala betalningar skyddas.

En särskild form av gränsöverskridande betalningar, som inte får så stor uppmärksamhet, är s.k. remitteringar. En remittering är en gränsöverskridande penningöverföring av relativt lågt värde mellan privatpersoner. Sverige har i jämförelse med andra, jämförbara länder låga nivåer av avgående remitteringar.

Allas möjligheter att betala och tillgången till betaltjänster

Samtidigt som digitaliseringen av betalningsmarknaden gjort det lättare för många att få tillgång till – ofta uppskattade – 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. Digitalt utanförskap innebär att personer visserligen har tillgång till digitala system men att system är utformade med låg användbarhet och tillgänglighet och därmed exkluderar användare eller att användare kan sakna kunskap eller nödvändig utrustning för att göra digitala betalningar.

Utredningen föreslår 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. Detta mål bör, i likhet med nu gällande mål, beslutas av riksdagen. Det har skett omfattande förändringar på betalningsmarknaden sedan målet om grundläggande betaltjänster beslutades av riksdagen år 2007. Förändringarna gäller både betalningsvanor – där allt färre betalningar sker med kontanter – och lagstiftning.

Det nya målet ställer delvis andra krav på statens insatser. Statens insatser bör även fortsättningsvis stödja tillgången till grundläggande betaltjänster. Insatserna bör därutöver inriktas på att skapa goda förutsättningar för att alla ska kunna göra betalningar och anpassas till utvecklingen på den digitala betalningsmarknaden. Utredningen anser vidare att de statliga insatserna behöver utvärderas.

Tillgång till betalkonto

Tillgång till betalkonto är en förutsättning för att den enskilde ska kunna göra betalningar. Penningtvätt och finansiering av terrorism är samtidigt ett mycket allvarligt samhällsproblem och det är av stor vikt att förhindra att betalningsekosystemet används för sådana syften,

varför det i vissa fall är berättigat att en enskild nekas eller får sitt konto uppsagt. Avsaknaden av statistik gör emellertid det svårt att bedöma hur många som saknar tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner och om det finns särskilda grupper som möter störst problem.

Utredningen anser att nuvarande lagstiftning ger kreditinstitut förutsättningar för ändamålsenlig tillämpning av såväl bestämmelser om penningtvätt och finansiering av terrorism som rätten till betalkonto med grundläggande funktioner. Det finns dock indikationer på brister i kreditinstituts tillämpning av lagstiftningen när det gäller tillgång till betalkonto. Det kan även konstateras att det finns brister i tillsynen och uppföljning av hur lagstiftningen tillämpas i detta avseende.

Utredningen bedömer att kreditinstitut eller filialer till utländska kreditinstitut i större utsträckning bör erbjuda betalkonto med ett mer begränsat tjänsteutbud än de grundläggande funktioner som stadgas i 4 a kap. betaltjänstlagen (ett lågriskkonto), om risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism i det enskilda fallet bedöms vara för hög, i stället för att vägra tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner.

Utredningen anser vidare att Finansinspektionen har ett tillräckligt bemyndigande att meddela föreskrifter om behövlig statistik gällande tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner. Detta bemyndigande bör utnyttjas snarast i syfte att bl.a. ge en bild av hur många konsumenter som nekas sådant konto. I övrigt lämnar utredningen följande förslag på åtgärder:

- Samtliga faktorer och typer av indikatorer på potentiellt lägre risk som anges i bilaga II till det fjärde penningtvättsdirektivet ska införas i 2 kap. 4 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.
- Förtydligande av kontraheringsplikten i 11 d § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti via att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer enligt en ny bestämmelse i lagen om insättningsgaranti bemyndigas att föreskriva om vad som är grundläggande villkoren för ett sådant konto.

- Krav på kreditinstitut att särskilt pröva om andra åtgärder kan vidtas för att begränsa risken för penningtvätt och finansiering av terrorism i stället för uppsägning av ett betalkonto med grundläggande funktioner.

Konsumenternas ställning på den digitala betalningsmarknaden

Staten har en central uppgift att skydda konsumenterna på den digitala betalningsmarknaden. Konsumenternas ställning på den digitala betalningsmarknaden påverkas av flera faktorer och därmed av insatser inom flera politikområden.

Digitaliseringen av betalningsmarknaden har gjort det betydligt enklare och snabbare – kort och gott sömlöst – att betala jämfört med att betala med kontanter. Enklare betalningar riskerar emellertid att leda till överkonsumtion och, i värsta fall, överskuldsetting. En annan baksida med digitaliseringen av betalningsmarknaden är att det uppstått en ny typ av bedrägeribrottslighet. Det kan samtidigt konstaterats att mer traditionell brottslighet, såsom rån, har minskat. Brottslighet kopplat till betalningar skadar inte bara brottsoffrens ekonomi och trygghet utan även förtroendet för den digitala betalningsmarknaden i stort.

Digitaliseringen av betalningsmarknaden ställer krav på att konsumenter behöver förstå och ta ställning till olika betaltjänsters och betalningssätts fördelar och risker för att kunna göra medvetna och kloka val. Betaltjänster kan upplevas komplexa och konsumenter befinner sig ofta i ett informationsunderläge gentemot betaltjänstleverantörerna. Den växande e-handeln har bidragit till att gränsen mellan vad som är en betalning och vad som är en kredit suddats ut. Av dessa skäl är insatser för att främja personers finansiella förmåga och medvetenhet en viktig uppgift för staten.

I syfte att öka den finansiella förmågan och medvetenheten hos unga bedömer utredningen att betalningar och konsumtionskrediter bör ingå som en uttrycklig del av undervisningen i privatekonomi enligt det centrala innehållet i kursplanerna för de obligatoriska samhällskunskapskurserna i gymnasieskolan. Preciseringen av innehållet bör avse både de studieförberedande och de yrkesförberedande gymnasieprogrammen.

Utredningen menar att Finansinspektionens arbete med finansiell folkbildning behöver tydliggöras. Därför föreslår utredningen att det i myndighetens instruktion införs en ny bestämmelse om att inspektionen i en särskild rapport till regeringen varje år ska redovisa insatser och resultat vad avser arbetet med finansiell folkbildning.

Tillit och integritet på den digitala betalningsmarknaden

Digitaliseringen av betalningsmarknaden aktualiserar frågor om integritet, säker identifiering och hantering av personuppgifter samt vad brister i sådana hänseenden kan få för effekter för allmänhetens förtroende för betalningsmarknaden och, ytterst, för det finansiella systemet.

Om staten sköter grundidentifiering av en individ kan en statlig e-legitimation på högsta tillits- och säkerhetsnivå användas för att skaffa andra elektroniska legitimationer och betrodda tjänster utan att de företag som erbjuder dessa behöver utföra en lika omfattande identifieringsprocess av en ny kund. Utredningen menar att grundidentifiering av privatpersoners identitet är ett statligt ansvar. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att det är synnerligen angeläget att en statlig e-legitimation på högsta säkerhetsnivå införs så snart det är möjligt. Utredningen välkomnar de av regeringen nyligen tagna initiativen för att möjliggöra en sådan lösning.

Staten har ett mycket viktigt ansvar att säkerställa att e-legitimationer är tillgängliga och säkra. För närvarande är tillsynen över e-legitimationer och s.k. betrodda tjänster utspridd på flera statliga myndigheter. Utredningen anser därför att regeringen bör genomföra en översyn av tillsynsansvaret för e-legitimationer och betrodda tjänster för att uppnå en mer samlad, tydlig och ändamålsenlig tillsynsstruktur.

Utredningen anser att skyddet av enskildas betaldata omfattas av tillräcklig reglering. En skyldighet att samråda kring frågor som rör skydd av enskildas personuppgifter inom det finansiella området bör dock införas i Finansinspektionens och Integritetsskyddsmyndighetens respektive myndighetsinstruktion. Slutligen anser utredningen att regeringen eller den myndighet regeringen utser bör lämna tydlig vägledning kring bestämmelserna om finansiell sekretess utifrån ett modernt perspektiv och i förhållande till bl.a. EU:s dataskyddsregler.

Konkurrens i ekosystemet för betalningar

För att privatpersoner och företag ska ha tillgång till effektiva och billiga betalningar anpassade till deras behov, är det viktigt med en väl fungerande konkurrens. Etablerade finansiella företag, inte minst banker, har under senare år utmanats av nya aktörer, varav ett stort antal är verksamma inom ekosystemet för betalningar. Sammantaget visar indikatorer att förutsättningar för konkurrens i betalningsekosystemet i Sverige är relativt sett goda men det innebär inte att det inte finns behov av konkurrensfrämjande åtgärder.

Förutsättningarna för konkurrens skiljer sig åt mellan ekosystemets olika lager. Konkurrenstrycket är högst i tjänstelagret, dvs. närmast användarna. Konkurrensen i betalningssystem- och clearinglagret respektive avvecklingslagret, dvs. inom det som brukar benämnas betalningsinfrastrukturen, är mindre, inte minst för att stordriftsfördelar och nätverkseffekter i båda dessa lager är starka. Även i dessa lager sker emellertid en ökad digitalisering och omvandling bl.a. genom att nya aktörer som tillhandahåller infrastrukturtjänster etablerar sig.

Stora delar av betalningsinfrastrukturen i Sverige har framgångsrikt byggts upp av de större svenska bankerna och de internationella kortnätverken. Ur ett konkurrensperspektiv är det viktigt att nya aktörer (om de uppfyller vissa krav) ges tillträde till nödvändiga tjänster och infrastruktur på objektiva och icke-diskriminerande villkor. I annat fall kan deras möjligheter att erbjuda betaltjänster i nästa marknadsled försvåras. Enligt utredningens mening finns risk att kreditinstitut begränsar konkurrensen i förhållande till betaltjänstleverantörer genom att neka tillgång till andra tjänster (än betalkonto) vilka har betydelse för en betaltjänstleverantörs möjligheter att tillhandahålla sina tjänster på ett obehindrat och effektivt sätt. Mot den bakgrunden bör, enligt utredningens mening, innebörden i betalkontotjänster preciseras i författning. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör därför få meddela föreskrifter om vad som utgör betalkontotjänster enligt betaltjänstlagen.

Konkurrensvårdande myndigheter bör ha en god överblick över hur betalningsekosystemet utvecklas för att bättre kunna överväga behovet av egna insatser men även lämna förslag på åtgärder som regeringen eller myndigheter bör vidta. Mot den bakgrunden bör regeringen ge en myndighet i uppdrag att genomföra en fördjupad analys av konkurrensen på betalningsmarknaden och vid behov föreslå åt-

gärder. Analysen bör göras med hjälp av ett s.k. marknadsundersökningsverktyg. Syftet med marknadsundersökningsverktyget är att upptäcka konkurrensbegränsande beteenden som behöver åtgärdas genom specifika åtgärder som går utöver vad som är möjligt enligt traditionell konkurrenslagstiftning (förbudslagstiftning). På så sätt kan konkurrensmyndigheter ta sig an mer allmänna konkurrensproblem utan att vara beroende av att konkurrerande företag påtalar bristande efterlevnad av konkurrenslagstiftningen.

Betalningsinfrastrukturen i Sverige

Digitala betalningar förutsätter ett omfattande maskineri som säkerställer att en betalning ska vara korrekt, framme i tid, slutlig och kunna göras så kostnadseffektivt som möjligt. Detta maskineri – betalningsinfrastrukturen – utgörs av dels system för clearing av massbetalningar och centralbankernas system för avveckling av (stora) betalningar mellan banker, dels betalningssystem som drivs av banker och internationella kortnätverk.

Betalningsinfrastrukturen i Sverige, liksom i stora delar av världen, genomgår stora förändringar. Förändringarna har drivits fram av framför allt tre faktorer. För det första finns ett behov av att uppgradera ålderstigen infrastruktur och göra den mer anpassad till konsumenternas och företagens förändrade behov. En tydlig trend är att allt fler betalningar sker (så gott som) omedelbart, dygnet runt, året om. För det andra är betalningsinfrastrukturen fragmenterad, vilket inte minst försvårar gränsöverskridande betalningar. För det tredje sker ökat europeiskt och nordiskt samarbete för att gemensamt bära de betydande kostnader som uppkommer när infrastrukturen ska uppgraderas och integreras.

Utredningen kan konstatera att nuvarande lagstiftning i Sverige rörande clearing av betalningar är daterad och för principbaserad, vilket gör det svårt för Finansinspektionen att ställa tydliga krav i en tillståndsprocess och bedriva effektiv tillsyn. Vidare bidrar nuvarande lagstiftning till bristande harmonisering av de kapitalkrav som ställs på olika typer av finansiella infrastrukturföretag och skapar regulatorisk osäkerhet för företagen. Lagstiftningen är heller inte anpassad till att omedelbara betalningar blivit allt vanligare och kan förväntas få ett än större genomslag i framtiden. Lagstiftningen har, slutligen,

inte heller uppdaterats i förhållande till globala standarder och reglering inom EU. Mot bakgrund av detta välkomnar utredningen förslaget till en ny lag för clearing och avveckling som riksdagen förväntas behandla hösten 2023.

Civil beredskap inom ekosystemet för betalningar

För att utbytet av varor och tjänster liksom utbetalning av t.ex. löner ska fungera även i en fredstida krissituation eller vid höjd beredskap måste betalningar kunna genomföras även när betalningsinfrastrukturen utsätts för stora påfrestningar, t.ex. när det saknas fungerande elektroniska kommunikationer. Av det skälet är god beredskap i betalningsekosystemet av stor betydelse för den civila beredskapen i Sverige.

Utredningen föreslår att bemyndigandet i 39 kap. 10 § skatteförfarandelagen (2011:1244) för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska utsträckas till att även avse möjligheten för Skatteverket att besluta om undantag från skyldigheter som gäller kassaregister i händelse av en fredstida krissituation eller höjd beredskap. Förslaget syftar till att minska osäkerheten för näringsidkare huruvida det är möjligt att ta emot kontant betalning utan att bryta mot kassaregisterbestämmelserna i skatteförfarandelagen.

Utredningen gör bedömningen att näringsidkare som tillhandahåller livsnödvändiga varor, till vilka utredningen räknar receptbelagda läkemedel, livsmedel och drivmedel, som utgångspunkt bör acceptera flera betalningssätt, inklusive sådana som fungerar vid större störningar i elförsörjning eller elektroniska kommunikationer. Utredningen bedömer också att det finns ett behov av en statlig garanti för att i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap möjliggöra digitala betalningar offline, dvs. när elektroniska kommunikationer inte fungerar, vid köp av livsnödvändiga varor. En sådan garanti ska avse kreditrisken för likviditetslån till näringsidkare som tar emot digitala betalningar offline under sådana omständigheter. Utredningen föreslår därför en ny lag som reglerar sådana statliga kreditgarantier. Lagen reglerar bl.a. under vilka förutsättningar en kreditgaranti kan utfärdas och anger översiktligt villkoren för en sådan garanti.

Genom införandet av den nu gällande lagen (2022:1568) om Sveriges Riksbank (riksbankslagen) och förordningen (2022:524) om statliga

myndigheters beredskap har det beslutats om förändringar i ansvarsförhållanden, uppgifter och befogenheter inom den civila beredskapen på betalningsområdet. Utredningen anser att dessa förändringar ger berörda myndigheter bättre förutsättningar att ta ledningen i det förebyggande arbetet samt att agera snabbare, samlad och kraftfullt i krissituationer. Finansinspektionens respektive Riksbankens ansvar och uppgifter i såväl det krisförberedande som det krishanterande arbetet behöver dock tydliggöras. Därtill bör mer ändamålsenliga former för samverkan, särskilt när det gäller operativ krishantering, övervägas inom ramen för en samlad översyn. Det bör också övervägas att Riksbanken, genom en ändring i riksbankslagen, blir skyldig att samråda med eller informera Finansinspektionen under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

Slutligen anser utredningen att regeringen bör göra en samlad översyn av hur staten kan säkerställa utbetalningar av sociala förmåner vid höjd beredskap med beaktande av hur betalningsekosystemet i Sverige har utvecklats och kan förväntas utvecklas framöver. En sådan översyn bör inte avgränsas till förmåner som betalas ut med stöd i socialförsäkringsbalken.

Cybersäkerhet i betalningsekosystemet

Cyberattacker riktade mot företag, myndigheter, regioner och kommuner samt kritisk infrastruktur har blivit vanligare. Enligt de myndigheter som har ansvar för att upptäcka, kartlägga och förhindra cyberattacker kommer de allvarligaste hoten från statliga aktörer som har mycket hög uthållighet och förmåga att genomföra cyberoperationer. Eftersom möjligheten att göra betalningar är en grundläggande samhällsfunktion är frågan om cybersäkerhet i betalningsekosystemet en central del av samhällets civila beredskap och värnandet av finansiell stabilitet.

Utredningen bedömer att det är viktigt att arbetet med att förstärka cybersäkerheten i det finansiella systemet fortsätter och intensifieras. Det fortsatta arbetet bör bedrivas genom att vidta cybersäkerhetsåtgärder utifrån ett helhetsperspektiv. Utredningen anser att samarbetet mellan regeringen och Regeringskansliet bör stärkas, i synnerhet mellan de departement som ansvarar för det Nationella

cybersäkerhetscentret, den nationella säkerhetsrådgivaren och dennes kansli samt Finansdepartementet.

Lagliga betalningsmedel

De sedlar och mynt samt s.k. beredskapspengar som Riksbanken ger ut är enligt 4 kap. 12 § riksbankslagen lagliga betalningsmedel. Detta innebär att en borgenär eller annan betalningsmottagare är skyldig att som betalning acceptera sedlar och mynt utgivna av Riksbanken. Från denna huvudregel kan dock undantag göras. Ett sådant undantag kan vara reglerat i lag. Vidare står det parterna i ett privaträttsligt sammanhang fritt att avtala om vilket betalningsmedel som betalning ska erläggas i. Är det fråga om avgifter som är offentligrättsligt reglerade finns det, enligt rättspraxis, dock en skyldighet för borgenären att acceptera kontant betalning. Detta under förutsättning att rättsförhållandet mellan parterna i allt väsentligt inte har en civilrättslig karaktär och därmed bör bedömas enligt civilrättsliga regler.

Utredningen föreslår att en ny lag om betalningsmedel ska införas och att bestämmelsen i 4 kap. 12 § riksbankslagen ska överföras till den lagen. Den nya lagen föreslås också – i syfte att stärka den svenska kronans ställning – innehålla en bestämmelse om att en borgenär eller annan betalningsmottagare ska vara skyldig ta emot betalning i svenska kronor, om inte annat avtalats eller följer av lag. Utredningen föreslår också lagen ska innehålla en regel om att en borgenär eller annan betalningsmottagare ska vara skyldig att som betalning ta emot lagliga betalningsmedel, om inte annat avtalats eller följer av lag. Vidare bör rättspraxis på området kodifieras vad gäller myndigheter och den som bedriver myndighetsutövning eller tillhandahåller offentligt finansierade tjänster. Det ska därför av följande av lagen att dessa aktörer ska vara skyldiga att acceptera lagliga betalningsmedel för avgifter under förutsättning att rättsförhållandet mellan parterna har en övervägande offentligrättslig prägel. Skyldigheten begränsas dock till 0,25 prisbasbelopp och som högst 50 stycken mynt för en enskild avgiftstransaktion.

Vidare föreslår utredningen att det i 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen ska införas en möjlighet att betala skatter och avgifter som regleras i den lagen med lagliga betalningsmedel upp till ett belopp motsvarande 0,25 prisbasbelopp och högst 50 stycken mynt per trans-

aktion. Samma ändring ska införas i de lagar som reglerar skatter och som inte omfattas av skatteförändelagen.

Utredningen föreslår också att det ska införas en bestämmelse i 2 kap. 6 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel om att den som har tillstånd att bedriva detaljhandel med läkemedel till konsument ska vid ett fysiskt försäljningsställe acceptera betalning med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken för köp av läkemedel och varor som omfattas av lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m.

Utredningen anser att en generell skyldighet för en borgenär eller annan betalningsmottagare att ta emot betalning med sedlar och mynt inte bör införas. Det är emellertid viktigt för samhället, inte minst av inkluderings- och beredskapsskäl, att livsnödvändiga varor som framför allt läkemedel, livsmedel och drivmedel kan betalas med flera möjliga betalningsformer inklusive sedlar och mynt. Utredningen bedömer att skälen emot särskild lagstiftning om kontant betalning av livsmedel och drivmedel i dagsläget väger tyngre än skälen för men att utvecklingen måste följas noga.

Utredningen gör bedömningen att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör göra en översyn av kontanternas ställning och tillgången till kontanttjänster, senast år 2025. Översynen bör omfatta åtminstone möjligheterna att göra kontanta betalningar, i synnerhet när det gäller livsnödvändiga varor såsom läkemedel, livsmedel och drivmedel, tillgången till kontanttjänster, och utvecklingen av kontantinfrastrukturen, inklusive distributionen av sedlar och mynt. Skulle en sådan översyn visa att möjligheterna att betala för livsnödvändiga varor med kontanter tydligt försämrats bör lagstiftningsåtgärder övervägas.

Kryptotillgångar

Under den senaste tioårsperioden har nya former av privata digitala sätt att överföra värde från en part till en annan vuxit fram. Med den s.k. blockkedjetekniken har ett helt nytt sätt att skapa och föra över värde utan inblandning av någon central, tredje part uppstått. Efter Bitcoin har flera typer av s.k. kryptotillgångar uppstått på marknaden. Kryptotillgångars betydelse som betalningsmedel är emellertid begränsad i dagsläget utan de används företrädesvis som investeringsobjekt.

Utredningen bedömer att det finns potentiella risker för främst den finansiella stabiliteten men att dessa i dagsläget är begränsade. Däremot går det inte att utesluta en utbredd användning av (vissa) kryptotillgångar. Det gäller särskilt s.k. globala stablecoins. Eftersom kryptotillgångar omfattas av ett svagt konsumentskydd innebär det en hög risk för konsumenter som investerar i dessa. Utredningen bedömer att det är viktigt att kryptotillgångar omfattas av ett ändamålsenligt regelverk som motsvarar de specifika riskerna kryptotillgångar kan medföra för det finansiella systemet och det monetära systemet i stort. Nya regler bör så långt det är möjligt förankras i principer och standarder som sätts på global nivå.

Digitala centralbanksvalutor

Digitaliseringen har inneburit att betalningsmedel i huvudsak tillhandahålls av privata aktörer. Det har, trots flera finanskriser, inte skett till priset av ett instabilt monetärt system som allmänheten saknar förtroende för. Därtill har betalningsekosystemet blivit effektivare och tillgängligare för det stora flertalet. Men det faktum att de betalningsmedel som staten ger ut spelar en allt mindre roll i de flesta personers vardag, i kombination med kvarvarande brister i betalningsekosystemet och ökad konkurrens från kryptotillgångar, har väckt centralbankens intresse för att modernisera statliga betalningsmedel genom att ge dem en digital form, s.k. digitala centralbanksvalutor (eng. *central bank digital currencies*, CBDC). Digitala centralbanksvalutor har ingen allmänt vedertagen definition men det finns ett antal gemensamma nämnare. En digital centralbanksvaluta är

- utgiven av staten genom centralbanken (dvs. utgör centralbankspengar),
- tillgänglig för allmänheten,
- en digital form av centralbankspengar, och
- är såväl betalningsmedel som värdebevarare.

Digitala centralbankvalutor har redan införts i 11 länder. Ett stort antal centralbanker, däribland Riksbanken, Europeiska centralbanken (ECB), Federal Reserve, Bank of England och Norges Bank, analyserar, testar eller överväger att införa digital centralbanksvaluta i någon

form. Motiven till att ge ut digital centralbanksvaluta varierar mellan länder beroende på skillnader i ekonomiska, institutionella, geografiska och politiska förhållanden.

Digitala centralbanksvalutor medför risker och möjligheter. De risker som ofta lyfts fram och som har analyserats mest är dels att bankernas kreditgivning påverkas negativt, dels att banksystemet blir mindre stabilt. I båda fallen uppkommer riskerna till följd av att allmänheten väljer att ha sina pengar i digital centralbanksvaluta och inte som banktillgodohavanden (insättningar). Till möjligheterna hör att allmänhetens tillgång till riskfria betalningsmedel säkerställs, att konkurrensen på betalningsmarknaden kan öka samt att betalnings ekosystemet kan bli mer motståndskraftigt genom att ekosystemet får ytterligare en ”betalningsräls”.

Förutom rent ekonomiska effekter har frågor om hur en digital centralbanksvaluta ska kunna förenas med rimliga krav på anonymitet och skydd av persondata samt vilka arrangemang som behövs för att en digital centralbanksvaluta inte ska användas för penningtvätt och finansiering av terrorism hamnat i förgrunden. Införandet av en digital centralbanksvaluta kan också förväntas påverka kostnader och intäkter för betalare, betalningsmottagare (handlare), banker och andra betaltjänstleverantörer men även offentliga myndigheter.

Även om allt fler centralbanker, men också forskare och internationella organ, analyserar effekterna av digitala centralbanksvalutor är kunskaperna alltjämt bristfälliga och det återstår ett stort arbete med att analysera och testa förutsättningarna för att ge ut en digital centralbanksvaluta, särskilt i större länder (eller valutaområden) med mer komplexa ekonomiska och finansiella system.

Behovet av en digital centralbanksvaluta i Sverige

Den parlamentariska Riksbankskommittén behandlade frågan om Riksbanken har rätt att ge ut en digital centralbanksvaluta – en e-krona – enligt den då gällande riksbankslagen. En bestämmelse med innebörden att riksdagen har att ta ställning till om Riksbanken ska få ge ut en e-krona (eller digitala betalningsmedel med lagens språkbruk) har förts in i den riksbankslag som började gälla fr.o.m. den 1 januari 2023.

Riksbankskommittén genomförde ingen analys av vare sig behovet av eller riskerna med att införa en digital centralbanksvaluta i Sverige utan uttryckte sitt stöd för att dessa frågor borde utredas vidare. Detta blev en av de frågor som utgör uppdraget till utredningen.

Staten har ansvar att säkerställa tillgången till allmänt gångbara betalningsmedel samt värna det monetära systemet och därmed även den svenska kronan. Sedlar och mynt kommer, enligt vad utredningen kan bedöma, att efterfrågas och användas under överskådlig tid, men de är inte gångbara i alla sammanhang. Nyligen genomförda lagändringar och utredningens förslag i andra delar av betänkandet stärker möjligheterna att betala med sedlar och mynt, även i krissituationer.

Enligt utredningens mening är det monetära systemet i Sverige stabilt och har allmänhetens förtroende, även vad gäller digitala betalningsmedel som skapas av banker. Dessa lyder under ett omfattande regelverk och står under finansiell tillsyn. Staten har dessutom ett antal verktyg för att säkerställa stabilitet i och förtroende för systemet och för att säkra Sveriges monetära suveränitet. En digital centralbanksvaluta kan göra betalningsekosystemet effektivare och mer inkluderande, framför allt genom att underlätta konkurrens och innovation med nya betalningssätt, utanför traditionella banker. En digital centralbanksvaluta kan därtill bidra till att öka samhällets beredskap. Dessa mål har staten emellertid även flera andra verktyg – i första hand reglering och tillsyn – för att uppnå.

Utredningen ser därför i dag inte tillräckligt starka samhällsbehov av att Riksbanken ger ut en e-krona. Givet att utvecklingen sker snabbt, kan ekonomiska, politiska och tekniska förändringar föranleda en ny bedömning. Även om Sverige valt att inte införa euron som valuta, är svensk ekonomi starkt sammanlänkad med euroområdet. Digitaliseringen av handel och betalningar gör länkarna starkare. Inom EU tas steg för att kunna införa en digital euro och lagförslag i den riktningen förväntas under år 2023. Detta väcker frågan om en digital euro på längre sikt kan innebära att euron används för betalningar i Sverige i större omfattning. En sådan utveckling skulle kunna göra penningpolitiken mindre effektiv och försvåra arbetet med finansiell stabilitet.

Mot den bakgrunden är det utredningens mening att Riksbankens bör fortsätta att utvärdera förutsättningarna för att införa en e-krona för att möjliggöra ett införande inom rimlig tid för det fall riksdagen fattar ett sådant beslut. Riksbanken bör därför återkomma med en

framställning till riksdagen under år 2024 med en bedömning av om det finns tillräckliga skäl att införa en e-krona.

Om Riksbanken tar ställning för att det finns ett behov av en e-krona bör en sådan

- ta utgångspunkt i och stödja Riksbankens uppgifter och mål,
- vara ett komplement till sedlar och mynt,
- kunna användas av privatpersoner för att göra vardagsbetalningar och överföringar person-till-person, men allmänhetens innehav av eller transaktioner med e-krona bör kunna begränsas,
- vara förenlig med tillämplig lagstiftning vad avser åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt skyddet av person- och betaldata,
- tillhandahållas på konkurrensneutrala villkor där samtliga aktörer, inbegripet Riksbanken, svarar för sina kostnader, samt
- uppfylla högt ställda säkerhetskrav och kunna användas för att göra betalningar offline.

Därutöver bör en digital centralbanksvaluta vara tillgänglig för alla i samhället, inklusive för personer med låg digital förmåga eller som av andra skäl har svårigheter att göra digitala betalningar, bygga på en teknisk infrastruktur som är öppen för flera aktörer och innovation, samt vara förenlig med Sveriges klimatmål.

Utredningen tar ställning till behovet av lagstiftning för att en eventuell e-krona ska kunna fungera som ett nytt betalningsmedel. Utredningen anser att det inte krävs någon ändring av regeringsformen. En ändring bör emellertid övervägas för att säkerställa att digitala och fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken tillerkänns likvärdig rättslig status och för att göra lagstiftningen teknikneutral. Definitionen av kontanter i riksbankslagen bör göras teknikneutral.

Enligt utredningens bedömning föranleder ett införande av en e-krona ingen ändring i lagen (2011:755) om elektroniska pengar (e-penninglagen). Utredningen anser att lagstiftningen kring en eventuell e-krona behöver ta hänsyn till relevant näringsrättslig reglering på EU-nivå (t.ex. vad gäller regleringen av betaltjänster och penningtvättsregelverket), inklusive eventuella anpassningar av sådan lagstiftning som görs för att möjliggöra en digital euro. Därutöver skulle ett

införande av en e-krona föranleda behov av särskild lagstiftning som innehåller bestämmelser om bl.a. Riksbankens exklusiva rätt att ge ut och lösa in e-kronor, olika aktörers rättigheter och skyldigheter samt eventuella begränsningar av e-kronans egenskaper och användnings.

En e-krona bör ha samma legala ställning som fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken (lagliga betalningsmedel), under förutsättning att den utformas för att kunna användas på motsvarande sätt. En generell skyldighet för borgenärer att ta emot digitala centralbankspengar bör, liksom för sedlar och mynt, inte införas.

Statens betalningar

Staten är genom utbetalningar av bl.a. transfereringar från välfärdsystemen, köpare av varor och tjänster samt mottagare av skatter och andra inbetalningar en viktig aktör på massbetalningsmarknaden. År 2021 uppgick de totala betalningsflödena som hanteras inom den s.k. statliga betalningsmodellen till sammanlagt cirka 7 800 miljarder kronor.

Den statliga betalningsmodellen – ramverket för statens betalningar – behöver anpassas till förändrade förutsättningar. Nya betaltjänster samt modernisering och internationalisering av betalningsinfrastrukturen påverkar statens betalningar i flera avseenden. Därtill kommer ett antal EU-regelverk på betalningsområdet att revideras. Riksgälden arbetar sedan ett flertal år tillbaka mot målet att den statliga betalningsmodellen ska tillgodose statsmakternas uttalade krav på effektivitet, säkerhet, information och valfrihet samt att staten ska ha en konkurrensneutral relation till bankerna. Enligt utredningen bör detta arbete fortsätta och tydliggöras genom att det av Riksgäldens instruktion framgår att myndigheten har i uppgift att utveckla den statliga betalningsmodellen i syfte att uppnå effektivitet, säkerhet och kontinuitet i de statliga betalningarna.

När en person enligt lag har rätt till en viss ersättning bör den kunna disponera de medel hen har rätt till oavsett om hen innehar eller har anmält ett bankkonto eller inte. För fysiska personer som saknar bankkonto eller av någon anledning inte uppgivit kontoinformation till den utbetalande myndigheten, är det generellt mer fördelaktigt att få tillgång till och använda ersättning från staten via ett laddningsbart kort än via en utbetalningsavi, som ofta är fallet i dag. Förutom

svårigheterna att lösa in avier kan inlösen vara förenat med höga kostnader för den enskilde.

Det finns ingen bestämmelse som föreskriver på vilket sätt statliga myndigheter ska göra utbetalningar till enskilda. Därför föreslår utredningen att det i förordningen (2017:170) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning ska föras in en ny bestämmelse om hur betalning ska ske från myndigheters bankkonto till enskilda. Som huvudregel ska utbetalning till enskilda ska göras till bankkonto. Om myndigheten saknar information om fysiska personers bankkonto ska laddningsbara kort, eller annan för behovet likvärdig tjänst, användas. Först om det av någon anledning inte är möjligt för myndigheten att göra en utbetalning via ett laddningsbart kort, eller likvärdig tjänst, eller om det är frågan om ett mindre belopp bör myndigheten kunna använda utbetalningsavier eller likvärdiga utbetalningsätt.

Myndigheter har vanligen avtal om betaltjänster med en (1) ramavtalsbank. Det innebär att myndigheternas betalningar är sårbara för större störningar hos ramavtalsbanken. Utredningen föreslår att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska meddela föreskrifter om att myndigheter med stora betalningsvolymerna ska säkerställa att det finns kontinuitetslösningar som möjliggör in- och utbetalningar vid större störningar hos myndighetens ramavtalsbank. I första hand bör myndigheter avropa betaltjänster från fler än en ramavtalsbank.

Samlad översyn av avrundningsbestämmelser

Bestämmelser om avrundning finns i lagen (1970:1029) om avrundning av vissa öresbelopp. Utredningen anser att bestämmelserna i avrundningslagen bör kvarstå så länge räkneenheten ören finns kvar. I lagen (1972:180) om avrundning av vissa fordringar till helt kronantal, m.m. finns bestämmelser om avrundning beträffande fordringar i allmänna och enskilda mål, vilket sker till helt kronantal med bortfallande av överskjutande örestal. Denna hantering utgör en etablerad ordning av hanteringen av dessa mål. Det har inte framkommit något skäl till att denna ordning bör frångås, vare sig vad gäller hanteringen av allmänna och enskilda mål hos Kronofogdemyndigheten eller ur ett borgenärsperspektiv. Mot den bakgrunden bör även be-

stämmeleerna i den lagen kvarstå. En redaktionell och språklig översyn av bestämmelserna i respektive lag är visserligen påkallad, men bör inte prioriteras förrän när materiella ändringar krävs.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

De nya lagarna och övriga lagförslag föreslås träda i kraft den 1 juli 2024. Förordningsändringar ska dock träda i kraft den 1 januari 2024.

Sedlar och mynt som har getts ut före ikraftträdandet av lagen om betalningsmedel ska fortfarande vara lagliga betalningsmedel, om inte något annat är särskilt föreskrivet. Några övriga särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Summary

Remit of the Inquiry

The Inquiry's remit was to investigate the role of the State in the payment market and consider what that role should be in the future. This assignment has been carried out on the basis of a thorough and broad analysis of the respective roles of the State and other participants in the payment market, the changes in the financial and payment markets resulting from technological development and digitalisation, and the emergence of new means of payment and the reduced use of traditional means of payment in the form of banknotes and coins (cash). The Inquiry has analysed a number of possible development scenarios in the payment market, based on developments in Sweden and other countries. In some areas, the Inquiry is submitting legislative proposals or proposals for other public interventions.

In adopting its position on what the role of the State in the payment market should be, the Inquiry has taken into account the requirements that follow from Sweden's membership of the EU, and that Sweden does not have the euro as its currency.

The State's role in the payment market

A payment is fundamentally a transfer of economic value (or purchasing power) from one natural or legal person (the payer) to another (the payee). Digitalisation has meant that not only economic value but also information is transferred between payer and payee (e.g. who the payer is, and to which account the payment is to be made). Means of payment, payment services and payment instruments are in essence just different ways of (albeit efficiently) 'encapsulating' value and information. The ability to make digital payments requires a well-functioning infrastructure and efficient actors. Similarly, central

banks, banks, card networks, etc., are mechanisms for validating, coordinating and journalising payments when the technology and the society have evolved.

To understand the role of payments in society, but also the role that the State should play in the payment market, it is thus the payment as such that should be the focus. The emergence of new ways to pay, new market participants and the many connections between them, make it apt to use the term ‘payment ecosystem’.

Everyone makes payments. Paying is by far the most common legal act performed by a person. But above all, payments have a very great significance for the way the whole of society functions. Payments must be efficient, accessible and secure. The State has an interest in ensuring this, not least through legislation. However, the basis of the State’s role in the payment market has changed. Most payments are now made digitally. This creates new opportunities but also imposes new and different demands on the State and market participants alike. The digitalisation of society has had – and will continue to have – great significance for development in the payment market.

The Inquiry notes that far too many people lack access to digital as well as cash payments. That is why the State needs to assume a greater responsibility for everyone being able to make payments. Private initiatives and innovations are driving technological development. This is providing access to new payment services that are making life easier. This is true for most people. However, digitalisation has excluded large groups of people, which has made many people highly dependent on others. This applies in particular to the elderly, people with disabilities, and those with legal representatives. The solution to this digital exclusion problem is not simple. However, one part of the solution is that the State is clearer in its approach to its interventions so that they are indeed focused where they do the most good. Digital exclusion from the payment market is also a reflection of generalised digital exclusion. Measures therefore need to be taken in additional policy areas beyond the payment market.

In the first instance, the State should assist more people to enter the digital payment market – not make it less costly and onerous to remain excluded from it. At the same time, the possibility of paying with cash is also important for a more inclusive payment market, but also from a civil preparedness point of view. In this respect, too, there are reasons for the State to assume a greater responsibility.

The State also needs to assume a greater responsibility for the security of the payment ecosystem. Payments should be secure, and this must apply to the individual, as well as critical infrastructure. The far-reaching digitalisation of society creates vulnerabilities. The serious security situation, in particular since Russia's large-scale invasion of Ukraine on 24 February 2022, has placed civil preparedness in sharp focus. Given that payments constitutes a basic public service, payment systems and their infrastructure are vital services.

The legislation surrounding digital security and civil preparedness has been strengthened and broadened. However, there are reasons for the State to take further steps to make digital systems less vulnerable and more dependable, and to improve civil preparedness in the area of payments. This includes making critical services more robust by placing high demands on cyber security and operational continuity on banks and infrastructures. This also applies to technical support services such as the Swish service and the BankID e-identification service. In these respects too, the State has been given greater scope to set requirements and new legislation has been proposed. Additional legislative measures should not be ruled out. Furthermore, the State needs to ensure that the legislation allows market participants – in both the payment market and in commerce – to design payment solutions that work even when electronic communications in particular do not. It should be pointed out that digital systems are not by their nature more vulnerable than physical systems. In serious crises, it can be at least as difficult to maintain physical infrastructure as digital infrastructure.

To be able to deal with the challenges and deficiencies mentioned here requires well-functioning cooperation within central government as well as with market participants and civil society. Previous crises, most recently the COVID-19 pandemic, have clearly revealed shortcomings in both cooperation and operational command capability. Cooperation between ministries and public authorities needs to be stepped up and occur across the boundaries and areas of responsibility defined by financial markets legislation. In some respects, the division of responsibilities between public authorities with a responsibility for preparedness in – or relevant to – the payment area may need to be clarified.

A stronger role for the State does not mean that the public sector should provide payment services or operate infrastructure to a greater

extent. Such measures should not be ruled out, but in most cases market participants are considerably better suited to develop fit-for-purpose and cost-effective solutions. It is absolutely key that the public sector imposes relevant and unequivocal requirements on market participants who perform indispensable services (e.g. payment services). For example, in public procurement or in similar requirements, the public sector should ensure that these companies cannot themselves choose not to perform indispensable services when market conditions change.

Development in the payment market in Sweden

The payment market has been rapidly digitalised over the past two decades. Sweden is at the very forefront of this development and is not the country of ‘everything in moderation’ when it comes to payments. Along with Norway and to some extent Denmark and Finland, the retail payment market in Sweden is one of the most digitalised in the world. The use of manual (physical) means of payment such as cash, cheques and paper-based credit transfers has declined rapidly.

In traditional commerce, payments with cards are the predominant form of payment. In addition, over the past decade the Swish service has replaced cash as the most used way to pay or transfer money between private individuals. Swish is also becoming an important service for businesses, in e-commerce in particular, but increasingly also in traditional commerce and the services sector.

The use of cash for payment purposes has gradually declined over a longer period of time and is now comparatively low. At the same time, demand for cash has remained virtually unchanged in the past five-year period. One reason may be that the public wants to hold cash for preparedness purposes. Analysts have concluded that development is clearly towards (in principle) a cashless society, especially in Sweden. The statistics, however, do not point to such a development, at least not that this will occur in the foreseeable future.

The Swedish population are generally favourably disposed towards how the payment market works and the most common forms of payment for private individuals, i.e. card payments and payments with the Swish service. Important factors for the further digitalisa-

tion of the payment market are that digital payments are safer and more secure in the event of a crisis or war, and that payment data is protected.

One form of cross-border payments that does not receive much attention is remittances. A remittance is a relatively low-value cross-border money transfer between private individuals. In comparison with other comparable countries, Sweden has low levels of outward remittances.

Options for all to make payments and access to payment services

While the digitalisation of the payment market has made it easier for many to access – often much appreciated – payment services that have made it easier to make payments, many people face various obstacles that prevent them from accessing or using these services to the same extent as others. A first obstacle is that some people are excluded from the digital payment market, for example because they do not have access to a payment account or an e-id. A second obstacle is what is commonly referred to as digital exclusion. Digital exclusion means that although people have access to digital systems, the systems themselves are designed without much care for their usability and accessibility, thus excluding users, or users may lack the knowledge or equipment necessary to make digital payments.

The Inquiry proposes that the objective of access to basic payment services at reasonable prices decided by the Riksdag (Swedish parliament) be replaced by a technology-neutral and futureproof objective – that everyone in Sweden should be able to make payments at a reasonable cost, regardless of the means of payment. Like the current objective, this objective should be decided by the Riksdag. There have been major changes in the payment market since the objective for basic payment services was decided by the Riksdag in 2007. These changes concern both payment habits – where fewer and fewer payments are being made using cash – and legislation.

The proposed new objective imposes somewhat different demands on public interventions. Interventions should continue to support access to basic payment services. Beyond this, these interventions should focus on creating good opportunities for all to make pay-

ments and adapt to developments in the digital payment market. The Inquiry is also of the opinion that public interventions need to be evaluated.

Access to payment accounts

Access to a payment account is a prerequisite for the individual to be able to make payments. At the same time, money laundering and terrorist financing are a very serious social problem and it is essential to prevent the payment ecosystem from being used for such purposes. Consequently, in some cases it is legitimate for an individual to be denied a payment account or to have their account cancelled. However, the lack of data makes it difficult to assess how many people do not have access to a payment account with basic features, and whether there are specific groups that face the greatest problems in this regard.

The Inquiry is of the opinion that current legislation provides credit institutions with all they need for an appropriate compliance with the provisions governing money laundering and terrorist financing, and the right to a payment account with basic features. However, there is evidence of failures in credit institutions' compliance in the area of access to payment accounts. Failures in oversight and monitoring in this respect can also be noted.

The Inquiry assesses that, where the risk of money laundering or terrorist financing in the individual case is deemed to be too high, credit institutions or branches of foreign credit institutions should more often offer payment accounts with a more limited range of services than the statutory basic features provided for in Chapter 4a of the Payment Services Act (a low-risk account), rather than refusing access to a payment account with basic features.

The Inquiry also takes the view that the Swedish Financial Supervisory Authority has sufficient power to issue regulations concerning the necessary statistics on access to payment accounts with basic features. This power should be exercised as soon as possible in order, among other things, to get a picture of the number of consumers who are denied such an account. In addition, the Inquiry makes the following proposals for measures:

- All factors and types of evidence of potentially lower risk specified in Annex II of Directive (EU) 2015/849 (4th Anti-Money Laundering Directive) shall be inserted into Chapter 2, Section 4 of the Act on Measures against Money Laundering and Terrorist Financing (2017:630).
- Clarification of the legal duty to enter into a contract under certain circumstances in Section 11d of the Deposit Guarantee Act (1995:1571) via a new provision in the Deposit Guarantee Act which gives the Swedish Government, or the authority designated by the Government, the power to issue regulations on the basic terms and conditions for such an account.
- Requiring credit institutions to test in particular whether other measures can be taken to limit the risk of money laundering and terrorist financing rather than cancelling a payment account with basic features.

The position of consumers in the digital payment market

The State has a key duty to protect consumers in the digital payment market. The position of consumers in the digital payment market is affected by multiple factors and thus by interventions in several policy areas.

The digitalisation of the payment market has made it significantly easier and faster – in short, seamless – to make payments compared to paying with cash. However, simpler payments risk leading to over-consumption and, at worst, over-indebtedness. Another downside to the digitalisation of the payment market is the emergence of a new type of fraud. At the same time, it can be noted that more traditional forms of crime, such as robbery, have decreased. Crime linked to payments damages not only the private finances and the sense of security of its victims, but also confidence in the digital payment market as a whole.

The digitalisation of the payment market requires consumers to understand and decide themselves on the advantages and risks of various payment services and means of payment in order to make conscious and wise choices. Payment services can be experienced as complex, and consumers are often at an information disadvantage in

relation to the payment service providers. The expansion of e-commerce has helped to blur the line between what is a payment and what is credit. For these reasons, interventions to promote the financial literacy and awareness of individuals constitute an important task for the State.

In order to increase the financial literacy and awareness of young people, the Inquiry considers that payments and consumer loans should be included as an express part of the instruction in household finances that is part of the key content of the syllabuses for compulsory civics courses in upper secondary school. The clarification of this key content should apply to both higher education entrance programmes and vocational education and training programmes in upper secondary school.

The Inquiry is of the opinion that the work of the Swedish Financial Supervisory Authority on financial adult education needs to be clarified. The Inquiry therefore proposes that a new provision be introduced in the Authority's instructions to the effect that the Authority must submit a separate report annually to the Government listing the interventions and results of its work with financial literacy for adults.

Trust and integrity in the digital payment market

The digitalisation of the payment market raises questions about privacy, secure identification and processing of personal data, and what the effects of failures in these respects could have on public confidence in the payment market and, ultimately, for the financial system.

If central government is responsible for primary identification of an individual, a national e-id at the highest level of assurance and security can be used to obtain other electronic IDs and trust services without the need for companies offering these services to carry out an equally comprehensive identification process for a new customer. The Inquiry is of the opinion that primary identification of citizens and residents is a central government responsibility. In view of this, the Inquiry assesses that it is extremely urgent that a national e-id be introduced with the highest level of security as soon as possible. The Inquiry welcomes the recent initiatives taken by the Government to enable such a solution.

Central government has a very important responsibility to ensure that e-id:s are accessible and secure. At present, the oversight of e-id:s and trusted services is spread across several central government authorities. The Inquiry therefore is of the opinion that the Government should review responsibility for the oversight of e-id:s and trusted services in order to achieve a more coherent, clear and efficient oversight structure.

The Inquiry is of the opinion that the protection of individuals' payment data is covered by adequate regulation. However, an obligation to consult on matters relating to the protection of individuals' personal data in the financial area should be introduced into the respective instructions of the Swedish Financial Supervisory Authority and the Swedish Authority for Privacy Protection. Finally, the Inquiry is of the opinion that the Government, or the authority designated by the Government, should provide clear guidance on the financial secrecy provisions – from a modern perspective and in relation to the EU's data protection rules, among other things.

Competition in the ecosystem for payments

Effective competition is important for private individuals and businesses to have access to efficient and inexpensive payments adapted to their needs. In recent years, established financial corporations, in particular banks, have been challenged by new market participants, of which a large number operate in the ecosystem for payments. All in all, evidence shows that the conditions for competition in the payment ecosystem in Sweden are relatively good, but this does not mean that there is no need for measures to promote competition.

The conditions for competition differ in the different layers of the ecosystem for payments in bank money. Competitive pressure is highest in the services layer, i.e. the layer closest to the users. There is less competition in the payment system and clearing layer, and in the settlement layer, i.e. in what is known as the payment infrastructure, in particular because economies of scale and network effects in both these layers are strong. However, in these layers too, increased digitalisation and transformation is occurring, for example, due to the establishment of new market participants that provide infrastructure services.

Much of the payment infrastructure in Sweden has been successfully built up by the major Swedish banks and international card networks. From the competition point of view, it is important for new market entrants (provided they meet certain requirements) to be allowed access to the necessary services and infrastructure on objective and non-discriminatory terms. Otherwise, their potential for offering payment services in downstream markets may be impeded. In the opinion of the Inquiry, there is a risk that credit institutions could restrict competition in relation to payment service providers by denying access to other services (other than payment accounts), which would impact a payment service provider's potential to provide its services in a seamless and efficient manner. In light of this, in the opinion of the Inquiry, the meaning of payment account services should be explicitly defined in statute. The Government, or the authority designated by the Government, should therefore be empowered to issue regulations on what constitutes payment account services under the Payment Services Act.

Authorities monitoring competition should have a good overview of how the payment ecosystem is developing so that they can deliberate more effectively on the need for interventions by them, but also to propose measures that the Government or public authorities should take. In light of this, the Government should instruct an authority to conduct an in-depth analysis of competition in the payment market and, if necessary, propose measures. The analysis should be carried out with the aid of a market investigation tool. The purpose of using a market investigation tool is to detect anti-competitive behaviour that needs to be addressed through specific measures that go beyond what is possible under traditional competition law (restrictive legislation). Competition authorities can thereby turn their attention to more general competition problems without being dependent on competing companies calling attention to instances of non-compliance with competition law.

The payment infrastructure in Sweden

Digital payments require a comprehensive machinery which ensures that a payment is correct, timely, final and can be made as cost-effectively as possible. This machinery – the payment infrastructure –

consists of systems for clearing retail payments and the central banks' systems for the settlement of (large) payments between banks, and the payment systems operated by banks and international card networks.

The payment infrastructure in Sweden, as in much of the world, is undergoing major changes. These changes have been driven by three factors in particular. Firstly, there is a need to upgrade legacy infrastructure and make it better adapted to the changing needs of consumers and companies. A clear trend is that more and more payments are being made (virtually) instant, 24 hours a day, all year round. Secondly, the payment infrastructure is fragmented, which impedes cross-border payments in particular. Thirdly, there is increased European and Nordic cooperation in order to jointly bear the significant costs involved in upgrading and integrating the infrastructure.

The Inquiry can note that the current legislation in Sweden concerning the clearing of payments is dated and is too principle-based, which makes it difficult for the Swedish Financial Supervisory Authority to set clear requirements in an authorisation process and for effective oversight. Furthermore, the current legislation is contributing to poor harmonisation of the capital requirements imposed on different types of financial infrastructure companies, and creates regulatory uncertainty for these companies. Neither is the legislation adapted to the growing incidence of instant payments which can be expected to have an even greater impact in the future. The legislation has, finally, not been updated in relation to global standards and regulation in the EU. In light of this, the Inquiry welcomes the proposal for a new act for clearing and settlement, which the Riksdag is expected to consider in autumn 2023.

Civil preparedness within the ecosystem for payments

In order for the exchange of goods and services, as well as the payment of salaries, for example, to function even in a peacetime crisis situation or in a heightened state of alert, it must be possible to make payments even when the payment infrastructure is under great strain, for example in the absence of functional electronic communications. For this reason, good preparedness in the payment ecosystem is of great importance for civil preparedness in Sweden.

The Inquiry proposes that the power for the Government, or the authority designated by the Government, set out in Chapter 39, Section 10 of the Tax Procedures Act (2011:1244) be extended to also potentially permit the Swedish Tax Agency to decide on exemptions from obligations relating to cash registers in the event of a peacetime crisis or a heightened state of alert. The proposal aims to reduce uncertainty for business operators as to whether it is possible to receive payments in cash without violating the cash register provisions in the Tax Procedures Act.

The Inquiry makes the assessment that, as a starting point, business operators who supply essential goods (in which category the Inquiry includes prescription medicines, food and fuel) should accept multiple means of payment, including the kind that function in the event of major disruptions in the electricity supply or electronic communications. The Inquiry also assesses that, in peacetime crisis situations or a heightened state of alert, there is a need for a public guarantee to enable digital payments to be made offline, i.e. when electronic communications are not working, when buying essential goods. Such a guarantee is to apply to the credit risk for liquidity loans to business operators who receive digital payments offline under such circumstances. The Inquiry therefore proposes a new Act that regulates such public credit guarantees. The Act would regulate, among other things, the circumstances under which a credit guarantee can be issued and outline the conditions for such a guarantee.

With the introduction of the current Sveriges Riksbank Act (2022:1568) and the Ordinance on Central Government Authorities' Preparedness (2022:524), changes in the responsibilities, duties and powers within civil preparedness in the payment area have been decided. The Inquiry is of the opinion that these changes give the relevant authorities better conditions for taking the lead in preventive efforts, and for acting faster, cohesively, and decisively in crisis situations. However, the responsibilities and tasks of the Swedish Financial Supervisory Authority and of the Riksbank in both crisis preparedness and crisis management work need to be clarified. In addition, more effective forms of cooperation, particularly when it comes to operational crisis management, should be considered in the context of a comprehensive review. Consideration should also be given to whether the Riksbank, through an amendment to the Sveriges Riksbank Act, should be obliged to consult with or inform the Swedish

Financial Supervisory Authority during peacetime crisis situations and in a heightened state of alert.

Finally, the Inquiry is of the view that the Government should undertake a comprehensive review of how central government can ensure that payments of social security entitlements are made in a heightened state of alert, taking into account how the payment ecosystem in Sweden has developed and can be anticipated to develop in the future. Such a review should not be limited to entitlements under the Social Insurance Code.

Cyber security in the payment ecosystem

Cyber attacks against businesses, public authorities, regions and municipalities as well as critical infrastructure have become more common. According to the public authorities responsible for detecting, mapping and preventing cyber attacks, the most serious threats come from state actors who have a very high level of endurance and capacity to carry out cyber operations. Since the possibility of making payments is a basic service, the issue of cyber security in the payment ecosystem is a key part of society's civil preparedness and of safeguarding financial stability.

The Inquiry assesses that it is important that work on strengthening cyber security in the financial system should continue and be intensified. This should be done by taking cyber security measures based on an integrated approach. The Inquiry is of the opinion that cooperation between the Government and the Government Offices should be strengthened, in particular between the ministries responsible for Sweden's national cyber security centre (Nationella cybersäkerhetscentret), the National Security Adviser and their Office, and the Ministry of Finance.

Legal tender

Under Chapter 4, Section 12 of Sveriges Riksbank Act, the banknotes and coins as well as what is termed 'contingency money' issued by the Riksbank are legal tender. This means that a creditor or other payee is obliged to accept banknotes and coins issued by the Riksbank as payment. However, derogations may be made to this general

rule. A derogation of this kind may be regulated in law. In addition, the parties in a private law context are free to agree on the means of payment in which payment is to be made. However, in the case of fees and charges governed by public law, according to case law, there is an obligation on the creditor to accept cash payment. A proviso is that the legal relationship between the parties is in substance not of a civil law nature and should therefore be assessed in accordance with civil law rules.

The Inquiry proposes that a new means of payment act (*lagen om betalningsmedel*) should be introduced and that the provision in Chapter 4, Section 12 should be transferred to the new Act. It is also proposed that – in order to strengthen the position of the Swedish krona – the new Act should include a provision obliging a creditor or other payee to receive payment in Swedish kronor, unless otherwise agreed or legally required. The Inquiry also proposes that the Act should contain a rule that a creditor or other payee should be obliged to accept legal tender as payment, unless otherwise agreed or legally required. Furthermore, case law in this area should be codified as regards the authorities and a person who exercises public authority or provides publicly funded services. These operators should therefore be legally obliged to accept legal tender for fees and charges, provided that the legal relationship between the parties is chiefly of a public law nature. However, the obligation is limited to 0.25 price base amounts and a maximum of 50 coins for a single fee or charge transaction.

The Inquiry also proposes that the option to pay taxes and charges regulated in the Tax Procedures Act with legal tender up to an amount equivalent to 0.25 price base amounts, and a maximum of 50 coins per transaction, should be inserted in Chapter 62, Section 2 of the Act. The same amendment should be inserted in the Acts that regulate taxes not covered by the Tax Procedures Act.

The Inquiry also proposes that a provision be inserted in Chapter 2, Section 6 of the Medicinal Products (Trading) Act to the effect that a person authorised to sell medicinal products to consumers must accept payment by physical means of payment issued by the Riksbank for the purchase of medicinal products and goods which are covered by the Pharmaceutical Benefits Act (2002:160).

The Inquiry is of the opinion that a general obligation for a creditor or other payee to receive payments in banknotes and coins should

not be introduced. However, it is important for society, not least for reasons of inclusion and civil preparedness, that essential goods such as medicinal products, food and fuel, in particular, can be paid for using many possible forms of payment, including banknotes and coins. The Inquiry assesses that the arguments against specific legislation governing cash payment for food and fuel currently outweigh the arguments for, but that the development must be followed closely.

The Inquiry makes the assessment that the Government, or the authority designated by the Government, should review the position of cash and access to cash services by 2025 at the latest. The review should at least cover the options for making cash payments, in particular for essential goods such as medicinal products, food and fuel, access to cash services, and the development of the cash infrastructure, including the distribution of banknotes and coins. Should such a review show that the possibility of paying for essential goods in cash is clearly impaired, legislative measures should be considered.

Crypto-assets

Over the past decade, new forms of private digital means of transferring value from one party to another have emerged. With block chain technology, a completely new way of creating and transferring value without the involvement of any central third party has arisen. After Bitcoin, several types of crypto-assets have arisen in the market. However, the significance of crypto-assets as a means of payment is as yet limited, and they are primarily used as investments.

The Inquiry assesses that there are potential risks, primarily for financial stability, but that these are currently limited. However, an widespread use of (some) crypto-assets cannot be ruled out. This applies in particular to global 'stablecoins'. Because consumer protections covering crypto-assets are weak, they entail a high risk for consumers investing in them. The Inquiry assesses that it is important that crypto-assets are subject to an appropriate regulatory framework proportionate to the specific risks that crypto-assets could pose to the financial system and the monetary system as a whole. As far as possible, new rules should be anchored in principles and standards set at global level.

Digital central bank currencies

Digitalisation has meant that means of payment are mainly supplied by private actors. Despite several financial crises, this has not happened at the cost of an unstable monetary system in which the public has no confidence. In addition, the payment ecosystem has become more efficient and accessible to the vast majority. However, the fact that the means of payment issued by the State are playing an increasingly minor role in the everyday lives of most people, combined with the remaining deficiencies in the payment ecosystem and increased competition from crypto-assets, has aroused the interest of central banks in modernising the means of payment issued by the State by giving them a digital form, called central bank digital currencies (CBDC). Central bank digital currencies do not have any generally accepted definition, but there are a number of common denominators. A central bank digital currency is:

- issued by the State through the central bank (i.e. high-powered money),
- accessible to the public,
- a digital form of high-powered money, and
- both a means of payment and a store of value.

Central bank digital currencies have already been introduced in 11 countries. A large number of central banks, including the Riksbank, the European Central Bank (ECB), the Federal Reserve, the Bank of England and Norges Bank (the central bank of Norway), are analysing, testing or considering the introduction of a central bank digital currency in some form. The motive for issuing a central bank digital currency varies from country to country due to differences in economic, institutional, geographical and political circumstances.

Central bank digital currencies entail risks and opportunities. The risks that are often highlighted and which have been analysed most frequently are that the banks' lending will be adversely affected, and that the banking system will become less stable. In both cases, the risks arise as a result of the public choosing to hold their money in the central bank digital currency and not as bank deposits. The opportunities include ensuring public access to a risk-free means of

payment, that competition in the payment market could increase, and that the payment ecosystem could become more resilient by giving the ecosystem an additional ‘payment rail’.

Besides purely economic effects, questions about how to reconcile a central bank digital currency with reasonable requirements for anonymity and data protection, as well as what arrangements would be needed to ensure that the central bank digital currency is not used for money laundering and terrorist financing, have been foregrounded. The introduction of a central bank digital currency can also be anticipated to affect the costs and revenues of payers, payees (merchants), banks and other payment service providers, as well as public authorities.

Although more and more central banks, and also researchers and international bodies, are analysing the effects of central bank digital currencies, there are still big gaps in knowledge and much work remains to be done to analyse and test the conditions for issuing a central bank digital currency, especially in larger countries (or common currency areas) with more complex economic and financial systems.

The need for a central bank digital currency in Sweden

The parliamentary Riksbank Committee dealt with the question of whether the Riksbank has the right to issue a central bank digital currency – an e-krona – under the Sveriges Riksbank Act in force at the time. A provision to the effect that it is the role of the Riksdag to determine whether the Riksbank is permitted to issue an e-krona (or digital means of payment, in the language of the Act) has been included in the Sveriges Riksbank Act that entered into force on 1 January 2023.

The Riksbank Committee did not carry out any analysis of either the need or the risks of introducing a central bank digital currency in Sweden, but expressed its support for further investigation of these matters. This then became one of the questions in the Inquiry’s remit.

The State has a responsibility to ensure access to widely accepted means of payment and to safeguard the monetary system and thus also the Swedish krona. As far as the Inquiry can assess, banknotes and coins will be in demand and used for the foreseeable future, but they are not viable in all contexts. Recent legislative amendments

and the Inquiry's proposals in other parts of the report strengthen the possibility of paying with banknotes and coins, even in crisis situations.

In the opinion of the Inquiry, the monetary system in Sweden is stable and enjoys the confidence of the public, even in the case of digital means of payment created by banks. These are subject to a comprehensive regulatory framework and financial supervision. In addition, central government has a number of tools to ensure the stability of and confidence in the system, and to safeguard Sweden's monetary sovereignty. A central bank digital currency can make the payment ecosystem more efficient and inclusive, above all by facilitating competition and innovation with new means of payment, outside traditional banks. In addition, a central bank digital currency can help to improve society's preparedness. However, the State also has several other tools – in the first instance regulation and oversight – to achieve these objectives.

The Inquiry therefore does not currently see sufficiently strong societal needs for the Riksbank to issue an e-krona. Given that development is occurring rapidly, economic, political and technological changes may prompt a new assessment. Although Sweden has chosen not to introduce the euro as its currency, the Swedish economy is strongly linked to the euro area. The digitalisation of commerce and payments makes these links stronger. In the EU, steps are being taken to introduce a digital euro and legislative proposals in this direction are anticipated in 2023. This raises the question of whether, in the long run, a digital euro could mean that the euro is used more widely for payments in Sweden. Such a development could make monetary policy less effective and make work with financial stability more difficult.

Against this background, it is the opinion of the Inquiry that the Riksbank should continue to evaluate the basis for introducing an e-krona in order to enable an introduction within a reasonable timeframe in the event that the Riksdag makes such a decision. The Riksbank should therefore come back with a petition to the Riksdag during 2024 with an assessment of whether there are sufficient reasons to introduce an e-krona.

If the Riksbank determines that there is a need for an e-krona, it should

- be based on and support the Riksbank's tasks and goals,
- be a complement to banknotes and coins,
- be able to be used by private individuals to make daily payments and person-to-person transfers, but it should be possible to restrict the public's holdings of or transactions with e-krona,
- be compatible with applicable legislation in relation to measures against money laundering and terrorist financing, as well as the protection of personal and payment data,
- be supplied on terms of competitive neutrality where all actors, including the Riksbank, are responsible for their costs, and
- meet stringent security requirements and enable payments to be made offline.

In addition, a central bank digital currency should be accessible to all members of society, including those with poor digital literacy or who for other reasons find making digital payments difficult, based on a technological infrastructure that is open to multiple actors and innovation, and be compatible with Sweden's climate goals.

The Inquiry has taken a position on the need for legislation to enable a potential e-krona to function as a new means of payment. The Inquiry considers that no amendment of the Instrument of Government of Sweden is required. However, an amendment should be considered in order to ensure that digital and physical means of payment issued by the Riksbank are granted equivalent legal status and to make the legislation technology-neutral. The definition of cash in the Sveriges Riksbank Act should be made technology-neutral.

In the assessment of the Inquiry, the introduction of an e-krona does not prompt any amendment of the Electronic Money Act (2011:755). The Inquiry is of the view that legislation on a possible e-krona needs to take into account relevant EU-level regulation (e.g. with regard to the regulation of payment services and the money laundering acquis), including any adaptations to such legislation made to enable a digital euro. Beyond this, the introduction of an e-krona would give rise to the need for specific legislation containing provisions on, among other things, the Riksbank's exclusive right to issue and redeem e-kronas, the rights and obligations of various market participants, and any restrictions on the features and use of the e-krona.

An e-krona should have the same legal status as physical means of payment issued by the Riksbank (legal tender), provided that it is designed to be used in a similar way. As is the case for banknotes and coins, a general obligation for creditors to receive central bank digital currency should not be introduced.

Central government payments

Through, for example, all payments of transfers from the welfare systems, as a buyer of goods and services, and as a recipient of taxes and other payments, central government is an important participant in the retail payment market. In 2021, the total payment flows processed within the central government payment model amounted to in total approximately 7 800 billion Swedish kronor.

The central government payment model – the framework for central government payments – needs to be adapted to changing circumstances. New payment services, as well as the modernisation and internationalisation of the payment infrastructure, affect central government payments in several respects. In addition, a number of EU regulatory frameworks in the area of payments are going to be revised. The Swedish National Debt Office has been working for several years now towards the goal that the central government payment model should meet the Government's express requirements for efficiency, security, information and freedom of choice, and that central government's relationship with the banks should be non-competitive. According to the Inquiry, this work should be continued and clarified by means of the National Debt Office's instructions stating that the Debt Office is responsible for developing the central government payment model with the aim of achieving efficiency, security and continuity in central government payments.

When a person is legally entitled to a certain benefit, they should be able to have recourse to the funds to which they are entitled, whether or not they have a bank account. For natural persons who do not have a bank account or for any reason have not provided account details to the payer public authority, it is generally more to their advantage to get access to and utilise these benefits from central government via a rechargeable card than via a money order, as is

often the case today. In addition to the difficulties of redeeming money orders, the redemption itself may entail high costs for the individual.

There is no provision stipulating the way in which central government authorities are to pay benefits to individuals. Therefore, the Inquiry proposes that a new provision on how benefits are to be paid from central government authority bank accounts to individuals be inserted in the Ordinance on central government authorities' payments and funds management (2017:170). As a rule, payments to individuals should be made to a bank account. If the authority does not have the bank account details of natural persons, rechargeable cards or other equivalent services for this need are to be used. Only when for some reason it is not possible for the authority to make a payment via a rechargeable card or equivalent service, or if the amount is small, should the authority have recourse to the use of money orders or equivalent ways of payment.

Public authorities usually have payment service agreements with one (1) bank under a framework agreement. This means that central government authorities' payments are vulnerable to major disturbances at the framework agreement bank. The Inquiry proposes that the Government, or the authority designated by the Government, shall issue regulations requiring public authorities with large volumes of payments to ensure that continuity solutions are in place that will enable payments to be made in the event of major disturbances at the authority's framework agreement bank. In the first instance, authorities should call off payment services from more than one framework agreement bank.

Comprehensive review of rounding provisions

Provisions on rounding are found in the Act on rounding off certain amounts in öre (1970:1029). The Inquiry is of the opinion that the provisions in this Act should remain in place as long as the öre remains as an accounting unit. The Act on rounding off certain debts to the nearest krona (1972:180) includes provisions for rounding debts in public and private cases to the nearest krona and dispensing with the residual öre figure. This is an established system for the handling of these cases. No reason for any departure from this arrangement has emerged, neither in terms of the handling of public and

individual cases within the Swedish Enforcement Authority nor from a creditor's point of view. In light of this, the provisions in this Act should also remain. While a drafting and linguistic revision of the provisions in these Acts is called for, it should not be a priority until such time as substantive changes are required.

Entry into force and transitional provisions

It is proposed that the new acts and other legislative amendments enter into force on 1 July 2024. However, the ordinance amendments should enter into force on 1 January 2024.

Banknotes and coins issued before the proposed means of payment act enters into force are to remain legal tender, unless otherwise specifically provided for. No other special transitional provisions are needed.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2024:000) om betalningsmedel

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om betalningar och betalningsmedel.

2 § I denna lag betyder
fysiska betalningsmedel: sedlar, mynt och beredskapspengar,
digitala betalningsmedel: kontotillgodohavanden samt elektroniska pengar enligt lagen (2011:755) om elektroniska pengar.

3 § Med lagliga betalningsmedel avses fysiska betalningsmedel utgivna av Sveriges riksbank.

4 § En borgenär eller annan betalningsmottagare är, om inte annat har avtalats eller är föreskrivet i lag eller annan författning, skyldig att som betalning ta emot svenska kronor, oavsett om betalningen sker med fysiska eller digitala betalningsmedel.

5 § En borgenär eller annan betalningsmottagare är, om inte annat har avtalats eller är föreskrivet i lag eller annan författning, skyldig att som betalning ta emot lagliga betalningsmedel.

6 § Utan hinder av vad som anges i 4 och 5 §§ är en myndighet eller den som utövar myndighet eller tillhandahåller offentligt finansierade tjänster, om inte annat är föreskrivet i lag eller annan författning, skyldig att som betalning för avgifter i dess verksamhet ta emot lagliga betalningsmedel till ett belopp om högst 0,25 prisbasbelopp. En sådan betalning får innehålla högst 50 mynt.

Skyldigheten i första stycket gäller dock inte om rättsförhållandet mellan parterna är av övervägande civilrättslig karaktär.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.
 2. Sedlar och mynt som har getts ut före ikraftträdandet ska fortfarande vara lagliga betalningsmedel, om inte något annat är särskilt föreskrivet.

1.2 Förslag till lag (2024:000) om statliga kreditgarantier för genomförandet av vissa betalningar

Inledande bestämmelse

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om statliga kreditgarantier för att i vissa i lagen angivna situationer möjliggöra genomförandet av elektroniska betalningstransaktioner vid fysiska försäljningsställen där det huvudsakligen bedrivs försäljning av livsnödvändiga varor.

Frågor om kreditgarantier enligt denna lag handläggs av den myndighet som regeringen bestämmer.

Definitioner

2 § I denna lag betyder

elektronisk betalningstransaktion: en betalning som sker genom användande av sådana elektroniska kommunikationstjänster eller kommunikationsnät som avses i 1 kap. 7 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation,

höjd beredskap: detsamma som i lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap,

fredstida krissituation: en situation som

– avviker från det normala,

– drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden,

– innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och

– kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer,

garantigäldenär: det företag för vars åtagande en garanti har utfärdats,

garantimyndigheten: den myndighet som handlägger frågor om garantin,

garantitagare: ett kreditinstitut som avses i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, och till vars förmån en garanti gäller, livsnödvändiga varor: läkemedel och varor som omfattas av lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m., drivmedel och livsmedel,

lånebelopp: det belopp som lånas ut enligt 3 § denna lag,

offlineläge: en situation där sådana elektroniska kommunikationstjänster eller kommunikationsnät som avses i 1 kap. 7 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation inte fungerar.

Förutsättningar för garantier

3 § Garantimyndigheten får utfärda kreditgarantier för lån som en garantigäldenär tar upp hos garantitagaren som avser den omsättning i svenska kronor som garantigäldenären kan uppskattas ha under en viss begränsad tid.

En kreditgaranti enligt första stycket får utfärdas

1. för lån till en garantigäldenär som vid fysiskt försäljningsställe i landet bedriver verksamhet som väsentligen består i försäljning till konsument av livsnödvändiga varor,

2. om och så länge regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer att det föreligger en fredstida krissituation eller under den tid höjd beredskap råder enligt 3 och 5 §§ lagen om totalförsvar och höjd beredskap,

3. om ett offlineläge råder och det till följd därav inte är möjligt för garantigäldenären att på sedvanligt sätt motta elektroniska betalningstransaktioner eller lösa in transaktionsbelopp, och

4. under förutsättning att behovet av en kreditgaranti inte kan tillgodoses på annat sätt som kan anses marknadsmässigt.

Kreditgarantier får utfärdas upp till det belopp som regeringen har beslutat (garantiram).

4 § En kreditgaranti får endast utfärdas om garantigäldenären bedöms vara redbar och kan antas ha förutsättningar att bedriva den verksamhet som garantin avser. En kreditgaranti får vidare endast utfärdas om garantitagaren förväntas kunna fullgöra sina skyldigheter enligt garantivillkoren.

Villkor för garantier

5 § Villkoren för en kreditgaranti ska regleras genom ett avtal mellan garantitagaren och garantimyndigheten, eller genom en särskild handling till garantitagaren utställd av staten, genom garantimyndigheten.

Villkoren ska utformas så att garantitagaren och garantimyndigheten bär förluster proportionellt och så att en snedvridning av konkurrensen förhindras.

Villkoren ska utformas så att garantitagaren bär en del av den kreditrisk som är förenad med kreditgarantin. Det garanterade beloppet får inte utgöra hela lånebeloppet.

6 § Vid utformningen av villkoren får avsteg göras från bestämmelserna om avgifter i 6 kap. 4 och 5 §§ budgetlagen (2011:203).

Om avsteg från budgetlagen görs enligt första stycket ska statens kostnader, till den del som inte täcks av en avgift, finansieras genom anslag på statens budget.

7 § Villkoren ska utformas med beaktande av bestämmelserna om statsstöd i artikel 107 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt (EUF-fördraget).

Garantiavgift

8 § Utan hinder av 6 § ska garantitagaren, om kreditgarantin lämnas under en fredstida krissituation, betala en avgift för kreditgarantin som bestäms av garantimyndigheten. Avgiften ska vara marknadsmässig och beslutas med hänsyn till bestämmelserna om statligt stöd i artikel 107 i EUF-fördraget.

Administrativ avgift

9 § Utöver vad som följer av 8 § ska en administrativ avgift alltid tas ut av garantitagaren. Avgiften ska täcka garantimyndighetens administrationskostnader för kreditgarantin.

Den administrativa avgiften disponeras av garantimyndigheten.

Garantireserv

10 § Garantimyndigheten ska ha en garantireserv för att täcka de förväntade förluster som kan uppstå med anledning av utfärdade garantier. Garantireserven får endast belastas med konstaterade förluster

avseende infriade garantier som hör till reserven. Konstaterade förluster inkluderar kostnader för indrivning och ianspråktagande av säkerheter.

Till garantireserven ska det kopplas en kredit i Riksgäldskontoret som ska användas för att täcka de förluster som utfärdade garantier kan ge upphov till.

Regeringen beslutar för reserven om krediten och dess storlek.

11 § Till garantireserven ska följande medel föras:

1. den del av garantiavgifter som motsvarar statens förväntade förlust,
2. anslagsmedel som regeringen tilldelat myndigheten för att täcka statens förväntade förlust avseende en garanti,
3. återvinningar avseende garantier, och
4. medel hänförliga till inlösen eller avyttring av säkerheter.

Garantireserven förvaltas av garantimyndigheten och placeras på ett räntebärande konto hos Riksgäldskontoret. Placeringen ska ske på ett avistakonto eller med en löptid som motsvarar de garantier som hör till reserven.

Uppgiftsskyldighet

12 § En garantitagare ska lämna de uppgifter till garantimyndigheten som myndigheten behöver för att utfärda en kreditgaranti enligt 3 §.

Regressrätt

13 § Garantimyndigheten ska säkerställa att garantitagarens rätt mot garantigäldenären överläts till staten för den händelse att kreditgarantin infrias och ersättning betalas ut.

Bemyndigande

14 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om förutsättningarna och villkoren för kreditgarantier enligt denna lag.

Överklaganden

15 § Beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

1.3 Förslag till lag om ändring i kupongskattelagen (1970:624)

Härigenom föreskrivs att 19 § kupongskattelagen (1970:624) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §¹

Kupongskatt betalas genom insättning på särskilt konto. Inbetalning anses ha skett den dag inbetalningskort eller gireringshandlingar kommit in till Posten Aktiebolag eller, om staten har ingått avtal om förmedling av skatteinbetalningen med en bank, till banken.

Om kupongskatt inte betalas inom den tid som anges i 8 eller 15 § eller i den ordning som anges i första stycket, *skall* dröjsmålsavgift tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift.

Skatteverket får medge befrielse helt eller delvis från skyldigheten att betala dröjsmålsavgift, om det finns särskilda skäl.

Kupongskatt betalas genom insättning på särskilt konto. *Kupongskatt som per inbetalning högst uppgår till ett belopp motsvarande 0,25 prisbasbelopp får dock betalas till Skatteverket med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken (lagliga betalningsmedel). En sådan betalning får innehålla högst 50 mynt.* Inbetalning anses ha skett den dag inbetalningskort eller gireringshandlingar kommit in till Posten Aktiebolag eller, om staten har ingått avtal om förmedling av skatteinbetalningen med en bank, till banken *eller den dag då betalning med lagliga betalningsmedel har mottagits av Skatteverket.*

Om kupongskatt inte betalas inom den tid som anges i 8 eller 15 § eller i den ordning som anges i första stycket, *ska* dröjsmålsavgift tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

¹ Senaste lydelse 2003:647.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:676) om skatt på ränta på skogskontomedel m.m.

Häri genom föreskrivs att 8 § lagen (1990:676) om skatt på ränta på skogskontomedel m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §¹

Kreditinstitutet *skall* betala skatten till Skatteverket inom den tid som anges i 6 §. Betalning *skall* göras genom insättning på särskilt konto. Inbetalning anses ha skett den dag inbetalningskort eller gireringshandlingar kommit in till Posten Aktiebolag eller, om staten har ingått avtal om förmedling av skatteinbetalningen med en bank, till banken.

Kreditinstitutet *ska* betala skatten till Skatteverket inom den tid som anges i 6 §. Betalning *ska* göras genom insättning på särskilt konto. *Skatt som per inbetalning högst uppgår till ett belopp motsvarande 0,25 prisbasbelopp får dock betalas till Skatteverket med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken (lagliga betalningsmedel). En sådan betalning får innehålla högst 50 mynt.* Inbetalning anses ha skett den dag inbetalningskort eller gireringshandlingar kommit in till Posten Aktiebolag eller, om staten har ingått avtal om förmedling av skatteinbetalningen med en bank, till banken *eller den dag då betalning med lagliga betalningsmedel har mottagits av Skatteverket.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

¹ Senaste lydelse 2004:433.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti

Härigenom föreskrivs att det i lagen om insättningsgaranti (1995:1571) ska införas en ny paragraf, 11 e §, av följande lydelse.

11 e §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i fråga om ett sådant konto som avses i 11 d § meddela föreskrifter om

1. villkor för tilläggstjänster som kan kopplas till ett konto,

2. vilka uppgifter en ansökan om konto ska innehålla samt hur ett institut ska ta emot och handlägga en sådan ansökan,

3. vilken information och redovisning som ett institut ska lämna eller hålla tillgänglig vid tillhandahållande av konto,

4. villkor för uppsägning av konto, och

5. vilka uppgifter om konton som ett institut ska lämna till tillsynsmyndigheten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 1 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

1 §¹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilken information ett kreditinstitut ska lämna till sina kunder eller till dem som institutet erbjuder sina tjänster,

2. hur uppgifter enligt 1 kap. 11 § ska lämnas,

3. de krav som ska gälla för deltagande i ledningen av ett kreditinstitut enligt 3 kap. 2 § första stycket 4 och 5 och 14 kap. 2 § andra stycket 1,

4. vilka poster som får räknas in i startkapitalet enligt 3 kap. 5–7 §§,

5. vilka åtgärder ett kreditinstitut ska vidta för att uppfylla de krav på soliditet och likviditet, riskhantering, genomlysning, system för hantering av uppgifter om insättare och deras insättningar, amortering, sundhet, att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden samt riktlinjer och instruktioner som avses i 6 kap. 1–5 §§,

6. erkännande av utländska krav enligt 6 kap. 3 d §,

7. innehållet i en återhämtningsplan enligt 6 a kap. 1 § och en koncernåterhämtningsplan enligt 6 a kap. 2 §, när planerna ska upprättas och hur ofta de ska uppdateras,

8. innehållet i en ansökan om godkännande av avtal gällande koncerninternt finansiellt stöd enligt 6 b kap. 3 § första stycket,

9. vad det beslut som styrelsen i det stödgivande företaget fattar enligt 6 b kap. 8 § ska innehålla,

10. innehållet i en anmälan om givande av koncerninternt finansiellt stöd enligt 6 b kap. 11 §,

11. offentliggörandet av information enligt 6 b kap. 16 §,

12. vilka åtgärder ett kreditinstitut ska vidta för att uppfylla de krav på kreditprövning, dokumentation och beslutsunderlag som avses i 8 kap. 1–4 §§ i fråga om

¹ Senaste lydelse 2018:1791.

– krediter till andra än konsumenter, och

– sådana krediter till konsumenter som är bostadskrediter,

13. tillhandahållande av tjänster till en jävskrets som avses i 8 kap. 5 och 6 §§,

14. kreditinstituts mångfaldspolicy vid tillsättandet av styrelse samt resurser för introduktion och utbildning av styrelseledamöter,

15. vilka begränsningar som gäller när ett bankaktiebolag eller ett kreditmarknadsbolag tar emot egna aktier eller aktier i sitt moderbolag som pant enligt 10 kap. 12 §,

16. vilka upplysningar ett kreditinstitut och sådana utländska kreditinstitut som inrättat filial i Sverige ska lämna till Finansinspektionen för dess tillsynsverksamhet,

17. vilka kreditinstitut som ska upprätta register som avses i 13 kap. 8 a §, vad registren ska innehålla och inom vilken tid kreditinstitutet ska ge in registren för olika typer av avtal, *och*

18. sådana avgifter för tillsyn, ansökningar, anmälningar och underrättelser som avses i 13 kap. 16 §.

17. vilka kreditinstitut som ska upprätta register som avses i 13 kap. 8 a §, vad registren ska innehålla och inom vilken tid kreditinstitutet ska ge in registren för olika typer av avtal,

18. sådana avgifter för tillsyn, ansökningar, anmälningar och underrättelser som avses i 13 kap. 16 §, *och*

19. vilka betalsystem som ska vara generella betalsystem.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:629) om trängselskatt

Härigenom föreskrivs att 16 § lagen (2004:629) om trängselskatt ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

Inbetalning av skatt och avgift *skall* göras genom insättning på ett särskilt konto för skatte- och avgiftsbetalningar enligt denna lag.

Skatten och avgiften anses ha betalats den dag då betalningen har bokförts på det särskilda kontot.

Inbetalning av skatt och avgift *ska* göras genom insättning på ett särskilt konto för skatte- och avgiftsbetalningar enligt denna lag. *Skatt och avgift som per inbetalning högst uppgår till ett belopp motsvarande 0,25 prisbasbelopp får dock betalas till Transportstyrelsen med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken (lagliga betalningsmedel). En sådan betalning får innehålla högst 50 mynt.*

Skatten och avgiften anses ha betalats den dag då betalningen har bokförts på det särskilda kontot *eller den dag då betalning med lagliga betalningsmedel har mottagits av Transportstyrelsen.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

1.8 Förslag till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 1 § vägtrafikskattelagen (2006:227) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §

Vägtrafikskatten *skall* betalas genom att sättas in på ett särskilt konto för skatteinbetalningar enligt denna lag. Betalningen anses ha skett den dag då den har bokförts på kontot.

Vägtrafikskatten *ska* betalas genom att sättas in på ett särskilt konto för skatteinbetalningar enligt denna lag. *Vägtrafikskatt som per inbetalning högst uppgår till ett belopp motsvarande 0,25 prisbasbelopp får dock betalas till Transportstyrelsen med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken (lagliga betalningsmedel). En sådan betalning får innehålla högst 50 mynt. Betalningen anses ha skett den dag då den har bokförts på kontot eller den dag då betalning med lagliga betalningsmedel har mottagits av Transportstyrelsen.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:366) om handel med läkemedel

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 6 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

6 §¹

Den som har tillstånd enligt 1 § att bedriva detaljhandel med läkemedel till konsument ska

1. ha lokalen bemannad med en eller flera farmaceuter under öppethållandet,

2. bedriva verksamheten i lokaler som är lämpliga för sitt ändamål och säkerställa att de delar av lokalerna där information och rådgivning om läkemedel, utbyte av läkemedel, läkemedelsanvändning och egenvård lämnas är utformade så att konsumentens integritet skyddas,

3. tillhandahålla samtliga förordnade läkemedel, och samtliga förordnade varor som omfattas av lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m. så snart det kan ske,

4. ha en läkemedelsansvarig för apoteket som ska ha det inflytande över verksamheten som krävs för att han eller hon ska kunna fullgöra sina uppgifter,

5. vid expediering av en förskrivning lämna de uppgifter som anges i 3 kap. 8 § lagen (2018:1212) om nationell läkemedelslista till E-hälsomyndigheten,

6. ha ett elektroniskt system som gör det möjligt att få direktåtkomst till uppgifter hos E-hälsomyndigheten,

7. till E-hälsomyndigheten lämna de uppgifter som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna föra statistik över detaljhandeln,

8. utöva särskild kontroll (egenkontroll) över detaljhandeln och hanteringen i övrigt och se till att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram,

9. på begäran utfärda intyg enligt 3 a § lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,

¹ Senaste lydelse 2021:1126.

10. på begäran erbjuda konsumenter delbetalning av läkemedel och varor som omfattas av lagen om läkemedelsförmåner m.m.,

11. tillhandahålla individuell och producentoberoende information och rådgivning om läkemedel, utbyte av läkemedel, läkemedelsanvändning och egenvård till konsumenter samt se till att informationen och rådgivningen endast lämnas av personal med tillräcklig kompetens för uppgiften,

12. ha ett för Läkemedelsverket registrerat varumärke för öppenvårdsapotek väl synligt på apoteket,

13. i de fall tillståndshavaren inte direkt kan tillhandahålla ett läkemedel eller en vara som avses i 3, informera konsumenten om på vilket eller vilka öppenvårdsapotek läkemedlet eller varan finns för försäljning,

14. uppfylla de krav avseende säkerhetsdetaljer som följer av kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/161, och

15. vid expediering av en förskrivning av läkemedel för behandling av djur lämna uppgifter till E-hälsomyndigheten.

14. uppfylla de krav avseende säkerhetsdetaljer som följer av kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/161,

15. vid expediering av en förskrivning av läkemedel för behandling av djur lämna uppgifter till E-hälsomyndigheten, och

16. vid fysiska försäljningsställena ta emot betalning med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken (lagliga betalningsmedel) för läkemedel och varor som omfattas av lagen om läkemedelsförmåner m.m.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:751) om betaltjänster dels att 4 a kap. 9 och 10 §§ ska ha följande lydelse
dels att det ska införas en ny paragraf, 7 kap. 6 § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 a kap.

9 §¹

Ett kreditinstitut eller en filial till ett utländskt kreditinstitut får säga upp ett avtal om betalkonto med grundläggande funktioner bara om

1. konsumenten avsiktligt har använt betalkontot för olagliga ändamål,
2. det inte har förekommit några transaktioner på betalkontot under de senaste 24 månaderna,
3. konsumenten har lämnat felaktiga uppgifter när betalkontot öppnades, och korrekta uppgifter skulle ha lett till att han eller hon inte hade fått öppna ett sådant konto, eller
4. det finns särskilda skäl.

Innan ett beslut om uppsägning av ett avtal om betalkonto med grundläggande funktioner fattas, ska kreditinstitutet eller filialen, om misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism föreligger, pröva om risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism i förhållande till konsumenten i stället kan hanteras genom att

1. övervakningen av kontoanvändningen anpassas, eller
2. tjänster eller funktioner kopplade till betalkontot begränsas.

Ett beslut enligt 1 eller 2 samt motiveringen till det beslutet ska

¹ Senaste lydelse 2022:1704.

Om institutet eller filialen säger upp avtalet, ska institutet eller filialen underrätta konsumenten om detta och om vart han eller hon kan vända sig för att framföra klagomål eller få uppsägningen rättsligt prövad. Underrättelsen ska vara skriftlig och utan kostnad för konsumenten. Om det är möjligt, ska skälen för uppsägningen framgå av underrättelsen.

Om institutet eller filialen säger upp avtalet med stöd av första stycket 2 eller 4, ska institutet eller filialen underrätta konsumenten minst två månader innan uppsägningen träder i kraft. En uppsägning med stöd av första stycket 1 eller 3 får omedelbar verkan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

skriftligen dokumenteras av kreditinstitutet eller filialen.

Om institutet eller filialen säger upp avtalet *eller begränsar tjänster eller funktioner kopplade till ett betalkonto enligt andra stycket 2*, ska institutet eller filialen underrätta konsumenten om detta och om vart han eller hon kan vända sig för att framföra klagomål eller få uppsägningen *eller begränsningen* rättsligt prövad. Underrättelsen ska vara skriftlig och utan kostnad för konsumenten. Om det är möjligt, ska skälen för uppsägningen framgå av underrättelsen.

Om institutet eller filialen säger upp avtalet med stöd av första stycket 2 eller 4, ska institutet eller filialen underrätta konsumenten minst två månader innan uppsägningen träder i kraft. En uppsägning med stöd av första stycket 1 eller 3 eller *en begränsning med stöd av andra stycket 2* får omedelbar verkan.

10 §²

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka uppgifter en ansökan om betalkonto ska innehålla samt på vilket sätt en betaltjänstleverantör ska ta emot och handlägga en sådan ansökan enligt 3 §,

² Senaste lydelse 2017:342.

1. den information och redovisning som en betaltjänstleverantör ska lämna eller hålla tillgänglig enligt 5 §,

2. rutiner för byte av betalkonto enligt 6 §, och

3. vilka uppgifter om betalkonton med grundläggande funktioner som en betaltjänstleverantör ska lämna till Finansinspektionen.

2. den information och redovisning som en betaltjänstleverantör ska lämna eller hålla tillgänglig enligt 5 §,

3. rutiner för byte av betalkonto enligt 6 §, och

4. vilka uppgifter om betalkonton med grundläggande funktioner som en betaltjänstleverantör ska lämna till Finansinspektionen.

7 kap.

6 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i fråga om tillgång till betalkontotjänster enligt 5 § första stycket meddela föreskrifter om

1. vad som utgör betalkontotjänster,

2. hur ett kreditinstitut ska ta emot och hantera en begäran om tillgång till dess betalkontotjänster, och

3. vilka uppgifter en begäran om tillgång till betalkontotjänster ska innehålla.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

1.11 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs att 39 kap. 10 § och 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

39 kap.

10 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om

- | | |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. krav på kassaregister, 2. teknisk kontroll av kassaregister, 3. användning av kassaregister, <p>och</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. undantag från skyldigheter som gäller kassaregister. | <ol style="list-style-type: none"> 3. användning av kassaregister, 4. undantag från skyldigheter som gäller kassaregister, och 5. undantag från skyldigheter som gäller kassaregister i en fredstida krissituation eller då höjd beredskap råder. |
|--|--|

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om certifiering av kassaregister.

62 kap.

2 §

Skatter och avgifter ska betalas in till Skatteverkets särskilda konto för skattebetalningar.

Skatter och avgifter ska betalas in till Skatteverkets särskilda konto för skattebetalningar. *Skatter och avgifter som per inbetalning högst uppgår till ett belopp motsvarande 0,25 prisbasbelopp får dock betalas till Skatteverket med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken (lagliga betalningsmedel). En sådan betalning får innehålla högst 50 mynt.*

Skatten eller avgiften är betald den dag betalningen har bokförts på det särskilda kontot.

Skatten eller avgiften är betald den dag betalningen har bokförts på det särskilda kontot *eller den dag då betalning med lagliga betalningsmedel har mottagits av Skatteverket.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Skatt enligt denna lag ska betalas in till beskattningsmyndigheten genom insättning på ett särskilt konto. Skatt som ska redovisas enligt denna lag ska vara betald senast två veckor efter det att beslut om skatten meddelades. Skatten anses betald den dag då betalningen har bokförts på det särskilda kontot.

Föreslagen lydelse

7 §

Skatt enligt denna lag ska betalas in till beskattningsmyndigheten genom insättning på ett särskilt konto. *Skatt som per inbetalning högst uppgår till ett belopp motsvarande 0,25 prisbasbelopp får dock betalas till Skatteverket med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken (lagliga betalningsmedel). En sådan betalning får innehålla högst 50 mynt.* Skatt som ska redovisas enligt denna lag ska vara betald senast två veckor efter det att beslut om skatten meddelades. Skatten anses betald den dag då betalningen har bokförts på det särskilda kontot *eller den dag då betalning med lagliga betalningsmedel har mottagits av beskattningsmyndigheten.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

1.13 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 4 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska ha följande lydelse.

2 kap.

4 §¹

Som omständigheter som kan tyda på att risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är låg kan verksamhetsutövaren beakta bland annat att *kunden*

1. är en stat, en region, en kommun eller motsvarande eller en juridisk person över vilken en stat, en region, en kommun eller motsvarande, var för sig eller tillsammans, har ett direkt eller indirekt rättsligt bestämmande inflytande,

2. har hemvist inom EES,

3. har hemvist i en stat som har bestämmelser om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism som motsvarar dem i denna lag och som tillämpar dessa bestämmelser på ett effektivt sätt,

4. har hemvist i en stat som har en låg nivå av korruption och annan relevant brottslighet, och

5. är ett företag vars överlåtbara värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad

Som omständigheter som kan tyda på att risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är låg kan verksamhetsutövaren beakta bland annat

1. *kunden*

a) är en stat, en region, en kommun eller motsvarande eller en juridisk person över vilken en stat, en region, en kommun eller motsvarande, var för sig eller tillsammans, har ett direkt eller indirekt rättsligt bestämmande inflytande,

b) har hemvist inom EES,

c) har hemvist i en stat som har bestämmelser om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism som motsvarar dem i denna lag och som tillämpar dessa bestämmelser på ett effektivt sätt,

d) har hemvist i en stat som har en låg nivå av korruption och annan relevant brottslighet, och

e) är ett företag vars överlåtbara värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad

¹ Senaste lydelse 2019:980.

inom EES eller på en motsvarande marknad utanför EES.

inom EES eller på en motsvarande marknad utanför EES, *eller att*

2. produkten, tjänsten, transaktionen eller distributionskanalen

a) är en livförsäkring med låg premie,

b) är en pensionsförsäkring, om förtida återköp inte är möjligt och försäkringen inte får användas som säkerhet,

c) är en pensionsordning, pensionskassa eller liknande system som innebär pensionsförmåner för anställda, där inbetalning sker i form av löneavdrag och systemet inte tillåter överlåtelse av rättigheter,

d) är väl definierad och begränsad för att öka finansiell inkludering av vissa typer av kunder, och

e) har inneboende egenskaper som innebär att riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism styrs av andra faktorer, som ekonomiska begränsningar eller insyn i ägandet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

1.14 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank

dels att 4 kap. 12 § ska upphöra att gälla,
dels att rubriken före 4 kap. 12 § ska utgå.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:170) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2017:170) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning ska införas en ny paragraf, 9 a §, av följande lydelse.

9 a §

Betalning till enskild ska göras till bankkonto. Om den enskilde saknar bankkonto eller om myndigheten saknar uppgift om bankkonto ska betalning göras genom laddningsbara förbetalda korttjänster som myndigheten avropat enligt sådant ramavtal som avses i 10 § eller annan för behovet likvärdig tjänst. Först om betalning inte kan göras på något av dessa sätt eller om utbetalningen avser ett lägre belopp som inte betalas ut löpande får betalning göras genom utbetalningsavi eller annat betalningssätt.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 10 december 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över statens roll på betalningsmarknaden och ta ställning till hur rollen bör se ut i framtiden. Det ska göras mot bakgrund av en genomgripande och bred analys av bl.a. förändringar på finans- och betalningsmarknaderna, nya betalningssätt och den framtida betalningsmarknaden.

I uppdraget ingår bl.a. att

- kartlägga hur betalningsmarknaden ser ut och hur den regleras samt bedöma hur den framtida betalningsmarknaden kommer att se ut med utgångspunkt i utvecklingen i Sverige och i andra länder,
- kartlägga rollfördelningen mellan staten och näringslivet på betalningsmarknaden och ta ställning till statens framtida roll på denna marknad,
- ta ställning till innebörden och behovet av att vissa betalningsmedel har ställning som lagliga betalningsmedel,
- ta ställning till behovet av att Riksbanken ger ut digitala centralbankspengar, s.k. e-kronor, och
- ta ställning till om författningsförslag eller andra åtgärder är nödvändiga och i förekommande fall föreslå sådana.

Uppdraget har sin grund i riksdagens tillkännagivande om statens roll på betalningsmarknaden (bet. 2018/19:FiU44, rskr. 2018/19:293).

En fullständig uppdragsbeskrivning finns i regeringens direktiv, se bilaga 1 och bilaga 2 till betänkandet.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningens arbete har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med förordnade sakkunniga. Sedan juni 2021 har utredningen hållit sammanlagt elva sammanträden med de sakkunniga. Utöver dessa möten har täta kontakter skett mellan den särskilde utredaren, sekretariatet samt utredningens sakkunniga.

Till utredningen har det också knutits en referensgrupp med företrädare för samtliga politiska partier i riksdagen. Utredningen har sedan december 2021 hållit sex sammanträden med den parlamentariska referensgruppen.

Enligt direktiven ska utredningen inhämta upplysningar från myndigheter, företag och organisationer som kan vara berörda av de olika sakfrågorna. Utredningen ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, Riksbanken, Riksgäldskontoret och andra myndigheter samt beakta relevant arbete på EU-nivå, forskning och internationella erfarenheter i de olika frågeställningarna.

Under arbetet har utredningen haft flera möten med företrädare för myndigheter, företag, akademi, branschorganisationer och civilsamhällesorganisationer. Därtill har utredaren medverkat vid ett antal konferenser och seminarier. Det har varit ett sätt för utredaren att dels informera om utredningens uppdrag, dels få flera perspektiv på och ökad förståelse för de frågeställningar som utredningen haft att ta ställning till. Utredningen har också kartlagt relevanta regleringar och förhållanden i andra länder. I detta syfte har utredningen haft möte med ministerier, centralbanker, tillsynsmyndigheter och branschföreträdare i Danmark, Finland, Frankrike, Norge och Storbritannien. Lagstiftning och i förekommande fall förarbeten samt övrig information har inhämtats från officiella webbplatser. Utredningen har också haft möten med företrädare för Europeiska kommissionen, Europeiska centralbanken (ECB), Europeiska bankmyndigheten (Eba), och Internationella valutafonden (IMF). De internationella forsknings- och innovationskontoren har bistått utredningen med visst underlag.¹

Som framgår av utredningens direktiv är uppdraget sakfrågemässigt brett och anger, med något undantag, inte specifik lagstiftning som

¹ Betänkandet refererar till vissa företagsnamn och -produkter. Referenserna görs enbart i exemplifierande syfte och ska inte tolkas utslutande.

ska ses över eller förändras. Det har därför i mångt och mycket varit upp till utredaren att identifiera problem och lämna förslag till lösningar. Vissa aspekter på statens roll på betalningsmarknaden än de som uttryckligen nämns i direktiven har visat sig ha stor betydelse för betalningsmarknadens funktionssätt. Två aspekter som utredningen valt att uppmärksamma är behovet av en statlig e-legitimation och betydelsen av digital driftssäkerhet.

Vissa delar av det regleringsbehov som utredningen identifierat har tagits om hand av Regeringskansliet och myndigheter under utredningens gång och författningsarbete har påbörjats. I dessa delar har utredningen därför valt att inte lämna förslag. Utredningen har i ställningstagandet till hur statens roll på betalningsmarknaden bör utformas, beaktat de krav som följer av Sveriges medlemskap i EU och att Sverige inte har euron som valuta.

Slutligen bör det understrykas att betalningsmarknaden utvecklas i snabb takt. Till viss del gäller det även regleringen av densamma. På EU-nivå pågår ett översyns- och lagstiftningsarbete – med potentiellt stor betydelse för utvecklingen av betalningsmarknaderna i EU-länderna – som utredningen emellertid inte kunnat beakta i önskvärd utsträckning. Även regleringen av s.k. kryptotillgångar är under utveckling i många länder men även inom internationella organ, och utredningen har i så stor utsträckning som möjligt försökt beakta denna utveckling.

Utredningen har beaktat rapporter från olika aktörer, rättspraxis och annat material som publicerats fram till den 12 mars 2023.

2.3 Dispositionen av betänkandet

Betänkandet innehåller 21 numrerade kapitel. Kapitel 1 redovisar utredningens författningsförslag. Kapitel 3 redogör för utredningens övergripande utgångspunkter. Kapitel 4 ger en översiktlig bild av utvecklingen på betalningsmarknaden i Sverige. Kapitel 5 innehåller en redogörelse för inkluderingen på den digitala betalningsmarknaden och tillgången till grundläggande betaltjänster. Kapitel 6 behandlar rätten till konto, i synnerhet fysiska personers tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner. Kapitel 7 redogör för konsumentens ställning på den digitala betalningsmarknaden. I kapitel 8 behandlas frågor om tillit och integritet på den digitala betalningsmarknaden.

Kapitel 9 behandlar frågor om konkurrens och innovation i ekosystemet för betalningar. Därefter följer i kapitel 10 en redogörelse för betalningsinfrastrukturen i Sverige. Kapitel 11 behandlar civil beredskap i betalningsekosystemet. Kapitel 12 berör cybersäkerhetsaspekter på betalningar. Kapitel 13 redogör för innebörden i begreppet lagliga betalningsmedel och hur det bör tillämpas i framtiden. Kapitel 14 behandlar olika aspekter på s.k. kryptotillgångar. I kapitel 15 beskrivs s.k. digitala centralbanksvalutor. Kapitel 16 behandlar frågan om behovet av en digital centralbanksvaluta i Sverige. Kapitel 17 redogör för statens betalningar. Kapitel 18 behandlar frågan om en översyn av avrundningsbestämmelserna. Kapitel 3, 5–14 och 16–18 innehåller utredningens överväganden och förslag på respektive område. I betänkandets tre sista kapitel behandlas konsekvenserna av utredningens förslag (kapitel 19), ikraftträdande och övergångsbestämmelser (kapitel 20) samt författningskommentarer (kapitel 21).²

I bilaga 3 till betänkandet finns utredningens kartläggning av regleringen av betalningsekosystemet i Sverige. I bilaga 4 finns en undersökning om betalningsvanor och synen på utvecklingen på betalningsmarknaden genomförd av Origo Group Sverige AB på uppdrag av utredningen. Bilaga 5 innehåller en forskningsrapport om juridiska aspekter av digitala valutor författad på uppdrag av utredningen av universitetslektorn Emil Elgebrant vid Stockholms universitet. Bilaga 6 innehåller en rapport om skydd för betaldata på den svenska betalningsmarknaden författad på uppdrag av utredningen av advokaterna Niklas Follin och Andreas Löfholm vid Setterwalls Advokatbyrå AB. Slutligen finns i bilaga 7 en undersökning om tillgången till betalkonto på utredningens uppdrag genomförd av Origo Group Sverige AB på uppdrag av utredningen.

² Belopp i utländsk valuta har omräknats till svenska kronor med genomsnittliga växelkurser för januari 2023 enligt Riksbankens valutakursstatistik (www.riksbank.se).

3 Statens roll på betalningsmarknaden

3.1 Inledning

Alla betalar. Att betala är den i särklass vanligaste juridiska handling som en person utför. År 2021 gjordes uppskattningsvis 6,8 miljarder betalningstransaktioner i Sverige.¹ Det innebär att varje kvinna och man i Sverige över 14 år gjorde cirka två betalningar per dag, vilket innebär att vi betalar nästan lika ofta som vi äter. För de allra flesta är en betalning ett ”nödvändigt ont” för att erhålla en vara eller tjänst eller, för den delen, betala in skatt. Men framför allt har betalningar mycket stor betydelse för hur hela vårt samhälle fungerar. Betalningar ska vara effektiva, säkra och tillgängliga och staten har ett intresse av att säkerställa detta, inte minst genom lagstiftning. Förutsättningarna för statens roll på betalningsmarknaden har dock förändrats.

Men även hur vi betalar förändras, och har så gjort genom historien. De allra flesta betalningar görs i dag digitalt. Det skapar nya möjligheter men ställer också nya och andra krav på såväl staten som marknadsaktörer. Även konsumenterna behöver vara aktivare och mer medvetna än tidigare. Digitaliseringen av samhället har haft – och kommer att fortsätta ha – stor betydelse för utvecklingen på betalningsmarknaden. Det har bara på tio år blivit betydligt enklare att betala och betalningar görs oberoende av tid och plats. Nya sätt att konsumera, inte minst i form av e-handel, bidrar också till att betalningssätt förändras eller till att nya uppstår. Längre utgick lagstiftningen från att betalningar görs med sedlar och mynt och på fysiska bankkontor – i Sverige. Nuvarande lagstiftning är i flera avseenden anpassad till *dagens* betalningsmarknad, som inte bara är starkt digitaliserad men också mer gränsöverskridande. Men på samma sätt som tidigare riskerar

¹ Uppskattningen är utredningens egen och baseras på data för år 2020 som utredningen erhållit från Riksbanken.

dagens lagstiftning i allt för stor utsträckning inriktas på särskilda – nu kända – betalningsinstrument, affärsmodeller och företagsformer. Framtidens betalningsmarknad kräver framtidssäker lagstiftning som tar höjd för att betalningar sannolikt kommer att göras på andra sätt om ytterligare tio år.

Det har förmodligen aldrig varit så enkelt att betala som i dag. Men inte för alla. Stora grupper står av olika skäl utanför den digitala betalningsmarknaden. Ungefär en miljon vuxna saknar tillgång till mobil- eller internetbank², vilket i praktiken ställer många utanför stora delar av den digitala betalningsmarknaden och gör dem beroende av andra, inte minst närstående. Eftersom alla måste kunna göra betalningar är detta utanförskap ett samhällsproblem.

När nästan 99 av 100 svenska kronor som cirkulerar i samhället är digitala skapas nya möjligheter, men det uppstår samtidigt nya risker och sårbarheter. Antalet bank- och värdetransportrån har visserligen minskat kraftigt under den senaste tioårsperioden.³ Men den digitala betalningsmarknaden är i stället sårbar för bedrägerier och för olika störningar.⁴ Digitala betalningar är i hög grad beroende av att elförsörjning och elektroniska kommunikationer fungerar. Alla ska kunna betala även i sådana situationer, såväl i normala tider som i kris, vid höjd beredskap och ytterst i krig. Digitala betalningar lämnar också spår i form av data över vilka vi är, vad vi har betalat för och till vem. Dessa spår kan göra nytta för den enskilde och underlätta brottsbekämpning, men de kan även användas utan att den enskilde är medveten om det eller har givit sitt godkännande, eller i olagliga och fientliga syften. Det bör framhållas att digitala system inte nödvändigtvis är mer sårbara än fysiska. Vid allvarliga kriser kan det vara minst lika svårt att upprätthålla fysisk infrastruktur (t.ex. kontanthantering) som digital. Digitala betalningar är mindre känsliga mot skador på byggnader, maskiner och transportmedel än vad fysiska betalningsmedel är. Det har inte minst blivit uppenbart i det krishärjade Ukraina (se vidare kapitel 11).

² Enligt Riksbankens undersökning *Svenska folkets betalningsvanor* uppgav 14 procent i ålderna 18–84 år att de inte har tillgång till betalningar eller överföringar via mobil- eller internetbank år 2022 (statistiken finns tillgänglig på www.riksbank.se). Det motsvarar cirka 1,1 miljoner personer enligt SCB:s befolkningsstatistik för år 2022 (statistiken finns tillgänglig på www.scb.se).

³ Enligt Brås statistik anmäldes 21 bankrån och 50 värdetransportrån år 2012. År 2021 anmäldes 4 bankrån och 1 värdetransportrån (statistiken finns tillgänglig på www.bra.se).

⁴ Se kapitel 7.

Betalningar har sedan lång tid tillbaka gjorts över landsgränser, som en produkt av internationellt handelsutbyte och finansiella flöden. Med digitaliseringen har betalningar i sann mening blivit globala och allt enklare, även om de kostar mer än inhemska betalningar och fortfarande tar längre tid.⁵ Regleringen av betalningar blir även den alltmer internationell eller i vart fall, som inom EU, regional. Icke desto mindre ligger lagstiftaren efter marknaden. Det gäller både i förhållande till den tekniska utvecklingen och i förhållande till att betalningar och betaltjänster i betydligt större utsträckning än tidigare sker över landsgränser. Globaliseringen av betalningar har också lett till att betalningar blivit effektiva finansiella vapen och ett sätt för stora ekonomier att stärka sina positioner i världsekonomin. Kontrollen över betalningsflöden kan användas för att åsamka enskilda, företag, men även hela länder, stor ekonomisk skada. I vissa fall är motivet för att använda detta vapen legitimt. I de ekonomiska och finansiella sanktioner som följt på Rysslands storskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 är stopp för ryska företag och privatpersoner att göra internationella betalningar en bärande del.

De sätt på vilka vi gör betalningar är i sig exempel på innovationer. Betalningar med mynt var långt mer effektiva än betalningar med olika former av värdefulla ting eller varor. Sedlar var i sin tur mer effektiva än mynt eftersom sedlar gjorde så att tunga mynt inte behövde fraktas när betalningstransaktioner skulle genomföras. Och under det senaste decenniet har digitala betaltjänster slagit igenom på bred front, särskilt mobila. Innovationer leder inte sällan till konflikter mellan nya aktörer som utmanar gängse sätt och aktörer, vilka i vissa fall varit gynnade av staten. Betalningar utgör därvidlag inget undantag. På senare tid har den tekniska utvecklingen – framför allt digitaliseringen – möjliggjort för nya aktörer att utmana banker när det gäller betalningar. Banker har under lång tid ”ägt” betalningar genom att de båda funktionerna insättning och betalningsförmedling varit sammanhängande. Detta gäller inte längre, även om banker alltjämt är den dominerande förmedlaren av betalningar men även utgivaren av de digitala betalningsmedel vi använder vid i stort sett varje betalning.

Finansiella tjänster har traditionellt kännetecknats av höga inträdes hinder, kostnader och ofta betydande ineffektivitet. Teknisk utveck-

⁵ Enligt en uppskattning kommer det globala värdet av gränsöverskridande betalningar att öka med två tredjedelar till år 2027 jämfört med år 2017. *What are cross-border payments?* www.bankofengland.co.uk (hämtad 2022-12-28).

ling, framför allt digital, har möjliggjort stor förändring, nya tjänster och lägre transaktionskostnader. Men vinsterna av digitaliseringen har inte förts över till konsumenterna.⁶ Nya aktörer kan bidra till effektivare betalningar som bättre svarar mot konsumenternas behov, men upplever i många fall fortfarande höga inträdesbarriärer. Barriärerna utgörs inte minst av etablerade aktörers ofta starka marknadsposition och ett regelverk som utformats utifrån deras roll i det finansiella systemet där fokus – av förklarliga skäl – legat på finansiell stabilitet, snarare än på konkurrens och innovation. En ytterligare aktuell konfliktyta finns mellan de som förespråkar ett mer decentraliserat finansiellt system baserat på privata digitala ”valutor” (t.ex. Bitcoin), och de som ser betydande risker för såväl den finansiella stabiliteten som konsumentskyddet om sådana system växer okontrollerat.

Konflikter av dessa slag har ingen given utgång. I vissa fall ”vinner” etablerade aktörer eller de som – i vissa fall på goda grunder – vill verka för mindre pluralism. I andra fall stimuleras nya innovationer och leder till att befintliga aktörer blir effektivare. Under alla omständigheter påverkar våra betalningsval fördelningen av resurser och ekonomisk makt i samhället. Och digitaliseringen har möjliggjort en stor maktförskjutning, och ger möjlighet till ytterligare sådan, från traditionella institutioner till enskilda användare.

Betalningar påverkar alltså större delar av samhället än vad många tänker på. I likhet med annan ekonomisk verksamhet byggs marknader och strukturer upp av alla de många beslut som hushåll och företag fattar varje dag. Till följd av att betalningar representerar så pass stora ekonomiska – men även politiska – värden finns det starka drivkrafter för alltifrån centralbanker till globala företag inom sociala medier att påverka hur vi betalar. Den tekniska utvecklingen som lett till billigare, snabbare och enklare betalningar bör på det stora hela bejakas. Men de oönskade konsekvenserna av denna utveckling, framför allt bristande tillgänglighet, ökad sårbarhet och koncentrationstendenser, ger staten en oomtvistligt viktig roll på betalningsmarknaden. Statens roll på betalningsmarknaden behöver stärkas på flera områden, även utanför finansmarknadsreglering.

I detta kapitel beskrivs vad en betalning egentligen är (avsnitt 3.2) och hur ett ekosystem byggs upp omkring betalningar (avsnitt 3.3). Statens roll för att säkerställa effektiva, säkra och tillgängliga betalningar och vilka medel staten har till sitt förfogande behandlas i av-

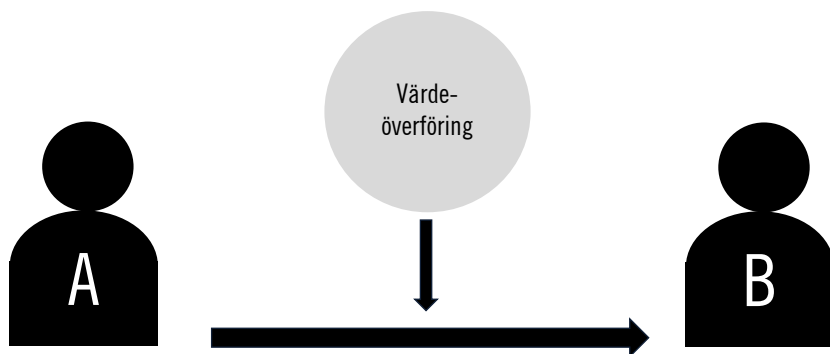
⁶ Philippon (2017).

snitt 3.4. Avsnitt 3.5 belyser hur ett föränderligt betalningsekosystem påverkar förutsättningarna för lagstiftning och tillsyn. Avsnitt 3.6, slutligen, redovisar utredningens överväganden.

3.2 Att betala är att föra över värde

En betalning är i grunden en överföring av ekonomiskt värde (eller köpkraft) från en fysisk eller juridisk person, betalaren, till en annan, betalningsmottagaren (se figur 3.1). Vanligen sker en betalning vid köp av en vara eller en tjänst men kan också vara utan direkt motprestation (t.ex. en gåva till ett barn). Genom att betala gör sig betalaren (gäldenären) skuldfri gentemot betalningsmottagaren (borgenären) även om det nödvändigtvis finns en uttrycklig skuldrelation mellan parterna.

Figur 3.1 Att betala är att överföra värde



Själva betalningsobjektet (t.ex. en sedel) är den form i vilken betalningen uttrycks – digital eller fysisk. Denna representation av värde benämns i regel betalningsmedel. Ett betalningsmedel kan egentligen bestå av vilket objekt som helst så länge parterna har kommit överens om detta. I vissa historiska kulturer gjordes betalningar med sällsynta snäckor eller andra värdefulla föremål.⁷ I takt med att mer komplexa samhällen med en utbredd handel växte fram började betalningar göras i någon form av pengar.

⁷ Se t.ex. Davies och Connors (2016).

Pengar är ett svårfångat begrepp men brukar anses fylla tre funktioner:

- Ett allmänt gångbart betalningsmedel,
- som bevarar sitt värde över tid, och
- uttrycks i en gemensam räkneenhet (penningenhet).⁸

I moderna monetära system⁹ finns två typer av pengar som allmänheten har tillgång till: statliga pengar, ofta benämnda centralbankspengar, i form av sedlar och mynt respektive privata s.k. bankpengar i form av kontopengar. Kontopengar är de banktillgodohavanden (insättningar) som allmänheten kan använda för att göra digitala betalningar. Sedlar och mynt har ingen kreditrisk utan är fullt ut garanterade av staten. I regel är sedlar och mynt s.k. lagliga betalningsmedel¹⁰ inom ett visst geografiskt område. Varken centralbankspengar eller bankpengar är nuförtiden kopplade till någon underliggande tillgång. Alltsedan de flesta länder övergav den s.k. guldmyntfoten, vilken innebar att sedlar och mynt alltid kunde växlas in mot guld, i början av 1930-talet garanteras sedlarnas och myntens värde av medborgarnas och omvärldens förtroende för staten och dess beskattningsförmåga.¹¹ Bankers pengaskapande följer i stället direkt av deras kreditgivning: när banker ger ut lån skapas samtidigt insättningar på låntagarens konto som sedan cirkulerar i ekonomin när låntagaren gör betalningar (se vidare kapitel 15). På det viset är bankpengar uppbackade av säkerheter i form av banklån. Men det finns viktiga länkar mellan centralbankspengar och bankpengar. Banker kan vid behov och mot säkerhet låna pengar i centralbanken. Därigenom kan bankpengar konverteras till (statliga) centralbankspengar ett-till-ett. På så vis bidrar centralbankspengar till att säkra värdet på bankpengar. Det är därför centralbanker ibland benämns ”bankernas bank”. Därtill är banker reglerade och står under tillsyn av staten, men är ändå behäftade med kreditrisk såtillvida att banker kan få solvensproblem eller till och med gå

⁸ För en utförligare beskrivning av begreppet pengar se t.ex. Ekenberg och Vestin (2018).

⁹ Ett monetärt system definieras här som en uppsättning regler, förfaranden och institutioner genom vilka staten ger ut pengar som används i ekonomin. Institutionerna utgörs vanligen av statens centrala finansförvaltning (skuldkontor), centralbank, myntverk och finansiella institut, främst banker.

¹⁰ Inneböörden i begreppet lagliga betalningsmedel beskrivs i kapitel 13.

¹¹ Ett penningssystem i vilket pengars värde grundas i förtroende för staten benämns ibland pappersmyntfot. Ett annat begrepp som ofta används för att beskriva centralbankspengar som inte är uppbackade av någon underliggande tillgång är fiatpengar (eng. *fiat money*).

omkull. Över tid har (digitala) bankpengar kommit att bli den klart vanligaste formen av betalningsmedel i Sverige liksom i flera andra ekonomiskt utvecklade länder (se vidare kapitel 4).

Digitala betalningar har särskilda egenskaper

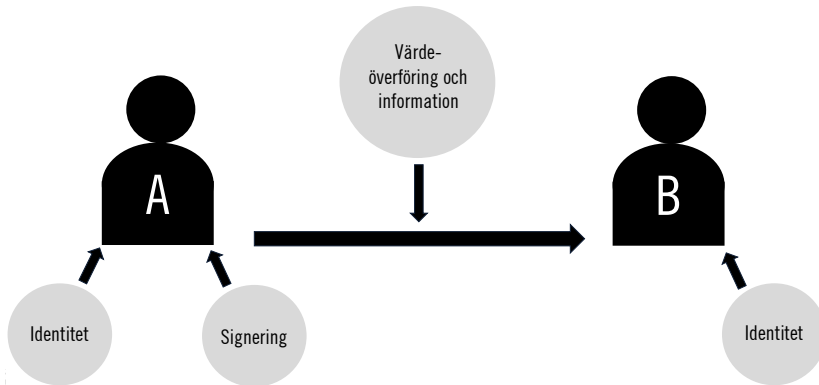
En betalning med sedlar och mynt utförs direkt mellan betalare och betalningsmottagare och blir slutlig (definitiv) i och med att betalningsmottagaren erhåller sedeln eller myntet. En kontant betalning kräver egentligen inte att betalningsmottagaren vet vem betalaren är för att betalningen ska vara giltig. Betalningsmottagaren behöver i stället säkerställa att betalningsmedlet (t.ex. en sedel) är giltigt, dvs. i bruk och inte förfalskat.

Digitaliseringen har inneburit att inte bara ekonomiskt värde flyttas mellan betalare och betalningsmottagare utan också information (t.ex. om vem som är betalaren och till vilket konto som betalningen ska ske). Med andra ord gäller att:

Digital betalning = ekonomiskt värde + information

En digital betalning i sin allra enklaste form illustreras i figur 3.2. Vid en digital betalning sker värdeöverföringen genom att ägaren av värdet – betalaren – först initierar en betalning. För att detta ska ske på ett säkert sätt krävs att betalaren är känd, äger rätten till värdet och vill att värdeöverföringen görs. Därför behöver betalaren identifiera sig och sedan signera eller godkänna (begreppet autentisera används ofta i juridiska sammanhang) betalningen, varefter värdet överförs till mottagaren. Eftersom digitala betalningar i normalfallet görs med bankpengar handlar de allra flesta betalningar om en överföring av värde mellan bankkonton, även om det kan ske genom någon annan betaltjänst än den banken tillhandahåller. Här bör det understrykas att identifiering och signering är olika moment i en digital betalning. Momenten kan göras på olika sätt och till och med av olika personer. Vid digitala betalningar i Sverige sker båda momenten väldigt ofta med BankID, men i princip kan en annan säker e-legitimation användas.

Figur 3.2 Grunderna i en digital betalning



För att en digital betalning ska kunna genomföras så enkelt, billigt och säkert som möjligt krävs en väl fungerande infrastruktur och effektiva aktörer såsom clearinghus, banker och kortnätverk såsom Visa och Mastercard. Utöver dessa aktörer kännetecknas dagens betalningsmarknad av att det finns ett stort antal företag som tillhandahåller olika betaltjänster och betalningssätt. Det faktum att allt fler aktörer är inblandade i betalningskedjan innebär dock inte att en betalning i grunden är något annat än för 500 år sedan: en överföring av värde mellan personer. Betalningsmedel, betaltjänster och betalningsinstrument är egentligen bara olika sätt att (om än effektivt) ”omsluta” värde och information. Centralbanker, banker, kortnätverk m.fl. är på motsvarande sätt mekanismer för att validera, koordinera och bokföra betalningar när tekniken och samhället utvecklats. För att förstå betalningars roll i samhället men också vilken roll staten bör spela för att betalningar ska vara effektiva, säkra och tillgängliga för alla i samhället är det alltså *betalningen som sådan* som bör vara i fokus. Därför är den – inte någon särskild form av den – även utredningens utgångspunkt.

3.3 Ett ekosystem för betalningar

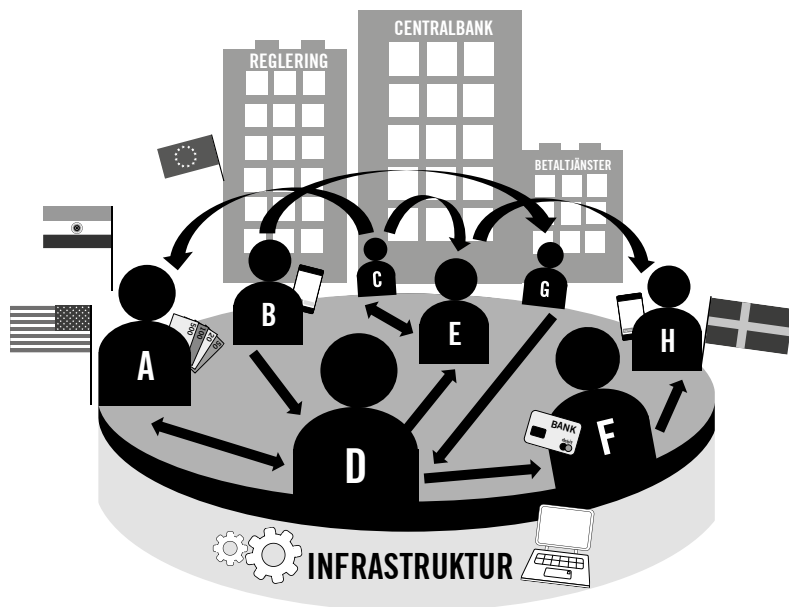
Traditionellt har begrepp som *betalningsväsendet* eller *betalningssystemet* använts för att beskriva de system, regelverk, processer och institutioner som behövs för att betalningar ska kunna genomföras. Betalningssystem används ofta synonymt med betalningsinfrastruk-

tur (se kapitel 10). Begreppet betalningsväsende, som används i äldre lagstiftning¹², är närbesläktat med betalningssystem.

Utredningen utgår, som nämns ovan, inte ifrån betalningar som särskilda objekt (t.ex. sedlar), instrument (t.ex. kontokort) eller institutioner (t.ex. banker). Utredningens utgångspunkt är i stället betalningarna som sådana, alltså överföring av värde och, vid digitala betalningar, även av information. Framväxten av nya sätt att betala, nya aktörer och de många kopplingarna mellan nya och etablerade aktörer och befintlig infrastruktur, gör det mer adekvat att använda begreppet *betalningsekosystem*.¹³

De grundläggande delarna i ett ekosystem är dels betalarna – inte minst konsumenter-, dels den (i stor utsträckning samhällskritiska) underliggande infrastruktur och andra system som krävs för att betalningar ska vara effektiva och säkra (se figur 3.3). Även om såväl betalningar och betaltjänster som betalningssystem och -infrastruktur i allt högre utsträckning är internationella, tar har utredningen sitt främsta fokus på betalningar i svenska kronor.

Figur 3.3 Ett ekosystem för betalningar har vuxit fram

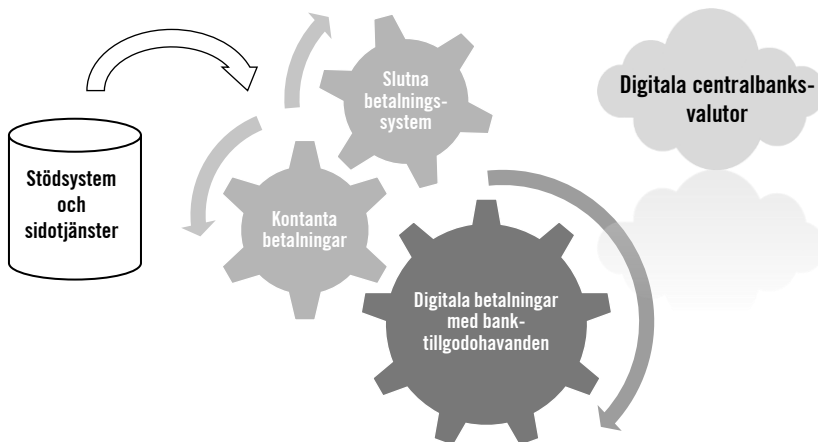


¹² Två exempel är lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden och att Riksbanken enligt den förutvarande riksbankslagen att säkerställa ett säkert och effektivt betalningsväsende (1 kap. 2 § tredje stycket lagen [1988:1385] om Sveriges riksbank).

¹³ Här avses ekosystemet för betalningar i svenska kronor.

Ekosystemet för betalningar kan delas in i tre delsystem: kontanta betalningar, digitala betalningar med banktillgodohavanden (bankpengar) respektive s.k. slutna betalningssystem (se figur 3.4). Delsystemen är dock inte helt skilda från varandra. Exempelvis kräver tillgång till kontanter i regel betalkonto. Därutöver finns det andra aktörer i ekosystemet i form av leverantörer av tekniska stödsystem och sidotjänster utan vilka digitala betalningar inte skulle kunna genomföras.

Figur 3.4 **Betalningsekosystemets olika delsystem**



3.3.1 Kontanta betalningar

Ekosystemet för betalningar omfattar även de sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken. Kontanter är fortfarande det enda allmänt gångbara betalningsmedel i Sverige som gör det möjligt att omedelbart och slutligt reglera en skuld utan mellanhänder och utan central eller distribuerad bokhållning eller kontoföring. Kontanter är vidare den enda formen av centralbankspengar som är tillgängliga för allmänheten. Den fysiska formen gör kontanter, slutligen, till det enda befintliga betalningsmedel som på egen hand klarar sig helt utan el och elektroniska kommunikationer och som kan lagras på fysiska platser.¹⁴

¹⁴ En kontant betalning kräver att kontanter finns hos hushåll och företag eller distribueras ut till dessa. Uttag av kontanter i uttagsautomater kräver både tillgång till el och elektroniska kommunikationer (internetuppkoppling). Även de slutna kassa- respektive kontanthanteringssystemen i butiker kräver el.

Kontanta betalningar möjliggörs genom en egen bakomliggande infrastruktur, den s.k. kontantkedjan.¹⁵ I kontantkedjan ingår, utöver kontanta betalningar samt insättning och uttag av kontanter, kontanthantering (företrädesvis distribution, uppräknig och lagring) som utförs av privata företag.¹⁶ Start- och slutpunkt för kontantkedjan är Riksbanken som ger ut och löser in kontanter. Riksbanken har enligt den riksbankslag som trädde i kraft den 1 januari 2023 (lag [2022:1568] om Sveriges Riksbank) ett tydligt mål och mer omfattande ansvar för kontantkedjan jämfört med den förutvarande lagen. Riksbanken ska bl.a. bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning i hela Sverige, samt vid behov samordna hanteringen av kontanter i Sverige.

3.3.2 Digitala betalningar med banktillgodohavanden

Den största delen i ekosystemet för betalningar utgörs av digitala betalningar med kontomedel – eller banktillgodohavanden – mellan privatpersoner, företag, ideella organisationer och offentlig sektor. Utvecklingen av nya sätt att betala har alltid gått hand i hand med den tekniska utvecklingen. Exempelvis uppstod elektroniska banktjänster i slutet av 1980-talet. Den tekniska utvecklingen under de senaste två decennierna har framför allt inneburit att betalningar har frikopplats från bankerna, såväl fysiskt som affärsmässigt. Mobila betalningar används numera av en stor andel av befolkningen och allt färre betalningar görs på fysiska bankkontor. I spåren av den tekniska utvecklingen men även avreglering har det uppstått en rik flora av företag inom en rad olika affärsområden. De flesta aktörer specialiserar sig på en del i betalningskedjan och tillhandahåller tjänster riktade till ett visst kundsegment. Framväxten av nya aktörer är delvis även sammankopplad med utvecklingen av e-handeln. Det bör dock påpekas att trots att det numera finns långt fler aktörer på betalningsmarknaden än för tioalet år sedan, bygger betalningsekosystemet alltjämt på betalningar med banktillgodohavanden och befintlig infrastruktur. I det avseendet har utvecklingen inte varit särskilt dynamisk. Nya aktörer har också etablerat nya affärsmodeller. Ett tydligt exempel är s.k. räntefri uppskjuten betalning (eng. *Buy*

¹⁵ Se bl.a. SOU 2018:42 och SOU 2019:46 för mer detaljerade beskrivningar av kontantkedjan.

¹⁶ Loomis AB och Bankomat AB är de två stora privata aktörerna inom kontanthantering.

now, pay later, BNPL) som kan göra gränsen mellan betalningar och otydlig för den enskilde konsumenten. Även geografiskt blir gränsen otydlig, där det inte alltid känns eller syns när en betalning passerar en landgräns. Detta ställer nya och högre krav på finansiellt medvetande hos konsumenterna.

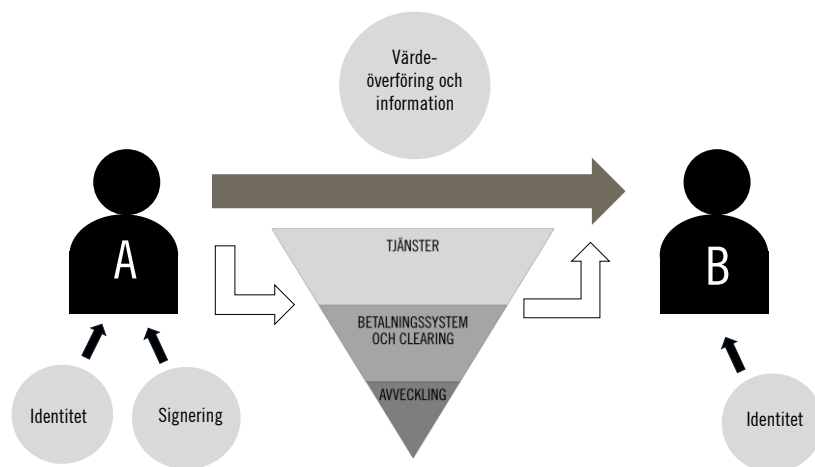
Drivkrafterna bakom framväxten av nya betaltjänster och betalningssätt är generella och är inte bara relevanta för ekonomiskt utvecklade länder som Sverige utan – och ofta i större utsträckning – medelinkomstländer. Indien och Kenya är exempel på länder som i stor skala använder innovativa digitala och mobila lösningar för att göra betalningar billigare, säkrare och mer tillgängliga. Ekonomiska, institutionella, geografiska och politiska villkor spelar alltjämt en stor roll för hur betalningar görs. I länder med ett väl utvecklat banksystem som är öppet för innovationer kommer banker sannolikt fortsätta att spela en stor roll i ekosystemet. Samtidigt syns stor innovationskraft i länder som inte haft ett traditionellt banksystem – eller ett system som långt ifrån alla har tillgång till – och där det inte funnits samma höga förtroende för staten (eller banker för den delen) som t.ex. Sverige. Där syns också hur digitala system inte behöver utgöra ett hot mot banker, utan tvärtom kan stärka dem. Kenyanska M-Pesa är ett av flera exempel på hur användning av nya digitala tjänster har medfört fler och nya användare av banktjänster.¹⁷

Det digitala betalningsekosystemet har olika lager

En digital betalning med banktillgodohavanden behöver i regel passera genom tre sammanlänkade lager som alla är nödvändiga förutsättningar för att företag, hushåll, ideella organisationer och myndigheter ska kunna göra betalningar. De tre lagren är tjänstelagret, betalningssystem- och clearinglagret och avvecklingslagret (se figur 3.5)

¹⁷ M-Pesa är en mobil betaltjänst – även för de som står utanför banksystemet – och tillika en stor, gränsöverskridande plattform för finansiella innovationer, se www.vodafone.com.

Figur 3.5 En digital betalning med banktillgodohavanden behöver passera genom tre lager



Tjänstelagret

Tjänstelagret är den del av betalningsekosystemet som hushåll och företag möter – både när de betalar och tar emot betalningar. Tjänstelagret motsvarar i huvudsak begreppet betaltjänster¹⁸ så som de definieras enligt lagen (2010:751) om betaltjänster.¹⁹ Betaltjänsterna i tjänstelagret konkurrerar sinsemellan men även med kontanta betalningar och med betalningar som sker via olika s.k. slutna betalningssystem (se nedan). De företag som är verksamma i tjänstelagret är framför allt banker som erbjuder tjänster såsom kontoöverföringar via internetbank, autogiro, debetkort och betalningar via mobilapplikationer (t.ex. betalningar med tjänsten Swish). Även andra betaltjänstleverantörer som möjliggör betalningar, exempelvis betalningsinitieringstjänster eller företag som löser in kortbetalningar för näringsidkare (s.k. kortinlösare) är en del av tjänstelagret.

¹⁸ I begreppet betaltjänster ingår exempelvis även kontoinformationstjänster, insättning och uttag av kontanter som inte direkt utgör betalningar i form av betalningstransaktioner.

¹⁹ Bilaga 3 beskriver regleringen av aktörer och verksamheter inom ekosystemet för betalningar i Sverige.

Betalningssystem- och clearinglagret

I betalningssystem- och clearinglagret dirigeras betalningar (eng. *routing*) mellan konton inom ett betalningssystem där transaktioner sedan processas i form av auktorisering och övriga kontroller och avstämningar. Vanligen genomgår betalningar mellan deltagarna i betalningssystemet s.k. clearing. Clearing innebär, enkelt uttryckt, att två eller flera parter (företrädesvis bankers) inbördes betalningsförpliktelser sammanställs och redovisas.²⁰ Betalningssystem- och clearinglagret är helt nödvändigt för att digitala betalningar ska kunna göras mellan de olika aktörerna som erbjuder betaltjänster i tjänstelagret. På motsvarande sätt som det är möjligt för en person som har en viss mobiloperatör att ringa en annan person som har en annan mobilleverantör, kan betalningar göras mellan olika banker. Ibland sker dessa betalningar direkt genom överföringar mellan bankkonton. I andra fall är det en betaltjänstleverantör som ombesörjer betalningen. I betalningssystem- och clearinglagret ingår t.ex. de internationella kortnätverken Visa och Mastercard samt Bankgirot BGC AB (Bankgirot), som ägs av de största svenska bankerna. Även den planerade nordiska betalningsinfrastrukturen P27 blir en central aktör i detta lager.

Avvecklingslagret

I avvecklingslagret sker betalningar i centralbankspengar för att slutligen avveckla positioner mellan deltagarna i föregående lager (i allt väsentligt banker). Avvecklingslagret utgörs vanligen av ett system för stora betalningar som ägs och drivs av centralbanken, i Sveriges fall Riksbankens system för stora betalningar RIX-systemet.²¹ I RIX-systemet sker avveckling främst mellan deltagarna (bankerna) men Bankgirot utför dessa tjänster i praktiken genom att skicka avvecklingsinstruktioner till Riksbanken för bankernas räkning. Mindre banker och andra betaltjänstleverantörer, som inte är deltagare i RIX-systemet, sköter normalt avvecklingen via ombudsbanker som är deltagare.

Det främsta skälet till att i princip alla centralbanker i länder med egen valuta driver ett system för betalningsavveckling är att centralbanker har möjlighet att skapa (i princip) obegränsad likviditet i den

²⁰ Kapitel 10 redogör mer utförligt för vad clearing är och vilka aktörer som är inblandade i clearing av betalningar i Sverige.

²¹ System för betalningsavveckling, inklusive RIX-systemet, beskrivs i kapitel 10.

egna valutan. Likviditeten minskar friktionen i avvecklingen av betalningar mellan banker och minskar risken för att finansiella obalanser uppstår mellan deltagarna. Lagermodellen skulle alltså kunna kompletteras med ett särskilt *likviditetslager*.

3.3.3 Slutna betalningssystem

I ekosystemet för betalningar finns också s.k. slutna betalningssystem (eng. *closed-loop systems*). I ett slutet betalningssystem sker betalningar i en kontostruktur där såväl den betalande som den mottagande parten i en betalning ingår. Betalningar i slutna betalningssystem kräver därför inga särskilda lösningar för kommunikation med utomstående parter genom dirigerig, processande eller clearing. Det krävs inte heller tillgång till avvecklingssystem för att betalningarna ska kunna genomföras. Avveckling i form av slutlig reglering av en betalningsförpliktelse sker i stället i det slutna betalningssystemet. Ett exempel på ett slutet betalningssystem är kortnätverket American Express där alla deltagare (såväl kortinnehavare som näringsidkare som tar emot betalningar) har ett konto. Historiskt har även Postgirot, sedermera Plusgirot (som Nordeas företagskunder kan erbjuda för betalningar), fungerat som ett slutet betalningssystem eftersom systemen hanterat betalningar mellan kunder i samma företag eller bank. Betalningar med s.k. elektroniska pengar (e-pengar)²² utgör också slutna betalningssystem eftersom betalningar sker mellan användare av samma e-pengar. Exempel på betalningar med e-pengar är de s.k. digitala plånböckerna (eller e-plånböckerna) amerikanska PayPal och kinesiska Alipay.

Även betalningar och överföringar med kryptotillgångar sker i slutna system. Den s.k. blockkedjetekniken har möjliggjort ett helt nytt sätt att skapa och föra över värde utan inblandning av någon central, tredje part.

E-pengar och kryptotillgångar är än så länge en marginell företeelse i ekosystemet för betalningar i Sverige. Det kan dock inte utslutas att digitala betalningar med bankpengar kommer att på längre

²² Bilaga 3 redogör för och gällande reglering av e-pengar och utgivare av dem (s.k. e-pengainstitut)

sikt möta ökad konkurrens från andra former av privata betalningsmedel.²³

Slutna betalningssystem och kontanter inte helt fristående system

Även om slutna betalningssystem och kontanter inte är betalningar med banktillgodohavanden behövs vanligtvis en koppling dem emellan. Innehavare av kontanter, e-pengar eller kryptotillgångar har i regel behov av att växla till och från banktillgodohavanden för att kunna göra de flesta typer av betalningar. När en privatperson gör uttag eller insättningar av kontanter debiteras respektive krediteras hans betalningskonto i bank. På motsvarande sätt krediteras ett företags betalningskonto vid insättning av dagskassar. Företag som ger ut e-pengar (t.ex. PayPal) ger kunderna möjlighet att växla mellan banktillgodohavanden och e-pengar. Även betalningar med American Express involverar i slutändan banktillgodohavanden, när kortinnehavaren betalar sin faktura genom en banköverföring. Slutligen finns det särskilda tjänster som erbjuder växling mellan kryptotillgångar och banktillgodohavanden. Samtliga delar i ekosystemet för betalningar har alltså en direkt eller indirekt länk till lagermodellen för digitala betalningar.

3.3.4 Digitala betalningar kräver tekniska stödsystem

Digitala betalningar förutsätter att det finns ett antal tekniska stödsystem och sidotjänster. Ett exempel är tjänsten Swish som kopplar ihop telefonnummer och företags ID-nummer med bankkonton. Ett annat är s.k. NFC-teknik för kontaktlösa betalningar och s.k. EMV-chip som möjliggör informationslagring på kort. Även tjänster för elektronisk identifiering (t.ex. BankID och Freja-ID), som möjliggör identifiering och autentisering (signering) av betalningstransaktioner är stödsystem till betalningar vid köp online eller med tjänsten Swish. Även clearinghus och avvecklingssystem är beroende av systemleverantörer. Vissa leverantörer är verksamma i alla lager och tillhandahåller även tekniska system för att möjliggöra betalningar med t.ex. kryptotillgångar. Leverantörer av tekniska stödsystem eller sido-

²³ Kapitel 14 belyser förutsättningarna för att kryptotillgångar kommer att bli ett allmänt tillgängligt och använt betalningsmedel.

tjänster är inte betaltjänstleverantörer men likväl en allt viktigare del av betalningsekosystemet. I vissa fall är leverantörer av stödsystem eller sidotjänster kritiska för stora delar av ekosystemet och ger då upphov till systemsårbarheter. Leverantörer av tekniska stödsystem och sidotjänster omfattas i regel inte av finansiell lagstiftning och tillsyn (men däremot av dataskyddslagstiftning). Det blir därför en särskild utmaning för lagstiftare, centralbanker och tillsynsmyndigheter att förhålla sig till att betalningsekosystemet består av både reglerade och icke-reglerade företag.

3.3.5 Digitala centralbanksvalutor kan bli en del av betalningsekosystemet

I framtiden kan betalningsekosystemet komma att kompletteras med s.k. digitala centralbanksvalutor. En digital centralbanksvaluta är digitala centralbankspengar – likt sedlar och mynt utan kreditrisk – som allmänheten har tillgång till och kan använda för att göra betalningar, antingen direkt via konton eller genom digitala plånböcker. Ett stort antal centralbanker världen över analyserar och, i vissa fall, överväger att ge ut digitala centralbanksvalutor. Digitala centralbanksvalutor finns redan i 11 länder. Skulle fler centralbanker ge ut digitala centralbanksvalutor kan sådana komma att bli en viktig del av betalningsekosystemet.²⁴ Digitala centralbanksvalutor är i någon mening ett slutet betalningssystem med egna regler och egen infrastruktur. Om en digital centralbanksvaluta införs kommer den emellertid att dels vara möjlig att växla mot banktillgodohavanden, dels påverka och vara integrerad med – och beroende av – andra aktörer i ekosystemet, inte minst banker och andra betaltjänstleverantörer. Exakt hur interaktionen med det övriga ekosystemet kommer att se ut beror i hög utsträckning på hur en digital centralbanksvaluta utformas.

²⁴ Digitala centralbanksvalutor beskrivs utförligt i kapitel 15.

3.4 Statens roll för effektiva, säkra och tillgängliga betalningar

Utgångspunkten för statens roll i betalningsekosystemet bör vara att den enskilde ska få tillgång till effektiva och säkra betalningar oavsett kön, bostadsort, utbildningsnivå, tid i Sverige eller funktionsnedsättning. För att detta ska uppnås behöver både konsumenter och system vara starka och, vid behov, skyddas. Detta är en gemensam uppgift för hela samhället, inte enbart för staten. Statens åtagande kan ta sig olika uttryck. Staten är exempelvis lagstiftare – reglerare – och säkerställer att regler efterlevs genom tillsyn och övervakning. Staten kan också tillhandahålla betalningsinfrastruktur samt stödja konsumenter genom finansiellt stöd till tjänster som marknadsaktörerna inte finner tillräckligt lönsamma men även genom utbildning och informationsinsatser. Därtill gör staten årligen betalningar av sociala förmåner och andra ersättningar på mångmiljardbelopp och mottar betalningar av skatter och avgifter (se kapitel 17). Det är därför mer adekvat att tala om att staten har flera roller i ekosystemet för betalningar.

Statens roll på betalningsmarknaden – eller i det monetära systemet mer generellt – har varit olika framträdande genom historien. Under lång tid var statens roll framför allt kopplad till utgivningen av betalningsmedel och hur dessa kunde användas. I vissa länder fick privata banker under senare delen av 1600-talet och 1700-talet rätt att ge ut egna sedlar. I vissa fall, som i Sverige, samexisterade privata och statliga sedlar under långa perioder. I länder som Frankrike och England var sedelutgivningen ett sätt att finansiera krig eller andra offentliga utgifter. I samband med den industriella revolutionen fick staten en utökad roll, inte minst när det gäller reglering av det banksystem som var en förutsättning industrialisering och internationell handel. Samtidigt gavs centralbankerna vid skiftet mellan 1800- och 1900-tal monopol på att ge ut sedlar och mynt (även om det inte alltid var centralbanken som präglade mynt) och uppgiften att avveckla stora betalningar mellan banker. I Sverige byggde de stora bankerna under den andra halvan av 1900-talet upp stora delar av den betalningsinfrastruktur som fortfarande används utan att staten var särskilt inblandad.

Under 2000-talet har statens roll förändrats generellt i takt med digitaliseringen, som påverkat de flesta samhällssektorer, inte minst

i förhållande till betalningsmarknaden. Även om grundläggande principiella intressen, som effektivitet och säkerhet, är desamma, innebär digitaliseringen i kombination med ändrade köpmönster och förväntningar hos konsumenterna, att statens intressen måste värnas på andra sätt än för bara tioalet år sedan. Frågor om digital inkludering, skydd mot störningar i digitala system och möjliggörandet av konkurrens från andra än traditionella banker har kommit i förgrunden. I ett alltmer digitalt betalningsekosystem, med andra funktioner och sårbarheter än tidigare, blir systemets funktionssätt i hög grad beroende av andra politikområden än ”bara” de ekonomiska och finansiella. Inte minst gäller det elförsörjning, elektroniska kommunikationer, data-skydd och den civila beredskapen. I flera fall har även kommuner och regioner ett ansvar. Det huvudsakliga och slutliga politiska ansvaret för betalningsmarknaden ligger dock hos riksdag och regering.

3.4.1 Former för det statliga åtagandet i ekosystemet för betalningar

Staten förfogar över olika medel för att säkerställa att allmänheten har tillgång till effektiva och säkra betalningar. De medel staten har till sitt förfogande är i allt väsentligt desamma som för annan ekonomisk verksamhet. Ett undantag är att ekonomiska styrmedel i princip inte används för att direkt påverka hur aktörerna i ekosystemet agerar. Statens huvudsakliga medel är:

- *Reglering* (dvs. lagar och förordningar) av företag som på olika sätt är involverade i genomförandet av betalningar. På betalningsområdet – liksom mycket av finansmarknadslagstiftningen – grundar sig svensk lagstiftning i stor utsträckning i direktiv och förordningar som beslutas på EU-nivå.
- *Tillsyn och övervakning* av att (reglerade) företag verksamma i ekosystemet efterlever regler och lever upp till internationella standarder på området.
- *Utgivning* av betalningsmedel, vilket historiskt har handlat om sedlar och mynt, och som är s.k. lagliga betalningsmedel.
- *Äga och förvalta* central betalningsinfrastruktur i form av Riksbankens avvecklingsystem RIX som banker och andra aktörer

kan använda för att göra betalningar. Staten har också ett ansvar för att kontanthantering i samhället fungerar väl.

- Ansvar för *statens in- och utbetalningar*.
- *Finansiellt stöd* till offentliga och privata insatser (t.ex. för att alla ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster), *främja* samarbete mellan statliga och privata aktörer, samt samla in och sprida *information* om betalningar.

3.4.2 Ansvariga myndigheter och deras uppgifter

I detta avsnitt beskrivs kortfattat de statliga myndigheter som har ett uttryckligt uppdrag att vidta åtgärder för att säkerställa att betalningsekosystemet är (finansiellt) stabilt, effektivt, säkert och tillgängligt. Dessa myndigheters uppgifter beskrivs mer utförligt i andra delar av betänkandet.

Riksbanken

Riksbanken är en myndighet under riksdagen och åtnjuter ett konstitutionellt oberoende när det gäller utövandet av penningpolitiken. För att säkerställa att betalningar kan ske säkert och effektivt innebär det att Riksbanken bl.a. ger ut sedlar och mynt samt äger och driver system för avveckling av betalningar mellan banker. Riksbanken tar också fram statistik och deltar i utformningen av regelverk. Riksbanken ska genom övervakning säkerställa att företag som driver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar planerar och vidtar förberedelser i syfte att kunna fortsätta sin verksamhet med betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Vid höjd beredskap får Riksbanken ge ut särskilda s.k. beredskapspengar. Riksbanken deltar i samtal med marknadens aktörer och i internationella forum, bl.a. Bank for International Settlements (BIS), Europeiska centralbanken (ECB) och Internationella valutafonden (IMF).

Sedan ett antal år bedriver Riksbanken en pilotstudie om en digital centralbanksvaluta (en s.k. e-krona). Detta arbete beskrivs i kapitel 16.

Finansinspektionen

Finansinspektionen ansvarar för tillsyn, regelgivning och tillståndsprövning som rör banker och betaltjänstföretag samt vissa andra företag som bedriver verksamhet som innefattar betalningar eller utgivandet av elektroniska pengar.²⁵ Finansinspektionen utövar vidare tillsyn för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. På konsumentskyddsområdet genomför Finansinspektionen bl.a. utbildnings- och informationsinsatser. Finansinspektionen har vissa beredskapsuppgifter. Myndigheten är s.k. beredskapsmyndighet för området finansiella tjänster (se kapitel 11).

Finansinspektionen deltar i internationellt samarbete. Finansinspektionen är en del av det europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS). Finansinspektionen deltar också i olika kommittéer och arbetsgrupper inom bl.a. BIS.

Riksgäldskontoret

Riksgäldskontoret (härefter Riksgälden) ansvarar för statens centrala finansförvaltning med ansvar för statens upplåning och betalningar.²⁶ Riksgälden är vidare s.k. resolutionsmyndighet för kreditinstitut och värdepappersbolag respektive för centrala motparter och är s.k. stödmyndighet. Riksgälden ansvarar för konsumentskydd i form av insättningsgarantin och investerarskyddet. I den egenskapen är Riksgälden s.k. garantimyndighet.

Riksgälden är statens internbank och ansvarar för den statliga betalningsmodellen. Som statens internbank hjälper Riksgälden statliga myndigheter och affärsverken med finansiella tjänster. Riksgälden har också vissa beredskapsuppgifter. Riksgälden är en s.k. bevakningsansvarig myndighet och har därmed ett särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap inom ramen för civila försvaret.

²⁵ Finansinspektionens ansvarsområden och uppgifter framgår av Förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

²⁶ Riksgäldens ansvarsområden och uppgifter framgår av Förordning (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna ska arbeta för att genomföra stöd- och utvecklingsinsatser i syfte att förbättra samhällets tillgång till grundläggande betaltjänster på de orter och i den landsbygd där behovet inte tillgodoses av marknaden.²⁷ Länsstyrelserna ska till Länsstyrelsen i Dalarnas län redovisa en bedömning av hur de grundläggande betaltjänsterna motsvarar samhällets behov av sådana tjänster, inklusive en redovisning av effekter av stöd- och utvecklingsinsatser som länsstyrelserna har genomfört. Länsstyrelsen i Dalarnas län samordnar uppdraget samt redovisar uppdraget i en årlig rapport till regeringen (se vidare kapitel 5).

Sex länsstyrelser har också särskilt ansvar för civil beredskap inom särskilda civilförvarsområden (Civo), vilka också har relevans för den civila beredskapen på betalningsområdet.

Post- och telestyrelsen

Post- och telestyrelsen (PTS) ska verka för att målen inom politiken för informationsområdet uppnås.²⁸ Hit hör till exempel digital tillgänglighet och driftssäkerhet, inklusive infrastrukturen för telekommunikationer och kraven på denna. PTS ska främja de regionala stöd- och utvecklingsinsatser som länsstyrelserna genomför för att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster på de orter och den landsbygd där behovet av tjänsterna inte tillgodoses av marknaden. PTS har också till uppgift att utöva tillsyn enligt lagen (2010:751) om betaltjänster samt redovisa uppdraget till regeringen i en årlig rapport.

Andra myndigheter

Det finns ett antal myndigheter som inte har uttryckliga uppgifter inom betalningsområdet men som likväl har uppgifter inom områden som på olika sätt har stor betydelse för betalningsekosystemet och dess aktörer. Hit hör till exempel Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Polismyndigheten, Säkerhetspolisen (Säpo),

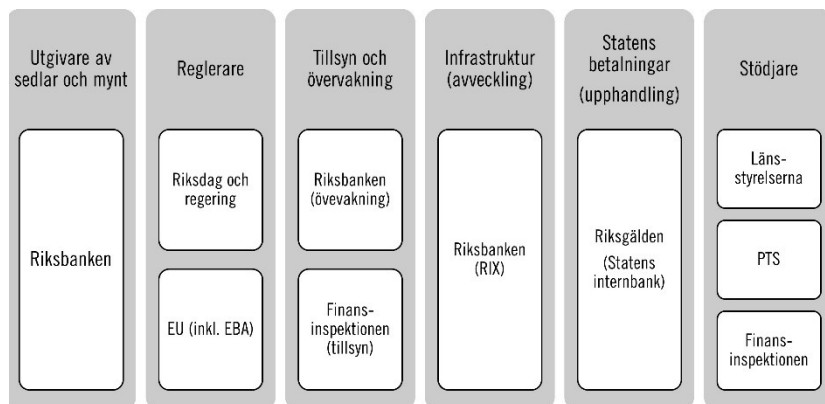
²⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende länsstyrelserna.

²⁸ Post- och telestyrelsens ansvarsområden och uppdrag framgår av Förordning (2007:951) om instruktion för Post- och telestyrelsen.

Försvarets radioanstalt (FRA), Energimarknadsinspektionen samt affärsverket Svenska Kraftnät.

Figur 3.6 sammanfattar de statliga myndigheter som har ett uttryckligt uppdrag inom betalningar indelat efter statens olika roller.

Figur 3.6 Statliga myndigheter med uppdrag inom betalningar



3.5 Nya förutsättningar för lagstiftning och tillsyn

Utgångspunkten för statens roll som reglerare är att skapa förutsättningar för finansiell stabilitet och ett gott konsumentskydd samt värna de finansiella marknadernas integritet och förhindra finansiell brottslighet. Staten har en viktig roll i att minimera utrymmet för finansiella företag att utforma sin verksamhet i syfte att de inte ska träffas av lagstiftning och tillsyn (s.k. regelarbitrage). Under det senaste decenniet har ekosystemet för betalningar, som nämns ovan, genomgått stora förändringar inte minst som en följd av digitaliseringen. De rättsliga ramarna för betalningar, inte minst inom EU, har både varit ett resultat av och en möjliggörare för den utveckling som skett och förväntas fortsätta. Rättsliga ramar behöver vara anpassade till nya förhållanden men samtidigt hållbara över en tillräckligt lång tid, dvs. vara framtidssäkra. Historien visar att lagstiftning nästan aldrig föregår den tekniska utvecklingen. En tröghet i regelutvecklingen är troligen effektivt. I annat fall riskerar lagstiftningen att styra teknikutvecklingen åt fel håll eller kväva den helt. Samtidigt är det viktigt att lagstiftare och tillsynsmyndigheter följer teknikutvecklingen och inte hamnar alltför långt efter den.

Det går inte att entydigt säga att de utmaningar som lagstiftare och tillsynsmyndigheter nu står – och kommer att ställas – inför på betalningsområdet är större än de varit under andra vågor av tekniska förändringar. Vissa förutsättningar är dock annorlunda. En utmaning är att så många olika aktörer ingår i betalningsekosystemet. En annan utmaning är att gränsen mellan affärsverksamhet och geografi suddas ut när det är möjligt att kritisk infrastruktur tillhandahålls av ett fåtal globala företag eller när utgivare av kryptotillgångar har sin ”bas” i ett land med en helt annan rättssyn än i de länder där innehavaren av tillgångarna finns.

Sammantaget innebär dessa förändringar att betalningar i mindre utsträckning än tidigare innesluts i traditionella och förhållandevis väldefinierade aktörer och system. Det innebär också att betalningar flödar in och ut över de gränser – inte minst geografiska – inom vilken lagstiftare och tillsynsmyndigheter har makt att reglera och säkerställa regelefterlevnad. Dessa förändrade förutsättningar gör det mindre relevant att knyta lagstiftning till ett visst betalningsinstrument, en viss institutsform eller till ett visst land och desto mer relevant att fokusera på de funktioner eller aktiviteter som aktörerna tillhandahåller, oavsett plats. En digital betalning är, som påpekas ovan, i grund och botten en överföring av värde och information mellan två parter. Det är i denna överföring – betalningen som sådan – som lagstiftning och tillsyn i allt ökad utsträckning behöver ta sin utgångspunkt för att säkerställa effektiviteten och säkerheten i betalningarna.

Detta avsnitt redogör översiktligt för ett antal utgångspunkter för hur lagstiftning och tillsyn på betalningsområdet bör utformas i ljuset av den transformation som skett den senaste tioårsperioden och kommande utmaningar. Avsnittet diskuterar också begreppet teknikneutral lagstiftning.

3.5.1 Utgångspunkter för utformning av lagstiftning och tillsyn på betalningsområdet

Det finns i huvudsak två ansatser när det gäller hur lagstiftning och tillsyn av finansiella företag bör utformas: en institutsbaserad (eng. *entity-based*) och en aktivitetsbaserad (eng. *activities-based*).²⁹ Dessa båda ansatser syftar att tydliggöra utgångspunkter för utformning av

²⁹ Se t.ex. Restoy (2021).

regelverk och tillsyn och tjäna som ett sätt att lyfta fram viktiga överväganden som lagstiftare och tillsynsmyndigheter³⁰ behöver göra. I synnerhet gäller det reglering och tillsynen av nya aktörer i den finansiella sektorn liksom nya produkter, tjänster och instrument.

Den institutbaserade ansatsen

Enligt den institutbaserade ansatsen definieras räckvidden för lagstiftning och tillsyn av att ett finansiellt institut (t.ex. en bank) har tillstånd att bedriva en viss verksamhet eller en kombination av verksamheter. Med tillståndet följer ett antal rättsligt bindande krav på t.ex. minimikapital, ägare och ledning samt riskhantering som institutet måste uppfylla för att erhålla (och behålla) tillstånd. Kraven kan vara differentierade med hänsyn tagen till framför allt institutets storlek eller en specifik affärsmodell. En institutbaserad ansats är att föredra om riskerna i stor utsträckning är kopplade till företagens balansräkning. Typiskt sett har banker men även försäkringsbolag stora balansräkningar och lagstiftning och tillsyn av dessa har därför traditionellt varit institutbaserad. Den institutbaserade ansatsen kan i det avseendet sägas betona finansiell stabilitet framför andra samhälleliga mål, t.ex. konkurrens. Institutbaserad lagstiftning tar i högre utsträckning än aktivitetsbaserad (se nedan) hänsyn till den samlade, kumulerade riskbilden.³¹

En annan styrka med den institutbaserade ansatsen är att det ofta är mindre utmanande för lagstiftare och tillsynsmyndigheter att på förhand bedöma om en viss typ av institut kan utgöra ett potentiellt hot mot den finansiella stabiliteten jämfört med att en viss verksamhet utgör ett motsvarande hot.³² Institutbaserad tillsyn möjliggör dessutom en mer kontinuerlig och nära dialog med institutets ledning, vilket också kan ge bättre förutsättningar för att identifiera uppbyggnaden av (system-)risker.³³

³⁰ Ansatserna är också i hög grad relevanta för den övervakning av finansiella företag som centralbanker ansvarar för även om centralbanken inte är tillsynsmyndighet.

³¹ Restoy (2021).

³² Kress, McCoy och Schwarcz (2018).

³³ Adrian (2021).

Den aktivitetsbaserade ansatsen

Enligt den aktivitetsbaserade ansatsen riktas lagstiftning och tillsyn mot en viss typ av verksamhet oberoende av i vilken företagsform verksamheten bedrivs.³⁴ Den aktivitetsbaserade ansatsen är effektiv om riskerna i mindre grad är beroende av i vilken typ av företag eller affärsmodell som verksamheten bedrivs inom. Aktivitetsbaserad reglering och tillsyn kan också i högre grad fånga risker i sådan verksamhet som är beroende av icke-finansiella företag eller som sker inom koncerner som inte är föremål för finansiell reglering och tillsyn. Med andra ord kan denna ansats vara mer effektiv när det gäller att undvika regelarbitrage. Till skillnad från den institutsbaserade ansatsen, som fokuserar på korrelationer och sammanlänningar *inom* ett institut, kan aktivitetsbaserad reglering och tillsyn därför ha bättre förutsättningar att fånga korrelationer och sammanlänningar *mellan* institut av olika slag.³⁵

Ett ytterligare argument för den aktivitetsbaserade ansatsen är att lagstiftning och tillsyn av en specifik verksamhet bör vara oberoende av vilken typ av företag som utför den för att på så sätt – enligt principen ”samma aktivitet, samma risk, samma reglering” – skapa en jämn spelplan. En utpräglad institutsbaserad ansats skulle kunna innebära att alla företag som önskar tillhandahålla exempelvis betaltjänster skulle åläggas att efterleva den mycket mer krävande bankregleringen. Med andra ord skulle företag som inte ägnar sig åt bankverksamhet behöva efterleva regler som är utformade utifrån de risker som är specifika för banker. I det perspektivet ger aktivitetsbaserad lagstiftning och tillsyn bättre förutsättningar för konkurrens eftersom nya, mindre aktörer kan konkurrera med etablerade, större aktörer på lika villkor. Något förenklat tillmäter den aktivitetsbaserade ansatsen alltså konkurrensaspekter större betydelse i förhållande till finansiell stabilitet.

³⁴ Ett exempel på områden där aktivitetsbaserad reglering tillämpas är marknadsmissbrukslagstiftning och penningtvätsregelverket. Marknadsmissbrukslagstiftningen tillämpas på finansiella instrument oavsett om det är ett värdepappersbolag eller ett annat bolag som handlar med sådana instrument. Penningtvätsregelverket omfattar samtliga finansiella företag som står under tillsyn (och flera därutöver) och behöver alltså efterlevas av både mindre betaltjänstleverantörer och av stora bankkoncerner. Även konsumentskyddslagstiftningen på finansmarknadsområdet är till stora delar aktivitetsbaserad.

³⁵ Värt att notera är att den särskilda reglering och de tillsynskrav som finns för s.k. systemviktiga banker beaktar dessa bankers risktagande utifrån risktagandet potentiella effekter på andra banker och det finansiella systemet som helhet. Under senare år har det dessutom utvecklats en ny form av reglering och tillsyn, s.k. makrotillsyn, i syfte att identifiera och motverka riskuppbbyggnad i hela eller delar av det finansiella systemet.

Ansatzerna ofta komplement

Det bör framhållas att i praktiken är en stor del av befintlig finansiell lagstiftning och tillsyn, t.ex. inom EU, en hybrid av den institutsbaserade och den aktivitetsbaserade ansatsen. Det innebär att olika typer av institut med specifika tillstånd enligt särskild lagstiftning kan erbjuda (mer eller mindre) samma finansiella tjänster, instrument eller produkter och, när de gör det, vara föremål för samma typ av lagstiftning och tillsyn. Flera bedömare och internationella organ förespråkar också en hybrid mellan de båda ansatzerna.³⁶ Det handlar därför i första hand om att *öka inslaget* av aktivitetsbaserad reglering och tillsyn inom regelverk som ställer krav på någon form av tillstånd för att bedriva viss finansiell verksamhet men att företag som bedriver samma verksamhet kan ha olika tillstånd.

Mer aktivitetsbaserad lagstiftning och tillsyn behövs men institutsperspektivet fortsatt relevant

En stor del av lagstiftningen på betalningsområdet utgår från traditionella institut, men som beskrivits ovan sker betalningar i flera former. Samtidigt är det inte önskvärt att helt överge institutsbaserad lagstiftning och tillsyn. Det är viktigt att aktörer som på olika sätt är involverade i att genomföra betalningar efterlever vissa grundläggande krav såsom tillståndsplikt, ägar- och ledningsprövning, riskhantering, krav på minimikapital samt konsument- och dataskydd. Tillstånd är inte bara en förutsättning för löpande tillsyn utan det är till enskilda institut som tillsynsmyndigheten riktar sanktioner och ingripanden vidtas mot enskilda institut. Utgångspunkten för reglering av en modern betalningsmarknad, som är säker och effektiv i sina centrala delar, måste dock vara aktivitetsbaserad.

3.5.2 Teknikneutral lagstiftning

Tekniska förändringar ställer lagstiftare inför frågan om hur lagstiftningen ska utformas så att värdet av nya och bättre tjänster, produkter eller lösningar tas tillvara men utan att finansiell stabilitet eller skyddet av konsumenter äventyras. Denna avvägning är inte ny men

³⁶ Se t.ex. kapitel 2 i IMF (2014).

har blivit högst aktuell i spåren av att digitaliseringen ändrat villkoren för finansiell verksamhet och medfört att ett stort antal nya aktörer tillkommit.³⁷ Lagstiftningsförändringar föregår mycket sällan den tekniska utvecklingen. Det skapar i sin tur utrymme för regelarbitrage när lagstiftningen inte omfattar nya tjänster, produkter och lösningar. I tider av snabb teknisk utveckling kommer lagstiftningen alltså att behöva ändras i takt med nya förutsättningar. Det finns emellertid risker med att förändra lagstiftningen för tidigt.³⁸ Riskerna består, för det första, i att regelbördan kan bli för stor att den kväver innovationer, särskilt för små aktörer som ännu inte utvecklat interna processer för riskhantering och regelefterlevnad. För det andra behöver det faktum att ny teknik eller en ny produkt finns tillgänglig inte innebära att den kommer att få stor spridning. För det tredje kan teknik eller en viss marknad behöva mogna innan det är lämpligt med lagstiftning. Det bör poängteras att ändamålsenlig lagstiftning som införs vid rätt tidpunkt kan möjliggöra uppskalning av innovationer eftersom sådana regler skapar såväl förutsägbarhet för företagen som förtroende hos potentiella användare.

Teknikneutralitet innebär på ett övergripande plan att regler inte diskriminerar mellan tjänster, produkter eller lösningar utifrån att de bygger på en specifik teknik. På EU-nivå har såväl EU-kommissionen som ECB³⁹ betonat att teknikneutralitet bör vara utgångspunkten för reglering av finansiell verksamhet inom unionen. I sin strategi för massbetalningar menar kommissionen (i icke officiell översättning) att

[e]ftersom betalningar ligger i framkant inom digital innovation i finanssektorn, kommer genomförandet av denna strategi att bidra till kommissionens bredare vision för en digital finanssektor och till dess mål att få ett slut på marknadsfragmentering, främja marknadsstyrd innovation i finanssektorn och hantera nya utmaningar och risker i samband med digitaliseringen av finanssektorn samtidigt som teknikneutralitet säkerställs.⁴⁰

ECB, liksom vissa andra bedömare⁴¹, betonar att användningen av ny teknik inom finansiell verksamhet ibland ger upphov till specifika risker som kräver särskild uppmärksamhet och i vissa fall även teknikspe-

³⁷ Två andra områden där lagstiftningen i stora drag är teknikneutral är lagstiftningen om upphovsrätt (copyright) respektive varumärkesskydd och patent.

³⁸ Arner, Barberis och Buckley (2015).

³⁹ Se t.ex. ECB (2020).

⁴⁰ Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om en EU-strategi för massbetalningar COM (2020) 592 final s. 4.

⁴¹ Restoy (2021).

cifik lagstiftning. Viss teknik kan således komma att få en så pass stor inverkan på hur finansiell verksamhet bedrivs att tekniks specifik lagstiftning ändå kan vara motiverad.⁴² Ett annat skäl att frånga principen om teknikneutralitet kan vara att samhällsnyttan av att en specifik teknik börjar användas bedöms vara betydande eller att det finns risk att ”fel” teknik får fotfäste i frånvaro av lagstiftning.⁴³

Teknikneutralitet bör vara utgångspunkten

Även om det är rätt att i vissa fall avvika bör teknikneutralitet vara utgångspunkten för framtidssäker lagstiftning. Det finns uppenbara risker med att knyta lagstiftning nära t.ex. bärare av ett betalningsinstrument. Lagstiftare och tillsynsmyndigheter kommer emellertid behöva skaffa sig djupare kännedom om den typ av teknik som används av såväl nya som etablerade aktörer. Det kan gälla t.ex. artificiell intelligens eller maskininläring.

En viktig fråga är i detta sammanhang i vilket tidsperspektiv framtidssäkring ska ses. Det är inte rimligt, vilket historien också visat, att tro att det går att utforma lagstiftning som kan ta höjd för alla möjliga förändringar i teknik och marknadsförhållanden. I stället kommer lagstiftning att regelbundet behöva ses över och anpassas till nya förhållanden. Denna adaptiva ansats är inte utan problem. Regelbundna och omfattande anpassningar av regelverk skapar såväl oförutsägbarhet som ökade kostnader för regelefterlevnad och tillsyn.

⁴² ECB identifierar särskilt molntjänster för datalagring, artificiell intelligens och användandet av blockkedjeteknik som områden där tekniks specifik lagstiftning kan vara motiverad.

⁴³ Ett exempel är de negativa miljöeffekterna av framställning av vissa kryptotillgångar, framför allt Bitcoin (se kapitel 14).

3.6 Utredningens överväganden

3.6.1 Statens roll på betalningsmarknaden bör stärkas

Utredningens bedömning: Att privata initiativ och innovationer driver fram nya, särskilt digitala, tjänster är i grunden positivt. Men det ställer delvis nya krav på staten för att sådana tjänster ska vara effektiva samtidigt som de är tillgängliga och säkra. Staten behöver ta en starkare roll på betalningsmarknaden för att dessa mål ska uppnås.

En långtgående digitalisering i kombination med det allvarliga säkerhetsläget, med delvis nya hot mot Sverige och svenska intressen, är en stor utmaning för både staten och marknadens aktörer. Lagstiftningen kring digital säkerhet och civil beredskap har skärpts och breddats. Det finns emellertid skäl att staten vidtar ytterligare åtgärder för att göra digitala system mindre sårbara och mer driftsäkra. Dessutom bör möjligheterna att göra betalningar i fredstida krisituationer och vid höjd beredskap förbättras. För statens del ställs helt andra krav på samarbete mellan departement och myndigheter över de gränser och ansvarsområden som definieras av lagstiftningen på finansmarknadsområdet. Även samverkan med marknadens aktörer och civilsamhällets organisationer bör kunna ge ytterligare mervärde.

Staten kan med fördel överlämna åt marknadens aktörer att utföra samhällsviktig betalningsverksamhet, men bör ställa tydliga krav så att ansvar för utförandet inte kan väljas bort av enskilda aktörer.

Skälen för utredningens bedömning: Privata initiativ och innovationer driver den tekniska utvecklingen på betalningsmarknaden. Det ger tillgång till nya betaltjänster som underlättar vardagen. Det gäller för de allra flesta. Digitaliseringen av samhället har ställt stora grupper utanför, inte minst på betalningsmarknaden. Ungefär en miljon vuxna har inte tillgång till mobil- eller internetbank. Det innebär inte att de inte kan göra betalningar men de blir i stor utsträckning beroende av andra. Det gäller särskilt äldre, personer med funktionsnedsättning och de som har ställföreträdare. Lösningen på detta digitala utanförskapsproblem är inte enkel. En del av lösningen är emellertid att staten tar ett tydligare grepp över sina insatser och att de verkligen

inriktas så att de gör störst nytta. Det digitala utanförskapet på betalningsmarknaden är en spegelbild av ett generellt digitalt utanförskap. Tillgång till bredband, ekonomiska resurser för att kunna köpa t.ex. en smart telefon och digital medvetenhet är några av förutsättningarna för att öka inkluderingen på den digitala betalningsmarknaden.

Staten bör i första hand hjälpa fler att komma in på den digitala betalningsmarknaden, inte att det ska bli mindre kostsamt och betungande att stå kvar utanför den. Möjligheterna att betala med kontanter är viktig för en mer inkluderande betalningsmarknad. Det finns även i detta avseende skäl för staten att ta ett större ansvar. Bättre tillgång till och möjligheter att betala med kontanter är dock inte den huvudsakliga lösningen på utanförskapsproblematiken.

Staten bär inte ensamt ansvaret för de brister som finns på en i allt väsentligt väl fungerande betalningsmarknad. Marknadens aktörer tar ansvar för att t.ex. tillhandahålla utbildning och utforma tillgängliga betalningslösningar. Samverkan mellan staten och marknadsaktörerna men även med civilsamhällets organisationer, som gör stora insatser för att hjälpa grupper som har svårt att göra betalningar, är av stor betydelse och bör ha potential att bidra med ännu mer.

Den långt gående digitaliseringen av samhället är i allt väsentligt av godo men har skapar samtidigt sårbarheter. Det gäller såväl risken för cyberattacker som att den personliga integriteten kan skadas när person- och betaldata används och sprids utan konsumentens medgivande – eller medvetande. Det allvarliga säkerhetsläget, inte minst efter Rysslands storskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022, har satt samhällets beredskap i ett akut fokus. Med tanke på att betalningar är en grundläggande samhällsservice är betalningssystem och -infrastruktur kritiska samhällsfunktioner. Den civila beredskapen på betalningsområdet behöver därför stärkas även den.

Det handlar, för det första, om att göra kritiska funktioner mer robusta genom att höga krav på cybersäkerhet och kontinuitet i verksamheten ställs på banker och infrastruktur företag. Säkerhetskrav bör även gälla för även tekniska stödtjänster så som tjänsten Swish och e-legitimationstjänsten BankID. Båda dessa tjänster har framgångsrikt byggts upp av bankerna och är mycket uppskattade. Men inte minst långvariga störningar i möjligheten till elektronisk identifiering och signering kan få allvarliga konsekvenser långt utanför betalningsmarknaden. Utredningen kan konstatera att lagstiftningen både har skärpts och breddats. Det gäller såväl lagstiftning på EU-nivå

(t.ex. NIS-direktivet och Dora-förordningen) som nationell lagstiftning och ny lagstiftning har föreslagits (se vidare kapitel 10–12). Ytterligare lagstiftningsåtgärder bör inte uteslutas.

För det andra behöver förutsättningarna för att kunna göra betalningar i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, ytterst krig förbättras. Staten behöver ta sitt ansvar genom att säkerställa att lagstiftningen gör det möjligt för marknadsaktörer – både på betalningsmarknaden och inom handeln – att utforma betalningslösningar som fungerar när framför allt elektroniska kommunikationer inte gör det. Det handlar på kort sikt om ökad offlinefunktionalitet i befintliga betalningslösningar men på längre sikt om att skapa förutsättningar för nya, effektiva sätt att betala offline.

Utredningen vill understryka vikten av att det ställs höga krav på digital driftsäkerhet, inklusive krav på reservkraft. Det kan inte uteslutas att högre krav än i dag behöver ställas på privata aktörer (se vidare kapitel 11). För att kunna hantera de utmaningar och brister som här nämns krävs ett väl fungerande samarbete inom staten. Tidigare kriser, nu senast coronapandemin, har tydligt visat på brister i såväl samarbete som operativ ledningsförmåga. Samarbetet mellan departement och myndigheter behöver öka och ske över de gränser och ansvarsområden som definieras av finansmarknadslagstiftningen. I vissa avseenden kan ansvarsfördelningen mellan myndigheter med beredskapsansvar på – eller med relevans för – betalningsområdet behöva förtydligas.

Staten har ett stort ansvar för att säkerställa goda villkor för konkurrens och innovation inom betalningsekosystemet. Sverige har flera internationellt framgångsrika företag som är verksamma inom betalningar. Svenska folket har dessutom tillgång till ett stort utbud av betaltjänster. Samtidigt domineras betalningsmarknaden alltjämt av traditionella banker. Det är inte i sig ett tecken på att konkurrensen inte fungerar utan avspeglar framför allt historieberoende och att marknadsförutsättningarna i betalningsekosystemets olika delar och lager gör koncentration önskvärd till en viss nivå. Icke desto mindre är det viktigt att lagstiftning och tillsyn säkerställer att nya aktörer får tillträde till nödvändiga tjänster och infrastruktur på objektiva och icke-diskriminerande villkor. Flera av de regelverk som innehåller tillträdesregler är EU-direktiv eller -förordningar. Ett aktivt deltagande från regeringen och berörda myndigheter när dessa regelverk nu ses över och förändras är därför av stor vikt.

Slutligen bör det framhållas att även om statens roll på betalningsmarknaden, enligt utredningens mening, bör stärkas innebär det inte att staten i ökad utsträckning ska tillhandahålla betaltjänster eller driva infrastruktur. Sådana åtgärder bör inte uteslutas men i de flesta fall är marknads aktörer väsentligen bättre lämpade för att ta fram ändamålsenliga och kostnadseffektiva lösningar. En alltför stark statlig närvaro riskerar både att snedvrider konkurrensen och till att skattebetalarnas pengar inte används på ett förnuftigt sätt. Samtidigt behöver det föreligga ett tydligt marknadsmisslyckande om marknadsaktörer ska utföra verksamhet för statens räkning – staten ska inte finansiera verksamhet som är företagsekonomiskt lönsam.

Det är helt centralt att staten ställer relevanta och tydliga krav på aktörer som utför samhällsviktig verksamhet (t.ex. betalningsförmedling). För det första bör staten säkerställa att företag som tillhandahåller sådan verksamhet efterlever krav på ekonomisk sundhet, riskhantering och säkerhet samt genomgår ägar- och ledningsprövning. Dessa krav är självklara när det gäller företag som står under finansiell tillsyn men bör vara vägledande även i andra avtalssituationer. För det andra – och kanske det viktigaste av allt – bör staten, i upphandling eller i liknande krav, säkerställa att företag inte själva kan välja bort att utföra samhällsviktig verksamhet när marknadsförutsättningarna förändras.

Referenser

- Adrian, T. (2021). ”Big Tech in Financial Services”, 16 juni 2021, International Monetary Fund.
- Arner, D. W., J. N. Barberis och R. P. Buckley (2015). ”The Evolution of Fintech: A New Post-Crisis Paradigm?”, University of Hong Kong Faculty of Law Research Paper, No. 2015/047, oktober, UNSW Law Research Paper, No. 2016–62.
- Davies, G. och D. Connors (2016). *A History of Money*, 4:e upplagan, Cardiff: University of Wales Press.
- ECB (2020). *ESCB/European banking supervision response to the European Commission’s public consultation on a new digital finance strategy for Europe/FinTech action plan*, augusti, European Central Bank.
- Ekenberg, T. och D. Vestin (2018). ”Vad är pengar?”, i *Nationalekonomins Frågor*. Lund: Studentlitteratur.
- IMF (2014). *Global Financial Stability Report*, oktober, International Monetary Fund.
- Kress, J. C., P. A. McCoy och D. B. Schwarcz (2018). ”Regulating Entities and Activities: Complementary Approaches to Non-bank Systemic Risk”, *Southern California Law Review*, vol. 92, 28 augusti, s. 1455–1530.
- Philippon, T. (2017). ”The Fintech Opportunity”, BIS Working Paper, No. 655, augusti, Bank For International Settlements.
- Restoy, F. (2021). ”Fintech regulation: how to achieve a level playing field”, Occasional Paper, No. 17, februari, Financial Stability Institute, Bank of International Settlements.
- SOU 2018:42. *Tryggad tillgång till kontanter*, delbetänkande av Riksbankskommittén.
- SOU 2019:46. *En ny riksbankslag*, slutbetänkande av Riksbankskommittén.

4 Utvecklingen på betalningsmarknaden i Sverige

4.1 Inledning

Betalningsmarknaden har digitaliserats i snabb takt de senaste två decennierna. Sverige ligger i den absoluta frontlinjen av denna utveckling och är inte ”landet lagom” när det kommer till betalningar. Tillsammans med Norge och i viss mån Danmark och Finland är massbetalningsmarknaden i Sverige en av de mest digitaliserade i världen. Användningen av manuella (fysiska) betalningssätt som kontanter, checkar och blankettgiro har minskat snabbt. I den fysiska handeln är betalningar med kontokort det helt dominerande betalningssättet. Vidare har tjänsten Swish under det senaste decenniet ersatt kontanter som det vanligaste sättet att betala eller föra över pengar mellan privatpersoner. Swish håller även på att etablera sig framför allt inom e-handeln men alltmer i den fysiska handeln och i tjänstesektorn.

Till följd av ny digital teknik, förändrade konsumtionsmönster och konkurrensfrämjande reglering kan nya aktörer erbjuda riktade betaltjänster som banker traditionellt erbjudit i ett samlat tjänstepaket. Den digitala betalningsmarknaden kännetecknas vidare av s.k. *multiboming* som innebär att en person eller ett företag har flera olika leverantörer av betaltjänster som kan användas i olika betalningssituationer (se kapitel 9). Elektroniska betalningar i form av kort- och konto-till-kontobetalningar har vidare blivit betydligt enklare, snabbare och även integrerade i andra tjänster. Integrerade, snabba – sömlösa – betalningar har blivit det nya normala för ett stort antal människor runt om i världen.

Detta kapitel ger en övergripande beskrivning av betalningsmarknaden i Sverige och hur utvecklingen sett ut under framför allt de senaste tio åren. I avsnitt 4.2 beskrivs utvecklingen av de vanligaste betalningssätten som privatpersoner använder. Avsnittet visar också

vilka betalningssätt som är vanligast i olika betalningssituationer: i fysisk butik, vid e-handel och mellan personer. Vissa jämförelser med andra länder görs också. I avsnitt 4.3 beskrivs kontanternas betydelse i Sverige. Avsnittet visar också skillnader i kontantanvändningen och -efterfrågan mellan länder. Avsnitt 4.4 beskriver övergripande attityder till utvecklingen på betalningsmarknaden. Avsnitt 4.5 beskriver en särskild – men för många viktig – form av betalningar: s.k. remitteringar.

Flera av betänkandets kapitel innehåller statistik om betalningar och betalningsmönster och kompletterar därmed detta kapitel. Mer detaljerad information om betalningsvanor och attityder till betalningar finns också i den undersökning om betalningsvanor och synen på utvecklingen på betalningsmarknadens utredningen låtit göra och som återfinns i bilaga 4. Riksbanken redovisar löpande betalningsstatistik och undersökningar om svenska folkets betalningsvanor.¹ Europeiska centralbanken (ECB) samlar in och redovisar omfattande statistik över betalningar inom euroområdet.² Bank for International Settlements (BIS)³ och Världsbanken⁴ är andra organ som löpande redovisar betalningsstatistik på land- och regionnivå, även när det gäller betalningssystem, clearing och avveckling.

4.2 Övergripande betalningsmönster

4.2.1 Utvecklingen på betalningsmarknaden sedan år 2010

Riksbanken redovisar varje år samlad betalningsstatistik för de totala flödena av digitala betalningar i Sverige. Som framgår av figur 4.1 har de digitala betalningarna ökat kontinuerligt under 2010-talet. Ökningstakten ligger i genomsnitt på 5–10 procent per år för de olika betalningssätten (elektroniska gireringar, kontokort och autogiro).⁵ Från och med år 2014 ökar antalet elektroniska gireringar (dvs. överföringar mellan bankkonton) snabbare än övriga betalsätt. En viktig orsak till detta är att tjänsten Swish klassificeras som en elektronisk girering och att denna tjänst slagit igenom på betalningsmarknaden

¹ www.riksbank.se.

² www.ecb.europa.eu.

³ www.bis.org.

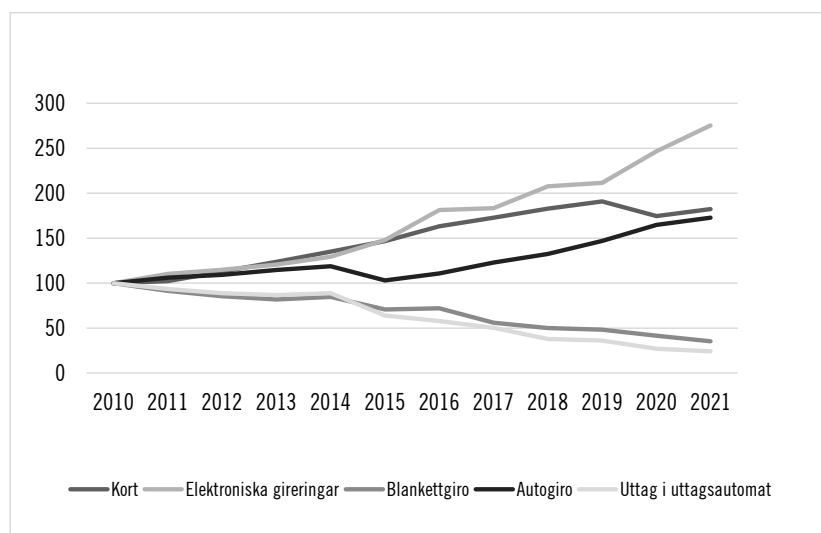
⁴ www.worldbank.org.

⁵ I statistiken ingår betalningar som initieras i Sverige. Betalningsmottagarna kan sedan vara i Sverige eller i utlandet. Betalningar som initieras i utlandet ingår inte i statistiken.

från år 2014 och framåt. År 2013 utgjorde Swish-transaktioner 0,4 procent av det totala antalet elektroniska gireringar, vilka ökat till 37 procent år 2021.⁶ Ökningen av betalningar med autogiro (där betalningsmottagaren initierar betalningen efter medgivande från betalaren) är relativt stabil men.⁷

Figur 4.1 Förändring av antalet transaktioner för olika betalningssätt år 2010–2021

Indexvärde 100 = antalet transaktioner år 2010



Källa: Riksbankens betalningsstatistik.

I Riksbankens betalningsstatistik ingår också manuella betalningssätt i form av s.k. blankettgireringar eller blankettgiro (brevgireringar) och kontantuttag. Betalningar via dessa tjänster har minskat trendmässigt under lång tid. Under 2010-talet användningen av blankettergiro mer än halverats. När det gäller antalet kontantuttag från uttagsautomater är utvecklingen stabil under början av decenniet men från år 2014 har utvecklingen accelererat. Mellan år 2014 och år 2021 minskade uttagen av kontanter med över 70 procent. Som en konsekvens av Rysslands storskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022

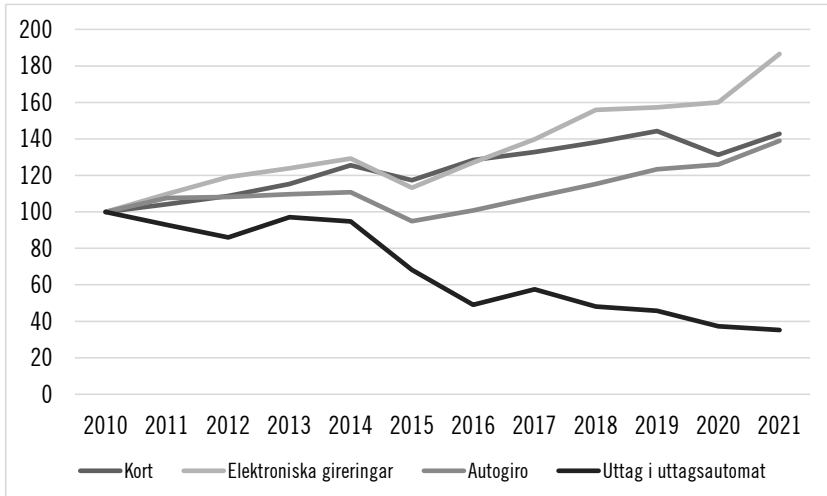
⁶ Statistik från GetSwish AB och Riksbankens betalningsstatistik. Betalningsstatistiken är inte fullständig eftersom den bygger på frivillig insamling av data från cirka 30 större aktörer på betalningsmarknaden.

⁷ För autogirobetalningar och blankettgiro används Bankgirot AB:s statistik i stället för Riksbanken då det förekommer vissa brott i Riksbankens statistik.

ökade emellertid kontantuttagen kraftigt men återgick sedan till en normal utveckling (se även avsnitt 4.3).⁸

Figur 4.2 Förändring av transaktionsvärdet för olika betalningssätt år 2010–2021

Indexvärde 100 = transaktionsvärdet år 2010



Källa: Riksbankens betalningsstatistik.

Figur 4.2 visar förändringen av transaktionsvärdet för olika betalningssätt mellan år 2010 och år 2021 enligt Riksbankens betalningsstatistik. Även i värdetermer ökade de digitala betalningarna på i stort sett samma sätt som för transaktionsvolymen, dvs. en gradvis ökning under 2010-talet, men den årliga ökningstakten i transaktionsvärdet är generellt lägre än för transaktionsvolymen. Det innebär att det genomsnittliga transaktionsvärdet för olika digitala betalningar minskat. För kortbetalningar har det genomsnittliga transaktionsvärdet minskat från 400 kronor till 300 kronor mellan år 2010 och år 2021. Kontokort används i allt högre grad för mindre köp både i fysiska butiker och inom e-handeln. Betalningar med tjänsten Swish är sett till transaktionsvärdet små jämfört med andra elektroniska gireringar. Den kraftiga minskningen av kontantuttagen sedan år 2014 är påtaglig även i värdetermer.

⁸ Swedbank (2023).

Av transaktionsvärdet för totala digitala betalningarna på 23 665 miljarder kronor år 2021 utgjorde elektroniska gireringar 89 procent (se tabell 4.1). Andelen elektroniska gireringar är i princip oförändrad jämfört med år 2010. Huvudförklaringar till den höga andelen elektroniska gireringar är att större betalningar mellan företag, löneutbetalningar samt betalningar till och från offentliga sektorn (framför allt i form av sociala förmåner och andra ersättningar samt skatteinbetalningar) görs genom elektroniska gireringar.

Tabell 4.1 Värdet av de största digitala betalningssätten år 2010 och år 2021

Miljarder kronor respektive procent

Tjänst	2010	2021
Elektronisk girering	11 315	21 111
– Andel av totalt transaktionsvärde	88	89
Kontokort	781	1 115
– Andel av totalt transaktionsvärde	6	5
Autogiro	500	700
– Andel av totalt transaktionsvärde	4	3

Källa: Riksbankens betalningsstatistik.

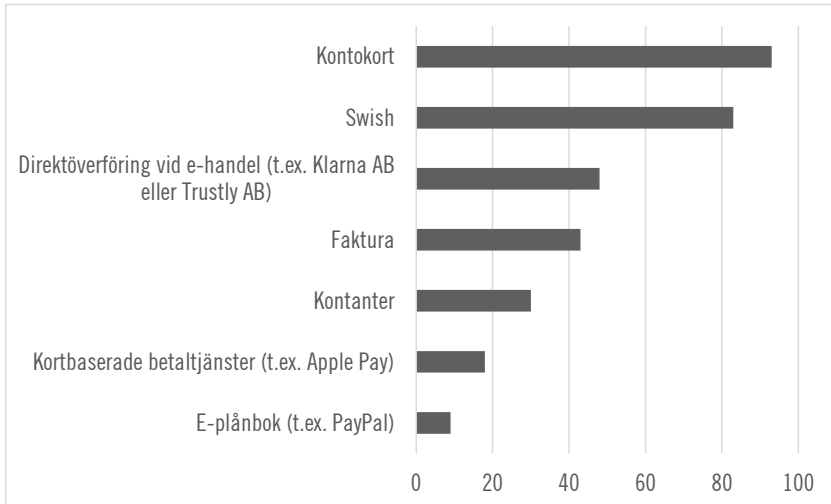
4.2.2 Nya digitala betalningssätt vinner mark

Trenden mot att nya digitala betalningssätt i allt högre utsträckning används av privatpersoner illustreras i den undersökning utredningen låtit göra. Av de svarande uppgav 86 procent att de använder kontokort (debet- eller kreditkort) på vecko- respektive månadsbasis (se figur 4.3).⁹ Motsvarande andel för betalningar med tjänsten Swish var 45 procent. Av figur 4.3 framgår även att det är fler av de svarande som uppgav att de använder direktöverföring från bankkonto vid e-handel (48 procent) och faktura (43 procent) än som använder kontanter en gång i månaden eller oftare (30 procent). Användningen av e-plånböcker som inte är kortbaserade var förhållandevis låg: 9 procent av de svarande uppgav att de använder e-plånböcker.

⁹ Origo Group har på utredningens uppdrag genomfört en enkätundersökning om bl.a. användning av betalningssätt och attityder till utvecklingen på betalningsmarknaden under maj–juni 2021, se bilaga 4.

Figur 4.3 Betalsätt som används varje månad eller oftare juni 2021

Andel av de svarande, procent



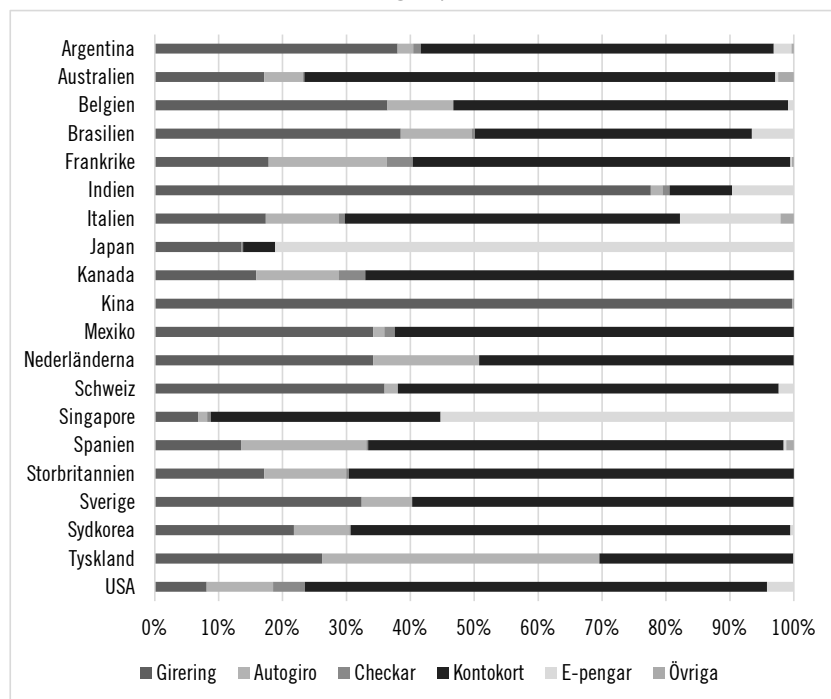
Källa: Bilaga 4.

Betalningar med kontokort vanliga i Sverige i ett jämförande perspektiv

Andelen betalningar med kontokort av samtliga digitala betalningsätt är relativt hög i Sverige jämfört med andra länder: 60 procent (se figur 4.4). Det är dock långt ifrån den högsta kortanvändningen – 74 procent i Australien och 72 procent i USA – men är över genomsnittet för de länder som ingår i jämförelsen (50 procent). E-pengar används i princip inte i alls i Sverige. E-pengar används däremot i stor utsträckning i Japan (81 procent), Singapore (55 procent) och Italien (16 procent). Checkar är vanligast i USA (5 procent). I Kina sker nästan samtliga betalningar med gireringar (banköverföringar) och andelen gireringar är hög även i Indien (78 procent). Betalningar med autogiro används i förhållandevis stor utsträckning i Australien (27 procent) och USA (25 procent).

Figur 4.4 Användningen av digitala betalningsmedel i 20 länder år 2021

Andel av totala betalningar, procent



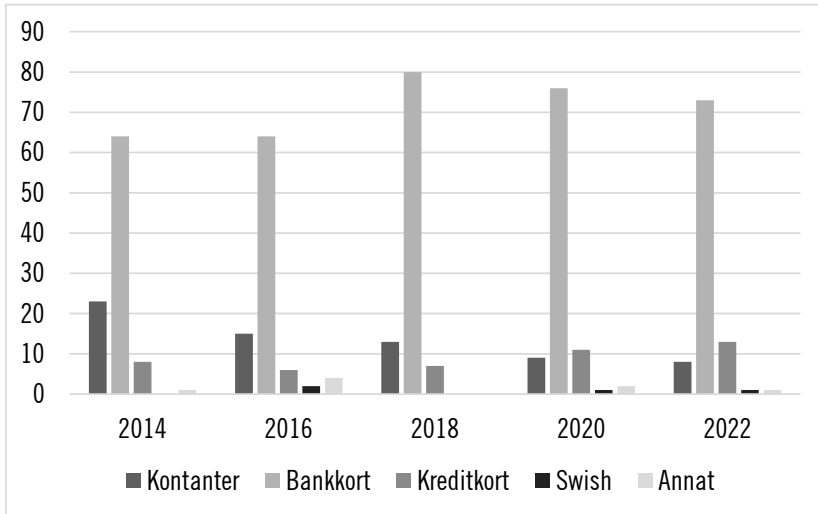
Källa: BIS Red Book Statistics 2021.

4.2.3 Kortbetalningar dominerande vid köp i fysisk butik

Samtidigt som betalningsmarknaden i många stycken är dynamisk, finns det trögheter. Dominansen av kontokortsbetalningar i fysisk butik är ett exempel. Under lång tid har kontokort varit det helt dominerande betalningssättet i fysisk butik (se figur 4.5). Andelen köp med bankkort (debetkort) har ökat över tid, från 64 procent år 2014 till 73 procent år 2022. Andelen köp med kreditkort har också ökat, men ligger på en förhållandevis låg nivå. Andelen köp i fysisk butik som gjordes med kreditkort uppgick till 13 procent år 2022 jämfört med 8 procent år 2014.

Figur 4.5 Betalningssätt i fysisk butik år 2014–2022

Andel av totala betalningar, procent



Källa: Riksbanken. *Svenska folkets betalningsvanor* (olika årgångar).

Sverige har även i ett europeiskt perspektiv en hög andel betalningar i den fysiska handeln som görs med kontokort. Genomsnittet för andelen kortbetalningar (både debetkort och kreditkort) i fysisk butik i euroländerna var 34 procent år 2022. Skillnaden mellan länderna var emellertid stor: 18 procent i Malta och 70 procent i Finland.¹⁰ Andelen kortköp i Sverige var 81 procent år 2022 (se figur 4.5).

Trots att fler butiker som tar emot betalningar med tjänsten Swish, var det bara 1 procent av köpen i fysisk butik som gjordes med tjänsten år 2022. Det har dock sedan länge varit möjligt att betala med Swish i många mindre butiker. Antalet anslutna till tjänsten Swish Företag har ökat från knappt 200 000 i januari 2019 till knappt 300 000 i januari 2023.¹¹ Antalet betalningar med Swish Företag har i princip fördubblats mellan januari 2019 och januari 2023.

Kortbetalningar görs alltmer kontaktlöst och med kontokorts-baserade betaltjänster i mobil så som Apple Pay och Google Pay. Ungefär 18 procent av de svarande i den undersökning utredningen låtit göra angav att de använder kortbaserade betaltjänster i mobil minst en gång i månaden eller oftare (se figur 4.3). I Riksbankens undersök-

¹⁰ ECB (2022).

¹¹ Statistiken finns tillgänglig på www.swish.nu.

ning *Svenska folkets betalningsvanor* för år 2022, uppgav 15 procent att de använt kortbaserade betaltjänster i mobil (t.ex. Apple Pay) någon gång under de senaste 30 dagarna.¹²

4.2.4 Den ökade e-handeln förändrar betalningsmarknaden

År 2022 hade nästan nio av tio mellan 16 och 89 år) i Sverige någon gång e-handlat vilket är en av de högsta siffrorna i världen.¹³ Den snabba ökningen av e-handeln har medfört att andra betalningssätt än kontokort vunnit mark. Ett exempel på betalningssätt som ökat i spåren av ökad e-handel, men även onlinetjänster såsom spel, är betalning via s.k. betalningsinitiering. Dessa betalningar bygger, liksom betalningar med tjänsten Swish, på elektroniska gireringar mellan bankkonton. Även Klarna Bank AB:s eget betalningsalternativ *Betala direkt* är en för konsumenten liknande betalningslösning eftersom beloppet dras direkt från personens bankkonto, om än med ett par dagars fördröjning.¹⁴ I den undersökning utredningen låtit göra angav 48 procent av de svarande att de gör en direktbanksöverföring i samband med e-handel minst en gång i månaden. I likhet med tjänsten Swish fanns direktbanksöverföringar knappast för tio år sedan. Det visar hur snabb och omfattande förändringen av betalningsmarknaden varit och att den ökande e-handeln bidragit till detta. I figur 4.6 redovisas de vanligaste betalningssätten vid e-handel i Sverige år 2021. Kontokort är det vanligaste betalningssättet (57 procent) följt av tjänsten Swish (52), faktura (46), direktbankbetalning (33), PayPal (13) och Apple Pay (4). Apple Pay men i viss mån även PayPal bygger på kontokort. Andelen betalningar i e-handeln med kontokort är alltså än högre.

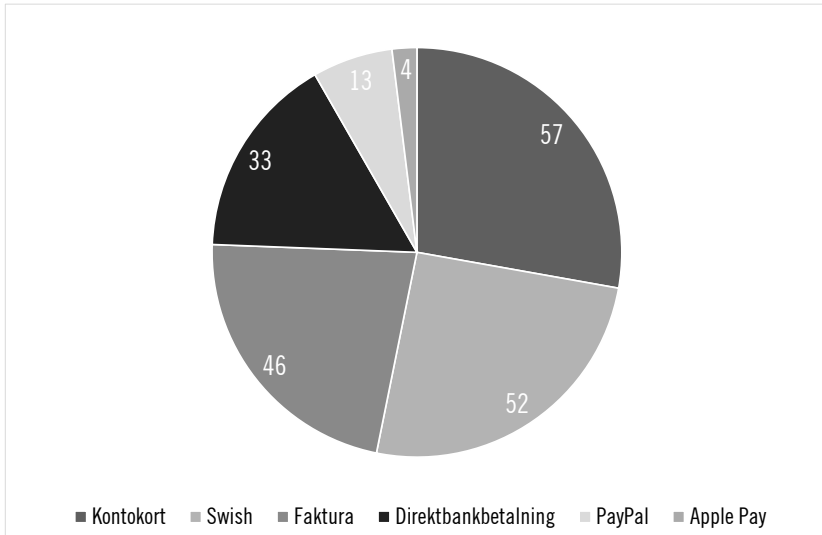
¹² Statistiken finns tillgänglig på www.riksbank.se.

¹³ Internetstiftelsen (2021).

¹⁴ Tekniskt fungerar dock Klarnas Betala direkt-lösning som ett autogiro där betalningen görs efter det att varan eller tjänsten levererats.

Figur 4.6 De vanligaste betalningssätten vid e-handel i Sverige år 2021

Procent



Källa: Nets (2021).

Sverige är fortfarande ett land där betalningar i e-handeln i hög utsträckning sker genom fakturalösningar som sedan betalas via internetbanken.¹⁵ Fakturaköp är formellt ett kreditköp. Gränsen mellan betalningar och kreditköp har blivit alltmer otydlig, i synnerhet genom att betalning med uppskjuten räntefri fakturabetalning (eng. *Buy now pay later*, BNPL) har blivit ett vanligt betalningssätt vid köp online (se vidare kapitel 7).

4.2.5 Tjänsten Swish vanligaste sättet att betala mellan privatpersoner

Tjänsten Swish är inte en betaltjänst enligt definitionen i lagen (2010:751) om betaltjänster. Swish är i stället en teknisk sidotjänst som kopplar samman betalkonton för att möjliggöra för banker att erbjuda s.k. omedelbara betalningar (se kapitel 10). Att använda tjänsten Swish är det klart vanligaste sättet att göra betalningar eller över-

¹⁵ Enligt en studie av 12 länder i Europa utgjorde fakturaköp 31 procent av betalningarna vid e-handel i Sverige år 2021. Motsvarande andel i de två länder som följer närmast efter Sverige – Finland och Tyskland – uppgick till 21 procent, se Postnord (2021).

föringar mellan privatpersoner i Sverige. Av utredningens egen undersökning framgår att 84 procent av de svarande hade använt Swish vid sin senaste betalning till en annan privatperson, medan 10 procent hade använt kontanter. Vid betalningar mellan privatpersoner är emellertid skillnaderna mellan olika åldersgrupper betydande. Som framgår av tabell 4.2 hade fler än var fjärde svarande mellan 65 och 85 år använt kontanter vid sin senaste betalning till en annan privatperson. Kontanter har en betydligt starkare ställning bland äldre vid betalningar mellan privatpersoner.

Tabell 4.2 Betalsätt mellan privatpersoner år 2021

Andel av svarande, procent

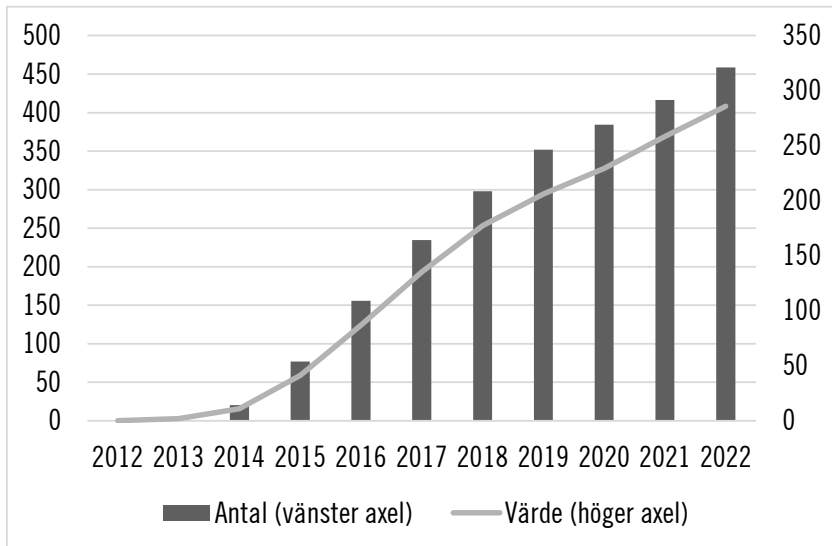
Betalsätt vid senaste betalning till privatperson	Totalt	Ålder			
		18–34 år	35–49 år	50–64 år	65–85 år
Swish (Swish Privat)	84	94	93	86	61
Kontanter	10	4	4	9	27
Annat betalsätt	3				
Vet ej	2				

Källa: Bilaga 4.

Tjänsten Swish Privat har haft en kraftig tillväxt sedan lanseringen i december 2012. År 2022 gjordes 459 miljoner transaktioner med Swish Privat till ett samlat belopp om 286 miljarder kronor (figur 4.7). Utslaget på Sveriges befolkning innebär det gjordes i genomsnitt cirka 44 Swish-transaktioner per person.

Figur 4.7 Transaktioner med tjänsten Swish Privat år 2012–2022

Antal transaktioner (miljoner) och värde (miljarder kronor)



Källa: GetSwish AB.

De senaste åren har ökningstakten för antalet transaktioner mellan privatpersoner med Swish avtagit något. Det kan bl.a. förklaras av att antalet privatpersoner som använder Swish Privat inte kan öka så mycket mer eftersom en mycket stor del av befolkningen – över 8,5 miljoner personer¹⁶ – redan är anslutna till tjänsten. Swish Privat fick genomslag i nya grupper under coronapandemin. Mellan år 2019 och år 2020 ökade antalet transaktioner från personer 70 år och äldre med 78 procent. Mellan år 2020 och 2021 var ökningen 28 procent.

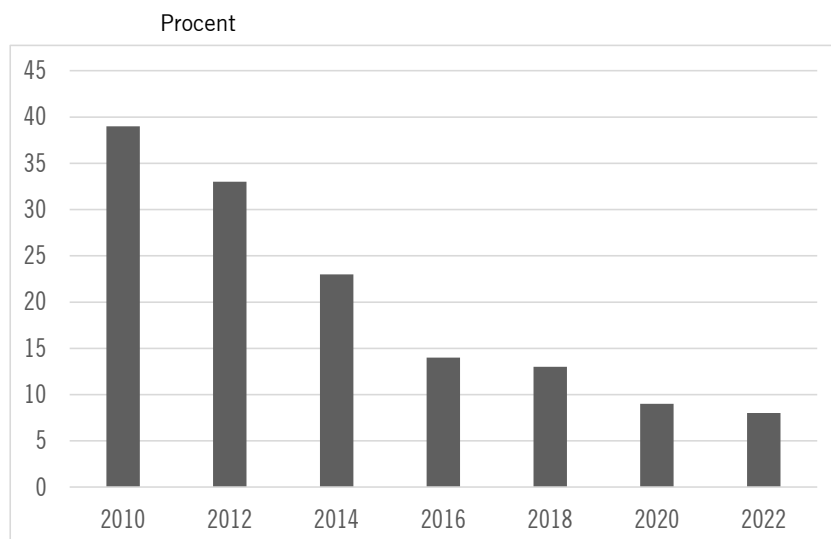
4.3 Kontanternas ”död” överdriven

Hur man än mäter är kontanternas betydelse för ekonomin som helhet liten i Sverige, såväl historiskt som i jämförelse med de allra flesta länder. I december 2022 utgjordes knappt 1,5 procent av de pengar som cirkulerar i ekonomin av sedlar och mynt (dvs. kontanter). Det ska jämföras med 4,6 procent i december 2013, 10,7 procent i december

¹⁶ Januari 2023 (www.getswish.nu).

2003 och 11,3 procent i december 1998.¹⁷ I den undersökning utredningen låtit göra svarade 8 procent av de tillfrågade att de betalade kontant vid sitt senaste köp i butik år 2021. Det ligger i linje med Riksbankens undersökning om svenska folkets betalningsvanor där 9 procent betalade med kontanter vid sitt senaste köp år 2020 och 8 procent år 2022 (se figur 4.8). Enligt Riksbankens undersökning var andelen som använde kontanter vid sitt senaste köp i butik 39 procent år 2010. Kontantanvändningen skiljer sig åt mellan grupper beroende på bl.a. ålder, inkomstnivå, utbildningsnivå och bostadsort (se vidare bilaga 3 och kapitel 5).

Figur 4.8 Andel personer som betalade kontant vid sitt senaste köp år 2010–2022



Källa: Riksbanken. Svenska folkets betalningsvanor (olika årgångar).

¹⁷ Enligt SCB:s Finansmarknadsstatistik (december 2022). Andelen beräknas som utestående sedlar och mynt som andel av summan av utestående sedlar och mynt samt avistainlåning från svensk allmänhet (det s.k. M1-måttet). Med avistainlåning avses medel som ägaren omedelbart kan nå och använda i transaktioner (t.ex. pengar på ett lönekonto). Andelen sedlar och mynt hos svensk allmänhet av det bredare penningmängdsmåttet M3 var 1,3 procent i december 2022. I M3 ingår, förutom M1, även inlåning med vissa villkor i svenska monetära och finansiella institut (MFI) och Riksgälden, vissa s.k. repor, andelar i penningmarknadsfonder och vissa räntebärande instrument.

Ett ofta använt mått på kontanternas betydelse är värdet på utestående sedlar och mynt som allmänheten innehar. Detta mått fångar förutom kontanter som används i transaktionssyfte, företrädesvis för att göra betalningar, kontanter som används för andra syften. Allmänheten kan välja att inneha kontanter i syfte att spara¹⁸ eller för att skydda sig mot oförutsedda händelser som gör det svårt (eller tillfälligt omöjligt) att använda digitala betalningsmedel. Det är emellertid svårt att med någon större precision uppskatta hur stor andel av kontanter i cirkulation som hushåll använder för transaktioner respektive i spar- eller försiktighetssyfte.¹⁹

Den totala mängden sedlar i Sverige, uttryckt i kronor, som cirkulerar i ekonomin ökade successivt från år 1945 till år 2007 (se figur 4.9). Ökningstakten var som högst under 1970- och 1980-talen samt i början av 2000-talet. Under perioden 2008–2017 minskade mängden sedlar i cirkulation för att sedan öka något. Sett i relation till ekonomins storlek, mätt som bruttonationalprodukten (BNP), har mängden sedlar i cirkulation i Sverige minskat trendmässigt sedan 1950.²⁰

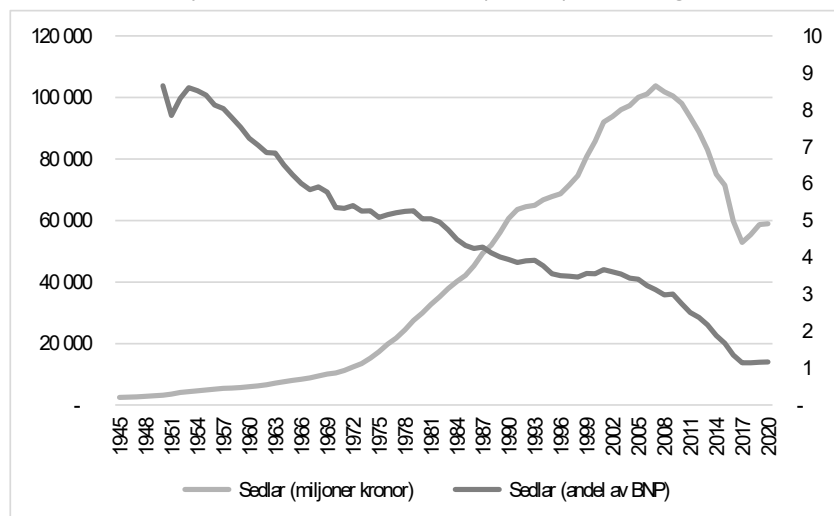
¹⁸ Att hålla kontanter medför alternativkostnader i form av ränta på behållning på betal- eller sparkonto. Om räntorna är låga – eller till och med negativa – minskar alternativkostnaden. Efter det att ett antal centralbanker inom EU införde negativa styrräntor i mitten av 2010-talet har efterfrågan på kontanter över lag ökat, se Liñares-Zegarra och Willeson (2021).

¹⁹ En studie av kontantefterfrågan i euroländerna uppskattar att mellan 28 och 50 procent av kontantefterfrågan kan förklaras av sparande- eller försiktighetsskäl, se Zamora-Pérez (2021).

²⁰ Enligt Engert, Fung och Segendorf (2019) finns motsvarande mönster med minskande sedelmängd i förhållande till BNP under årtiondena efter andra världskriget även i andra länder. I flera länder stannade emellertid minskningen av under 1970- och 1980-talen (t.ex. i USA, Storbritannien, Kanada och Danmark). I Schweiz fortsatte minskningen till slutet av 1990-talet. I dessa länder stabiliserades sedan sedelmängden i förhållande till BNP med undantag för USA där det skedde en påtaglig ökning fr.o.m. slutet av 1980-talet. Norge uppvisar i stort sett samma utveckling som Sverige.

Figur 4.9 Sedlar i cirkulation i Sverige år 1945–2020

Miljoner kronor (vänster axel) respektive procent (höger axel)

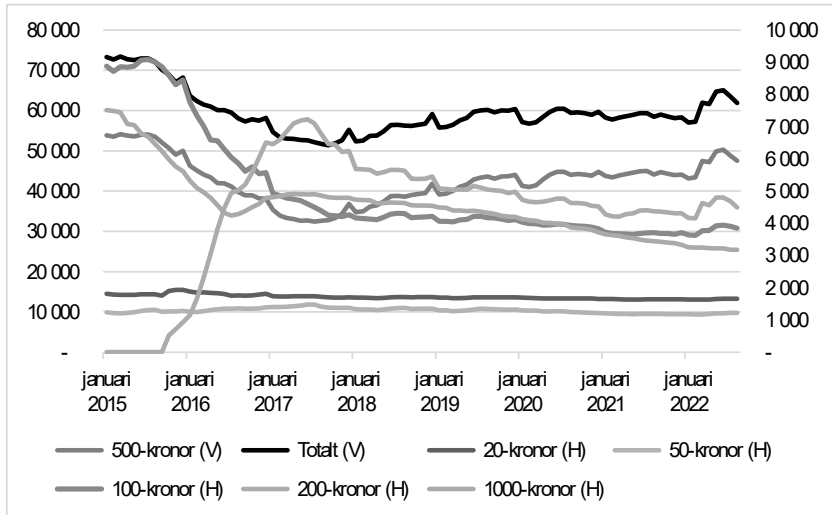


Källa: Riksbanken, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I samband med Rysslands storskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 ökade efterfrågan på kontanter. Det är femhundrakronorssedlar som svarar för så gott som hela ökningen medan mängden sedlar av lägre valörer i stort sett varit oförändrade (se Figur 4.10). Detta skulle kunna ses som en indikation på att det framför allt är försiktighetsmotiv som ligger bakom ökningen.

Figur 4.10 Sedlar i cirkulation i Sverige januari 2015–juli 2022

Miljoner kronor. V=Vänster axel, H=Höger axel



Källa: Riksbanken.

Historiskt har kontanteferfrågan ökat vid förväntade eller inträffade kriser. Efterfrågan på sedlar av högre valörer, som alltså i större utsträckning än sedlar av lägre valörer används för sparande och beredskap, tycks påverkas av länders förmåga att hantera kriser.²¹ Efterfrågan på sedlar i Sverige ökade i samband med finanskrisen i början av 1990-talet. Däremot ökade inte efterfrågan på sedlar i under den globala finanskrisen 2008–2009, vilket var fallet i flera andra länder. En bidragande orsak var sannolikt att den svenska staten vid den tidpunkten hade en god krishanteringsförmåga och sunda statsfinanser, vilket bl.a. möjliggjorde ett omfattande garantiprogram för att säkerställa stabiliteten i banksystemet.²²

²¹ Engert, Fung och Segendorf (2019).

²² Ibid.

Kontantanvändningen i Sverige låg i ett jämförande perspektiv

Konsultföretaget McKinsey har uppskattat andelen kontanta transaktioner i 13 länder, inklusive Sverige (se tabell 4.3) för år 2010 och år 2020.²³ Andelen kontanta transaktioner har minskat i samtliga länder men mest tydligt i Sverige där andelen minskat med 47 procentenheter.

Tabell 4.3 Uppskattning av andelen kontanta transaktioner i 13 länder år 2010 och år 2020

Procent

Land	År 2010	År 2020
Brasilien	86	74
Kina	99	41
Indien	100	89
Malaysia	93	72
Mexico	97	86
Japan	79	54
Korea	66	34
Singapore	59	39
USA	51	28
UK	55	23
Finland	53	24
Sverige	56	9
Nederländerna	52	14

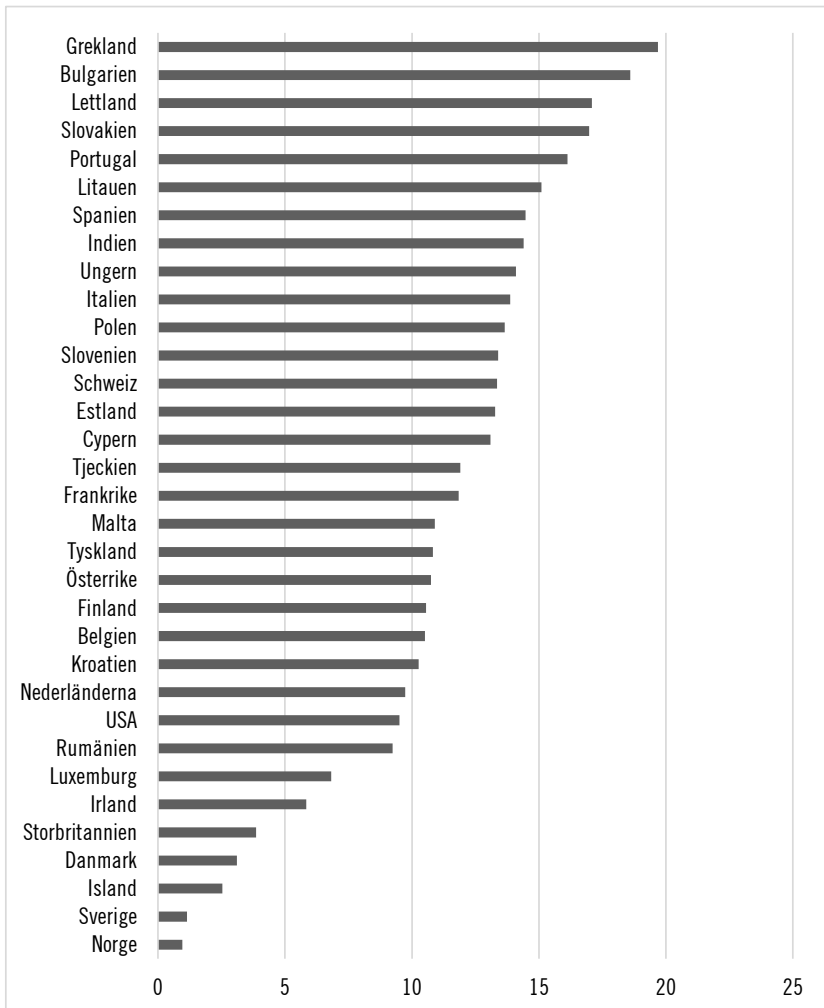
Källa: McKinsey & Company (2020).

Figur 4.11 visar kontanter i cirkulation som andel av BNP i 33 länder år 2021. Norge och Sverige är de länder som hade den lägsta andelen kontanter i cirkulation: 0,96 respektive 1,14 procent. I Danmark, Finland och Island uppgick andelen till 3,11, 10,56 respektive 2,54 procent. Andelen kontanter i cirkulation var förhållandevis hög i Spanien, Italien Frankrike och Tyskland. Högst andel kontanter i cirkulation hade Grekland (19,69 procent). Det ovägda genomsnittet för länderna var 11,1 procent av BNP.

²³ Andelarna är uppskattningar eftersom kontanta transaktioner inte mäts. Metoderna för insamling skiljer sig också mellan länder vilket gör att uppskattningarna ska tolkas försiktigt.

Figur 4.11 Kontanter i cirkulation som andel av nominell BNP i 33 länder år 2021

Procent



Anm. Data för Schweiz avser år 2020.

Källa: Statista, www.statista.com (hämtad 27 februari 2023).

Sammanfattningsvis har användningen av kontanter för betalningsändamål minskat över tid i Sverige och i flera andra länder samtidigt som efterfrågan på kontanter – i synnerhet sedlar med högre valörer – ökat eller i vart fall stabiliserats. Bedömare har kommit till slutsatsen att utvecklingen tydligt går mot ett (i princip) kontantlöst samhälle, inte minst i Sverige.²⁴ Statistiken talar emellertid emot en sådan utveckling, åtminstone att det ska ske under överskådlig tid. Skulle det däremot bli väsentligt svårare att få tillgång till kontanter och att kunna använda dem för betalningar kan en utveckling som slutar i ett kontantlöst samhälle inte uteslutas på lång sikt.

4.4 De flesta är nöjda med utvecklingen på betalningsmarknaden

Svenska folket är generellt positivt till hur betalningsmarknaden fungerar och de vanligaste förekommande betalningssätten för privatpersoner, dvs. kortbetalningar och betalningar med tjänsten Swish. Enligt den undersökning utredningen låtit göra uppgav 92 procent av de svarande att de över lag är positiva till kontokort som betalningssätt. Motsvarande siffra för tjänsten Swish var 91 procent. Detta kan jämföras med kontanter där endast 30 procent av de svarande var positiva.

De faktorer som lyfts fram som viktiga för en fortsatt digitalisering av betalningsmarknaden är att digitala betalningar blir säkrare och mer tillförlitliga vid kris och krig samt att information om digitala betalningar skyddas. Frågan om integritet och säkerhet bekräftas i undersökningen *Sverige betalar 2020* där den största oron vid betalningar angavs vara risken att betaluppgifter kapades av kriminella, vilket angavs av 54 procent av de svarande, 44 procent angav alternativet att betalningen ska hänga sig av tekniska skäl och 37 procent angav alternativet att information om betalningar och köp sparas och används utan betalarens vetskap.²⁵

I den undersökning som utredningen låtit göra ställdes även frågan hur enkelt det var att betala för olika offentligt subventionerade tjänster på en skala från ett till fem. Ungefär 90 procent av de tillfrågade uppgav att det var enkelt (dvs. angav betyget fyra eller fem) att betala för sjukvård, tandvård och receptbelagda läkemedel. Betal-

²⁴ Se t.ex. Arvidsson (2019).

²⁵ Svensk Handel m.fl. (2020).

ningar i kollektivtrafiken uppfattades dock som svårare. Av de svarande uppgav 58 procent att det är enkelt att betala för kollektivtrafik medan 22 procent uppgav att det är svårt. Av de som uppgav att det är svårt att betala för kollektivtrafik angav som skäl för svårigheterna framför allt att betal- eller biljettsystemen dels förändras ofta, dels inte är enhetliga i hela landet. Ett problem med digitaliseringen av betalningsmarknaden som fått ökad uppmärksamhet under senare år är olika former av betalningsrelaterade bedrägerier. Bedrägerierna drabbar främst äldre och personer med funktionsnedsättning. Kortbedrägerierna har dock minskat under senare år (se vidare kapitel 7).

4.5 Remitteringar – en ofta bortglömd betalningstyp

I takt med att betalningar digitaliseras och länder blivit mer integrerade har gränsöverskridande betalningar ökat. Den absoluta majoriteten av de gränsöverskridande betalningarna görs mellan företag.²⁶ Även privatpersoner gör gränsöverskridande betalningar t.ex. vid köp online. Gränsöverskridande konsumentbetalningar sker företrädesvis med kontokort men även med elektroniska plånböcker (som kan vara kortbaserade). Det är svårt att uppskatta hur betydelsefulla gränsöverskridande betalningar är. En betalning till utlandet kan initieras i Sverige och sedan föras vidare genom det internationella banksystemet.

En särskild form av gränsöverskridande betalningar, som inte får så stor uppmärksamhet i Sverige, är s.k. remitteringar. En remittering är en gränsöverskridande penningöverföring av relativt lågt värde skickad mellan privatpersoner.²⁷ Remitteringar görs ofta av personer som har invandrat eller av migrantarbetare till familj i andra länder. Remitteringar är en viktig inkomstkälla för många låg- och medelinkomstländer.²⁸ Exempelvis översteg remitteringar till låg- och medelinkomstländer, enligt Världsbanken, både utländska direktinvesteringar och officiellt utvecklingsbistånd till låg- och medelinkomstländer

²⁶ Betalningar mellan konsumenter och företag respektive mellan konsumenter (privatpersoner) uppskattas till 2,3 procent av de totala gränsöverskridande betalningarna i världen år 2022 (se *EY. Value of B2B, B2C, C2B and C2C cross-border payments worldwide from 2016 to 2020, with forecasts for 2021 and 2022*. 23 februari 2021. www.statista.com [hämtad 2023-02-27]).

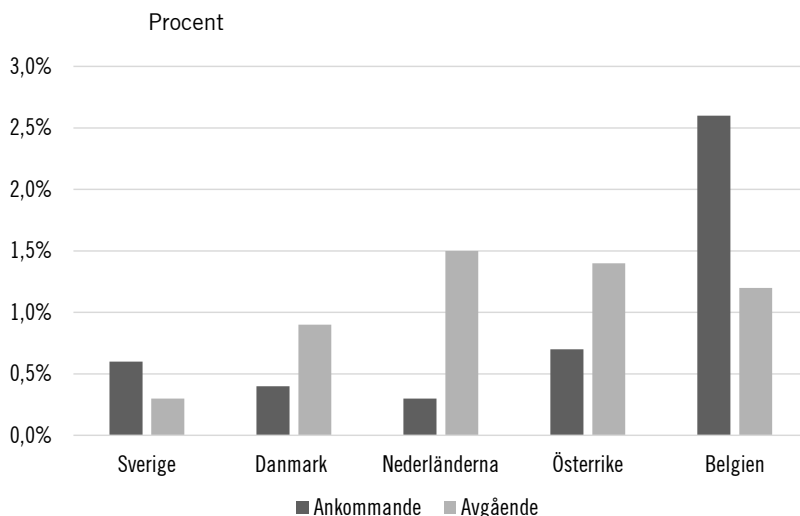
²⁷ Bech och Hancock (2020), s. 24.

²⁸ Världsbanken uppskattar att remitteringar till låg- och medelinkomstländer år 2022 uppgick till 626 miljarder amerikanska dollar (6 494 miljarder svenska kronor), se *Remittances Grow 5 % in 2022, Despite Global Headwinds*. 30 november 2022. www.worldbank.org (hämtad 2023-02-28).

år 2020. Remitteringar är också stabila finansiella flöden som har hållit sig stadiga även under globala kriser såsom coronapandemin.²⁹ Väl fungerande system för remitteringar kan av dessa skäl ses som centrala verktyg för fattigdomsbekämpning.

Remitteringar kan göras genom vanliga banker, s.k. betalningsförmedlare eller genom informella kanaler. Det är svårt att mäta remitteringsvolymen. Data över remitteringar rapporteras inte av alla länder och i de fall data rapporteras sker mätningarna på olika sätt. Vidare utesluts oftast inofficiella kanaler för remitteringar från officiella mätningar, vilket gör att rapporterade belopp riskerar att bli missvisande låga. Enligt Världsbanken uppgick det totala beloppet avgående remitteringar från Sverige år 2020 till 1,76 miljarder amerikanska dollar (18,3 miljarder svenska kronor). Ankommande remitteringar uppgick till 3,0 miljarder dollar (31,1 miljarder kronor). Detta motsvarade 0,3 procent respektive 0,5 procent av Sveriges BNP. Figur 4.12 visar remitteringar som andel av BNP för Sverige, Danmark, Nederländerna, Österrike och Belgien. Dessa länder har en BNP per person – ett mått på ekonomiskt välstånd – som är förhållandevis lika.

Figur 4.12 Remitteringar (inklusive kompensation till migrantarbetare) som andel av BNP år 2020



Källa: *Outwards remittance flows May 2021* och *Inwards remittance flows May 2021*.
www.worldbank.org (hämtad 2021-09-09).

²⁹ *Defying Predictions, Remittance Flows Remain Strong During Covid-19 Crisis*. 12 maj 2021.
www.worldbank.org (hämtad 2021-09-27).

Värt att notera är att Sverige och Belgien har ett flöde av ankommande remitteringar som är större än flödet av avgående remitteringar. Detta kan delvis förklaras av att dessa båda länder har stora inkommande remitteringsflöden från personer som arbetar i grannländerna. I Sveriges fall arbetar många i andra nordiska länder och skickar delar av sin lön tillbaka.³⁰

Sverige har i jämförelse med övriga länder låga nivåer av avgående remitteringar. Den lägre nivån på avgående remitteringar kan delvis förklaras med att Sverige åtminstone har haft en generös anhöriginvandring. Personer som bosatt sig i Sverige behöver därmed inte skicka pengar till familj i hemlandet i lika hög utsträckning som i andra länder eftersom familjen har kunnat flytta med till det nya landet. Vidare migrerar många till Sverige från länder dit det är svårt att skicka pengar via officiella kanaler, s.k. högriskländer, däribland Syrien och Iran.

³⁰ *Personal remittance statistics*. November 2020. www.ec.europa.eu (hämtad 1 oktober 2021).

Referenser

- Arvidsson, N. (2019). *Cashless Society – The Swedish Route to the Future of Cash Payments*. Cham: Springer.
- Bech, M. L. och J. Hancock (2020). ”Innovations in Payments”, *BIS Quarterly Review*, 1 mars, Bank for international Settlements.
- ECB (2022). ”Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE) – 2022”, december, European Central Bank.
- Engert, W., B. S. C. Fung och B. Segendorf (2019). ”A Tale of Two Countries: Cash Demand in Canada and Sweden”, Staff Discussion Paper, 2019-7, augusti, Bank of Canada.
- FIS (2021). *The global Payments Report*, Fidelity Information Services.
- Internetstiftelsen (2022) *Svenskarna och internet 2022*.
- Liñares-Zegarra, J. M. och M. Willeson (2021). ”The effects of negative interest rates on cash usage: Evidence for EU countries”, *Economics Letters*, Volume 198, januari.
- McKinsey & Company (2020). *The 2020 McKinsey Global Payments Report*, oktober.
- Nets (2021). *Svensk E-handel 2021*.
- Postnord (2021). *E-commerce in Europe 2021*.
- Svensk Handel m.fl. (2020). *Sverige betalar 2020*.
- Swedbank (2023). *Consumer Spending Observer*, 22 februari.
- Zamora-Pérez, A. (2021). ”The paradox of banknotes: understanding the demand for cash beyond transactional use”, *Economic Bulletin*, Issue 2, European Central Bank, s. 121–137.

5 Allas möjligheter att betala och tillgången till betaltjänster

5.1 Inledning

Betalningsmarknaden i Sverige har digitaliserats i snabb takt. Medan nya sätt att betala digitalt introducerats har kontantanvändningen liksom tillgången till kontanttjänster minskat. 8 procent av vuxna i Sverige använde kontanter vid sitt senaste köp i butik år 2022.¹ Digitaliseringen av betalningsmarknaden följer digitaliseringen i samhället i stort. I jämförelse med flera andra länder har Sverige kommit långt i den digitala utvecklingen och ambitiösa mål om att Sverige ska bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter har antagits av riksdagen.²

Samtidigt som digitaliseringen av betalningsmarknaden gjort det lättare för många att få tillgång till – ofta uppskattade – betaltjänster 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 alls kommer in på den digitala betalningsmarknaden, exempelvis genom att de inte får tillgång till betalkonto eller har en e-legitimation. Förekomsten av sådana hinder diskuteras utförligt i kapitel 6 respektive kapitel 8 och utredningen lämnar ett antal förslag i syfte att minska trösklarna in på den digitala betalningsmarknaden. Ett andra hinder är vad som brukar benämnas som ett digitalt utanförskap. Digitalt utanförskap innebär att personer visserligen har tillgång till digitala system men att system är utformade med låg användbarhet och tillgänglighet och därmed exkluderar användare eller att användare kan sakna kunskap eller nödvändig utrustning för att göra digitala betalningar. Det finns flera uppskattningar av storleken på det digitala utanförskapet i Sverige

¹ Riksbanken (2022).

² Näringsdepartementet (2017).

generellt. Dessa uppskattningar ger vid handen att mellan 5 och 10 procent av den vuxna befolkningen upplever digitalt utanförskap. Skillnaderna mellan uppskattningarna beror i hög utsträckning på hur det digitala utanförskapet definieras.

Ett tredje hinder för att delta på den digitala betalningsmarknaden kan vara brist på förtroende för exempelvis staten eller banker. Frågan om misstro mot framför allt privata aktörer i betalkedjan (t.ex. betaltjänstleverantörer eller handlare) är i ökad utsträckning relaterad till en – ibland befogad – oro för att person- och betaldata ska komma i orätta händer och användas på felaktigt sätt. Ett besläktat problem är rädslan att bli utsatt för olika former av bedrägerier kopplade till digitala betalningar. Antalet bedrägerier kopplade till betalningar har ökat under de senaste tre åren, även om kortbedrägerierna blivit färre (se vidare kapitel 7).

Väl fungerande marknader som tillgodoser hushållens och företagens behov av finansiella tjänster – betaltjänster inkluderade – är en del av de finansmarknadspolitiska målen som riksdagen beslutat om.³ Även inom ramen för Agenda 2030 finns mål om att alla ska ha tillgång till bank- och försäkringstjänster samt finansiella tjänster.⁴ Möjligheten att betala är en grundläggande samhällsfunktion och hela befolkningen bör därför ha tillgång till effektiva, trygga och säkra betalningssätt. Det gäller såväl digitala som traditionella betalningssätt. Riksdagen har vidare antagit ett mål om att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser.⁵ Detta mål antogs emellertid år 2007, då betalningsmarknaden såg annorlunda ut. Det har också tillkommit ny reglering på både nationell nivå och EU-nivå med bäring på detta mål under senare år.

Utredningen ska, enligt direktiven, ta ställning till vilka krav som behöver ställas i syfte att säkerställa att alla i samhället kan genomföra betalningar, inbegripet t.ex. personer som lever i digitalt utanförskap, boende i glesbygd, personer som har bristande kunskaper i svenska språket, äldre och personer med funktionsnedsättning, med beaktande av en hållbar utveckling. Avsnitt 5.2 beskriver användningen av digitala och traditionella (icke-digitala) betalningssätt samt belyser orsaker till digitalt utanförskap på specifikt betalningsmarknaden. Avsnitt 5.3 belyser begreppet digitalt utanförskap och beskriver

³ Prop. 2015/16:1.

⁴ Delmål 8.10 Tillgång till bank- och försäkringstjänster samt finansiella tjänster för alla.

⁵ Prop. 2006/07:55.

övergripande det digitala utanförskapet i Sverige. Avsnittet redogör också översiktligt för olika insatser och stöd för ökad digital inkludering. Avsnitt 5.4 redogör för statliga och privata initiativ för ökad inkludering på den digitala betalningsmarknaden. Avsnitt 5.5 redogör för utredningar och lagförslag inom andra områden med relevans för inkluderingen på den digitala betalningsmarknaden. Avsnitt 5.6 behandlar det politiska målet om allas tillgång till grundläggande betaltjänster samt för de statliga insatser som görs för att uppfylla målet. Avsnitt 5.7 redovisar utredningens överväganden och förslag.

5.2 Användningen av olika betalningssätt

För att kunna belysa utanförskapet på den digitala betalningsmarknaden är det naturligt att utgå från hur olika digitala och icke-digitala betalningssätt används i Sverige. Framför allt är det viktigt att belysa skillnader i användningen mellan demografiska och socioekonomiska grupper men även hur förutsättningarna för att använda olika betalningssätt har förändrats och kan komma att förändras. Detta avsnitt belyser inledningsvis användningen av digitala betalningssätt (5.2.1). Därefter belyses användningen av ett antal manuella sätt att betala: kontanter, tillgång till uttag och insättning av kontanter, brevgiro och räkningsbetalningar över disk med kontanter (5.2.2). Dessa betalningssätt skulle också kunna beskrivas i termer av icke-digitala eller traditionella betalningssätt. Slutligen redogör avsnittet för s.k. laddningsbara kontokort som delar egenskaper med både digitala betalningssätt och med kontanter (5.2.3). Det bör framhållas att bilden av hur olika betalningssätt används i Sverige som ges i avsnittet är en ögonblicksbild. Som framgår av kapitel 4 har utvecklingen på betalningsmarknaden varit snabb under den senaste tioårsperioden, i synnerhet när det gäller kontantanvändningen. Coronapandemin 2020–2021 har i vissa avseenden accelererat utvecklingen mot en ökad andel digitala betalningar, även bland grupper som tidigare inte varit lika digitaliserade som andra grupper.

5.2.1 Digitala betalningssätt

Användning av olika betalningssätt

För att belysa betalningsvanor och attityder till utvecklingen på betalningsmarknaden, har utredningen låtit undersökningsföretaget Origo Group Sverige AB göra en enkätundersökning som finns i bilaga 4.⁶ Av undersökningen framkommer att 88 procent av de svarande använder banktjänster via smart telefon eller internet och 83 procent att de använder tjänsten Swish varje månad. I likhet med digital delaktighet i allmänhet är ålder den viktigaste faktorn för att förklara användningen av digitala respektive traditionella betalningssätt (se vidare avsnitt 5.3). Den generella bilden är att användningen av digitala betalningssätt minskar med ökande ålder men trenden är inte linjär. Personer i åldersgruppen 65–84 år har i betydligt lägre grad än de yngre åldersgrupperna använt digitala betalningssätt den senaste månaden. Det gäller inte minst tjänsten Swish, kortbaserade mobilbetalningar och e-plånböcker. För kontanta betalningar är bilden den motsatta. I åldersgruppen 18–49 år använder runt var femte kontanter på månadsbasis medan motsvarande andel i åldersgruppen 65–84 är 50 procent.

Tabell 5.1 Användning av olika betalningssätt år 2021

Andel som använder olika betalningssätt på månadsbasis procent	Totalt	18–34 år	35–49 år	50–64 år	65–85 år
Kontokort (debet- och kreditkort)	93	93	95	94	89
Swish	83	95	92	82	60
Kontanter	30	21	22	31	50
Kortbaserade betaltjänster (Apple Pay eller Samsung Pay)	18	28	23	15	4
Direkt överföring från betalkonto vid e-handel (t.ex. Klarna)	48	62	54	41	29
Fakturaköp i samband med e-handel	43	49	52	40	26
E-plånbok (t.ex. PayPal eller Alipay)	9	12	15	7	2

Källa: Bilaga 4.

Tabell 5.1 visar tydligt det generellt stora genomslaget för digitala betalningar liksom den låga kontantanvändningen. Det är emellertid långt ifrån alla som befinner sig på den digitala betalningsmarknaden.

⁶ Undersökningen genomfördes under juni 2021.

Riksbankens undersökning *Svenska folkets betalningsvanor* från år 2022 visar t.ex. att 14 procent av de svarande inte har tillgång till vare sig internetbank eller mobilbank och att 8 procent inte har tillgång till tjänsten Swish.⁷ SCB:s statistik om internetvanor tydliggör också skillnaden mellan olika åldersgrupper. Hälften av personerna i åldersgruppen 75–85 år brukar göra bankärenden på internet vilket kan jämföras med 93 procent i åldersgruppen 25–34 år. E-handel hänger nära ihop med digitala betalningar. Knappt en tredjedel av personerna i åldrarna 75–85 år har aldrig köpt någon vara eller tjänst på internet, liksom var femte i åldrarna 65–74 år.⁸ Det är värt att notera att datainsamlingen som ligger till grund för dessa siffror skedde mellan april och juni 2020, dvs. i inledningen av coronapandemin. Pandemin har medfört en ökad användning av digitala betalningssätt, särskilt bland äldre. Visserligen tog sig allt fler äldre in på den digitala betalningsmarknaden även före coronapandemin men pandemin påskyndade denna utveckling (se nedan).

Steget från att sällan eller aldrig använda internet till att börja använda digitala betalningssätt kan vara stort. För att kunna betala med mobilen krävs en smart telefon, förståelse för hur den används och förmåga att hantera de applikationer som är nödvändiga som exempelvis ett e-postkonto, tillgång till internetbank och BankID (se nedan). Exempelvis visar Begripsams undersökning *Svenskar med funktionsnedsättning och internet* att 72 procent av de svarande med funktionsnedsättning anser det vara lätt att betala räkningar via internet. Bland personer utan funktionsnedsättning var motsvarande andel 94 procent.

Tillgång till BankID

Flertalet digitala betalningssätt (t.ex. tjänsten Swish och kortbetalningar på internet) kräver att transaktionen bekräftas via s.k. stark kundautentisering⁹ vilket i de flesta fall görs via en e-legitimation, i Sverige nästan uteslutande BankID. År 2022 hade 8,4 miljoner personer BankID. I förhållande till befolkningen 13 år och äldre hade cirka 94 procent

⁷ Enligt Riksbankens undersökning *Svenska folkets betalningsvanor 2022* (statistiken är tillgänglig på www.riksbank.se).

⁸ *Befolkningens it-användning 2020*. 18 november 2020. www.scb.se (2021-05-05).

⁹ En autentisering som grundas på användning av två eller flera komponenter, kategoriserade som kunskap (något som bara användaren vet), innehav (något som bara användaren har) och unik egenskap (något som användaren är), som är fristående från varandra, se även bilaga 3.

BankID.¹⁰ Detta gör BankID till den helt dominerande e-legitimationen i Sverige. Det är vidare den enda e-legitimation som kan användas för att göra digitala kontobetalningar som inte är kortbetalningar (se även kapitel 8).¹¹ Tillgången till BankID är därför central för att kunna använda flertalet digitala betalningssätt. Enligt Internetstiftelsens rapport *Svenskarna och internet 2022* uppgav 90 procent av de svarande (18 år eller äldre) att de använt mobilt BankID under de senaste 12 månaderna och 71 procent uppgav att de använder mobilt BankID dagligen.¹²

Av undersökningen utredningen låtit göra framgår att 14 procent av de svarande i ålderskategorin 65–85 år inte hade BankID. Detta överensstämmer med företaget Finansiell ID-teknik BID AB:s¹³ statistik, som visar att 80,9 procent av folkbokförda i Sverige i åldrarna 71–80 år hade BankID år 2021 att jämföras med 46,7 procent i åldersgruppen 81 år eller äldre.¹⁴ Tillgången till BankID i de äldsta åldersgrupperna ökade tydligt mellan år 2020 och år 2021, delvis som en följd av coronapandemin.¹⁵ Enligt *Svenskarna och internet 2022* dubblerade personer födda på 1920-, 1930- och 1940-talen sin användning av mobilt BankID mellan år 2021 och år 2022.¹⁶ Även andra grupper än äldre har svårt att komma in på den digitala betalningsmarknaden. I *Svenskarna med funktionsnedsättning och internet* framkommer att en tredjedel av personerna med funktionsnedsättning inte har tillgång till något sätt att identifiera sig digitalt.¹⁷

¹⁰ Statistiken finns tillgänglig på www.bankid.com.

¹¹ Däremot finns det alternativ till BankID vad gäller att identifiering såväl online som i butik (t.ex. Freja ID, se även kapitel 8).

¹² Internetstiftelsen (2022). Det bör poängteras att de svarande i *Svenskarna och internet* är internetanvändare.

¹³ Finansiell ID-teknik BID AB, som ägs av ett antal svenska banker, driver och utvecklar BankID.

¹⁴ Finansiell ID-Teknik BID AB (2021).

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Internetstiftelsen (2022).

¹⁷ Begripsam (2020) s. 9.

Coronapandemins effekt på användandet av digitala betalningssätt

Coronapandemin 2020–2021 tycks ha haft en relativt begränsad påverkan på internetanvändandet över lag – 1 procent av dagens internetanvändare använde inte internet före pandemin.¹⁸ Däremot förändrades betalningsmönstren och användningen av digitala betalningssätt ökade ytterligare. I den undersökning utredningen låtit göra framkommer att 50 procent av de svarande hade minskat sin kontantanvändning det senaste året och att 40 procent ökat sin användning av tjänsten Swish.¹⁹ Det är en något större andel i de äldre ålderskategorierna som uppger att de minskat sin kontantanvändning i jämförelse med bland de yngre. Den främsta anledningen till att de svarande minskat sin kontantanvändning är att digitala betalningar upplevs enkla och smidiga. Detsamma gäller för tjänsten Swish: 90 procent av de som ökat sin användning av Swish uppger att det beror på enkelhet eller smidighet. En relativt liten andel av de som minskat sin kontantanvändning uppger att det berodde på smittorisk.²⁰

Även Riksbankens analys visar att kontantanvändningen minskade under pandemin, vilket förklaras av att äldre troligtvis stannat hemma mer.²¹ Därtill används kontanter främst i den fysiska handeln samt på caféer och restauranger, där antalet besökare minskade påtagligt under pandemin. Pandemin har bidragit till att äldre börjat använda digitala betaltjänster men även betalningar med tjänsten Swish, i högre utsträckning än tidigare. Antalet betalningar med Swish som gjordes av personer över 65 år var i april 2020 70 procent högre jämfört med april 2019. Samma bild ger *Svenskarna och internet 2020*, som visar att andelen internetanvändande pensionärer ökat användningen av tjänsten Swish med 17 procentenheter från 2019 års studie till datainsamlingen som skedde i slutet av 2020 (från 60 till 77 procent).²²

Andelen kontaktlösa betalningar med kort eller mobiltelefon (s.k. ”blipp”-betalningar) ökade också under pandemin, vilket bl.a. berodde på att beloppsgränsen för sådana betalningar som kunde ske utan krav på stark kundautentisering ökade från 200 till 400 kronor.²³

¹⁸ Internetstiftelsen (2021).

¹⁹ Eftersom undersökningen genomfördes i juni 2021 avses alltså juni 2020–juni 2021.

²⁰ 16 procent uppger att den minskade kontantanvändningen beror på smittorisken av att besöka fysiska butiker, medan 15 procent uppger risken för smitta på sedlar och mynt.

²¹ Riksbanken (2020).

²² Internetstiftelsen (2020b) s. 52.

²³ Riksbanken (2020).

Länsstyrelserna, som har i uppdrag att bevaka tillgången till grundläggande betaltjänster (se avsnitt 5.6), beskriver emellertid att de som befinner sig i digitalt utanförskap upplevt ett ännu större utanförskap under pandemin. Det har t.ex. varit svårt att be om hjälp med digitala betalningar på samma sätt som tidigare. Dessutom har stöd- och utbildningsinsatser för att hjälpa personer in på den digitala betalningsmarknaden ställts in eller genomförts digitalt.

Sammanfattningsvis bidrog coronapandemin till en ökad användning av digitala betalningssätt. Det är framför allt äldre som ökat sin användning av digitala sätt att betala, inte minst med tjänsten Swish. Coronapandemin tycks emellertid ha lett till att många de som upplever digitalt utanförskap har kommit ännu längre från den digitala betalningsmarknaden.

5.2.2 Manuella betalningssätt

Möjlighet att betala kontant och att ta ut kontanter

Utvecklingen mot en mer digital betalningsmarknad ger upphov till problem för personer som av olika skäl inte har möjlighet att eller vill använda digitala betalningssätt. Problemen kan bli särskilt allvarliga om dessa personer får svårt att betala för livsnödvändiga varor, till vilka utredningen räknar receptbelagda läkemedel, livsmedel och drivmedel. Enligt en rapport från Svensk Handel²⁴ från juli 2022 tog emellertid 93 procent av handlarna inom dagligvaruhandeln (dvs. livsmedelsbutiker) respektive 84 procent inom sällanköpshandeln emot kontanter.²⁵ Enligt uppgifter till utredningen accepteras kontanter på samtliga apotek i de stora apotekskedjorna samt på 40 fristående apotek.²⁶

Av Riksbankens senaste undersökning av svenska folkets betalningsvanor²⁷ framgår att personer i åldrarna 65–84 år använder kontanter i något högre utsträckning än yngre. Andelen i denna ålders-

²⁴ Svensk Handel (2022). Det kan nämnas att undersökningen endast omfattar 300 handlare som är medlemmar i Svensk Handel och därmed inte utgör ett slumpmässigt urval av alla handlare. Exakta procentsiffror i undersökningen bör därför tolkas med viss försiktighet.

²⁵ 24 procent av handlarna tror att de kommer att sluta ta emot kontanter i framtiden och 72 procent att de alltid kommer att ta emot kontanter. Detta är en viss ökning från föregående mätning år 2021 då 69 procent uppgav att de trodde att de alltid kommer att ta emot kontanter.

²⁶ Enligt uppgifter till utredningen från apotekskedjorna Apoteket AB, Apoteket hjärtat, Kronans apotek, Lloyds apotek, Apoteksgruppen samt föreningen Sveriges oberoende apotekaktörers förening.

²⁷ Svenska folkets betalningsvanor 2022. www.riksbank.se (hämtad 2022-12-19).

grupp som använde kontanter vid sitt senaste köp i butik uppgick till 9 procent (motsvarande andel för övriga åldersgrupper var 7 procent). Det är emellertid noterbart att motsvarande siffra i Riksbankens undersökning från år 2020 var 13 procent.²⁸ I utredningens enkätundersökning angav 16 procent i åldersgruppen 65–85 år att de använt kontanter vid sitt senaste köp i butik vilket kan jämföras med mellan 5 och 6 procent i de övriga åldersgrupperna. Personer i åldrarna 65–84 år är mest negativa till den minskade kontantanvändningen i samhället: 50 procent uppger i Riksbankens senaste undersökning att de har en negativ inställning. Detta överensstämmer med utredningens egen undersökning av vilken det framgår att 87 procent i denna åldersgrupp vill att kontanter ska finnas kvar som ett möjligt sätt att betala (att jämföra med mellan 54 och 73 procent i övriga ålders-kategorier).

Samtliga stora banker i Sverige har slutat att erbjuda kontanttjänster. För att göra kontantärenden hänvisas personer oftast till uttagsautomater.²⁹ Även i de flesta ICA-butiker går det att göra kontanta uttag eller insättningar på bankkonto (förutsatt att personen har ett betalkort).³⁰ Antalet bankkontor har minskat avsevärt: från 1 987 kontor år 2008 till 1 029 år 2021, varav en mindre del hanterade kontanter.³¹ Enligt en studie avseende betalningsförmedling och manuella kontanttjänster för privatpersoner var kontantuttag över disk på bankkontor en marginell företeelse.³² Samtidigt betonar studien att denna tjänst kan vara viktig för personer som av olika skäl inte har möjlighet att använda en uttagsautomat.

Sedan den 1 januari 2021 är större kreditinstitut skyldiga enligt 9 kap. 1 § lagen (2010:751) om betaltjänster (härefter betaltjänstlagen) att tillhandahålla platser för kontantuttag och dagskasseinsättning i betryggande utsträckning i hela landet. Kraven, som regleras närmare i förordningen (2010:1008) om betaltjänster (härefter betaltjänstförordningen), innebär att bara en viss andel av Sveriges befolkning får ha ett längre vägavstånd än 25 kilometer till närmaste ställe

²⁸ Riksbanken (2020).

²⁹ Ibid.

³⁰ Insättningar i butik kan göras upp till 8 000 kronor under en kalendermånad och uttag kan göras upp till 3 000 kronor per tillfälle, dock högst 15 000 kronor under en kalendervecka (se vidare www.icabanken.se).

³¹ Svenska Bankföreningen (2022).

³² Arthur D. Little (2022).

för kontantuttag respektive dagskasseinsättning.³³ Kraven uppnås huvudsakligen genom uttag- och insättningsautomater som tillhandahålls av Bankomat AB som är ett bolag som ägs gemensamt av Danske Bank A/S, Svenska Handelsbanken AB (Handelsbanken), Nordea Bank AB, Skandinaviska Enskilda Banken Ab (SEB) och Swedbank AB med Sparbankerna. I Post- och telestyrelsens (PTS) tillsynsrapport från december 2022 konstateras att det finns tillgång till kontanttjänster i betryggande utsträckning i hela landet sett till de gränser som anges i betaltjänstförordningen (se vidare avsnitt 5.6).³⁴ Detta tyder på att utvecklingen under senare år med en ökande andel personer som har långt till närmaste kontantuttag har bromsats upp.

Möjlighet att betala räkningar

Brevgiro

Det finns sätt att betala räkningar utan att vara digital. Ett manuellt sätt att betala räkningar är att använda s.k. brevgiro (eller blankettgiro), vilket är ett alternativ för personer som inte använder internetbank. Brevgiro tillhandahålls av bankerna och används av en inte obetydlig andel av befolkningen, framför allt äldre. Det bör påpekas att brevgiro förutsätter tillgång till betalkonto. En rapport från PTS visar att antalet personer som regelbundet använder tjänsten uppskattas till 800 000–1 000 000.³⁵ I studien påtalas att användningen av denna tjänst under lång tid minskat, men att det för många fortfarande utgör det vanligaste sättet att göra räkningsbetalningar. Detta bekräftas av Riksbankens betalningsstatistik av vilken det framgår att antalet brevgireringar visserligen sjunkit kontinuerligt men att de uppgick till 29 miljoner år 2022. I Riksbankens senaste undersökning om svenska folkets betalningsvanor uppgav vidare 4 procent av de svarande att de genomfört en betalning via brevgiro de senaste 30 dagarna. Det finns en tydlig överrepresentation bland äldre (65–84 år) som använder brevgiro. Av de personer som var 65 år eller äldre uppgav 9 procent att de använt brevgiro de senaste 30 dagarna.³⁶

³³ Enligt 13 § betaltjänstförordningen får högst 0,3 procent av befolkningen ha längre vägvstånd än 25 kilometer mellan folkbokföringsadressen och den närmaste platsen för kontantuttag. Högst 1,22 procent av befolkningen får på samma sätt ha längre vägvstånd än 25 kilometer till närmaste plats för dagskasseinsättning enligt samma bestämmelse.

³⁴ Post- och telestyrelsen (2022b).

³⁵ Arthur D. Little (2022).

³⁶ *Svenska folkets betalningsvanor*. www.riksbank.se (2021-07-12).

År 2020 meddelade en bank att den inte längre kommer att erbjuda tjänsten till nya kunder.³⁷ Både PTS och länsstyrelserna har påtalat att möjligheten att betala räkningar via brevgiro är viktig för personer som inte använder digitala betalningssätt och att tjänsten därför behöver finnas kvar.³⁸

Räkningsbetalningar över disk

Personer som inte får tillgång till betalkonto behöver förlita sig på att betala räkningar över disk eller ta hjälp av någon annan. För att kunna betala på ett bankkontor krävs en giltig legitimation, vilket kan vara ett problem för exempelvis asylsökande. Asylsökande med s.k. LMA-kort³⁹ har tidigare kunnat göra betalningar hos företaget ClearOn AB:s (ClearOn)⁴⁰ betaltjänstombud (under namnet Kassagirot) eftersom ombuden till skillnad från banker godkände LMA-kortet som legitimering trots att den inte utgör en godkänd handling för identifiering enligt Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2017:11). I september 2022 avvecklade emellertid ClearOn Kassagirot och tillhandahåller därmed inte längre någon tillståndspliktig betaltjänstverksamhet, inklusive räkningsbetalningar. Det har även skett en avveckling av andra aktörer som erbjuder möjlighet att betala räkningar kontant och mot kontokort (se vidare avsnitt 5.6.3). Enligt ovan nämnda rapport från PTS är räkningsbetalningar över disk en tjänst som snarare bedöms komplettera andra betalningssätt än att utgöra huvudsakligt sätt att betala. Tjänsten kan t.ex. användas vid ovanliga betalningar då användaren vill ha manuell hjälp. I Riksbankens undersökning av svenska folkets betalningsvanor från år 2022 angav 1 procent av de svarande att de betalat räkningar med kontanter över disk de senaste 30 dagarna. Även i åldersgruppen 65–84 år var andelen 1 procent.

³⁷ Post- och telestyrelsen (2021b) s. 8.

³⁸ Se t.ex. Post- och telestyrelsen (2017) och Länsstyrelserna (2020).

³⁹ LMA-kortet ges ut av Migrationsverket och visar att en person är asylsökande och har rätt att uppehålla sig i Sverige.

⁴⁰ ClearOn är ett betalningsinstitut som står under Finansinspektionens tillsyn. Företaget ägs av Dagligvaruleverantörers Förbund (DLF). Företaget erbjuder clearinglösningar för kuponger och presentkort för butiker men även kassasystem.

Möjligheter att lösa in utbetalningsavier

En viktig del i att ha möjlighet att göra betalningar är att kunna *ta emot* betalningar. Det gäller även för personer som av olika skäl saknar tillgång till betalkonto. Flera myndigheter och företag använder i vissa fall utbetalningsavier – även kallade värdeavier – för utbetalning till personer som saknar betalkonto eller där uppgift om konto saknas. Utbetalningsavier kan användas för betalningar i ett stort antal butiker runtom i Sverige. Generellt går det att betala för varor och tjänster och även få kontanter utbetalda i samband med inlösen av avier beroende på butikens tillgång till kontanter. För utbetalningsavier på mindre belopp finns generellt goda möjligheter att kunna använda dessa för betalningar och för att få ut kontanter. Det medför dock en kostnad på cirka 50–70 kronor för att lösa in en avi i butik. Vid små belopp på utbetalningsavierna blir det alltså en hög procentuell avgift.⁴¹

Utbetalningsavier på högre belopp har historiskt också kunnat lösas in mot kontanter. Efter det att antalet kontanthanterande bankkontor har minskat under lång tid har ingen av storbankerna något kontanthanterande kontor. Bankerna har generellt hänvisat dem som vill lösa in utbetalningsavier mot kontanter till tjänsten Kassagirot som tillhandahållits av ClearOns betaltjänstombud runt om i landet, varav 22 ombud i framför allt glesbygd erhöll statligt stöd för att erbjuda kontanttjänster och räkningsbetalningar över disk. Avvecklingen av Kassagirot i september 2022 innebär att möjligheterna att lösa in utbetalningsavier mot kontanter försämrats eller helt försvunnit i flera delar av Sverige. Inlösen av avier hos någon av storbankerna kan enbart ske genom insättning på bankkonto i den bank som ska lösa in avin. Det är endast vissa sparbanker som fortfarande erbjuder kontanttjänster över disk. Inlösen av utbetalningsavier mot kontanter på bankkontor är därmed i praktiken inte möjligt i stora delar av Sverige. Därtill tar flera av de större bankerna enbart emot egna kunder och hänvisar kunder i andra banker till möjligheten att skicka in avier via post till Swedbank och sparbankerna som sedan sätter in beloppet på kundens bankkonto oavsett vilken bank personen har konto i.

Systemet för utbetalningsavier har genomgått vissa förändringar under senare år. Under år 2020 avvecklade bankerna interoperabili-

⁴¹ Enligt uppgifter på olika bankers hemsidor.

teten för utbetalningsavier från Swedbank och Nordea, vilket innebär att andra banker numera inte kan lösa in Swedbanks och Nordeas utbetalningsavier. Detta berodde på att tjänsten debetdraging inom bankernas gemensamma betalningssystem Dataclearing avvecklades. Enligt uppgifter till utredningen var detta en del av förberedelserna för en övergång till den planerade nordiska betalningsinfrastrukturen P27 (se kapitel 10). Utbetalningsavier utfärdade av Bankgirot löses än så länge in av samtliga banker men det krävs vanligtvis att avimottagaren är kund i den banken. Det finns en digital lösning där en avimottagare kan sätta in medel på sitt konto digitalt. Det har aviserats att för det fall Bankgirot ersätts av P27 kommer funktionen med utbetalningsavier via Bankgirosystemet att avvecklas och alltså försvinna från marknaden.⁴²

Sammantaget finns det en hög sannolikhet för att systemet med utbetalningsavier för att göra utbetalningar kommer att försvinna inom 3–5 år. Det beror för det första och framför allt på den sedan lång tid tillbaka minskade användningen tjänsten. För det andra innebär den minskade interoperabiliteten mellan bankernas avier kombinerat med nedläggning av bankkontor, inte minst sådana med kontanthantering, att det blivit allt svårare att lösa in utbetalningsavier. Även det sannolika avskaffandet av en bankgemensam utbetalningsavi (via Bankgirot) kommer att bidra till att utbetalningsavier fasas ut på betalningsmarknaden. Det kan förväntas leda till betydande olägenhet för den som saknar tillgång till betalkonto eller av andra skäl får ersättningar från staten utbetalda via avier (t.ex. utbetalningar av olika förmåner där den utbetalande myndigheten saknar uppgift om till vilket konto som betalning ska ske).

5.2.3 Laddningsbara kontokort

Laddningsbara debetkort är kort som inte är kopplade till ett betalkonto utan där pengar laddas på kortet. Samtidigt är kortet kopplat till ett kortnätverk och kan därför i hög utsträckning fungera som vanliga debetkort för att t.ex. ta ut kontanter i en uttagsautomat eller betala i butiker. Laddningsbara kort är en hybrid mellan ett digitalt och icke-digitalt (manuellt) betalningssätt. Beloppen som kan laddas på ett kort är vanligtvis lågt satta både vad gäller belopp, kontant-

⁴² *Ny nordisk betalningsinfrastruktur*. www.swedishbankers.se (hämtad 2022-12-13).

uttag och köp, vilket minskar kraven på kundkänedom m.m. Kortet är i regel anonyma och endast kopplade till en PIN-kod. Laddningsbara kort är ett relativt sett ovanligt betalningsinstrument i Sverige. Det torde bero på att endast en mindre andel av befolkningen i Sverige saknar betalkonto. I många låginkomstländer men även i länder som exempelvis Italien är emellertid användningen av laddningsbara kort betydligt större.⁴³ En större användning av laddningsbara kort kan bero på att en relativt stor andel av befolkningen saknar betalkonto och därtill hörande debetkort. Det kan också handla om länder, som t.ex. USA, där kreditkort är ett vanligt förekommande betalningssätt och vanligare än debetkort. Personer kan i vissa fall ha ett betalkonto men inte ha tillräcklig kreditvärdighet för att kunna erhålla ett kreditkort. I dessa fall kan ett laddningsbart kort vara ett alternativ för att göra digitala betalningar.

I bl.a. USA, Kanada och Storbritannien är användningen av laddningsbara kort utbredd för att utbetalning av olika typer av stöd från offentliga myndigheter. I en rapport uppskattas det totala utbetalade beloppet via sådana kort i USA till 363 miljarder amerikanska dollar år 2021. Inte minst gjordes stora utbetalningar av federala stöd till privatpersoner i samband med coronapandemin från år 2020 och framåt med förebetalda kort.⁴⁴ Även i Sverige finns möjligheten att använda laddningsbara kontokort för statliga utbetalningar. Riksgälden upphandlar för statens räkning sedan år 2010 betaltjänster för laddningsbara kort. Med dessa kan myndigheter betala ut ersättning till privatpersoner som exempelvis saknar betalkonto, personnummer eller, i vissa fall, id-handlingar (se kapitel 17). Det finns även kommuner som använder för att utbetala ekonomiskt bistånd eller som en lösning för en handkassa på exempelvis ett gruppboende eller ett särskilt boende.⁴⁵

⁴³ Exempelvis används uteslutande Poste Italianes (italienska posten) förbetalda kort för utbetalningar av ersättning inom ersättningssystemet *Reddito de Cittadinanza* (som kan liknas vid ett statligt behovsbaserat försörjningsstöd), se European Social Policy Network (2019).

⁴⁴ Board of Governors of the Federal Reserve System (2022).

⁴⁵ *Förladdat betalkort – ny tjänst för ekonomiskt bistånd och handkassa*. 18 mars 2022. www.skr.se (hämtad 2022-11-14).

5.3 Digitalt utanförskap på betalningsmarknaden

Betalningsmarknaden har digitaliserats i snabb takt och genomslaget för digitala betalningssätt har varit genomgripande. Kontantanvändningen i Sverige har minskat under flera år och coronapandemin (2020–2021) accelererade, som redovisas i avsnitt 5.2.1, i flera avseenden, utvecklingen mot allt fler digitala betalningar. Betalningar med kontokort dominerar stort i den fysiska handeln. Vissa varor och tjänster förutsätter t.o.m. att betalningen sker digitalt, t.ex. med hjälp av en applikation i en smart telefon. Detta kan vara fallet för exempelvis biljetter till kollektivtrafik eller vid parkering. Även betalningar inom e-handeln sker nästan uteslutande digitalt. Denna utveckling gör det angeläget att säkerställa att vissa grupper inte stängs ute och får svårt att göra betalningar när de befinner sig på den digitala betalningsmarknaden. Digitalt utanförskap på betalningsmarknaden har även betydelse för att de politiska målen för finansmarknadspolitiken respektive digitaliseringspolitiken ska kunna uppnås.

Detta avsnitt redogör för orsakerna till digitalt utanförskap på betalningsmarknaden (5.3.2). Avsnittet inleds emellertid med att belysa vad digitalt utanförskap är på det generella planet och hur utanförskap ska förstås och mätas (5.3.1). Avsnittet belyser också det behov som många äldre och personer med funktionsnedsättning har av att få hjälp med att göra sina digitala betalningar och vilket stöd samhället erbjuder (5.3.3).

5.3.1 Allmänt om digitalt utanförskap

Digitalt utanförskap berör nästan alla samhällssektorer men betalningar är en viktig del i att vara digitalt delaktig. Någon entydig definition av begreppet digitalt utanförskap finns inte, utan kan variera beroende på sammanhang. Begreppet kan emellertid övergripande förstås som en situation personer utan tillgång till internet befinner sig i.⁴⁶ Eftersom användning av internet och digitala tjänster i allt högre grad har flyttat över till smarta mobiler är även bristande tillgång till och oförmåga att använda en sådan en viktig del av det digitala utanförskapet. I framtiden kan digitala betalningar komma att göras med helt andra betalningsinstrument. Det behöver inte nöd-

⁴⁶ *Digitalt utanförskap*. www.ne.se (hämtad 2021-10-25).

vändigtvis innebära ett ökat digitalt utanförskapet på betalningsmarknaden. Ny teknik har för många underlättat vardagen och kan förväntas göra så även framledes.

Internetanvändande och digitalt utanförskap i Sverige

Hur många som upplever digitalt utanförskap är svårt att uppge exakt men Internetstiftelsen⁴⁷ uppskattar att det rör sig om ungefär 6 procent av Sveriges befolkning.⁴⁸ Även SCB redovisar statistik över internetanvändningen i Sverige. I den senaste mätningen från år 2021 framkommer att 4 procent av befolkningen inte har tillgång till internet i hemmet och att 3 procent aldrig har använt internet. 89 procent av befolkningen i åldrarna 16–85 år använder internet i stort sett varje dag.⁴⁹ I jämförelse med övriga EU-länder har Sverige tillsammans med Danmark och Nederländerna den högsta andelen invånare som regelbundet använder internet, enligt EU-kommissionens Digital Economy and Society Index (DESI).⁵⁰ Den senaste mätningen placerar Sverige som det tredje mest digitaliserade landet i EU.⁵¹ Internetanvändandet i Sverige har länge varit högt och bara ökat marginellt sedan år 2010. Ökningen de senaste tio åren har främst skett i de äldsta åldersgrupperna. Enligt Internetstiftelsen använde drygt två av tre personer över 76 år internet 2022, till skillnad från en av fyra år 2010.⁵²

Det är värt att notera att urvalsundersökningar alltid är förenade med en viss osäkerhet. Internetstiftelsen framhåller t.ex. att deras enkätundersökning bara når svensktalande med möjlighet att svara på undersökningen via webb eller per telefon. Detta innebär att vissa grupper inte är representerade fullt ut.⁵³ Över lag kommer personer som befinner sig i digitalt utanförskap inte till tals i lika hög utsträckning som andra, varför det kan vara svårt att få en heltäckande och representativ bild i större befolkningsstudier.⁵⁴ Av denna anledning

⁴⁷ Internetstiftelsen grundades år 2007 och ansvarar för toppdomänen.se. Organisationen tar fram och sprider information om internetanvändning m.m.

⁴⁸ Internetstiftelsen (2020a) samt Internetstiftelsen (2022).

⁴⁹ *Befolkningens it-användning 2021*. 18 november 2021. www.scb.se (2021-11-24).

⁵⁰ Europeiska kommissionen (2020).

⁵¹ Europeiska kommissionen (2021).

⁵² Internetstiftelsen (2022).

⁵³ Internetstiftelsen betonar att undersökningen t.ex. inte når invånare som inte kan svenska, personer med demens eller personer med läs- och talsvårigheter.

⁵⁴ Francisco m.fl. (2019) s. 14.

är det relevant att ta hänsyn till studier som särskilt behandlar det digitala utanförskapet inom vissa grupper.

Vissa grupper riskerar i högre grad att uppleva digitalt utanförskap

Enligt Internetstiftelsen är det äldre, personer boende i låginkomst-hushåll, landsbygdsbor, personer med funktionsnedsättning, ensam-hushåll och personer med låg utbildning som i störst utsträckning riskerar att uppleva digitalt utanförskap.⁵⁵ Ålder ses emellertid sam-mantaget som den främsta förklaringsfaktorn som påverkar inter-netanvändande och digitalt utanförskap.⁵⁶ Nyanlända och asylsökande är andra grupper som riskerar att uppleva digitalt utanförskap. Det kan vara en följd av låg tillgänglighet och användbarhet i digitala tjäns-ter men också bristande digital kompetens. Därtill saknar många i dessa grupper personnummer och har därför svårt att få en e-legiti-mation.⁵⁷ Viktigt att nämna i sammanhanget är att dessa faktorer kan korrelera: att ha en funktionsnedsättning kan exempelvis vara för-knippt med låg inkomst.⁵⁸ Även demografiska och socioekonomiska faktorer kan samvariera och grupperna är inte varandra uteslutande. Asylsökande och nyanlända har i många fall lägre inkomster och kortare utbildning än övriga befolkningen. En person kan givetvis också vara både äldre och ha en funktionsnedsättning.

Frivilligt och ofrivilligt digitalt utanförskap

Skälen till digitalt utanförskap varierar. Det kan handla om att *vilja men inte kunna* använda digitala tjänster, vilket är vanligt bland äldre, nyanlända, asylsökande och personer med funktionsnedsättning. Digi-tala tjänster som inte är utformade på ett tillgängligt och användbart sätt kan försvåra eller omöjliggöra för t.ex. personer med funktions-nedsättning att använda dem. Det kan även handla om att inte förstå hur internet eller digitala tjänster ska användas eller att ekonomiska resurser inte möjliggör tillgång till den teknik som behövs. Enligt Inter-

⁵⁵ Internetstiftelsen (2020a).

⁵⁶ Internetstiftelsen (2021) s. 15.

⁵⁷ I Länsstyrelserna (2021) lyfts det digitala utanförskapet bland asylsökande och nyanlända fram som en anledning till exkludering från den digitala betalningsmarknaden liksom avsaknad av betalkonto.

⁵⁸ Begripsam (2020) s. 15.

netstiftelsen upplever 20 procent att tekniken är för krånglig. I samma studie uppger 3 procent kostnaden som främsta skäl till att inte använda internet.⁵⁹

Utanförskap kan också handla om att *kunna men inte vilja* (eller känna sig otrygg). Enligt Internetstiftelsen anger 46 procent av icke-användarna att de inte har något intresse av att använda internet eller inte ser det som användbart. 75 procent av de som sällan använder internet svarar att det beror på att de inte har något behov.⁶⁰ Av de som använder internet mer sällan än dagligen uppger 19 procent att de upplever en rädsla för att bli lurad och att internet är otryggt.⁶¹ I SCB:s mätningar är bilden något annorlunda. På frågan om tillgång till internet hemma uppger 22 procent i ålderskategorin 75–85 år att de inte har internet hemma. 10 procent uppger att de inte behöver det och 13 procent att de inte vet hur de ska använda det.⁶²

5.3.2 Orsaker till digitalt utanförskap på betalningsmarknaden

För att undersöka orsakerna till digitalt utanförskap på betalningsmarknaden är det betydelsefullt att återknyta till resonemanget om frivilligt respektive ofrivilligt utanförskap. Det är också värt att påminna om att personer som står utanför den digitala betalningsmarknaden är en heterogen grupp med olika behov och hinder.

Vissa väljer bort digitala betalningssätt på grund av ovilja eller ointresse

I likhet med internetanvändandet över lag finns det skäl att anta att vissa avstår från att använda digitala betalningssätt på grund av ointresse eller ovilja. Det kan t.ex. handla om att personer föredrar de betalningssätt de är vana vid att använda eller att det tar alltför lång tid att lära sig nya. Ovilja att använda digitala betalningssätt kan också bero på en oro för att betalningar blir spårbara och att information om transaktioner sparas och används på ett felaktigt sätt. I den under-

⁵⁹ Internetstiftelsen (2020a) och Internetstiftelsen (2021).

⁶⁰ Internetstiftelsen (2020a).

⁶¹ Internetstiftelsen (2021) s. 17.

⁶² *Befolkningens it-användning 2021*. 18 november 2021. www.scb.se (hämtad 2021-11-24). De svarande i övriga åldersgrupper är för få för att kunna visa något resultat.

sökning utredningen låtit göra uppger 40 procent av de svarande att en förbättrad möjlighet att skydda sin digitala betalningsinformation skulle bidra till ett ökat användande av digitala betalningssätt i samhället.⁶³ Bland digitalt ovana kan kunskapen om digitala verktyg och tjänster eller tilltron till den egna förmågan att hantera tjänsterna vara låg. Det kan också finnas oro för att lämna ut kortuppgifter till följd av rädsla för bedrägerier eller ängslan för att betalningarna blir fel.⁶⁴ Allmänhetens förtroende för olika aktörer på den digitala betalningsmarknaden spelar alltså en viktig roll för benägenheten att använda digitala betalningssätt.

Otillgängligt utformade digitala betaltjänster och bristande tillgång försvårar användningen för vissa grupper

För personer med funktionsnedsättning kan användandet av traditionella betalningssätt bero på bl.a. otillgängligt utformade digitala betaltjänster som försvårar eller t.o.m. omöjliggör användning. Länsstyrelserna menar att personer med vissa kognitiva eller intellektuella funktionsnedsättningar har störst svårigheter.⁶⁵ För vissa personer med funktionsnedsättningar eller andra svårigheter kan dock nya sätt att betala underlätta vardagen. För en person med synnedsättning kan t.ex. tjänsten Swish underlätta eftersom transaktionsinformation kan läsas upp. Kontaktlösa kort- eller mobilbetalningar kan underlätta för personer som har svårt att hantera koder att göra betalningar med lägre belopp.

Som nämns i avsnitt 5.2.1 saknar många med funktionsnedsättning en e-legitimation. För att få tillgång till BankID, som krävs för att kunna använda flertalet digitala betaltjänster, behöver banken kontrollera den sökandes identitet, vilket ofta kräver att personer måste uppsöka ett bankkontor och där uppvisa en fysisk legitimation. För vissa som har en funktionsnedsättning (eller flera) kan detta innebära problem. Därtill kan banker och andra utgivare av e-legitimation neka en person att få legitimationen om den bedöms kunna leda till säkerhetsrisker eller om personen inte förstår vad e-legitimationen inne-

⁶³ Bilaga 4. Skyddet av betaldata behandlas i kapitel 8.

⁶⁴ Internetstiftelsen (2021) s. 133. Frågor om bedrägerier i samband med digitala betalningar behandlas i kapitel 7.

⁶⁵ Länsstyrelserna (2019) s. 17.

bär.⁶⁶ Huvudskälet till att neka tillgång till e-legitimation är emellertid att skydda kunden.

Krav på stark kundautentisering kan förstärka utanförskapet

De ökade kraven på s.k. stark kundautentisering, som införts för att stärka konsumentskyddet och minska risken för bedrägerier, har fått vissa oönskade konsekvenser för den digitala inkluderingen. Europeiska bankmyndigheten (Eba) har uppmärksammat att vissa sårbara samhällsgrupper exkluderas på betalningsmarknaden som en följd av betaltjänstleverantörers val av autentiseringslösning.⁶⁷ Det andra betaltjänstdirektivet och tillhörande delegerad förordning om stark kundautentisering specificerar inte vilken autentiseringslösning som ska användas, utöver vilka krav den ska uppfylla. Det har därför överlåtit till betaltjänstleverantörerna själva att välja vilken autentiseringsmetod deras kunder ska använda sig av. Eba har uppmärksammat att vissa autentiseringsmetoder, i synnerhet de som kräver användning av smarta telefoner, har lett till en exkludering av vissa samhällsgrupper från användning av grundläggande funktioner såsom genomförande av elektroniska betalningar på distans och tillgång till betal-konton online. Eba anser att ytterligare åtgärder på EU-nivå behöver vidtas för att begränsa de negativa effekterna som vissa autentiseringslösningar kan ha på inkluderingen. Ett sätt är, enligt Eba, att införa ett generellt krav för betaltjänstleverantörer att ta hänsyn till samtliga kunders behov vid utformande av autentiseringsmetoder eller krav på att betaltjänstanvändare ska ha möjlighet att initiera och genomföra elektroniska betalningstransaktioner oavsett vilket autentiseringsutrustning de använder. Det bör även övervägas att införa specifika autentiseringsmetoder som skiljer sig från sådana som kräver smarta telefoner eller liknande tekniska instrument och som inte får leda till ökad kostnad för särskilt utsatta grupper. På detta sätt behöver betaltjänstleverantörer beakta behoven hos svagare och mindre teknik-kunniga samhällsgrupper.

Ett annat, enligt Eba mer riskfyllt, tillvägagångssätt vore att introducera specifika krav i betaltjänstdirektivet, vilket kan inkludera utbildningsinsatser i förhållande till användning av den autentiser-

⁶⁶ SOU 2021:36 s. 455.

⁶⁷ Eba (2022) s. 83–84.

ingslösning som betaltjänstleverantören har valt, och informationskrav som kräver att betaltjänstleverantören informerar sina kunder om olika metoder för stark kundautentisering som betaltjänstleverantören erbjuder och hur de ska användas. Eba anser emellertid inte att problemet bör lösas genom att t.ex. förorda vissa autentiseringsmetoder framför andra. En sådan ansats vore att gå emot direktivet syften och skulle förhindra betaltjänstleverantörer att tillämpa säkrare autentiseringsmetoder om de önskar göra det. Eba lyfter även fram vikten av att kommissionen i översynen av det andra betaltjänstdirektivet tar hänsyn till bestämmelserna i tillgänglighetsdirektivet för att undvika överlappning och eventuella motsägelser mellan dessa två legala ramverk (se avsnitt 5.5.2).

Personer på landsbygd möter särskilda hinder

Trots att de allra flesta har tillgång till bredband med hög hastighet, finns fortfarande områden med bristfällig täckning.⁶⁸ Eftersom olika typer av betalningar ofta görs via mobiltelefoner, inte minst via tjänsten Swish, kan även bristande mobiltäckning på landsbygden utgöra ett hinder. Det är också värt att notera att det finns vissa socioekonomiska skillnader mellan landsbygdsområden och storstadsområden. Medelinkomst och utbildningsnivå är generellt något lägre i landsbygd.⁶⁹ Dessa båda faktorer kan bidra till digitalt utanförskap. Länsstyrelserna har samtidigt uppmärksammat att t.ex. äldre kvinnor boende på landsbygden riskerar att påverkas mer av längre avstånd till banker och betaltjänstombud, jämfört med äldre män i glesbygd. Detta förklaras av att kvinnorna är fler och att de i jämförelse med äldre män i högre utsträckning saknar körkort. Dessutom har de ofta en lägre inkomst och kan därmed ha svårt att ha råd med den digitala utrustning som krävs för att använda digitala betalningssätt, exempelvis en dator med internetuppkoppling eller en smart telefon.⁷⁰

Det bör, slutligen, framhållas att utvecklingen av digitala betalningssätten och betaltjänster även inneburit förbättringar för boende på landsbygden. Personer och företag som har långa resor till bankkontor, betaltjänstombud och uttagsautomater kan i stället göra betalningar och utföra bankärenden digitalt.

⁶⁸ *Bredbandskartan*. www.bredbandskartan.se (hämtad 2022-04-06).

⁶⁹ Francisco m.fl. (2019) s. 34.

⁷⁰ Länsstyrelserna (2020) s. 31.

Andra grupper som av olika skäl inte använder digitala betalningssätt

Personer som saknar tillgång till betalkonto har problem att använda digitala betalningssätt. Digitala betalningssätt förutsätter i regel tillgång till konto och procedurer för s.k. stark kundautentisering (t.ex. e-legitimationstjänst såsom BankID).⁷¹ En grupp som kan ha svårigheter att använda digitala betalningssätt och därför kan behöva förlita sig på andra betalningssätt är personer som nyligen kommit till Sverige. Asylsökande och personer som nyligen fått uppehållstillstånd kan ha svårt att styrka sin identitet, vilket krävs för att skaffa t.ex. BankID. Det får till följd att dessa personer också löper större risk att inte kunna använda många av samhällets digitala tjänster, exempelvis digitala betaltjänster. Bristande språkkunskaper kan i vissa fall utgöra ytterligare hinder för att få internetbank eller BankID.⁷² Det finns även problem med att personer som nyligen kommit till Sverige nekas att öppna betalkonto, vilket medför att de i högre utsträckning kan behöva förlita sig på att t.ex. handla i butiker eller att betala räkningar över disk med kontanter.⁷³ Asylsökande får vanligtvis sin ersättning från Migrationsverket utbetald på s.k. laddningsbara kort vilket innebär att de kan handla i butiker eller ta ut kontanter i uttagsautomater (se även kapitel 17). Däremot kan de inte använda korten för att handla på internet och korten löser heller inte gruppens problem att betala räkningar. För många asylsökande och nyanlända handlar svårigheterna att betala digitalt inte i första hand om betaltjänsternas eller betalningsinstrumentens utformning, låg digital förmåga eller ointresse utan i stället att de av andra skäl stängs ute från den digitala betalningsmarknaden.

Personer med skyddade personuppgifter är en annan grupp som i vissa fall har svårt att betala digitalt, om uppgifter om folkbokföring krävs eller om information om personuppgifter riskerar att röjas.⁷⁴ I dessa fall kan värdet av att skydda den enskilde sägas överstiga värdet av tillgänglighet. Kvinnor som utsätts för kvinnofridskränkning och s.k. ekonomiskt våld i hemmet kan behöva förlita sig på traditionella betalningssätt, eftersom digitala betalningssätt lättare kan spåras. För kvinnor som utsätts för ekonomiskt våld är minskningen av kontant-

⁷¹ Tillgången till betalkonto med grundläggande funktioner behandlas i kapitel 6.

⁷² Länsstyrelserna (2019) s. 18.

⁷³ Konsumenternas Bank- och finansbyrå (2022).

⁷⁴ *Skyddade personuppgifter*. www.skatteverket.se (hämtad 2021-08-19).

acceptansen i många butiker ett problem.⁷⁵ Detta uppmärksammas i en forskningsstudie, i vilken det även uppges att kontanter är av stor vikt för att exempelvis kunna användas som buffert om en utsatt kvinna väljer att lämna en relation.⁷⁶ Omfattningen av detta problem är emellertid svår att uppskatta eftersom det, utöver den här nämnda forskningsstudien, saknas systematisk kunskap.

5.3.3 Många äldre och personer med funktionsnedsättning behöver hjälp att göra digitala betalningar

I den undersökning som utredningen låtit göra uppgav 16 procent av de svarande att det förekommer att de behöver be om hjälp för att göra en digital betalning. Behovet är störst bland äldre. I åldersgruppen 65–85 år uppgav en tredjedel att de ibland behöver hjälp och hälften av de hjälpbehövande behöver hjälp minst en gång i månaden. Även bland personer med låg utbildning är behovet av hjälp större än i andra grupper: 38 procent av de svarande med enbart grundskoleutbildning behövde ibland hjälp med digitala betalningar. Detta kan jämföras med 11 procent av de svarande med eftergymnasial utbildning längre än tre år. Även *Svenskarna med funktionsnedsättning och internet* samt länsstyrelsernas bevakningsrapporter vittnar om att personer med funktionsnedsättning, äldre och nyanlända i större utsträckning än andra behöver hjälp att betala digitalt. Anledningarna till behovet av hjälp kan exempelvis vara låg digital vana, svåra och otillgängliga tjänster eller bristande kunskaper i svenska.

Utöver bristande självständighet finns andra skäl till att personer ber om hjälp med att göra digitala betalningar. I *Svenskarna med funktionsnedsättning och internet* uppger vissa av de svarande, såväl de med funktionsnedsättning som utan, att de inte har tillgång till e-legitimation men att de betalar räkningar över internet och använder tjänsten Swish. Rapporten drar slutsatsen att de svarande i dessa fall troligtvis lämnat ut sina uppgifter till någon som gör betalningarna åt dem.⁷⁷

⁷⁵ Mörk baksida på det kontantlösa samhället. 26 december 2022. www.svd.se (hämtad 2023-03-08).

⁷⁶ Wiklund (2021).

⁷⁷ Begripsam (2020) s. 99.

Behov av hjälp från anhöriga eller ställföreträdare

Det finns möjligheter att få hjälp av andra vid personliga och ekonomiska angelägenheter, exempelvis att få hjälp att använda betaltjänster och utföra andra bankärenden. Möjligheterna att bli företrädd av en annan person kan rangordnas utifrån hur ingripande de är för den person som behöver hjälp.

Företräde genom fullmakt

Den första och minst ingripande möjligheten är att den enskilde lämnar en fullmakt till en annan privatperson. I denna fullmakt kan fullmaktsgivaren välja vilka tjänster fullmaktshavaren ska kunna utföra, exempelvis betaltjänster. Vanligtvis erbjuder banker särskilda fullmaktsblanketter för banktjänster. Vissa banker möjliggör att lämna fullmakt i internetbanken utan krav på bevitning men i stort sett samma behörigheter som för en fysisk fullmakt. Fullmakter är civilrättsliga avtal och är inte specifikt reglerade i lag utöver vad som följer av den allmänna avtalsrätten. För att ställa ut en fullmakt till en annan person måste fullmaktsgivaren kunna fatta egna informerade beslut.

En ytterligare möjlighet för en person att låta någon annan sköta ärenden och i övrigt företräda denne är en s.k. framtidsfullmakt. Enligt lagen (2017:310) om framtidsfullmakter finns en lagstadgad rätt för privatpersoner att upprätta en fullmakt till den hen önskar som träder i kraft när fullmaktsgivaren p.g.a. sjukdom, psykisk sjukdom eller liknande förhållande varaktigt och i huvudsak inte längre kan ta hand om sina angelägenheter. Fullmakten utställs alltså för ett framtida behov. Det föreligger ett visst dokumentationskrav på fullmaktshavaren, som på begäran ska kunna redovisa sitt uppdrag till fullmaktsgivarens närmaste anhöriga eller till överförmyndaren i kommunen.

En vanlig fullmakt fungerar bra så länge fullmaktsgivaren själv har förmåga att sköta sin ekonomi och kan övervaka och kontrollera den som utses till fullmaktshavare. På samma sätt kan en framtidsfullmakt som tecknats i förväg möjliggöra för fullmaktsgivaren att själv välja vem och för vilka angelägenheter som hen ska företrädas av framtidsfullmaktshavaren.

Godmanskap och förvaltarskap

Godmanskap anordnas av allmän domstol i olika situationer. Mest relevant när det gäller personers möjligheter och förmåga att göra betalningar är situationen då en person enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken (härefter FB) som på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person. För att en god man ska kunna utses krävs som utgångspunkt att den enskilde har lämnat sitt samtycke. Även utan samtycke kan dock ett godmanskap anordnas om den enskildes tillstånd hindrar att hens mening hämtas in. Samtidigt som godmanskap anordnas utses en god man. Vid godmanskap behåller huvudmannen sin rättshandlingsförmåga och utgångspunkten är att hen ska lämna sitt samtycke till rättshandlingar som den gode mannen vidtar. Om huvudmannen på grund av sitt tillstånd är ur stånd att ge uttryck för sin mening eller meningen av annan orsak inte kan hämtas in krävs emellertid inte samtycke (11 kap. 5 § första stycket FB). Godmanskap innebär omfattande krav på dokumentation och redovisning.

Förvaltarskap åt en enskild anordnas på samma grunder som godmanskap. Det får inte anordnas om det är tillräckligt att godmanskap anordnas eller att den enskilde får hjälp på något annat mindre ingripande sätt (11 kap. 7 § FB). Samtidigt som förvaltarskap anordnas utses en förvaltare. Förvaltarskap kräver inte samtycke från den enskilde och får alltså, till skillnad från godmanskap, anordnas med tvång. Inom ramen för sitt uppdrag har förvaltaren ensam rådighet över huvudmannens egendom och företräder hen i alla angelägenheter som omfattas av uppdraget. Den som har en förvaltare förlorar alltså sin rättshandlingsförmåga på de områden som förvaltarskapet avser. Trots förvaltarförordnandet får huvudmannen dock bl.a. ingå anställningsavtal och förfoga över sin lön (11 kap. 8 §) och förvaltare är liksom gode män inte behöriga att företräda huvudmannen vid vissa frågor av utpräglat personlig karaktär som att exempelvis ingå äktenskap eller upprätta testamente (12 kap. 2 § tredje stycket). Den som har en förvaltare förlorar inte heller sin rösträtt.

I de fall en person inte företräds av en god man, en förvaltare eller en framtidsfullmaktshavare och där personen i fråga på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller något liknande förhållande inte längre har förmåga att ha hand om sina ekonomiska ange-

lägenheter finns ytterligare en möjlighet för anhöriga att träda in och ta hand om dessa. Enligt 17 kap. 1 och 2 §§ FB ges anhöriga behörighet att sköta den dagliga ekonomin för en enskild person. Denna s.k. anhörigbehörighet följer alltså direkt av lag. För att som anhörig använda anhörigbehörigheten ställs det emellertid ett dokumentationskrav. Det går inte att bland anhöriga välja vem som ska ha anhörigbehörighet utan den tillfaller anhöriga i en fastställd ordning: make eller sambo, barn, barnbarn, föräldrar, syskon och, slutligen, syskonbarn. Samtliga personer har emellertid rätt att avböja uppgiften.

Identifierade svårigheter att företräda en annan person avseende betalningar

Det har konstaterats vissa problem avseende hur olika former för att företräda en huvudman, fullmaktsgivare eller anhörig fungerar i praktiken. Av Konsumenternas bank- och finansbyrås verksamhetsberättelse för år 2021 framgår att den vanligaste frågan byrån fick under året rörde möjligheterna att hjälpa en anhörig med bankärenden. Det är vanligt att anhöriga, andra närstående eller hemtjänstpersonal och personal på särskilda boenden hjälper till med digitala betalningar, men det är inte självklart hur denna hjälp kan eller får ges. Om hjälpen innefattar användning av en annan persons e-legitimation kan det innebära att den anhörige gör sig skyldig till brottet missbruk av urkund enligt 15 kap. 1 § brottsbalken alternativt urkundsförfalskning enligt 14 kap. 1 § samma lag, eftersom signering med e-legitimation kan jämföras med att skriva under ett papper i någon annans namn. Det gäller inte minst att hjälpa en annan person med bankärenden, däribland betalningar. Konsumenternas bank- och finansbyrå har mot bakgrund av inkomna klagomål uppmärksammat följande:

- Banker kräver att den som ska hjälpa en anhörig har ett godmansförordnande medan Överförmyndarnämnden anser att behovet kan lösas med stöd av reglerna om anhörigbehörighet.
- Banker accepterar enbart fullmakter som är utfärdade på deras eget standardformulär vilket försvårar för fullmaktsgivare som inte kan besöka banken eller vill upprätta fullmakt med hjälp av en jurist

- Fullmaktshavarens (den anhöriges) möjligheter att sköta fullmaktsgivarens ekonomi digitalt via exempelvis internetbank eller mobil är begränsade till följd av hur lagstiftningen tillämpas och bankernas lösningar. Anhöriga blir därför i dessa fall hänvisade till kassatjänster vilket medför stora praktiska problem, t.ex. om de bor långt bort från fullmaktsgivarens bank.⁷⁸

I likhet med dessa iakttagelser har Ställföreträdarutredningen (se avsnitt 5.5.1) konstaterat att ställföreträdare i form av gode män och förvaltare ofta inte kan hjälpa sina huvudmän genom att använda digitala tjänster. Problemet är att de inte kan legitimera sig med sin e-legitimation för att via sin egen internetbank utföra digitala ärenden för huvudmannens räkning eftersom många banker, myndigheter och andra aktörer inte erbjuder sådana anpassade digitala tjänster. Ställföreträdarna saknar i de fallen möjlighet att använda internetbank, digital brevlåda eller andra digitala myndighetstjänster när de utför sina uppdrag. Många ställföreträdare har pekat på att den ökade digitaliseringen i samhället fört med sig att deras uppdrag blivit mer komplicerat, eftersom de inte har tillgång till de digitala tjänsterna för sin huvudmans räkning och det blivit svårare att utföra ärenden på annat sätt än digitalt.⁷⁹

Personer med ställföreträdare, liksom personer som av andra skäl inte har tillgång till e-legitimation, kan även möta hinder i de fall e-handelsplattformar använder betaltjänstleverantörer som kräver e-legitimation vid betalning. En god man har vidare inte möjlighet att hjälpa sin huvudman med ett internetköp genom att använda sin egen e-legitimation för att därefter kvitta köpet. Detta eftersom en förvaltare och gode män enligt 12 kap. 6 § FB inte får sammanblanda sin egen ekonomi med sin huvudmans.⁸⁰

En person som vill e-handla men som saknar e-legitimation eller som behöver hjälp med att göra betalningen kopplat till köpet, kan i vissa fall välja att betala med faktura. När fakturan kommer kan anhöriga, fullmaktshavare eller ställföreträdare hjälpa till med att göra betalningen. Det är i sammanhanget värt att nämna att en fakturabetalning ibland innebär en extra avgift. I oktober 2022 lämnade regeringen en proposition till riksdagen om att förtydliga kraven på s.k.

⁷⁸ Konsumenternas Bank- och finansbyrå (2022).

⁷⁹ SOU 2021:36 s. 451–452.

⁸⁰ Länsstyrelsen Örebro län (2022) s. 17.

stark kundautentisering, t.ex. genom e-legitimation, vid fakturabetalningar online.⁸¹ Kravet gäller i de fall fakturabetalningar utgör en betaltjänst vilket är fallet när en mellanhand tar kreditrisken i stället för handlaren. Sådana lösningar har blivit vanligt hos e-handlare genom exempelvis s.k. check-out-tjänster med faktura. Syftet med ett förtydligande är att minska risken för bedrägerier vid kreditköp på internet. För personer som inte får BankID eller bankdosa, som krävs för att leva upp till krav på stark kundautentisering, och som företräds av andra kan möjligheterna till e-handel därigenom minska. Vidare är det inte tillåtet för ställföreträdare, fullmaktshavare eller anhöriga att skuldsätta den person de företräder, vilket innebär svårigheter att exempelvis handla på faktura.⁸²

Många handlare tar inte längre emot kontanta betalningar. Det kan föranleda personer som visserligen har kontokort men som har svårt att göra kortbetalningar (eller andra digitala betalningar) på egen hand att lämna ut kort och kod till exempelvis anhöriga eller vårdpersonal. Under förutsättning att det finns ett samtycke från kortinnehavaren till de inköp som ska göras innebär detta inte nödvändigtvis ett lagbrott. Däremot utgör det ett brott mot kortutgivarens villkor och skulle sannolikt anses som grovt oaktsamt. Kortinnehavaren (kontohavaren) skulle därför behöva stå för hela eller delar av beloppet vid obehöriga transaktioner enligt 5a kap. 3 § betaltjänstlagen. Mindre betalningar kan numera göras utan PIN-kod (upp till 400 kronor) vilket underlättar för denna typ av lösningar. Däremot väcker utlåning av kontokort frågor om integritet och självständighet men även risk för bedrägerier för de personer som behöver hjälp.

Sammantaget kan personer som av olika skäl har svårt att göra betalningar på egen hand behöva be om hjälp från exempelvis anhöriga, ställföreträdare eller vårdpersonal. Dessa har i flera fall svårt att dra nytta av digitaliseringens möjligheter när det gäller att bistå en anhörig eller huvudman att göra betalningar vilket framgår av redogörelsen ovan.

⁸¹ Prop. 2022/23:9.

⁸² En god man och förvaltare får emellertid i särskilda fall, efter att närmast anhöriga har fått yttra sig och efter överförmyndarens samtycke, uppta kredit åt huvudmannen.

Personer som upplever digitalt utanförskap vänder sig ofta till biblioteken

Personer som upplever digitalt utanförskap och behöver hjälp med betalningar vänder sig ofta till biblioteken. Det är inte minst en följd av att både banker och statliga myndigheter minskat sin fysiska närvaro genom nedläggning av kontor. Hjälp med bank- och betalningsärenden väcker frågor om integritet och ansvarsskyldighet, vilket bl.a. lyfts i länsstyrelsernas bevakningsrapporter. I rapporterna påtalas att det förekommer att bibliotekspersonalen är osäker på vad de kan och får hjälpa till med vad gäller bank- och betalningsärenden. Detsamma påpekas i *Bibliotek i kristid – En rapport om hur biblioteken och de anställda har påverkats av coronapandemin* från facket för kultur, kommunikation och kreativ sektor (DIK). Rapporten efterfrågar tydligare stöd och riktlinjer. Rapporten påtalar även att det är angeläget att andra aktörer, t.ex. banker, inte hänvisar frågor inom deras områden till biblioteken eftersom det tar tid från kärnverksamheten.⁸³ Även i länsstyrelsernas bevakningsrapporter uppmärksammas att personer blivit hänvisade till biblioteken för att få hjälp med bank- och betalningsfrågor. Inom ramen för projektet ”Digitalt först” (se avsnitt 5.4.1) utvecklades lärplattformen Digiteket. Plattformen riktar sig till personer som arbetar på bibliotek och innehåller guider till digitala verktyg, liksom riktlinjer för hur bibliotekspersonal bör hantera besökare som behöver hjälp med t.ex. bankärenden.⁸⁴

5.4 Insatser för inkludering på den digitala betalningsmarknaden

Det finns flera insatser som privata, ideella och statliga aktörer gör för att det digitala samhället ska bli mer inkluderande. Det gäller i hög grad även den digitala betalningsmarknaden. Detta avsnitt beskriver först generella insatser för digital inkludering inklusive två av de statliga myndigheternas ansvar och uppdrag i det avseendet (5.4.1). Därefter beskrivs privata, ideella och statliga inkluderingsinsatser riktade specifikt mot betalningsmarknaden (5.4.2).

⁸³ DIK – Facket för kultur, kommunikation och kreativ sektor (2021) s. 31.

⁸⁴ *Digiteket. Får jag verkligen svara på alla frågor? Etiska dilemman – egen moral och motstridiga krav.* www.digiteket.se (hämtad 2021-09-07).

5.4.1 Generella insatser för digital inkludering

Ett sextiotal myndigheter och organisationer har uppdrag som är direkt eller indirekt kopplade till delmålen i regeringens digitaliseringsstrategi och därmed till digital inkludering.⁸⁵ Ansvaret för att främja digital delaktighet är tvärssektoriellt och myndigheter bidrar utifrån sina respektive områden och perspektiv. Det finns två myndigheter som har ett uttalat uppdrag att främja digital inkludering: PTS respektive Myndigheten för digital förvaltning (Digg). PTS:s uppdrag när det gäller digital inkludering beskrivs översiktligt nedan. Diggs uppdrag är framför allt kopplat till digitaliseringen av offentlig förvaltning och till elektroniska identifikationstjänster och andra s.k. betrodda tjänster. Myndigheten har i uppdrag att särskilt bistå regeringen med underlag för utvecklingen av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen och samhället i övrigt.⁸⁶ I detta ingår att årligen följa upp, analysera och beskriva den utvecklingen. Mot bakgrund av att elektroniska identifikationstjänster har blivit i det närmaste en förutsättning för att göra digitala betalningar som inte är baserade på kortköp i fysisk handel, är tillgången till sådana tjänster av stor betydelse för inkluderingen på den digitala betalningsmarknaden. Diggs uppdrag avseende elektroniska identifikationstjänster beskrivs närmare i kapitel 8.

Utöver myndigheter med uppdrag att främja digital inkludering finns ett stort antal fristående initiativ och projekt för att främja digital inkludering som helt eller delvis är finansierade av staten. I vissa fall utförs insatserna av privata aktörer ensamma eller i samarbete med en myndighet (eller flera). Ett urval av sådana initiativ redovisas också i detta avsnitt.

Bristande ekonomiska resurser kan, som nämns ovan, vara ett skäl till att stängas ute från digitala sammanhang. För personer och hushåll med allra svagast ekonomi ingår vissa utgifter som är förknippade med digital delaktighet i kommunernas ekonomiska bistånd. Avsnittet redovisar därför kortfattat det ekonomiska biståndets roll för att motverka digitalt utanförskap.

⁸⁵ Statskontoret (2020) s. 29.

⁸⁶ 2 § förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

Post- och telestyrelsen

PTS har ett samlat ansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation och ska verka för att målen inom politiken för informationssamhället uppnås.⁸⁷ Myndigheten arbetar med att främja digital delaktighet och har inom ramen för detta arbete ett särskilt uppdrag inom den svenska funktionshinderspolitiken. Det innebär bl.a. att PTS ska analysera behov och möjligheter att utveckla mer användarvänliga digitala kommunikationstjänster. Myndigheten har t.ex. finansierat Begripsams studie *Svenskarna med funktionsnedsättning och internet*. Rapporten har publicerats två gånger: år 2017 och år 2019.⁸⁸ PTS har tillsammans med Digg i uppdrag att följa upp det nationella målet för funktionshinderspolitiken när det gäller digitalisering.

PTS har sedan år 2010 utlyst innovationstävlingar för att främja lösningar som bidrar till digital delaktighet. Företag och organisationer har genom tävlingarna möjlighet att få finansiering till produkt- och tjänsteutveckling. 2021 års tävling, som hade temat ”Betaltjänster för alla”, inriktades på lösningar som gör det möjligt att förstå och använda digitala betalningssätt oavsett funktionsförmåga.⁸⁹

PTS har även möjlighet att finansiera utbildningsprojekt för att öka den digitala kompetensen hos grupper med särskilda behov såsom äldre och personer i socioekonomiskt utsatta grupper. PTS har finansierat sju projekt som genomförts av bl.a. kommuner, pensionärsföreningar och studieförbund. I april 2020 gav regeringen PTS i uppdrag att genomföra insatser i syfte att bidra till tillgänglighet och användning av digitala tjänster för äldre. Uppdraget gavs mot bakgrund av coronapandemin för att bryta de äldres isolering. Arbetet resulterade bl.a. i *Digitalhjälpen*, en webbplats med guider till olika digitala tjänster, t.ex. att handla på internet.⁹⁰

PTS har även i uppdrag att främja bredbandsutbyggnaden och följa tillgången till bredband och mobiltäckning. Tillgång till bredband och mobiltäckning har stor betydelse för att privatpersoner ska kunna göra digitala betalningar. Slutligen stöder PTS länsstyrelserna

⁸⁷ Förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen.

⁸⁸ *Undersökningen Svenskarna med funktionsnedsättning och internet (SMFOI)*. www.pts.se (hämtad 15 juli 2021).

⁸⁹ *PTS innovationstävling*. www.pts.se (hämtad 15 juli 2021).

⁹⁰ *Digitalhjälpen*. www.pts.se (hämtad 15 juli 2021).

i arbetet för att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster i hela landet (se avsnitt 5.6).

Statligt finansierade insatser och projekt för digital inkludering

Det finns ett stort antal insatser och projekt med det gemensamma syftet att främja digital inkludering och öka den digitala kompetensen. Ett antal exempel på helt eller delvis statligt finansierade initiativ redovisas nedan.

- *Digitalt först*. Kungliga biblioteket gavs i uppdrag att 2018–2020 nationellt samordna och finansiera en satsning på de regionala biblioteksverksamheterna som kompetens- och utvecklingsnoder, med fokus på digital kompetens. Uppdraget resulterade bl.a. i *Digiteket* som är en gemensam lärplattform för digitalt lärande, främst riktad till bibliotekspersonal, men tillgänglig för alla online.
- *Digital i dag* är en årlig och nationell temadag om digitaliseringens möjligheter och utmaningar. Under temadagen den 14 oktober 2022 arrangerade 250 aktörer från näringslivet, myndigheter, civilsamhället, bibliotek och kommuner fler än 1 000 aktiviteter på 215 orter runt om i hela Sverige. Bakom Digital i dag står förutom alla medverkande aktörer Digg, Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), Landsorganisationen i Sverige (LO), PTS, Statens servicecenter, Svenska kyrkan och Sveriges kommuner och regioner (SKR).⁹¹
- *Din guide till e-legitimationer*. Digg har tagit fram utbildningsmaterial om e-legitimationer, bl.a. om att skaffa och skydda sin e-legitimation.⁹²
- *Digidelcenter*. Ett Digidelcenter är en tillgänglig och bemannad plats (t.ex. bibliotek) dit invånare kan komma för att få hjälp med digitala frågor. Det finns 26 Digidelcenter i landet som drivs av kommunerna och finansieras genom stöd från Internetstiftelsen. År 2018 beviljade regeringen medel till Internetstiftelsen för Digidelcentren.⁹³

⁹¹ *Digital i dag*. www.digitalidag.org (hämtad 2021-10-27).

⁹² *Din guide till e-legitimationer*. www.e-legitimation.se (hämtad 2021-10-27).

⁹³ *Digidelcenter*. www.digidel.se (hämtad 2021-10-27).

Ekonomiskt bistånd och digitalt utanförskap

Ekonomiskt bistånd, som kommuner beslutar om, kan bidra till att motverka digitalt utanförskap bland personer och hushåll med mycket låg ekonomisk standard.⁹⁴ Ekonomiskt bistånd regleras i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) och består dels av försörjningsstöd, dels av bistånd till livsföringen i övrigt. Livsföringen i övrigt inkluderar hemutrustning, som avser kostnader kopplade till hemmet. I maj 2021 ändrade Socialstyrelsen de allmänna råden om ekonomiskt bistånd, vilket bl.a. innefattar en justering av råden för hemutrustning. Den nya lydelsen är:

Socialnämnden bör ge ekonomiskt bistånd till den hemutrustning som krävs för att ett hem ska kunna fungera. Med hemutrustning avses t.ex. sådan utrustning som behövs för matlagning, umgänge, sömn, förvaring, rengöring och rekreation. Även den hemelektronik som är nödvändig för att den enskilde ska kunna kommunicera och ta del av information bör omfattas av begreppet hemutrustning.⁹⁵

Tidigare råd omfattade internetanvändande i hemmet men specificerat till dator med internetuppkoppling.⁹⁶ Den nya lydelsen syftar till att anpassa råden till samhällsutvecklingen genom att ta sikte på behovet av tillgång till internet, snarare än en viss form av utrustning (t.ex. en dator). Socialstyrelsen menar att den nya lydelsen därmed blir mer teknikneutral – det är inte nödvändigtvis en dator med internetuppkoppling som krävs för att kunna kommunicera och ta del av information.⁹⁷ Det är inte minst relevant när smarta telefoners roll för att använda internet och utföra digitala tjänster t.ex. betaltjänster, har ökat. Utöver dessa motiv följer förändringen i råden även en dom i Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2017 ref. 23). Domstolen slog fast att tillgång till internet i hemmet är nödvändigt för att effektivt kunna ta del i samhällsutvecklingen.⁹⁸

Genom de ändrade råden torde fler kunna beviljas ekonomiskt bistånd som förbättrar möjligheten till digital delaktighet. Med den nya, mer teknikneutrala formuleringen skulle även tillgången till digitala betalningssätt kunna öka eftersom exempelvis tjänsten Swish och mobilt BankID förutsätter en smart telefon.

⁹⁴ Post- och telestyrelsen (2021a) och Länsstyrelserna (2020).

⁹⁵ Socialstyrelsen (2021b).

⁹⁶ Socialstyrelsen (2013).

⁹⁷ Socialstyrelsen (2021a).

⁹⁸ Ibid.

5.4.2 Inkluderingsinsatser riktade mot betalningsmarknaden

Privata och ideella aktörer

En rad privata och ideella initiativ har sedan flera år tillbaka tagits för att främja inkludering på den digitala betalningsmarknaden. Nedan redovisas ett antal av dessa initiativ.

- *Betalningshjälpen* är en webbplattform med guider till digitala bank- och betaltjänster, som har tagits fram av Mastercard i samarbete med några av de stora bankerna⁹⁹ samt pensionärsorganisationen SPF Seniorerna. Målgruppen är äldre personer. Före coronapandemin genomfördes en utbildningsturné i Sverige.
- *Oanade möjligheter* är ett samarbetsprojekt mellan Bankföreningen och Sparbankernas Riksförbund. På hemsidan finns guider till att skaffa BankID samt tips och råd för att känna sig trygg på internet.
- *Seniornet* är ett nätverk som syftar till att inspirera och hjälpa seniorer ta vara på digitaliseringens möjligheter, inklusive digitala betalningssätt. Seniornet består av 40 lokala föreningar med nästan 8 000 medlemmar.
- *PROsIT* är Pensionärsorganisationen PRO:s studieverksamhet inom it, dvs. digitala tjänster och lösningar, inbegripet bank- och betaltjänster.

Därutöver har de flesta banker information om och guider till digitala bank- och betaltjänster.

Riksbankens betalningsråd

Betalningsrådet är samverkansråd, som leds av Riksbanken, vars verksamhet delvis är inriktad på att öka inkluderingen på den digitala betalningsmarknaden. Betalningsrådet samlar berörda myndigheter samt företag och organisationer med koppling till betalningsmarknaden. Rådet ska belysa centrala betalningsfrågor och

⁹⁹ Nordea, Swedbank, SEB, Handelsbanken, Länsförsäkringar, Danske Bank och ICA Banken.

[...] medverka till en samhällsekonomiskt effektiv produktion och konsumtion av säkra, effektiva, tillgängliga och ändamålsenliga betaltjänster på en marknad präglad av konkurrens på lika villkor och med väl avvägd reglering.¹⁰⁰

Rådets arbete bedrivs inom fyra utskott:

- Tillsyn och reglering,
- bedrägerier och penningtvätt,
- kris och sårbarheter i betalningssystemet, och
- betaltjänsters tillgänglighet.

Enligt Betalningsrådets arbetsprogram för 2020–2022 ska utskottet för betaltjänsters tillgänglighet bevaka nya digitala betaltjänster utifrån ett tillgänglighetsperspektiv. Utskottet ska också följa tillgången till kontanter. Utskottet har därtill i uppdrag att bevaka initiativ som främjar digital delaktighet samt följa genomförandet av tillgänglighetsdirektivet (se avsnitt 5.5.2) samt framtagandet av en statlig e-legitimation.¹⁰¹

5.5 Aktuella utredningar och lagförslag

Det finns två aktuella utredningar och lagförslag inom andra politikområden med bäring på inkluderingen på den digitala betalningsmarknaden. Ställföreträdarutredningen har haft regeringens uppdrag att göra en översyn av reglerna om gode män och förvaltare. Genomförandet av EU:s s.k. tillgänglighetsdirektiv i svensk rätt har utretts av Tillgänglighetsutredningen och regeringen överlämnade i december 2022 en proposition till riksdagen utifrån utredningens förslag. Det bör också noteras att utredningar avseende tillgången till en statlig e-legitimation är relevant för inkluderingen på den digitala betalningsmarknaden. Detta utredningsarbete beskrivs närmare i kapitel 8.

¹⁰⁰ *Betalningsrådet*. www.riksbank.se (hämtad 2021-07-16).

¹⁰¹ *Betalningsrådets arbetsprogram för 2020–2022*. www.riksbank.se (hämtad 2021-08-16). Betydelsen av en om statlig e-legitimation för betalningsmarknaden belyses i kapitel 8.

5.5.1 Ställföreträdarutredningen

Anhöriga och ställföreträdare möter ibland hinder som försvårar att bistå med digitala betalningar, vilket beskrivs i avsnitt 5.3.3. Vad gäller gode män och förvaltare uppmärksammas detta i Ställföreträdarutredningens betänkande *Gode män och förvaltare – en översyn*, som överlämnades till regeringen i maj 2021.¹⁰² I betänkandet framhålls att problemet för ställföreträdarna ligger i att de inte kan använda sin e-legitimation och digitala tjänster för att utföra ärenden åt personerna de företräder, dvs. huvudmännen. För att bl.a. kunna bidra till att digitala tjänster anpassas till ställföreträdare föreslog Ställföreträdarutredningen att ett nationellt register upprättas över ställföreträdare och huvudmän. Med hjälp av ett sådant register kan banker, myndigheter och andra aktörer som tillhandahåller digitala tjänster enklare göra kontroller för att säkerställa ställföreträdarens behörighet. Ställföreträdarutredningen påtalade även att många personer som har en god man eller en förvaltare saknar e-legitimation. Ett register bedömdes underlätta för ställföreträdaren att godkänna att huvudmannen har en e-legitimation eller använder en digital tjänst.¹⁰³

Remissförfarandet har avslutats, men något förslag utifrån utredningens ställningstaganden har ännu inte presenterats utan frågan bereds i Regeringskansliet.

5.5.2 Tillgänglighetsdirektivet

Allmänt om tillgänglighetsdirektivet

Inom EU pågår ett arbete för att främja tillgänglighet och digital inkludering. En del i detta arbete är tillgänglighetsdirektivet¹⁰⁴ som är ett s.k. fullharmoniseringsdirektiv.¹⁰⁵ Tillgänglighetsdirektivet har sin grund i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som ratificerats av både EU och de enskilda medlemsstaterna (Sverige ratificerade konventionen år 2008). Det slutliga direktivet beslutades i april 2019. Direktivet ska ha införlivats i

¹⁰² SOU 2021:36.

¹⁰³ SOU 2021:36 s. 451–458.

¹⁰⁴ Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning, regler och administrativa åtgärder avseende tillgänglighetskrav för produkter och tjänster KOM (2015) 615 final.

¹⁰⁵ Ett fullharmoniseringsdirektiv innebär att EU:s medlemsstater inte får behålla eller införa bestämmelser som varken är mer långtgående eller tillåtande än det som framgår av direktivet.

medlemsstaternas lagstiftning senast den 28 juni 2022 och bestämmelserna börja tillämpas från och med den 28 juni 2025.

Direktivet omfattar sex huvudområden: informations- och kommunikationsteknik (IKT), persontransporter, media, e-böcker, e-handel samt bank och finans. Dessa produkter och tjänster bedöms vara centrala för delaktighet i det digitala samhället.¹⁰⁶ Av störst relevans för inkluderingen på den digitala betalningsmarknaden är tjänster inom områdena bank och finans respektive e-handel. Det är dock värt att nämna att även bankomater och betaltjänstterminaler (t.ex. biljettautomater) omfattas av direktivet. De hör till kategorin självbetjäningsterminaler och innefattar bl.a. krav om text-till-tal-teknik, möjlighet att koppla in personliga hörlurar samt möjlighet att förlänga responstiden.¹⁰⁷ Med hänsyn till utredningens huvudsakliga fokus på digitala betaltjänster kommer dessa produkter och kraven på desamma enligt direktivet inte att beröras närmare. Ett antal åtgärder för tjänster ska vidtas för att uppfylla direktivets krav. Detta innefattar bl.a. webbplatser och mobilappar som ska

[...] göras tillgängliga på ett enhetligt och ändamålsenligt sätt genom att de görs uppfattningsbara, hanterbara, begripliga och robusta.¹⁰⁸

Detta exemplifieras bl.a. med att webbplatser ska vara kompatibla med tekniska hjälpmedel, så att de går att läsa och interagera med.¹⁰⁹ Inom kategorin banktjänster för konsumenter ryms bl.a. betaltjänster och identifieringsmetoder (t.ex. e-legitimationer). I direktivet definieras betaltjänster enligt definitionen i det andra betaltjänstdirektivet¹¹⁰, vilket innebär att i princip alla betaltjänster som kan göras från ett betalkonto omfattas. Dessutom omfattas tjänster som används för att öppna och avsluta ett betalkonto.¹¹¹ Även här ska ekonomiska aktörer (t.ex. banker) tillhandahålla tjänster som är uppfattningsbara, hanterbara, begripliga och robusta, samt säkerställa att språket inte är för komplext.¹¹²

¹⁰⁶ Ibid. s. 98.

¹⁰⁷ Ibid. s. 139.

¹⁰⁸ Ibid. s. 20.

¹⁰⁹ Ibid. s. 145–146.

¹¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 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.

¹¹¹ SOU 2021:44 s. 119–120.

¹¹² Ibid. s. 158.

Utredning och lagförslag

I april 2020 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att ta ställning till hur direktivet ska genomföras i svensk rätt. Utredningen, som antog namnet Tillgänglighetsutredningen, överlämnade sitt betänkande till regeringen i maj 2021.¹¹³ I december 2022 överlämnade regeringen en proposition till riksdagen om genomförandet av tillgänglighetsdirektivet i svensk rätt.¹¹⁴ I propositionen föreslås en ny lag om vissa produkters och tjänsters tillgänglighet. Avseende de förslag som specifikt rör betalningsmarknaden följer regeringen i huvudsak utredningens förslag. I Tillgänglighetsutredningens betänkande föreslogs att den bredare kategorin banktjänster skulle omfattas av den nya lagen om vissa produkters och tjänsters tillgänglighet. I propositionen föreslås att det är banktjänster för konsumenter som ska omfattas av den nya lagen. En annan förändring i förhållande till utredningens förslag är undantaget från tillgänglighetskrav. Enligt propositionen ska ett tillgänglighetskrav inte gälla om kravet innebär en större förändring av en produkts eller en tjänsts grundläggande karaktär eller om kravet medför en oproportionerligt stor börda för den berörda ekonomiska aktören.

Förväntade effekter av genomförandet av direktivet

Direktivet kan, enligt Tillgänglighetsutredningen, förväntas innebära mer enhetliga regler och fler tillgängliga produkter och tjänster. Mer specifikt kan direktivet förväntas förbättra möjligheterna för

[...] personer som har någon varaktig fysisk, psykisk, intellektuell eller sensorisk funktionsnedsättning som i samspel med olika hinder kan hindra dem från att fullt ut och effektivt delta i samhället på lika villkor som andra.¹¹⁵

Direktivet kan vidare förväntas ge upphov till indirekta nyttor, t.ex. en högre grad av digital inkludering samt minskat behov av hjälp vilket i sin tur bidrar till en ökad självständighet.¹¹⁶ Även äldre och personer med *tillfälligt* nedsatt funktionsförmåga förväntas dra nytta av den förbättrade tillgänglighet som direktivet syftar till.

¹¹³ SOU 2021:44.

¹¹⁴ Prop. 2022/23:42.

¹¹⁵ SOU 2021:44 s. 97.

¹¹⁶ Ibid, s. 443.

Enligt Tillgänglighetsutredningen ger direktivet bättre förutsättningar för en ökad tillgänglighet till digitala betalningssätt, liksom e-handelsplatser och uttagsautomater. Däremot omfattar kraven inte kognitiv tillgänglighet (dvs. faktorer som påverkar hur en person förstår hur en tjänst ska användas eller hur information ska tolkas) i någon större omfattning. Detta påpekas av ett antal remissinstanser.¹¹⁷ Som nämns ovan menar länsstyrelserna att personer med vissa kognitiva eller intellektuella funktionsnedsättningar ofta möter svårigheter att göra digitala betalningar. Tillgänglighetsdirektivet torde, enligt länsstyrelserna, inte underlätta för dessa grupper.

5.6 Målet om tillgång till grundläggande betaltjänster

Staten arbetar sedan 15 år tillbaka för att säkerställa tillgången till s.k. grundläggande betaltjänster med utgångspunkt i det av riksdagen beslutade målet om att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser.¹¹⁸ Målet om grundläggande betaltjänster har sin bakgrund i Post- och kassaserviceutredningens delbetänkande *Samhällets behov av betaltjänster*¹¹⁹ från år 2004. De grundläggande betaltjänsterna definierades i betänkandet som

- betalningsförmedling, exempelvis att betala räkningar över disk,
- uttag av kontanter, och
- hantering av dagskassor för näringsidkare och ideella föreningar.

De grundläggande betaltjänster som utredningen definierade dem år 2004 var nära kopplade till den manuella service och de tjänster som Posten AB:s helägda dotterbolag Svensk Kassaservice AB (Svensk Kassaservice) vid denna tid erbjöd via sitt landsomfattande kontor-snät. Målet formulerades mot bakgrund av att betalningsmarknaden påbörjat en digitalisering, framför allt genom att privatpersoner och företag i större utsträckning börjat betala med kontokort i butiker, på restauranger m.fl. och betala räkningar via internetbank. År 2004 hade Svensk Kassaservice i uppdrag att erbjuda alla i hela landet möjlighet

¹¹⁷ Exempelvis Dyslexiförbundet och Afasiförbundet, se *Remissinstanser för SOU 2021:44 Tillgänglighetsdirektivet*. 19 november 2021. www.regeringen.se (hämtad 2023-03-11).

¹¹⁸ Prop. 2006/07:55.

¹¹⁹ SOU 2004:52.

att göra och ta emot betalningar till enhetliga priser. Till följd av de förändrade betalningsmönstren minskade emellertid behovet av dessa tjänster, vilka innebar ekonomiska förluster för staten. Post- och kassaserviceutredningen föreslog, mot den bakgrunden, att Svensk Kassaservice skulle avvecklas och att den dåvarande lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice skulle avskaffas.

Post- och kassaserviceutredningen föreslog också att riksdagen skulle besluta om ett politiskt mål om tillgången till de grundläggande betaltjänsterna. Regeringens proposition *Statens ansvar för vissa betaltjänster*¹²⁰ utgick från utredningens förslag. I samband med att riksdagen beslutade om propositionen fastslogs följande mål:

[A]lla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser.¹²¹

Målet syftade framför allt till att hjälpa de grupper i samhället som inte använde digitala betalningssätt och tillgodose deras behov av betaltjänster när Svensk Kassaservices verksamhet avvecklades (år 2008). I Post- och kassaserviceutredningens betänkande framhölls att statens ansvar borde vara att säkerställa tillgången till grundläggande betaltjänster i hela landet genom att komplettera marknaden i områden där denna inte tillgodosåg detta behov.

Målet om tillgång till grundläggande betaltjänster och den marknadskompletterande ansatsen gäller alltså och utgör grunden för den statliga politiken inom området liksom för uppföljningen av densamma.

5.6.1 Bevakning och uppföljning av målet

Målet om tillgång till grundläggande betaltjänster följs upp årligen genom en redovisning från regeringen till riksdagen i budgetpropositionen. Regeringens redovisning baseras i sin tur på underlag från länsstyrelserna och PTS. Länsstyrelsernas uppföljning är reglerad i förordningen (2017:869) om bevakning av grundläggande betaltjänster samt i regleringsbrevet för länsstyrelserna. I länsstyrelsernas regleringsbrev framgår vidare att länsstyrelserna årligen ska presentera resultatet från bevakningen av målet samt stöd- och utvecklingsinsatserna i en rapport till regeringen senast 1 december varje år. Länsstyrelsen

¹²⁰ Prop. 2006/07:55.

¹²¹ Ibid.

i Dalarna är samordnande länsstyrelse för arbetet.¹²² För bevakningsuppdraget disponerar Länsstyrelsen i Dalarna disponerar 2 miljoner kronor per år av anslaget 2:3 *Grundläggande betaltjänster* inom utgiftsområde 22 Kommunikationer. PTS återrapporterar årligen arbetet med att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster.¹²³

Även om Post- och kassaserviceutredningen framhöll att de grundläggande betaltjänsterna kunde utföras på olika sätt ligger huvudsakligt fokus för stöd- och utvecklingsinsatser och uppföljning, liksom för 15 år sedan, på geografiska punkter för kontantuttag, insättning av dagskassor och möjlighet att betala räkningar över disk. Tillgången till de grundläggande betaltjänsterna följs upp med ett digitalt verktyg – Tillväxtverkets Pupos Serviceanalys – som visar de platser (s.k. servicepunkter) där tjänsterna erbjuds. Verktöget redovisar befolkningens avstånd till dessa punkter. Det statliga stödet till betaltjänstombud utvärderas utifrån antalet personer som får närmare till de statligt finansierade servicepunkterna.¹²⁴

Den årliga uppföljningen av målet fokuserar emellertid inte enbart på platser där de tre grundläggande betaltjänsterna kan utföras utan även i viss utsträckning på användandet av digitala betalningssätt. I resultatredovisningen i budgetpropositionen för 2023 bedömer regeringen att målen för politiken för de grundläggande betaltjänsterna huvudsakligen uppfylls.¹²⁵ I den årliga uppföljningen av det politiska målet om att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser för år 2022 menar Länsstyrelserna att målet inte längre är uppfyllt. En orsak till det är, enligt Länsstyrelserna, att avvecklingen av Kassagiro

fått stora konsekvenser för de personer som använt tjänsterna. Framför allt har det drabbat personer som saknar betalkonto. Det innebär att det i dagsläget finns stora områden i landet där det inte längre är möjligt att betala räkningar med kontanter.¹²⁶

¹²² Länsstyrelserna (2021).

¹²³ Post- och Telestyrelsen (2023).

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 22 s. 106.

¹²⁶ Länsstyrelserna (2022) s. 5. Det är emellertid värt att notera att år 2022 bedömde 15 av 21 länsstyrelser att tillgången till grundläggande betaltjänster inte är tillfredsställande för privatpersoner i allmänhet. Det är en stor skillnad jämfört med föregående år, då 3 av 21 länsstyrelser gjorde samma bedömning. Med andra ord tycks de enskilda länsstyrelserna ha lagt en betydande vikt vid de negativa konsekvenserna av avvecklingen av Kassagiro.

5.6.2 Statliga insatser och finansiering

Av det statliga anslaget Grundläggande betaltjänster, som sammanlagt uppgår till cirka 25 miljoner kronor för år 2023, disponerar PTS 23 miljoner kronor. PTS ansvar avseende åtgärder för grundläggande betaltjänster regleras i myndighetens instruktion, i vilken det framgår att PTS ska:

[...] främja de regionala stöd- och utvecklingsinsatser som länsstyrelserna genomför för att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster på de orter och den landsbygd där behovet av tjänsterna inte tillgodoses av marknaden.¹²⁷

Hur anslagsmedlen får användas regleras i villkoren för anslaget i myndighetens regleringsbrev. Enligt 8 § i instruktionen har PTS även möjlighet att genom upphandling tillgodose samhällets behov av grundläggande betaltjänster på de orter och den landsbygd där behovet inte tillgodoses av marknaden. Enligt samma bestämmelse får PTS genom upphandling även tillgodose behov som personer med funktionsnedsättning har av bl.a. grundläggande betaltjänster.

Sedan år 2013 har länsstyrelserna möjlighet att ta initiativ till stöd- och utvecklingsinsatser för vilka länsstyrelserna söker medel från PTS. Det innebär t.ex. att ge stöd till ovan nämnda betaltjänstombud, ofta i orter och på landsbygd där marknaden inte tillgodoser behovet, för att dessa ombud ska kunna erbjuda en eller flera av de grundläggande betaltjänsterna.¹²⁸ Utvecklingsinsatserna syftar bl.a. till att stötta digitalt ovana personer att börja använda digitala betalningsätt genom utbildnings- och informationsinsatser. Dessa insatser genomförs ofta tillsammans med andra aktörer, t.ex. bibliotek och civilsamhällets organisationer.

Huvuddelen av den del av anslaget som disponeras av PTS finansierar de regionala stöd- och utvecklingsinsatser som respektive länsstyrelse genomför. Framför allt bekostar anslaget personalkostnader på länsstyrelserna i form av s.k. processledare för grundläggande betaltjänster i varje län. Processledarna arbetar vanligtvis med två olika uppgifter kopplade till grundläggande betaltjänster: länsstyrelsernas bevakningsuppdrag avseende grundläggande betaltjänster respektive regionala stöd- och utvecklingsinsatser.

¹²⁷ Förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen.

¹²⁸ Stöd ges i enlighet med förordning (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster.

Stödet till betaltjänstombud ges i enlighet med förordningen (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster (härefter stödförordningen). Enligt stödförordningen ska varje länsstyrelse fatta beslut om stöd till företag som bedöms kunna tillhandahålla grundläggande betaltjänster. PTS har enligt 17 § stödförordningen möjlighet att meddela föreskrifter avseende tillämpningen av förordningen, såsom beräkning av stödets storlek. Stödet till betaltjänstombud ges på platser där respektive länsstyrelse har identifierat ett behov av att ett ombud erbjuder en eller flera av de grundläggande betaltjänsterna. År 2021 fick 49 betaltjänstombud statligt stöd till en kostnad av drygt 6 miljoner kronor (se vidare avsnitt 5.6.3).

5.6.3 Tillgång till betalningsförmedling

Tillgången till betalningsförmedling, dvs. att kunna göra betalningar med kontanter, betalkonto eller kontokort, över disk via bankkontor eller via ombud har minskat påtagligt under den senaste tioårsperioden. Tabell 5.2 redovisar antalet tillhandahållare av betalningsförmedling, uppdelat på bankkontor och ombud år 2011 respektive år 2022 på länsnivå samt för samtliga län. Tabellen redovisar också antalet bankkontor som tillhandahöll betalningsförmedling med kontanter över disk. År 2011 fanns det 2 605 tillhandahållare av betalningsförmedling i Sverige, varav 890 ombud. År 2011 gick det att göra betalningar med kontanter över disk vid 801 bankkontor.

År 2022 fanns det 765 tillhandahållare av betalningsförmedling i samtliga län, varav 22 ombud. Vid 122 av bankkontoren var det möjligt att göra betalningar med kontanter över disk.

Tabell 5.2 Tillhandahållare av betalningsförmedling per län och för samtliga län år 2011 och år 2022

Län	Alla tillhandahållare		Bankkontor, alla tjänster ¹		Bankkontor, kontanter		Ombud, kontanter och kort	
	2011	2022	2011	2022	2011	2022	2011	2022
Blekinge	40	17	30	17	8	8	10	0
Dalarna	91	24	63	23	37	6	28	1
Gotland	20	6	16	6	9	2	4	0
Gävleborg	83	20	56	20	40	2	27	0
Halland	71	27	49	27	12	9	22	0
Jämtland	55	10	36	10	33	0	19	0
Jönköping	95	27	73	27	38	2	22	0
Kalmar	77	27	55	27	25	12	22	0
Kronoberg	55	18	42	18	28	5	13	0
Norrbottn	76	27	52	27	24	11	24	0
Skåne	370	106	247	105	86	16	123	1
Stockholm	569	136	320	124	149	1	249	12
Södermanland	69	24	44	22	12	0	25	2
Uppsala	79	24	50	24	25	4	29	0
Värmland	74	25	49	25	19	10	25	0
Västerbottn	70	21	56	21	46	0	14	0
Västernorrland	73	22	53	22	38	3	20	0
Västmanland	67	18	43	17	24	4	24	1
Västra Götaland	401	136	275	133	98	19	126	3
Örebro	77	22	47	21	26	3	30	1
Östergötland	93	28	59	27	24	5	34	1
Samtliga län	2 605	765	1 715	743	801	122	890	22

Anm. ¹ Kontanter, betalkonto och kontokort.

Källa: PTS (baserat på data från Tillväxtverkets PIPO Serviceanalys).

I procentuella tal var minskningen av antalet tillhandahållare förhållandevis jämn mellan länen. Minskningen var störst i Jämtlands län (–82 procent). Gävleborgs län (–76 procent) och Stockholms län (–76 procent).¹²⁹ Minskningen av antalet bankkontor som tillhandahöll betalningsförmedling över disk var störst i Jämtlands län (–72 procent). I detta fall var minskningen mer ojämnt fördelad mellan länen.¹³⁰

Antalet bankkontor som erbjöd betalningsförmedling med kontanter minskade påtagligt i alla län mellan år 2011 och år 2022. År 2022

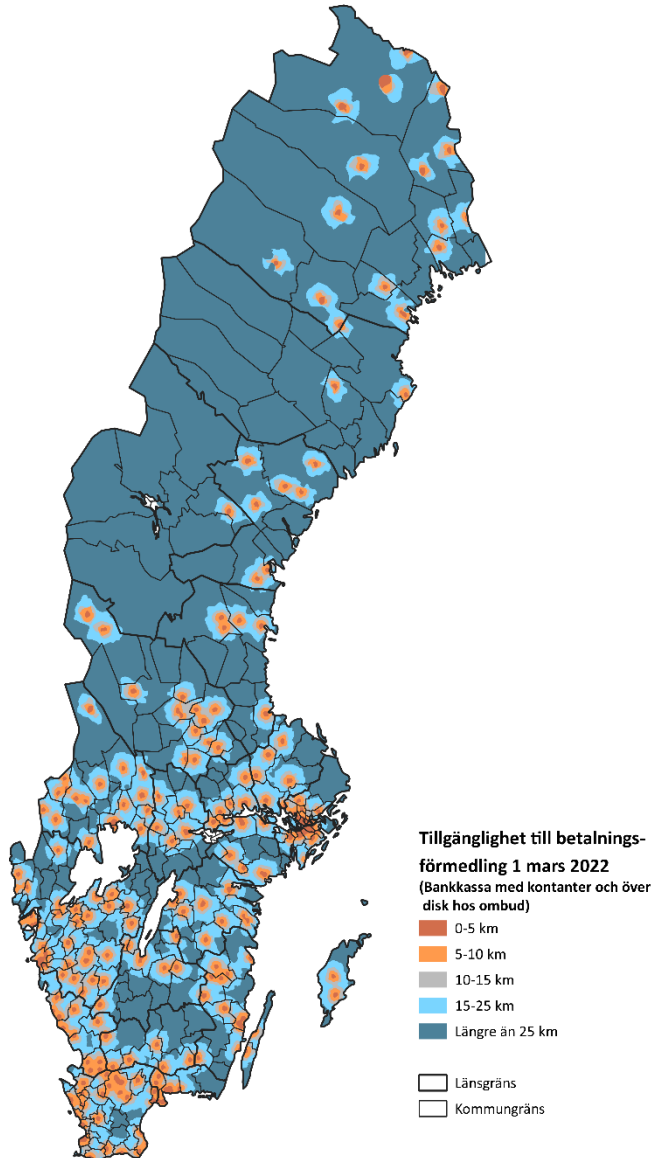
¹²⁹ Minskningen för samtliga län var 71 procent.

¹³⁰ Minskningen för samtliga län var 57 procent.

fanns det inga bankkontor som erbjöd betalningsförmedling med kontanter i Jämtland, Södermanland och Västerbotten. Minskningen av antalet ombud som erbjöd betalningsförmedling med kontanter och kort var ännu tydligare. Betalningsförmedling genom ombud fanns år 2022 enbart i 8 län: Dalarna, Skåne, Stockholm, Södermanland, Västmanland, Västra Götaland, Örebro och Östergötland.

Den försämrade tillgängligheten till betalningsförmedling med kontanter som redovisas i tabell 5.2 tar inte hänsyn till förändringar i det geografiska avståndet till bankkontor och ombud. Figur 5.1 och 5.2 visar tillgängligheten till betalningsförmedling på bankkontor som har bankkassa med kontanter respektive ombud med kontant-hantering den 1 mars 2022 och den 1 september 2022 med hänsyn tagen till skillnader i avstånd. Personer som bor i mörkt blå områden har minst 25 kilometer till närmaste bankkontor med bankkassa med kontanter eller till närmaste ombud. Personer som bor i mörkt röda områden har 5 kilometer eller kortare avstånd till närmaste bankkontor eller ombud. Det bör framhållas att en stor del av de som erbjuder betalningsförmedling (med kontanter) är bankkontor. Möjligheterna att betala räkningar över disk gäller för den som är kund i banken. Bankkontoren kan även ha begränsade öppettider vilket också påverkar tillgängligheten till tjänsten. Förändringen i tillgängligheten till betalningsförmedling mellan mars och september 2022 är påtaglig. Tillgängligheten har minskat i de flesta delarna av Sverige. En stor del av förklaringen till denna utveckling är avvecklingen av Kassagirot (se nedan).

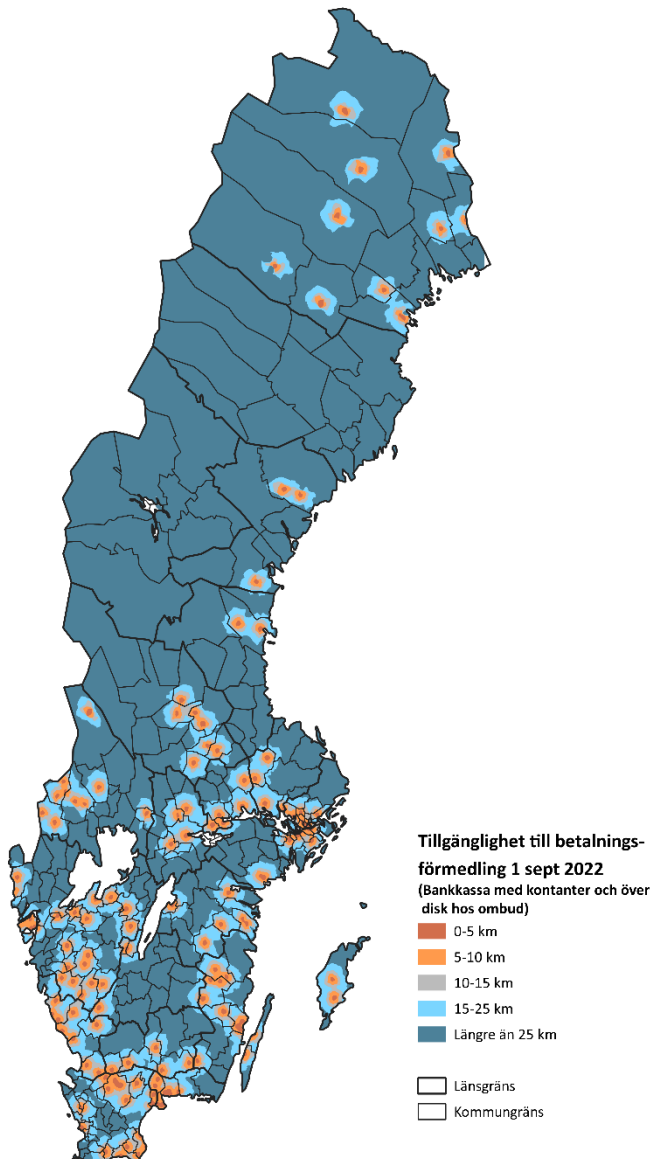
Figur 5.1 Tillgänglighet till betalningsförmedling den 1 mars 2022
 Bankkassa med kontanter och över disk hos ombud



Källa: Tillväxtverket (uppgifter från Pipos Serviceanalys).

Figur 5.2 Tillgänglighet till betalningsförmedling den 1 september 2022

Bankkassa med kontanter och över disk hos ombud



Källa: Tillväxtverket (uppgifter från Pupos Serviceanalys).

Avvecklingen av Kassagirot

Fram till den 1 september 2022 tillhandahöll ClearOn betaltjänster, däribland grundläggande betaltjänster genom Kassagirot. Som en konsekvens av beslutet att avveckla Kassagirot har de 149 ombud i dagligvaru- och servicehandeln som använt ClearOns system, också avvecklats. De flesta ombud fanns i större städer men Kassagirot hade även ombud i glesbygd. Statligt stöd via länsstyrelserna och PTS har givits direkt till 22 av dessa ombud för att tillhandahålla grundläggande betaltjänster. Det statliga stödet har framför allt getts till ombud i mindre orter, varav cirka hälften är i den norra delen av Sverige. ClearOn minskade antalet ombud från 460 till 150 under perioden 2018-2019. Forex, som tillhandahöll räkningsbetalning på 53 kontor, avvecklade sin räkningstjänst i november 2021. Avvecklingarna har påverkat den geografiska tillgången till manuella och kontanta betaltjänster på ett negativt sätt eftersom ombuden utgjort ett väsentligt bidrag till täckningen vid sidan av bankkontoren. Avvecklingarna har också inneburit att betaltjänster som inte kräver att kunden har ett betalkonto i princip helt har försvunnit i stora delar av landet. Numera finns det endast en aktör (utöver sparbanker) som erbjuder möjligheten att betala räkningar över disk med kontanter och kontokort: ChangeGroup Sweden AB, som är ett betalningsinstitut med 22 kontor, framför allt belägna i Stockholmsområdet och vissa orter i södra halvan av Sverige. Deras tjänst är tillgänglig för alla, förutsatt att kunden har en giltig identitetshandling.¹³¹

Kassagirot var en viktig tjänst för vissa grupper, framför allt för att betala räkningar över disk med kontanter eller kontokort och lösa in utbetalningsavier mot kontanter. I takt med allt fler bankkontor har blivit kontantlösa och antalet betaltjänstombud minskat kraftigt, har antalet platser för kontantbetalning av räkningar över disk (lik-som inlösen av utbetalningsavier) minskat avsevärt under de tio senaste åren. Efter avvecklingen av Kassagirot finns det i Sverige 123 bankkontor eller ombud, framför allt sparbanker, där kontantbetalning av räkningar över disk fortfarande erbjuds. Avvecklingen av Kassagirot och den ojämna geografiska fördelningen av sparbanker respektive ChangeGroup Sweden innebär att möjligheten att betala räkningar över disk med kontanter försvinner helt i Västerbottens län

¹³¹ Enligt uppgifter i e-tjänsten Pupos serviceanalys. Se även Post- och telestyrelsen (2022a).

och Jämtlands län, och även i flera stora städer som Göteborg, Malmö, Uppsala, Jönköping och Linköping.¹³²

Efter avvecklingen av Kassagirot finns det, enligt de senast tillgängliga uppgifterna från PTS, fortfarande sammanlagt 743 bankkontor där det går att betala räkningar över disk med kontokort eller mot betalkonto (generellt krävs dock att den som vill betala räkningar är kund i den bank där räkningsbetalningar görs).¹³³

Avvecklingen av Kassagirot innebär att framför allt asylsökande, vissa nyanlända samt andra personer utan betalkonto och svensk identitetshandling i stora delar av landet saknar möjlighet att betala räkningar utan att ta hjälp av andra. Vissa äldre och andra i behov av personlig service är grupper som fått ökade svårigheter. Enligt medieuppgifter uppgick antalet räkningsbetalningar över disk hos deras ombud till drygt 200 000 räkningar.¹³⁴ Antalet personer som använde någon av Kassagirots tjänster var cirka 85 000.¹³⁵ En jämförelse kan göras med antalet räkningar som betalades med brevgiro (dvs. där räkningar skickas i ett kuvert tillsammans med en betalningsorder) som var 29 miljoner stycken år 2021.¹³⁶ Det innebär att fler än hundra gånger fler räkningsbetalningar gjordes via brevgiro än räkningsbetalningar över disk via Kassagirot. Det bör framhållas att betalningar av räkningar över disk, (oavsett om de betalas kontant eller via konto), är en dyr tjänst i jämförelse med andra sätt att betala räkningar. Tjänsten kostar vanligtvis mellan 50–200 kronor för en enskild räkning. Detta kan jämföras med bankernas tjänster för brevgiro. Hos de stora bankerna kostar tjänsten mellan 195–300 kronor per år. Vissa banker erbjuder ett obegränsat antal räkningsbetalningar medan andra har antalsbegränsningar (som i ett fall ändå medger betalning av 10 räkningar 16 gånger per år). För den enskilde kan det därför, ur ett privatekonomiskt perspektiv, vara positivt att övergå till att betala räkningar på annat sätt än över disk. Samtidigt bygger brevgiro, liksom andra sätt att betala räkningar på (t.ex. via internetbank), på att personen i fråga har betalkonto.

Trots att det finns billigare lösningar för räkningsbetalningar än att betala över disk har vissa personer inga alternativ. För personer som saknar betalkonto begränsas tillgången till tjänster för räknings-

¹³² Post- och telestyrelsen (2022a).

¹³³ Ibid.

¹³⁴ *Olönsam kontanttjänst läggs ner*. 16 augusti 2022. www.dn.se (hämtad 2022-12-19).

¹³⁵ Länsstyrelserna (2022).

¹³⁶ *Riksbankens betalningsstatistik*. www.riksbank.se (hämtad 2022-12-19).

betalning till ett fåtal fysiska platser i södra Sverige (situationen för de som saknar betalkonto beskrivs närmare i kapitel 6). För andra som vill eller behöver betala kontant och som har ett konto hos en kontanthanterande sparbank, finns något fler platser, dock saknas kontanta räkningsbetalningstjänster i flera av de största städerna undantaget Stockholm. Detta kan i sin tur innebära att räkningsbetalningar för dessa personer behöver skötas via informella vägar genom andra personer. När det gäller möjligheterna att lösa in utbetalningsavier på stora belopp mot kontanter har avvecklingen av Kassagirot inneburit att denna möjlighet är mycket begränsad (se även avsnitt 5.2.2).¹³⁷ Om enskilda personer behöver förlita sig på andra personer för att göra räkningsbetalningar eller lösa in avier, kan det få negativa konsekvenser i form av t.ex. beroendeställning, minskad integritet och rättskydd. Det bör, slutligen, framhållas att det råder en betydande osäkerhet om hur stor gruppen som fått påtagliga problem till följd av att Kassagirot avvecklats är och hur många som skulle kunna hjälpas till andra sätt att betala räkningar.

5.7 Utredningens överväganden och förslag

5.7.1 Utredningens allmänna utgångspunkter

Digitaliseringen av betalningsmarknaden medför stora fördelar i form av bl.a. ett ökat utbud av digitala betaltjänster och betalningssätt som underlättar vardagen för många. Staten vidtar flera åtgärder för att alla ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser. Därutöver finansierar staten ett antal initiativ för att främja digital delaktighet, där användningen av digitala betalningssätt ofta ingår.

Den långtgående digitaliseringen av samhället i stort har fått till följd att vissa grupper av olika skäl upplever digitalt utanförskap. Dessa grupper har på så vis färre möjligheter att delta i samhället på lika villkor och kan inte i samma utsträckning som andra ta del av samhällsservice eller sköta sin privatekonomi, exempelvis att göra betalningar. I synnerhet har digitaliseringen skapat hinder för äldre, personer med funktionsnedsättning och personer som nyligen kommit till Sverige. Det är vidare tydligt att behovet av hjälp att göra digitala betalningar är stort inom vissa grupper, vilket bl.a. undersök-

¹³⁷ Länsstyrelserna (2022).

ningen utredningen låtit göra visar.¹³⁸ Det bör dock påpekas att även om ålder, utbildningsnivå, inkomstnivå, funktionsnedsättning och tid i Sverige påverkar förutsättningarna för att delta på den digitala betalningsmarknaden, finns det *inom* dessa grupper stor variation och digitalt utanförskap gäller inte alla.

Enligt direktiven ska utredningen ta ställning till vilka krav som behöver ställas i syfte att säkerställa att alla i samhället kan genomföra betalningar. Att kunna använda digitala betaltjänster och betalningssätt är en viktig del i att vara digitalt delaktig. Samtidigt är det värt att påminna om att arbetet för att främja digital delaktighet inte endast avser insatser på betalningsmarknaden. Även insatser inom andra politikområden krävs, t.ex. fortsatt bredbandsutbyggnad och åtgärder för förbättrad mobiltelefon täckning. Därtill är ökad digital delaktighet inte enbart en fråga för staten, utan flera aktörer – kommuner, regioner, civilsamhällets organisationer och marknadsaktörer – behöver bidra och samverka. I många fall är dessa aktörer redan involverade i olika insatser för att öka inkluderingen på den digitala betalningsmarknaden.

Målet om tillgång till grundläggande betaltjänster och de insatser som görs för att uppnå målet utgör en bärande del i statens insatser i syfte att alla ska kunna göra betalningar. Enligt utredningen behöver såväl målet som tillhörande insatser moderniseras för att svara upp mot de förändringar som ägt rum på betalningsmarknaden sedan målet infördes (år 2007). Det finns även behov av att dels bredda statens insatser, dels säkerställa att statliga medel används på rätt sätt.

¹³⁸ Se bilaga 4.

5.7.2 Målet om tillgång till grundläggande betaltjänster bör ändras

Utredningens förslag: Det av riksdagen beslutade målet om tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser ska ersättas av ett mål om att alla i Sverige ska ha möjlighet att göra betalningar till rimliga kostnader, oavsett betalningssätt. Detta mål bör, i likhet med nu gällande mål, beslutas av riksdagen.

Anslaget 2:3 Grundläggande betaltjänster under Utgiftsområde 22 Kommunikationer ska ändra beteckning till 2:3 Allas möjlighet att göra betalningar.

Utredningens bedömning: Begreppet grundläggande betaltjänster bör i berörda förordningar och övriga styrdokument där det ingår ersättas med formuleringen allas möjlighet att göra betalningar till rimliga kostnader.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

En betalningsmarknad som har förändrats

Det har skett omfattande förändringar på betalningsmarknaden sedan målet om grundläggande betaltjänster beslutades av riksdagen år 2007. Då accepterades kontanter i regel av såväl privata näringsidkare som offentliga aktörer för alla typer av betalningar på lägre belopp. Digitala betalningar utgjordes framför allt av kontokortsbetalningar i den fysiska handeln liksom räkningsbetalningar via internetbank. Visserligen fanns e-handel men det var en marginell företeelse jämfört med dess nuvarande omfattning.¹³⁹

De tjänster som enligt målet definieras som grundläggande betaltjänster har ett tydligt kontantfokus. Kontanter ger emellertid inte samma möjligheter att göra betalningar som när målet infördes. Det är snarare tillgången till betalkonto, debetkort, internet- och mobilbank, tjänsten Swish samt BankID som år 2023 är grundläggande. De allra flesta – även personer som är mindre digitalt delaktiga – har

¹³⁹ Enligt den s.k. e-handelsbarometern omsatte e-handeln 18 miljarder kronor år 2007, motsvarande 3 procent av den totala omsättningen i handeln samma år. Detta kan jämföras med 146 miljarder kronor, eller 16 procent av den totala omsättningen i handeln år 2021. Se Postnord (2022).

behov av att ibland göra betalningar på distans. Att e-handla, köpa biljetter i kollektivtrafiken eller ha möjligheten överföra pengar till andra privatpersoner digitalt är exempel på detta. Behovet av distansbetalningar synliggjordes inte minst under coronapandemin 2020–2021 då bl.a. omfattningen på e-handeln och användningen av tjänsten Swish ökade markant, framför allt bland äldre personer (se avsnitt 5.2.1).

Kontanter har, enligt utredningens mening, fortfarande en viktig roll när det gäller att underlätta för vissa grupper i samhället att göra betalningar. Kontanternas roll utifrån ett inkluderingsperspektiv behöver emellertid nyanseras. Exempelvis kan personer med funktionshinder (t.ex. synnedläggelse) föredra att använda tjänsten Swish framför att betala kontant beroende på de tillgänglighetsanpassningar som finns i tjänsten, med röstuppläsning före autentisering av betalning. Vidare har genomslaget för kontaktlösa kortbetalningar (s.k. blipp-betalningar) inneburit att det i vissa fall kan vara enklare att betala digitalt än att betala med sedlar och mynt i den fysiska handeln vid lägre belopp. Det krävs vanligtvis en PIN-kod för att ta ut kontanter i en uttagsautomat, vilket försvårar för vissa personer som p.g.a. ålder eller funktionsnedsättning har svårt att hantera koder. Den ökade e-handeln innebär också att kontanter är ett mindre gångbart betalningsmedel. Om statens insatser ensidigt fokuserar på tillgången till kontanter och kontanttjänster missas de stora grupper som antingen vill ta klivet in på den digitala betalningsmarknaden men inte kan och de som möter svårigheter att betala digitalt.

Ny lagstiftning har tillkommit

Utöver den snabba digitaliseringen av betalningsmarknaden och de nya förutsättningarna för att göra betalningar som är en följd av denna, har ny lagstiftning tillkommit som i flera avseenden svarar mot de grundläggande betaltjänsterna såsom de definieras ovan (se avsnitt 5.6).

Som nämns i avsnitt 5.2.2 har större kreditinstitut sedan den 1 januari 2021 enligt 9 kap. betaltjänstlagen skyldighet att tillhandahålla kontanttjänster i en betryggande utsträckning i hela landet. Kontanttjänster – enligt lagen definierade som kontantuttag och insättning av dagskassor för föreningar och företag – motsvarar två av tre

grundläggande betaltjänster, som ingår i det nuvarande målet.¹⁴⁰ Kraven i betaltjänstlagen innebär därmed att nuvarande mål och de därtill kopplade insatserna till viss del är inriktade mot tjänster (kontantuttag och insättning av dagskassor) för vilka ett lagstadgat ansvar nu åligger de större kreditinstituten. Kraven avseende kontanttjänster, specificerade i betaltjänstförordningen, innebär emellertid att kreditinstituten inte behöver uppnå avståndskravet för kontantuttag och dagskassersättning för de 0,3 procent av befolkningen som undantas från avståndskravet för kontantuttag och de 1,22 procent som undantas kravet för insättning av dagskassor. Även om ansvaret för tillgång till kontanttjänster åligger större kreditinstitut kan staten alltså fortfarande behöva ta ett marknadskompletterande ansvar för att denna del av befolkningen ges tillgång till kontantuttag och insättning av dagskassor.

År 2017 införlivades EU:s betalkontodirektiv i svensk rätt genom förändringar i betaltjänstlagen. Förändringarna innebär bl.a. att personer lagligen bosatta i EES har rätt till betalkonto med grundläggande funktioner.¹⁴¹ Av intresse i detta sammanhang är de tjänster som enligt 4 a kap. 2 § betaltjänstlagen utgör grundläggande funktioner kopplade till betalkonto. Dessa tjänster är:

1. Tjänster som krävs för att öppna, inneha och avsluta ett betalkonto,
2. tjänster som gör det möjligt att sätta in medel på ett betalkonto,
3. tjänster som gör det möjligt att inom EES över disk eller i uttagsautomater ta ut kontanter från ett betalkonto, och
4. utförande av följande betalningstransaktioner inom EES:
 - a) autogirering,
 - b) betalningar genom ett debetkort, inbegripet betalningar online, samt
 - c) betalningar, inbegripet stående överföringar, vid terminaler, över disk och via kreditinstitutets onlinetjänster.

¹⁴⁰ Det finns inga krav på att kontanttjänsterna måste tillhandahållas över disk utan kraven är teknikneutrala. Platserna för kontantuttag utgörs framför allt av uttagsautomater.

¹⁴¹ Betalkontodirektivet och dess genomförande i svensk rätt beskrivs mer utförligt i kapitel 6 och bilaga 3.

De tjänster som enligt bestämmelserna i betaltjänstlagen utgör grundläggande funktioner ligger mycket nära de grundläggande betaltjänsterna kontantuttag respektive betalningsförmedling.

Införandet av betalkontodirektivet i svensk rätt och kreditinstitutens skyldighet att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner innebär, enligt utredningens mening, att tillgången till två av tre av de grundläggande betaltjänsterna i betydande omfattning säkerställs via den lagstiftning som tillkommit sedan målet först beslutades. Den tredje grundläggande betaltjänsten betalningsförmedling träffas dock inte i samma omfattning av den nya lagstiftningen.

Tjänsten betalningsförmedling saknar en entydig definition. Inledningsvis låg fokus på räkningsbetalningar över disk framför allt med kontanter. Insatserna har i viss mån förändrats över tid för att något i högre utsträckning riktas mot att öka tillgången till digitala betalningssätt. Som framgår av avsnitt 5.2.2 och 5.6.3 sker räkningsbetalning över disk med kontanter i högst begränsad utsträckning även om den är viktig för vissa äldre, personer med funktionsnedsättning och asylsökande samt personer som saknar betalkonto. Stödinsatserna för att tillgängliggöra denna tjänst via betaltjänstombud har i vissa fall lett till höga kostnader för staten.¹⁴²

Det finns en indirekt koppling mellan tjänsten betalningsförmedling och rätten till betalkonto med grundläggande funktioner enligt betaltjänstlagen. I bevakningsrapporten för år 2021 konstaterar länsstyrelserna att många som använder tjänsten räkningsbetalning över disk gör det för att de saknar betalkonto.¹⁴³ Räkningsbetalningar över disk är en dyr tjänst i förhållande till andra sätt att betala räkningar samtidigt som det ofta är grupper som har mindre ekonomiska marginaler som använder tjänsten. Detta talar för att tillgång till betalkonto är viktig för att målet om tillgången till grundläggande betaltjänster ska nås vad avser tjänsten betalningsförmedling. Utredningens ställningstaganden och förslag för att fler ska kunna få betalkonto med grundläggande funktioner finns i kapitel 6.

¹⁴² Räknat på kostnaden att erbjuda tjänsten i förhållande till antalet betalda räkningar hos betaltjänstombudet. För enstaka betaltjänstombud rör det sig om uppemot 5 000 kronor per räkningsbetalning.

¹⁴³ Länsstyrelserna (2021).

Ett framtidssäkert och teknikneutralt mål

Utredningens generella utgångspunkt är att lagstiftning och insatser med bäring på ekosystemet för betalningar i Sverige i så hög utsträckning som möjligt ska vara framtidssäkra och teknikneutrala. Det är därför rimligt att utformningen av mål och insatser som syftar till att öka möjligheterna för alla i samhället att göra betalningar vägleds av dessa utgångspunkter.

Mot bakgrund av dels de stora förändringar som skett på betalningsmarknaden de senaste femton åren, dels den lagstiftning som tillkommit sedan målet om tillgången till grundläggande betaltjänster först beslutades av riksdagen finns det, enligt utredningens mening, skäl att införa ett nytt mål. Utöver att vara anpassat till förändrade ekonomiska och lagstiftningsmässiga förutsättningar bör ett nytt mål formuleras utifrån vad statens åtagande ytterst syftar till – att alla ska kunna göra betalningar oavsett ålder, funktionsnedsättning, bostadsort, inkomst, utbildning eller tid i Sverige – snarare än utifrån vissa specifika betaltjänster (eller betalningssätt). Om målet får till följd att de statliga insatserna styr mot specifika betaltjänster riskerar insatserna att bli ineffektiva i takt med att betalningsmarknaden fortsätter att förändras. Ett nytt mål bör av dessa skäl ha följande lydelse:

Alla i Sverige ska ha möjlighet att göra betalningar till rimliga kostnader.

I likhet med nuvarande mål bör det nya målet beslutas av riksdagen. Enligt utredningens mening finns det goda skäl att ersätta nuvarande begreppet *priser* med *kostnader* i målformuleringen. Kostnader är ett bredare begrepp. Utöver priset för att exempelvis göra en räkningsbetalning över disk eller inneha ett betalkort, finns det i regel indirekta kostnader för att göra betalningar, exempelvis kostnader för tillgång till en dator eller en smart telefon. Kostnadsbegreppet är därför mer framtidssäkert än priser eftersom det inte utesluter att betalningar i framtiden är gratis men ändå förknippat med andra typer av (indirekta) kostnader. Eftersom målet avser att vara inkluderande är det inte lämpligt att avgränsa målet till att endast gälla medborgare i Sverige eller personer stadigvarande bosatta i landet. Personer som endast vistas i landet tillfälligt eller under kortare tid, som t.ex. turister eller gäststuderande bör också kunna göra betalningar till rimliga kostnader. Målet bör därför, som följer av lydelsen ovan, omfatta alla i Sverige.

Det nya målet innebär att begreppet grundläggande betaltjänster bör utmönstras ur berörda förordningar, föreskrifter och regleringsbrev (se nedan). På så sätt undviks en sammanblandning med begreppen kontanttjänster respektive betalkonto med grundläggande funktioner som båda återfinns i betaltjänstlagen.

Som en konsekvens av det nya målet bör anslaget 2:3 *Grundläggande betaltjänster* under utgiftsområde 22 *Kommunikationer* ändra beteckning till 2:3 *Allas möjlighet att göra betalningar*.

5.7.3 De statliga insatserna bör breddas, förstärkas och utvärderas

Utredningens bedömning: Statens insatser bör även fortsättningsvis stödja tillgången till grundläggande betaltjänster. Insatserna bör därutöver inriktas på att skapa goda förutsättningar för att alla ska kunna göra betalningar och anpassas till utvecklingen på den digitala betalningsmarknaden.

Regeringen bör ge en myndighet (eller flera) i uppdrag att systematiskt utvärdera de statliga insatserna samt lämna rekommendationer om hur sådana bör utformas.

Skälen för utredningens bedömning

Inriktningen på statens insatser

Huvudskälet till förslaget om ett nytt mål är att såväl betalningsmarknaden som lagstiftningen utvecklats efter det att det nuvarande målet infördes. Det nya målet bör även påverka inriktningen på statens insatser så att de i större utsträckning inriktas på att skapa goda förutsättningar för att alla ska kunna göra betalningar. Möjligheten till kontantuttag är för många alltför en förutsättning för att kunna göra betalningar. Likaså är möjligheten till insättning av dagskassor för företag, framför allt mindre företag, och föreningar en förutsättning för att de som önskar ska kunna betala kontant vid köp av varor och tjänster. Av de skälen bör de statliga insatserna även fortsättningsvis stödja tillgången dessa grundläggande betaltjänster. En breddning av de statliga insatserna skulle därutöver kunna inriktas på att

- stödja digitalt exkluderade personer, inklusive de som saknar betal-konto eller som har ställföreträdare, t.ex. genom vägledning och utbildning. Med fördel kan detta göras i samarbete med marknads-aktörer eller civilsamhällets organisationer,
- underlätta användande av e-legitimation (eller andra former av stark kundautentisering) för grupper som saknar sådan legitima-tion eller har svårt att använda den,
- främja innovationer för ökad tillgänglighet,
- underlätta för personer som saknar betalkonto eller av andra skäl är förhindrade att använda digitala betalningssätt att kunna lösa in utbetalningsavier, betala räkningar med kontanter eller använda brevgirobetalningar (eller andra lösningar för icke-digitala räknings-betalningar), eller
- underlätta för handlare som säljer livsnödvändiga varor (recept-belagda läkemedel, livsmedel och drivmedel) i gles landsbygd att ta emot och hantera kontant betalning.

De statliga insatserna bör inte utformas så att konkurrensen sned-vrids och motverkar den innovationskraft som finns när det gäller att ta fram nya betalningslösningar eller butiksformer (t.ex. själv-betjäningsbutiker), i synnerhet i gles landsbygd. Inte heller bör stat-liga användas för att tillhandahålla eller finansiera utrustning som kan behövas för att göra (digitala) betalningar (t.ex. smartphone eller bred-band) utöver det som ingår i försörjningsstödet eller som tillhanda-hålls till allmänheten eller vissa grupper genom andra regelverk.

Det nya målet och tydligare inriktning av insatserna innebär att berörda myndigheter kan behöva förändra sitt arbetssätt och inrikta verksamheten mot en i vissa avseenden större och mer komplex upp-gift. Det medför sannolikt att myndigheternas samverkan med andra aktörer behöver fördjupas, inte minst med de privata och ideella aktörer men även andra myndigheter som arbetar med digital inkludering. Därtill kan myndigheternas bevakning och uppföljning av målet be-höva utvecklas och utökas. Detta kan exempelvis innefatta fram-tagande av löpande statistik över användningen av olika betalningssätt eller undersökningar specifikt inriktade på situationen för grupper som har svårt att göra betalningar. Utredningen anser att befintlig ansvarsfördelning mellan berörda myndigheter i allt väsentligt är ända-

målsenlig. Det finns upparbetade arbetsformer och ett samarbete mellan PTS, länsstyrelsen i Dalarna och övriga länsstyrelser. De insatser som ska ske på regional och nationell nivå kan dock behöva ses över till följd av ett ändrat mål och ändrad inriktning på de statliga insatserna. Insatser eller delar av insatser där de regionala skillnaderna är begränsade, skulle kunna systematiseras och effektiviseras genom att flyttas till nationell nivå. Det kan också främja att det blir mer likartade insatser (likvärdigt stöd) över landet för de behov som är generella. Arbetet kommer även fortsättningsvis att kräva samverkan mellan den nationella och regionala nivån.

Ett antal förordningar, föreskrifter och regleringsbrev bör anpassas till det nya målet och breddningen av de statliga insatserna:

- PTS:s och länsstyrelsernas instruktioner och regleringsbrev.
- Förordningen (2017:869) om bevakning av grundläggande betaltjänster.
- Förordningen (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster.
- Post- och telestyrelsens föreskrifter (PTSFS 2015:1) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster.

Ambitionshöjningen när det gäller inriktningen på de statliga insatserna föranleder att berörda myndigheter ges ytterligare resurser. Utredningens bedömning av storleken på resursbehovet samt dess påverkan på staten budget redovisas i konsekvensbedömningen (kapitel 19).

De statliga insatserna bör utvärderas

Nedlagda kostnader och uppnådda resultat för de statligt finansierade insatserna avseende grundläggande betaltjänster redovisas i de berörda myndigheternas, framför allt PTS och Länsstyrelsen i Dalarnas, årsredovisningar samt i regeringens årliga resultatredovisning till riksdagen i budgetpropositionen. Åtterrapporering sker även i särskilda rapporter. Fokus i uppföljningarna är i hög utsträckning inriktad på hur betaltjänstombud som erbjuder grundläggande betaltjänster påverkar avstånd till geografiska platser för kontantuttag, betalningar av räkningar över disk och dagskassinsättning.

Enligt utredningens mening är kunskaperna om vilka effekter de statliga insatserna har haft otillräcklig. Det saknas systematisk utvärdering av effekterna av de statliga insatserna. Förutom att ge underlag för att bedöma nyttan av redan gjorda insatser i förhållande till kostnaderna, är utvärderingar tillfälle till lärande och därmed till att förbättra insatsernas träffsäkerhet. Vikten av att de statliga insatserna utvärderas blir ännu större till följd av det nya målet och av att insatserna breddas.

Mot den bakgrunden bör regeringen ge en myndighet (eller flera) i uppdrag att systematiskt utvärdera statliga insatserna samt lämna rekommendationer om hur sådana bör utformas.

Referenser

- Arthur D. Little (2022). *Studie avseende betalningsförmedling och manuella kontanttjänster för privatpersoner*.
- Begripsam (2020). *Svenskarna med funktionsnedsättning och internet*.
- Board of Governors of the Federal Reserve System (2022). *Report to Congress: Government-Administered General-Use Prepaid Cards*, oktober.
- DIK – facket för kultur, kommunikation och kreativ sektor (2021). *Bibliotek i kristid – En rapport om hur biblioteken och de anställda har påverkats av coronapandemin*.
- Eba (2022). *Opinion of the European Banking Authority on its technical advice on the review of Directive (EU) 2015/2366 on payment services in the internal market (PSD2)*, EBA/Op/2022/06, 23 juni, European banking authority.
- European Social Policy Network (2019). *Italy: Implementing the new minimum income scheme*, ESPN Flash Report 2019/35.
- Europeiska Kommissionen (2020). *Digital Economy and Society Index (DESI) 2020*.
- Europeiska Kommissionen (2021). *Digital Economy and Society Index (DESI) 2021*.
- Finansiell ID-Teknik BID AB (2021). *Statistik BankID – användning och innehav. Årsstatistik 2021*.
- Francisco, M., H. Iacobaeus, C. Nordqvist, J. Sefyrin, K. Skill och E. Wihlborg (2019). *Digitalt utanförskap – en forskningsöversikt*, Linköping University Electronic Press, Linköping.
- Internetstiftelsen (2020a). *Digitalt utanförskap 2020 Q1*.
- Internetstiftelsen (2020b). *Svenskarna och internet 2020*.
- Internetstiftelsen (2021). *Svenskarna och internet 2021*.
- Internetstiftelsen (2022). *Svenskarna och internet 2022*.
- Konsumenternas Bank- och finansbyrå (2022). *Verksamhetsberättelse 2021*.
- Länsstyrelsen Örebro län (2022). *Kan alla betala på internet? Förstudie för personer med intellektuell funktionsnedsättning*.
- Länsstyrelserna (2019). *Bevakning av grundläggande betaltjänster 2019*, Rapport 2019:10.

- Länsstyrelserna (2020). *Bevakning av grundläggande betaltjänster 2020*, Rapport 2020:11.
- Länsstyrelserna (2021). *Bevakning av grundläggande betaltjänster 2021*, Rapport 2021:10.
- Länsstyrelserna (2022). *Bevakning av grundläggande betaltjänster 2022*, Rapport 2022:13.
- Näringsdepartementet (2017). *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi*, N2017/03643/D.
- Postnord (2022). *E-barometern årsrapport 2021*. Februari 2022.
- Post- och telestyrelsen (2017). *Grundläggande betaltjänster i en digitaliserad framtid*.
- Post- och telestyrelsen (2021a). *Bryt isoleringen – så kan vi minska det digitala utanförskapet för äldre*.
- Post- och telestyrelsen (2021b). *PTS återrapportering av 2020 årsarbete med grundläggande betaltjänster*.
- Post- och telestyrelsen (2022a). *PTS återrapportering av 2021 årsarbete med grundläggande betaltjänster*.
- Post- och telestyrelsen (2022b). *Beslut att avsluta tillsyn – Tillsyn enligt 9 kap. lagen (2010:751) om betaltjänster*, 28 november.
- Post- och telestyrelsen (2023). *PTS återrapportering av 2022 årsarbete med grundläggande betaltjänster*.
- Riksbanken (2020). *Så betalar svenskarna 2020*, Sveriges Riksbank.
- Riksbanken (2022). *Betalningsrapport 2022*, Sveriges Riksbank.
- Socialstyrelsen (2013). *Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd*, SOSFS 2013:1.
- Socialstyrelsen (2021a). *Konsekvensutredning – förslag till ändringar i allmänna råd om ekonomiskt bistånd*, Socialstyrelsens.
- Socialstyrelsen (2021b). *Socialstyrelsens kungörelse om ändring i allmänna råden om ekonomiskt bistånd*, HSLF-FS 2021:31.
- SOU 2004:52. *Samhällets behov av betaltjänster*, delbetänkande av Post- och kassaserviceutredningen.
- SOU 2021:36. *Gode män och förvaltare – en översyn*, betänkande av Ställföreträdarutredningen.
- SOU 2021:44. *Tillgänglighetsdirektivet*, betänkande av Utredningen om genomförandet av tillgänglighetsdirektivet.

Statskontoret (2020). *Fortsatta former för digitaliseringspolitiken – utvärdering av Digitaliseringsrådet och kartläggning av regeringens styrning*.

Svenska Bankföreningen (2022). *Bank- och finansstatistik 2021*.

Svensk Handel (2022). *Acceptans av kontanter som betalmedel*, juli.

Wiklund, M. (2021). "The cashless society – possible impacts for women experiencing economic abuse" [masteruppsats], Malmö Universitet, Malmö.

6 Tillgång till konto för betaltjänster

6.1 Inledning

En betalningsmarknad med många olika betalsätt i ständig utveckling bygger ytterst på att deltagarna har tillgång till konto. Utan konto är det i praktiken omöjligt att delta i betalsystemet. Därför är tillgång till konto för genomförande av betaltjänster närmast att likna vid en grundläggande samhällsservice. Utan tillgång till konto är det svårt att bedriva en företagsverksamhet eller att sköta vissa vardagliga sysslor, t.ex. betala räkningar, göra inköp, ta emot lön, spara eller överföra medel till andra. Tillgången till konto skiljer sig åt mellan länder, även mellan länder som befinner sig på samma ekonomiska utvecklingsnivå. I en omfattande enkätundersökning har Världsbanken kartlagt bl.a. tillgången till bankkonto¹ i 123 länder. I figur 6.1 redovisas hur stor andel av kvinnorna respektive männen (15 år eller äldre) som har tillgång till ett eget konto eller till konto genom närstående i 33 OECD-länder (dvs. länder som av Världsbanken klassas som höginkomstländer) år 2021. Av figuren framgår att i 15 länder har fler än 99 procent av kvinnorna tillgång till bankkonto. I 14 länder har fler än 99 procent av männen tillgång till bankkonto. I genomsnitt är andelen kvinor som har tillgång till bankkonto något lägre än andelen män.² I Sverige har, enligt Världsbankens undersökning, 100 procent av kvinnorna och 99,4 procent av männen tillgång till konto. Värt att notera är att tillgången till bankkonto är förhållandevis låg i USA, särskilt bland män. Det bör understrykas att det är svårt att uppskatta tillgången till bankkonto på ett tillförlitligt sätt. Enligt den under-

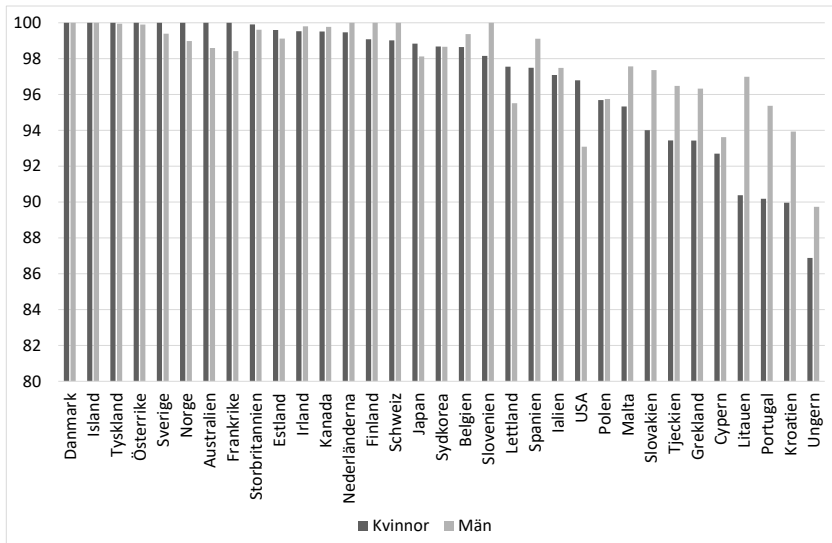
¹ Definierat som konto för att spara, göra eller ta emot betalningar eller för att ta emot löner eller finansiellt stöd.

² Det oviktade medelvärdet är 97,0 procent för kvinnor och 97,8 procent för män. Medianvärdet är 98,7 procent för kvinnor och 98,6 procent för män.

sökning om betalningsvanor som utredningen låtit göra hade 97 procent av samtliga svarande (18–85 år) bankkonto (maj–juni 2021).³

Figur 6.1 Andel kvinnor och män som har tillgång till bankkonto i 33 OECD-länder år 2021

15 år eller äldre, procent



Källa: The Global Findex Database 2021 (tillgänglig via www.worldbank.org).

Kreditinstitut som bedriver inlåningsverksamhet (företrädesvis banker) har ett viktigt samhällsuppdrag att erbjuda konton till den som är i behov av det. Som en följd av detta uppdrag har kreditinstitut ålagts en skyldighet att som huvudregel ta emot sådana inlåning på konto av var och en enligt 11 d § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti. Dessutom föreligger sedan år 2017 en skyldighet enligt lagen (2010:751) om betaltjänster (härefter benämnd betaltjänstlagen) för samtliga kreditinstitut som erbjuder betalkonton att tillhandahålla betalkonton med grundläggande funktioner till konsumenter lagligen bosatta i EES samt att tillhandahålla betalkontotjänster på objektiva, icke-diskriminerande och proportionella grunder till andra betaltjänstleverantörer. Den s.k. kontraheringsplikt som åligger kreditinstitut i dessa avseenden innebär dock att det under vissa omständigheter är möjligt att neka en konsument tillgång till konto. Vid otillräcklig kund-

³ Se bilaga 4.

kännedom eller misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism har kreditinstitut i vissa fall t.o.m. en skyldighet att neka sådan tillgång enligt bestämmelserna lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (härefter benämnd penningtvättslagen). Penningtvätt och finansiering av terrorism är allvarliga brott som utan tillräckliga motverkande åtgärder riskerar att skada allmänhetens förtroende för det finansiella systemet. Det är därmed viktigt att såväl reglering som kreditinstitutens tillämpning av densamma uppnår en balans mellan å ena sidan enskildas rätt till konto och, å den andra sidan, motverkande av penningtvätt och finansiering av terrorism. Om en potentiell bankkund inte identifierar sig på tillförlitligt sätt och lämnar de uppgifter som behövs för att syftet med kontot ska framgå, får inte kreditinstitutet inleda en affärsförbindelse, dvs. i detta sammanhang öppna ett konto, med den potentielle kunden. Balansen mellan dessa lagområden är därför av stor vikt för hur den digitala betalningsmarknaden ska vara inkluderande utan att möjliggöra allvarlig brottslighet. Ett alltför strikt regelverk som syftar till att bekämpa brottslighet riskerar dock att få motsatt effekt genom att de personer som exkluderas tvingas in i parallella oreglerade system.

I utredningens direktiv anges att en effektiv och säker betalningsmarknad är av stort allmänintresse och att utredningen därför bl.a. ska ta ställning till vilka krav som behöver ställas i syfte att alla i samhället kan genomföra betalningar och för att betalningssystemet ska vara tillgängligt för alla och envar. Utredningens analys av tillgången till konto för personer bosatta i Sverige visar att många fysiska men i viss mån även juridiska personer upplever svårigheter att öppna – och behålla – konto⁴ för genomförande av bl.a. betaltjänster hos kreditinstitut⁵ i Sverige. Förutom risken att dessa brister leder till ekonomiskt utanförskap kan det i ett större perspektiv leda till att oreglerade system för betalningar växer sig större i Sverige samt att svenska företag och organisationer får svårigheter att attrahera arbetskraft från utlandet. Utredningens analys visar också att det är svårt att få en tillförlitlig och heltäckande bild av hur stor gruppen personer som har svårt att få konto eller får konto uppsagt eftersom det saknas statistik.

⁴ I detta sammanhang gemensamt begrepp för både betalkonto enligt betaltjänstlagen och konto såsom avses i lagen om insättningsgaranti.

⁵ Banker och kreditmarknadsföretag enligt definitionen i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Detta kapitel belyser olika aspekter på tillgången till betalkonto och hur tillgången förhåller sig till penningtvättsregelverket. Avsnitt 6.2 redogör närmare för de skyldigheter i lag som finns i förhållande till kreditinstituts tillhandahållande av konto. Avsnitt 6.3 redogör för de problem som utredningen identifierat gällande tillgången till konto. Avsnitt 6.4 innehåller en internationell utblick. Utredningens överväganden och förslag redovisas i avsnitt 6.5. I avsnitt 6.6 redovisas förslag som utredningen övervägt men inte gått vidare med.

6.2 Gällande ordning

6.2.1 Kontraheringsplikten i lagen om insättningsgaranti

Ett kreditinstitut som erbjuder att ta emot insättningar, dvs. tillgodohavande som avser inlåning på konto, är skyldigt att ta emot sådana insättningar av var och en om det inte finns särskilda skäl mot det enligt 11 d § lagen om insättningsgaranti. Denna kontraheringsplikt gäller alltså såväl gentemot fysiska som juridiska personer och oavsett hemvist eller medborgarskap.

Bakgrund

Genom en lagändring år 1991 infördes en bestämmelse i den då gällande bankrörelselagen (1987:617) enligt vilken en bank var skyldig att ta emot inlåning på räkning från allmänheten (2 kap. 1 §). Varken lagtexten eller förarbetena innehöll någon närmare vägledning om vilka konton som omfattades av skyldigheten att ta emot inlåning på räkning från allmänheten. Av förarbetena framgår emellertid att skyldigheten bestod i att erbjuda allmänheten möjlighet att sätta in medel på ”vanlig räkning”. Vidare framgår att skyldigheten att ta emot inlåning utgjorde en konsekvens av att bankerna hade monopol på inlåning på räkning från allmänheten.⁶ Bankernas monopol på inlåning ansågs vidare framgå av definitionen av det för lagen centrala begreppet bankrörelse som på den tiden avsåg verksamhet i vilken det ingick inlåning från allmänheten på sådan räkning som bank ”allmänt

⁶ Prop. 1990/91:154 s. 51.

använder”. Ett av syftena med definitionen var att förhindra att andra än banker bedrev bankmässig inlåningsverksamhet.⁷

Lagtextens utformning indikerade att kontraheringsplikten var absolut, dvs. att en bank aldrig kunde neka att ta emot inlåning från allmänheten. Av förarbetena följer emellertid att kontraheringsplikten, enligt nämnda lagrum, var förenad med vissa undantag. En bank var inte tvungen att ta emot inlåning under sådana omständigheter att det skulle innebära att en företrädare för banken gjorde sig skyldig till brott, t.ex. häleri. Undantag från kontraheringsplikten förelåg också om banken genom att ta emot inlåning skulle underlätta, dölja eller medverka till en kunds brottsliga verksamhet. Slutligen angavs att det i enstaka fall kunde vara befogat att en bank vägrar en kund ett inlåningskonto om kunden t.ex. genom missbruk av tidigare konto eller på annat sätt uppträtt ohederligt mot banken.⁸

Avskaffande av bankernas ensamrätt att ta emot inlåning

År 2004 upphörde bankrörelselagen att gälla och ersattes av bl.a. en ny gemensam lag för banker och kreditmarknadsföretag; lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. I samband med detta avskaffades bankernas ensamrätt att ta emot inlåning. Som skäl anförde regeringen bl.a. att konkurrensen på inlåningsmarknaden skulle främjas genom ett avskaffande av ensamrätten, vilket i sin tur förmodades resultera i ett bredare produktutbud.⁹

Vidare ansåg regeringen att bankerna inte heller längre skulle ha någon skyldighet att ta emot inlåning eller andra medel. Enda skälet för en bestämmelse av ett sådant slag skulle, enligt regeringen, vara att se till att alla har tillgång till en säker och likvid placeringsform. Regeringen menade att det kunde ifrågasättas vilken betydelse en sådan bestämmelse har i praktiken. Även om en lagregel i formell mening tvingar bankerna att hålla konton av ett visst slag tillgängliga, kan vissa banker välja att prissätta sig ut ur marknaden för sådana konton för vilka räntesättningen är fri. Regeringen anförde därtill att eftersom bankerna får förutsättas tillhandahålla de kontoformer vilka är förenade med villkor som gör dem lönsamma, har en tvingande lagregel utan priskontroll inte någon effekt. Det konstaterades i för-

⁷ Prop. 1990/91:154 s. 50.

⁸ Ibid. s. 91.

⁹ Prop. 2002/03:139 s. 197.

arbetena att det inte fanns några tecken på att bankerna skulle vilja dra sig undan från det garanterade området. Regeringen bedömde därför att en regel av detta slag inte var nödvändig. Bestämmelsen i 2 kap. 1 § bankrörelselagen ansågs därför kunna avskaffas, vilket också skedde i nämnda lagstiftningsärendet.¹⁰

Behov av tillgång till en säker placeringsform

Behovet av en säker placeringsform skulle i stället tillgodoses genom att medel skyddas av insättningsgaranti. Regeringen anförde i detta sammanhang att banker, liksom andra institut som tillhandahåller konton som omfattas av statlig insättningsgaranti, inte utan särskilda skäl bör kunna neka någon att öppna ett sådant konto. Tillgången till en säker sparform borde, enligt regeringen, vara öppen för alla, dvs. alla oavsett medborgarskap skulle ha en möjlighet att placera sina pengar på ett säkert sätt. Sådana insättningar kan enligt lagen om insättningsgaranti, som trädde i kraft 1 januari 1996, inte bara göras i svenska banker utan också i utländska bankföretag, svenska kreditmarknadsföretag, utländska kreditföretag samt svenska värdepappersbolag och utländska värdepappersföretag, om de har tillstånd att ta emot kundens medel på konto.¹¹

Skyldigheten att ge envar tillgång till ett konto som är skyddat av insättningsgaranti kunde dock, enligt regeringen, inte göras absolut. Om det finns särskilda skäl bör därför tillgång till konto kunna nekas. Sådana skäl kan exempelvis föreligga om en kund tidigare varit ohederlig mot kreditinstitutet, att misstanke om penningtvätt finns eller att det finns risk för att en företrädare för banken genom att tillhandahålla kontot på något sätt främjar brott. När det gäller medlemsbanker tillkommer, enligt regeringen, att dessa kan begränsa sin medlemskrets till vissa grupper, t.ex. medlemmar i ett visst trossamfund. Vidare måste kreditinstitutet, enligt penningtvättslagstiftningen, kontrollera identiteten hos den som vill inleda en affärsförbindelse.¹²

Mot denna bakgrund infördes nu gällande bestämmelse i lagen om insättningsgaranti med innebörden att ett kreditinstitut som erbjuder att ta emot insättningar, dvs. fordringar som omfattas av insätt-

¹⁰ Prop. 2002/03:139 s. 199.

¹¹ Ibid. s. 262.

¹² Ibid. s. 262 och 598.

ningsgaranti, är skyldigt att ta emot sådana insättningar av var och en om det inte finns särskilda skäl mot det (11 d §).

Finansinspektionens allmänna råd om inlåningskonton och tillhörande banktjänster

Lagen om insättningsgaranti kompletteras av de allmänna råd som Finansinspektionen har utfärdat i anslutning till den numera upphävda bankrörelselagen. I de allmänna råden anges att det kan finnas undantag från bankernas inlåningsskyldighet vid exempelvis lagliga hinder, tidigare misskötsel eller ohederlighet gentemot banken. Där emot bör enbart den omständigheten att en kund har fått en betalningsanmärkning inte utgöra tillräcklig grund för banken att neka kunden inlåningskonto. För att på ett effektivt sätt kunna sköta uttag av kontanter, överföringar och betalningar bör kontohavaren ges möjlighet att koppla tilläggstjänster till ett inlåningskonto, om det inte finns skäl mot detta (se 2–3 §§ Finansinspektionens allmänna råd [FFFS 2001:8] om inlåningskonton och tillhörande banktjänster). De allmänna råden innehåller också råd om avgifts-, ränte- och produktinformation samt redovisning genom tillhandhållande av konto-utdrag och årsbesked.

6.2.2 Tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner

Betalkonto med grundläggande funktioner

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/92/EU av den 23 juli 2014 om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner (härefter benämnd betalkontodirektivet) syftar till att undanröja återstående hinder för en fullt ut integrerad inre marknad för finansiella tjänster samt stärka medborgarnas förtroende för den inre marknaden och se till att även konsumenter får del av dess fördelar.¹³

¹³ Direktivet är i flera delar ett s.k. minimidirektiv, vilket innebär att en medlemsstat får införa strängare regler i sin nationella lagstiftning än vad som anges i direktivet. Medlemsstaterna får t.ex. besluta att tillämpningen av hela eller delar av direktivet ska omfatta andra betalkonton än de som ingår i direktivets tillämpningsområde (artikel 1) eller att ett betalkonto med grundläggande funktioner ska innefatta ytterligare tjänster än vad som anges i direktivet (artikel 17).

Betalkontodirektivets bestämmelser har genomförts i svensk rätt genom ändringar i betaltjänstlagen som trädde i kraft den 1 juni 2017. Enligt 4 a kap. 1 § första stycket betaltjänstlagen får ett kreditinstitut inte vägra en konsument som är lagligen bosatt inom EES¹⁴ att öppna ett betalkonto med sådana grundläggande funktioner som institutet tillhandahåller andra konsumenter. Reglerna i 4 a kap. betaltjänstlagen omfattar sedan den 1 januari 2023 även filialer till ett utländskt kreditinstitut. De skyldigheter som tillkommer kreditinstitutet vad gäller betalkonto med grundläggande funktioner och som redovisas i detta kapitel tillkommer alltså också sådana filialer.

Betalkonto definieras enligt betaltjänstlagen som ett konto som innehas i en eller flera betaltjänstanvändares namn och som är avsett för genomförandet av betalningstransaktioner. Enligt förarbetena avses därmed ett konto som konsumenten åtminstone kan placera medel på, ta ut pengar från samt utföra och ta emot betalningstransaktioner till och från tredje parter, vilket också inkluderar genomförande av betalningar.¹⁵ Betalkonton med mer begränsade funktioner än så omfattas enligt förarbetena inte av tillämpningsområdet. Detta innebär att t.ex. sparkonton, bolånekonton, kreditkortskonton och konton för elektroniska pengar i princip är uteslutna från tillämpningsområdet, såvida de inte används för dagliga betalningstransaktioner och har grundläggande funktioner kopplade till sig.¹⁶

Skyldigheten att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner gäller inte om det skulle strida mot penningtvättslagen eller om det finns särskilda skäl mot att tillhandahålla konsumenten ett betalkonto (4 a kap. 1 § andra stycket). Särskilda skäl som talar mot ett tillhandahållande är enligt förarbetena t.ex. om konsumenten använt eller kan antas komma att använda ett betalkonto för olagliga ändamål eller om konsumenten tidigare misskött sig gentemot kreditinstitutet. Detta innefattar dock inte sådan misskötsamhet som innebär att konsumenten inte har betalat sina krediter eller avgifter i

¹⁴ Med lagligen bosatt inom EES avses en fysisk person som har rätt att bosätta sig inom EES i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt, inbegripet personer utan fast adress och personer som söker asyl inom ramen för Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, protokollet till denna av den 31 januari 1967 och andra relevanta internationella fördrag (1 kap. 4 § betaltjänstlagen).

¹⁵ Betalkontodirektivet innebär inte att medlemsstaterna ska ställa upp krav på att kreditinstitut ska ta fram en särskild kontotyp som ska kallas betalkonto. Konton som kunden åtminstone kan placera medel samt utföra och ta emot betalningstransaktioner på kommer definitionsmässigt att vara betalkonton oavsett vilken benämning kontot har hos kreditinstitutet (prop. 2016/17:129 s. 20).

¹⁶ Prop. 2016/17:129 s. 66.

tid eller förekomsten av betalningsanmärkningar. Ekonomisk brottslighet som har begåtts mot en annan fysisk eller juridisk person med hjälp av ett betalkonto bör också kunna utgöra särskilda skäl. Även lagliga hinder innefattas i begreppet. I likhet med vad som gäller enligt 11 d § lagen om insättningsgaranti innebär avsaknaden av personnummer inte att det föreligger särskilda skäl för att avslå en ansökan om betalkonto. Vad som i det enskilda fallet utgör särskilda skäl är ytterst en fråga för rättstillämpningen.¹⁷

Med grundläggande funktioner avses enligt 4 a kap. 2 § första stycket:

1. tjänster som krävs för att öppna, inneha och avsluta ett betalkonto,
2. tjänster som gör det möjligt att sätta in medel på ett betalkonto,
3. tjänster som gör det möjligt att inom EES över disk eller i uttagsautomater ta ut kontanter från ett betalkonto, och
4. utförande av följande betalningstransaktioner inom EES:
 - d) autogirering,
 - e) betalningar genom ett debetkort, inbegripet betalningar online, samt
 - f) betalningar, inbegripet stående överföringar, vid terminaler, över disk och via onlinetjänster.

Ett kreditinstitut eller en filial till ett utländskt kreditinstitut som tillhandahåller en konsument ett betalkonto med grundläggande funktioner får inte enligt andra stycket samma paragraf begränsa det antal gånger konsumenten får använda de tjänster som är knutna till betalkontot.

Behandling av ansökan om betalkonto med grundläggande funktioner

Ett kreditinstitut ska behandla en ansökan från en konsument om betalkonto med grundläggande funktioner skyndsamt (4 a kap. 3 § första stycket). Kreditinstitutet ska avgöra ärendet så snart som möj-

¹⁷ Prop. 2016/17:129 s. 35 och 66.

ligt och senast inom tio bankdagar efter det att institutet tagit emot en fullständig ansökan. Vilka uppgifter som krävs för att ansökan ska anses som fullständig kan skilja sig åt mellan olika kreditinstitut och om en ansökan görs på ett bankkontor eller på annat sätt.¹⁸

Om kreditinstitutet avslår en ansökan ska det omedelbart underrätta konsumenten om beslutet och lämna information om vart han eller hon kan vända sig för att framföra klagomål eller få beslutet rättsligt prövat (4 a kap. 3 § andra stycket). Instanser som konsumenten i så fall kan vända sig till är kreditinstitutets klagomålsansvariga, Finansinspektionen, Allmänna reklamationsnämnden (ARN) eller allmän domstol. Underrättelsen ska vara skriftlig och utan kostnad för konsumenten. Om det är möjligt ska skälen för beslutet framgå av underrättelsen, om inte dessa skäl skulle skada den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen, eller strida mot penningtvättslagen (se avsnitt 6.2.6).¹⁹

Ett kreditinstitut får enbart ta ut rimliga avgifter från en konsument för att tillhandahålla ett betalkonto med grundläggande funktioner (4 a kap. 4 §). I begreppet avgift ingår, utöver årsavgifter, även eventuella ansökningsavgifter och avgifter för att utföra de tjänster som ingår i de grundläggande funktionerna.²⁰ Kreditinstitutet har en löpande rapporteringsskyldighet gentemot Finansinspektionen gällande den lägsta avgift som institutet erbjuder konsumenter för tjänster som framgår av Finansinspektionens publicerade lista över de mest representativa tjänsterna kopplade till betalkonton i Sverige (6 kap. 6 § Finansinspektionens föreskrifter [FFFS 2018:4] om verksamhet för betaltjänstleverantörer). Uppgifterna som rapporteras in ligger till grund för en webbplats där konsumenter kan jämföra betaltjänstleverantörers avgifter.²¹

Uppsägning av betalkonto med grundläggande funktioner

Ett avtal om betalkonto med grundläggande funktioner får enligt 4 a kap. 9 § första stycket betaltjänstlagen endast sägas upp om

1. konsumenten avsiktligt har använt betalkontot för olagliga ändamål,

¹⁸ Prop. 2016/17:129. s. 32.

¹⁹ Ibid. s. 66.

²⁰ Ibid.

²¹ *Jämför betaltjänster enligt EU-standard*. www.konsumenternas.se (hämtad 2022-03-09).

2. det inte har förekommit några transaktioner på betalkontot under de senaste 24 månaderna,
3. konsumenten har lämnat felaktiga uppgifter när betalkontot öppnades, och korrekta uppgifter skulle ha lett till att han eller hon inte hade fått öppna ett sådant konto, eller
4. det finns särskilda skäl.

För det fall ett kreditinstitut beslutar att säga upp ett avtal om betalkonto med grundläggande funktioner, ska institutet skriftligen underrätta konsumenten om detta och om vart han eller hon kan vända sig för att framföra klagomål eller få beslutet rättsligt prövat (andra stycket). Om det är möjligt ska skälen för uppsägningen framgå av underrättelsen. Om kreditinstitutet säger upp avtalet med stöd av punkterna 2 eller 4 ovan, ska institutet underrätta konsumenten minst två månader innan uppsägningen träder i kraft (tredje stycket). En uppsägning med stöd av punkterna 1 eller 3 får omedelbar verkan.

Endast det faktum att det finns en misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism bör enligt förarbetena inte ensamt kunna utgöra en grund för uppsägning av ett betalkonto med grundläggande funktioner. Det är dock ytterst penningtvättslagen som sätter ramen för vilka åtgärder som ett kreditinstitut kan behöva vidta.²²

²² Prop. 2016/17:129 s. 39. Frågan om uppsägning av avtal om betalkonto med grundläggande funktioner behandlades av Stockholms tingsrätt i mål T 14908-20. Käranden var en svensk medborgare boende på Malta som haft bl.a. ett betalkonto och ett servicekonto hos en svensk bank. Svaranden, banken, hade sagt upp avtalet med hänvisning till att banken inte kunnat uppnå fullständig kundkännedom. Enligt banken gjordes denna bedömning genom automatiserade riskbedömningsmodeller utifrån hela kundrelationen och kundkännedomen, där händelser på kontona och kärandens hemvist hade vägts in. Vidare uppgav banken att käranden hade lämnat motsägelsefulla uppgifter i flera delar avseende syftet med att inneha kontot i Sverige och att syftet därför inte har gått att fastställa samt att oidentifierade småbelopp satts in på kontot. Vidare konstaterade banken att engagemanget i banken användes sparsamt med få transaktioner. Banken förstod därför inte syftet med att ha kvar affärsrelationen och anförde även att den inte kunde styrka medlens ursprung. Enligt tingsrätten kan det inte anses vara ett otillbörligt syfte för en svensk medborgare med bibehållen anknnytning till landet att vilja ha ett svenskt bankkonto för betalningar inom Sverige. Enligt tingsrätten kunde de tänkta transaktionerna på betalkontot, där det skulle ske aktieutdelningar, inte anses vara svåra att spåra. Transaktionerna på servicekontot var däremot problematiska enligt tingsrätten. Servicekontot har banken dock haft rätt att säga upp utan angivande av några konkreta skäl eftersom det inte utgör ett betalkonto enligt lagens mening. Genom att vidta denna, mindre ingripande åtgärd, har en stor riskfaktor kunnat undanröjas menade domstolen. De skäl som banken åberopat för att det förelegat en skyldighet enligt penningtvättslagstiftningen att avsluta kärandens betalkonto med grundläggande funktioner framstod enligt tingsrätten som otydliga och otillräckliga. Banken hade, enligt tingsrätten, inte förmått styrka att det förelegat särskilda eller andra skäl att säga upp kärandens betalkonto med grundläggande funktioner. Tingsrätten ansåg därför att bankens uppsägning saknat grund, dvs. varit obefogad, och förpliktigade banken att återställa det nedstängda betalkontot.

6.2.3 Kontraheringspliktens rättsliga innebörd

Som huvudregel råder avtalsfrihet enligt avtalsrätten.²³ Kontraheringsplikten enligt lagen om insättningsgaranti och betaltjänstlagen utgör undantag från denna huvudregel och är i första hand en civilrättslig förpliktelse som kan göras gällande av den part mot vilken kontraheringsplikt föreligger (dvs. den som ansöker om att öppna ett konto). Kontraheringsplikten kan även uttryckas som ett förbud för kreditinstituten att neka avtal eller säga upp avtal utan saklig grund.²⁴ Har ett institut på felaktiga grunder nekat insättning på ett sådant konto som omfattas av lagen kan således ansökanden vända sig till domstol och väcka talan om att institutet ska åläggas att ingå avtal om konto. Förpliktelsen torde även kunna realiseras genom att ansökanden begär ersättning för den skada som denne lidit genom att ha nekats att ingå avtal. Sådan ersättning uppgår som huvudregel till det positiva kontraktsintresset, dvs. den skadelidande ska försättas i samma ekonomiska situation som skulle varit för handen om avtalet hade ingåtts från första början.²⁵

Är det fråga om en konsument som har nekats att ingå avtal kan denne även vända sig till ARN för prövning. Nämndens beslut är dock endast en rekommendation om hur tvisten bör lösas och har därmed ingen rättslig verkan. I praktiken har nämndens rekommendationer ändå stor betydelse, bl.a. eftersom de banker som är medlemmar i Svenska Bankföreningen har åtagit sig att följa nämndens rekommendationer. Utöver prövning hos ARN kan konsumenten även vända sig till allmän domstol.

6.2.4 Relationen mellan rätten till betalkonto och rätten till konto enligt lagen om insättningsgaranti

I betalkontodirektivet anges att reglerna om tillgång till betalkonton med grundläggande funktioner gäller för kreditinstitut (artikel 1.4). I det lagstiftningsärende som föregick genomförandet av betalkontodirektivet i svensk rätt anförde regeringen att den kontraheringsplikt som stadgas i lagen om insättningsgaranti i fråga om inlåning gäller svenska banker, utländska bankföretag, utländska kreditföretag samt

²³ Adlercreutz, Gorton och Lindell-Frantz (2016) s. 21.

²⁴ Ibid. s. 82.

²⁵ Se t.ex. Lehrberg (2002) s. 106 ff. Författaren berör dock kontraheringsplikten i den tidigare gällande bankrörelselagen.

svenska värdepappersbolag och utländska värdepappersföretag som har tillstånd att ta mot kunders medel på konto (2 och 11 d §§). Regeringen konstaterade att den lagen delvis avser en annan krets än den som är relevant för genomförandet i svensk rätt av reglerna i betalkontodirektivet om skyldighet att erbjuda betalkonton med grundläggande funktioner. Lagen om insättningsgaranti ansågs därför inte utgöra en lämplig utgångspunkt för vilka institut som borde omfattas av skyldigheten att erbjuda sådana konton. Regeringen fann i stället att skyldigheten att erbjuda betalkonton med grundläggande funktioner endast borde gälla kreditinstitut i enlighet med direktivets lydelse, dvs. banker och kreditmarknadsföretag.²⁶ Som framgår av avsnitt 6.2.2 ovan gäller denna skyldighet sedan den 1 januari 2023 även filialer till utländska kreditinstitut.

Vidare gäller lagen om insättningsgaranti delvis andra konton än betalkonton. Sådana insättningar som omfattas av den lagen kan göras både på konton som är betalkonton och på rena sparkonton. Sparkonton som inte är betalkonton omfattas dock inte av betalkontodirektivets tillämpningsområde och inte heller av den reglering i betaltjänstlagen som genomför direktivet i svensk rätt.

Slutligen kan konstateras att rätten till tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner enligt betaltjänstlagen endast omfattar konsumenter som är lagligen bosatta inom EES, medan kontraheringsplikten enligt lagen om insättningsgaranti innebär en skyldighet att ta emot insättningar eller sparmedel från envar, dvs. förutom från privatpersoner eller konsumenter, även t.ex. företag och föreningar och oberoende av hemvist.

6.2.5 Företag och föreningar har inte rätt till betalkonto med grundläggande funktioner enligt betaltjänstlagen

Vid genomförandet av betalkontodirektivet i svensk rätt väcktes frågan om alla eller en begränsad krets av företagare eller föreningar inom eller utom EES bör ha rätt till betalkonto med grundläggande funktioner. Regeringen konstaterade att även om behovet av betalkonto för andra grupper än konsumenter inte är lika väl utrett kan det inte uteslutas att det finns företag och föreningar som skulle behöva en i lag fastställd rätt till betalkonto med grundläggande funk-

²⁶ Prop. 2016/17:129 s. 22.

tioner. När det gäller behovet av betaltjänster anfördes att företagare t.ex. har behov av att ha giro för att enkelt kunna fakturera sina kunder. Det konstaterades att behovet av betaltjänster skiljer sig något mellan konsumenter respektive företag och föreningar men att det inte kunde sägas att de betaltjänster som ingår i de grundläggande funktionerna generellt inte skulle vara användbara för företagare och föreningar. Regeringen menade att en reglering som endast omfattar vissa typer av företag och föreningar eller bara företag och föreningar i Sverige eller EES framstår som svår att genomföra i praktiken. Därtill skulle en sådan reglering sannolikt också kunna angripas som konkurrensbegränsande. Mot den bakgrunden ansåg regeringen att de lagstiftningsåtgärder som skulle kunna komma i fråga för att säkerställa företags och föreningars rätt till betalkonto med grundläggande funktioner medför bl.a. gränsdragningssvårigheter och större risker för att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism. Vidare konstaterade regeringen att frågan om införande av en rätt för företag och föreningar till ett betalkonto med grundläggande funktioner är något som ligger utanför betalkontodirektivets räckvidd. Mot bakgrund av det sagda fann regeringen att skyldigheten att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner inte borde omfatta även andra än konsumenter.²⁷

Företag som definieras som betaltjänstleverantörer enligt betaltjänstlagen omfattas dock av en särskild bestämmelse i betaltjänstlagen som anger att kreditinstitut på objektiva, icke-diskriminerande och proportionella grunder ska ge betaltjänstleverantörer som begär det tillgång till kreditinstitutets betalkontotjänster (7 kap. 5 §). Sådan tillgång ska ges i den omfattning som krävs för att betaltjänstleverantörer obehindrat och effektivt ska kunna tillhandahålla betaltjänster. Denna bestämmelse behandlas närmare i kapitel 9.

6.2.6 Penningtvättslagstiftningens krav på riskbedömning och kundkännedom

De centrala regelverk som kreditinstitut behöver följa i förhållande till ovan redovisade skyldigheter att tillhandahålla konton är penningtvättlagen och Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2017:11) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (härefter

²⁷ Prop. 2016/17:129 s. 26–27.

benämnda penningtvättsföreskrifterna). I det följande benämns penningtvättslagen och penningtvättsföreskrifterna gemensamt för penningtvättsregelverket.

Kreditinstitut omfattas av begreppet verksamhetsutövare i penningtvättslagen och företag i penningtvättsföreskrifterna. För att förklara framställningen anges i det följande vad som gäller för ett kreditinstitut enligt penningtvättsregelverket.²⁸

Riskbedömning

Ett kreditinstitut är skyldigt att bl.a. bedöma hur de produkter och tjänster som tillhandahålls i verksamheten kan utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism och hur stor risken är för att så sker. En sådan allmän riskbedömning ska dokumenteras och hållas uppdaterad. Vid bedömningen ska det särskilt beaktas vilka slags produkter och tjänster som tillhandahålls samt vilka kunder, distributionskanaler och geografiska riskfaktorer som finns. Hänsyn ska också tas till uppgifter som kommer fram vid kreditinstitutens rapportering av misstänkta aktiviteter och transaktioner samt till information om tillvägagångssätt för penningtvätt och finansiering av terrorism och andra relevanta uppgifter som myndigheter lämnar (2 kap. 1 § penningtvättslagen).

Omfattningen av den allmänna riskbedömningen ska bestämmas med hänsyn till kreditinstitutens storlek och art samt de risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan antas finnas. Riskbedömningen ska utformas så att den kan ligga till grund för kreditinstitutens rutiner, riktlinjer och övriga åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (2 kap. 2 § penningtvättslagen). En bristfällig allmän riskbedömning får negativa konsekvenser för det enskilda institutets prioriteringar av resurser och för utformningen av rutiner för bl.a. kundkännedom och övervakning av transaktioner. De olika momenten är således kopplade till varandra, så att brister i ett moment riskerar att medföra brister i ett annat.²⁹

Ett kreditinstitut ska även bedöma de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som kan förknippas med varje enskild kund. Kundens riskprofil ska bestämmas med utgångspunkt i den allmänna

²⁸ En mer övergripande redogörelse för verksamhetsutövares skyldigheter enligt penningtvättsregelverket finns i bilaga 3.

²⁹ Se Finansinspektionen. *Beslut i ärende*. 22 februari 2022, s. 9.

riskbedömningen och kreditinstitutens kännedom om kunden. Bedömningen ska följas upp under pågående affärsförbindelser och ändras när det finns anledning till det (2 kap. 3 § penningtvättslagen).

Åtgärder för att uppnå kundkännedom

Riskbaserat förhållningssätt

Utifrån de riskbedömningar kreditinstitutet gör ska institutet bl.a. vidta åtgärder för att uppnå kundkännedom. Dessa åtgärder ska anpassas efter den risk för penningtvätt och finansiering av terrorism som institutet bedömer att en viss kund utgör, dvs. kundens riskklassificering. Om risken bedöms vara låg till normal ska institutet vidta grundläggande åtgärder, och i vissa fall kan förenklade åtgärder vara tillräckliga. I de fall risken bedöms som hög ska institutet vidta skärpta åtgärder för kundkännedom (3 kap. 15–18 §§).³⁰ Dessa åtgärder ska inkludera särskilt omfattande kontroller, bedömningar och utredningar. Penningtvättslagen anger inte i detalj hur omfattande eller mer exakt vilka kundkännedomsåtgärder ett kreditinstitut ska vidta vid varje enskilt tillfälle. Det är i stället det enskilda institutet som ansvarar för att, utifrån sin allmänna riskbedömning och kundens riskklassificering, avgöra vilka åtgärder som det anser är lämpliga med tanke på de identifierade riskerna. Detta brukar benämnas ett *riskbaserat förhållningssätt* och genomsyrar tillämpningen av hela penningtvättsregelverket.

Ett kreditinstitut får inte etablera eller upprätthålla en affärsförbindelse eller utföra en enstaka transaktion, om institutet inte har tillräcklig kännedom om kunden för att kunna hantera risken för

³⁰ En omständighet som kan tyda på att risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är låg kan bl.a. vara att kunden är en stat, en region, en kommun eller motsvarande eller att kunden hör hemma inom EES eller en stat som motsvarande bestämmelser som i penningtvättslagen och som tillämpar dessa bestämmelser på ett effektivt sätt (2 kap. 4 § penningtvättslagen). Som hög risk kan i stället bl.a. beaktas att kundens ägarstruktur framstår som ovanlig eller alltför komplicerad för dess verksamhet, att kunden bedriver kontantintensiv verksamhet, att affärsrelationer eller transaktioner sker på distans utan användning av metoder som på ett tillförlitligt sätt kan säkerställa kundens identitet samt att betalning av varor och tjänster görs av någon som är okänd eller saknar koppling till kunden. Vidare kan, vid bedömningen om risken är hög, kundens hemvist beaktas. Har kunden hemvist i en stat som saknar effektiva system för bekämpning av penningtvätt eller finansiering av terrorism, i en stat med betydande korruption och annan relevant brottslighet eller en stat som är föremål för sanktioner, embargo eller liknande åtgärder eller som finansierar eller stöder terroristverksamhet eller där terroristorganisationer är verksamma kan det tyda på en hög risk (2 kap. 5 § penningtvättslagen).

penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan förknippas med kundrelationen och för att kunna övervaka och bedöma kundens aktiviteter och transaktioner (3 kap. 1 § penningtvättslagen). Vidare får inte en affärsförbindelse etableras om det finns misstanke om att kreditinstitutens produkter eller tjänster kommer att användas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Kreditinstituten får som huvudregel inte heller utföra en transaktion som på skälig grund kan misstänkas utgöra ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism (3 kap. 2 och 3 §§ penningtvättslagen).

Identifiering och kontroll

De åtgärder för kundkännedom (eng. *know your customer*, KYC) som kreditinstitut ska vidta omfattar bl.a. att identifiera kunden och kontrollera kundens identitet genom identitetshandlingar eller registerutdrag eller genom andra uppgifter eller handlingar från en oberoende och tillförlitlig källa (3 kap. 7 § penningtvättslagen).³¹

Identifiering är en process som ska äga rum innan kontroll företas, genom t.ex. identitetshandlingar och registerutdrag. Penningtvättsföreskrifterna innehåller detaljerade bestämmelser om mot vilken dokumentation kundens identitet ska kontrolleras (3 kap. 2 §§ penningtvättsföreskrifterna). En fysisk person ska enligt dessa regler som utgångspunkt identifieras genom svenskt körkort, svenskt pass eller identitetskort utfärdat av en svensk myndighet eller ett svenskt certifierat identitetskort. Om personen saknar sådan svensk identitetshandling ska kontroll i stället ske mot pass eller annan identitetshandling som ska innehålla

1. ett fotografi av personen,
2. uppgift om medborgarskap, och
3. vara utfärdat av en myndighet eller en annan behörig utfärdare.

Finansinspektionen anser att en viktig del i den individuella riskbedömningen är att säkerställa medborgarskap, varför penningtvättsföreskrifterna ställer krav på att medborgarskap ska framgå av den

³¹ Identifikation av kunden innebär att uppgifter ska inhämtas om kundens namn och andra relevanta uppgifter som adress och i förekommande fall personnummer, organisationsnummer, födelsedatum, samordningsnummer eller liknande uppgifter. Se prop. 2016/17:173 s. 523.

identitetshandling som förevisas.³² Vid identifiering av fysiska och juridiska personer på distans tillkommer ytterligare krav enligt penningtvättsföreskrifterna.³³

I det fall personen helt saknar identitetshandling ska kreditinstitutet kontrollera identiteten genom andra tillförlitliga dokument och andra kontroller enligt kreditinstitutets egna riskbaserade rutiner (3 kap. 2 § tredje stycket). Därmed ställs krav på att interna rutiner måste ange vilka dokument som är tillförlitliga beroende på risken i den enskilda situationen. En person som faller in under företagets högriskklassificering (t.ex. om denne är en s.k. PEP³⁴) omfattas i så fall rimligtvis av andra dokumentationskrav än om personen anses utgöra låg risk. Enligt Finansinspektionen kan begreppet andra tillförlitliga dokument t.ex. utgöra en kombination av olika godtagbara handlingar och register utifrån företagets egna fastställda rutiner och riktlinjer.³⁵

Syfte och art

Om en affärsförbindelse inleds, dvs. ett varaktigt förhållande med en kund som tillhandahållande av konto typiskt sett bör vara, ska ett kreditinstitut även inhämta information om affärsförbindelsens syfte och art. Informationen ska ligga till grund för en bedömning av vilka aktiviteter och transaktioner som kunden kan förväntas vidta och genomföra inom ramen för affärsförbindelsen och kundens riskprofil (3 kap. 12 § penningtvättslagen).³⁶

³² Finansinspektionen (2017) s. 18.

³³ Bl.a. krävs att ett brev skickas rekommenderat till folkbokföringsadress eller att konsumenten eller företrädare för den juridiska personen måste skicka in en vidimerad kopia på en identitetshandling till kreditinstitutet (3 kap. 5 och 7 §§).

³⁴ Person i särskilt utsatt ställning.

³⁵ Se Finansinspektionen (2017) s. 18. Rutinerna kan enligt Finansinspektionen t.ex. omfatta den överenskommelse som arbetats fram tillsammans av bransch och myndigheter om asylsökandes möjlighet att få tillgång till bankkonto.

³⁶ Allmänna reklamationsnämnden har i beslut per den 30 april 2019, Änr 2018-11679, beslutat att avslå en konsuments begäran om att få öppna ett betalkonto med grundläggande funktioner hos en bank. Nämnden konstaterade att en bank har både en rätt och en skyldighet att kontrollera potentiella kunders identiteter och begära in de uppgifter som behövs för att banken ska kunna få tillräcklig kundkännedom. I det aktuella fallet hade banken haft rätt att neka konsumenten att öppna ett bankkonto eftersom konsumenten inte lämnat in det arbetsgivarintyg som banken bedömt sig behöva för att få tillräcklig kundkännedom, dvs. information om affärsförbindelsens syfte och art.

Bakgrund till genomförandet av förenklade åtgärder och lågriskfaktorer i penningtvättslagen

FATF:s rekommendationer

Förenklade åtgärder för kundkännedom har liksom penningtvättsregelverket i sin helhet sitt ursprung i FATF:s rekommendationer, enligt vilka länder får tillåta att verksamhetsutövare, t.ex. kreditinstitut, tillämpar förenklade åtgärder för kundkännedom i vissa fall där risken för penningtvätt och finansiering av terrorism bedöms vara låg. Som exempel på förenklade åtgärder³⁷ anges:

- kontroll av kundens och den verkliga huvudmannens identitet sker efter det att en affärsförbindelse ingåtts (exempelvis när transaktioner går över ett förbestämt belopp),
- frekvensen på uppdateringen av kundidentifikationsuppgifterna minskas,
- omfattningen av den pågående övervakningen och granskningen av transaktioner minskas (i vart fall för belopp under en viss gräns) och att
- bedömningen av en affärsförbindelses syfte och art baseras på ett antagande och inte på information som inhämtats från kunden.

Bestämmelser om förenklade åtgärder har, utifrån FATF:s rekommendationer, sedermera införts i EU-rätten genom det fjärde penningtvättsdirektivet³⁸ (artikel 15–17).

EU:s penningtvättsdirektiv

Det tredje penningtvättsdirektivet³⁹ medgav direkta undantag från vissa åtgärder för kundkännedom för vissa typer av kunder, produkter och transaktioner. Med det fjärde penningtvättsdirektivet begränsades möjligheterna att tillämpa förenklade åtgärder och de direkta undantagen

³⁷ FATF (2022). Se tolkningsnoten till rekommendation 10.

³⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

³⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism.

från att vidta kundkännedomsåtgärder togs bort. Direktivet innehåller inte någon definition av begreppet förenklade åtgärder för kundkännedom och det framgår inte heller på annat sätt av direktivet vad förenklade åtgärder i allmänhet innebär. Det är enligt förarbetena till penningtvättslagen oklart om direktivet medger att omfattningen av en viss åtgärd kan vara så liten att åtgärden i praktiken inte vidtas alls.⁴⁰

För att avgöra potentiellt lägre risk ska medlemsstater och verksamhetsutövare (t.ex. kreditinstitut), i sin bedömning av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism för olika typer av kunder, geografiska områden och särskilda produkter, tjänster, transaktioner eller distributionskanaler, beakta ett antal faktorer. Faktorerna, vilka är angivna i det fjärde penningtvättsdirektivets bilaga II, är (artikel 16):

Kundriskfaktorer:

- a) Offentliga bolag noterade på en fondbörs och med krav på uppgiftslämning (enligt fondbörsbestämmelser, lagstiftning eller annat tvingande sätt), som innebär krav på adekvat öppen redovisning av verkligt huvudmannskap.
- b) Offentliga förvaltningar eller företag.
- c) Kunder som är etablerade i geografiska områden med lägre risk enligt punkt 3.

Riskfaktorer för produkter, tjänster, transaktioner eller distributionskanaler:

- a) Livförsäkringar med låg premie.
- b) Pensionsförsäkringar, om förtida återköp inte är möjligt och försäringen inte får användas som säkerhet.
- c) Pensionsordningar, pensionskassor eller liknande system som innebär pensionsförmåner för anställda, där inbetalning sker i form av löneavdrag och systemet inte tillåter överlåtelse av rättigheter.
- d) Finansiella produkter eller tjänster som innebär väl definierade och begränsade tjänster för vissa typer av kunder, för förbättrad ekonomisk integration.⁴¹
- e) Produkter där riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism styrs av andra faktorer, som ekonomiska begränsningar eller insyn i ägandet (exempelvis vissa typer av elektroniska pengar).

⁴⁰ Prop. 2016/17:173 s. 264.

⁴¹ Från engelska versionen: ”financial products or services that provide appropriately defined and limited services to certain types of customers, so as to increase access for financial inclusion purposes”.

Geografiska riskfaktorer:

- a) Medlemsstater.
- b) Tredjeländer med effektiva system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.
- c) Tredjeländer som enligt trovärdiga källor har låg korruption eller annan brottslig handling.
- d) Tredjeländer som på grundval av trovärdiga källor såsom ömsesidiga utvärderingar, detaljerade bedömningsrapporter eller offentliggjorda uppföljningsrapporter har krav för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som överensstämmer med de reviderade FATF-rekommendationerna och som effektivt genomför dessa krav.

Penningtvättslagen

Möjligheten att vidta förenklade åtgärder framgår av 3 kap. 15 § penningtvättslagen, som anger att verksamhetsutövaren får tillämpa förenklade åtgärder för kundkännedom om risken för penningtvätt och finansiering av terrorism som kan förknippas med kundrelationen (kundens riskprofil) bedöms som låg. Kundens riskprofil ska i sin tur bestämmas med utgångspunkt i verksamhetsutövarens allmänna riskbedömning och verksamhetsutövarens kännedom om kunden (2 kap. 3 §). Vid den allmänna riskbedömningen ska det särskilt beaktas vilka slags produkter och tjänster som tillhandahålls, vilka kunder och distributionskanaler som finns och vilka geografiska riskfaktorer som föreligger (2 kap. 1 §). Det krävs inte att det är styrkt eller står klart att risken är låg för att förenklade åtgärder ska kunna vidtas. En sådan bedömning måste emellertid grundas på objektivt godtagbara och relevanta omständigheter.⁴²

Enligt förarbetena till penningtvättslagen bör omfattningen av de inledande kundkännedomsåtgärderna ske med utgångspunkt i den allmänna riskbedömningen. För produkter eller tjänster med låg risk bör det vara möjligt att vid affärsförbindelsens ingående bedöma att risken i den enskilda kundrelationen är låg utan att behöva göra en individuell bedömning i det enskilda fallet. Regeringen anser således inte att direktivet (artikel 15.2) kräver att verksamhetsutövare alltid måste vidta omfattande kundkännedomsåtgärder för att kunna förvissa sig om att risken i en viss affärsförbindelse eller transaktion är låg. En sådan tolkning är, enligt regeringen, inte förenlig med det riskbaserade förhållningssättet och skulle innebära att utrymmet att

⁴² Prop. 2016/17:173 s. 528–529.

tillämpa förenklade åtgärder för kundkänedom blir väsentligt mindre än enligt den då gällande penningtvättslagen.⁴³

Om en verksamhetsutövare gjort en relevant och tillförlitlig allmän riskbedömning som visar att risken som kan förknippas med en viss produkt eller tjänst är låg, bör denne, enligt regeringens mening, kunna tillgodoräkna sig denna bedömning vid riskklassificeringen av enskilda kundrelationer. Det bör således inte alltid krävas en bedömning av varje ny affärsförbindelse eller transaktion. I penningtvättslagen har detta tydliggjorts genom att det framgår att verksamhetsutövarens allmänna riskbedömning ska vara utgångspunkten för riskklassificeringen av kunden. Riskklassificeringen av kunden ska därutöver grundas på den kännedom om kunden som verksamhetsutövaren har. För många produkter eller tjänster, bl.a. sådana som bedöms innebära normal eller hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism, är det inte sällan nödvändigt att beakta faktorer hänförliga till den specifika kunden vid riskklassificeringen. Regeringen fastställer även i förarbetena att direktivet kräver att medlemsstaterna ser till att verksamhetsutövare vid riskklassificering av kundrelationer åtminstone beaktar vissa specifika kundriskfaktorer som anges i bilaga I–III till penningtvättsdirektivet.⁴⁴

När det behövs för att bestämma kundens riskprofil ska verksamhetsutövaren beakta omständigheter som tyder på låg eller hög risk enligt penningtvättslagen (2 kap. 4–5 §§) och föreskrifter som meddelats med stöd av penningtvättslagen, samt andra omständigheter som i det enskilda fallet påverkar risken. De riskfaktorer som återges i 2 kap. 4–5 §§ motsvarar emellertid inte hela bilaga II och III till det fjärde penningtvättsdirektivet. Enligt förarbetena bör de faktorer i bilagorna som rör produktspecifika egenskaper beaktas i den allmänna riskbedömningen av de verksamhetsutövare vars tjänster eller produkter berörs. Dessa produktspecifika riskfaktorer anser regeringen bör kunna preciseras i författning av lägre valör än lag (dvs. förordning eller föreskrifter), eftersom de endast är relevanta för vissa verksamhetsutövare. Ett exempel på faktorer som, enligt förarbetena, lämpar sig för precisering i myndighetsföreskrifter är sådana som verksamhetsutövare ska beakta som indikatorer på potentiellt lägre risk enligt bilaga II till direktivet. Där nämns exempelvis livförsäkringar med låg premie, vissa pensionsförsäkringar och andra pen-

⁴³ Prop. 2016/17:173 s. 260.

⁴⁴ Ibid.

sionslösningar, samt finansiella produkter med begränsade tjänster som syftar till att möjliggöra finansiell integration. I författning av lägre valör än lag kan sådana produkter och tjänster preciseras och beskrivningarna i direktivet kan anpassas efter svenska förhållanden.

Övriga riskfaktorer som räknas upp i bilaga II och III är, enligt regeringens mening, kundspecifika och bör framgå i lag eftersom de kan vara relevanta för samtliga verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättslagen. I bilaga II och III till direktivet framgår att de faktorer som anges där är en icke uttömmande förteckning. Regeringen anser därför att det i lagen bör framgå att verksamhetsutövare vid behov ska beakta även andra omständigheter som i det enskilda fallet påverkar risken som kan förknippas med kundrelationen.⁴⁵ Sammanfattningsvis framgår inte samtliga faktorer och indikatorer från den icke uttömmande förteckningen i bilaga II till penningtvättsdirektivet av den svenska penningtvättslagen, utan riksdagen beslutade i stället, vad avser bl.a. kreditinstitut, om att överlåta till Finansinspektionen att reglera dessa faktorer och indikatorer i föreskrifter. Finansinspektionen har för detta ändamål fått ett bemyndigande att föreskriva om faktorer som kan tyda på låg eller hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism (8 kap. 1 § p. 2 penningtvättslagen respektive 18 § förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism).

I juli 2021 presenterade EU-kommissionen ett nytt lagstiftningspaket på penningtvättsområdet. I förslaget till EU-förordning om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism har artikel 16 och tillhörande bilaga II från det fjärde penningtvättsdirektivet överförts i sin helhet. Förordningen innehåller även tydliga exempel på förenklade åtgärder.⁴⁶ Förhandlingarna om det nya lagstiftningspaketet förväntas vara klara under våren 2023. Förordningen och tillhörande tekniska standarder kan tidigast träda i kraft i slutet av år 2025.⁴⁷

⁴⁵ Prop. 2016/17:173 s. 261.

⁴⁶ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, COM(2021) 420 final.

⁴⁷ *Questions and Answers: Anti-Money Laundering and Countering Financing of Terrorism (AML/CFT)*. 21 juli 2021. www.ec.europa.eu (hämtad 2022-04-13).

Författning av lägre valör

Finansinspektionens föreskrifter om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

I samband med att penningtvättslagen trädde i kraft år 2017 införde Finansinspektionen nya föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, de ovan nämnda penningtvättsföreskrifterna. Dessa föreskrifter förtydligar bl.a. vad som utgör förenklade åtgärder (3 kap. 9–10 §§). Enligt dessa bestämmelser innebär förenklade åtgärder att identifiering och kontroll sker genom inhämtande av uppgifter om kundens namn, adress och personnummer eller motsvarande och kontroll av dessa uppgifter mot externa register, intyg, annan dokumentation eller motsvarande samt att övriga åtgärder får göras ”i begränsad omfattning”. Motsvarande bestämmelser finns för juridiska personer, där företrädaren identifieras och kontrolleras på samma sätt (3 kap. 9–10 §§ penningtvättsföreskrifterna).

Finansinspektionen har däremot inte utnyttjat sitt bemyndigande kopplat till riskfaktorer. Av beslutspromemorian till penningtvättsföreskrifterna framgår att Finansinspektionen ansåg det lämpligt att avvakta med att föreskriva om faktorer som kan tyda på låg respektive hög risk för att invänta Europeiska bankmyndighetens (Eba) riktlinjer om riskfaktorer och därigenom få mer underlag från den periodiska rapporteringen som medföljde den nya penningtvättslagen.⁴⁸

Ebas riktlinjer om riskfaktorer

Den 1 mars 2021 publicerade Eba uppdaterade riktlinjer för riskfaktorer för penningtvätt och finansiering av terrorism (EBA/GL/2021/02) som gäller från och med den 7 oktober 2021.⁴⁹ Riktlinjer från Eba riktade till behöriga myndigheter (tillsynsmyndigheter) eller finansmarknadsaktörer kan ses som jämställda med allmänna råd i Sverige.⁵⁰ Det innebär att de inte utgör bindande reglering och t.ex. inte ensamma kan utgöra grund för beslut från Finansinspektionen. Finans-

⁴⁸ Finansinspektionen (2017) s. 9.

⁴⁹ En första version med Ebas riktlinjer om riskfaktorer för penningtvätt och finansiering av terrorism (JC/2017/37) utfärdades den 26 juni 2017. Därefter upprättade Eba en uppdaterad version som trädde i kraft den 7 oktober 2021 (härefter benämnd Ebas riktlinjer om riskfaktorer).

⁵⁰ *Internationella riktlinjer*. www.fi.se (hämtad 2022-03-08).

inspektionen har meddelat att myndigheten avser att följa riktlinjerna utom i förhållande till s.k. kontoinformationstjänster, eftersom de inte omfattas av den svenska penningtvättslagen.⁵¹ Riktlinjerna kompletterar dels penningtvättsdirektivets bestämmelser om kundkännedom, dels de faktorer som kreditinstitut och andra finansiella institut bör beakta vid bedömning av den risk för penningtvätt och finansiering av terrorism som förknippas med enskilda affärsförbindelser och enstaka transaktioner.

När ett kreditinstitut identifierar den risk som förknippas med dess kunder är en relevant faktor om kunden har legitima skäl för att inte kunna styrka sin identitet på ett tillfredsställande sätt, exempelvis om kunden är asylsökande (riktlinje 2.6). I fråga om tillämpning av åtgärder för kundkännedom i fråga om kunder som är asylsökande från tredjeländer eller territorier med högre risk hänvisas företagen till Ebas yttrande i denna fråga (se avsnitt 6.2.8).⁵² Ett företag bör noggrant bedöma den risk som förknippas med affärsförbindelser och transaktioner om det är bekant att kunden har en nära personlig eller yrkesmässig anknytning till ett högrisktredjeländ. I sådana situationer bör företaget fatta ett riskbaserat beslut om huruvida skärpta åtgärder för kundkännedom eller vanliga åtgärder för kundkännedom bör vidtas (riktlinje 4.57).

Riktlinje 9 avser sektorsspecifika riktlinjer för privatkundsbanke, vilket innefattar såväl fysiska personer som små och medelstora företag. Som en kundriskfaktor för dessa banker anges i riktlinje 9.6 bl.a. att kunden inte är bosatt i landet. Det anges att en bank bör notera att betalkontodirektivet ger kunder som är lagligen bosatta inom EES rätt till betalkonto med grundläggande funktioner. Denna rätt gäller dock enbart i den utsträckning som ett kreditinstitut kan fullgöra sina skyldigheter i fråga om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Kreditinstitutet befrias således inte från sina skyldigheter att identifiera och bedöma risken för penningtvätt och finansiering av terrorism, inklusive den risk som är förknippad med att kunden inte är bosatt i den medlemsstat där institutet är baserat.

I riktlinje 4.9 och 4.10 uppmanas emellertid kreditinstitut även att noggrant balansera behovet av tillgång till finansiella tjänster och

⁵¹ Finansinspektionen tillämpar nya riktlinjer om riskfaktorer för penningtvätt och finansiering av terrorism – utom för kontoinformationstjänster. www.fi.se (hämtad 2022-03-31).

⁵² Eba (2016).

behovet av att minska risken för penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta inbegriper att ett kreditinstitut bör införa lämpliga och riskbaserade riktlinjer och åtgärder för att säkerställa att dess metod för att vidta åtgärder för kundkännedom inte medför att legitima kunder otillbörligt vägras tillgång till finansiella tjänster. Om en kund har legitima och trovärdiga skäl varför den inte lämnar identifieringsdokument i traditionella former bör kreditinstitutet, enligt riktlinjerna, överväga att minska risken för penningtvätt och finansiering av terrorism på andra sätt, bl.a. genom följande:

- a) Anpassa övervakningens nivå och intensitet på ett sätt som står i proportion till de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som förknippas med kunden, bl.a. risken för att en kund som har lämnat in identitetsdokument i en svagare form inte är den som han/hon uppger sig för att vara.
- b) Endast erbjuda grundläggande finansiella produkter och tjänster vilket begränsar användarnas möjligheter att missbruka dessa produkter och tjänster för ekonomisk brottslighet. Sådana grundläggande produkter och tjänster kan även underlätta för företaget att identifiera ovanliga transaktioner eller transaktionsmönster, bl.a. oavsiktlig användning av produkten. Det är emellertid viktigt att alla begränsningar är proportionerliga och inte otillbörligt eller onödigt begränsar kunders tillgång till finansiella produkter och tjänster (riktlinje 4.9 och 4.10).

Ebas riktlinjer om riskfaktorer för penningtvätt och finansiering av terrorism är i skrivande stund föremål för omarbetning och utvidgning i syfte att säkerställa att kunder, särskilt de mest sårbara, inte nekats tillgång till finansiella tjänster utan giltigt skäl. Riktlinjerna syftar till att klargöra samspelet mellan tillgången till finansiella tjänster och institutens skyldigheter i fråga om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, även i situationer där kunder har legitima skäl att inte kunna tillhandahålla traditionella former av identitetshandlingar.⁵³

⁵³ *EBA consults on new Guidelines to tackle de-risking*, 6 december 2022. www.eba.europa.eu (hämtad 2023-02-01).

6.2.7 Penningtvättslagstiftningens krav på övervakning och rapportering

Ett kreditinstitut är skyldigt att övervaka pågående affärsförbindelser och bedöma enstaka transaktioner i syfte att upptäcka aktiviteter och transaktioner, som kan antas ingå som ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. Inriktningen och omfattningen av övervakningen ska bestämmas med beaktande av de risker som identifieras i den allmänna riskbedömningen, den risk för penningtvätt och finansiering av terrorism som kan förknippas med kundrelationen och annan information om tillvägagångssätt för penningtvätt eller finansiering av terrorism (4 kap. 1 § penningtvättslagen). Denna skyldighet gäller för hela kreditinstitutets verksamhet och inte enbart i förhållande till erhållande av konto.

Om avvikelser eller misstänka aktiviteter eller transaktioner uppmärksammas ska kreditinstitutet genom skärpta åtgärder för kundkännedom och andra nödvändiga åtgärder bedöma om det finns skälig grund för att misstänka att det är fråga om penningtvätt eller finansiering av terrorism eller att egendom annars härrör från (annan) brottslig handling. Om ett kreditinstitut har skälig grund för sådana misstankar ska uppgifter om alla omständigheter som kan tyda på detta utan dröjsmål rapporteras till Polismyndigheten (4 kap. 2–3 §§ penningtvättslagen). En sådan s.k. penningtvättsrapport lämnas till Finanspolisen inom Polismyndigheten och utgör inte någon polisanmälan. Om Polismyndigheten (Finanspolisen) eller Säkerhetspolisen begär det ska ett kreditinstitut utan dröjsmål lämna alla uppgifter som behövs för en utredning om penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Tystnadsplikt

Som utgångspunkt får ett kreditinstitut inte röja för kunden eller någon utomstående att bedömningen att det finns skälig grund att misstänka penningtvätt eller finansiering av terrorism utförs, har utförts eller kommer att utföras eller att uppgifter har lämnats till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen (4 kap. 9 § första stycket penningtvättslagen). Denna tystnadsplikt är straffsanktionerad enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Undantag från tystnadsplikten gäller dock bl.a. för uppgifter som lämnas till tillsynsmyndighet eller brottsbekämpande myndighet (4 kap. 9 § andra stycket penningtvättslagen).

6.2.8 Annan vägledning och yttranden från Eba

Vägledning från FATF

Som framgår av bilaga 3 utgör FATF:s rekommendationer kring åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism gemensam standard och grund för penningtvättslagstiftningen inom EU och stora delar av övriga världen.

FATF publicerade år 2017 en uppdaterad vägledning för finansiell inkludering.⁵⁴ Denna vägledning betonar vikten av inkludering på finansmarknaden, inte minst för att exkludering direkt motverkar syftet med penningtvättslagstiftningen och skapar svarta marknader utanför det reglerade systemet. Vägledningen redogör även för exempel på lösningar i olika länder för att uppnå finansiell inkludering.

Studie om oavsiktliga följder av FATF-rekommendationer

Efter det att den uppdaterade vägledningen publicerats har FATF påbörjat en studie för att undersöka och hantera oavsiktliga följder av FATF-rekommendationerna och deras implementering. Studien fokuserar bl.a. på riskreducering (eng. *de-risking*) och finansiell exkludering. I oktober 2021 publicerades en sammanfattning över den studie som dittills genomförts, där bl.a. följande slutsatser dras⁵⁵:

- Riskreducering kan leda till högre kostnader för betalningar och en koncentration av korrespondentbank- och penningöverföringstjänster.⁵⁶ En följd av riskreducering är även att vissa finansiella transaktioner i stället kan komma att genomföras utanför det reglerade finansiella systemet. Avsaknad av data gör det dock svårt att komma till säkra slutsatser kring följderna av riskreducering.
- Analysen av informationsinhämtningen visar att lönsamhetsproblem utgör en pådrivande faktor för riskreducering, dvs. att regel efterlevnadskostnaderna (inte enbart relaterade till penningtvättsregelverket) för en viss kundrelation överstiger lönsamheten för densamme. Andra pådrivande faktorer är rädsla för sanktioner från tillsynsmyndigheter, reducerad riskapitet samt ryktesrisk.

⁵⁴ FATF (2017).

⁵⁵ FATF (2021).

⁵⁶ Se kapitel 10 för en beskrivning av korrespondentbanksystemet.

- Det är svårt att identifiera ett direkt samband mellan FATF-rekommendationerna och riskreducering i den finansiella sektorn, även om misslyckande med att implementera det riskbaserade förhållningssättet i FATF-rekommendationerna på nationell nivå kan driva på riskreducering. Exempelvis visar analysen att svagheter i nationell lagstiftning och tillsyn i ett land kan bidra till finansiella företags beslut att utesluta kunder från det landet.
- I allmänhet kan en felaktig tillämpning av FATF-rekommendationerna, i synnerhet proportionalitetsprincipen som är central för det riskbaserade förhållningssättet, leda till ökad finansiell exkludering. Exempelvis tycks inte de möjligheter till undantag och förenklade åtgärder som finns i FATF:s rekommendationer utnyttjas i någon större utsträckning av de länder som främst behöver dem för att främja finansiell inkludering.

Kommissionens studie om genomförandet av betalkontodirektivet

Betalkontodirektivet innehåller bestämmelser om kommissionens skyldighet att göra en översyn av direktivet (artikel 28). I syfte att insamla bevis, analys och rekommendationer inför denna översyn lät kommissionen under år 2019–2020 genomföra en studie av betalkontodirektivets effekter inom EU.⁵⁷ Sverige var en av 16 medlemsstater som ingick i studien.

Sverige tillhör enligt rapporten en av sex medlemsstater där över 95 procent av befolkningen har betalkonto. Studiens slutsatser inkluderar bl.a. att tolkningen av kundkännedomsreglerna i penningtvättsdirektivet som görs av vissa betaltjänstleverantörer (t.ex. vissa kreditinstitut) kan få en negativ effekt på möjligheten att uppnå målen med betalkontodirektivet. Detta gäller särskilt för tillgång till betalkonto för konsumenter med avvikande identitetshandlingar eller för beviljande av tillgång till betalkonto över medlemsstaternas gränser. Studien konstaterar att det ännu inte finns någon lösning på detta

⁵⁷ Europeiska kommissionen (2021).

problem, vilket bl.a. framhållits av kommissionen i ett meddelande från maj 2020.⁵⁸

Studien visar också att de som ansöker om betalkonto med grundläggande funktioner många gånger saknar det identifieringsdokument som utgör standard i den medlemsstat som de ansöker om konto i. Ofta har de enbart någon form av temporär identifiering (t.ex. för att de är asylsökande). Trots försök på EU-nivå att förtydliga vilka dokument som ska anses acceptabla leder studien fram till slutsatsen att det finns ett uppenbart behov av vägledning på nationell nivå, eftersom olika typer av dokumentation används i medlemsstaterna. Krav på klagörande av vilka identifikationsdokument som ska accepteras av kreditinstituten på nationell nivå utgör därmed en av studiens rekommendationer till kommissionen. Det framhålls att denna åtgärd ska kombineras med ett riskbaserat förhållningssätt, vilket bör tydliggöra för betaltjänstleverantörer att det är acceptabelt att bevilja en konsument betalkonto efter förenklade åtgärder för identifiering och kontrollprocess, om kunden begränsas i sin möjlighet att genomföra transaktioner som innebär högre risk (t.ex. utslutande av överföringar till högriskländer eller kontantinsättningar).⁵⁹

Särskilt utformade betalkonton

Studien visar att kreditinstitut i vissa medlemsstater erbjuder sina vanliga standardkonton som betalkonto med grundläggande funktioner, medan det i andra medlemsstater har utformats en ny standardiserad produkt som kreditinstitut blivit skyldiga att tillhandahålla. Eftersom Sverige inte infört någon särskild kontotyp har genomförandet av betalkontodirektivet ur denna aspekt inte föranlett några särskilda systemändringar för kreditinstitut i Sverige.⁶⁰

En av studiens rekommendationer är att det vid en översyn av betalkontodirektivet särskilt bör specificeras att kreditinstitut får använda ett redan befintligt standardkonto som ett betalkonto med

⁵⁸ Meddelande från kommissionen om en handlingsplan för en övergripande EU-politik för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism (2020/C 164/06) ”How to reconcile the obligation under the Payment Account Directive to provide a basic account to any customer with the AML/CFT obligation to terminate the business relationship if obliged entities have suspicions about the customer or cannot obtain updated client information would also merit further consideration.”

⁵⁹ Europeiska kommissionen (2021a) s. 141.

⁶⁰ Prop. 2016/17:129 s. 21.

grundläggande funktioner, förutsatt att kriterierna för tillgänglighet, tilläggstjänster och prissättning upprätthålls. Detta för att undvika att medlemsstaterna ställer krav på att upprätta ett särskilt konto för att följa direktivet.⁶¹

Särskilt om asylsökande

Ebas yttrande om kundkännedomsprocesser för asylsökande

Av Ebas yttrande om kundkännedomsprocesser för asylsökande⁶² framgår att kombinationen av den geografiska risken (dvs. när personen kommer från ett i direktivet kategoriserat högriskland) och osäkerheten om den asylsökandes identitet innebär att risken i penningtvättshänseende troligtvis inte kan bedömas vara låg. Eba bedömer dock att EU-rätten är tillräckligt flexibel för att tillåta en rimlig och proportionerlig riskhantering i förhållande till asylsökande. Riskerna kan i de flesta fall hanteras genom att kreditinstitut erbjuder ett mer begränsat utbud av tjänster och produkter samt genomför noggrannare kontroller och övervakning av t.ex. transaktioner och affärsförbindelser. Enligt Eba finns det mycket litet stöd för kreditinstitut att helt neka en asylsökande att ingå affärsförbindelse enbart på grund av att denne kommer från ett visst geografiskt område och bedömer att ett sådant agerande varken skulle vara i linje med (det riskbaserade) penningtvättsregelverket eller med betalkontodirektivet.

LMA-kortsrutinen i Sverige

Finansinspektionen har bedömt att Eba:s yttrande om kundkännedomsprocesser för asylsökanden ligger väl i linje med det svenska regelverket. Yttrandet applicerat på förhållanden i Sverige innebär att kreditinstitut och andra finansiella aktörer i de fall den asylsökande omfattas av undantag från kravet på arbetstillstånd kan acceptera identifiering genom Migrationsverkets LMA-kort⁶³, i kombination med annan kontroll. Sådan kontroll kan enligt Finansinspektionen t.ex. bestå i att kreditinstitutet kontrollringer till Migrationsverket, att

⁶¹ Europeiska kommissionen (2021) s. 129.

⁶² Eba (2016).

⁶³ LMA-kort utgör ett bevis på att en person är asylsökande och är inte en id-handling.

den asylsökande uppvisar en vidimerad kopia på sitt utländska identitetskort eller att en nära anhörig, med en godkänd svensk identitetshandling, intygar identiteten. Finansinspektionen anser att ett nekande att ingå avtal med en kund enbart utifrån att personen är asylsökande från ett viss geografiskt område strider mot kontraheringsplikten i lagen om insättningsgaranti.⁶⁴ Bankföreningen har emellertid till utredningen uppgett att en förutsättning för att rutinen ska kunna användas är att personen har en identitetshandling som uppfyller kraven i penningtvättsföreskrifterna (3 kap. 2 § andra stycket penningtvättsföreskrifterna). Om personen helt saknar identitetshandlingar kan denne därmed inte omfattas av LMA-kortsrutinen. Rutinen avser att läka bristen att personen inte kan visa upp identitetshandlingen för banken, eftersom Migrationsverket omhändertar personens identitetshandlingar när asylprocessen inleds. Personen har därför i stället med sig en kopia av handlingen, vidimerad av en tjänsteman på Migrationsverket. Personen har också fått lämna ett medgivande till Migrationsverket att myndigheten får lämna ut relevanta personuppgifter till banken. LMA-kortet ska visas upp för banken eftersom den handlingen visar att personen är asylsökande. Därmed kan banken få bekräftat att personen uppehåller sig legalt i Sverige och har rätt att arbeta under tiden asylansökan handläggs. Banken kan sedan göra kontroller hos Migrationsverket för att minska risken för förfalskade handlingar och för att kunna göra uppföljande kontroller.

I ett ställningstagande⁶⁵ från december 2022 avseende asylsökandes tillgång till finansiella tjänster konstaterar Finansinspektionen att för att undvika att asylsökande flyktingar som saknar identitetshandlingar helt utesluts från det reglerade finansiella systemet kan ett institut ha möjlighet att minska risken med en viss kundrelation genom att erbjuda den asylsökande ett mer begränsat utbud av tjänster än vad som annars följer av 4 a kap. betaltjänstlagen. Finansinspektionen bedömer att ett sådant förhållningssätt överensstämmer med det riskbaserade synsätt som präglar penningtvättsregelverket och att det stöds av såväl förarbetena till betaltjänstlagen som Ebas uttalanden om förhållandet mellan de direktiv som de olika lagstiftningarna bygger på.

⁶⁴ Finansinspektionen (2016).

⁶⁵ Ställningstagande: Asylsökandes tillgång till finansiella tjänster. 22 december 2022. www.fi.se (hämtad 2022-01-05).

Finansinspektionen framhåller i ställningstagandet emellertid att ett sådant förfarande innebär en begränsning av den rätt till betal-konto med grundläggande funktioner som följer av lagstiftningen och att begränsningen motiveras av de skyldigheter ett kreditinstitut har enligt penningtvättslagen. Det innebär enligt inspektionen att en tillämpning av begränsningen förutsätter att kreditinstitutet tillämpar dessa begränsningar på ett riskbaserat sätt och på en klart definierad grupp av kunder, att kreditinstitutet gör individuella bedömningar av varje enskild kund inom denna grupp och att varje beslut som innebär en sådan begränsning dokumenteras på ett tydligt sätt och om-prövas när det finns skäl till det.

Ebas yttrande om riskreducering

Under 2020–2021 genomförde Eba informationsinsamlingar vid flera tillfällen för att bedöma omfattningen av opåkallad riskreducering (eng. *unwarranted de-risking*) inom EU och för att bättre förstå var-för kreditinstitut väljer att utesluta hela kategorier av kunder i stället för att hantera risker enligt penningtvätsregelverket. Utifrån den insamlade informationen publicerade Eba i januari 2022 ett yttrande om riskreducering.⁶⁶ Yttrandet innehåller bl.a. Ebas rekommenderade åtgärder för att motverka opåkallad riskreducering.

Eba fann att riskreducering sker inom hela EU och påverkar vissa kundgrupper, eller potentiella kunder, till finansiella institut i större utsträckning. Sådana kunder inkluderar såväl institut, t.ex. korrespon-dentbanker, betalningsinstitut och e-pengainstitut, som privatpersoner, t.ex. asylsökanden från s.k. högriskländer och intresseorganisationer.

Eba identifierar bl.a. följande orsaker till opåkallad riskreducering:

- Penningtväts- och ryktesrisken i förhållande till t.ex. en viss kund-kategori överstiger institutets riskaptit.
- Institutet saknar relevant kunskap eller expertis för att bedöma riskerna kopplade till särskilda affärsmodeller.
- Den faktiska eller förväntade kostnaden för regelefterlevnad i för-hållande till kundgruppen överstiger förtjänsten.

⁶⁶ Eba (2022a).

Riskreducering kan bl.a. leda till finansiell exkludering. Detta är enligt Eba särskilt oroande eftersom tillgång till grundläggande finansiella produkter och tjänster är en förutsättning för deltagande i moderna ekonomiska och sociala sammanhang. Därtill konstaterar Eba att på EU-nivå har riskreducering, särskilt opåkallad sådan, en negativ effekt på uppfyllandet av EU:s övergripande mål, i synnerhet vad gäller effektiv bekämpning av finansiella brott, finansiell inkludering och sund konkurrens på den inre marknaden. När flera medlemsstaters korrespondentbanker stängs ute så att möjligheten att genomföra utlandsbetalningar påverkas negativt menar Eba att riskreducering även kan få effekter på det finansiella systemets stabilitet. Riskreducering som inte grundar sig i ett riskbaserat förhållningssätt kan enligt Eba dessutom motverka själva syftet med penningtvättsregelverket. Finansiell exkludering leder enligt Eba till att allt fler konsumenter och näringsidkare tvingas göra betalningar utanför den reglerade marknaden på en parallell betalningsmarknad. Vidare konstaterar Eba att det inte finns någon vägledning eller något förtydligande avseende hur betalkontodirektivet och penningtvättsdirektivet ska tolkas i förhållande till varandra.⁶⁷

Rekommendationer till nationella tillsynsmyndigheter

Eba rekommenderar att såväl nationella tillsynsmyndigheter som Europaparlamentet och rådet bör vidta ytterligare åtgärder för att motverka opåkallad riskreducering.⁶⁸ De nationella tillsynsmyndigheterna uppmanas att stötta kreditinstitutet och understryka vikten av finansiell inkludering, särskilt för de kundkategorier som påverkas mest av opåkallad riskreducering. Vidare uppmanar Eba tillsynsmyndigheterna att engagera sig mer aktivt för att höja kunskapen kring de rättigheter och skyldigheter som lagstiftningen ställer upp. Tillsynsmyndigheterna uppmanas även till att påminna finansiella institut om deras möjligheter att erbjuda endast grundläggande finansiella produkter och tjänster som ett sätt att begränsa möjligheterna att utnyttja produkterna eller tjänsterna i brottsligt syfte.⁶⁹

⁶⁷ Eba (2022a) s. 4.

⁶⁸ Ibid. s. 5.

⁶⁹ Ibid.

Ebas uttalande om massflyktsdirektivet

I samband med Rysslands storskaliga invasion av Ukraina aktiverades EU:s massflyktsdirektiv⁷⁰, vilket bl.a. gav flyktingar från Ukraina tillfälligt uppehållstillstånd inom EU. I ett uttalande förtydligar Eba att detta tillfälliga uppehållstillstånd även medför en rätt att få tillgång till och använda ett betalkonto med grundläggande funktioner i enlighet med artikel 16 betalkontodirektivet. Vidare klargör Eba att penningtvättsregelverket tillämpas felaktigt om det leder till finansiell exkludering av legitima kunder, dvs. konsumenter lagligen bosatta inom EES. Detta eftersom penningtvättsregelverket är så pass flexibelt att det torde vara möjligt för bankerna att uppfylla kraven i såväl betalkontodirektivet som penningtvättsregelverket. Exempelvis kan kreditinstitut tillämpa förenklade kundkännedomåtgärder när de tar emot nya kunder eller innan de genomför enstaka transaktioner i situationer där risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är låg. Detta kan vara fallet när en finansiell produkts funktioner är mycket begränsade eller enbart tillgängliga för kunder som uppfyller vissa snävt definierade kriterier.⁷¹

6.2.9 Tillsynsansvar

Tillsyn i förhållande till kontraheringsplikten i lagen om insättningsgaranti

Den myndighet som handlägger frågor om insättningsgarantin är Riksgälden (garantimyndigheten). Enligt 20 § lagen om insättningsgaranti ska garantimyndigheten underrätta Finansinspektionen om ett institut som omfattas av garantin inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen.

Kreditinstitut står under Finansinspektionens tillsyn enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse. Det innebär att Finansinspektionen har tillsyn över att kreditinstitut driver rörelsen i enlighet med den lagen och andra författningar som reglerar institutets verksamhet (13 kap. 2 § lagen om bank- och finansieringsrörelse). Bestämmelser om ingripanden finns i samma lag (15 kap.). Bestämmelser om

⁷⁰ Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

⁷¹ Eba (2022b).

Finansinspektionens möjligheter till ingripande finns beskrivna i bilaga 3. Finansinspektionen kan därför ingripa med administrativa sanktioner mot institut som bryter mot kontraheringsplikten, t.ex. genom att utfärda föreläggande förenat med vite eller besluta om sanktionsavgift.

Tillsyn i förhållande till konsumenters rätt till betalkonto enligt betaltjänstlagen

En konsument som har nekats betalkonto kan, i likhet med vad som behandlats ovan i fråga om kontraheringsplikten enligt lagen om insättningsgaranti, vända sig till ARN eller väcka tala i allmän domstol.

Finansinspektionen har tillsyn över att bestämmelserna i betaltjänstlagen följs (8 kap. 1 §). Finansinspektionen har därvid möjlighet att ingripa mot betalningsinstitut som åsidosätter sina skyldigheter enligt den lagen och i slutändan återkalla ett instituts tillstånd. I fråga om tillsynen över betaltjänstleverantörer som inte är betalningsinstitut eller registrerade betaltjänstleverantörer, t.ex. kreditinstitut, gäller bestämmelserna i de lagar som reglerar deras verksamhet, om inte något annat följer av lagen om betaltjänster. För kreditinstitut innebär det att de ovan nämnda bestämmelserna om tillsyn i lagen om bank- och finansieringsrörelse är tillämpliga. Finansinspektionen kan alltså inom ramen för sin tillsyn ingripa med de administrativa sanktioner som även är aktuella beträffande institut som bryter mot kontraheringsplikten i lagen om insättningsgaranti.

Tillsyn över penningtvättsregelverket

Finansinspektionen har tillsyn över efterlevnaden av penningtvättsregelverket i förhållande till bl.a. kreditinstitut (se bilaga 3). Tillsynen innefattar bl.a. säkerställande att kreditinstitut har bedömt riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i sina verksamheter och sina kunders riskprofil. Tillsynsmyndigheten ska även se till att kreditinstitut har rutiner och riktlinjer för kundkännedom, övervakning och rapportering samt att dessa efterlevs i verksamheten. De sanktionsmöjligheter som tillkommer Finansinspektionen enligt penningtvättsregelverket finns också beskrivna i bilaga 3.

Finansinspektionens rapporteringsansvar enligt betaltjänstförordningen

Finansinspektionen har enligt 9 § förordningen (2010:1008) om betaltjänster (härefter benämnd betaltjänstförordningen) en skyldighet att öka medvetenheten om betalkonton med grundläggande funktioner, tillgång och avgifter för betalkonton samt alternativ tvistlösning enligt lagen (2015:671) om alternativ tvistlösning i konsumentförhållanden. Därutöver ska Finansinspektionen enligt 10 § underrätta kommissionen i den utsträckning som följer av artikel 27 i betalkontodirektivet, i den ursprungliga lydelsen. Medlemsstaterna ska enligt den artikeln ge kommissionen information om vissa uppgifter vartannat år (artikel 27.1). Det gäller bl.a. uppgifter om antal kreditinstitut som erbjuder betalkonton med grundläggande funktioner, antal sådana konton som har öppnats och andelen ansökningar om betalkonton med grundläggande funktioner som har fått avslag (led d).

Finansinspektionen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter om betalkonton med grundläggande funktioner en betaltjänstleverantör ska lämna till Finansinspektionen (4 a kap. 10 § 3 betaltjänstlagen och 5 § 11 betaltjänstförordningen). Med stöd av bemyndigandet har Finansinspektionen meddelat föreskrifter om att en betaltjänstleverantör ska lämna de uppgifter som behövs för att inspektionen ska kunna fullgöra sitt ansvar att tillhandahålla en kostnadsfri webbplats för jämförelse av avgifter i 8 § betaltjänstförordningen (6 kap. 6 § Finansinspektionens föreskrifter [FFFS 2018:4] om verksamhet för betaltjänstleverantörer). Några föreskrifter om att en betaltjänstleverantör ska lämna de uppgifter som behövs för att Finansinspektionen ska kunna fullgöra sin rapporteringskyldighet i 10 § betaltjänstförordningen har emellertid inte meddelats.⁷²

6.3 Tillgången till konto för betaltjänster i Sverige

Detta avsnitt redogör för utredningens analys av framför allt privatpersoners men även företags och ideella organisationers tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner hos kreditinstitut i Sverige. Analysen görs utifrån aktuella rapporter från myndigheter, utred-

⁷² Prop. 2022/23:10 s. 11–12.

ningens egen undersökning om tillgång till betalkonto samt andra uppgifter som inkommit till utredningen.

6.3.1 Omfattning av antalet ansökningar och avslag

Uppgifter om omfattningen av antalet ansökningar och avslag

Avsaknad av statistik

Det saknas bankgemensam statistik för det totala antalet kontoansökningar, nekade ansökningar och uppsagda konton i Sverige. Det finns i nuläget inga lagkrav om att kreditinstitut ska rapportera sådan statistik till Finansinspektionen. Däremot finns bemyndigande för Finansinspektionen att föreskriva om detta, vilket ännu inte har utnyttjats (se avsnitt 6.2.9). Utan statistik är det förenat med betydande svårigheter att få en tydlig bild av hur många privatpersoner, företag och organisationer som nekas betalkonto eller som får sina konton uppsagda. Än svårare är det att få en tydlig bild av i vilken utsträckning nekanden och uppsägningar har sin orsak i opåkallad riskreducering.

Finansinspektionens redovisning av tillgången till betalkonto

Finansinspektionen har i sin rapport *Redovisning av betalkontodirektivets genomförande i Sverige* år 2020 uppmärksammat att kreditinstitutet inte har en samlad bild över antalet avslag på ansökningar om betalkonto med grundläggande funktioner, vilket försvårar en utvärdering av bestämmelserna.⁷³ Ett rimligt antagande är, enligt Finansinspektionen, att det sammanlagt sker tiotusentals kontoansökningar per år hos svenska banker. Finansinspektionen har tidigare konstaterat att det procentuellt tycks vara relativt få klagomål i förhållande till antalet kontoansökningar, dock med förbehållet att det kan antas finnas ett mörkertal som inte syns i klagomålsstatistiken. I sammanhanget påpekar Finansinspektionen också att det bakom varje enskilt fall finns en konsument som drabbas och som får svårt att få vardagen att fungera, något som myndigheten finner mycket allvarligt.⁷⁴ Finansinspektionen har i ett uttalande från juni 2022 uppmanat

⁷³ Finansinspektionen (2020).

⁷⁴ Ibid.

kreditinstituten att noggrant föra statistik över hur många som får problem att öppna konto.⁷⁵

I redovisningen av betalkontodirektivets genomförande i Sverige från konstaterar Finansinspektionen att myndigheten under lång tid noterat ett flertal klagomål från konsumenter som haft problem med att öppna betalkonton med grundläggande funktioner och att dessa klagomål ökat över tid.⁷⁶ Vid ett senare tillfälle, i myndighetens konsumentskyddsrapport som publicerades våren 2022, rapporterar Finansinspektionen att klagomål avseende rätten till betalkonto är den vanligast förekommande typen av klagomål till myndigheten och att antalet klagomål ökat konstant de senaste fem åren. År 2021 var det särskilt klagomål om spärrade eller uppsagda konton som blev fler.⁷⁷

Konsumenternas Bank- och finansbyrå

Bilden av ett ökat antal klagomål bekräftas även av Konsumenternas Bank- och finansbyrå i verksamhetsrapporten för både år 2020 och år 2021. Utöver klagomål om nekande av betalkonto hos ett eller flera kreditinstitut, avsåg ett kraftigt ökat antal klagomål under år 2020 problem med att betalkonton sagts upp. År 2021 ökade denna typ av klagomål markant jämfört med föregående år och utgjorde det vanligaste klagomålet till byrån. Av de drygt 3 700 klagomål som byrån tog emot under 2021 var närmare 900 relaterade till tillämpningen av penningtvätsreglerna. Det utgör över 23 procent av alla klagomål som byrån fick under hela året. Jämfört med år 2020 innebar det en ökning med mer än 50 procent.⁷⁸

Konsumenternas Bank- och finansbyrå oroas över stora samhälleliga konsekvenser av att konsumenter inte får tillgång till nödvändiga betaltjänster. Om konsumenter utesluts från den reglerade betalningsmarknaden finns risken att de i stället vänder sig till den oreglerade marknaden. Byrån påpekar att ett uteslutande från den reglerade marknaden även kan leda till att familjemedlemmar eller

⁷⁵ FI vill se statistik över nekade betalkonton. www.fi.se (hämtad 2022-10-31).

⁷⁶ Finansinspektionen (2020). I arbetet med uppdraget hölls en dialog med banker som tillhandahåller betalkonto på den svenska marknaden: större banker med utbrett kontorsnät, digitala nischbanker och lokala banker. Finansinspektionen inhämtade även information via samtal med Svenska Bankföreningen, Konsumenternas Bank- och finansbyrå samt Konsumentverket. En viktig informationskälla var även de klagomål som framförs av konsumenter till Finansinspektionen direkt.

⁷⁷ Finansinspektionen (2022a).

⁷⁸ Konsumenternas Bank- och finansbyrå (2022) s. 7.

vänner upplåter sina betaltjänster till konsumenter som nekats konto, vilket kan strida mot avtalsvillkor och försätta kontohavaren i svåra situationer.⁷⁹

Undersökning utförd av utredningen samt uppgifter från andra aktörer

Utredningen lät under december 2021 göra en enkätundersökning riktad till högskolor och universitet, vissa företag och civilsamhällsorganisationer (härefter gemensamt benämnda organisationer). Frågorna avsåg problematik kring tillgång till konto för enskilda fysiska personer kopplade till deras verksamheter. Rapporten finns i sin helhet i bilaga 7. Knappt hälften av de svarande (12 av totalt 25 organisationer) uppger att minst en person inom organisationen, eller som organisationen är i kontakt med, upplevt problem med att öppna ett betalkonto i ett kreditinstitut i Sverige. Av 12 svarande är 11 universitet eller högskolor (härefter gemensamt benämnda lärosäten). De vanligaste följderna för anställda och de organisationer de är knutna till är problem med löneutbetalningar samt att administrationen kring ansökan om betalkonto tagit mycket tid och resurser i anspråk. Svaren är relativt jämnt fördelade gällande vilka kreditinstitut som har nekat personer betalkonto.

Via en arbetsgrupp inom Euraxess-nätverket⁸⁰ tog Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) under hösten 2021 fram statistik baserad på en undersökning rörande tillgång till konto och avsaknandet av personnummer hos 17 svenska lärosäten. Statistiken visar bl.a. att det sammanlagt är drygt 3 000 individer kopplade till dessa lärosäten (gästforskare och annan personal) som ansöker om konto i svensk bank per år. Av dessa blev mer än en tredjedel nekade konto.

Lärosätena anger att problem med tillgången till konto riskerar att påverka svenska lärosätens attraktivitet internationellt. Den som kommer till Sverige för att verka på ett lärosäte möter stora praktiska svårigheter när denne inte kan få tillgång lön eller avtalat stipendium från arbetsgivaren. I nuläget kan lärosätena i vissa fall inte leva upp till ingångna avtal på grund av detta. Problematiken kopplas främst till svårigheterna att få svenskt personnummer. Lärosätena uppger att de tagit upp frågan med i princip alla banker på olika bankkontor

⁷⁹ Konsumenternas Bank- och finansbyrå (2021) s. 12.

⁸⁰ Nätverket består av lärosäten och organisationer och är öppet för alla universitet, högskolor och forskningsinstitut i Sverige att delta i, se vidare www.euraxess.se (hämtad 2022-03-08).

runtom i Sverige och att svaret från dessa är samstämmigt: utan personnummer får man inget konto.⁸¹

Utredningen har även fått in uppgifter från enstaka arbetsgivar- och intresseorganisationer som berör svårigheter för medlemsföretags anställda och andra privatpersoner att öppna betalkonto⁸²). Gröna Arbetsgivare har t.ex. till utredningen uppgett att deras medlemsföretag har haft problem med att anställda inte har fått tillgång till betalkonto, vilket i sin tur har försvårat löneutbetalningar. En konsekvens av detta är att företagen blivit tvungna att betala ut lön i kontanter, vilket orsakat svårigheter för de anställda att t.ex. betala mat, hyra, el och telefon. Utbetalningar i kontanter uppges likaså ha orsakat påföljder för arbetsgivaren i form av misstänksamhet från bankernas sida när det rör sig om uttag av stora kontanta summor. Organisationen uppger att svårigheterna att få betalkonto omfattar anställda från hela världen.

Enligt Sveriges Stadsmissioner får bankernas rutiner direkta följd-effekter som bidrar till utsatthet. Organisationen uttrycker oro över hur bankernas rutiner exkluderar vissa grupper med laglig rätt att vistas i EES (t.ex. flyktingar från Ukraina) från den lagstadgade rätten till betalkonto med grundläggande funktioner.⁸³

Svårigheter att få tillgång till betalkonto har även uppmärksamats av Nordiska gränshinderrådet.⁸⁴ Enligt rådet är det vanligt förekommande att gränspendlare som saknar personnummer eller nationell identitetshandling nekas konto i Sverige.⁸⁵

6.3.2 Ansökningsprocessen

Av betalkontodirektivet framgår bl.a. att medlemsstater ska se till att det inte är alltför svårt eller betungande för konsumenten att utöva sin rätt till ett betalkonto med grundläggande funktioner (artikel 16.2).

Enligt Finansinspektionens konsumentskyddsrapporter för åren 2021 och 2022 ombeds konsumenter – ibland flera gånger – att kom-

⁸¹ Kungliga Tekniska högskolan (2021).

⁸² Skrivelser har inkommit till utredningen från Gröna Arbetsgivare, Giva Sverige och Sveriges Stadsmissioner.

⁸³ Sveriges Stadsmissioner (2022).

⁸⁴ Gränshinderrådet är ett politiskt tillsatt men oberoende organ som har i uppdrag av de nordiska regeringarna att främja mobilitet och handel mellan de nordiska länderna för både enskilda och företag.

⁸⁵ *Problem med bankkonto för gränspendlare och företag i Norden*. www.norden.org (hämtad 2023-01-31).

plettera ansökan om att få öppna ett betalkonto. Om behandlingen av ansökan aldrig inleds får konsumenten inte heller något avslagsbesked som de kan gå vidare med till t.ex. klagomålsansvarig hos kreditinstitutet eller till ARN. Finansinspektionen konstaterar att kreditinstitut har ett ansvar att införa rutiner och incitament i syfte att säkerställa att konsumenter behandlas lika innan en ansökan är färdigställd.⁸⁶

Konsumenternas Bank- och finansbyrå har inkommit med information till utredningen som indikerar att det finns olika hinder för konsumenter att ens få lämna in en ansökan om betalkonto med grundläggande funktioner. Sådana hinder kan t.ex. bestå av krav på att konsumenten måste kunna uppvisa en viss sorts legitimation, personnummer, e-legitimation eller arbetsgivarintyg. När konsumenten inte kan uppfylla dessa krav blir inte någon ansökan ens registrerad eller ansedd inlämnad hos kreditinstitutet.

Som framgår av avsnitt 6.2.2 är ansökningsprocessen inte närmare formaliserad i lag utan varje kreditinstitut ska, enligt förarbetena, avgöra själv vad som anses utgöra en fullständig ansökan. Enligt utredningens undersökning och statistik från lärosätena, som redovisas ovan, finns även uppgifter om att kreditinstitut väntar ut individens ansökan om personnummer hos Skatteverket, som i sin tur kan ta lång tid, snarare än att avgöra ärendet på den dokumentation individen tillhandahåller.⁸⁷ Både utredningens undersökning och statistik från lärosätena visar att den långa väntetiden i vissa fall leder till att personer till slut ger upp och väljer att lämna Sverige, eftersom lärosätet inte kan uppfylla sitt avtal.

Betydelse av tillgång till bankkontor

I en digital tillvaro, där konsumenten eller företrädare för en näringsidkare behöver identifieras på distans, kan personer som saknar identitetshandlingar få problem vid ansökan om olika banktjänster. Detta inte minst till följd av penningtvättsföreskrifternas krav när identifiering sker på distans (se avsnitt 6.2.6). Personer som saknar folkbokföringsadress har inte möjlighet att ta emot rekommenderade brev, vilket är ett av kraven för att identifiera en person på distans, enligt

⁸⁶ Finansinspektionen (2021) s. 24–26.

⁸⁷ Kungliga Tekniska högskolan (2021).

penningtvättsföreskrifterna, i det fall en vidimerad identitetshandling inte är ett alternativ. Enligt Finansinspektionen hänvisas personer som saknar svensk identitetshandling, personnummer eller folkbokföringsadress i princip alltid till ett kontor för att banken ska kunna uppnå kundkännedom. Detta kan innebära ytterligare ett hinder eftersom kreditinstituten i allt större utsträckning stänger ned sina kontor i takt med den ökande digitaliseringen.⁸⁸ Personer utan identitetshandlingar kan därför behöva resa långt för att besöka ett kontor eller vänta länge på att få en mötestid på ett kontor, vilket ytterligare fördröjer processen.

Regelverket om skyldighet att tillhandahålla konto gör ingen skillnad mellan kreditinstitut som erbjuder fysiska möten på kontor och de som är helt digitalt baserade. I praktiken kan detta leda till ett ökat tryck på de kreditinstitut som fortsatt har kontor för fysiska kundbesök, särskilt för de kunder som behöver mer stöd och vars ansökan kräver mer resurser.

6.3.3 Grunder för avslag

Finansinspektionens iakttagelser

Enligt Finansinspektionens redovisning av betalkontodirektivets genomförande⁸⁹ nekar kreditinstitut tillgång till betalkonto på flera grunder, t.ex. för att kunden saknar personnummer eller svensk identitetshandling, att det genomförts en kreditprövning eller att banken inte godtar pass från länder inom EES. Kreditinstituten har emellertid uppgett till Finansinspektionen att deras rutiner inte ger stöd för avslag på sådana grunder och tycks därmed ge uttryck för att det rör sig om felaktiga beslut från enskilda banktjänstemän.⁹⁰ Finansinspektionen slutsatsen att information om regelverket och kreditinstitutens rutiner inte har nått berörda medarbetare. Inspektionen ser därför behov av att kreditinstituten följer upp hur rutiner tillämpas i hela organisationen och att alla medarbetare som kommer i kontakt med kunder utbildas om skyldigheterna för kreditinstitut att öppna betalkonto i enlighet med betaltjänstlagen. Enligt Finansinspektionen måste de anställda också ha kännedom om vilka lösningar som

⁸⁸ Finansinspektionen (2020) s. 10.

⁸⁹ Finansinspektionen (2020).

⁹⁰ Ibid. s. 5.

kan användas när kreditinstitutens standardiserade metoder för att öppna ett konto inte kan användas, t.ex. om konsumenten är bosatt utomlands eller saknar personnummer.⁹¹

Avsaknad av personnummer, samordningsnummer eller svenska identitetshandlingar samt dålig ekonomi som grund för avslag

Även om avsaknad av svenskt personnummer inte är ett i sig giltigt skäl för avslag eller fördröjning av ansökan om konto enligt gällande rätt vittnar myndigheter och organisationer om att personnummer mer eller mindre uppställs som krav för att få konto. Sveriges Stadsmissioner uppger bl.a. att ansökan om konto nekas personer som visserligen har giltiga identitetshandlingar, men inte kan uppvisa t.ex. personnummer, samordningsnummer, A-skattsedel, lönespecifikationer eller bostadsadress. Krav på samordningsnummer och A-skattsedel innan ett konto kan beviljas gör att den enskildes inträde på arbetsmarknaden skjuts upp. Skatteverket har, enligt organisationen, haft en handläggningstid på upp till sex månader för att få samordningsnummer och A-skattsedel. Väntetiden drabbar många personer hårt ekonomiskt eftersom de under den tiden inte kan arbeta. I flera fall har Sveriges Stadsmissioner sett att detta bidragit till att personer blivit akut hemlösa och fått övernatta på härbärgen eller akutboenden. Sveriges Stadsmissioner uppger att personer som helt saknar identitetshandling och av den anledningen inte fått öppna ett konto har svårigheter att kunna få ekonomiskt bistånd från Socialtjänsten utbetalat. I de fall ansökan om konto inte beviljats på grund av att det saknats en giltig identitetshandling har Socialtjänsten visserligen kunnat bevilja bistånd till anskaffande av en ny identitetshandling, men biståndet har i dessa fall inte kunnat utbetalas med anledning av att det inte funnits något konto.⁹²

Gröna Arbetsgivare har uppgett att ett av skälen till att anställda nekats betalkonto varit att banken har krävt ett svenskt personnummer även när den anställda har kunnat visa upp samordningsnummer.

Statistik som Konsumenternas Bank- och finansbyrå för visar att majoriteten av de personer som lämnat klagomål kring nekande av betalkonto saknar svenska identitetshandlingar eller svenskt personnummer (eller båda) samt att de konsumenter som kontaktar byrån

⁹¹ Finansinspektionen (2021) s. 25.

⁹² Sveriges Stadsmissioner (2022).

ofta är personer från andra EU-länder med giltiga EU-pass. Dessa uppgifter styrks bl.a. av utredningens undersökning om tillgång till konto, där en klar majoritet av svaranden har angett krav på svenskt personnummer som den främsta anledningen till nekande. Vidare uppger Finansinspektionen i sin redovisning av betalkontodirektivets genomförande att myndigheten har fått klagomål från konsumenter som innehar ett giltigt EES-pass men som mötts av krav på svenskt personnummer eller en svensk identitetshandling.⁹³

Även om kreditinstitut enligt betaltjänstlagen har en viss möjlighet att neka betalkonto med hänvisning till särskilda skäl, t.ex. om en konsument tidigare har misskött sig gentemot banken, kan ett konto inte nekas på grund av att konsumenten inte har betalat sina krediter eller avgifter i tid eller har betalningsanmärkningar. Dålig ekonomi utgör därmed inte ett skäl för att neka eller säga upp betalkonto med grundläggande funktioner. Antalet klagomål där konsumenter tycks bli nekade att öppna konton på grund av dålig ekonomi, betalningsanmärkningar och skuldsanering har dock ökat.⁹⁴

Relationen mellan rätt till konto och penningtvättsregelverket

För att uppfylla kraven i penningtvättsregelverket ska ett kreditinstitut, som framgår av avsnitt 6.2.6, uppnå tillräcklig kundkännedom innan en affärsförbindelse kan inledas med en konsument. Ett genomgående mönster i klagomålen från konsumenter som inkommit till såväl Finansinspektionen som Konsumenternas Bank- och finansbyrå är att de på olika sätt kan hänföras till kreditinstitutens tillämpning av kundkännedomskraven i penningtvättsregelverket i förhållande till kontraheringsplikten.

Under ett möte som skedde mellan Finansinspektionen och flera banker⁹⁵ i maj 2022 framförde några av bankerna att det är svårt att bedöma risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism och vidta riskbegränsande åtgärder när en konsument vill öppna konto och det saknas viss information. Att minska risken genom att exempelvis begränsa utbudet av tjänster kopplade till ett betalkonto är

⁹³ Finansinspektionen (2020) s. 14.

⁹⁴ Se t.ex. Finansinspektionen (2021) s. 25.

⁹⁵ Medverkande på mötet var Danske Bank Sverige, Handelsbanken, ICA Banken, Länsförsäkringar Bank, Nordea Bank filial i Sverige, SEB AB, Swedbank, Sparbankernas Riksförbund och Svenska Bankföreningen. Riksbanken medverkade som åhörare.

enligt bankerna lättare att göra när personen i fråga väl har blivit kund i banken. Bankerna pekade särskilt på svårigheten att öppna konto när konsumenten saknar identitetshandlingar.

Enligt minnesanteckningarna från mötet konstaterar Finansinspektionen att det finns svåra frågor kring relationen mellan penningtvättsregelverket och rätten till konto. Det måste finnas en viss nivå av kundkännedom för att kunna öppna ett betalkonto, men Finansinspektionen framhåller att såväl Eba som förarbetena till betaltjänstlagen möjliggör att bevilja konto med begränsningar och att banker gör ökade kontroller även när fullständig kundkännedom inte kan uppnås. Det är bankerna själva som i det enskilda fallet måste göra den bedömningen. Vidare är det Finansinspektionens uppfattning att avsaknad av identitetshandling inte ensamt förklarar klagomålen utan att problemet är betydligt bredare än så. Finansinspektionen har höga förväntningar på bankerna att vara lösningsorienterade och undvika utestängande av enskilda konsumenter från betalningsmarknaden vid beaktande av penningtvättsregelverket. Detta kan ibland kräva särlösningar som kan vara kostsamma, men det är så pass grundläggande för konsumenterna att de får tillgång till konto och tillhörande betaltjänster att Finansinspektionen förväntar sig att bankerna hittar lösningar.⁹⁶

Särskilt om asylsökande och personer med tillfälligt skydd i Sverige

Asylsökande har under flera år haft svårt att få betalkonto med grundläggande funktioner. Enligt Konsumenternas Bank- och finansbyrå är det svårt att bedöma omfattningen av detta problem. Det beror, enligt byrån, bl.a. på att det inte är de asylsökande själva som framför klagomål utan olika företrädare för asylsökanden (som t.ex. gode män eller andra som jobbar med etableringsfrågor). Dessa företrädare representerar i sin tur ett stort antal personer, vilket leder byrån till slutsatsen att asylsökande och andra nyanlända har större problem att få tillgång till banktjänster än vad som syns i byråns statistik. Tidigare år har kreditinstitut angett avsaknad av svensk identitetshandling som det främsta skälet till att neka den asylsökande betalkonto och detta skäl förekommer fortfarande. En anledning som blev

⁹⁶ Finansinspektionen (2022b).

allt vanligare under år 2020 var att den sökande inte har arbete eller inte kan få arbetsgivarintyg.⁹⁷

I Finansinspektionens redovisning av betalkontodirektivets genomförande anges att asylsökanden ofta inte kan presentera tillförlitliga identitetshandlingar och en tydlig anknytning till EES och Sverige, vilket leder till svårigheter för kreditinstitut att uppnå tillräcklig kundkännedom.⁹⁸ Vidare har asylsökande ofta relationer till länder med hög risk för korruption, penningtvätt eller terrorism. Asylsökande löper därtill en förhöjd risk för att bli utnyttjade av kriminella eftersom de befinner sig i en särskilt utsatt situation, bl.a. p.g.a. svårigheter att kommunicera med myndigheter och andra samhällsfunktioner. Finansinspektionen framhåller att detta är riskdrivande faktorer som i regel skärper de krav som följer av penningtvätsregelverket.⁹⁹

Med anledning av det stora antalet ukrainska medborgare som kommit till Sverige efter Rysslands storskaliga invasion den 24 februari 2022, har Sveriges Stadsmissioner lämnat uppgifter till utredningen om att många personer som har fått tillfälligt skydd i Sverige¹⁰⁰ upplevt hinder vid ansökan om konto när de endast kunnat uppvisa ukrainskt inrikespass. Kompletterande intyg från den ukrainska ambassaden – av vilket framgår att personen är ukrainsk medborgare – har, enligt organisationens uppgifter, inte godtagits av bankerna. Ukrainas ambassad har dessutom en lång handläggningstid (cirka sex månader) för utländska pass och få har råd att bekosta sådana pass p.g.a. att dagersättningen för en vuxen person med tillfälligt skydd är cirka 2 000 kronor per månad.¹⁰¹

6.3.4 Företags och ideella organisationers tillgång till konto

Även vad gäller företags respektive ideella organisationers tillgång till konto saknas bankgemensam statistik. Finansinspektionen har inte heller offentliggjort några särskilda uppgifter om klagomål som inkommit från företag eller organisationer. Dessvärre fick inte utred-

⁹⁷ Konsumenternas Bank- och finansbyrå (2021).

⁹⁸ Finansinspektionen (2020).

⁹⁹ *Ibid.*, s. 17.

¹⁰⁰ Ukrainska medborgare eller de som har skyddsstatus i Ukraina och har lämnat landet som en följd av den ryska invasionen kan få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige enligt EU:s s.k. massflyktsdirektiv (*Information med anledning av situationen i Ukraina*, 14 februari 2023, www.migrationsverket.se [hämtad 2023-02-19]).

¹⁰¹ Sveriges Stadsmissioner (2022).

ningen några svar i enkätundersökningen från företag som upplevt svårigheter att öppna konton.

Intresseorganisationen Swedish Financial Technology Association (härefter SweFintech) har låtit genomföra en enkätundersökning bland sina medlemsföretag om de upplevt svårigheter att hitta en ombudsbank i Sverige för sin verksamhet. Av 54 företag svarade 11 företag (majoriteten betalningsinstitut) att de haft sådana problem.¹⁰² Av enkätsvaren framgår även att ett av skälen att neka tillgång till konto som banker angivit var administrativa.

Vissa av SweFintechs medlemsföretag upplever att det finns oklarheter kring hur kreditinstitut tolkar bestämmelserna i 7 kap. 5 § betaltjänstlagen om betaltjänstleverantörers tillgång till kreditinstituts s.k. betalkontotjänster i förhållande till penningtvättsregelverket. SweFintech anser därför att det finns ett behov av både vägledning och förtydliganden från tillsynsmyndigheten och uppmuntrar den att ta fram en liknande vägledning som den som tillsynsmyndigheterna i Danmark tagit fram kring hur riskreducering ska hanteras.¹⁰³ Frågan om betaltjänstleverantörers tillgång till betalkontotjänster behandlas mer utförligt i kapitel 9.

Även Giva Sverige¹⁰⁴ har under perioden oktober–november 2022 särskilt tillfrågat sina medlemsorganisationer om de upplevt problem med tillgång till konto. Undersökningen baseras på svar från 75 organisationer. Av dessa uppgav 12 stycken att de har haft problem med att öppna konto. Anledningar kan, enligt undersökningen, vara byråkrati, kostnader eller en allmän känsla av att banker inte vill ha organisationen som kund.¹⁰⁵ I december 2022 byggde NOD¹⁰⁶ i en lägesbild vidare på resultaten från Giva Sveriges enkätstudie. Problem som NOD identifierat handlar bl.a. om svårigheter för organisationer som har internationell verksamhet och därför behöver göra utlandsbetalningar att öppna konto och accepteras som kund samt att föreningar som företräds av personer under 18 år inte accepteras. Penningtvättsregelverket och bankernas tillämpning av detta uppgavs

¹⁰² Av SweFintechs 85 medlemsföretag utgör cirka 20 företag som är verksamma inom betalningsområdet.

¹⁰³ SweFintech (2022) s. 21.

¹⁰⁴ Giva Sverige är en branschförening för ideella organisationer. Bland medlemsorganisationerna finns bl.a. Unicef Sverige, Cancerfonden, Rädda Barnen, Läkare Utan Gränser och Världsnaturfonden WWF.

¹⁰⁵ Giva Sverige (2022).

¹⁰⁶ Nationellt organ för dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhället (NOD) är en struktur för samverkan.

som ett återkommande skäl till den beskrivna problematiken. Detta bekräftas även till viss del av Bankföreningen, som till NOD framfört att det är utmanande för bankerna att tillämpa regelverket, eftersom ideella organisationer är attraktiva måltavlor för penningtvätt och finansiering av terrorism. Ett förslag på lösning som lyfts fram i NOD:s lägesbild är att upprätta ett register för ideella organisationer i syfte att underlätta kundkännedomsprocessen.¹⁰⁷

6.3.5 Finansinspektionens tillsyn

Finansinspektionen har under de senaste åren fattat ett flertal beslut om sanktioner mot bl.a. kreditinstitut för brister i arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism.¹⁰⁸ Sanktionsavgifterna har i vissa fall uppgått till miljardbelopp och lett till omfattande och kostsamma åtgärder från kreditinstitutens sida för att förbättra arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. En penningtvätts-sanktion får även besvärliga ryktesmässiga konsekvenser för kreditinstituten och kan för kreditinstitut med internationell verksamhet leda till stora problem i förhållande till utländska myndigheter. De senaste åren har visat på en riskreduceringstrend bland kreditinstitut. Det finns indikationer på en ökad ovilja att ta emot vissa kunder som kan förväntas vara både olönsamma och innebära en högre penningtvättsrisk.¹⁰⁹

Efter det att bestämmelserna om rätt till betalkonto med grundläggande funktioner trädde i kraft år 2017 har Finansinspektionen inte genomfört några undersökningsärenden¹¹⁰ gentemot kreditinstitut baserade på 4 a kap. betaltjänstlagen. Inte heller har några tillsyns-åtgärder vidtagits i förhållande till kontraheringsplikten i 11 d § lagen om insättningsgaranti eller 7 kap. 5 § betaltjänstlagen i förhållande till betaltjänstleverantörer.¹¹¹ Finansinspektionen har däremot gjort utlåtanden under senare år som visar på att inspektionen är medveten

¹⁰⁷ NOD (2023).

¹⁰⁸ Se bl.a. Finansinspektionen. *Beslut i ärende*. 19 mars 2020, 25 juni 2020 och 18 maj 2015.

¹⁰⁹ För indikationer på riskreducering hos svenska banker utöver de som framgår av klagomålsstatistik redovisad i detta kapitel, se bl.a. *Svenska storbanker kastar ut spelbolag – stänger företagskonton*. 18 december 2020. www.di.se (hämtad 2022-03-01), *Swedbank svartlistar 103 länder – stor skillnad mellan storbankerna*. 23 november 2021. www.di.se (hämtad 2022-03-03), *Flera stora exportmarknader på SHB:s svarta lista – betalningar blockeras*. 8 maj 2020. www.di.se (hämtad 2022-03-02).

¹¹⁰ Dvs. inlett undersökningar som kan leda till sanktionsåtgärder.

¹¹¹ Baserat på offentliga uppgifter från Finansinspektionens hemsida.

om att det finns tillämpningsbrister i förhållande till betalkontodirektivet och att dessa brister kan få allvarliga konsekvenser på individnivå.¹¹² En av kreditinstituten upplevd tonvikt på tillsynen av efterlevandet av penningtvättsregelverket i jämförelse med tillsynen av efterlevnaden av betalkontodirektivet tycks ha föranlett kreditinstituten att se större risker med att bryta mot det förra. Detta förhållande kan öka kreditinstitutens benägenhet till opåkallad riskreducering.

Med början våren 2022 har Finansinspektionen ett ökat fokus på framför allt konsumenters rätt till betalkonto med grundläggande funktioner, vilket bl.a. framgår av myndighetens konsumentskyddsrapport från april 2022. Finansinspektionen har också aviserat sin avsikt att under 2022 följa upp utvecklingen av nekade och avslutade betalkonton inom ramen för penningtvättstillsynen.¹¹³ Det finns även en medvetenhet hos bl.a. Eba om problem när det gäller avvägningen i tillämpningen av betalkontodirektivet respektive penningtvättsdirektivet. De nationella tillsynsmyndigheterna fick i januari 2022 en direkt uppmaning från Eba att vägleda kreditinstituten i hur de bör väga av tillämpningen av de båda regelverken.

6.4 Internationell utblick

Utredningen har under egna studieresor och möten med svenska myndigheter och organisationer uppmärksammat på vissa andra länders reglering kring tillgång till konto. De exempel som tas upp i detta avsnitt ska emellertid inte ses som en uttömmande redogörelse.

6.4.1 Norden

Tillgång till konto i dansk rätt

Danmark genomgick en långtgående digitalisering av den offentliga sektorn, inklusive myndigheternas kontakter med allmänheten, runt millennieskiftet då bl.a. ett nationellt register för s.k. Nem-konto

¹¹² Problematik kring tillgång till betalkonto har lyfts av Finansinspektionen i konsumentskyddsrapporter de senaste två åren, i redovisningen över betalkontodirektivets genomförande från år 2020 samt i de minnesanteckningar som publicerades efter Finansinspektionens möte med flera banker i maj 2022 och i inspektionens ställningstagande från december 2022.

¹¹³ Finansinspektionen (2022a) s. 8.

introducerades. Lagkrav infördes på att varje medborgare ska anmäla ett Nem-konto till vilket statens utbetalningar ska gå. Danmark har även ett statligt eID, kallat NemID.¹¹⁴

I Danmark fanns redan innan betalkontodirektivets genomförande en lagstadgad rätt till grundläggande inlåningskonto (dan. *basal indlånskonto*), som utgör en enklare version än betalkonton med grundläggande funktioner (dan. *basal betalingskonto*) som avses i betalkontodirektivet. Ett grundläggande inlåningskonto måste kunna användas för att ta ut och sätta in kontanter, genomföra betalningstransaktioner med betalkort med saldokontroll och ta emot betalningstransaktioner. Danska kreditinstitut är skyldiga att erbjuda bägge dessa typer av konton. Institutet kan emellertid vägra att upprätta ett grundläggande inlåningskonto av ”sakliga skäl”, vilket bl.a. innefattar att ett upprättande skulle strida mot penningtvättslagstiftningen. En konsument som inte har rätt till ett betalkonto med grundläggande funktioner p.g.a. några av undantagen i betalkontodirektivet kan fortfarande ha rätt till ett grundläggande inlåningskonto för insättning av lön och utbetalning av statliga bidrag.¹¹⁵

Sedan år 2021 finns en särskild vägledning för kontoförvaltande institut och betalningsinstitut i Danmark om hur bestämmelserna om icke-diskriminerande tillgång till betaltjänster och penningtvättsregelverket ska tillämpas. Bakgrunden till den nya vägledningen är ett antal konkreta ärenden hos Konkurrens- og Konsumentverket, där bl.a. frågor har väckts om samspelet mellan reglerna i 63 § i den danska betalningslagen (dan. *betalningsloven*) och penningtvättslagen. Vägledningen förväntas revideras då det bl.a. vidare praxis om 63 § betalningslagen framkommer.¹¹⁶

¹¹⁴ Under 2021 och 2022 ersätts NemID successivt med ett nytt elektroniskt ID-system (MitID).

¹¹⁵ *Vejledning til bekendtgørelse om god skik for finansielle virksomheder* [Kapitel 6, § 21].
www.finanstilsynet.dk (hämtad 2022-03-08).

¹¹⁶ *Ny vejledning om betalningslovens § 63 og hvidvaskloven*. 18 februari 2021.
www.finanstilsynet.dk (hämtad 2022-06-09).

Särskilt om det fjärde penningtvättsdirektivet i nordisk rätt

Samtliga exempel som anges i bilaga II till det fjärde penningtvättsdirektivet har införts i sin helhet i finsk, dansk och norsk penningtvättslagstiftning.¹¹⁷ Tillsynsmyndigheten i Norge (Finanstilsynet) har även lämnat vägledning till kreditinstitut i samband med Rysslands storskaliga invasion av Ukraina och förmedlat att just tillgång till betalkonto utgör en viktig förutsättning för en effektiv penningtvättsbekämpning.¹¹⁸ Vidare har danska Finanstilsynet, som komplement till lag, utfärdat en mer detaljerad vägledning som bl.a. inkluderar exempel på låg- och högriskfaktorer, där t.ex. begränsningar i produkter kopplade till kontot kan vägas in.¹¹⁹

6.4.2 Belgien

I maj 2021 trädde en ny lag i kraft i Belgien som medför en rätt till grundläggande banktjänster för juridiska personer. Lagen tillkom efter att flera branscher (t.ex. diamanthandlare och humanitära organisationer) upplevt problem med tillgång till banktjänster. I Belgien finns sedan tidigare lagkrav för företaget att ha ett konto i Belgien för att få etablera och bedriva affärsverksamhet i landet, vilket gjort det än mer problematiskt för företaget som nekats konto.

I den nya lagen definieras grundläggande banktjänster som tillgång till betalkonto, insättning och uttag av kontanter samt genomförande av betalningstransaktioner. Ett belgiskt kreditinstitut får enbart neka grundläggande banktjänster om de är skyldiga till det enligt den belgiska penningtvättslagstiftningen eller om den juridiska personen redan har ett betalkonto som är användbart i Belgien eller i en annan medlemsstat inom EU.¹²⁰

Om en berättigad juridisk person har nekats en grundläggande banktjänst av minst tre kreditinstitut, kan denne lämna in en ansökan till det särskilt upprättade organet Kammaren för grundläggande bank-

¹¹⁷ I Finland i form av förordning från Statsrådet, *Statsrådets förordning om åtgärder för kundkontroll och om riskfaktorer vid förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism*, i Danmark i form av lag: *Lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme (hvidvaskeloven)* (bilag 2) samt i Norge i form av forskrifter, *Forskrift om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsforskriften)* (§ 4–6 (2) nr. 4).

¹¹⁸ *Finanstilsynet forventer at det legges til rette for finansiell inkludering av flyktninger*. 14 mars 2022. www.finanstilsynet.no (hämtad 2022-04-07).

¹¹⁹ Finanstilsynet (2018) avsnitt 3.2.

¹²⁰ *Belgium guarantees basic banking service for undertakings*. www.linklaters.com (hämtad 2022-03-07).

tjänster (härefter benämnd kammaren). Efter ett positivt, konfidentiellt utlåtande från belgiska motsvarigheten till Finanspolisen (eller uteblivit svar efter 60 dagar), är det kammarens uppgift att utse ett kreditinstitut som måste erbjuda de grundläggande banktjänsterna till företaget eller organisationen. Kreditinstitutet väljs från listan över belgiska systemviktiga institut. Det utsedda kreditinstitutet kan endast vägra att tillhandahålla de grundläggande banktjänsterna om:

- en styrelseledamot, verkställande kommitté eller en verksam ledare för företaget har dömts för bedrägeri, förtroendebrott, bedräglig konkurs eller förfalskning; eller
- företaget, efter att ha lämnat in sin begäran, har kunnat öppna ett betalkonto som ger tillgång till betaltjänsterna i Belgien eller i ett annat EU-medlemsland.

Det utsedda kreditinstitutet kan endast avsluta förhållandet under någon av följande omständigheter:

- en medlem av företagets styrande organ har dömts för bedrägeri, missbruk av förtroende, bedräglig konkurs eller förfalskning;
- företaget har missbrukat betalkontot för olagliga ändamål;
- ingen betalningstransaktion har ägt rum på det relevanta betalkontot under mer än 12 månader i följd;
- företaget har lämnat felaktig information för att dra nytta av de grundläggande banktjänsterna eller som svar på kundkännedomspåfrågor från kreditinstitutet;
- företaget har öppnat ett annat betalkonto som det kan använda i Belgien eller i en annan EU-medlemsstat (företaget ska omedelbart informera leverantören av grundläggande banktjänster om detta); eller
- uppsägningen följer den belgiska penningtvättslagstiftningen.

Kreditinstituten är skyldiga att årligen rapportera till bl.a. den belgiska Finanspolisen om:

- antalet konton som öppnats inom ramen för den grundläggande banktjänsten; och
- antalet avslag och uppsägningar och motiveringarna för dessa.

Den belgiske ombudsmannen för finansiella tjänster (Ombudsfin) är det organ som är behörigt att pröva tvister om den grundläggande banktjänsten. Ombudsfin kan upphäva kreditinstitutets beslut att vägra eller avsluta den grundläggande banktjänsten. Dess beslut är bindande för kreditinstitutet.

6.4.3 Frankrike

I Frankrike fanns redan före betalkontodirektivet en lagstadgad rätt för enskilda (konsumenter, näringsidkare, föreningar och organisationer) till ett grundläggande bankkonto (fr. *droit au compte*).¹²¹ Om en bank vägrar att öppna sådant konto åt en enskild kan denne vända sig till den franska centralbanken Banque de France som då utser en bank som blir skyldig att öppna ett grundläggande bankkonto åt den enskilde. Den utsedda banken har i dessa fall en skyldighet att öppna sådant bankkonto inom tre dagar från att ha erhållit fullständig dokumentation (t.ex. kopia av identitetshandling och ”proof of address” för konsumenter). Rättigheten gäller för alla som är bosatta i Frankrike oavsett nationalitet, för franska medborgare bosatta utomlands samt för utländska medborgare bosatta i ett annat EU-land än i Frankrike. Den enskilde kan dock inte utnyttja denna rättighet om denne redan har ett bankkonto i en annan bank.

6.4.4 Nederländerna

I Nederländerna finns sedan år 2001 en överenskommelse (eng. *covenant*) mellan privata och offentliga aktörer i syfte att ge så många konsumenter som möjligt enkel tillgång till digitala betalningar. Med denna överenskommelse har de ledande konsumentbankerna i Nederländerna tagit på sig ett samhällsansvar att erbjuda så många människor som möjligt enkel tillgång till betalningar i elektroniska bankmedel. Bankerna som deltar i överenskommelsen erbjuder ett paket med s.k. betaltjänster. Paketet erbjuds till alla vuxna med en fast bostättnings- eller vistelseort i Nederländerna, eller med en postadress vid en socialtjänstinstitution som erkänns enligt överenskommelsen.

¹²¹ Tjänster som enligt lag måste medfölja sådant konto är bl.a. rätt till uttag och insättning samt rätt till debetkort. För mer information, se *Droit au compte*. www.banque-france.fr (hämtad 2021-11-23).

Ett ytterligare krav är att personernas identitet måste kunna fastställas och verifieras i enlighet med penningtvättslagstiftningen.

Överenskommelsen fungerar i praktiken som ett extra socialt skyddsnät utöver bestämmelserna från betalkontodirektivet som genomförts i nederländsk lag. Enligt överenskommelsen spelar institutioner inom hälso- och sjukvård, inklusive kommuner, frivårdscentraler och centra för asylsökanden en viktig roll för en stor del av målgruppen. Personer som ansöker om betalkonto i enlighet med överenskommelsen ska i så stor utsträckning som möjligt besöka banken tillsammans med en representant från biståndsorgan som erkänts av den nederländska betalningsföreningen (ned. *Betaalvereniging Nederland*).

En bank kan kräva att en särskild rådgivningsbyrå deltar i ansökan om ett betalkonto om ett eller flera skäl för avslag eller uppsägning i den nederländska penningtvättslagstiftningen gäller för konsumenten i fråga. Överenskommelsen ger dock personer som dömts eller misstänks för ekonomiska brott möjlighet att öppna och använda ett betalkonto. Banken kan göra det obligatoriskt för dem att få stöd för sin ansökan av ett biståndsorgan erkänt enligt avtalet, som medundertecknar ansökningsformuläret. Banken kan också göra det obligatoriskt att betalkontot administreras av detta biståndsorgan, t.ex. om personen tidigare misstänkts för bedrägeri eller penningtvätt. Övriga krav som ställs för att få ett konto enligt överenskommelsen är att personen inte redan har ett konto i en annan nederländsk bank (vilket gäller även om detta konto är spärrat).¹²²

6.4.5 Indien

Indien har bl.a. infört särskilda, begränsade konton (eng. *small accounts*) avsedda för de miljontals privatpersoner som saknar identitetshandlingar och kanske även fast adress. Kontona är begränsade bl.a. vad gäller användningsområde, tid (gäller enbart ett år åt gången), tillåtet saldo och antal tillåtna transaktioner. Dessa konton anses därför utgöra lågriskprodukter per definition. För dessa lågriskkonton kan verksamhetsutövaren, i enlighet med FATF:s rekommendationer, tillämpa förenklade kundkännedomsgärder. Indiska staten har även skapat ett elektroniskt identitetssystem (UIDAI, även kallat Aadhaar)

¹²² *Basisbankrekening*). www.betaalvereniging.nl (hämtad 2022-03-02).

där varje medborgare tilldelas ett nummer som kopplas till biometrisk information (såsom fingeravtryck och ögonskanning) som förvaras i systemet tillsammans med uppgifter om namn, födelsedatum etc. Detta möjliggör bl.a. identifiering med hjälp av fingeravtryck.¹²³

6.4.6 Kanada

I Kanada finns en särskild process för öppnande av lågriskkonton för personer i finansiellt utanförskap. I juni 2016 trädde ändringar i den kanadensiska penningtvättslagstiftningen i kraft som tillåter att vissa typer av bankkonton (eng. *retail deposit bank accounts*) öppnas trots icke-traditionell dokumentation för identifiering, såsom identifikationsdokument utan fotografi men utfärdade av en stat eller identitetshandlingar med fotografi som inte är utfärdade av en stat.¹²⁴

6.5 Utredningens överväganden och förslag

6.5.1 Utredningens övergripande bedömning

Utredningens bedömning: Tillgång till betalkonto är en förutsättning för att den enskilde ska kunna göra betalningar. Det är därför viktigt att personer inte nekas tillgång till konto eller får konto uppsagt på oskälig grund (t.ex. avsaknad av svenskt personnummer). Åtgärder bör därför vidtas för att åstadkomma en ändamålsenlig tillämpning av bestämmelserna i betaltjänstlagen om tillgång till konto.

Penningtvätt och finansiering av terrorism är samtidigt ett mycket allvarligt samhällsproblem 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 betalkonto.

Nuvarande lagstiftning ger kreditinstitut förutsättningar för ändamålsenlig tillämpning av såväl bestämmelser om penningtvätt och finansiering av terrorism som rätten till betalkonto med grundläggande funktioner. Staten behöver ta ett ökat ansvar för att fler får tillgång till betalkonto och att färre får sina konton opåkallat

¹²³ FATF (2017) s. 14 och 21.

¹²⁴ Ibid. s. 12.

uppsagda. Det finns indikationer på brister i kreditinstituts tillämpning av lagstiftningen när det gäller tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner. Det kan även konstateras att det finns brister i tillsynen och uppföljning av hur lagstiftningen tillämpas i detta avseende. Det är därför viktigt att Finansinspektionen prioriterar tillsynsarbetet och följer upp tillämpningen.

Ett statligt ägt kreditinstitut eller en statlig myndighet bör inte få i uppdrag att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner till en person som av ett kreditinstitut nekats tillgång till konto eller fått ett sådant konto uppsagt.

Skälen för utredningens bedömning: Det är av stor vikt att alla i samhället kan göra betalningar och att betalningsekosystemet är tillgängligt för alla och envar. Tillgången till ett konto som möjliggör betalningar är i det perspektivet närmast att likna vid 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 nekats tillgång till betalkonto eller får konto uppsagt eftersom det kan leda till att oregrerade 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.

Enligt utredningens mening ger nuvarande lagstiftning kreditinstitut förutsättningar att tillämpa såväl bestämmelser om penningtvätt och finansiering av terrorism respektive rätten till betalkonto med grundläggande funktioner på ett ändamålsenligt sätt. Det finns dock indikationer på brister i kreditinstituts tillämpning av lagstiftningen när det gäller rätten tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner. De penningtvättssanktioner som riktats mot ett antal kreditinstitut de senaste åren tycks ha lett till en situation där kredit-

instituten, av förståeliga skäl i flera fall hellre ”fäller än friar”. Utredningen konstaterar att konsumenter som har svårt att få konto ofta har svag ekonomisk ställning eller på andra sätt är sämre etablerade i samhället, varför det finns skäl att tro många inte vänder sig till vare sig ARN eller domstol för att få rätten till betalkonto tillgodosedd.

Utredningen kan konstatera att Finansinspektionen, på goda grunder, har prioriterat tillsyn på penningtvättsområdet medan tillsynsinsatser kopplade till efterlevnaden av betalkontodirektivet, såsom det kommit till uttryck i betaltjänstlagen, har varit begränsade.

Mot bakgrund av den avgörande betydelse som tillgång till ett betalkonto har för den enskilde tycks det i dag ha uppstått en situation där privata aktörer (dvs. kreditinstituten) bär ett stort samhällsansvar för finansiell inkludering men saknar tydliga incitament att axla detta ansvar. Om problematiken kring nekade och uppsagda konton för enskilda fortgår utan åtgärder ser utredningen en risk att framför allt följande konsekvenser kan uppstå:

- Redan utsatta kundgrupper utesluts från den reglerade betalningsmarknaden och riskerar därmed att bli finansiellt exkluderade, med negativa följder för dessa individers vardagsliv och integrering i (inte minst det digitala) samhället.
- Den oreglerade betalningsmarknaden i Sverige ökar, vilket leder till större risker för de konsumenter som opåkallat blir utelämnade till att använda parallella, oreglerade betalningssystem. Det medför även risker för samhället i stort dels eftersom penningtvättsregelverket inte blir effektivt, dels eftersom dessa personer löper större risk att utsättas för bedräglig eller rent olaglig verksamhet.
- Sveriges anseende som forskningsland och ”fintechhub” försämras genom att onödiga hinder skapas för kvalificerad utländsk arbetskraft och för företagsetableringar.

Dessa risker berättigar att staten vidtar ytterligare åtgärder. I det följande redovisar utredningen ett antal förslag med innebörden att fler ska få tillgång till betalkonto och färre få sina konton uppsagda utan att det motverkar en effektiv bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. I kapitel 8 gör utredningen bedömningen att det snarast bör införas en statlig e-legitimation, som bör ha den högsta säkerhetsnivån. En sådan legitimation skulle sannolikt också göra det

enklare för fler att få tillgång till betalkonto, eftersom staten genom att utfärda en sådan legitimation redan gjort en identitetskontroll av innehavaren.

Enligt utredningens mening är en väl fungerande tillsyn central. Utredningen kan emellertid konstatera att Finansinspektionens tillsyn när det gäller bestämmelserna i betaltjänstlagen om tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner har varit bristfällig. Även bestämmelserna i samma lag om betaltjänstleverantörers tillgång till kreditinstituts betalkontotjänster har varit otillräcklig, vilket behandlas mer utförligt i kapitel 9. Utredningen välkomnar därför att inspektionen under 2022 ökat sina insatser när det gäller tillgången till betalkonto, bl.a. för personer från Ukraina. Utöver tillsynsinsatser behövs en bättre uppföljning av kreditinstitutens tillämpning av bestämmelserna om tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner.

Det kan här nämnas att det i olika sammanhang har framförts att staten bör tillse att personer som nekas konto av kreditinstitut får konto genom statens försorg, antingen genom att en statligt ägd bank får ett sådant uppdrag eller genom att en myndighet förser dessa personer med ett konto. Utredningen anser att sådana lösningar inte är lämpliga av flera skäl. Ett kreditinstitut, oavsett om det ägs av staten eller inte, lyder under samma regelverk som övriga kreditinstitut och kan alltså inte frångå de krav som gäller för kreditinstitut i fråga om t.ex. kundkännedom vid ansökan om konto. Att en myndighet skulle tillhandahålla konton till vissa persongrupper framstår vidare i sig som en främmande konstruktion. En sådan lösning skulle också vara förenad med flera svårigheter. Inte minst eftersom en myndighet inte kan utöva tillsyn över en annan myndighet. Dessutom skulle en skyldighet för en statlig bank eller en myndighet att ta emot kunder som har svårt att få konto, kunna riskera att kommersiella banker i större utsträckning än i nuläget nekar olönsamma kunder konto och därmed överlåter dem till den statliga banken eller myndigheten. Ett statligt ägt kreditinstitut eller en statlig myndighet bör inte få i uppdrag att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner till en person som av ett kreditinstitut nekats tillgång till konto eller fått ett sådant konto uppsagt.

6.5.2 Begränsning av funktioner kopplade till ett betalkonto och ökad användning av förenklade åtgärder

Utredningens bedömning: Kreditinstitut bör i större utsträckning än i nuläget erbjuda betalkonto med ett mer begränsat tjänsteutbud än de grundläggande funktioner som stadgas i 4 a kap. betaltjänstlagen (ett lågriskkonto), om risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism i det enskilda fallet bedöms vara för hög, i stället för att vägra tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner.

Det finns inte i dagsläget tillräckligt starka skäl för att i lag reglera betalkonto med mer begränsade funktioner än vad som framgår av betalkontodirektivet.

Skäl för utredningens bedömning: Det är angeläget att minska antalet beslut om nekade och uppsagda betalkonton, där andra, mindre långtgående åtgärder hade varit tillräckliga för att tillgodose kreditinstitutens skyldigheter enligt penningtvättsregelverket.

I syfte att minska identifierade risker med en viss kundrelation har kreditinstitut enligt utredningens bedömning redan möjlighet att begränsa funktionerna kopplade till ett betalkonto, vilket Finansinspektionen också konstaterar i sitt ställningstagande avseende asylsökandes tillgång till finansiella tjänster från december 2022 (se avsnitt 6.2.8). Denna möjlighet gäller såväl vid mottagandet av en ny kund som under kundrelationens gång. I de fall kunden är en konsument finns det enligt förarbetena till betaltjänstlagen t.ex. en möjlighet att erbjuda ett mer begränsat tjänsteutbud än de grundläggande funktioner som föreskrivs i 4 a kap. betaltjänstlagen, om risken förknippad med kundrelationen är för hög för att i det enskilda fallet erbjuda samtliga grundläggande funktioner som följer med ett sådant konto som avses i 4 a kap. betaltjänstlagen. I dessa fall bör ett avtal om konto, med ett mera begränsat tjänsteutbud, kunna grundas på den kontraheringsplikt som i dag gäller enligt lagen om insättningsgaranti (se avsnitt 6.2.1).¹²⁵

För ett betalkonto med begränsade funktioner kan och bör även förenklade åtgärder utnyttjas i större utsträckning. Det torde i sin tur underlätta kreditinstitutens identifiering av de individer som

¹²⁵ Prop. 2016/17:129 s. 34.

t.ex. saknar en traditionell identitetshandling, eftersom uppvisande av sådan inte krävs enligt penningtvättsföreskrifterna vid förenklade åtgärder (se avsnitt 6.2.6). Såväl FATF som Eba uppmuntrar dessutom verksamhetsutövare att utnyttja möjligheterna till förenklade åtgärder i större utsträckning (se avsnitt 6.2.8). Mot den bakgrunden är det angeläget att Finansinspektionen i sin tillsynsverksamhet, eller på annat lämpligt sätt, upplyser kreditinstitut om möjligheterna till förenklade åtgärder för kundkännedom i de fall riskbedömningen i förhållande till kundrelationen tyder på låg risk för penningtvätt och finansiering av terrorism.

I syfte att sänka trösklarna så att fler – såväl konsumenter som företag och organisationer – ska få tillgång till betalkonto har utredningen övervägt möjligheten att införa ett i lag definierat enklare typ av konto som uppfyller krav på låg risk som produkt. I likhet med de enklare kontoformer som finns i bl.a. Indien och Kanada (se avsnitt 6.4) skulle ett sådant konto kunna ha än mer begränsade funktioner än de som följer av betalkontodirektivet, med förhoppningen att kreditinstitut i större utsträckning ska kunna använda sig av förenklade åtgärder (se avsnitt 6.2.6). Ett lagstadgande av betalkonton med mer begränsade funktioner än de som framgår av betalkontodirektivet vore emellertid att underminera direktivets syfte, dvs. att alla konsumenter som är lagligt bosatta inom EES har rätt till en viss miniminivå av tjänster. Förvisso anges i direktivet (skäl 12) att betalkonton med mer begränsade funktioner bör exkluderas från direktivets tillämpningsområde, vilket bör innebära att det ur ett strikt EU-rättsligt perspektiv inte finns hinder att reglera sådana konton på nationell nivå. Däremot är en förutsättning för att ett konto inte omfattas av betalkontodirektivet att det inte används för dagliga betalningstransaktioner och har grundläggande funktioner kopplade till kontot.¹²⁶ Därmed är det inte osannolikt att även ett konto med lagstadgade begränsningar av tillhörande funktioner skulle omfattas av betalkontodirektivets bestämmelser.

Enligt utredningens mening finns det svårigheter med att i detalj lagstadga hur en viss typ av konto ska utformas för att förenklade åtgärder alltid ska kunna vara tillräckliga för en sådan produkt. Detta bl.a. mot bakgrund av att utgångspunkten i penningtvätsregelverket likväl är att kreditinstituten ska göra en bedömning utifrån kundrelationen i varje enskilt fall, dvs. arbeta efter ett riskbaserat förhåll-

¹²⁶ Prop. 2016/17:129 s. 22.

ningssätt (se avsnitt 6.2.6). Vidare innebär EU-kommissionens föreslagna lagstiftningspaket inom penningtvättsområdet bl.a. att kundkännedomskraven inom EU fullt ut harmoniseras i en förordning. Eventuella nationella avvikelser från kundkännedomsbestämmelserna i förordningen, inklusive sådana om förenklade åtgärder och vilka produkter dessa kan tillämpas för, kommer därmed sannolikt inte kunna göras om kommissionens förslag realiserats.

6.5.3 Statistik och rapportering om tillgång till betalkonton

Utredningens bedömning: Finansinspektionen har ett tillräckligt bemyndigande för att meddela föreskrifter om behövlig statistik gällande tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner. Detta bemyndigande bör utnyttjas snarast.

Skäl för utredningens förslag: Av utredningens kartläggning och analys framgår att det inte finns någon statistik i Sverige gällande antalet ansökningar, öppnade, nekade eller uppsagda betalkonton med grundläggande funktioner, vilket gör det svårt för lagstiftaren, myndigheter, kreditinstituten själva och allmänheten att få en uppfattning om problemets omfattning. Tillgången till statistik har avgörande betydelse för kunskapen om problem, adekvata tillsynsåtgärder och eventuella ingripanden när det gäller tillgången till betalkonton. Utan sådan statistik och rapportering kan felaktig tillämpning av regelverket lättare uppfattas och avfärdas som misstag av enskilda anställda. Vidare bör tillgång till statistik ge Finansinspektionen bättre underlag för planeringen av lämpliga tillsynsåtgärder och inför eventuella ingripanden. Rapporteringen blir även viktig för att Finansinspektionen ska kunna lämna lämplig vägledning till kreditinstituten om hur betaltjänstlagens regler om rätt till betalkonto med grundläggande funktioner ska tillämpas i relation till penningtvätsregelverket.

Finansinspektionen har emellertid sedan år 2017 haft bemyndigande att föreskriva om krav på statistik avseende betalkonto med grundläggande funktioner, dvs. om vilka uppgifter om sådana betalkonton en betaltjänstleverantör ska lämna till Finansinspektionen (4 a kap. 10 § 3 betaltjänstlagen och 5 § 11 betaltjänstförordningen). Vidare ska Finansinspektionen enligt 10 § betaltjänstförordningen vartannat år underrätta kommissionen om bl.a. antal betalkonton

med grundläggande funktioner som har öppnats och andelen ansökningar om sådana konton som har fått avslag, enligt artikel 27 i betalkontodirektivet (om artikel 27, se avsnitt 6.2.9). Regeringen har i ett lagstiftningsärende beträffande rätt till betalkonto i fler banker framhållit att det är viktigt att bestämmelserna om tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner kan utvärderas och att Finansinspektionen med stöd av det aktuella bemyndigandet kan meddela föreskrifter om att betaltjänstleverantörerna ska lämna de uppgifter som avses i artikel 27 i betalkontodirektivet.¹²⁷ Finansinspektionen har dock inte utnyttjat denna föreskriftsrätt (se avsnitt 6.2.9).

Utifrån de krav som ställs i artikel 27 vore det enligt utredningens mening en lämplig ordning att kreditinstitut (och filialer till utländska kreditinstitut) som erbjuder konto även rapporterar statistik på regelbunden basis om det totala antalet ansökningar samt antalet uppsagda betalkonton, till tillsynsmyndigheten. Införande av bankgemensam statistik som även visar hur ansökan genomfördes skulle kunna verka som underlag för eventuell tillsyn av detta område. Det förfaller vidare oklart huruvida Sverige för närvarande efterlever samtliga ovan nämnda krav på inrapportering till kommissionen enligt artikel 27, med hänvisning till att Finansinspektionen inte har utnyttjat sitt bemyndigande enligt 10 § betaltjänstförordningen. Vad som nu anförts talar också för att det är angeläget att statistik- och rapporteringskrav regleras så att de krav som ställs i direktivet uppfylls. Utredningen har också erfarit att Finansinspektionen har påbörjat ett arbete med att ta fram sådana föreskrifter med stöd av sitt bemyndigande.

Utredningen delar regeringens uppfattning om att Finansinspektionens ovan beskrivna bemyndigande är tillräckligt för att myndigheten ska kunna föreskriva om sådan statistik som utredningen anser är behövlig. Det är därför en lämplig ordning att Finansinspektionen i föreskrifter närmare preciserar innehållet i rapporteringen, såsom dess format, regelbundenhet och nyckelbegrepp (t.ex. vad som utgör en rapporteringspliktig ansökan, vilken period som ska omfattas osv.). Det är av vikt att bemyndigandet utnyttjas snarast.

¹²⁷ Prop. 2022/23:10 s. 12.

6.5.4 Krav på särskild prövning och dokumentation innan uppsägning av betalkonto med grundläggande funktioner

Utredningens förslag: I 4 a kap. 9 § betaltjänstlagen ska införas en bestämmelse om att ett kreditinstitut eller en filial till ett utländskt kreditinstitut innan beslut om uppsägning av ett avtal om betalkonto med grundläggande funktioner fattas, ska kreditinstitutet eller filialen, om misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism föreligger, pröva om risken i förhållande till den enskilde konsumenten i stället kan hanteras genom att

- övervakningen av kontoanvändningen anpassas, eller
- tjänster eller funktioner kopplade till betalkontot begränsas.

Ett beslut om att anpassa övervakningen av kontoanvändningen eller att begränsa tjänster eller funktioner kopplade till kontot samt motiveringen till det ska skriftligen dokumenteras av kreditinstitutet eller filialen. 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. Underrättelsen ska vara skriftlig och utan kostnad för konsumenten. En begränsning enligt ovan ska ha omedelbar verkan.

Skälen för utredningens förslag: Som framgår ovan kan uppsägning av ett betalkonto få betydande negativa konsekvenser för en enskild konsument. Utan tillgång till betalkonto står konsumenten utan möjlighet att göra betalningar, ta ut kontanter eller ta emot insättningar (t.ex. i form av lön eller pension).

Kreditinstitut har möjlighet att begränsa tjänster eller funktioner kopplade till ett betalkonto med grundläggande funktioner för att minska riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism (se avsnitt 6.5.2 ovan). Även om en sådan åtgärd förvisso begränsar konsumentens möjligheter att använda betalkontot får det troligtvis en mindre effekt på konsumentens vardag än om denne helt utesluts från banksystemet och från en dag till en annan inte kan ta emot t.ex. lön eller sociala förmåner.

För att säkerställa att betalkonto med grundläggande funktioner inte sägs upp opåkallat anser utredningen att det är rimligt att ställa krav på att kreditinstitutet i varje enskilt fall genomför en noggrann

prövning av om en uppsägning är en rimlig och nödvändig åtgärd i förhållande till den faktiska risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Enligt förarbetena är enbart en misstanke om penningtvätt inte ett tillräckligt skäl att säga upp ett betalkonto med grundläggande funktioner. Det är dock ytterst penningtvättsregelverket som avgör vilka åtgärder som ett kreditinstitut kan behöva vidta.¹²⁸ I flera fall borde risken för penningtvätt och finansiering av terrorism kunna hanteras genom att kreditinstitutet vidtar vissa riskminimerande åtgärder i stället för att säga upp ett betalkonto. Exempel på åtgärder för att undvika att kunder opåkallat vägras tillgång till finansiella tjänster finns i Ebas riktlinjer om riskfaktorer (se avsnitt 6.2.6).

Det bör därför i betaltjänstlagen införas en bestämmelse om att innan beslut om uppsägning av ett avtal om betalkonto med grundläggande funktioner fattas ska kreditinstitutet (eller en filial till ett utländskt kreditinstitut), vid misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism, pröva om risken i förhållande till den enskilde konsumenten i stället kan hanteras genom att övervakningen av kontoanvändningen anpassas eller tjänster eller funktioner kopplade till betalkontot begränsas.

Formuleringarna i den föreslagna bestämmelsen utgår från riktlinje 4.10 i Ebas riktlinjer om riskfaktorer och utgör därmed bedömningar som redan bör tillämpas av kreditinstitutet. På så sätt bör ett krav på att genomföra sådana bedömningar innan beslut fattas om uppsägning av betalkonto med grundläggande funktioner inte i sig anses öka kreditinstitutets regelbörda i nämnvärd utsträckning.

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, utifrån de interna rutiner om motverkande av penningtvätt och finansiering av terrorism som kreditinstitutet är skyldigt att upprätta och följa. Som exempel kan med anpassning av nivån och intensiteten i övervakningen avses att konsumenten kan komma att omfattas av ett ökat antal stickkontroller eller att konsumentens förehavanden på annat sätt omfattas av kreditinstitutets rutiner för övervakning av kunder med högre riskprofil. Vidare kan det vara fråga om att kreditinstitutet stänger av eller begränsar vissa tjänster eller funktioner kopplade till ett konto för att minska risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

¹²⁸ Prop. 2016/17:129 s. 39.

Beroende på vad kreditinstitutets system och rutiner tillåter kan sådana begränsningar t.ex. gälla tillåtet saldo på kontot, tillåtna insättare och betalningsmottagare eller antal tillåtna transaktioner under en viss tidsperiod. Eba understryker emellertid vikten av att alla begränsningar är proportionerliga och inte otillbörligt eller onödigt begränsar kunders tillgång till finansiella produkter och tjänster (riktlinje 4.10).

De grundläggande funktioner kopplade till ett betalkonto som regleras i betaltjänstlagen kan ses som en miniminivå av tjänster som en konsument behöver för att genomföra vardagliga betalningar. Det är därför rimligt att konsumenten underrättas av institutet eller filialen om och på vilket sätt betalkontot har begränsats och om vart denne kan vända sig för att framföra klagomål. Underrättelsen ska vara skriftlig och utan kostnad för konsumenten.

När det gäller uppsägning av konto ska skälen för uppsägningen framgå av en sådan underrättelse, om det är möjligt. I de fall en uppsägning har sin grund i misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism är kreditinstitutet eller filialen i normalfallet emellertid förhindrat att förmedla detta till konsumenten enligt meddelandeförbudet i 4 kap. 9 § penningtvättslagen (se avsnitt 6.2.7). Eftersom en begränsning enligt förslaget endast kan göras vid misstanke om penningtvätt och finansiering av terrorism kommer kreditinstitutet eller filialen vara förhindrad att ange skälen till varför begränsningen gjorts. Till skillnad vid vad som gäller vid uppsägning av ett konto bör därför inte det följa av lag att skälen för begränsningen om möjligt ska anges. I likhet med vad som gäller vid uppsägning vid misstanke om brott bör dock en begränsning av tjänster eller funktioner kopplade till ett betalkonto gälla omedelbart.

Meddelandeförbudet i 4 kap. 9 § penningtvättslagen gäller inte gentemot tillsynsmyndigheten, vilket gör det möjligt för Finansinspektionen att vid behov begära ut dokumentation av institutet. Av den föreslagna bestämmelsen bör det därför framgå att ett beslut om att anpassa övervakningen av kontoanvändningen eller att begränsa tjänster eller funktioner kopplade till kontot samt motiven till vidtagna åtgärder ska skriftligen dokumenteras av kreditinstitutet eller filialen. Ett dokumentationskrav kan bidra till att såväl kreditinstitutet eller filialen som tillsynsmyndigheten får bättre förutsättningar att upptäcka systematiska feltolkningar och bristande efterlevnad av regelverket.

6.5.5 Möjlighet till tydligare vägledning från tillsynsmyndigheten

Utredningens förslag: Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska i 4 a kap. 10 § betaltjänstlagen bemyndigas att föreskriva om vilka uppgifter en ansökan om betalkonto med grundläggande funktioner ska innehålla samt på vilket sätt en betaltjänstleverantör ska ta emot och handlägga en sådan ansökan enligt 4 a kap. 3 § betaltjänstlagen.

Skälen för utredningens förslag: De klagomål till bl.a. Finansinspektionen som avsnitt 6.3 redogör för, indikerar att det finns problem kopplade till själva ansökningsprocessen när en konsument önskar öppna ett betalkonto med grundläggande funktioner. Utredningen anser att bestämmelserna kring denna process är tillräckligt detaljerade i lag, men att det finns behov av vägledning på lägre nivå för att lösa de tillämpningsproblem som uppstår i praktiken och för att problemen ska kunna uppmärksammas i tillsynen. Det gäller exempelvis vad som kategoriseras som en ansökan och vilka krav ett kreditinstitut kan ställa för att en ansökan ska anses mottagen och fullständig. Det finns uppgifter om att konsumenter överhuvudtaget har svårt att få lämna in en ansökan till ett kreditinstitut, än mindre en som institutet bedömer vara fullständig. Detta står i motsättning till betalkontodirektivets syfte att det inte ska vara alltför svårt eller betungande för konsumenten att utöva sin rätt (artikel 16.2). Här är det därför lämpligt att tillsynsmyndigheten, som för flera dialoger med berörda institut, får större utrymme att lämna föreskrifter på området.

Mot den bakgrunden bör regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer i betaltjänstlagen ges bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka uppgifter en ansökan om betalkonto med grundläggande funktioner ska innehålla samt på vilket sätt en betaltjänstleverantör ska ta emot och handlägga en sådan ansökan enligt 4 a kap. 3 § betaltjänstlagen.

6.5.6 Förtydligande av kontraheringsplikten i lagen om insättningsgaranti

Utredningens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska bemyndigas att i fråga om ett sådant konto som avses i 11 d § lagen om insättningsgaranti föreskriva om

1. villkor för tilläggstjänster som kan kopplas till ett sådant konto,
2. vilka uppgifter en ansökan om konto ska innehålla samt hur ett institut ska ta emot och handlägga en sådan ansökan,
3. vilken information och redovisning som ett institut ska lämna eller hålla tillgänglig vid tillhandahållande av konto,
4. villkor för uppsägning av konto, och
5. vilka uppgifter om konton som ett institut ska lämna till tillsynsmyndigheten.

Skälen för utredningens förslag: Som utvecklas i avsnitt 6.2.1 följer det av 11 d § lagen om insättningsgaranti att ett kreditinstitut som erbjuder att ta emot insättningar enligt definitionen i 2 §, är skyldigt att ta emot sådana insättningar av var och en, om det inte finns särskilda skäl mot det. Av 2 § framgår att insättning betyder tillgodohavande som avser inlåning på konto. Kontraheringsplikten som följer av 11 d § avser alltså insättning på ett konto.

De senaste 20 åren har stora förändringar skett på betalningsmarknaden, inte minst till följd av dess digitalisering. Det har även tillkommit flera regelverk med betydelse för tillgång till olika former av konton. Exempelvis har penningtvätsregelverket genomgått stora förändringar som bl.a. påverkat kreditinstitutens riskbedömningar och särskilda bestämmelser om kontraheringsplikt i förhållande till betalkonton med grundläggande funktioner har införts i betaltjänstlagen. De nya regelverkens förhållande till kontraheringsplikten i 11 d § lagen om insättningsgaranti har dock inte diskuterats nämnvärt. Det saknas vidare rättspraxis i förhållande till bestämmelsen som kan ge vägledning för hur den ska tolkas i förhållande till andra bestämmelser.

Varken bestämmelsens lydelse eller förarbetena ger närmare ledning i fråga om vilka grundläggande villkor som gäller för ett sådant konto som avses i 11 d §. Finansinspektionens allmänna råd om inlåningskonton och tillhörande banktjänster innefattar förvisso rikt-

linjer om möjliga tilläggstjänster samt avgifts-, ränte- och produktinformation kopplat till avtalsvillkor i allmänhet (se avsnitt 6.2.1). Bestämmelserna är inte uppdaterade sedan år 2001 och utgör såsom allmänna råd inte heller bindande regler.

Utredningen anser därför att det finns anledning att förtydliga vilka skyldigheter som är förknippade med kontraheringsplikten i 11 d § lagen om insättningsgaranti för att säkerställa dess fortsatta relevans och innebörd för de fysiska och juridiska personer som omfattas av den. Ett bärande skäl till detta är att tydliggöra de rättigheter som gäller för framför allt juridiska personer som inte omfattas av bestämmelserna om rätten till betalkonto med grundläggande funktioner i betaltjänstlagen. Ett annat skäl är att klargöra rättigheter för de fysiska personer som av ett kreditinstitut inte bedöms kunna erhålla – eller behålla – samtliga grundläggande funktioner kopplade till ett betalkonto enligt betaltjänstlagen (se utredningens bedömning nedan om begränsning av funktioner kopplade till betalkonton). Mot den bakgrunden bör regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter med den innebörd som överensstämmer med den vägledning Finansinspektionen redan lämnat på området och som på så sätt redan är en del av gällande ordning.

I 4 a kap. 10 § 3 betaltjänstlagen finns, som behandlas i avsnitt 6.5.3, ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att föreskriva om vilka uppgifter om betalkonton med grundläggande funktioner som en betaltjänstleverantör ska lämna till Finansinspektionen. Motsvarande bemyndigande saknas vad gäller uppgiftsskyldighet kopplat till kontraheringsplikten i 11 d § lagen om insättningsgaranti. Av de skäl som anges i avsnittet 6.5.3 följer att det är av vikt att samla in uppgifter om antalet ansökningar om konto och antalet avslag. Ett bemyndigande med motsvarande innebörd i förhållande till 4 a kap. 10 § 3 betaltjänstlagen bör därför införas i lagen om insättningsgaranti. Innebörden av ett sådant bemyndigande bör alltså vara att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter om tillgång till ett konto som avses i 11 d § lagen om insättningsgaranti, som ett institut ska lämna till tillsynsmyndigheten. Med tillsynsmyndigheten avses här Finansinspektionen, vilket framgår av avsnitt 6.2.9.

6.5.7 Införande av riskfaktorer i penningtvättslagen

Utredningens förslag: Samtliga faktorer och indikatorer på potentiellt lägre risk som anges i bilaga II till det fjärde penningtvättsdirektivet ska införas i 2 kap. 4 § penningtvättslagen. Av bestämmelsen ska det därmed – utöver de faktorer och indikatorer som är hänförliga till kunden – följa att som omständigheter som kan tyda på att risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är låg kan verksamhetsutövaren beakta bl.a. att produkten, tjänsten, transaktionen eller distributionskanalen

- är en livförsäkring med låg premie,
- är en pensionsförsäkring, om förtida återköp inte är möjligt och försäkringen inte får användas som säkerhet,
- är en pensionsordning, pensionskassa eller liknande system som innebär pensionsförmåner för anställda, där inbetalning sker i form av löneavdrag och systemet inte tillåter överlåtelse av rättigheter,
- är väl definierad och begränsad för att öka finansiell inkludering av vissa typer av kunder, och
- har inneboende egenskaper som innebär att riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism styrs av andra faktorer, som ekonomiska begränsningar eller insyn i ägandet.

Skälen för utredningens förslag: Det är angeläget att ta tillvara de möjligheter penningtvättsregelverket ger kreditinstitut att vidta förenklade åtgärder för kundkännedom. Därigenom kan fler personer inkluderas på betalningsmarknaden samtidigt som bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism kan effektiviseras.

Vid genomförandet av det fjärde penningtvättsdirektivet beslutade riksdagen att i penningtvättslagen inte hänvisa till samtliga faktorer och typer av indikatorer på potentiellt lägre risk som anges i bilaga II i direktivet. De faktorer som togs upp i lagen var sådana som var gemensamma för verksamhetsutövarna och som berörde kunden och vissa geografiska aspekter som kunde kopplas till kunden. I stället överläts regleringen av faktorer och indikatorer på potentiellt lägre risk kopplade till produkter och distributionskanaler till, som det uttrycks i förarbetena, författning av lägre valör med motiveringen att dessa

faktorer inte är gemensamma för samtliga verksamhetsutövare (se avsnitt 6.2.6).

Det kan konstateras att det finns flera andra bestämmelser i penningtvättslagen som inte är relevanta för samtliga verksamhetsutövare. Det finns inte heller några indikationer i vare sig det fjärde penningtvättsdirektivet eller i Ebas riktlinjer om riskfaktorer på att de olika kategorierna av faktorer och indikatorerna på potentiellt lägre risk som anges i bilaga II ska tillmätas olika värde. Att några av faktorerna regleras i lag medan andra regleras på lägre nivå kan leda till att de faktorer som är kundspecifika uppfattas, av såväl verksamhetsutövare som berörda myndigheter, ha större betydelse än övriga faktorer vid en bedömning av om låg risk föreligger i det enskilda fallet. Det kan i sin tur leda till att kreditinstitut företrädesvis beaktar lågriskfaktorer som uttryckligen återges i penningtvättslagen och t.ex. inte väger in produkters eventuella begränsade funktioner i sin bedömning av om förenklade åtgärder får vidtas.

Ett införande av produktspecifika lågriskfaktorer i penningtvättslagen skulle tydliggöra möjligheten för kreditinstitut att få tillhandahålla begränsade produkter, exempelvis avseende ett betalkonto, i syfte att ge fler personer tillgång till banksystemet och dessutom i sådana fall vidta förenklade åtgärder för kundkännedom. Ett förtydligande av lågriskfaktorer i lag är även i linje med Ebas riktlinjer för riskfaktorer, som tydligt anger att kreditinstitut noggrant bör balansera behovet av tillgång till finansiella tjänster och behovet av att minska risken för penningtvätt och finansiering av terrorism. En kund med svagare kundkännedomsdokumentation kan, enligt riktlinjerna, ändå tas emot av ett kreditinstitut mot att penningtvättsrisken i stället hanteras genom förhöjd monitorering när kunden väl är inne i systemet eller genom begränsning av produktens funktioner (se avsnitt 6.2.7).

Utredningen kan konstatera att Finansinspektionen hittills inte har utnyttjat sitt bemyndigande att utfärda föreskrifter om faktorer och typer av indikatorer på potentiellt lägre risk, vilket fått till följd att dessa faktorer och indikatorer i förhållande till produkter, däribland de som syftar till finansiell inkludering, inte har inkluderats i svensk reglering. Att detta ännu inte har skett fem år efter att det fjärde penningtvättsdirektivet genomförts i svensk rätt utgör en brist. Denna brist kan medföra osäkerhet om hur instituten kan använda förenklade åtgärder, vilket i sin tur kan leda till opåkallad riskredu-

cering och finansiell exkludering. I den utsträckning personer nekas tillgång till betalkonto som en konsekvens av att möjligheten att tillämpa förenklade åtgärder inte utnyttjas försvåras därtill en effektiv bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Mot den bakgrunden bör penningtvättslagen hänvisa till samtliga de faktorer och typer av indikatorer på potentiellt lägre risk som framgår av bilaga II till det fjärde penningtvättsdirektivet. Regleringen i 2 kap. 4 § penningtvättslagen bör därför ändras på så sätt att det av bestämmelsen framgår att även produktspecifika faktorer och indikatorer följer av lag.

Det bör framhållas att i EU-kommissionens förslag till en EU-förordning om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ingår att samtliga riskfaktorer som återfinns i bilaga II till direktivet ska återfinnas i förordningen. Eftersom det är fråga om en förordning kommer den att bli direkt bindande i medlemsstaterna. Sett i ljuset av att problemen kring tillgång till konto är förhållandevis stora i Sverige, anser utredningen likväl att regeringen bör förekomma kommande EU-förordning vad gäller att införa dessa faktorer och indikatorer på potentiell lägre risk i penningtvättslagen. Det ger dessutom kreditinstituten möjligheter att tidigare vidta sådana anpassningsåtgärder som kommer att krävas för att efterleva den nya förordningen.

6.6 Övriga förslag som utredningen övervägt

6.6.1 Ändring av begreppet särskilda skäl

Utredningens bedömning: Begreppet särskilda skäl i 4 a kap. 1 § och 9 § betaltjänstlagen respektive 11 d § lagen om insättningsgaranti bör kvarstå i sin nuvarande form.

Skälen för utredningens bedömning: Betaltjänstlagen och lagen om insättningsgaranti lämnar en möjlighet för kreditinstitut att neka en person konto bl.a. mot bakgrund av särskilda skäl. Även en upp-sägning av ett betalkonto med grundläggande funktioner kan motiveras av särskilda skäl. Trots att det är tydligt i förarbetena att sådana skäl t.ex. inte omfattar att konsumenten har dålig ekonomi eller saknar svenskt personnummer, finns, som redovisas i avsnitt 6.3, indika-

tioner på att flera konsumenter nekas ett betalkonto eller att ansökningsprocessen fördröjs av sådana skäl.

Vid införandet av särskilda skäl i betaltjänstlagen gick lagstiftaren längre än vad betalkontodirektivet kräver.¹²⁹ Enligt betalkontodirektivet får medlemsstaterna fastställa ”avgränsade och specifika ytterligare fall” när kreditinstitut kan vara tvungna eller kan välja att avslå en ansökan (artikel 16.6) respektive säga upp ett avtal om tillgång till betalkonto (artikel 19.4). Med andra ord finns det i direktivet inget absolut krav att införa ytterligare möjligheter för kreditinstitut att neka eller säga upp ett betalkonto utöver vad penningtvättslagstiftningen kräver. Utredningen har därför övervägt om kreditinstitutens möjlighet att neka respektive säga upp ett betalkonto med grundläggande funktioner bör begränsas genom att ta bort eller snäva in begreppet särskilda skäl.

Rätten till betalkonto har stor betydelse för konsumenters möjlighet att överhuvudtaget sköta sin vardagliga ekonomi och delta i det digitala samhället. Särskilt mot bakgrund av de uppgifter utredningen tagit del av om ett ökat antal nekade och uppsagda konton är det rimligt att av samhälleliga skäl begränsa kreditinstitutens möjligheter att undgå kontraheringsplikten. Denna begränsning bör dock inte i onödan inskränka privata aktörers avtalsfrihet. Genom att ta bort möjligheten att åberopa särskilda skäl skulle kreditinstitut inte ha möjlighet att neka en individ som tidigare betett sig ohederligt gentemot institutet, t.ex. genom att använda sig av ett konto i brottsligt syfte (i annat sammanhang än penningtvätt eller finansiering av terrorism). Det skulle troligtvis inte heller motverka att kreditinstitut nekar konsumenter betalkonto med grundläggande funktioner på grund av avsaknad av personnummer eller tecken på dålig ekonomi, eftersom det är tydligt i förarbetena att sådana förhållanden inte utgör godtagbara skäl för nekande eller uppsägning. Nekande eller uppsägning av sådana anledningar med hänvisning till särskilda skäl utgör därför snarare ett tillämpningsproblem än ett lagstiftningsproblem.

Vidare har utredningen övervägt möjligheten att i stället förtydliga innebörden av särskilda skäl i lag, t.ex. genom att föra in något av de ovan angivna exemplen från förarbetena i lagtexten. På detta sätt skulle det kunna bli tydligare i lag vilken typ av situationer som åsyftas. De exempel på särskilda skäl i förarbetena är dock av olika karaktär, vilket gör det svårt att avgöra vilket eller vilka exempel som i så

¹²⁹ Prop. 2016/17:129 s. 34.

fall bör föras in. Exemplifiering av vissa särskilda skäl kan även vara problematisk i förhållande till förarbetenas uttalande om att det ytterst är upp till rättstillämpningen att avgöra vad som utgör särskilda skäl. Det är, slutligen, svårt att avgöra om en ändring i lagen genom att föra in exempel skulle få någon påtaglig effekt, inte minst eftersom det inte finns statistik som visar hur många avslag eller uppsägningar som sker med hänvisning till särskilda skäl. Sammantaget gör utredningen därför bedömningen att det inte bör genomföras några ändringar gällande begreppet särskilda skäl i betaltjänstlagen eller lagen om insättningsgaranti.

6.6.2 Rimliga avgifter för betalkonto med grundläggande funktioner

Utredningens bedömning: Kreditinstitut eller filialer till ett utländskt kreditinstitut bör även i fortsättningen endast kunna ta ut rimliga avgifter för betalkonton med grundläggande funktioner.

Skälen för utredningens bedömning: En bidragande faktor till att kreditinstitut väljer att opåkallat neka kunder tillgång till betalkonto (t.ex. med hänvisning till avsaknad av svenskt personnummer) kan, utöver kunskapsbrister hos enskilda banktjänstemän, enligt vad utredningen ha erfart bero på att det saknas incitament för kreditinstitut att ta sig an kunder som förväntas vara olönsamma och inte efterfråga andra produkter som kreditinstituten tillhandahåller (t.ex. bolån, fondsparande eller försäkringar). Är identifieringsprocessen dessutom omständlig och tidskrävande till följd av svårigheter att uppnå tillräcklig kundkännedom byggs ännu en tröskel upp för personen som ansöker om konto.

Betalkontodirektivet ställer krav på att betalkonton med grundläggande funktioner ska erbjudas kostnadsfritt eller mot rimlig avgift. Den rimliga avgiften ska bestämmas utifrån nationella inkomstnivåer och genomsnittliga avgifter för betalkonton i medlemsstaten (artikel 18). Vid genomförandet av betalkontodirektivet fann regeringen att prissättningen inte bör regleras i lag. För att genomföra reglerna i betalkontodirektivet i svensk rätt ansåg regeringen i stället att det i lag bör anges att endast rimliga avgifter för betalkonton får tas ut, vilket sätter en övre gräns för avgiftsnivåerna. Av 4 kap. 4 a §

betaltjänstlagen följer att ett kreditinstitut eller en filial till ett utländskt kreditinstitut får ta ut rimliga avgifter från en konsument för att tillhandahålla ett betalkonto med grundläggande funktioner. Vad som i det enskilda fallet är en rimlig avgift är ytterst en fråga för rättstillämpningen. Genom att i lagen om betaltjänster ange att ett kreditinstitut får ta ut rimliga avgifter, kan en kund som krävs på en hög avgift få saken prövad i domstol eller hos ARN. Vid införandet av bestämmelsen förutsatte regeringen att Finansinspektionen bevakar att prissättningen inte sker på ett sätt som i praktiken medför att vissa kundgrupper inte får tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner. Det kreditinstitut vars avgifter i inte obetydlig mån avviker från de genomsnittliga avgifterna bör, enligt förarbetena, åläggas en relativt tung börda att motivera detta, vare sig frågan väcks i ett tvistemål eller i ett tillsynsärende.¹³⁰

Ett sätt att ge kreditinstitut större incitament för att ta emot vissa förväntat mindre lönsamma eller riskfyllda kunder vore att utöka eller förtydliga möjligheten för instituten att ta ut högre avgifter för grundläggande betalkonton. En ordning som möjliggör högre avgifter för betalkonton än vad som nuvarande lagstiftning medger skulle innebära att kreditinstitut kan ta ut en högre avgift för exempelvis konsumenter som inte planerar att behålla kontot någon längre tid (t.ex. gästforskare, säsongarbetare) och därmed göra dessa kunder mindre olönsamma. Det skulle i sin tur kunna möjliggöra för fler personer att erhålla ett sådant konto. Utredningen ser dock flera risker med att vidta åtgärder som leder till att kreditinstitut tar ut högre avgifter för betalkonton med grundläggande funktioner. Trots att statistik saknas kan det antas att en icke obetydlig andel av de konsumenter som ansöker om – och nekas – denna typ av konton typiskt sett redan är del av en socialt utsatt samhällsgrupp som t.ex. asylsökanden eller personer med ekonomiska problem. Studier visar att individer som redan har skuldproblem även betalar högre avgifter för finansiella produkter än andra (se kapitel 7). Högre avgifter för betalkonto med grundläggande funktioner riskerar därför att främst drabba redan svaga i samhället. I förarbetena till införandet av reglerna i betalkontodirektivet i svensk rätt anförde regeringen att det utan avgiftsreglering inte går att helt bortse från risken för att ett kreditinstitut skulle vilja prissätta sig från ansvaret för dessa kunder samt att en avsaknad av sådan reglering inte skulle ge något skydd mot att

¹³⁰ Prop. 2016/17:129 s. 47.

den generella prisnivån skulle öka kraftigt. Regeringen fann därför att det var nödvändigt med en reglering som dels utgör grund för den enskilde att invända mot ett begärt pris, dels gör att prisnivåerna blir en fråga för tillsynen på området.¹³¹ Utredningen delar regeringens uppfattning och anser det inte lämpligt att införa en ordning med den uttryckliga innebörden att konsumenter kan komma att påföras högre avgifter för betalkonton med grundläggande funktioner. Även i fortsättningen bör alltså endast rimliga avgifter kunna tas ut för sådana konton. Finansinspektionen har dock ett viktigt ansvar att bevaka att avgifterna hålls inom eller under rimlig nivå.

6.6.3 Utvidga rätt till betalkonto för näringsidkare

Utredningens bedömning: Betaltjänstlagens bestämmelser om rätt till betalkonto med grundläggande funktioner bör inte utvidgas till att omfatta juridiska personer.

Skälen för utredningens bedömning: Som framgår av avsnitt 6.2 föreligger en starkare lagstadgad rättighet till konto för fysiska än för juridiska personer. Vid genomförandet av betalkontodirektivet i svensk rätt gjorde regeringen bedömningen att rätten till betalkonto med grundläggande funktioner inte bör utsträckas till juridiska personer, bl.a. med motiveringen att det föranleder gränsdragnings svårigheter och större risker för att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (se avsnitt 6.2.5). Även om vissa juridiska personer av allt att döma möter svårigheter att erhålla eller behålla konto enligt lagen om insättningsgaranti respektive betaltjänstlagen saknas statistik över hur många juridiska personer som nekas konto eller får sina konton uppsagda. Skulle sådan statistik finnas (se avsnitt 6.5.6) och den med tiden visar att problemet är omfattande kan det dock finnas anledning att ompröva regeringens tidigare bedömning.

¹³¹ Prop. 2016/17:129 s. 47.

Referenser

- Adlercreutz, A., L. Gorton, och E. Lindell-Frantz (2016). *Avtalsrätt I*, Lund: Studentlitteratur AB.
- Eba (2016). *Opinion of the European Banking Authority on the application of customer due diligence measures to customers who are asylum seekers from higher-risk third countries or territories*, EBA/OP/2016/07, 12 april, European banking authority.
- Eba (2022a). *Opinion of the European Banking Authority on 'de-risking'*, EBA/OP/2022/01, januari, European banking authority.
- Eba (2022b). *Eba statement on financial inclusion in the context of the invasion of Ukraine*, april, European banking authority.
- Europeiska kommissionen (2021a) *Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism*, juli.
- Europeiska kommissionen (2021b). *Study on EU Payment Accounts Market*, Final Report, FISMA/2 O I8 I 037 IB3/ST/OP, 26 januari.
- FATF (2017). *Guidance on Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion – With a Supplement on Customer Due Diligence*, november, Financial Action Task Force.
- FATF (2021). *High-Level synopsis of the Stocktake of the Unintended Consequences of the FATF Standards*, oktober, Financial Action Task Force.
- FATF (2022). *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation. The FATF Recommendations*, mars, Financial Action Task Force.
- Finansinspektionen (2016). *Kommentar till Ebas yttrande om asylsökandes tillgång till grundläggande finansiella tjänster och bankkonton*, promemoria, juni.
- Finansinspektionen (2017). *Föreskrifter om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*, beslutspromemoria.
- Finansinspektionen (2020). *Redovisning av betalkontodirektivets genomförande i Sverige*, december.

- Finansinspektionen (2021). *Konsumentskyddsrapport 2021*, februari.
- Finansinspektionen (2022a). *Konsumentskyddsrapport 2022*, april.
- Finansinspektionen (2022b). ”Rundabordsamtal om betalkonto – mötesanteckningar”, maj.
- Finanstilsynet (2018). *Finanstilsynets vejledning om lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme (hvidvaskloven)*, oktober.
- Giva Sverige (2022). *Tillgång till banktjänster – Enkät till civilsamhällesorganisationer oktober–november 2022*.
- Konsumenternas Bank- och finansbyrå (2021). *Verksamhetsberättelse 2020*.
- Konsumenternas Bank- och finansbyrå (2022). *Verksamhetsberättelse 2021*.
- Kungliga Tekniska högskolan (2021). *Statistik från svenska lärosäten*, skrivelse till Betalningsutredningen.
- Lehrberg, B. (2002). *Uppsatser i bankrätt – Första samlingen*, Stockholm: Norstedts Juridik.
- NOD (2023). *NOD:s lägesbild – Lägesbild om civilsamhällets erfarenheter av bankväsendet*, januari.
- Swedish Fintech Association (2022), *Fintechrapporten 2022*.
- Sveriges Stadsmissioner (2022), *Alla får inte rätt att bli kunder i en bank*, skrivelse, 2022-10-17.

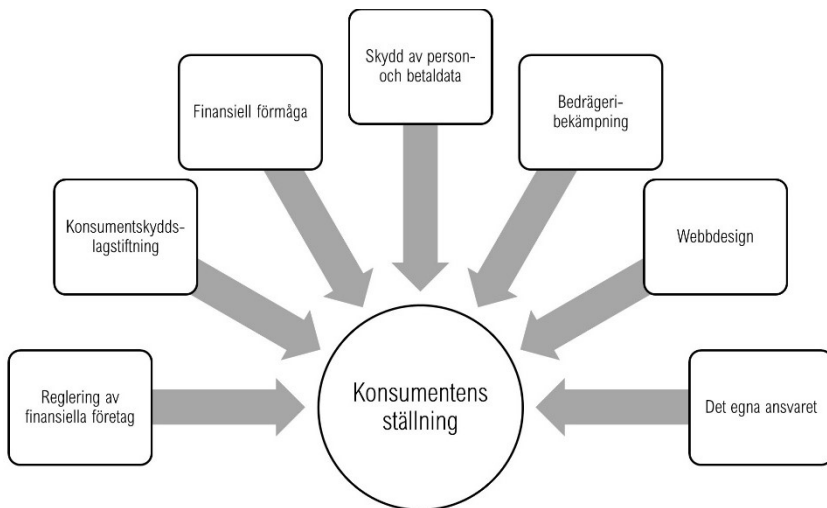
7 Konsumentens ställning på den digitala betalningsmarknaden

7.1 Inledning

Digitaliseringen har i kombination med regelförändringar – inte minst på EU-nivå – bidragit till fler, billigare och mer konsumentvänliga betalningslösningar. Denna utveckling är i grunden positiv. Samtidigt kan de nya betalningssätten medföra hinder och utmaningar. Vissa grupper har, som framgår av kapitel 5, svårt att använda digitala betaltjänster och betalningssätt. De allt smidigare sätten att betala kan även bidra till att konsumenter konsumerar mer än de planerat och har ekonomiskt utrymme för, vilket kan leda till överskuldssättning. Därtill har den växande e-handeln bidragit till att gränsen mellan vad som är en betalning och vad som är en kredit suddats ut. E-handelsföretag använder i regel flera olika betaltjänstleverantörer och det är inte alltid uppenbart för konsumenten när och till vem en betalning sker. Därutöver har nya former av bedrägerier växt fram i spåren av digitaliseringen, vilket gör personer med låg digital vana särskilt utsatta.

Staten har en central uppgift att skydda konsumenterna på den digitala betalningsmarknaden. Konsumenternas ställning på betalningsmarknaden påverkas av flera faktorer och därmed av insatser inom flera politikområden vilket illustreras i figur 7.1.

Figur 7.1 Faktorer som påverkar konsumentens ställning på den digitala betalningsmarknaden



Flera av de faktorer som påverkar konsumenternas ställning behandlas i andra kapitel. Kapitel 5 behandlar konsumenter som av olika skäl står utanför den digitala betalningsmarknaden och åtgärder för att möjliggöra för alla i samhället att kunna göra betalningar. Kapitel 6 beskriver tillgången till betalkonto. Kapitel 8 redogör för tillgång till e-legitimation och skyddet av person- och betaldata. Detta kapitel belyser i avsnitt 7.2 hur användningen av olika betalningssätt påverkar konsumtionsmönster och privatekonomi utifrån internationell forskning på området. Avsnittet beskriver också nya former av bedrägerier som följt i spåren av den ökade digitaliseringen. Avsnitt 7.3 beskriver statens roll för att främja konsumentskyddet på den digitala betalningsmarknaden samt hur konsumentskyddsarbetet är organiserat. Avsnittet redogör också för ny lagstiftning och pågående utredningsarbete i Sverige samt initiativ till ny reglering på EU-nivå. Avsnitt 7.4 behandlar konsumenters finansiella förmåga (eng. *financial literacy*) och medvetenhet i Sverige. Avsnittet ger därtill en översiktlig redogörelse för insatser som görs i Sverige för att förbättra den finansiella förmågan samt motsvarande arbete på EU-nivå och inom OECD. Avsnitt 7.5 redovisar utredningens överväganden och förslag.

7.2 Digitala betalningars effekter på konsumtion, privatekonomi och trygghet

Privatpersoners val av hur de betalar för varor och tjänster påverkar konsumtionsmönster och därmed deras privatekonomi. Digitaliseringen av betalningsmarknaden har gjort det betydligt enklare och snabbare – kort och gott sömlöst – att betala jämfört med att betala med kontanter. Enklare betalningar riskerar emellertid att leda till överkonsumtion och, i värsta fall, överskuldsättning. Digitaliseringen av betalningsmarknaden hänger nära samma med e-handelns framväxt, vilken gett upphov till nya betalningssituationer.

En annan baksida med digitaliseringen av betalningsmarknaden är att det uppstått en ny typ av bedrägeribrottslighet. Det kan samtidigt konstaterats att mer traditionell brottslighet, såsom rån, har minskat. Brottslighet kopplat till betalningar skadar inte bara brotts-offrens ekonomi och trygghet utan även förtroendet för den digitala betalningsmarknaden i stort.

7.2.1 Betalningsvanor, konsumtion och privatekonomi

Det finns en omfattande forskning om faktorer som påverkar konsumenternas val mellan kontant betalning och digitala betalningssätt. Forskningsstudierna uppvisar visserligen skillnader beroende på land, urval, datakvalitet och metod, men det går att dra vissa generaliserbara slutsatser. Tabell 7.1 redovisar ett antal faktorer som enligt forskningen har störst betydelse för benägenheten att betala med kontanter (dvs. icke-digitala betalningssätt) uppdelat på socioekonomiska och demografiska faktorer respektive faktorer kopplade till själva betalningstransaktionen.

Tabell 7.1 Faktorer som påverkar benägenheten att betala med kontanter

Faktorer	Effekt
Socioekonomi och demografi	
Kön	Män mer benägna att betala med kontanter än kvinnor
Ålder	Betalning med kontanter vanligare bland äldre
Inkomst	Betalning med kontanter mindre vanligt ju högre inkomst
Yrkesstatus	Osäker (personer som får lön i kontanter mer benägna att använda dem)
Betalningstransaktionen	
Belopp	Ju högre belopp desto mindre vanligt att betalning görs med kontanter
Köpställe	Betalning med kontanter vanligare vid köp av förbrukningsvaror (t.ex. livsmedel) än vid köp av sällanköpsvaror (t.ex. hushållsmaskiner)
Restriktioner	Betalning med kontanter minskar om det finns möjlighet för handlare att vägra ta emot dem

Källa: Politronacci m.fl. (2018).

Den undersökning om betalningsvanor och synen på utvecklingen på betalningsmarknaden som utredningen låtit göra och som återfinns i bilaga 4, bekräftar över lag dessa resultat vad gäller socioekonomiska och demografiska faktorer (betalningssituation undersöktes inte). Av undersökningen framgår även att enkelhet och smidighet samt trygghet och säkerhet är viktiga faktorer till att personer *ökar* användningen av digitala betalningssätt.

7.2.2 Digitala betalningar leder till ökad konsumtion

Det finns även en relativt omfattande forskningslitteratur som visar att olika former av digitala betalningssätt medför att konsumenter köper mer än om de hade betalat med kontanter. I detta sammanhang används det engelska begreppet *pain of paying* som kan översättas till att det ”gör ont” att betala. Enligt forskningen grundar sig detta i att personer i allmänhet inte vill uppleva förlust och att förlusten känns starkare än den möjliga vinsten, s.k. förlustaversion. Vissa faktorer kan minska ”betalningssmärtan”, t.ex. att transaktionen känns rättvis och att konsumenten upplever att transaktionen är ett med-

vetet val.¹ Forskningen visar att även *sättet* att betala spelar roll. Flera studier visar att kontanta betalningar orsakar större obehag än digitala, eftersom kontanta betalningar tydligare synliggör att pengar försvinner.² Forskningen visar också att konsumenterna är villiga att betala mer för en likvärdig vara eller tjänst om betalningen görs med digitala betalningssätt. Ett illustrativt exempel är en studie i vilken betalningsviljan för biljetter till en utsåld basketmatch undersöktes. Studiens deltagare (en grupp studenter) ombads lägga bud på biljetterna vid en auktion. Hälften av studenterna hade endast tillgång till kontanter, den andra hälften endast till kreditkort. Resultatet visade att de studenter som använde kreditkort var villiga att betala nästan dubbelt så mycket för biljetterna som de studenter som betalade kontant.³ Denna studie är ett av flera exempel på studier som undersökt betalningsviljan när betalningen genomförs med kreditkort. Andra studier påvisar att "smärtan" av att göra en betalning är lägre när betalningen sker med kreditkort än med debetkort. Detta förklaras av att den faktiska betalningen sker senare. Samtidigt lyfter forskningen fram att betalningar som görs med kreditkort kan bidra till att konsumenterna inte minns sitt tidigare köp, vilket kan leda till en alltför hög konsumtion och därigenom stora utgifter.⁴ En studie gör gällande att liknande resultat går att uppvisa när kontanta betalningar jämförs med debetkort, dvs. då betalningen sker direkt. Studien visar dock att betalningsviljan är högre när betalningen sker med debetkort.⁵

Betalningar som sker före det att varan eller tjänsten används (t.ex. en semesterresa), eller långt efter, tycks ge minst obehag.⁶ Betalningsviljan och "smärtan" har inte undersökts i lika stor utsträckning när det gäller andra digitala betalningssätt. Vissa studier tyder emellertid på att konsumenterna är villiga att betala mer när de använder uppskjutna, avgiftsfria krediter (eng. *Buy now, pay later*, BNPL⁷).⁸ Detta bekräftas i ett antal rapporter.⁹ Därtill finns risk att konsumenterna tar

¹ Zellermyer (1996).

² Soman (2003) och Runnmark m.fl. (2015).

³ Prelec och Simester (2001).

⁴ Soman, Cheema och Chan (2011).

⁵ Runnemark, Hedman och Xiao (2015).

⁶ Prelec och Loewenstein (1998).

⁷ BNPL är en form av kortfristig konsumentkredit och innebär att säljaren (t.ex. ett e-handelsföretag), som samarbetar med betalningsförmedlaren, erbjuder kunden att skjuta upp betalningen en tid, eventuellt också att betala av etappvis. Om kunden accepterar tar betalningsförmedlaren hand om fordringen.

⁸ Ashby m.fl. (2020).

⁹ T.ex. *Think less, spend more: how 'buy now, pay later' firms encourage impulse buying*. www.which.co.uk (hämtad 2022-04-04).

ytterligare krediter för att betala av konsumtionskrediter, som i sin tur kan ha en högre ränta.¹⁰ Detta spår på problemen och kan försätta konsumenten i en svår situation. Kronofogden har uttryckt att många av de företag som har flest s.k. betalningsförelägganden är kredit- och finansbolag som levererar betaltjänster för e-handeln.¹¹ Det bör påpekas att köp med BNPL, trots en snabb tillväxt, än så länge utgör en mindre del av den totala betalningsmarknaden.¹² Betydelsen av BNPL kan dock komma öka över tid.

Ytterligare en aspekt av att nya betalningssätt växer fram, inte minst BNPL, är att det kan vara svårt för konsumenten att skilja på om hen de facto gör en betalning eller ingår ett avtal om en konsumentkredit. Betalningar och krediter flyter samman för den enskilde vilket framför allt för vissa utsatta grupper kan leda till alltför hög konsumtion och förstärka risken för överskuldssättning. Detta trots att BNPL-lösningar vanligen är räntefria.¹³

Yngre löper större risk än äldre att fatta ogynnsamma privatekonomiska beslut.¹⁴ Yngre har mindre erfarenhet av finansiella produkter och en lägre finansiell förmåga (se avsnitt 7.4). Detta kan exempelvis leda till hög skuldssättning i tidiga år. Risken för överskuldssättning påverkas emellertid av många faktorer, inte minst negativa händelser såsom sjukdom och arbetslöshet.

Sammantaget ger forskningen en relativt entydig bild om att digitala betalningssätt, framför allt betalningar gjorda med kreditkort, bidrar till att konsumenter köper mer än om betalningen görs med kontanter. Detta är ur ett samhällsekonomiskt perspektiv inte nödvändigtvis negativt eftersom konsumenter enklare kan köpa varor och tjänster som de faktiskt har behov av, dvs. konsumenternas valmöjligheter ökar. Kreditköp underlättar därtill utjämning av konsumtion över tiden (eng. *consumption smoothing*).

¹⁰ *Two fifths borrowed to pay off Buy Now Pay Later*. www.citizensadvice.org.uk (hämtad 2022-06-16).

¹¹ Konsumentverket (2020).

¹² Det finns ingen enhetlig statistik över omfattningen av BNPL-betalningar. Enligt ett analysföretag beräknas den svenska marknaden för BNPL till cirka 20 miljarder amerikanska dollar, vilket motsvarar cirka 210 miljarder svenska kronor (*Sweden Buy Now Pay Later Market and Investment Opportunities Report 2022: BNPL Payments are Expected to Grow by 33.8 % to Reach \$ 20,207 Million – Forecast to 2028*. 15 februari 2022. www.businesswire.com [hämtad 2023-02-06]). Som jämförelse uppgick det totala värdet av betalningar med kontokort och gireringar (banköverföringar exklusive blanketter och autogiro) till cirka 18 900 miljarder kronor år 2021 enligt Riksbankens betalningsstatistik (www.riksbank.se).

¹³ Normalt innehåller BNPL-lösningar höga förseningsavgifter.

¹⁴ Se t.ex. de Bassa Scheresberg, Hasler och Lusardi (2020) OECD (2020b) och *Two fifths borrowed to pay off Buy Now Pay Later*. www.citizensadvice.org.uk (hämtad 2022-06-10).

Utformning av användargränssnitt och placering av betalningssätt påverkar konsumentbeteende

Utöver själva sättet att betala digitalt finns det skäl att tro att ”betalningskontexten”, såsom utformningen av användargränssnitt, kan påverka konsumenters beteende. Detta är särskilt relevant för köp online där e-handlare kan designa webbplatsen för att stimulera köp. På motsvarande sätt kan mobilapplikationer utvecklas för att väcka känslor och skapa upplevelser i syfte att öka köpbenägenheten (se även avsnitt 7.4.2 om s.k. spelifiering). Det rör exempelvis sortering av information liksom personanpassning.¹⁵ Det bör påpekas att användarvänliga gränssnitt och nya tekniska lösningar kan underlätta för personer som av olika skäl kan ha svårt att använda digital teknik att fatta köpbeslut och göra betalningar. Ett exempel på en sådan lösning är s.k. biometrisk autentisering, dvs. applikationer som möjliggör för en person att signera en betalning genom ögonigenkänning.

Till följd av att konsumtionskrediterna ökat i snabb takt i Sverige infördes år 2020 en bestämmelse i lagen (2010:751) om betaltjänster (härefter betaltjänstlagen). Den nya bestämmelsen reglerar placeringen av olika betalningssätt vid e-handel och innebär att betaltjänstleverantörer inte får placera kreditbetalning överst eller låta detta alternativ vara förvalt. Syftet med bestämmelsen är att låta konsumenten själv aktivt bestämma om denne vill ta en kredit. I förarbetena framhålls även att små krediter ofta läggs på varandra i stället för att betalas tillbaka, vilket kan bidra till en skuldspiral och i förlängningen leda till överskuldssättning.¹⁶ Konsumentverket och Finansinspektionen delar på ansvaret för tillsynen av reglerna.

7.2.3 Nya former av bedrägerier

Digitaliseringen av betalningsmarknaden har bidragit till att betalningsrelaterade brott förändrats. Brott relaterade till kontantanvändning, t.ex. fickstöld och värdetransportrån har minskat.¹⁷ Kortbedrägerierna har, som framgår av tabell 7.2, minskat påtagligt under perioden 2019–2021¹⁸, vilket till stor del torde bero på bestämmelserna om

¹⁵ BEUC (2022).

¹⁶ Prop. 2019/20:79.

¹⁷ Riksbanken (2019).

¹⁸ År 2019 är det första året som Brottsförebyggande rådet (Brå) har statistik för i den uppdelning av brottskategorier som belyses i detta avsnitt.

stark kundautentisering.¹⁹ År 2019 utgjorde kortbedrägerier 53 procent av den kategori brott som benämns Bedrägeri eller annan grov oredlighet (enligt 9 kap. Brottsbalken). År 2021 utgjorde kortbedrägerierna 34 procent. Under perioden ökade de s.k. befogenhetsbedrägerierna²⁰ med 75 procent medan de s.k. identitetsbedrägerierna²¹ minskade med 20 procent. Det bör poängteras att antalet anmälda brott varierar mellan olika typer av bedrägerier, bl.a. beroende på omständigheterna kring brottet samt myndigheters och privata aktörers förmåga att upptäcka brott. Bedrägeri är därtill ett typiskt seriebrott och en enda gärningsperson kan ge upphov till tusentals anmälda brott under en kort period.²²

Tabell 7.2 **Betalningsrelaterad bedrägeribrottslighet år 2019–2021**

Antal anmälda brott

Brottstyp	2019	2020	2021	2019–2021, Procentuell förändring ¹
Bedrägerier eller annan grov oredlighet, totalt	244 696	218 308	195 902	–20
Befogenhetsbedrägeri, totalt	3 600	4 676	6 282	+75
Befogenhetsbedrägeri, äldre eller funktionsnedsatt	1 970	2 660	4 301	+118
Identitetsbedrägeri, totalt	27 299	27 901	21 836	–20
Identitetsbedrägeri, äldre eller funktionsnedsatt	3 593	3 381	3 312	–8
Kortbedrägeri, totalt ²	129 087	97 197	66 477	–49
Kortbedrägeri (fysiskt kort), totalt	22 303	16 665	13 858	–38
Kortbedrägeri (fysiskt kort), äldre eller funktionsnedsatt	4 018	3 261	3 704	–8

Anm. ¹ Avrundade värden. ² Kortbedrägerier kan delas in i sådana som inbegriper fysiskt kort och de som inte gör det. Det finns ingen separat statistik för äldre personer eller funktionsnedsatta när det gäller kortbedrägerier som inte inbegriper fysiskt kort.

Källa: Brå.

¹⁹ Enligt de nationella trygghetsundersökningar (NTU), som Brå genomför minskade även andelen personer 16–84 år som *upplevt* sig utsatt för kort- och kreditbedrägerier under samma period.

²⁰ Befogenhetsbedrägeri innebär att en gärningsperson kontaktar ett tilltänkt brottsoffer och utger sig för att ha vissa befogenheter, t.ex. genom att säga att man är banktjänsteman, och därigenom lurar den utsatte att ge ut lösenord eller kontouppgifter vilket leder till ekonomisk vinning för gärningspersonen.

²¹ Identitetsbedrägeri (eller identitetsstöd) innebär att en obehörig person stjälar eller på annat sätt kommer över en annan persons personliga uppgifter och använder dem för sin egen ekonomiska vinning. Exempel på sådana bedrägerier är stöld av ID-handlingar så som pass och körkort.

²² Brå (2022).

Äldre och personer med funktionsnedsättningar särskilt utsatta

Tabell 7.2 visar att utvecklingen av de tre bedrägerityperna riktade mot kategorin Äldre personer eller funktionsnedsatta följer utvecklingen för befolkningen som helhet. Kortbedrägerier och identitetsbedrägerier riktade mot äldre eller funktionsnedsatta har dock inte minskat i samma omfattning som det totala antalet för de respektive brottstyp.

Enligt Internetstiftelsens publikation *Svenskarna och internet 2022* är andelen internetanvändare med funktionsnedsättning som blivit ombedda av obehöriga att logga in med BankID ungefär dubbelt så stor som andelen bland samtliga svarande: 6 procent respektive 3 procent.²³ Även Konsumenternas Bank- och finansbyrå påtalar att de flesta som kontaktar byrån i bedrägeriärenden är äldre.²⁴

Under coronapandemin 2020–2021 uppmärksammade Polisen att äldre blivit utsatta för bedrägeriförsök, t.ex. genom att bedragarna utgett sig för att ringa från vården eller myndigheter och bett om uppgifter till BankID för att boka tid för vaccination.²⁵ Även Post- och telestyrelsen (PTS) har framhållit att bedragare särskilt riktar in sig mot digitalt ovana, framför allt äldre. PTS lyfter även fram att Konsumenternas Bank- och finansbyrå påtalat att den säkerhetslösning som kunden erbjuds i samband med användningen av BankID inte räcker eftersom det är förhållandevis lätt att bli lurad. Bankföreningen har påpekat att bankerna löpande arbetar med att förbättra säkerheten, även inom detta område.²⁶

Vetskapen om risken att bli utsatt för bedrägeri kan bidra till en rädsla för att använda digitala betalningssätt, särskilt bland digitalt ovana personer. Det bidra till att de hellre använder traditionella betalmetoder, företrädesvis kontanter, för att göra betalningar.²⁷ Det finns ett antal offentliga och privata initiativ riktade till personer med låg digital kunskap och som syftar till att informera om hur personer kan försöka undvika bedrägerier.²⁸

²³ Internetstiftelsen (2022).

²⁴ Konsumenternas Bank- och finansbyrå (2022).

²⁵ Corona: Så skyddar du dig från bedragare. www.internetstiftelsen.se (hämtad 18 augusti 2021).

²⁶ Post- och telestyrelsen (2021) s. 88.

²⁷ Post- och telestyrelsen (2019) och Post- och telestyrelsen (2021).

²⁸ T.ex. *Försök inte lura mig*, ett utbildningspaket riktat till äldre som Polisen tagit fram tillsammans med pensionsorganisationerna PRO och SPF Seniorerna samt Brottsofferjouren (www.polisen.se). Internetstiftelsen har tagit fram guider till hur man undviker bedrägerier på internet, t.ex. kortbedrägerier (www.internetkunskap.se). Även många banker erbjuder informa-

Svårigheter att hävda obehöriga transaktioner

Enligt betaltjänstlagen ska en betaltjänstleverantör ersätta en konsument som blivit utsatt för en obehörig transaktion, om inte konsumenten bedöms ha agerat särskilt klandervärt. Vad särskilt klandervärt agerande är avgörs från fall till fall, men Konsumenternas Bank- och finansbyrå har påtalat att Allmänna reklamationsnämndens (ARN) bedömning i dessa ärenden innebär att höga krav ställs på konsumenten. Konsumenter som utsätts för befogenhetsbedrägerier, exempelvis genom att luras att uppdatera sin e-legitimation, kan ha uppvisat särskilt klandervärt agerande.²⁹ I juni 2022 meddelade emellertid Högsta domstolen ett avgörande i frågan. I fallet var det fråga om en konsument som till följd av ett bedrägeri lämnade ut koden till sitt BankID och svarskoder från sin bankdosa, vilket möjliggjorde flera transaktioner från konsumentens konto. Omständigheterna ansågs vara sådana att konsumentens handlande var grovt oaktsamt men *inte* särskilt klandervärt. Högsta domstolen fann därför att banken i allt väsentligt skulle återställa kontot till den ställning det hade haft om transaktionerna inte hade genomförts.³⁰

7.3 Konsumentskyddet på den digitala betalningsmarknaden

Staten har en viktig roll i att säkerställa ett gott konsumentskydd på finansiella marknader, inte minst betalningsmarknaden. Väl fungerande marknader med ett starkt konsumentskydd är ett av de finansmarknadspolitiska målen som riksdagen beslutat om. Marknaderna ska, enligt målet, tillgodose hushållens och företagens behov av finansiella tjänster samtidigt som det finns ett högt skydd för konsumenter.³¹ Riksdagen har även fattat beslut om ett konsumentpolitiskt mål som innebär väl fungerande konsumentmarknader och en miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbar konsumtion.³² Staten för-

tion om hur det går att undvika bedrägerier. Bankföreningen har tillsammans med SSF Stödskyddsföreningen och seniororganisationer tagit fram ett informationsblad som syftar till att påminna äldre om att inte lämna ut personliga uppgifter såsom lösenord eller andra koder (se "Stoppa bedragaren" på www.swedishbankers.se).

²⁹ Konsumenternas Bank- och finansbyrå (2020) och Konsumenternas Bank- och finansbyrå (2021).

³⁰ NJA 2022 s. 522.

³¹ Prop. 2015/16:1.

³² Ibid.

fogar över ett antal verktyg för att värna konsumenternas intressen, främst reglering – både på nationell nivå och på EU-nivå – men även konsumentupplysning och utbildning. Detta avsnitt redogör inledningsvis för de myndigheter och andra aktörer som har uppdrag inom konsumentskyddet generellt eller mer avgränsat riktat mot konsumenterna av finansiella tjänster, däribland betalningar (avsnitt 7.3.1). Avsnittet redogör därefter för ny lagstiftning och pågående utredningsarbete med bäring på skyddet av konsumenterna på den digitala betalningsmarknaden (avsnitt 7.3.2).³³

7.3.1 Organisation av konsumentskyddsarbetet

Ansvar för konsumentskyddsarbetet inom det finansiella området i vid mening är uppdelat på flera statliga myndigheter. Därtill finns ett antal icke-statliga organ som verkar för ett starkare konsumentskydd.

Finansinspektionen

Finansinspektionen har i uppdrag att arbeta för att det finansiella systemet ger ett högt skydd för konsumenterna, vilket framgår av myndighetens instruktion.³⁴ Inom ramen för detta uppdrag ska Finansinspektionen bl.a. verka för att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden genom finansiell folkbildning (se vidare avsnitt 7.4.2). Myndigheten ska varje år lämna en rapport till regeringen i vilken myndigheten redogör för tillsynsarbetet avseende konsumentskydd, bedömer risker för konsumenterna inom det finansiella området samt beskriver vilka åtgärder och vilken regelutveckling det finns behov av.

För att tydliggöra vad ett starkt konsumentskydd är och vilka krav som då behöver vara uppfyllda, har Finansinspektionen tagit fram ett särskilt ramverk. Ramverket innehåller bl.a. en redogörelse för de verktyg myndigheten har tillgång till för att skydda konsumenterna inom det finansiella området.³⁵ Slutligen ska Finansinspektionen samverka med andra myndigheter med uppdrag inom området, t.ex. Konsumentverket.

³³ Bilaga 3 ger en överblick över den lagstiftning som är särskilt relevant för konsumentskyddet på betalningsmarknaden.

³⁴ Förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

³⁵ Finansinspektionen (2021).

Konsumentverket

Konsumentverket har tillsammans med andra myndigheter i uppdrag att arbeta för att det konsumentpolitiska målet om väl fungerande konsumentmarknader uppfylls. Enligt myndighetens instruktion ska Konsumentverket även utöva tillsyn avseende de konsumentskyddande reglerna inom myndighetens område.³⁶ Inom det finansiella området har Konsumentverket särskilt tillsynsansvar över snabblåneföretagens marknadsföring och kreditgivning.³⁷

Konsumentverket ska informera och ge vägledning om konsumenters rättigheter och skyldigheter i syfte att bidra till att konsumenterna kan göra väl avvägda val. Därtill ska myndigheten stärka konsumenternas ställning på marknaden genom bl.a. branschöverenskommelser. Konsumentverket samordnar upplysningstjänsten Hallå Konsument, som ger information om bl.a. köp respektive reklamation av varor och tjänster. Tjänsten erbjuder konsumenter möjlighet att ställa frågor samt vägledning till vilka andra aktörer som är relevanta för konsumenterna att kontakta.

Konsumentombudsmannen (KO), tillika generaldirektören för Konsumentverket, kan företräda konsumenterna i domstol vid tvister med näringsidkare. KO kan även utfärda förlägganden mot företag som bryter mot marknadsföringslagen eller avtalsvillkorlagen. KO har därtill möjlighet att driva rättsliga processer mot företag i domstol, t.ex. om rättsläget är oklart.³⁸

Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndigheten har i uppdrag att driva in skulder. Därutöver finns ska Kronofogdemyndigheten motverka överskuldssättning, bl.a. genom samverkan med andra myndigheter, företag och organisationer. Svårt skuldsatta kan ansöka om skuldsanering hos Krono-

³⁶ Förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

³⁷ Ansvaret för tillsynen över konsumentkreditlagen är delad mellan Konsumentverket och Finansinspektionen. För företag som står under tillsyn av Finansinspektionen, t.ex. banker, har inspektionen normalt tillsyn även över att de följer konsumentkreditlagen. I regeringens promemoria *Ett stärkt skydd mot bedrägerier vid betalningar online* (Fi2022/00489) föreslås att tillsynen över att konsumentkreditinstitut följer konsumentkreditlagen ska flyttas från Konsumentverket till Finansinspektionen.

³⁸ *Konsumentombudsmannen*. www.konsumentverket.se (hämtad 2022-03-28).

fogdemyndigheten. Myndigheten arbetar även för att stärka kunskapen om privatekonomi bland unga och vuxna.³⁹

Allmänna Reklamationsnämnden

Allmänna reklamationsnämnden (ARN) prövar tvister mellan konsumenter och företag. ARN lämnar en rekommendation om hur den enskilda tvisten bör lösas men erbjuder ingen ytterligare rådgivning.⁴⁰

Konsumenternas Bank- och finansbyrå

Konsumenternas Bank- och finansbyrå, som startade sin verksamhet år 1994, har i uppgift att ge oberoende, kostnadsfri vägledning i frågor som rör banker, fondbolag och andra finansiella institut. Konsumenternas Bank- och finansbyrå är en stiftelse och finansieras av Svenska Bankföreningen, Fondbolagens förening och Föreningen Svensk Värdepappersmarknad. I stiftelsens styrelse sitter, utöver finansiärerna, representanter för Konsumentverket och Finansinspektionen.

På byråns hemsida finns bl.a. information om olika betalningssätt och konsumenter kan även kontakta byrån med frågor inom det finansiella området. Konsumenternas Bank- och finansbyrå deltar i arbetet med Hallå Konsument, genom att bidra med information och svara på finansmarknadsrelaterade frågor från konsumenter. Konsumenternas Bank- och finansbyrå redovisar årligen de frågor byrån fått från konsumenter i en verksamhetsberättelse. En viktig uppgift är att vidarebefordra frågor och problem de får kännedom om till myndigheter, företag och branschorganisationer.⁴¹

Sveriges Konsumenter

Sveriges Konsumenter är en obunden, ideell organisation som arbetar för alla konsumenters bästa genom att granska företag, påverka politiken och stärka konsumentmakten. Sveriges Konsumenter bildades år 1992 för att stärka konsumenternas roll i Sverige och EU. Ända sedan starten har vi varit aktiva i den europeiska konsumentorganisa-

³⁹ *Uppdrag och värdegrund*. www.kronofogden.se (hämtad 2022-04-01).

⁴⁰ *Om ARN*. www.arn.se (hämtad 2022-04-01).

⁴¹ *Om oss*. www.konsumenternas.se (hämtad 2022-03-28).

tionen BEUC och i den världsomspännande konsumentorganisationen Consumers International.⁴² Finansieringen kommer från medlemsavgifter som betalas av medlemsorganisationerna, statsbidrag som fördelas av Konsumentverket och externa projektbidrag. Sveriges Konsumenter ger ut tidskriften *Råd & Rön*.

7.3.2 Ny lagstiftning och pågående utredningsarbete

Förslag om stark kundautentisering vid kreditköp

Regeringens lämnade i oktober 2022 ett förslag till riksdagen om att det ska göras ett förtydligande i betaltjänstlagen av kravet på stark kundautentisering med innebörden att stark kundautentisering ska gälla vid fakturabetalningar när dessa utgör en betaltjänst.⁴³ Stark kundautentisering innebär bl.a. att en initiering av en digital betalningstransaktion kräver autentisering med säkra metoder.⁴⁴ I Sverige betyder det i praktiken att ett köp med kontokort i den fysiska handeln behöver autentiseras med en PIN-kod (om inte värdet på transaktionen är begränsat⁴⁵), eller med BankID, vid t.ex. e-handelsköp eller i samband en betalning med tjänsten Swish.⁴⁶ Bestämmelsen om stark kundautentisering syftar till att stärka säkerheten vid digitala betalningar och minska risken för bedrägerier.

I propositionen framhåller regeringen att betalningar som sker genom faktura blivit allt vanligare inom e-handeln, men att det också är förknippat med vissa risker, inte minst bedrägerier. Eftersom det tidigare inte fanns något uttalat krav på stark kundautentisering vid kreditbetalningar bedömdes risken för bedrägerier när detta betalningssätt används vara större än vid köp med exempelvis kontokort. Tidigare har fakturabetalningar inte ansetts vara en betaltjänst enligt det andra betaltjänstdirektivet och därmed har stark kundautentisering över lag inte tillämpats. Kommissionen har emellertid tagit ställning till att fakturabetalningar online utgör en betaltjänst i det fall

⁴² Om oss. www.sverigeskonsumenter.se (hämtad 2023-02-11).

⁴³ Prop. 2022/23:9.

⁴⁴ Bilaga 3 beskriver regelverket för stark kundautentisering.

⁴⁵ Maxbeloppet för att genomföra transaktioner utan pinkod är sedan år 2020 400 kronor per transaktion för de flesta kontokort. Utöver detta kan kortutgivaren ha ytterligare begränsningar för köp utan PIN-kod, exempelvis för antalet transaktioner eller ett maximalt totalbelopp av alla transaktioner.

⁴⁶ Vissa banker erbjuder även autentisering vid e-handel via en bankdosa eller via sms och en PIN-kod.

ett fakturabetalningsalternativ innebär att utställaren av fakturan överför medel till betalningsmottagaren och därmed står kreditrisken. Detta är ett vanligt förhållande inom e-handeln. När en e-handlare eller annan näringsidkare själv ställer ut fakturan är det däremot inte frågan om en betaltjänst och fakturabetalning omfattas alltså inte av kravet på stark kundautentisering.

Riksdagen beslutade i december 2022 i enlighet med propositionen.⁴⁷ Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2023.

I remissförfarandet avseende den departementspromemoria som utgjorde beslutsunderlag för propositionen framhöll ett antal remissinstanser, däribland PTS⁴⁸ och Sveriges Konsumenter, risken att personer som inte har tillgång till BankID kommer att begränsas ytterligare i möjligheten att handla online eftersom BankID i praktiken blir ett krav vid de flesta fakturaköpen online.⁴⁹

Utredning med uppdrag att granska marknaden för konsumentkrediter

I november 2021 tillsatte regeringen en utredning med uppdraget att granska marknaden för konsumentkrediter och föreslå åtgärder som motverkar riskfylld kreditgivning och överskulsättning.⁵⁰ Skillnaden mellan en betalning och en kredit kan av många uppfattas som otydlig, inte minst genom den ökande användningen av räntefria uppskjutna betalningar (BNPL). Bakgrunden till utredningen, som tagit namnet Överskulsättningsutredningen, är de stora förändringar som skett på marknaden för konsumentkrediter. I detta innefattas den ökade e-handeln och möjligheterna till konsumtion på avbetalning. Utredningens direktiv lyfter fram att utvecklingen medfört en ökad överskulsättning. Utredningen ska därför bl.a. granska konsumentkreditmarknaden och bedöma i vilken utsträckning det finns risk för att konsumenter ges krediter som de inte har möjlighet att betala tillbaka. Utredningen ska föreslå åtgärder för att komma till rätta med överskulsättningen på kreditmarknaden, bl.a. genom att föreslå ett särskilt skuldregister (om inte starka skäl talar emot ett sådant).

⁴⁷ Bet. 2022/23:FiU18, rskr.2022/23:48.

⁴⁸ Post- och telestyrelsen. *Remissvar avseende PM Ett stärkt skydd mot bedrägerier vid betalningar online*, Fi2022/00489. 4 maj 2022.

⁴⁹ Sveriges Konsumenter. *Remissvar. Ett stärkt skydd mot bedrägerier vid betalningar online*. 9 maj 2022.

⁵⁰ Kommittédirektiv. *Motverka riskfylld kreditgivning och överskulsättning*. Dir. 2021:108.

Utvecklingen på konsumentkreditområdet i Sverige liknar i mångt och mycket utvecklingen i andra EU-länder. EU-kommissionen har därför lämnat ett förslag till nytt konsumentkreditdirektiv (se nedan). Överskudsättningsutredningen ska beakta kommissionens förslag och följa förhandlingarna om förslaget i rådet och EU-parlamentet. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 3 maj 2023.

EU-direktiv om konsumentkrediter

Kommissionens förslag till ett nytt direktiv om konsumentkrediter⁵¹ är tänkt att ersätta nu gällande direktiv som trädde i kraft år 2008, samt ta hänsyn till den tekniska utveckling och det förändrade konsumentbeteendet sedan dess. Direktivet syftar till att förbättra konsumentskyddet liksom att säkerställa lika villkor för kreditgivare i samtliga medlemsstater, vilket ska främja en väl fungerande gränsöverskridande inre marknad för konsumentkrediter. Av särskild relevans för betalningsmarknaden är den del av förslaget som omfattar krediter som ska återbetalas inom tre månader och är förenliga med en obetydlig avgift. Kraven i direktivet gäller således även fakturor (i nu gällande direktiv är de undantagna) och uppskjuten betalning i form av BNPL. Kommissionens förslag innebär bl.a. nya informationskrav och krav på kreditprövningar för kreditgivarna.

Kommissionen föreslår även att medlemsstaterna ska främja finansiell förmåga, bl.a. genom att stödja utbildning och vägledning, liksom att sprida information om ansvarsfullt låntagande, skuldhäntering och kreditgivningsprocessen. Kommissionen ska i sin tur bedöma den finansiella utbildning som erbjuds konsumenterna i medlemsstaterna och redovisa goda exempel.

EU-kommissionens strategi för massbetalningar⁵²

År 2020 presenterade kommissionen en övergripande strategi för massbetalningar (dvs. betalningar mellan privatpersoner, företag och myndigheter). En central del i strategin är översynen av det andra

⁵¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om konsumentkrediter KOM (2021) 347 final.

⁵² Om inget annat anges refererar avsnittet till Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om en EU-strategi för massbetalningar COM (2020) 592 final.

betaltjänstdirektivet (se även kapitel 9). Kommissionen framhåller att omedelbara betalningar (eng. *instant payments*)⁵³ ska främjas, men att det bör förenas med konsumentskydd i form av t.ex. rätt till återbetalning om betalningen skett av misstag eller genom bedrägeri. Därmed vill kommissionen att omedelbara betalningar ska ges samma skyddsnivå för konsumenter som andra digitala betalningssätt.

Kommissionen menar vidare att det är viktigt med transparens och insyn i betalningskedjan och framhåller att även denna fråga ska behandlas i översynen av det andra betaltjänstdirektivet.⁵⁴ Ytterligare en aspekt i översynen som framhålls i strategin är vikten av stark kundautentisering för att främja säkerhet och förtroende för betalningssystemen, liksom minskad risk för bedrägerier. Kommissionen menar att stark kundautentisering vid betalningar online behöver bli standard. Vidare lyfter kommissionen att betalningskedjor blivit alltmer komplicerade eftersom flera aktörer ofta är inblandade i samma transaktion. Detta kan försvåra för konsumenter att urskilja till vem och när de gjort en betalning, vilket i sin tur kan göra det svårare att upptäcka bedrägerier.

Utöver de konsumentrelaterade aspekterna i översynen av det andra betaltjänstdirektivet lyfter kommissionen fram den kraftiga ökningen av remitteringar⁵⁵, framför allt till låg- och medelinkomstländer.

Regeringen har uttryckt stöd för kommissionens strategi och det arbete som bedrivs inom ramen för strategin. I en faktapromemoria till riksdagen välkomnar regeringen att strategin lyfter fram behovet av konsumentskydd med anledning av de nya risker som kan uppstå till följd av den ökade digitaliseringen. Regeringen uttrycker även stöd för att strategin tar hänsyn till personer som möter svårigheter med den digitala tekniken och således kan få sämre tillgång till digitala betaltjänster.⁵⁶

⁵³ Digitala betalningar som genomförs omedelbart, där betalningsbeloppet överförs direkt från betalarens till betalningsmottagarens (se även kapitel 9 och kapitel 10).

⁵⁴ Enligt strategin arbetar Kommittén för massbetalningar i euro med denna fråga, och kommissionen avser att ta hänsyn till de rekommendationer kommittén lägger fram. Detta i samband med översynen av det andra betaltjänstdirektivet.

⁵⁵ En remittering är en gränsöverskridande penningöverföring av relativt lågt värde mellan privatpersoner (se även kapitel 4).

⁵⁶ Fakta-PM om EU-förslag 2020/21:FPM14: COM(2020) 592.

7.4 Finansiella förmåga och medvetenhet

Digitaliseringen av betalningsmarknaden ställer krav på att konsumenter behöver förstå och ta ställning till olika betaltjänsters och betalningssätts fördelar och risker för att kunna göra medvetna och kloka val. Enligt forskning om rationellt beslutsfattande utgör information och vetskap viktiga faktorer för att en person ska kunna fatta optimala beslut.⁵⁷ Finansiella produkter kan upplevas komplexa och konsumenter befinner sig ofta i ett informationsunderläge gentemot producenterna, dvs. de företag som tillhandahåller betaltjänster. Av dessa skäl är insatser för att främja personers finansiella förmåga och medvetenhet en viktig uppgift för staten. Finansiell förmåga bör förstås som de grundläggande kunskaper och färdigheter som behövs för att förstå finansiell information och därigenom möjlighet att fatta goda privatekonomiska beslut.⁵⁸ Med finansiell medvetenhet avses här kunskaper om och förståelse för hur omvärldsfaktorer påverkar finansiella beslut (t.ex. konsumtionstrender eller nya betaltjänster). Finansiell medvetenhet ger uttryck för att en persons finansiella kunskaper och färdigheter behöver sättas i en kontext för att kunna fatta informerade beslut om den egna ekonomin.

Detta avsnitt beskriver försök att mäta finansiell förmåga i Sverige (avsnitt 7.4.1). Avsnittet redogör vidare för offentliga och privata insatser som genomförs för att främja finansiell förmåga och medvetenhet i Sverige (avsnitt 7.4.2). Slutligen beskrivs EU:s och OECD:s arbete med finansiell förmåga och utbildning (avsnitt 7.4.3).

7.4.1 Undersökningar om finansiell förmåga i Sverige

Det finns ett antal undersökningar av räknefärdighet respektive finansiell förmåga hos unga och vuxna i Sverige, bl.a. studier som Finansinspektionen gjort. Finansinspektionen påtalar (det positiva) sambandet mellan de båda färdigheterna, dvs. personer som brister i räknefärdighet tenderar också att lägre finansiell förmåga. Detta samband har stöd i forskningen på området.⁵⁹

⁵⁷ Schoenfeld (2011).

⁵⁸ Någon vedertagen svensk översättning av begreppet financial literacy tycks inte finnas. Begreppen finansiell kunskap och finansiell litteracitet förekommer.

⁵⁹ Se t.ex. Lusardi (2012) och Hastings m.fl. (2012).

Finansinspektionens senaste studie publicerades år 2020 och visar att finansiell förmåga liksom räknefärdighet generellt tycks ha ökat i jämförelse med tidigare undersökningar. I jämförelse med andra länder står sig Sverige emellertid väl.⁶⁰ Samtidigt är det värt att nämna att Sverige hittills inte deltagit i den PISA-modul⁶¹ som mäter finansiell förmåga (se avsnitt 7.4.3).

7.4.2 Insatser för att främja finansiell förmåga och folkbildning

Offentligt finansierade insatser

Finansiell förmåga i skolan

Som tidigare nämnts använder unga i högre utsträckning digitala betalningssätt, samtidigt som de över lag tycks ha en lägre finansiell förmåga. Av denna anledning är det relevant att redogöra för skolans undervisning i privatekonomi. Privatekonomi ingår främst inom två ämnen: hem- och konsumentkunskapen i årskurs 1–9 och samhällskunskapen i gymnasiet.⁶² I kursplanen för hem- och konsumentkunskap, som (liksom alla kurser) ingår i grundskolans läroplan, framgår att undervisningen bl.a. ska innehålla kunskap om sparande och konsumtion. För årskurs 7–9 ska därtill undervisningen behandla frågor om att handla på kredit och teckna abonnemang, liksom konsumenters rättigheter och skyldigheter, bl.a. vad gäller köp från privatperson och skillnad mellan köp i butik och på internet.

Från och med höstterminen 2022 tillämpas en ny läroplan för grundskolan, förskolan och fritidshemmet.⁶³ Den nya läroplanen innebär vissa förändringar i hem- och konsumentkunskapen, innefattat privatekonomi. Exempelvis ska hem- och konsumentkunskapen i årskurs 1–6 nu även innehålla undervisning om olika sätt att spara och betala. I tillhörande kommenterande underlag framhålls vikten av att

⁶⁰ Klapper m.fl. (2015).

⁶¹ Programme for International Student Assessment (PISA) är en kunskapsutvärdering, som går ut på att utvärdera hur femtonåriga elever i olika länder är rustade inför framtiden när de ska gå ut skolan. Projektet drivs av OECD, och utvärderingen sker främst genom prov inom fyra områden: matematik, naturvetenskap, läsförståelse och problemlösning.

⁶² Även i hem- och konsumentkunskapen för årskurs 1–6 ingår viss privatekonomisk utbildning, bl.a. sparande och konsumtion. Som ovan nämns finns ett samband mellan finansiell förmåga och räknefärdighet. Räknefärdighet uppnås inom ramen för matematikundervisningen.

⁶³ Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet – Lgr 22.

tidigt lära sig om ekonomi eftersom det är en grundläggande del av samhällets uppbyggnad.⁶⁴

För gymnasieelever ingår privatekonomi i samhällskunskapen.⁶⁵ Privatekonomi infördes i samhällskunskapen år 2011, vilket inte åtföljdes av något tillägg i lärarutbildningen. Av kursplanerna för Samhällskunskap 1a1, yrkesprogrammets inledande kurs respektive Samhällskunskap 1b för de högskoleförberedande programmen, framgår att undervisningen ska innehålla

- privatekonomi.
- hushållets inkomster, utgifter, tillgångar och skulder.
- konsumentträtt,
- konsumtion i förhållande till behov och resurser, samt
- hur privatekonomin påverkas av samhällsekonomiska förändringar.⁶⁶

Beskrivningarna av innehållet i kursplanerna är relativt kortfattade, vilket ger lärare stort utrymme att själva utforma undervisningen. Det bör noteras att undervisning om betalningar inte specificerats i det s.k. centrala innehållet i kursen. Lärare kan däremot välja att inkludera området i undervisningen.

Finansinspektionens uppdrag för att främja finansiell folkbildning

Finansinspektionen har i uppdrag att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden genom finansiell folkbildning vilket framgår av myndighetens regleringsbrev för budgetåret 2023.⁶⁷ Enligt regleringsbrevet ska Finansinspektionen återrapporera vilka insatser som genomförts och hur insatserna utvärderas. Särskilt fokus ligger på jämställdhet. Myndigheten ska återrapporera insatser för att stärka kvinnors finansiella förmåga. Sedan år 2013 avsätts årligen 7 miljoner kronor

⁶⁴ Skolverket (2022).

⁶⁵ Fr.o.m. den 1 juli 2025 ska gymnasieskolan tillämpa ämnesbetyg i stället för nuvarande kursbetyg. Det innebär att elever kommer att få betyg i ämne i stället för i respektive kurs. Vad detta får för inverkan på innehållet i utbildningen är i dagsläget oklart. Skolverket har regeringens uppdrag att ta fram ett förslag skickat remiss med förslag på innehåll.

⁶⁶ Samhällskunskap 1a1 (ver. 3, från 2017-07-01) och Samhällskunskap 1b (ver. 3, från 2017-07-01).

⁶⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Finansinspektionen.

av myndighetens förvaltningsanslag till arbetet med finansiell folkbildning.⁶⁸

Nationella nätverket för finansiell folkbildning

Inom ramen för Finansinspektionens arbete med finansiell folkbildning samordnar myndigheten det Nationella nätverket för finansiell folkbildning.⁶⁹ Nätverket består av omkring 90 myndigheter, företag och organisationer (däribland ett antal banker, Konsumentverket, Konsumenternas bank- och finansbyrå, Konsumenternas försäkringsbyrå och Kronofogdemyndigheten).⁷⁰ Nätverket samarbetar, initierar, utvecklar och inspirerar varandra i frågor om folkbildning i privatekonomi.⁷¹ Syftet med nätverket är att öka den privatekonomiska förståelsen genom utbildnings- och informationsinsatser. Detta görs främst genom att utbilda deltagare som i sin tur kan sprida informationen vidare, t.ex. personer som möter ekonomiskt utsatta. Utbildningsmaterialet riktas till olika målgrupper, bl.a. skolelever på mellanstadie- respektive gymnasienivå, nyanlända, nyblivna föräldrar och seniorer. Vissa av utbildningarna innehåller information om betalningar och betalningsmarknaden.

Under Finansinspektionens ledning deltar aktörer i nätverket i den årliga temaveckan Global Money Week. Veckan arrangeras internationellt av OECD International Network on Financial Education (OECD/INFE) och syftar till att uppmärksamma vikten av finansiell förmåga hos barn och unga.⁷²

Utbildningsinsatser som tagits fram inom ramen för nätverket samlas under varumärket Gilla din ekonomi.

⁶⁸ Under perioden 2008–2012 var motsvarande anslagsbelopp 5 miljoner kronor. Dessförinnan hade Finansinspektionen inget uppdrag inom detta område.

⁶⁹ Nätverket bytte år 2021 namn från Gilla din ekonomi till Nationella nätverket för finansiell folkbildning. Varumärket Gilla din ekonomi finns dock kvar, bl.a. som namn för de gemensamma utbildningsinsatser som tas fram inom nätverket.

⁷⁰ *Medlemmar*. www.gilladinekonomi.se (hämtad 2022-03-04).

⁷¹ *Om nätverket*. www.gilladinekonomi.se (hämtad 2022-03-04).

⁷² *Global Money Week*. www.globalmoneyweek.org (hämtad 2022-03-05).

Banker

Banker och deras branschorganisationer genomför särskilda insatser för att öka den finansiella förmågan, företrädesvis hos unga. Bankförbundet deltar i European Money Week inom ramen för den europeiska bankförbundet European Banking Federation (EBF). EBF står bakom European Money Week som går av stapeln samtidigt som OECD/INFE:s Global Money Week. Bankförbundet anordnar även en årlig frågetävling riktad till elever i årskurs 7–9. År 2022 deltog omkring 1 500 elever i frågetävlingen.⁷³

Sparbankerna och Swedbank ger ut tidningen *Lyckoslanten* med syfte att inspirera barns intresse för pengar, sparande och entreprenörskap. Tidningen har funnits sedan år 1926 och riktas till barn i årskurserna 4–6. *Lyckoslanten* skickas ut till skolor och till varje nummer finns en tillhörande lärarhandledning.⁷⁴

Spelifiering

Ett relativt nytt sätt att öka den finansiella förmågan är s.k. spelifiering (eng. *gamification*). Spelifiering kan förstås som en metod för att engagera och motivera till lärande. Metoden innebär att element kopplade till spelvärlden (t.ex. belöningar i form av poäng och möjligheten att gå vidare till nästa nivå men även möjligheten att ikläda sig en annan identitet eller tävla mot andra deltagare) används i sammanhang utanför spelvärlden.⁷⁵

Finansinspektionen har tillsammans med Ekonomiska museet – Kungliga Myntkabinettet⁷⁶ tagit fram Pengalabbet riktat till mellanstadieelever. Pengalabbet syftar till att öka barns privatekonomiska kunskaper genom att de i spelet tilldelas en månadslön och utifrån denna får reflektera över olika kostnader i vardagen.⁷⁷ Liknande exempel går att finna i andra länder och hos företag med verksamhet inom det finansiella området.

Spelifiering kan vara ett effektivt verktyg för att stärka personers, framför allt barns och ungas, finansiella förmåga genom att använda

⁷³ *Klass 9A på Vallaskolan svenska mästare i privatekonomi*. www.swedishbankers.se (hämtad 2022-03-07).

⁷⁴ *Välkommen till Lyckoslanten*. www.swedbank.se (hämtad 2022-03-07).

⁷⁵ Mårell-Olsson (2021).

⁷⁶ Se www.ekonomiskamuseet.se.

⁷⁷ *Om Pengalabbet*. www.pengalabbet.se (hämtad 2022-06-10).

ny kunskap och digitala verktyg. Sverige ligger långt fram vad gäller innovation inom dataspelsbranschen. Några av de största dator- och mobilspelen i världen har utvecklats av svenska företag. Sett till befolkningsstorleken är dataspelsbranschen stor i Sverige jämfört med i andra europeiska länder.⁷⁸ Det gäller både sett till antalet företag och till antalet anställda. Förutsättningarna för att hitta bra lösningar inom spelifiering för att stärka den finansiella förmågan och medvetenheten, inte minst bland unga, är därför god i Sverige. Spelifiering på betalningsområdet kan dock användas av företag för att knyta konsumenter till specifika betalningssätt och -tjänster genom att utveckla spel som främjar konsumtion av företagets egna tjänster. Det kan innebära att konsumenter väljer betaltjänster eller betalsätt som inte är de bästa givet konsumentens sociala och ekonomiska förhållanden.

7.4.3 EU:s och OECD:s arbete med finansiell förmåga

Finansiell förmåga är en viktig och prioriterad fråga internationellt och har varit det länge. Redan i början av 2000-talet uppmärksammade OECD⁷⁹ att individers finansiella förmåga är väsentlig för att kunna förstå och ta ställning till finansmarknadens alltmer komplexa produkt- och tjänsteutbud. I samband med finanskrisen 2008–2009 förstärktes denna uppfattning, varefter allt fler länder började aktivt arbeta med finansiell utbildning och förmåga.⁸⁰ Även EU:s institutioner och myndigheter uppmärksammar behovet av ökad finansiell förmåga. Betalningar får, med några undantag, ingen särskild uppmärksamhet i vare sig EU:s eller OECD:s arbete, men flera av de mer generella insatserna är relevanta för betalningssituationer.

⁷⁸ Dataspelesbranschen (2022).

⁷⁹ OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) grundades i Paris år 1961 av de 20 länder som sedan år 1948 deltagit i OEEC:s arbete med att samordna USA:s Marshallplan för Europa. OECD:s uppgift är att genom eget analysarbete föreslå politiska och ekonomiska policyåtgärder till gagn för tillväxt, demokrati och marknadsekonomi (OECD. www.regeringen.se [hämtad 2023-02-06]).

⁸⁰ Björklund (2021) s. 30–31.

Arbete med finansiell förmåga inom EU

Inom EU pågår arbete för att främja finansiell utbildning och folkbildning. Europeiska bankmyndigheten (Eba) har i uppdrag att öka bl.a. transparensen och enkelheten när det gäller konsumentmarknaden för finansiella produkter och tjänster. I uppdraget ingår att se över och koordinera initiativ för att öka finansiell förmåga.⁸¹ Eba har bl.a. publicerat rapporter som sammanfattar initiativen, vilka erfarenheter och lärdomar som de nationella myndigheterna dragit av arbetet samt hur framgångsrika initiativen bedömts vara. Den senaste rapporten publicerades år 2020 och innehåller även en överblick av den övergripande inriktningen vad gäller initiativ och finansiell utbildning. Rapporten lyfter bl.a. fram samspelet mellan utbildning, reglering och tillsyn liksom att fokus för initiativen riktas till särskilda målgrupper, t.ex. barn och unga samt äldre.⁸²

I januari 2023 publicerade Eba, tillsammans med Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (European Securities and Markets Authority, Esma) och Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (European Insurance and Occupational Pension Authority, Eiopa)⁸³ en gemensam rapport med nationella initiativ för att öka konsumenters finansiella förmåga. Rapporten innehåller initiativ med särskilt fokus på cybersäkerhet, svindleri och bedrägeri. De exempel som lyfts fram från Sverige är bl.a. initiativ tagna inom ramen för Gilla din ekonomi, däribland utbildningsmaterial riktade till nyanlända och äldre.⁸⁴

Arbete med finansiell förmåga inom OECD

OECD:s arbete med finansiell förmåga och utbildning inbegriper nätverket OECD International Network on Financial Education, OECD/INFE (se nedan). OECD har därtill antagit en rekommendation om finansiell förmåga.⁸⁵ Rekommendationen innehåller tre huvudsakliga delar: att länderna (både länder som är medlemmar i

⁸¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/78/EG.

⁸² Eba (2020).

⁸³ Joint Committee of the European Supervisory Authorities (2023). Eba, Esma och Eiopa utgör EU:s tillsynsmyndigheter inom det finansiella området.

⁸⁴ *SFI-Ekonomi* och *Tryggare ekonomi på äldre dar*. www.gilladinekonomi.se (hämtad 2022-03-03).

⁸⁵ OECD (2022).

OECD och de som inte är det) utvecklar nationella strategier för finansiell förmåga, utvecklar särskilda program för att främja finansiell förmåga kopplat till bl.a. sparande och pension samt arbetar för att effektivt sprida dessa program i olika kanaler och till olika målgrupper.

OECD bedriver även arbete specifikt kopplat till finansiell förmåga bland barn och unga, bl.a. genom de PISA-moduler som mäter finansiell förmåga hos skolelever. Modulen har genomförts tre gånger och en fjärde genomförs år 2022.⁸⁶ Som nämns ovan har Sverige hittills valt att inte delta.

OECD har inom ramen för projektet OECD Future of Education and Skills 2030 kartlagt ett antal kompetenser i förhållande till kursplaner eller motsvarande dokument i olika länder. Finansiell förmåga utgjorde en av dessa kompetenser. Resultatet av kartläggningen visade bl.a. att finansiell förmåga över lag saknades i kursplanerna för flera ämnen och inte var särskilt synlig.⁸⁷ Sverige deltog i kartläggningen och resultaten har påverkat revideringen av kursplanerna.

OECD/INFE

OECD/INFE bildades år 2008. Nätverket består av 130 länder, däribland Sverige. Nätverket har för närvarande fyra arbetsgrupper. Två av dem arbetar med frågor kopplade till finansiell förmåga såsom finansiell utbildning, digitaliseringens påverkan samt äldre konsumenters behov.⁸⁸

OECD/INFE presenterade år 2021, tillsammans med EU-kommissionen, ett ramverk för finansiell kompetens riktat till vuxna.⁸⁹ Ramverket innehåller bl.a. frågor kopplade till betalningar, t.ex. att konsumenter bör vara medvetna om skillnaderna mellan olika betalningssätt. Ramverket ska kunna användas i framtagande av utbildningsmaterial. OECD/INFE och kommissionen har påbörjat ett arbete med ett liknande ramverk riktat till barn och unga.

⁸⁶ Tidigare moduler har genomförts år 2012, år 2015 och år 2018.

⁸⁷ OECD (2020a).

⁸⁸ OECD (2021).

⁸⁹ OECD och Europeiska kommissionen (2021).

7.5 Utredningens överväganden och förslag

7.5.1 Ett återrapporteringsuppdrag till Finansinspektionen för arbetet med finansiell folkbildning

Utredningens förslag: I förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen ska det införas en ny bestämmelse om att inspektionen i en årlig rapport till regeringen ska redovisa insatser och resultat vad avser arbetet med finansiell folkbildning. Redovisningen ska avse genomförda insatser, de resurser som använts för detta ändamål, utvärderingar av insatserna samt vilka åtgärder som vidtagits med anledning av resultatet av utvärderingen av insatserna.

Utredningens bedömning: Återrapporteringskravet avseende finansiell folkbildning bör strykas i Finansinspektionens regleringsbrev.

Skälen till utredningens förslag

Finansinspektionen bedriver ett viktigt arbete för att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden genom finansiell folkbildning. Detta arbete innefattar bl.a. privatekonomisk utbildning via utbildningsprojekt som specialanpassats utifrån olika målgruppers behov. Syftet är att ge möjlighet till ökade kunskaper genom livet för att konsumenter ska ha möjlighet att göra medvetna val utifrån livssituation. Enligt myndighetens regleringsbrev för budgetåret 2023 ska 7 miljoner kronor av myndighetens förvaltningsanslag avsättas för finansiell folkbildning.⁹⁰ Finansinspektionens samlade bedömning i myndighetens årsredovisning för år 2022 är att arbetet bidragit till att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden.⁹¹

Det finns, enligt utredningens mening, skäl att tydliggöra inspektionens arbete med finansiell folkbildning. Ett särskilt behov föreligger avseende kunskapen om betalningsmarknaden mot bakgrund av de stora förändringar den genomgått under det senaste decenniet. Betalningar är en central del av människors vardag och en förutsättning för att kunna fungera i samhället. Även om utvecklingen på be-

⁹⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Finansinspektionen.

⁹¹ Finansinspektionen (2023).

talningsmarknaden lett till billigare och effektivare betalningar samt ett ökat utbud av betaltjänster finns risker kopplade till bl.a. överkonsumtion och bedrägerier. En noterbar utveckling under senare är att gränsen mellan betalningar och konsumentkrediter har blivit otydlig för den enskilde konsumenten i betalningssituationen, i synnerhet vid köp på internet.

I Finansinspektionens regleringsbrev för budgetåret 2023 finns ett åiterrapporteringskrav om hur insatser för att stärka konsumenternas finansiella förmåga har genomförts. De närmare formerna för denna åiterrapportering framgår inte. Rapportering av åtgärder för den finansiella folkbildningen ingår normalt i myndighetens årliga konsumentskyddsrapport i form av en översiktlig beskrivning av ett antal aktiviteter som genomförts under året. Samtidigt är finansiell folkbildning det enda ändamålet i Finansinspektionens regleringsbrev som har ett anslagsvillkor med öronmärkta medel. Det finns, enligt utredningens mening, därför skäl att tydliggöra arbetet med finansiell folkbildning. Av det skälet bör Finansinspektionen få ett permanent åiterrapporteringskrav avseende arbetet med finansiell folkbildning som är mer utförligt än vad som för närvarande är fallet.

Mot den bakgrunden bör det i förordningen med instruktion för Finansinspektionen införas en ny bestämmelse om att inspektionen i en särskild rapport till regeringen varje år ska redovisa insatser och resultat vad avser arbetet med finansiell folkbildning. Redovisningen bör avse genomförda insatser, de medel som använts för detta ändamål, utvärderingar av insatserna samt vilka åtgärder som vidtagits med anledning av resultatet av utvärderingen av insatserna.

Det är generellt mer ändamålsenligt att en myndighets permanenta uppgifter regleras i myndighetens instruktion än i regleringsbrevet, som framför allt är regeringens verktyg för att styra myndigheten under ett specifikt budgetår.

Som en konsekvens av utredningens förslag bör åiterrapporteringskravet avseende finansiell folkbildning inte ingå i Finansinspektionens regleringsbrev.

7.5.2 Betalningar och konsumtionskrediter i undervisningen i gymnasieskolan

Utredningens bedömning: Betalningar och konsumtionskrediter bör ingå som en uttrycklig del av undervisningen i privatekonomi enligt det centrala innehållet i kursplanerna för de obligatoriska samhällskunskapskurserna i gymnasieskolan.

Preciseringen av innehållet bör avse både de studieförberedande och de yrkesförberedande gymnasieprogrammen.

Skälen för utredningens bedömning: God finansiell förmåga och medvetenhet är av stor vikt redan i tidig ålder. Samtidigt tyder studier och rapporter på att unga tar större finansiella risker och fattar ofördelaktiga privatekonomiska beslut i högre utsträckning än äldre. Unga har över lag god tillgång till digitala betalningssätt, samtidigt som de har liten erfarenhet av finansiella produkter och tjänster. Detta bidrar till att unga kan få en utsatt ställning på betalningsmarknaden.

Skolelever ska ges undervisning i privatekonomi, framför allt i grundskolans hemkunskap och i gymnasieskolans samhällskunskap. Den reviderade läroplanen för grundskolan, som tillämpas fr.o.m. höstterminen 2022, betonar i något högre utsträckning än den föregående läroplanen behovet av undervisning i privatekonomi i grundskolan, bl.a. genom att de yngsta skoleleverna ska ges undervisning om olika sätt att betala och spara.

Det torde emellertid förhålla sig så att gymnasieelever i högre grad än elever i högstadiet fattar egna, självständiga privatekonomiska beslut och följaktligen löper större risk att t.ex. hamna i överskuld-sättning, utsättas för bedrägerier eller välja betalningslösningar med ett lägre konsumentskydd. För barn i grundskoleåldern finns i regel vissa begränsningar av vilka betalningsinstrument de får inneha (t.ex. att de inte får inneha kreditkort), vilka betalningssätt de kan välja vid köp online (de har inte tillgång till konsumentkrediter) samt vissa beloppsbegränsningar på debetkort.

I gymnasieskolans nuvarande läroplan, liksom i den läroplan som Skolverket föreslår ska börja gälla från och med höstterminen 2025, ingår privatekonomi i kursplanerna för de obligatoriska samhällskunskapskurserna i både de studieförberedande och de yrkesförberedande programmen. Innehållet är emellertid övergripande beskrivet

och varken betalningar eller konsumentkrediter nämns uttryckligen i beskrivningen av vad undervisningen i privatekonomi ska innehålla.

Mot den bakgrunden bör betalningar och konsumtionskrediter ingå som en uttrycklig del av undervisningen i privatekonomi enligt det centrala innehållet i kursplanerna för de obligatoriska samhällskunskapskurserna. Preciseringen av innehållet bör avse både de studieförberedande och de yrkesförberedande gymnasieprogrammen. Utredningen vill understryka vikten av att grundskolelever även fortsättningsvis ges adekvat utbildning i privatekonomi.

Referenser

- Ashby R., m.fl. (2020). ”The Influence of the Short-Term Installment Payment Method on Consumer Purchase Decisions”, *NA – Advances in Consumer Research*, Volume 48.
- de Bassa Scheresberg, C., A. Hasler och A. Lusardi (2020). ”Millennial mobile payment users: A look into their personal finances and financial behavior”, ADBI Working Paper Series, No. 1074, januari, Asian Development Bank Institute.
- BEUC (2022). *EU Consumer Protection 2.0 – Protecting fairness and consumer choice in a digital economy*.
- Björklund, M. (2021). *Beyond Moral Teaching Financial Literacy as Citizenship Education* [doktorsavhandling], Institutionen för pedagogiska studier, Karlstads universitet.
- Brå (2022). *Anmälda brott – Preliminär statistik för första halvåret 2022*.
- Dataspelsbranschen (2022). *Game Developer Index 2022*, november.
- Eba (2020). *EBA Report on Financial Education 2019/2020*, EBA/Rep/2020/12, European banking authority.
- Finansinspektionen (2021). *Ett ramverk för konsumentskyddet*.
- Finansinspektionen (2023). *Årsredovisning 2022*.
- Hastings, J., B. Madrian, W. Skimmyhorn (2012). ”Financial Literacy, Financial Education and Economic Outcomes”, Working Paper 18412, September, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Internetstiftelsen (2022). *Svenskarna och internet*.
- Joint Committee of the European Supervisory Authorities (2023). *Thematic Report on national financial education initiatives on digitalization, with a focus on cybersecurity, scams and fraud*, JC 2022 81, 12 januari.
- Klapper, K., A. Lusardi och P. van Oudheusden (2015). ”Financial Literacy Around the World: Insights from the Standard & Poor’s ratings services Global financial literacy survey”.
- Konsumenternas Bank- och finansbyrå (2020). *Verksamhetsberättelse 2019*.

- Konsumenternas Bank- och finansbyrå (2021). *Verksamhetsberättelse 2020*.
- Konsumenternas Bank- och finansbyrå (2022). *Verksamhetsberättelse 2021*.
- Konsumentverket (2020). ”Konsument på kredit – En analys av situationen på marknaden för konsumentkrediter och risker för överskuldssättning”, Rapport2021:1.
- Lusardi, A. (2012). ”Numeracy, financial literacy, and financial decision-making”, Working Paper 17821, februari, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Mårell-Olsson, E. (2021). ”Using gamification as an online teaching strategy to develop students’ 21st century skills”, *IxD&A: Interaction Design and Architecture(s)*, nr 47, s. 69–93.
- OECD (2020a). *Curriculum Overload: A Way Forward*.
- OECD (2020b). *OECD/INFE 2020 International Survey of Adult Financial Literacy*.
- OECD (2021). *Overview of the OECD International Network of Financial Education*.
- OECD (2022). *Recommendation of the Council on Financial Literacy*, OECD/LEGAL/0461.
- OECD och Europeiska kommissionen (2021). *Financial competence framework for adults in the European Union*, 11 januari.
- Politronacci, E. m.fl. (2018). ”Use of cash in France: the payment method of choice for low-value purchases”, *Bulletin de la Banque de France*, 220/2, november–December, Banque de France.
- Post- och telestyrelsen (2019). ”Kartläggning av information om betaltjänster som underlättar digital inkludering”, PTS-ER-2019:25.
- Post- och telestyrelsen (2021). ”Digital omställning till följd av covid-19”, PTS-ER-2021:1.
- Prelec, D. och G. Loewenstein (1998). ”The red and the black: Mental accounting of savings and debt”, *Marketing Science*, 17, s. 4–28.

- Prelec, D., och D. Simester (2001). "Always leave home without it: A further investigation of the credit-card effect on willingness to pay", *Marketing letters*, Vol. 12, s. 5–12.
- Riksbanken (2019). *Så betalar svenskarna 2019*, Sveriges Riksbank.
- Runnemark, E., J. Hedman och X. Xiao (2015). "Do consumers pay more using debit cards than cash?", *Electronic Commerce Research and Applications*, Vol. 14, Issue 5, s. 285–291.
- Schoenfeld, A. H. (2011). *How we think – A Theory of Goal-Oriented Decision Making and its Educational Applications*, New York, NY: Routledge.
- Skolverket (2022). *Kommentarmaterial till kursplanen i hem- och konsumentkunskap – Grundskolan*.
- Soman, D. (2003). "The Effect of Payment Transparency on Consumption: Quasi-Experiments from the Field", *Marketing letters*, vol. 14, no. 3, s. 173–183.
- Soman, D., A. Cheema och E. Y. Chan (2011). "Understanding consumer psychology to avoid abuse of credit cards", i D. G. Mick m.fl. (red.), *Transformative consumer research for personal and collective well-being*, New York, NY: Routledge, s. 423–443.
- Zellermeyer, O. (1996). *The Pain of Paying*, [doktorsavhandling], Department of Social and Decision Sciences, Carnegie Mellon University.

8 Tillit och integritet på den digitala betalningsmarknaden m.m.

8.1 Inledning

Digitaliseringen av betalningsmarknaden aktualiserar frågor om bl.a. integritet, säker identifiering och informationshantering samt vad brister i sådana hänseenden kan få för effekter för allmänhetens förtroende för betalningsmarknaden och, ytterst, för det finansiella systemet. Fler och fler transaktioner och rättshandlingar, exempelvis godkännanden i olika former, utförs digitalt. Det medför att behovet av säkra digitala metoder för identifiering av fysiska och juridiska personer har ökat. Möjligheten att genomföra en säker identifiering förutsätter i praktiken i nuläget en kundrelation till en bank och att banken beviljar kunden e-legitimationen BankID. Detta medför flera grupper i samhället – som inte beviljas bankkonto eller BankID – inte har möjlighet att använda sig av denna metod för identifiering. Därtill föreligger en konkurrensproblematik, eftersom andra aktörer som vill tillhandahålla e-legitimationer har svårt att på grund av BankID:s dominerande ställning etablera sig på marknaden.

På betalningsmarknaden är identifieringsmomentet grundläggande för att överhuvudtaget kunna göra digitala betalningar eftersom säker identifiering i regel krävs för att en betalning ska kunna autentiseras.¹ Samtidigt behöver betalaren känna tillit till att den information (data) som medföljer betalningen åtnjuter tillräckligt högt skydd och enbart

¹ Autentisering definieras i artikel 3.5 i eIDAS-förordningen som en elektronisk process som gör det möjligt att bekräfta den elektroniska identifieringen för en fysisk eller juridisk person, eller ursprunget för och integriteten hos uppgifter i elektronisk form. I betalningssammanhang kan det översättas som det sista momentet i en process där en betalare först identifierar sig och därefter skriver under en betalning, dvs. lämnar sitt godkännande att betalningen skickas iväg. Begreppen signering och underskrift används ofta som synonymer. I detta kapitel används emellertid begreppet "underskrift" genomgående och ska tolkas teknikneutralt, dvs. oberoende av om en betalare godkännt en betalning med hjälp av e-legitimation, annan teknisk lösning eller fysisk underskrift. För mer resonemang kring begreppen, se SOU 2021:9 s. 45.

används för avsedda ändamål. Överträdelser av bestämmelserna om säker identifiering får en stor effekt på förtroendet för digitala tjänster, inte minst för betalningar online. Ett gott dataskydd är därtill nära besläktat med säkerhetsskydd, vilket kommit högt på agendan med det förändrade säkerhetsläget i Europa efter Rysslands storskaliga invasion av Ukraina i februari 2022.

Frågor om integritet, säker identifiering och informationshantering anknyter till flera delar av utredningens direktiv, bl.a. utredningens uppgifter att

- analysera och kartlägga säkerhets- och integritetsaspekter av såväl privata som statliga digitala betalningssystem,
- ta ställning till om det behöver ställas ytterligare krav på clearing- och avvecklingssystem, kreditinstitut och betalningsförmedlare samt tjänsteleverantörer till dessa företag, för att främja en sund konkurrens med bibehållet högt konsumentskydd och för att betalningssystemet ska vara säkert och tillgängligt för alla, särskilt i ljuset av den ökande digitaliseringen och effekterna av det nya regelverket om betaltjänster som möjliggör för nya kategorier tjänster,
- ta ställning till vilka krav som behöver ställas i syfte att säkerställa att alla i samhället kan genomföra sina betalningar, och
- analysera och bedöma betalningsmarknadens förmåga att upprätthålla samhällsviktig verksamhet under fredstida kriser och vid höjd beredskap, ytterst krig.

Enligt direktiven ska utredningen bl.a. ta ställning till om det behöver ställas ytterligare krav på kreditinstitut och betalningsförmedlare samt tjänsteleverantörer till dessa företag, för att främja en sund konkurrens med bibehållet högt konsumentskydd och för att betalningssystemet ska vara säkert och tillgängligt för alla, särskilt i ljuset av den ökande digitaliseringen. De krav som staten ställer på kreditinstitut när det gäller tillgången till säker identifiering och autentisering respektive på hur företag i betalkedjan hanterar betaltjänst-användarnas person- och betaldata är centrala för att åstadkomma ett säkert och inkluderande betalningsekosystem. I vissa fall kan statens roll utsträckas till att tillhandahålla vissa tjänster, inte minst en statlig e-legitimation, när enbart reglering är ett otillräckligt styrmedel.

Detta kapitel behandlar statens roll när det gäller att säkerställa dels väl fungerande system för elektronisk identifiering och autentisering vid betalningssituationer, dels skyddet av den enskildes person- och betaldata. Kapitlet inleds med en redogörelse för hur dessa två områden samspelar (avsnitt 8.2). Därefter görs en beskrivning av gällande ordning samt kommande reglering och initiativ till ny lagstiftning på respektive område (avsnitten 8.3–8.5). Avsnitt 8.6 redovisar utredningens överväganden och förslag.

8.2 Samspelet mellan identifiering, autentisering och dataskydd på betalningsmarknaden

En säker – men även tillgänglig – metod för identifiering och autentisering behövs både på system- och individnivå. Exempelvis krävs att systemet för e-legitimationer² är robust och motståndskraftigt mot störningar samt att det finns olika alternativ om en tjänst av någon anledning ligger nere. Vidare krävs säkerhet på individnivå, exempelvis att det ska finnas skyddsvallar mot ID-kapning, bedrägerier och orättfärdigt kommersiellt nyttjande av data. Säkra metoder för identifiering är av stor vikt för att motverka bedrägerier i en digital miljö, inte minst vid e-handel. Det finns också behov av att kunna använda en e-legitimation i situationer med bristfällig internetuppkoppling eller elförsörjning.

Säker identifiering spelar även en nyckelroll för uppfyllande av kundkännedomskraven i penningtvätsregelverket (se kapitel 6). En enskild ska kunna identifieras med tillräcklig säkerhet för att t.ex. en bank ska få inleda en affärsförbindelse med densamme men också för att kunna genomföra transaktioner för dennes räkning. Säkra identifieringsmetoder och -tjänster har i betalningssammanhang dessutom blivit än mer betydelsefulla efter det att kraven på stark kundautentisering vid elektroniska betalningar (inkl. kontokortsköp i fysisk miljö) och distansbetalningar (typiskt sett alla betalningar inom e-handeln) i det andra betaltjänstdirektivet införts i svensk lagstiftning (lagen [2010:751] om betaltjänster, härefter betaltjänstlagen). En underskrift med e-legitimation kan uppfylla kraven på stark kundautentisering inom e-handeln.

² Se närmare beskrivning av e-legitimation och om dess betydelse i en betalningssituation i avsnitt 8.3.

Av utredningens enkätundersökning av betalvanor från sommaren 2021 framgår att möjligheten för den enskilde att skydda sin betalningsinformation är en av de viktigaste faktorerna för förtroendet för digitala betalningssätt (se bilaga 4).³ Enligt en rapport från Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) ökar dessutom enskildas oro för hur personuppgifter i allmänhet används. Enligt rapporten anser medborgare att finansiella uppgifter och hälsoppgifter är särskilt känsliga och det finns en uttalad och återkommande oro kring att använda sitt kontokort för betalningar online. Även insamling av personuppgifter för riktad reklam skapar oro. Förtroendet för olika verksamheters hantering av personuppgifter varierar i stor utsträckning enligt rapporten. Störst förtroende har medborgarna för personuppgiftshanteringen inom vård, myndigheter och banker. Lägst förtroende åtnjuter enligt rapporten appar, sociala medier och sökmotorer.⁴

Samtidigt kan en av framtidens trender på betalningsmarknaden sägas vara att ”data som den nya råvaran” och att data används av olika aktörer i en betalkedja för att analysera beteende och betalningsmönster i syfte att förbättra existerande tjänster, skapa nya tjänster och skapa nya affärsmodeller (se kapitel 9). Under utredningens kontakter med olika aktörer, men även i medierapporteringen generellt, har det framkommit att det finns en uppfattning om att data som medföljer en betalning inte är tillräckligt skyddad ur ett integritetsperspektiv, särskilt inte när den behandlas av någon annan aktör än banker. För att kartlägga och utreda nuvarande integritetsskydd på betalningsområdet har utredningen uppdragit åt Setterwalls Advokatbyrå AB⁵ (Setterwalls) att beskriva de regelverk som gäller för skydd och användande av betaldata⁶ samt besvara vilket huvudsakligt skydd och vilka huvudsakliga villkor som gäller för användande av betaldata samt hur betaldata får aggregeras och anonymiseras för att sedan användas av tredje part (t.ex. en e-handlare). Denna kartläggning återfinns i bilaga 6.

³ På frågan om vad som kan bidra till ökad användning av digitala betalningsmedel svarade 46 procent av respondenterna ”att det blir säkrare/mer tillförlitligt, även i tid av kris och krig” medan 40 procent svarade ”att det blir möjligt att skydda informationen om sina egna digitala betalningar”. En viss åldersskillnad märks i svaren – bland yngre är integritet och skydd av persondata viktigast, medan äldre håller beredskapsfrågan högst.

⁴ Integritetsskyddsmyndigheten (2021) s. 105.

⁵ Rapporten är författad av advokaterna Niklas Follin och Andreas Löfholm på Setterwalls Advokatbyrå AB under hösten 2021.

⁶ Eftersom det inte finns någon i lag enhetlig definition av betaldata utgår rapporten och detta kapitel från definitionen ”all information som följer med en betalning från en betalare, i tillämp-

Överlappningen är stor mellan dataskydd och generellt informationssäkerhetsarbete. Det finns emellertid en grundläggande skillnad i hur riskbedömningar sker, där detta kapitel främst behandlar frågor om värnande av den *enskildes integritet*. Informationssäkerhetsaspekter av olika aktörers hantering av data (inklusive cybersäkerhet) behandlas närmare i kapitel 12.

Sammanfattningsvis utgör dataskydd och tillgång till en säker och tillgänglig e-legitimation centrala frågor i den alltmer digitaliserade vardagen för såväl betalningar som e-tjänster generellt.

8.3 Gällande ordning kring elektronisk identifiering och autentisering

Fysiska identitetshandlingar i Sverige utgörs av körkort, identitetskort eller pass samt nationell identitetshandling. Dessa handlingar utfärdas av staten via Transportstyrelsen, Skatteverket respektive Polismyndigheten.⁷ De digitala motsvarigheterna till dessa identitetshandlingar består av olika e-legitimationer, dvs. identitetshandlingar som kan användas för att identifiera innehavaren på elektronisk väg.⁸ E-legitimationer kan användas av enskilda och av företrädare för företag, föreningar eller myndigheter för åtkomst till ett stort antal e-tjänster. De används också i andra sammanhang, som vid informationsutbyte mellan myndigheter och internt inom myndigheter och företag. För betalningar är BankID den helt dominerande e-legitimationen i Sverige (se avsnitt 8.3.5).⁹ Myndigheter och vårdinrättningar m.fl. erbjuder ibland också andra identifieringsalternativ som Freja eID+ eller, i undantagsfall Telias och AB Svenska Pass e legitimationer som finns på de fysiska identitetskort som Skatteverket utfärdar.

liga fall via betalarens och betalningsmottagarens betaltjänstleverantörer, till en betalningsmottagare”.

⁷ Det svenska körkortet har i många fall accepterats som id-handling och till följd av det europeiska rörlighetsdirektivet 2005 införde Sverige de nationella identitetskorten som utfärdas av Polismyndigheten. År 2009 började Skatteverket utfärda identitetshandlingar för att fylla luckan för invånare som varken är svenska medborgare (och därför inte kan få det nationella identitetskortet) eller kund hos en svensk bank, en inte helt ovanlig situation för en person som flyttar till Sverige.

⁸ Inom EU likställdes elektroniska underskrifter med fysiska i samband med genomförandet av EU-direktivet 1999/93/EG av den 13 december 1999 om ett gemenskapsramverk för elektroniska signaturer. Den svenska lag som genomförde direktivet, lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer, ersattes sedermera av eIDAS-förordningen, se avsnitt 8.3.2.

⁹ I april 2022 var det endast Resurs Bank AB av de svenska kreditinstituten som godkände Freja eID+ som e-legitimation för att genomföra betalningar. Det gäller dock enbart för betalningar med kreditkort och inte via betalkonto.

I Sverige finns inget lagkrav för enskilda att bära med sig identitetshandlingar. Detta har enligt Myndigheten för digital förvaltning (Digg) medfört att myndigheter historiskt sett, utöver utfärdande av svenska pass, inte har haft ansvar för att utfärda identitetshandlingar till personer som är bosatta i landet. Samtidigt har bankerna haft ett starkt intresse av att deras kunder har id-handlingar för att kunna använda olika banktjänster (inklusive betaltjänster), vilket har medfört att de utfärdat identitetskort (för användning i bankdosor) och sedermera e-legitimation till sina kunder (se avsnitt 8.3.5).¹⁰

Utöver kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden¹¹ (härefter eIDAS-förordningen) finns det inga svenska författningar som direkt reglerar e-legitimationer. Det finns inte heller några svenska lagar eller förordningar som uttryckligen föreskriver att e-legitimationer måste användas i specifika syften. Däremot utgör EU-regleringar avseende autentisering och identifiering vid användningen av olika digitala tjänster en drivkraft bakom den ökade användningen av e-legitimationer.

8.3.1 Folkbokföringslagen

De identitetshandlingar som finns att tillgå i Sverige – fysiska eller digitala – har en naturlig koppling till den svenska folkbokföringen. I Sverige finns två identitetsbeteckningar som administreras av Skatteverket: personnummer och samordningsnummer. Enligt folkbokföringslagen (1991:481) fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning för varje person som folkbokförts enligt lagen (18 §). Personer som inte är eller har varit folkbokförda här i landet kan sedan den 1 januari 2000 tilldelas samordningsnummer som identitetsbeteckning i stället för personnummer (18 a §). Statliga myndigheter och vissa privata högskolor har rätt att begära att en person ska få ett samordningsnummer. Såväl personnummer som samordningsnummer återfinns i folkbokföringsdatabasen som förs av Skatteverket enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Folkbokföringsdatabasen används i sin tur

¹⁰ Myndigheten för digital förvaltning (2021) s. 27.

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

som grund för registrering och utfärdande av medel för elektronisk identifiering.¹²

Riksdagen beslutade i november 2022 om ett nytt system för samordningsnummer. Beslutet innebär bl.a. att bestämmelser om samordningsnummer regleras i en ny lag – lagen (2022:1697) om samordningsnummer – samt att Skatteverket tar över ansvaret för bl.a. identitetskontroller vid tilldelning av samordningsnummer. Samordningsnummer ska enligt lagen kunna tilldelas i tre nivåer beroende på vilken identitetskontroll som föregått tilldelningen, och den som tar emot uppgifter om samordningsnummer ska få tydlig information om vilken bedömning av identiteten som har gjorts. Den högsta nivån ska tilldelas den som har styrkt sin identitet och identitetskontrollen ska i dessa fall ske vid personlig inställelse. Den beslutade lagen träder i kraft den 1 januari 2023 i de delar som rör lokalanställda vid svenska ambassader och konsulat och i övrigt träder lagändringarna i kraft den 1 september 2023.

8.3.2 eIDAS-förordningen

eIDAS-förordningen, som trädde i kraft i juli 2014, syftar till att öka förtroendet för elektroniska transaktioner (eller tjänster) på den inre marknaden genom att tillhandahålla en gemensam grund för ett säkert elektroniskt samspel mellan företag, medborgare och offentliga myndigheter.

Förordningen består bl.a. av bestämmelser om anmälan till EU-kommissionen av system för elektronisk identifiering,¹³ tillitsnivåer för sådana system och krav på s.k. betrodda tjänster. Exempelvis faller en underskrift med BankID in under definitionen av betrodda tjänster som en avancerad elektronisk underskrift.¹⁴ System för elektronisk identifiering kategoriseras i förordningen enligt tillitsnivåerna låg, väsentlig och hög. Verktyg och tjänster för elektronisk identifiering utfärdade inom ramen för ett anmält system omfattas av s.k. ömsesidigt erkännande och ska accepteras inom hela EU.¹⁵

¹² Myndigheten för digital förvaltning (2021) s. 11.

¹³ Definieras i eIDAS-förordningen som: ”en process inom vilken personidentifieringsuppgifter i elektronisk form, som unikt avser en fysisk eller juridisk person eller en fysisk person som företräder en juridisk person, används”.

¹⁴ SOU 2021:9 s. 85–87.

¹⁵ För en mer utförlig beskrivning av eIDAS-förordningen, se bilaga 3.

eIDAS-förordningen kompletteras i nationell rätt med bl.a. bestämmelser om granskning, certifiering och tillsyn av betrodda tjänster.¹⁶

8.3.3 Krav avseende autentisering med bäring på e-legitimationer

Vissa lagar och andra författningar ställer upp autentiseringskrav exempelvis gentemot statliga myndigheter och vårdgivare, men även inom den finansiella sektorn. Nedan följer de bestämmelser som har betydelse för användande av e-legitimationer i en betalningssituation.

Dataskyddsförordningen

EU:s allmänna dataskyddsförordning¹⁷ (även kallad GDPR eller Data-skyddsförordningen) utgör, enligt betänkandet *Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen*, en pådrivande faktor för den ökade användningen av e-legitimationer.¹⁸ Dataskyddsförordningen föreskriver under vilka förutsättningar personuppgifter får behandlas samt principer som ska gälla vid sådan behandling.

Behandling av särskilda kategorier av personuppgifter, s.k. känsliga personuppgifter, är som huvudregel enligt artikel 9.1 i förordningen förbjuden men får ske under vissa förutsättningar. IMY¹⁹ har uttalat att all digital kommunikation av integritetskänsliga personuppgifter, t.ex. uppgifter om skulder, hälsa och lagöverträdelser, generellt kräver krypterad överföring samt att mottagare autentiseras med stark autentisering.²⁰ Detta har också bekräftats i ett flertal tillsynsbeslut där IMY har konstaterat att känsliga personuppgifter måste skyddas av stark autentisering. IMY har vidare uttalat att exempelvis e-legitimationer kan användas för att uppnå stark autentisering.²¹

¹⁶ Dessa kompletterande bestämmelser återfinns i lagen (2016:561) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering samt förordningen (2016:576) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

¹⁸ SOU 2021:62 s. 59.

¹⁹ IMY hette fram till år 2021 Datainspektionen.

²⁰ *Digitala inkassokrav*. www.imy.se (hämtad 2022-04-11).

²¹ Datainspektionen, Beslut om Barn och grundskolenämnden i Tåbys behandling av personuppgifter i VKlass, 18 november 2015.

Krav på stark kundautentisering på betalningsområdet

Genom ikraftträdandet av kommissionens delegerade förordning om sträng kundautentisering och säker kommunikation ([EU]2018/389)²² (härefter den delegerade förordningen) finns sedan september 2019 som huvudregel krav på stark kundautentisering inom EU när en enskild person loggar in på betalkonto online, initierar en elektronisk betalningstransaktion eller genomför någon betalkontoåtgärd på distans som kan innebära en risk för s.k. svikligt förfarande, dvs. bedrägeri eller andra former av missbruk. Den delegerade förordningen är en del av genomförandet av det andra betaltjänstdirektivet.²³ Reglerna om stark kundautentisering i svensk lagstiftning följer av 5 b kap. 4 § betaltjänstlagen. Bestämmelserna beskrivs närmare i bilaga 3.

Det är betaltjänstleverantören, dvs. den som tillhandahåller en betaltjänst till en användare (t.ex. en privatperson), som är ansvarig för att tillämpa stark kundautentisering.²⁴ En kontoförvaltande betaltjänstleverantör (typiskt sett en bank) som tillhandahåller betaltjänstanvändaren ett betalkonto som är tillgängligt online ska göra det möjligt för leverantörer av betalningsinitieringstjänster och kontoinformationstjänster (s.k. tredjepartsleverantörer, typiskt sett fintechföretag) att förlita sig på den autentisering som den kontoförvaltande betaltjänstleverantören tillhandahåller användaren. Av bestämmelserna i betaltjänstlagen följer, enligt regeringen, även bl.a. ett krav på betaltjänstleverantörer som är kreditinstitut att tillhandahålla identifieringsmetoder som uppfyller kravet på stark kundautentisering till alla konsumenter som har rätt att öppna betalkonto med grundläggande funktioner.²⁵ Detta kräver att tvåfaktorautentiseringen föregåtts av en identifiering av användaren. Det innebär emellertid inte att en sådan identifieringsmetod eller metod för stark kundautentisering behöver vara just en e-legitimation, dvs. varje konsument har inte rätt

²² Kommissionens delegerade förordning (EU) 2018/389 av den 27 november 2017 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 vad gäller tekniska tillsynsstandarder för sträng kundautentisering och gemensamma och säkra öppna kommunikationsstandarder.

²³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 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.

²⁴ Det är betalarens betaltjänstleverantör som är ytterst ansvarig i de fall stark kundautentisering inte har tillämpats. Vid t.ex. en kortbetalning är det därför kortutgivaren som är ytterst ansvarig för att stark kundautentisering tillämpas. Den delegerade förordningen medger emellertid möjlighet till en rad undantag från att behöva tillämpa stark kundautentisering.

²⁵ Se prop. 2022/23:9 s. 11, där denna tolkning görs med jämförelse av 4 a kap. 2 § första stycket 4 b och 5 b kap. 4 § första stycket 1 och 2 betaltjänstlagen.

att erhålla just BankID, utan det kan i stället handla om exempelvis en personlig bankdosa. Vidare ställer det s.k. tillgänglighetsdirektivet²⁶ bl.a. krav på att kreditinstitut ska tillhandahålla konsumenter identifieringsmetoder, elektroniska signaturer, säkerhetsfunktioner och betaltjänster som är uppfattningsbara, hanterbara, begripliga och robusta. Alla individer ska därmed kunna få tillgång till identifieringslösningar som uppfyller kraven på stark kundautentisering.²⁷

Delegerad stark kundautentisering

Betaltjänstleverantörer har möjlighet att delegera stark kundautentisering till en tredje part, t.ex. till en telefontillverkare eller annan teknisk tjänstleverantör. Sådan delegering utgör enligt Europeiska bankmyndighetens (Eba) bedömning en form av utkontraktering och omfattas därför bl.a. av Ebas riktlinjer om s.k. uppdragsavtal.²⁸

Det är upp till en betaltjänstleverantör att avgöra vilken metod för stark kundautentisering den vill tillhandahålla sina kunder och om den vill delegera stark kundautentisering till tredje part eller inte. Eftersom delegering är frivillig och inte nödvändigtvis ett tillvägagångssätt som betaltjänstleverantören prioriterar blir det i praktiken betaltjänstleverantören som bestämmer villkor samt ansvarsfördelning (t.ex. vem som ska ansvara för bedrägliga transaktioner). I förhållande till kortbetalningar har de internationella kortnätverken utformat särskilda bestämmelser i respektive kortregelverk (eng. *Card schemes*) som reglerar parternas ansvar när stark kundautentisering delegeras eller några av de undantag som regelverket medger tillämpas. För kontobaserade betalningar existerar däremot i nuläget inget liknande multilateralt regelverk som anger hur delegering och undantag kan gå till, på vilka premisser, hur risken fördelas, samt hur den kommersiella modellen (dvs. pris för delegering och undantag). Det pågår emellertid ett utarbetande av en ny regelbok (eng. *payment scheme*) inom Sepa (SEPA API Access Scheme) som bl.a. adresserar delegering av stark kundautentisering och som syftar till att skapa fler incitament för framför allt kontoförvaltande betaltjänstleverantörer att an-

²⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882 av den 17 april 2019 om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster. Tillgänglighetsdirektivet beskrivs mer utförligt i kapitel 5.

²⁷ Prop. 2022/23:9 s. 11.

²⁸ Se Ebas Q&A-verktyg, *Question ID 2018_4047*. www.eba.europa.eu (hämtad 2022-10-20).

passa utvecklingen av nya tjänster till tredjepartsleverantörers behov.²⁹ Regelboken är tänkt att innehålla en uppsättning regler och standarder för att möjliggöra utbyte av betalkontorelaterad data och underlätta betalningsinitieringar inom ramen för s.k. mervärdestjänster (eng. *Value added services*) som tillhandahålls av kontoförvaltande betaltjänstleverantörer till tredjepartsleverantörer enligt definitionerna i det andra betaltjänstdirektivet. Denna regelbok förväntas träda i kraft i november 2023.³⁰

Eba lyfter i sitt yttrande till kommissionen om behovet av en överyn av det andra betaltjänstdirektivet bl.a. att förutsättningarna för delegerad stark kundautentisering i det andra betaltjänstdirektivet behöver klargöras. Sådan delegering till tredjepartsleverantörer och tekniska tjänsteleverantörer kan, enligt Eba, stimulera nya autentiseringsmetoder som underlättar såväl för utvecklingen av nya affärsmodeller för betaltjänster som för användarna. Eba anser även att det bör förtydligas i direktivet att delegering inte är möjlig till betalaren och möjligtvis inte heller till betalningsmottagare på grund av för stor riskkoncentration.³¹

8.3.4 Myndighetsansvar i förhållande till e-legitimationer

Post- och telestyrelsen m.fl.

Enligt 4 § förordningen med kompletterande bestämmelser till eIDAS-förordningen är Post- och telestyrelsen (PTS) ansvarig tillsynsmyndighet för bestämmelserna om betrodda tjänster (se avsnitt 8.3.2). Vidare lämnas bemyndiganden till PTS, Digg och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att meddela föreskrifter inom olika områden kopplade till eIDAS-förordningen. Digg och MSB har däremot inte något tillsynsansvar i förhållande till förordningen.

Finansinspektionen har inget tillsynsansvar vad gäller e-legitimationer specifikt eller utfärdare av sådana, men däremot för betaltjänstleverantörers efterlevnad av bestämmelserna om stark kundautentisering i betaltjänstlagen, vilket följer av att myndigheten har tillsynsansvar över den lagens bestämmelser.

²⁹ Se mer information om självregleringen inom Sepa i bilaga 3.

³⁰ EPC (2022) s. 9.

³¹ Eba (2022b) s. 73–74.

Myndigheten för digital förvaltning (Digg)

Utöver de bemyndiganden som finns i förhållande till eIDAS-förordningen ansvarar Digg även för anmälan av svenska system för elektronisk identifiering och åtgärder vid säkerhetsincidenter (7–10 §§ förordningen med kompletterande bestämmelser till eIDAS-förordningen).

Av 3 § förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning följer att Digg ska främja användningen av elektronisk identifiering. Som ett led i det arbetet förvaltar och utvecklar myndigheten tillitsramverket för kvalitetsmärket Svensk e-legitimation.³² Syftet med kvalitetsmärket är att offentliga och privata aktörer med e-tjänster som kräver e-legitimation ska kunna lita på dessa och att användare ska kunna känna sig trygga med att det är en säker identitetshandling.

Tillitsramverket baseras på internationella standarder och syftar till att etablera gemensamma krav för utfärdare av kvalitetsmärkta svenska e-legitimationer. Det utgör emellertid inte bindande rättsregler. Kravens omfattning beror på vilken tillitsnivå (1–4) som e-legitimationen bedöms uppfylla. Valet av tillitsnivå görs genom en avvägning utifrån dels sex riskområden, dels vilka negativa konsekvenser en felaktig legitimering skulle kunna få. De svenska tillitsnivåerna 2, 3 och 4 motsvarar i stort sett eIDAS-förordningens tillitsnivåer låg, väsentlig och hög.³³

Utfärdare som vill använda sig av kvalitetsmärket Svensk e-legitimation måste uppfylla kraven i tillitsramverket. En utfärdare som vill använda kvalitetsmärket ansöker om det hos Digg som gör en granskning utifrån tillitsramverket och beslutar om utfärdaren lever upp till kraven. Beslutet avser vilken nivå den aktuella e-legitimationslösningen lever upp till och publiceras på Diggs webbplats. I skrivande stund är godkända e-legitimationer för privatpersoner AB Svenska Pass för tillitsnivå 3 och 4 samt BankID på fil, BankID på kort, Mobilt BankID och Freja eID+ för tillitsnivå 3 (motsvarande väsentlig nivå enligt eIDAS-systemet).³⁴ Eftersom Digg inte är en tillsynsmyndighet har myndigheten inte några sanktionsmöjligheter kopplade till tillitsramverket, som inte utgör ett bindande regelverk, och utfärdares efterlevande av detsamma.

³² Myndigheten för digital förvaltning (2019).

³³ Se Myndigheten för digital förvaltning (2021) s. 15–16 för närmare beskrivning av skillnaderna.

³⁴ Myndigheten för digital förvaltning (2019).

Länsstyrelsen i Stockholms län

Viss del av Finansiell ID-teknik BID AB:s (som ger ut BankID, se avsnitt 8.3.5) verksamhet omfattas av säkerhetsskyddslagen (2018:585). För den delen är Länsstyrelsen i Stockholm säkerhetsskyddsstödjande myndighet och rapporterar säkerhetsskyddsincidenter till Säkerhetspolisen.

Riksbanken

Enligt lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank (härefter riksbankslagen) ska företag som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar vidta åtgärder för att kunna bedriva sin verksamhet i händelse av en fredstida krissituation eller vid höjd beredskap. Dessa företag ska även delta i Riksbankens beredskapsplanering samt se till så att deras anställda får den utbildning som behövs (se kapitel 11 för en mer ingående beskrivning denna reglering i riksbankslagen). I förarbetena till riksbankslagen framgår att Finansiell ID-teknik BID AB kan anses vara ett sådant företag.³⁵

8.3.5 E-legitimationsmarknaden i Sverige

Nedan följer en beskrivning av marknaden för de e-legitimationer för privatpersoner³⁶ som för närvarande är godkända av Digg för kvalitetsmärket Svensk e-legitimation.

BankID

I september 2002 bildades bolaget Finansiell ID-Teknik BID AB av ett konsortium av flera av de största svenska bankerna. Syftet var att gemensamt utveckla en generell infrastruktur för e-legitimationer, som dels skulle svara mot statens upphandling av ramavtal om elektronisk identifiering, dels uppfylla kraven från bankerna för att kunna användas i deras tjänster. och kunna accepteras av både allmänhet

³⁵ SOU 2019:46 s. 1805.

³⁶ Det finns även e-legitimationer som är godkända som svensk e-legitimation för användning i tjänsten, t.ex. Försäkringskassans e-legitimation EFOS. Eftersom dessa e-legitimationer inte är aktuella i en betalningssituation har utredningen valt att fokusera på e-legitimationer för privatpersoner för identifiering utanför arbetet.

och företag. Den första BankID-legitimationen utfärdades år 2003. I juni 2011 lanserades även mobilt BankID för mobiltelefoner och surfplattor.

Enligt Finansiell ID-teknik BID AB:s statistik för år 2022 hade 8,4 miljoner svenska invånare BankID i någon form, vilket motsvarar knappt 93 procent av den del av befolkningen som är 12 år eller äldre.³⁷ Det bör emellertid påpekas att innehav av BankID är lägre bland den yngre, och i synnerhet, den äldre delen av befolkningen (se kapitel 5 för mer statistik om användningen av BankID). I jämförelse med Finansiell ID-teknik BID AB:s årsstatistik från tidigare år har andelen BankID-innehavare bland äldre ökat, vilket torde vara en effekt av pandemin där behovet av e-handel, e-tjänster och betalningar via tjänsten Swish ökade. Förändringen torde också kunna förklaras av personer som redan har skaffat bank-id blir äldre och flyttar upp i nästa åldersgrupp.

Ytterligare en grupp där innehavet av BankID är lägre än i befolkningen som helhet är personer med funktionsnedsättning. I en enkätstudie från Begripsam som undersöker internetvanor hos personer med funktionsnedsättning, framkommer att en tredjedel av de svarande inte har tillgång till någon e-legitimation.³⁸

Under år 2022 användes BankID 6,7 miljarder gånger för identifiering och underskrifter m.m. BankID:s spridning och användningsgrad är, tillsammans med e-legitimationer i övriga nordiska länder, mycket höga i ett europeiskt perspektiv.³⁹ Finansiell ID-tekniks siffror över antalet användare och identifieringar bekräftas av Internetstiftelsens enkätundersökning som visar att 86 procent av de svarande över 16 år använder mobilt BankID varje vecka. Skillnaden mellan olika åldersgrupper är dock stor. Av de svarande som var över 76 år hade mindre än hälften använt mobilt BankID den senaste veckan (se vidare kapitel 5).⁴⁰ Slutligen kan nämnas att BankID har en hög kundnöjdhet i relation till närliggande tjänster. År 2022 nådde BankID en s.k. Net Promoter Score (NPS) på 79. NPS är ett internationellt an-

³⁷ Mobilt BankID är den helt dominerande varianten av BankID (se kapitel 5). Statistiken finns på: www.bankid.com/om-oss/statistik (hämtad 2023-03-10).

³⁸ Begripsam (2020).

³⁹ Arkwright (2022).

⁴⁰ Internetstiftelsen (2022).

vänt mått på kundnöjdhet och 79 är ett högt värde i jämförelse med de allra flesta tjänster och företag.⁴¹

Freja eID+

Den andra största aktören på e-legitimationsmarknaden är Freja eID Sweden AB som tillhandahåller tjänsten Freja eID+. Vid utgången av år 2022 hade Freja eID+ 791 000⁴² användare, vilket motsvarar 8,7 procent av befolkningen som är 12 år eller äldre. Antalet transaktioner motsvarade 8,3 miljoner transaktioner (dvs. identifieringar eller underskrifter),⁴³ dvs. 0,12 procent av antalet transaktioner med BankID. Det innebär vidare att varje innehavare av BankID använder tjänsten cirka 70 gånger oftare än innehavarna av Freja eID+. Tillväxttakten för Freja eID+ är emellertid snabb: både antalet användare och transaktioner ökade med nästan 137 procent mellan det fjärde kvartalet 2021 och det fjärde kvartalet 2022. På kort sikt har den snabba tillväxten emellertid en marginell betydelse för marknadens struktur då även en tiodubbling i användandet fortfarande skulle motsvara en mycket låg andel av det totala antalet transaktioner med BankID. Enligt Internetstiftelsen har 1 procent av de svarande i undersökningen Svenskarna och internet som var över 16 år använt Freja ID varje vecka.⁴⁴

Telia och Svenska Pass AB e-legitimation

AB Svenska Pass utfärdar den e-legitimation som sedan september 2017 finns på identitetskort för folkbokförda i Sverige som utfärdas av Skatteverket. Det behövs en kortläsare och ett särskilt program som installeras på datorn för att kunna använda e-legitimationen. AB Svenska Pass e-legitimation är godkänd enligt tillitsramverket och uppfyller kraven för högsta tillitsnivå 4 som enda svensk e-legitimation. Före september år 2017 var det Telias e-legitimation som på mot-

⁴¹ Net Promoter Score (NPS) är ett mått som visar hur sannolikt det är att kunder skulle rekommendera företagets tjänster till andra personer och kan variera mellan -100 och +100. Ett resultat på +79 är högt sett ur alla perspektiv. Genomsnittet för branschen Bank var exempelvis en NPS på +11,5 år 2019 enligt Svenskt Kvalitetsindex *Net Promoter Score – Benchmark*. www.kvalitetsindex.se (hämtad 2022-10-17).

⁴² Statistikuppgifterna i avsnittet är lämnade av Freja eID Sverige till utredningen.

⁴³ Varje användning av en e-legitimation för olika tjänster kallas för transaktioner.

⁴⁴ Internetstiftelsen (2022).

svarande sätt fanns på Skatteverkets identitetskort.⁴⁵ År 2017 uppgav Telia att det fanns cirka 1 miljon utfärdade e-legitimationer men detta antal minskar allt eftersom de fysiska identitetskortens giltighet löper ut.⁴⁶ Telias e-legitimationslösning och certifikat används bl.a. som en tjänst för identifiering och elektroniska underskrifter inom företag, myndigheter och organisationer. Användningen av såväl Telia AB:s och AB Svenska Pass e-legitimationer för allmänhetens identifiering och underskrifter i olika e-tjänster är högst begränsad och är inte möjliga att använda för betalningar.⁴⁷ AB Svenska Pass e-legitimation kan endast användas för identifiering gentemot Skatteverket.⁴⁸ Vidare är varken Telia AB:s eller AB Svenska Pass e-legitimationer är anmälda av Sverige som e-legitimationer enligt eIDAS-förordningen för användning av e-tjänster i andra EU-medlemsländer. De är inte heller anslutna till det svenska valfrihetssystemet för e-legitimationer som Digg ansvarar för, varför det inte finns något enkelt sätt för offentliga aktörer att erbjuda identifiering eller underskrifter med dessa e-legitimationer.

8.4 Kommande reglering och initiativ på e-legitimationsområdet

E-legitimationer är aktuella för kommande reglering såväl inom EU som i Sverige. Inom Regeringskansliet pågår beredning av ett flertal förslag som lämnats av olika utredningar på området under de senaste åren. Nedan beskrivs de viktigaste pågående processerna på området.

⁴⁵ Se SOU 2019:14.

⁴⁶ Telia Sverige AB:s remissvar på slutbetänkandet *reboot – omstart för den digitala förvaltningen* SOU 2017:114.

⁴⁷ Enligt Internetstiftelsens enkätundersökning hade 2 procent av de svarande använt någon annan e-legitimation än BankID och Freja ID de senaste 12 månaderna, se Internetstiftelsen (2022).

⁴⁸ *E-legitimation på id-kortet*. www.skatteverket.se (hämtad 2022-10-18).

8.4.1 Strategin för massbetalningar

I EU-kommissionens strategi för massbetalningar⁴⁹ framhålls särskilt betydelsen av tillförlitliga digitala identitetslösningar för autentisering av kunder. Inom EU finns dock ett stort antal autentiseringslösningar på medlemsstatsnivå med begränsad gränsöverskridande interoperabilitet, vilket kan hindra ytterligare innovation och utveckling av nya betaltjänster. Enligt strategin ska kommissionen senast år 2024 införa en sund rättslig ram som gör det möjligt att använda samverkande lösningar för digital identitet. Avsikten är att nya kunder snabbt och enkelt ska kunna få tillgång till finansiella tjänster. Syftet med samverkande lösningar för digital identitet är vidare att förbättra interoperabiliteten, effektiviteten, användarvänligheten (särskilt gränsöverskridande) och säkerheten, inom bl.a. betalningsområdet, samt att minska förekomsten av bedrägerier och andra brott. Kommissionen avser även att i nära samarbete med Eba undersöka hur användningen av elektronisk identifiering och elektroniska lösningar baserade på betrodda tjänster kan främjas, med utgångspunkt i den reviderade eIDAS-förordningen (se nedan). Detta för att säkerställa att kraven på stark kundautentisering uppfylls vid inloggning på konton och initiering av betalningstransaktioner.⁵⁰

8.4.2 Uppdatering av eIDAS-förordningen

Kommissionen har identifierat ett antal brister i den nuvarande eIDAS-förordningen, varav de viktigaste är

- problem relaterade till principen om ömsesidigt erkännande,
- bristen på nationella identitetslösningar,
- avsaknad av obligatorium att anmäla en e-legitimation, samt
- begränsning till offentlig sektor.

I och med den ökande digitaliseringen av gränsöverskridande offentliga och privata tjänster finns det behov av tillgång till digitala identifieringslösningar med hög säkerhet som accepteras inom hela EU.

⁴⁹ Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om en EU-strategi för massbetalningar COM (2020) 592 final.

⁵⁰ Ibid. s. 11.

Mot den bakgrunden lämnade kommissionen i juni 2021 ett förslag till uppdaterad eIDAS-förordning (härefter benämnd eIDAS II). Syftet med kommissionens förslag är att säkerställa att individer och företag ska kunna utnyttja offentliga och privata onlinetjänster inom EU, samtidigt som deras integritet bevaras. Uppdateringarna syftar till att:

- öka förordningens effektivitet,
- utöka tillämpningsområdet till den privata sektorn, och
- främja tillgången till betrodda (eng. *trusted*) digitala identiteter för alla européer.

Enligt förslaget ska det bli obligatoriskt för varje medlemsstat att anmäla en e-legitimation enligt förfarandet för gränsöverskridande identifiering, vilket för närvarande är frivilligt. En europeisk e-legitimation måste, enligt förslaget, godkännas som identitetshandling av offentlig sektor i hela EU samt av vissa centrala tjänster såsom bank och sjukvård i privat regi. Det finns i förslaget även krav på stora s.k. digitala plattformar som Meta (Facebook), Apple och liknande aktörer att godkänna de anmälda och godkända e-legitimationerna för identifiering.

Specifikt om en europeisk identitetsplånbok

Varje medlemsstat ska, enligt förslaget till uppdaterad eIDAS-förordning, utfärda minst en europeisk digital identitetsplånbok som i sin tur ska innehålla en integrerad e-legitimation. Med den digitala identitetsplånboken ska fysiska och juridiska personer på ett säkert sätt kunna begära, erhålla, lagra, välja, kombinera och använda personidentifieringsuppgifter och digitala bevis för autentisering online och offline samt skriva under med kvalificerade elektroniska underskrifter. I kommissionens förslag ingår också ett antal krav gällande funktion, verifiering, säkerhet, andra tekniska förutsättningar och certifiering för identitetsplånboken. Vidare ställs i förslaget krav på att identitetsplånboken ska tillhandahållas avgiftsfritt för fysiska personer inom 12 månader från det att förordningen trätt i kraft.⁵¹ I den

⁵¹ Tillsammans med förordningsförslaget lämnade kommissionen en rekommendation om gemensam verktygslåda för europeiska identitetsplånböcker. Teknisk arkitektur, standarder och riktlinjer för bästa praxis behandlas i en s.k. expertgrupp för eIDAS i flera olika arbetsströmmar på uppdrag av kommissionen. En sådan arbetsström är betalningar, i vilken det nordisk-

allmänna inriktningen som rådet enades om den 6 december 2022 inför förhandlingar med Europaparlamentet var emellertid tidsfristen för genomförande av förordningens krav 24 månader såväl för anmälan av en e-legitimation på högsta säkerhetsnivå och för att en identitetsplånbok ska finnas på plats.⁵²

Framtida användningsområden (eng. *use cases*), för identitetsplånboken är, för det första, säker och betrodd autentisering och elektroniska underskrifter. Övriga tilltänkta framtida användningsområden är:

- Rörlighet och digitalt körkort,
- e-hälsoattesteringar,
- utbildningsintyg eller diplom,
- digitala finansiella tjänster och
- digitala resedokument.

8.4.3 2017 års ID-kortsutredning

I betänkandet *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation*⁵³ som överlämnades till regeringen i mars 2019 föreslogs en ny lag och en ny förordning om statliga identitetshandlingar med bestämmelser om ett statligt identitetskort (ID-kort) och en statlig e-legitimation. Enligt förslaget ska ID-kortet ersätta både det nationella identitetskortet (som utfärdas av Polismyndigheten) och identitetskortet för folkbokförda i Sverige (som utfärdas av Skatteverket). Det ska i likhet med nuvarande nationella identitetskort kunna användas som resehandling i stället för pass vid resor inom EU.

Utredningen föreslog även att en statlig e-legitimation på högsta tillitsnivå (nivå 4 i Diggs tillitsramverk) får finnas på det statliga identitetskortet. Denna e-legitimation ska även kunna användas för att skapa en elektronisk underskrift. En säker elektronisk identifiering bidrar enligt ID-kortsutredningen till att motverka den identitets-

baltiska e-id-projektet (Nobid) deltar, dock utan Sveriges medverkan. Nobid initierades i januari 2018 av Nordiska ministerrådet, efter en idé från Nordiska rådet. Avsikten var att skapa en teknisk lösning som gör det möjligt att erkänna nationella e-legitimationer över landsgränserna.

⁵² Council of the European Union dokument nr 14959/22.

⁵³ SOU 2019:14.

relaterade brottsligheten. Polismyndigheten föreslogs utfärda såväl pass som det nya statliga ID-kortet.

Riksbanken menade i sitt remissyttrande över nämnda betänkande att det ur ett kontinuitets- och beredskapsperspektiv finns behov av en säker lösning som kan användas om de privata e-legitimationerna upphör att fungera. Riksbanken delade utredningens betänkligheter mot att endast en privat aktör (BankID) har en så dominerande ställning på den svenska marknaden för e-legitimationer. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) välkomnade i sitt remissyttrande ID-kortsutredningens förslag om en statlig e-legitimation som ska finnas att tillgå för alla och som skapar stabilitet på lång sikt.

Utredningens förslag bereds inom Regeringskansliet. Det är dock enligt regeringen tidskrävande att ta fram ett kombinerat id-kort och e-legitimation. Regeringen har därför konstaterat att det kan finnas behov av en alternativ lösning för en e-legitimation på högsta nivå och därför tillsatt en utredning om hur till uppdrag att lämna förslag på hur staten kan utfärda en e-legitimation på högsta tillitsnivå (se avsnitt 8.4.6 nedan om den utredningens direktiv).

8.4.4 Utredning om e-legitimationer i tjänsten inom den offentliga förvaltningen

Utredningen om e-legitimationer i tjänsten inom den offentliga förvaltningen hade i uppdrag att kartlägga, analysera och lämna förslag på åtgärder som höjer säkerheten och stärker tilliten i elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen, med utgångspunkt i eIDAS-förordningen. Utredningen lämnade den 15 februari 2021 delbetänkandet *Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen* (SOU 2021:9). Utredningens uppdrag i denna del var att utreda förutsättningarna för ökad och standardiserad användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen i syfte att höja säkerheten och stärka tilliten när betrodda tjänster används. Slutbetänkandet *Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen* (SOU 2021:62) presenterades i juni 2021 och fokuserar på kartläggning och analys samt behov av åtgärder gällande e-legitimering i tjänsten inom den offentliga förvaltningen.

Utredningen gjorde bl.a. bedömningen att en statlig e-legitimation som kan användas för id-växling i enlighet med förslaget som

lämnades av 2017 års ID-kortsutredning bör införas för att skapa förutsättningar för enklare och billigare utfärdande av e-tjänstelegitimationer samt en mer diversifierad marknad.⁵⁴ Med id-växling avses att en e-legitimation, som utfärdas efter en grundidentifiering, kan utgöra underlag vid utfärdande av andra e-legitimationer. En typ av e-identitet används därmed för att skapa en ny – eller för höja tilliten till en befintlig – identitet. ID-växling är inte tillåtet enligt BankID:s villkor.⁵⁵ Förslagen bereds inom Regeringskansliet.

8.4.5 Regeringsuppdrag till Digg

Regeringen gav i juni 2022 i uppdrag till Digg att analysera möjligheterna för och lämna förslag om framtagandet och driften av en statlig e-legitimation.⁵⁶ Uppdraget skulle utföras i samarbete med Polismyndigheten och Försäkringskassan och innebar bl.a. att Digg skulle

- säkerställa att e-legitimationen utformas på ett sådant sätt att så många som möjligt kan använda e-legitimationen,
- analysera och bedöma vilka personuppgifter som behöver behandlas för att kunna ansvara för den statliga e-legitimationen, och
- ta ställning till om den statliga e-legitimationen ska finnas i flera format, både i fysiska identitetshandlingar och i digitalt (mobilt) format.

Uppdraget redovisades till regeringen den 31 januari 2023.⁵⁷ Digg konstaterar i rapporten att digitaliseringen genomsyrar alla delar av samhället och att Sverige har, ur ett internationellt perspektiv, en mycket hög användning av e-legitimationer. Vidare konstateras att det behövs en statlig e-legitimation och Digg betonar i detta sammanhang det förändrade säkerhetspolitiska läget, ett växande digitalt utanförskap och arbetet inom EU med revideringen av eIDAS-förordningen. Det föreslås i rapporten att Digg ska ansvara för utfärdandet av den statliga e-legitimationen och att identitetskontrollerande myndighet ska kontrollera att sökandes identitet är styrkt vid personligt

⁵⁴ SOU 2021:62 s. 181.

⁵⁵ *Utfärdardeklaration BankID*. www.bankid.com (hämtad 2022-10-20).

⁵⁶ Regeringsuppdrag. *Uppdrag att föreslå hur en statlig e-legitimation kan utformas*. Diarienummer: I2022/01335.

⁵⁷ Myndigheten för digital förvaltning (2023).

besök. Den statliga e-legitimationen kan enligt rapporten utgöra ett sätt att skaffa andra e-legitimationer, genom så kallad id-växling. Den statliga e-legitimationen ska enligt förslaget utfärdas på ett kontakt-löst aktivt kort som lämnas ut av en identitetskontrollerande myndighet efter kontroll av giltig id-handling och ges ut på den högsta tillitsnivån enligt EU:s regelverk. Den statliga e-legitimationen ska också enligt förslaget kunna ges ut till personer som har tilldelats ett samordningsnummer och kan styrka sin identitet. I redovisningen framhålls vidare att det inom EU pågår utveckling av en europeisk digital identitetsplånbok där det kommer krävas en e-legitimation på den högsta tillitsnivån. Digg föreslår därför också att den statliga e-legitimationen ska kunna användas för att få tillgång till den europeiska digitala identitetsplånboken.

8.4.6 Ny utredning om säker och tillgänglig identitet

Den 22 december 2022 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppgiften att lämna förslag på hur e-legitimationer kan utfärdas på högsta säkerhetsnivå.⁵⁸ Utredaren ska vidare se över behovet av anpassningar som följer av den reviderade eIDAS-förordningen (eIDAS II). Syftet med utredarens arbete är att stärka samhällets säkerhet och robusthet, motverka bedrägerier som begås med hjälp av e-legitimationer och underlätta för så många som möjligt att kunna få tillgång till en e-legitimation. Enligt direktiven ska utredaren ta hänsyn till förslagen och synpunkterna som framkommit i Diggs regeringsuppdrag som beskrivs i avsnitt 8.4.5. Utredaren ska bl.a.

- lämna förslag på hur en kostnadseffektiv statlig e-legitimation på högsta tillitsnivå kan utformas och tillhandahållas av en statlig myndighet,
- analysera och föreslå förändringar som följer av den reviderade eIDAS-förordningen, bl.a. vad gäller den europeiska identitetsplånbok som enligt förordningen ska tillhandahållas till alla EU-medborgare, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

⁵⁸ Kommittédirektiv. *Säker och tillgänglig digital identitet*. Dir. 2022:142.

Uppdraget att föreslå hur staten kan utfärda en e-legitimation på högsta tillitsnivå ska redovisas senast den 16 oktober 2023. Uppdraget att analysera och föreslå förändringar som följer av revisionen av eIDAS-förordningen (eIDAS II) ska redovisas senast den 31 maj 2024.

8.5 Skydd av person- och betaldata

Kunskap och information spelar en allt större roll som produktionsfaktorer i den moderna ekonomin. Den informationsteknologiska revolutionen – i synnerhet internet – har ökat kapaciteten för företaget att samla och analysera stora mängder data över privatpersoners identitet, konsumtionsmönster, sökbeteenden och betalningsförmåga. Genom att konsumtion och upplevelser – och därmed betalningar – i ökad utsträckning sker via internet har aktiviteter som tidigare tillhört en privat sfär och som lämnade få eller inga spår blivit tillgängliga för fler. Exempelvis genererar lyssnandet på en CD-skiva eller tidningsläsande i hemmet – i motsats till att sådana aktiviteter sker online över internet – ingen data över vilken musik eller vilken typ av artiklar vi konsumerar.

Det är uppenbart att den data som genereras i samband med konsumtion online – men även när köp görs i butik – har ett stort ekonomiskt värde. Tillgången till data blir på det viset en ny form av råvara. Det ekonomiska värdet som data utgör för företagen uppfattas av många som en kostnad för individen i form av förlorad integritet. I de flesta länder uttrycker personer oro för vilken data som företaget (men även myndigheter) samlar in och hur den används och sprids. På samhällsnivå kan insamlande och användning av data användas för övervakning eller att påverka samhället i oönskad riktning och därmed ytterst utgöra ett hot mot demokratiska fri- och rättigheter. Det finns därmed ur både individens och samhällets perspektiv legitima skäl att begränsa utomståendes tillgång till och användning av persondata. Av detta kan slutsatsen dras att medborgarna vill att deras data ska skyddas. Lagstiftarens uppdrag blir då att hitta en balans mellan att, å ena sidan, tillmötesgå personers legitima anspråk på att deras data skyddas och, å den andra, möjliggöra en effektiv handel med varor och tjänster, vilket också ligger i konsumentens intresse.

De flesta länder har någon form av dataskyddslagstiftning även om styrkan i och utformningen av denna kan variera. Inom EU reg-

leras skydd av persondata av EU:s dataskyddsförordning (även kallad GDPR, härefter dataskyddsförordningen), som beskrivs nedan (avsnitt 8.5.2). Annan lagstiftning innehåller bestämmelser om specifikt hur betaldata ska hanteras.

8.5.1 För- och nackdelar med delning av data⁵⁹

Delning av person- eller betaldata – och omvänt skydd av sådan data har både positiva och negativa effekter för såväl företag och privatpersoner som för samhället. Att det finns fördelar av att privatpersoner delar med sig av sin data understryks av det faktum att inget dataskydd är fullständigt.

För *konsument*er innebär företagets tillgång till data att deras efterfrågan på produkter kan tillgodoses på ett bättre sätt och till en lägre kostnad (men som framgår nedan inte utan undantag) exempelvis genom skraddarsydda rabatter. Konsumenter behöver därtill inte lägga ner lika mycket tid på att leta efter efterfrågade produkter. Tillgång till betaldata har vidare bl.a. visat sig kunna ge personer som saknar ”kredithistoria” tillgång till lån eftersom data kunnat visa att en person har ett visst inkomstflöde, sunda konsumtionsvanor, betalar sina räkningar i tid m.m. I t.ex. Storbritannien förekommer s.k. *experian boost*, som innebär att delning av bankkontodata ger konsumenter möjlighet att förbättra sitt kreditscore (utan att försämra det), vilket skapar ett starkt incitament för den enskilde att dela sin betaldata.⁶⁰ Företagets tillgång till person- och betaldata kan dock inskränka den personliga integriteten och öka risken att data stjäls eller komprometteras. Data kan också användas för riktad annonsering i en icke önskad omfattning. Det finns även incitament för tredjepartsföretag att dela sådan data direkt med andra företag, exempelvis låneförmedlare som i sin tur delar datan direkt med kreditgivare. Därigenom undviker kreditgivarna kostnaden förknippad med att själva beställa datan och förfarande innebär dessutom en konkurrensfördel för låneförmedlaren.

För *företag* innebär tillgång till data över konsumenternas identitet och konsumtionsmönster att det blir lättare – och därmed mer lönsamt – att identifiera vissa konsumentgrupper och marknader, t.ex.

⁵⁹ Detta avsnitt bygger, om inget annat nämns, på Acquisti, Taylor och Wagman (2016).

⁶⁰ *Experian Boost Review: Who Should Use It?* 29 december 2022. www.forbes.com (hämtad 2023-01-25).

genom riktad annonsering. Tillgång till data gör det också enklare att utforma produkter och erbjudanden efter konsumenternas behov och önskemål. En tredje fördel med att företag kan ta del av konsumenternas data är att de kan göra bättre prognoser över konsumentbeteenden och därmed över sina egna kostnader och intäkter.

Konsumenter och företag kan i princip komma överens om i vilken utsträckning person- och betaldata (eller annan typ av data) bör delas i syfte att maximera nyttan för båda parter, dvs. självreglering. Självreglering förutsätter, för det första, att parterna är någorlunda lika informerade och starka förhandlingsparter. I praktiken råder emellertid en obalans mellan företag och konsumenter där de senare ofta befinner sig i ett informations- och resursunderläge gentemot de förra. Det kan exempelvis vara svårt för en konsument att skapa sig en uppfattning om hur data faktiskt delas, t.ex. om data delas till tredje part. Konsumenter har i regel tillgång till mindre ekonomiska resurser och har svårare att organisera sig än företag. Denna obalans motiverar att staten på ett eller annat sätt – framför allt genom reglering – skyddar konsumenten och begränsar hur mycket data som får delas och till vem samt för vilka syften data får användas.

För det andra förutsätter självreglering att de för- och nackdelar som nämns ovan bara påverkar avtalsparterna själva. Delning av data kan emellertid ge upphov till s.k. externaliteter. Dessa externaliteter kan uppstå på såväl individnivå som på samhällsnivå och vara positiva eller negativa. Positiva externaliteter av datadelning på individnivå uppstår exempelvis om det finnas varor och tjänster som kräver en viss minsta mängd data för att de överhuvudtaget ska vara lönsamma för företag att erbjuda. Tillgång till data kan möjliggöra s.k. prisdiskriminering. Prisdiskriminering innebär, enkelt uttryckt, att ett företag kan ta ut olika priser för samma vara eller tjänst. Prisdiskriminering möjliggör på så vis ett effektivt utnyttjande av fasta kostnader, vilket i sin tur ger upphov till s.k. skalfördelar.⁶¹ Om en enskild konsument delar för lite data tar hen inte hänsyn till den samlade, positiva effekten av att data genereras så att en viss vara eller tjänst kan erbjudas flera konsumenter till ett lägre pris (eller alls).⁶² Positiva externaliteter på samhällsnivå kan exempelvis vara att delning av

⁶¹ Ett klassiskt exempel på prisdiskriminering är att låta äldre personer betala mindre för att resa i kollektivtrafiken. Under antagande om att äldre föredragare att resa under icke-rusningstid kan bussar, tåg m.fl. utnyttjas mer effektivt.

⁶² Det bör poängteras att prisdiskriminering kan vara både kostsamt och riskabelt för företag att använda.

data ger myndigheter information om händelser eller störningar som om de inte hanteras på rätt sätt medför stora samhällsekonomiska kostnader.⁶³ Det är emellertid inte troligt att data som genereras i samband med just betalningar har ett samhällsekonomiskt värde i detta avseende.

Negativa externaliteter på individnivå uppstår om en individ delar för mycket data.⁶⁴ Företag kan använda betaldata för att ta reda på vilka kunder som är mindre priskänsliga och ta ett högre pris för samma vara eller tjänst som de mer priskänsliga betalar. Denna form av prisdiskriminering leder således till att priset inte motsvarar vissa konsumenters (marginal-)nytta av varan eller tjänsten. På samhällsnivå kan insamlandet av stora mängder data missbrukas i syfte att kartlägga hela eller delar av befolkningen i syfte att såra eller påverka samhället i en oönskad, icke-demokratisk riktning.

Sammantaget kan alltså både för lite och för mycket datadelning medföra samhällsekonomiska kostnader och intäkter. Det går inte att säga *a priori* vilken nivå på dataskydd som är den samhällsekonomiskt optimala med beaktande av dels konsumenternas tillgång till information och ekonomiska resurser, dels förekomsten av externaliteter på individ- och samhällsnivå. Det torde emellertid vara klart att de samhällsekonomiska kostnaderna av ett *fullständigt* skydd av person- och betaldata överstiger intäkterna. På motsvarande sätt skulle fullständig tillgång till data innebära medföra samhällsekonomiska nettokostnader. Det bör framhållas att reglering av hur data sprids och används är kontextberoende och kan se olika ut. Viss typ av lagstiftning innehåller uttryckliga förbud för företag att sprida eller använda data på individnivå utan konsumentens uttryckliga tillstånd. Dataskyddsregelverket inom EU är ett exempel på sådan reglering (se vidare avsnitt 8.5.2). En annan typ av reglering syftar till att öka transparensen kring vilken data som samlas in och hur den sprids och används, t.ex. genom att konsumenter får ta ställning till användarvillkor. Ett stort antal forskningsstudier visar dock på att reglering

⁶³ Exempelvis har inlägg på sociala medier kunnat användas för att bättre kunna prognostisera utvecklingen av Covid-19, se *The crucial role of social media posts in tracking COVID-19 infection rates*. 19 augusti 2021. www.eurekalerts.org (hämtad 2022-10-07).

⁶⁴ I detta sammanhang är det värt att notera att personer kan värdera dataskydd mycket högt men att de likväl lägger ner lite möda på att vidta åtgärder för att skydda data. Ett skäl till denna dataskyddsparadox kan vara att personer inte är medvetna om hur deras data sprids och används. Personer kan också välja i vilka sammanhang de vill att data ska vara skyddad eller vilken typ av data som är skyddsvärd.

som uteslutande bygger på transparens och kontroll ger ett allt för svagt dataskydd.⁶⁵

Slutligen är debatten om hur konsumenternas person- och betaldata ska skyddas mycket viktig. Ett väl utformat dataskydd kan gynna såväl företag som konsumenter, inte minst genom att stärka konsumenternas tillit till betaltjänster och betalningssätt. I takt med att digitaliseringen av samhället fortsätter kommer nya och mer sofistikerade sätt att samla in och använda data introduceras (t.ex. genom artificiell intelligens och s.k. maskininlärning). Det ställer stora krav på såväl konsumenter som lagstiftare att säkerställa att denna utveckling inte sker på bekostnad av vare sig den personliga integriteten eller det som är skyddsvärt på samhällsnivå, inte minst demokratin.

8.5.2 Gällande ordning kring skydd av den enskildes betaldata⁶⁶

Betalningar som genomförs i onlinemiljö passerar typiskt sett flera aktörer innan betalarens medel når den tilltänkta betalningsmottagaren. Den enda aktör som inte påförs någon form av dataskyddskrav i denna kedja är betalaren själv. För övriga aktörer gäller som minst bestämmelserna i dataskyddsförordningen, som till stor del omfattar vad som generellt kan vara att betrakta som betaldata. Det finns inte någon i lag enhetlig definition av betaldata, men begreppet innefattar i denna text all information som följer med en betalning från en betalare, i tillämpliga fall via betalarens och betalningsmottagarens betaltjänstleverantörer, till en betalningsmottagare. Begreppet personuppgifter, såsom det definieras i dataskyddsförordningen, är emellertid bredare (artikel 4).⁶⁷

⁶⁵ Det är möjligt för företag att manipulera användarvillkor i syfte att öka sannolikheten för acceptans. Ökad kontroll kan paradoxalt leda till att konsumenter överskattar vilken kontroll de faktiskt har och på så vis delar mer data, se Brandimarte, Acquisti och Loewenstein (2013) s. 340–47.

⁶⁶ Detta avsnitt bygger, om inget annat nämns, på den kartläggning som Setterwalls gjort på uppdrag av utredningen. Kartläggningen återfinns i sin helhet i bilaga 6.

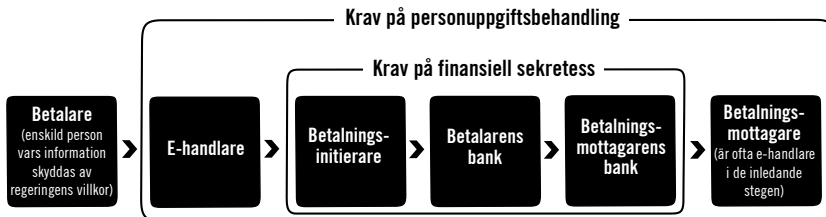
⁶⁷ Se artikel 4: ”Varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person, varvid en identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringuppgift eller onlineidentifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.”

För aktörer i betalkedjan som står under Finansinspektionens tillsyn⁶⁸ gäller utöver bestämmelserna i dataskyddsförordningen även bestämmelser om s.k. finansiell sekretess (ibland benämnd banksekretess), vilka grundar sig i nationella sekretessbestämmelser med anor ända från 1600-talet. Dessutom tillkommer några särskilda bestämmelser från det andra betaltjänstdirektivet om hur data får behandlas i olika betalningssituationer. Dessa bestämmelser har införlivats i betaltjänstlagen.

Ett undantag gäller betaldata som har anonymiserats. Sådan data täcks inte av något skydd, eftersom den inte går att hänföra till en enskild person. Det är därmed inte möjligt för enskilda att värja sig mot att ens betaldata används i kommersiellt syfte på aggregerad nivå. Kraven är emellertid långtgående för att data ska anses vara anonymiserad.

Vilka regler som gäller för respektive aktör i en typisk e-handelsbetalning illustreras schematiskt i figur 8.1.

Figur 8.1 Schematisk bild över krav på personuppgiftsbehandling i en typisk e-handelsbetalning



Källa: Bilaga 6.

I den kartläggning på området som utredningen låtit Setterwalls göra återfinns en genomgång av gällande rätt på området, se bilaga 6. Nedan redogörs för ett antal specifika områden som inte framgår i detalj av denna kartläggning.

⁶⁸ I detta sammanhang kreditinstitut, betalningsinstitut, registrerade betaltjänstleverantörer, e-pengainstitut och registrerade utgivare av e-pengar.

Särskilt om öppna banktjänster och tekniker för tillgång till finansiell data

Med det andra betaltjänstdirektivet introducerades nya typer av betaltjänstleverantörer, s.k. tredjepartsleverantörer, som tillhandahåller de numera reglerade betaltjänsterna betalningsinitierings- och kontoinformationstjänster. Dessa tjänster bygger i korthet på att kunna hämta data och initiera betalningar från betalkonton inom ramen för bestämmelserna om öppna banktjänster (eng. *open banking*). Liknande tjänster tillhandahölls emellertid på marknaden redan innan de blev tillståndspliktiga och förlitade sig då enbart på oreglerade tekniker för att få tillgång till data. Med nuvarande betaltjänstregelverk är huvudregeln att kontoförvaltande betaltjänstleverantörer (banker) ska tillhandahålla API:er som ger de numera reglerade tredjepartsleverantörerna tillgång till data på betalkonton på ett säkert sätt.⁶⁹ För att en tredjepartsleverantör ska kunna hämta data eller initiera betalningar via en reglerad API behöver betaltjänstanvändaren godkänna det genom stark kundautentisering. När en användare har givit sitt godkännande kan tredjepartsleverantören hämta data från användaren upp till fyra gånger per dygn under 90 dagar⁷⁰ från godkännandet. För tillgång till data efter den tidsperioden måste ett nytt godkännande inhämtas från användaren.

Det finns emellertid främst två andra oreglerade metoder på marknaden som inte minst används för tillgång, på kontoinnehavarens begäran, till andra typer av konton än betalkonton: s.k. skärmskrapning (eng. *screen scraping*) och reverse engineering. Skärmskrapning innebär att en kund i en bank (eller annat finansiellt företag) lämnar över sina inloggningsuppgifter till en aktör som använder uppgifterna för att logga in på användarens konto. Väl inne på kontot har aktören möjlighet att hämta information och genomföra betalningar åt bankkunden. Skärmskrapningsmetoder som innebär att aktören krypterar trafiken och inte identifierar sig själv gentemot banken uppfyller inte fullt ut säkerhetskraven i det andra betaltjänstdirektivet och är därmed inte längre tillåtna för åtkomst till betalkonton. Tekniken reverse engineering går ut på att en teknisk aktör återskapar kommunikationen i bankens egen mobilapplikation för att kunna kom-

⁶⁹ API:er beskrivs närmare i kapitel 9. Det finns emellertid en valmöjlighet i den delegerade förordningen för kontoförvaltande betaltjänstleverantörer att i stället för en dedikerad API låta tredjepartsleverantörer ta del av data direkt via kundgränssnittet (artikel 31).

⁷⁰ Perioden kommer att utökas till 180 dagar under 2023, se Eba (2022a).

municera med bankens stängda mobilapplikations-API. Detta görs typiskt sett genom att den tekniska aktören laddar ner bankens mobilapplikation och bryter isär den för att förstå hur den fungerar, för att därefter replikera kommunikationen. Den tekniska aktören får på detta sätt tillgång till den data som finns tillgänglig i förhållande till kontoinnehavaren i bankens mobilapplikation. Reverse engineering tycks främst utnyttjas i de fall bankerna erbjuder fallbacklösningen med direkt tillgång till kundgränssnittet i stället för en API. Varken skärmskrapning eller reverse engineering är i sig förbjudna metoder enligt det andra betaltjänstdirektivet, så länge betaltjänstregelverket följs och t.ex. stark kundautentisering görs i förhållande till betaltjänstanvändaren.

Dataskydd i förhållande till statens betalningar

Statliga in- och utbetalningar är omfattande och utgör en väsentlig del av betalningsmarknaden varför integritetsfrågan och skyddet av data är viktigt även i förhållande till dessa betalningar. Även statliga myndigheter som behandlar personuppgifter, t.ex. i verksamhet som rör statliga utbetalningar till enskilda, omfattas av dataskyddsförordningen. Förordningen gäller bara i verksamhet som omfattas av unionsrätten, och inte t.ex. verksamhet som rör nationell säkerhet, eller verksamhet som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (inom EU). Genom lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (härefter dataskyddslagen) utsträcks dock dataskyddsförordningens tillämpningsområde till att i Sverige gälla även på dessa områden. Dataskyddslagen är emellertid subsidiär i förhållande till avvikande bestämmelser i annan lag eller i förordning. Sådana avvikande bestämmelser finns i en rad s.k. registerförfattningar, som reglerar behandling av personuppgifter i en viss verksamhet eller hos en viss myndighet.

Utöver att omfattas av dataskyddsförordningen kan statliga myndigheter även definieras som betaltjänstleverantörer enligt betaltjänstlagen, när de *inte* ägnar sig åt myndighetsutövning (1 kap. 3 § 4). I de fallen omfattas myndigheten även av specialbestämmelserna kring datahantering i betaltjänstlagen, men inte av de nationella bestämmelserna om finansiell sekretess som enbart omfattar betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer. I det allmännas verksamhet till-

lämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). (3 kap. 12 § tredje stycket betaltjänstlagen).

8.5.3 Kommande reglering på dataskyddsområdet

Kommissionen publicerade den 10 maj 2022 ett förslag på nytt regelverk om öppna finansiella tjänster (eng. *open finance*), som innebär att fler kunduppgifter ska få delas och användas inom en rad finansiella tjänster inom EU med kundernas samtycke. Med förslaget till förordning vill kommissionen bana väg för datautbyte och tredjepartstillträde i fler finansiella sektorer än för banktjänster, som redan regleras i det andra betaltjänstdirektivet (avsnitt 8.5.2). Initiativet bygger på principen att kunderna inom finansiella tjänster äger och kontrollerar de uppgifter de lämnar och den data som skapas för deras räkning.

8.5.4 Tillsyn och regler för reglerade aktörer i betalkedjan

Avsaknad av vägledning kring överlappande krav

Det saknas nyare vägledning och praxis kring hur bestämmelserna om finansiell sekretess ska tillämpas utöver och i förhållande till t.ex. bestämmelserna i dataskyddsförordningen. Exempelvis saknas vägledning kring vilken konsekvens ett obehörigt röjande i strid med finansiell sekretess kan få för mottagarens möjligheter att behandla uppgifterna i enlighet med dataskyddsförordningen. Utredningen har inte identifierat några sanktionsbeslut, praxis eller annan vägledning från Finansinspektionen vad gäller finansiell sekretess eller de särskilda dataskyddsregler som finns i betaltjänstlagen, varken för kreditinstitut eller andra institutstyper. Den närmaste vägledning kring finansiell sekretess som finns, utöver äldre förarbeten till lag, är doktrin utgiven av Bankföreningen.⁷¹ Den senaste upplagan av denna doktrin utgavs år 2010. Det tycks med andra ord inte finnas någon närmare vägledning efter tillkomsten av för betalningsmarknaden centrala tekniska (i vissa avseenden oreglerade) tjänster som bl.a. Swish och BankID eller nya (reglerade) tredjepartsleverantörer som möjliggjordes genom införandet av det andra betaltjänstdirektivet.

⁷¹ Se Jansson (2010).

Överlappande regelverk och tillsyn

Beroende på val av betalningsmetod kan betalningen som sådan passera via många olika aktörer: såväl de som har tillstånd från Finansinspektionen som icke-finansiella företag som likväl utgör en viktig del i betalningskedjan. Det kan handla om företag som tillhandahåller tekniska stödtjänster såsom en mobilapplikation, ett gränssnitt eller en terminal. Detta medför svårigheter att i tillsynen kontrollera att samtliga aktörer i betalkedjan efterlever kraven på dataskyddsområdet. Därtill hör att de icke-finansiella aktörerna i betalkedjan enbart står under tillsyn av IMY, medan ett delat tillsynsansvar gäller på området för dataskydd för finansiella företag som står under Finansinspektionens tillsyn. IMY har tillsynsansvaret även för dessa företag i förhållande till dataskyddsförordningen, medan Finansinspektionen har tillsyn över bestämmelserna om finansiell sekretess, stark kundautentisering samt specialbestämmelser om personuppgiftsbehandling i såväl 8 kap. 1 § betaltjänstlagen som 5 kap. lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Eftersom den finansiella sekretessen har ett något bredare tillämpningsområde än dataskyddsförordningen kan det – åtminstone teoretiskt – sägas föreligga ett något svagare skydd för den enskildes integritet när betalningen passerar aktörer i kedjan som inte regleras på annat sätt än i dataskyddsförordningen. De aktörer som enbart omfattas av dataskyddsförordningen inkluderar typiskt sett e-handlare men även företag som levererar någon annan teknisk tjänst i betalningskedjan som inte faller under Finansinspektionens – utan enbart IMY:s – tillsyn. Dataskyddsförordningen trädde i kraft för cirka fem år sedan och innebar omfattande anpassningar för europeiska företag (i den mån de behandlar personuppgifter). En viss mognadsprocess torde därför vara fortsatt pågående, i synnerhet för aktörer som inte reglerades av den typen av omfattande regelverk tidigare.

8.6 Utredningens överväganden och förslag

8.6.1 Behovet av statlig e-legitimation

Utredningens bedömning: Det är synnerligen angeläget att en statlig e-legitimation på högsta säkerhetsnivå införs så snart det är möjligt. Utredningen välkomnar de av regeringen nyligen tagna initiativen för att möjliggöra en sådan lösning.

Skälen för utredningens bedömning

En statlig e-legitimation behövs

Sverige är ett av fyra medlemsstater i EU (varav övriga är Cypern, Grekland och Rumänien) som helt saknar en lösning för en statlig e-legitimation.⁷² Med statlig e-legitimation avses i detta sammanhang ett statligt finansierat och reglerat alternativ som antingen kan utgöras av

1. en e-legitimation som tillhandahålls direkt av staten via en statlig myndighet eller
2. att staten garanterar att alla ska kunna erhålla en e-legitimation genom exempelvis upphandling.

Sverige är samtidigt ett av de länder i världen tillsammans med övriga nordiska länder där såväl innehavet som användningen av e-legitimationer (främst i form av BankID) är högst.⁷³ Tidigare utredningar har betonat vikten av att en statlig e-legitimation skulle vara en fördel ur flera aspekter.⁷⁴ Ett antal statliga utredningar och enskilda myndigheter har under senaste åren framhållit behovet av en statlig e-legitimation i Sverige och lämnat förslag om att en sådan borde införas. Ett införande av en statlig e-legitimation har också välkomnats av ett stort antal remissinstanser, såväl privata som offentliga.

Utredningen delar uppfattningen att en statlig e-legitimation på högsta säkerhetsnivå bör införas och anser att det är synnerligen ange-

⁷² Det är svårt att fastställa exakt hur situationen ser ut i samtliga EU-länder utan uppgifter har samlats in från kommissionens hemsida samt de olika ländernas. Exempelvis finns det ett par ytterligare länder som inte har ett fullt fungerande system ännu men där arbete pågår med att fram ett sådant.

⁷³ Arkwright (2019).

⁷⁴ Se SOU 2017:114, SOU 2019:14 och 2021:62.

läget att det görs så snart som möjligt. Utredningen välkomnar därför att myndigheten Digg mot bakgrund av ett regeringsuppdrag den 31 januari 2023 har lämnat förslag om hur en statlig e-legitimation kan utformas och finansieras (se avsnitt 8.4.5). Utredningen ställer sig vidare positiv till den utredning som regeringen tillsatte den 22 december 2022 om en säker och tillgänglig digital identitet som bl.a. ska ta ställning till hur staten kan utfärda en e-legitimation på högsta tillitsnivå (se avsnitt 8.4.6). Det finns flera skäl till att en statlig e-legitimation på högsta säkerhetsnivå bör införas, vilka redovisas nedan.

Statens roll och åtaganden

Staten behöver kunna identifiera sina invånare och dessa bör ges möjlighet att kunna identifiera sig i olika sammanhang, både i förhållande till det allmänna och i samhället i övrigt. Staten utfärdar redan fysiska ID-handlingar (t.ex. pass och körkort). Mot den bakgrunden är en grundidentifiering av privatpersoners identitet ett statligt åtagande. Därutöver ställer såväl staten som kommunala och regionala myndigheter i många fall krav på säker elektronisk identifiering för att den enskilde ska få tillgång till digitala tjänster inom en rad olika områden. Även av detta skäl bör staten åta sig att möjliggöra för enskilda (såväl fysiska som juridiska personer) att uppfylla dessa identifieringskrav, oavsett om den enskilde har en möjlighet att erhålla legitimation på annat sätt.

Vidare gör en statlig elektronisk grundidentifiering att andra e-legitimationer, som baseras på den statliga, blir säkrare. Detta minskar i sin tur risken för bedrägerier och annan ekonomisk brottslighet. Slutligen skulle det underlätta för s.k. ID-växling, dvs. att kunna skaffa en alternativ e-legitimation för vissa specifika ändamål, om det fanns en grundidentifiering på högsta säkerhetsnivå som genomförs av staten. Om staten sköter grundidentifiering av en individ kan en statlig e-legitimation på högsta tillits- och säkerhetsnivå användas för att skaffa andra elektroniska legitimationer och betrodda tjänster utan att de företag som erbjuder dessa behöver utföra en lika omfattande identifieringsprocess av en ny kund. Det kan exempelvis handla om att det inte behövs ett fysiskt besök eller samma dokumentations-

krav för att erhålla en e-legitimation i det fall en person redan har en statlig e-legitimation.⁷⁵

Konkurrensaspekter på behovet av en statlig e-legitimation

BankID:s klart ledande position på e-legitimationsmarknaden – som till stor del erhållits med hjälp av s.k. nätverkseffekter⁷⁶ – har lett till en situation där bl.a. nya företag som vill tillhandahålla e-legitimationer har svårt att komma in på marknaden. Så länge en e-legitimation redan har en etablerad marknadsledande position och dessutom är kostnadsfri för användaren (som BankID är) är det svårt för lagstiftaren att *reglera* fram förbättrad konkurrens på den svenska e-legitimationsmarknaden. Det gäller i synnerhet i förhållande till e-legitimationers användning i betalningssituationer. Förbättrad konkurrens skulle inte heller per automatik uppstå till följd av att en statlig e-legitimation införs. Även om bankerna t.ex. genom reglering skulle tvingas att erbjuda mer än en e-legitimation för stark kundautentisering skulle det vara svårt att öka användningsgraden för andra e-legitimationer om kunden är nöjd med sin befintliga lösning och inte ser något behov av att skaffa mer än en e-legitimation.

Det finns risk att de företag som kontrollerar tjänster som används för identifikation och stark kundautentisering, t.ex. en elektronisk legitimationstjänst, begränsar tillträdet till sådana tjänster för andra företag (t.ex. betaltjänstleverantörer). På det viset kan tillträdet till elektroniska legitimationstjänster användas som ett sätt att begränsa konkurrensen i nästa marknadsled. Denna problematik belyses i kapitel 9. Det andra betaltjänstdirektivet och den kompletterande delegerade förordningen om sträng kundautentisering och säker kommunikation innehåller bestämmelser om att betaltjänstleverantörer som är tredjepartsleverantörer (t.ex. fintechföretag) kan förlita sig på de autentiseringsförfaranden som den kontoförvaltande betaltjänstleverantören (dvs. banken) tillhandahåller betaltjänstanvändaren. Detta har på den svenska marknaden för kontobaserade betalningar i praktiken medfört en inläsningseffekt för tredjepartsleverantörer

⁷⁵ En säker grundidentifiering som tillåter ID-växling har av flera myndigheter framförts som önskvärt eftersom de dels slipper göra en ny grundidentifiering när en ny handling ska skapas, dels kan lita på olika elektroniska identitetshandlingar eftersom den identifiering som ligger till grund för dem är säker.

⁷⁶ Se vidare kapitel 9 för en beskrivning av nätverkseffekter.

som inte har möjlighet att erbjuda andra e-legitimationer eller lösningar för stark kundautentisering än vad banken använder sig av, dvs. primärt BankID. I förlängningen innebär det att en stor del av innovationerna som sker på betalningsmarknaden behöver förhålla sig till BankID både vad gäller möjligheter och restriktioner. Freja eID+ har blivit ett alternativ men saknar BankID:s räckvidd, framför allt för betalningar, vilket gör det mindre attraktivt att använda för kommersiella handlare.

En statlig e-legitimation som dels kan användas för att få tillgång till olika e-tjänster, dels möjliggör ID-växling till andra e-legitimationer på lägre tillitsnivå skulle kunna stärka konkurrensen på e-legitimationsmarknaden och potentiellt öppna för fler valmöjligheter för individen. Konkurrensverket efterfrågade i en rapport om den svenska betalningsmarknaden redan år 2017 att en statlig e-legitimation infördes i Sverige. Detta eftersom

kundautentisering är en mycket viktig del av betaltjänstmarknadens funktionssätt överlag och för tredjepartsaktörernas möjligheter att verka på marknaden.⁷⁷

Syftet med en statlig e-legitimation bör emellertid inte i första hand vara att konkurrera med de privata utgivarna av e-legitimationer, utan att staten ansvarar för grundidentifieringen och på så sätt verkar som en garant för ett säkrare elektroniskt identifikationssystem i dess helhet. En statlig e-legitimation, om den dessutom utfärdas på högsta nivå, skulle kunna komma att användas av betaltjänstleverantörer åtminstone för identifieringssyfte – t.ex. i en situation där en person behöver identifiera sig för att öppna betalkonto. Det bör emellertid understrykas att en statlig e-legitimation inte nödvändigtvis leder till ökad konkurrens i förhållande till just betalningsmarknaden eftersom det fortfarande är upp till var och en av bankerna (och andra betaltjänstleverantörer) att välja metod för identifiering av sina kunder och för stark kundautentisering vid en betalning i t.ex. e-handeln. Hur utbredd en statlig e-legitimation blir är också upp till individerna och vilken nytta de ser med att skaffa en sådan.

⁷⁷ Konkurrensverket (2017) s. 63–64.

Beredskap och redundans

Det stora beroendet av BankID kan av åtminstone två skäl få återverkningar på den civila beredskapen i digitala tjänster i allmänhet och för digitala betaltjänster i synnerhet. För det första är det endast mellan 5–10 procent av befolkningen som har en alternativ e-legitimation utöver BankID (se avsnitt 8.3.5). För det andra är det alltför få aktörer som erbjuder sina kunder eller brukare att identifiera sig med någon annan autentiseringsmetod än BankID. För alla digitala betalningar som inte innebär kredit (t.ex. fakturabetalning) är det för närvarande endast möjligt att använda e-legitimationerna BankID och Mobilt BankID för autentisering via underskrift. I övrigt erbjuds lösningar via dosor eller koder hos många banker när det gäller kortbetalningar på internet och gireringar via internetbanken. Det finns även ett stort antal offentliga aktörer som använder sig av BankID för att identifiera användarna och för att genomföra elektroniska underskrifter. I flera fall är BankID den enda metoden som erbjuds även av offentliga aktörer. Exempelvis gällde detta för Försäkringskassans e-tjänster i december 2022.

I rapporten *Förstärkt digital motståndskraft hos företag i den finansiella sektorn* gör Finansinspektionen bl.a. bedömningen att en cyberattack som slår ut BankID kan få allvarliga konsekvenser för flera delar av det svenska samhället. Inspektionen anser därför att det finns skäl för samhället att ställa krav på att vissa samhällsviktiga tjänster ska acceptera flera olika e-legitimationer. Vidare lyfter Finansinspektionen att BankID enbart står under begränsad tillsyn och anser att BankID, men även andra liknande tjänster, behöver ses över så att dessa omfattas av tydligare reglering och tillsyn. Sådan reglering och tillsyn bör, enligt Finansinspektionen, inbegripa tydliga krav på säkerhetsnivå, redundans, lednings- och ägarprövning samt ge möjligheter för den ansvariga tillsynsmyndigheten att genomföra tillsyn som inte enbart är händelsestyrd. Finansinspektionen anser sig emellertid själva inte vara en lämplig myndighet för att utöva sådan tillsyn, eftersom det saknas ett naturligt samband mellan tillsyn av finansiella företag och e-legitimationer. Finansinspektionen anser, slutligen, att det finns starka skäl att fortsätta arbetet med att ta fram en statlig e-legitimation, särskilt om ökad tillsyn över de privata alternativen inte skulle vara möjlig.⁷⁸

⁷⁸ Finansinspektionen (2022) s. 27–28.

Flera alternativa e-legitimationer skulle kunna skapa bättre redundans om en typ av e-legitimation av någon anledning inte fungerar under kortare eller längre tid. Den marginella förekomsten av andra e-legitimationer andra än BankID och den begränsade möjligheten att använda dessa för e-tjänster i allmänhet och betalningar i synnerhet innebär en sårbarhet. Om fler e-tjänster i samhället, såväl offentliga som privata skulle acceptera identifiering och underskrift med åtminstone en annan e-legitimation än BankID skulle det bidra till ökad redundans och därigenom stärkt civil beredskap i de digitala systemen. Samhället är för närvarande helt beroende av att BankID alltid fungerar, vilket även framhålls av Finansinspektionen i ovan nämnda rapport. En statlig e-legitimation skulle stärka den civila beredskapen i sin egen rätt, dvs. om den kan användas för att legitimera sig för att använda olika e-tjänster inklusive betalningar. En statlig e-legitimation kan potentiellt också underlätta för andra aktörer att erbjuda e-legitimationer och betrodna tjänster, vilket också kan stärka beredskapen (se även ovan om id-växling).

Tillgänglighet

BankID:s marknadsdominans gör att den som av någon anledning inte har tillgång till tjänsten inte kan göra många typer av digitala betalningar. I många fall kan de som saknar BankID inte heller ta del av andra offentliga och privata tjänster.

För att erhålla en e-legitimation som möjliggör digitala betalningar behöver den enskilde vara kund hos en bank som erbjuder BankID. BankID omfattas inte av begreppet grundläggande funktion som ska tillkomma ett betalkonto enligt 4 a kap. 2 § betaltjänstlagen. Det innebär att den enskilde inte nödvändigtvis får tillgång till BankID även om hen är kund i en bank. Det bör påpekas att kan finnas legitima skäl att neka en kund BankID beroende på bedömda risker för penningtvätt eftersom ett BankID möjliggör fler olika tjänster än ett innehav av ett betalkonto (exempelvis tjänsten Swish och penningöverföringar till andra länder genom andra betaltjänstleverantörer m.m.). Det finns emellertid skäl att tillgången till en e-legitimation som används för en stor mängd e-tjänster i samhället inte ska förutsätta en kundrelation till en bank och att banken beviljar BankID till kunden. För närvarande är en sådan relation avgörande för om den en-

skilde får en e-legitimation för att bl.a. kunna göra betalningar eller för att använda vissa samhällstjänster som endast godtar BankID för identifiering och underskrifter.

En enskild kan även nekas e-legitimation av en utgivare om tillhandahållandet bedöms kunna leda till säkerhetsrisker eller om personen inte förstår vad e-legitimationen innebär. Det innebär att även personer med personnummer i vissa fall inte får tillgång till e-legitimation. Äldre personer och personer med funktionsnedsättning är grupper som i betydligt högre grad än andra saknar tillgång till BankID (se avsnitt 8.3.5). Detta behöver inte nödvändigtvis betyda att de nekats tillgång, men det medför att de inte har möjlighet att använda många digitala samhällstjänster. Att skaffa sig ett BankID är också relativt komplicerat, vilket bland annat flera undersökningar visar.⁷⁹

Utredningen har vidare erfarit att personer med god man eller andra ställföreträdare kan möta hinder i att t.ex. genomföra digitala betalningar för sin huvudmans räkning. Vissa banker erbjuder digitala tjänster anpassade för ställföreträdare, men erbjudandena och bankernas hantering av gode män varierar. I maj 2021 överlämnades Ställföreträdarutredningens huvudbetänkande *Gode män och förvaltare – en översyn* (SOU 2021:36) till regeringen. I betänkandet framhålls att problemet för ställföreträdarna ligger i att de inte kan använda sin egen e-legitimation för att utföra ärenden digitalt åt huvudmannen, exempelvis att lägga upp autogiro, sälja eller köpa värdepapper. För att bl.a. kunna bidra till att digitala tjänster anpassas till ställföreträdare föreslog Ställföreträdarutredningen att ett nationellt digitalt register upprättas över ställföreträdare och huvudmän. Ställföreträdarutredningen påtalade även att många personer som har en ställföreträdare saknar e-legitimation. Ett register bedömdes kunna möjliggöra för ställföreträdaren att godkänna att huvudmannen har en e-legitimation eller använder en digital tjänst (se även kapitel 5 avseende ställföreträdare och inkludering på betalningsmarknaden).

Finansinspektionen konstaterade i en redovisning av betalkontodirektivets genomförande från år 2020 att en förutsättning för att BankID ska utfärdas är att konsumenten har ett svenskt personnummer. Det finns enligt samma rapport möjlighet för bankerna att utfärda BxID3, en variant av BankID, när ett svenskt personnummer

⁷⁹ Se exempelvis Internetstiftelsen (2022) där 85 procent av de svarande anger att de skulle klara av att installera mobilt BankID själv. Bland personer som är 76 år och äldre är det endast 46 procent som anger att de skulle klara det utan hjälp.

saknas. Endast en bank uppgav emellertid i dialog med Finansinspektionen under år 2020 att den erbjöd BxID3 för konsumenter som saknar personnummer. I princip samtliga banker erbjuder möjlighet att logga in på internetbanken med hjälp av en säkerhetsdosa eller certifikatslösning med engångskoder. Den populära tjänsten Swish förutsätter emellertid att konsumenten har Mobilt BankID, vilket gör att den som saknar personnummer inte kan använda Swish.⁸⁰ Beroendet av personnummer för BankID och framför allt Mobilt BankID skapar därmed problem för t.ex. asylsökanden och utländska medborgare som kommer till Sverige för en specifik kortare anställning eller utbildning och inte blir folkbokförd i Sverige.

Det har, enligt förarbetena till den nya lagen om samordningsnummer, funnits enskilda som har stött på svårigheter vid sin vistelse i Sverige till följd av att de inte har folkbokförts och därför inte har tilldelats ett personnummer. Enskilda som i stället tilldelats ett samordningsnummer har enligt förarbetena upplevt att det i samhället råder låg kunskap om att tilltro till samordningsnummer som identitetsbeteckning. Utländska medborgare som saknar personnummer har också svårt att få tillgång till ett giltigt identitetskort i Sverige. Avsaknaden av identitetshandlingar gäller också e-legitimation vilket medför att personer med samordningsnummer ofta blir utestängda från många tjänster, inklusive betaltjänster, som kräver en sådan. I nuläget finns, enligt förarbetena, heller inte möjlighet att koppla en utländsk e-legitimation till ett svenskt samordningsnummer.⁸¹

Liknande klagomål från unionsmedborgare som utnyttjat sin rätt till fri rörlighet har föranlett kommissionen att initiera ett s.k. EU-pilotärende (EUP[2016]8967) och inom ramen för detta ställt ett antal frågor om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars tillgång till svenska personnummer. Efter att ha avslutat ärendet i mars 2021 konstaterade kommissionen att problemen ännu är olösta och att den avser återkomma om vidare hantering av frågan. Klagomål har även kommit från medborgare i tredje land vilket bl.a. framgår av de frågor som kommissionen ställt inom ramen för två andra EU-pilotärenden (EUP[2018]9384 och EUP[2019]9455). Kommissionen beslutade den 25 juli 2019 om formell underrättelse rörande EUP[2018]9384 (överträdelseärende 2019/4073). Även utskottet för framställningar i Europaparlamentet har mottagit framställningar om

⁸⁰ Finansinspektionen (2020) s. 11–12.

⁸¹ Prop. 2021/22:276 s. 28–29.

en påstådd överträdelse av unionsmedborgares fria rörlighet. Framställarna har i avsaknad av ett personnummer upplevt hinder för att få tillgång till relevanta tjänster i vardagslivet.

Samtidigt är, enligt förarbetena, nu gällande system för samordningsnummer problematiskt ur bl.a. bedrägerisynpunkt. Exempelvis har flera myndigheter uppmärksammat att falska uppgifter lämnas i syfte att få samordningsnummer som i sin tur kan leda till utbetalningar från välfärdssystemen. Det kan t.ex. ske i form av lönegarantiersättning där det förekommer att utbetalningar sker till fiktiva anställda som antingen inte existerar eller vars identiteter kan vara kapade.⁸²

Freja erbjuder till skillnad från BankID e-legitimationen Freja eID+ till personer med s.k. styrkt samordningsnummer.⁸³ Det enda kravet är att personen måste finnas i folkbokföringsdatabasen i Sverige eller ha avregistrerats för mindre än tre år sedan, samt ha en giltig svensk identitetshandling.⁸⁴

För att en statlig e-legitimation ska kunna utgöra ett effektivt verktyg för finansiell inkludering är det viktigt att det inte uppställs onödiga hinder för asylsökande, utländska studenter, gästforskare m.fl. att kunna erhålla en statlig e-legitimation. En statlig e-legitimation skulle eventuellt också kunna bidra till att inkludera t.ex. personer med vissa funktionsnedsättningar som har svårt att såväl erhålla som att använda befintliga e-legitimationer. Exempelvis kan ett innehav av en statlig e-legitimation medföra att det inte behövs ett fysiskt besök på bank för att göra en grundidentifiering för ett BankID, vilket ibland kan vara fallet om man inte har BankID sen tidigare eller om giltighetstiden för det nuvarande gått ut.⁸⁵ Detta skulle kunna underlätta för vissa äldre och för vissa personer med funktionsnedsättning.

Mot den angivna bakgrunden kan det konstateras att en statlig e-legitimation tillgänglig för alla i Sverige och som erbjuds som iden-

⁸² Ibid. s. 28–29.

⁸³ När en enskild ansöker om samordningsnummer krävs i fråga om identitetskontroll att denne inställer sig personligen hos Skatteverket och styrker sin identitet (18 a § folkbokföringslagen). I annat fall ska bedömningen av om en enskilds identitet kan anses fastställd göras av det organ som begär ett samordningsnummer (5 b § folkbokföringsförordningen). Samordningsnummer finns därmed för närvarande i två "nivåer", styrkt och ostyrkt. Se även förslaget till ny lag om samordningsnummer som beskrivs närmare i avsnitt 8.3.1.

⁸⁴ *Freja för personer med styrkt samordningsnummer*. 27 januari 2022. www.frejaeid.com (hämtad 2022-10-11).

⁸⁵ Sedan december 2022 utfärdar emellertid Swedbank BankID på distans även vid avsaknad av bankdosa och existerande BankID. Det gäller kunder har ett pass eller ett nationellt ID-kort, se *Nu går det att skaffa BankID med pass*. 14 december. www.bankid.com (hämtad 22-12-20).

tifieringsmetod för olika e-tjänster (såväl offentliga som privata) skulle kunna öka inkluderingen i samhället.

Förhållandet till eIDAS II

Kraven enligt föreslagna eIDAS II innebär att det i varje medlemsstat måste finnas åtminstone en anmäld e-legitimation på säkerhetsnivå hög (motsvarande 4 enligt Diggs tillitsramverk). För att uppfylla kraven för den högsta nivån krävs att den elektroniska identitetshandlingen finns på ett fysiskt kort eller motsvarande. Givet de tjänster som BankID och Freja eID+ används för – där fysiskt kort inte är en komponent – saknas incitament hos de båda privata bolagen bakom BankID och Freja eID+ att uppgradera dessa e-legitimationer till nivå 4. Kraven i förslaget till eIDAS II kan därför innebära att det i praktiken krävs att en statlig e-legitimation införs. Det bör dock betonas att det inte finns några formella krav i förslaget till eIDAS II att e-legitimationen måste vara statlig.

8.6.2 Behov av tydligare tillsynsstruktur och mer samverkan

Utredningens bedömning: Regeringen bör genomföra en översyn av tillsynsansvaret för e-legitimationer och betrodda tjänster för att uppnå en mer samlad, tydlig och ändamålsenlig tillsynsstruktur.

Skälen för utredningens bedömning: Elektroniska legitimationstjänster har kommit att bli i det närmaste oundgängliga i vardagen. Tillgång till sådana tjänster krävs i regel för att den enskilde ska kunna identifiera sig gentemot myndigheter och kunna göra sina betalningar. Staten har därför ett mycket viktigt ansvar att säkerställa att e-legitimationer är tillgängliga och säkra. En förutsättning för det är en effektiv tillsyn. För närvarande är tillsynen över e-legitimationer och s.k. betrodda tjänster utspridd på flera statliga myndigheter. Även om fördelningen av tillsynsansvaret följer myndigheternas uppgifter och befogenheter, finns en risk att tillsynen blir mindre effektiv än om den hade varit mer centraliserad.

I en betalningssituation kan det beskrivas som att Digg är ansvarig för granskning av de e-legitimationer som möjliggör själva identifieringen för att ”kliva in i” systemet, emellertid utan att ha ett regelrätt tillsynsansvar över dessa utfärdare. Samtidigt har PTS tillsyn över själva underskriften av betalningsuppdraget (som utgör en betrodd tjänst). Denna tillsyn är emellertid enbart händelsestyrd, vilket innebär att PTS inte kan ingripa förrän en incident redan har inträffat. För den dominerande e-legitimationen BankID kan rapporteringsplikt till såväl Länsstyrelsen och (från och med den 1 januari 2023 när den nya riksbankslagen trädde i kraft) Riksbanken bli aktuell vid en incident. Samtidigt saknas väsentliga bestämmelser om t.ex. ägar- och ledningsprövning och utkontraktering av systemviktiga aktörer som Finansiell ID-teknik BID AB, som erbjuder BankID. Det innebär risker då det för närvarande inte finns någon möjlighet för staten att påverka om en systemviktig tjänst som BankID t.ex. förvärvas av en ägare som olika skäl kan vara olämplig. Även Utredningen om betrodna tjänster landade i slutsatsen att tillsynen på området är splittrad och lämnade en del förslag för att förtydliga och förstärka Diggs roll (se avsnitt 8.4.4). Dessa förslag har ännu inte färdigberetts inom Regeringskansliet.

Vidare har Digg i sin redovisning av det regeringsuppdrag som beskrivs i avsnitt 8.4.5 bedömt att rollkonflikter riskerar att uppstå på flera ställen inom myndigheten i och med Diggs nya roll som utfärdare och tillhandahållare av den statliga e-legitimationen. Detta i förhållande till det ansvar som tillkommer myndigheten på området och som beskrivs i avsnitt 8.3.4. Det bör enligt Digg ankomma på myndigheten att bestämma de närmare formerna för hur den ska organiseras för att minska risken för rollkonflikter.

Vissa delar av tillsynsfrågan angående elektroniska legitimationer och betrodna tjänster ingår vidare i uppdraget till den utredning regeringen tillsatt i december 2022 om en säker och tillgänglig identitet. Den utredningen ska bl.a. ta ställning till vilken myndighet som bör utses till tillsynsorgan med ansvar för ett register över förlitande parter enligt kraven i eIDAS II. Däremot ingår det inte i den utredningens uppdrag att göra en fullständig översyn av hela tillsynsstrukturen, utan det handlar om nödvändiga förändringar beroende på nya krav.

Om och när eIDAS II-förordningen träder i kraft kommer det att påverka ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Regeringen bör mot denna bakgrund, invänta förhandlingsprocessen för eIDAS II-,

och därefter genomföra en översyn av tillsynsansvaret för e-legitimationer och betrodda tjänster i syfte att uppnå en mer samlad, tydlig och ändamålsenlig tillsynsstruktur kring e-legitimationer och dess utgivare.

8.6.3 Skydd av personuppgifter på det finansiella området och behovet av ökad samverkan

Utredningens förslag: En skyldighet att samråda kring frågor som rör skydd av enskildas personuppgifter inom det finansiella området ska införas i förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen respektive i förordningen (2007:975) med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten.

Utredningens bedömning: Skyddet av enskildas betaldata omfattas av tillräcklig reglering.

Skälen till utredningens förslag och bedömning

Samrådsskyldighet kring frågor som rör skydd av enskildas personuppgifter inom det finansiella området

Fördelningen av tillsynsansvaret mellan Finansinspektionen och IMY är, som konstateras i avsnitt 8.5.4, överlappande och komplext samt kräver samverkan mellan myndigheterna. Av en undersökning som utredningen genomfört framgår att möjligheten att skydda sin betalningsinformation utgör en av de viktigaste faktorerna för allmänhetens förtroende för digitala betalningsmedel (se avsnitt 8.2). Allmänhetens oro för hur personuppgifter i stort behandlas framgår även av rapporter från IMY, där finansiella uppgifter uppges som särskilt känsliga. Samtidigt visar inte minst senaste årens regelutveckling gällande tillgång till bl.a. betaldata att det på företagssidan finns ett stort intresse av att behandla enskildas data i exempelvis kommersiella syften. För att uppnå balans mellan dessa intressen krävs en stark reglering, vilket utredningen bedömer finns på plats (se nedan), men lika mycket en effektiv tillsyn av samma reglerings efterlevnad. Inte minst med tanke på de relativt nya bestämmelserna om öppna banktjänster från det andra betaltjänstdirektivet och kommande mot-

svarande bestämmelser för öppna finansiella tjänster blir samarbete ansvariga myndigheter emellan allt viktigare.

Den kartläggning utredningen låtit Setterwalls göra – och som återfinns i bilaga 6 – visar att IMY generellt sett varit aktiv i sin tillsyn över personuppgiftskraven i dataskyddsförordningen sedan dess tillkomst. Vad gäller Finansinspektionens tillsyn finns det, som framgår av kartläggningen, däremot inte några sanktionsbeslut där myndigheten ingripit mot aktörer utifrån de specialbestämmelser om t.ex. finansiell sekretess som inspektionen ansvarar för. IMY har efterfrågat samverkan med Finansinspektionen, t.ex. vad gäller initiativen på betaltjänstmarknaden och incidentrapporteringar. Finansinspektionen har i sin tur uttryckt önskemål om att klarlägga ansvarsfördelningen mellan myndigheterna, särskilt i de avseenden som inspektionens tillsyn angränsar till personuppgiftsområdet.

Mot den bakgrunden är det viktigt att tillsyn och kontakterna mellan tillsynsmyndigheter är effektiv och ändamålsenlig. Utredningen kan konstatera att det finns behov av ökat samarbete när det gäller hur enskildas personuppgifter hanteras inom det finansiella området. Med beaktande av myndigheternas ansvarsområden och uppgifter bör en skyldighet att samråda kring frågor som rör skydd av enskildas personuppgifter inom det finansiella området införas i förordningen med instruktion för Finansinspektionen respektive i förordningen med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten.

Skyddet av enskildas betaldata omfattas av tillräcklig reglering

Kartläggningen i bilaga 6 visar att lagstiftningen som avser att skydda betaldata är omfattande och komplex, i synnerhet för institut som står under Finansinspektionens tillsyn. De generella bestämmelserna kring dataskydd i dataskyddsförordningen och specialbestämmelserna om finansiell sekretess i finansmarknadslagstiftningen kompletterar och överlappar varandra. Reglerna innebär att vidarebehandling av den enskildes betaldata som utgångspunkt är otillåten om inte relevanta krav uppfylls, vilket utgör ett skydd för den enskilde och en betydande begränsning för företagen som vill sälja eller på annat sätt använda betaldata i kommersiellt syfte.

Utredningen anser även att kartläggningen i princip slår håll på uppfattningen om att lagstiftningen skulle vara svagare för andra in-

stitutstyper på betalningsmarknaden (dvs. fintechföretag) än för kreditinstitut. Den finansiella sekretess som gäller för bl.a. betalningsinstitut och e-pengainstitut får anses ha samma innebörd för skyddet av betaldata som den banksekretess som gäller för kreditinstituten. Dessutom finns särskilda dataskyddsbestämmelser i betaltjänstlagen kring bl.a. hantering av betalningsuppgifter som definieras som känsliga. Utredningen anser mot den bakgrunden att skyddet av enskildas betaldata omfattas av tillräcklig reglering.

8.6.4 Tydligare vägledning om finansiell sekretess

Utredningens bedömning: Regeringen eller den myndighet regeringen utser bör lämna tydlig vägledning kring bestämmelserna om finansiell sekretess utifrån ett modernt perspektiv och i förhållande till bl.a. EU:s dataskyddsregler.

Skälen till utredningens bedömning: Vägledningen inom området finansiell sekretess är, som framgår av avsnitt 8.5.4, begränsad och har inte beaktat teknikens och marknadens utveckling i jämförelse med de generella reglerna för dataskydd och specialbestämmelserna som tillkommit för behandling av personuppgifter i betaltjänst- respektive penningtvättslagen. Den begränsade vägledningen inom området finansiell sekretess blir enligt den kartläggning utredningen uppdragit till Setterwalls att genomföra – som återfinns i bilaga 6 – särskilt tydlig vid en jämförelse mellan olika grunder för behörigt röjande inom finansiell sekretess respektive rättsliga grunder för behandling av personuppgifter. Som konstateras i kartläggningen saknas det t.ex. en närmare vägledning för hur intresseavvägningen avseende om ett röjande av sådana uppgifter är obehörigt eller inte ska utföras. Samtidigt finns det inom personuppgiftsområdet mycket omfattande vägledningar avseende hur en sådan intresseavvägning ska göras och vad som då bör beaktas. Ett annat exempel som framhålls i kartläggningen är grunden samtycke där det finns omfattande vägledning inom personuppgiftsområdet avseende utformningen av ett samtycke medan vägledningen inom området finansiell sekretess även inom detta område är begränsad. Utredningen instämmer därför i de slutsatser som dras i kartläggningen dvs. att vägledningen avseende de nationella bestämmelserna om finansiell sekretess behöver uppdateras och för-

tydligas samt så långt det är möjligt samordnas med de vägledningar inom personuppgiftsområdet som det finns en naturlig anknytning till. Regeringen eller den myndighet regeringen utser bör därför lämna tydlig vägledning kring bestämmelserna om finansiell sekretess utifrån ett modernt perspektiv och i förhållande till bl.a. EU:s dataskyddsregler.

Referenser

- Acquisti, A., C. Taylor och L. Wagman (2016). ”The Economics of Privacy”, *Journal of Economic Literature*, 54 (2), s. 442–92.
- Arkwright (2019). *Federated eIDs as a value driver in banking: An Arkwright Report*.
- Arkwright (2022). *Digital Identities in Europe – Analysis, implications and outlook of the development of national obstacles to interpretation and implementation*, juni.
- Begripsam (2020). *Svenskarna med funktionsnedsättning och internet*.
- Brandimarte, L., A. Acquisti och G. Loewenstein (2013). ”Misplaced Confidences: Privacy and the Control Paradox.” *Social Psychological and Personality Science*, 4(3), s. 340–347.
- Eba (2022a). *Final report on draft RTS amending the RTS on SCA&CSC*, EBA/RTS/2022/03, 5 april, European banking authority.
- Eba (2022b). *Opinion of the European Banking Authority on its technical advice on the review of Directive (EU) 2015/2366 on payment services in the internal market (PSD2)*, EBA/Op/2022/06, 23 juni, European banking authority.
- EPC (2022). ”SEPA Payment Account Access (SPAA) – Scheme Rulebook”, draft version 0.9 for public consultation, EPC012-22, 13 juni, The European Payments Council.
- Finansinspektionen (2020). *Redovisning av betalkontodirektivets genomförande i Sverige*.
- Finansinspektionen (2022). *Förstärkt digital motståndskraft hos företag i den finansiella sektorn*, 6 maj.
- Integritetsskyddsmyndigheten (2021). *Integritetsskyddsrapport 2020 – redovisning av utvecklingen på it-området när det gäller integritet och ny teknik*, 28 januari, IMY rapport 2021:1.
- Internetstiftelsen (2022). *Svenskarna och internet 2022*.
- Jansson, P.-O. (2010). *Banksekretess och annan finansiell sekretess*, Svenska Bankföreningen.
- Konkurrensverket (2017). *Betaltjänstmarknaden i Sverige*, Konkurrensverkets rapportserie 2017:7.

Myndigheten för digital förvaltning (2019). *Vägledning för utfärdare*, 19 september.

Myndigheten för digital förvaltning (2021). *Utveckling av det svenska e-legitimationssystemet*, 23 november.

Myndigheten för digital förvaltning (2023). *En säker och tillgänglig statlig e-legitimation, Slutredovisning av regeringsuppdrag att föreslå hur en statlig e-legitimation kan utformas*, (I2022/01335).

SOU 2017:114. *reboot – omstart för den digitala förvaltningen*, betänkande från Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster.

SOU 2019:14. *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation*, betänkande från 2017 års ID-kortsutredning.

SOU 2019:46. *En ny riksbankslag*, slutbetänkande från Riksbankskommittén.

SOU 2021:9. *Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen*, delbetänkande från Utredningen om betrodda tjänster.

SOU 2021:62. *Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen*, slutbetänkande från Utredningen om betrodda tjänster.

9 Konkurrens i ekosystemet för betalningar

9.1 Inledning

För att privatpersoner och företag ska ha tillgång till kostnadseffektiva betaltjänster som är anpassade till deras behov, är det viktigt att det finns tillräcklig konkurrens i ekosystemet för betalningar. Etablerade finansiella företag, inte minst banker, har under senare år utmanats av nya aktörer, s.k. fintechföretag, varav ett stort antal är verksamma på betalningsområdet. Digitaliseringen är en viktig drivkraft för ökad konkurrens och innovation. Digitaliseringen har inneburit att betalningar kunnat lämna bankkontoren och flytta in var och ens smarta mobil (eller t.o.m. klocka) även om alla inte har tillgång till eller kan använda sådana betalningslösningar. Digitaliseringen har också underlättat för nya aktörer att få åtkomst till kontoinformation via särskilda gränssnitt mot kontoförande banker. Digitaliseringen har, slutligen, gjort det möjligt att tillgodose förändrad efterfrågan hos konsumenterna och företagen i riktning mot omedelbara, sömlösa betalningar. En baksida med digitaliseringen i ett konkurrensperspektiv är att konkurrensen mellan företag som tillhandahåller manuella betaltjänster minskat i takt med att bankkontor och andra betalningsförmedlare blivit allt färre (se kapitel 5).

Förutsättningarna för konkurrens skiljer sig åt mellan ekosystemets olika lager.¹ Konkurrenstrycket är högst i tjänstelagret, dvs. det lager som är närmast konsumenterna och företagen, inklusive handlare som erbjuder betaltjänster och -lösningar i fysisk handel och e-handel. Konkurrensen i betalningssystem- och clearinglagret respektive avvecklingslagret, dvs. inom det som brukar benämnas betalnings-

¹ Den s.k. lagermodellen som beskriver betalningsekosystemet för digitala betalningar i bankpengar redovisas i kapitel 3.

infrastrukturen², är begränsad till följd av starka stordriftsfördelar och nätverkseffekter. Även i dessa lager sker emellertid en ökad digitalisering och nya aktörer har etablerat sig.

Förutsättningarna för konkurrens i ekosystemets olika lager påverkas, förutom av digitaliseringen, av reglering. Staten har en viktig roll när det gäller att säkerställa ändamålsenlig reglering som upprätthåller konkurrensen inom ramen för ett gott konsumentskydd. Det gäller såväl den generella konkurrenslagstiftningen som specifik, näringsrättslig reglering av finansiella företag. Merparten av den reglering som påverkar konkurrensen i ekosystemet för betalningar beslutas på EU-nivå. Ökad konkurrens och skapandet av en inre marknad för betaltjänster har varit bärande motiv bakom ett antal EU-regelverk på betalningsområdet sedan början av 2000-talet. Regleringsarbetet tog ny fart i mitten av 2010-talet, framför allt genom det andra betaltjänstdirektivet med tillhörande rättsakter. Detta arbete har hitintills framför allt inriktats på att öka konkurrensen när det gäller betaltjänster. En viktig del i de strävandena var att ge tredjepartleverantörer goda förutsättningar att utveckla tjänster som banker i stort sett varit ensamma om att tillhandahålla. Regleringsarbetet har även syftat till att ge tredjepartsleverantörer tillgång till kreditinstituts betalningssystem samt till betalkonto med tillhörande tjänster.

Det är svårt att bedöma hur konkurrensen i betalningsekosystemet kommer att utvecklas framöver. På betaltjänstmarknaden är förutsättningarna för konkurrens förhållandevis goda. I framtiden kan det komma att ske en konsolidering även av leverantörer av betaltjänster, liksom att etablerade aktörer (t.ex. banker) på ett eller annat sätt inkorporerar nya betaltjänster i sitt eget utbud. Förutsättningarna för konkurrens i avvecklingslagret respektive betalningssystem- och clearinglagret är i mångt och mycket en fråga om att säkerställa tillträde till sådan infrastruktur på objektiva och icke-diskriminerande villkor. Befintliga aktörer – även fintechföretag som etablerade sig tidigt och därför har en stark marknadsposition – kan komma att möta ökad konkurrens från av s.k. globala digitala plattformsföretag (även kallade bigtechföretag). Flera av plattformsföretagen har i viss utsträckning redan expanderat sin verksamhet till betalningar (eller annan finansiell verksamhet) utifrån starka positioner inom t.ex. e-handel eller sociala medier.

² En beskrivning av betalningsinfrastrukturen i Sverige finns i kapitel 10.

Det bör, slutligen, påpekas att en väl fungerande konkurrens i betalningsekosystemet ytterst handlar om att öka valfriheten för privatpersoner och företag samt att samhällets resurser ska användas så effektivt som möjligt. Det finns visst empiriskt stöd för att ökad digitalisering av betalningsmarknaden stimulerar produktion, internationell handel och privat konsumtion på makronivå.³ De positiva effekterna torde framför allt förklaras av övergången från en kontantbaserad ekonomi till en ökad användning av digitala betalningar i form av kontokort och banköverföringar. Huruvida de nya betaltjänster som nått marknaden under den senaste tioårsperioden har en motsvarande, positiv tillväxteffekt än så länge oklart.

Detta kapitel belyser olika aspekter på konkurrensen i ekosystemet för betalningar. Avsnitt 9.2 beskriver de primära drivkrafterna som påverkar konkurrensen i ekosystemet. Förutom av digitalisering handlar det om internationalisering och konsumenternas förändrade förväntningar. Avsnitt 9.3 redogör för konkurrens- och marknadsmekanismer i betalningsekosystemets tre lager utifrån nationalekonomisk konkurrensforskning. Avsnittet behandlar även för hur befintliga aktörer påverkas av ökad konkurrens samt för olika inträdesbarriärer. Avsnitt 9.4 diskuterar hur staten kan åstadkomma goda förutsättningar för konkurrens. Avsnitt 9.5 ger, utifrån vissa indikatorer samt Konkurrensverkets analys och bedömning, en bild av konkurrensituationen i ekosystemet för betalningar i Sverige. Avsnitt 9.6 redogör för vad utredningen ur ett konkurrensperspektiv anser vara angelägna frågor när centrala delar av EU-lagstiftningen på betalningsområdet är under översyn. Avsnitt 9.7 redovisar utredningens överväganden och förslag.

9.2 Drivkrafter för ökad konkurrens i ekosystemet för betalningar

Konkurrensen i ekosystemet för betalningar påverkas av faktorer på både utbudssidan och efterfrågesidan. På utbudssidan påverkas konkurrensen framför allt av ny digital teknik – digitaliseringen. Utformningen av regelverk – inte minst inom EU – är en annan utbudsfaktor som har stor påverkan på konkurrensen, även när det gäller möjligheten för företag att konkurrera på marknader utomlands. På efter-

³ Se t.ex. Hasan, De Renzis och Schmiedel (2013) eller Moody's Analytics (2021).

frågesidan påverkas konkurrensen av förändringar i konsumenternas förväntningar. Även i detta avseende har digitaliseringen en betydelsefull roll men även demografiska faktorer påverkar konsumenternas val av hur de vill göra betalningar.⁴

9.2.1 Digitaliseringen

Framväxten av nya betaltjänster och därtill hörande uppgradering av betalningsinfrastrukturen hänger nära samman med samhällets digitalisering. Digitalisering är ingen ny företeelse men den senaste digitaliseringsvågen har vissa särskilda kännetecken. En faktor som har haft stor betydelse för framväxten av nya betaltjänster och digitala banktjänster i stort är att elektronisk kommunikation, t.ex. bredband och smarta telefoner, blivit väsentligen billigare och effektivare.⁵ Digitaliseringen har på detta sätt också skapat förutsättningar för s.k. elektroniska pengar (e-pengar) och digitala plånböcker.⁶ Förutom att tillgängliggöra tjänster och förbättra kundupplevelsen, möjliggör digitaliseringen särskilda plattformar. Via sådana plattformar kan betaltjänstleverantörer, men även leverantörer av tekniska sidotjänster (t.ex. elektronisk identifiering eller jämförelsetjänster för finansiella produkter), erbjuda sina tjänster till en och samma kund utan att behöva använda flera olika kanaler för det.⁷ Av figur 9.1 framgår, utifrån data från Europeiska bankmyndigheten (Eba), att betaltjänster tillsammans med konsumentkrediter är de vanligaste finansiella tjänsterna och produkterna som marknadsförs eller tillhandahålls via digitala plattformar.

⁴ För en diskussion om vilka utbuds- och efterfrågefaktorer som påverkar framväxten av nya aktörer inom området finansiella tjänster se t.ex. FSB (2019).

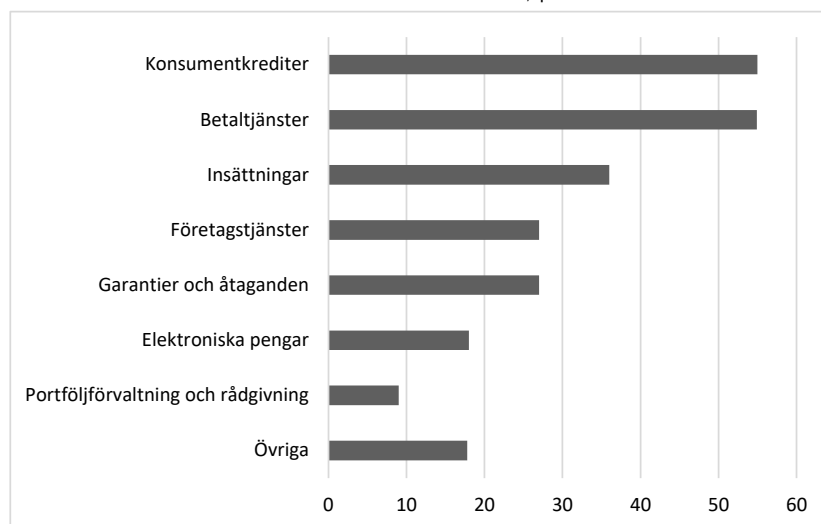
⁵ Det bör dock poängteras att vissa personer inte har tillgång till smartphones eller andra digitala tjänster eller kan ha svårigheter att använda ny digital teknik (se kapitel 5).

⁶ Se bilaga 3 för en närmare beskrivning av regelverket för elektroniska pengar.

⁷ Eba (2021).

Figur 9.1 Finansiella tjänster och produkter som marknadsförs eller tillhandahålls via digitala plattformar år 2020 och år 2021

Andel av svarande finansiella institut, procent



Anm. Med finansiella institut avses kreditinstitut, betalningsinstitut, e-pengainstitut eller företag som ägnar sig åt kreditförmedling (reglerade enligt nationell rätt). Eba redovisar inte hur många finansiella institut som totalt tillfrågats i respektive svarat på de enkäter som ligger till grund för resultaten. Av de 59 kreditinstitut som ingår i enkäten svarade 97 procent att de använder digitala plattformar för marknadsföring eller för att ingå avtal med kunder om finansiella tjänster eller produkter.

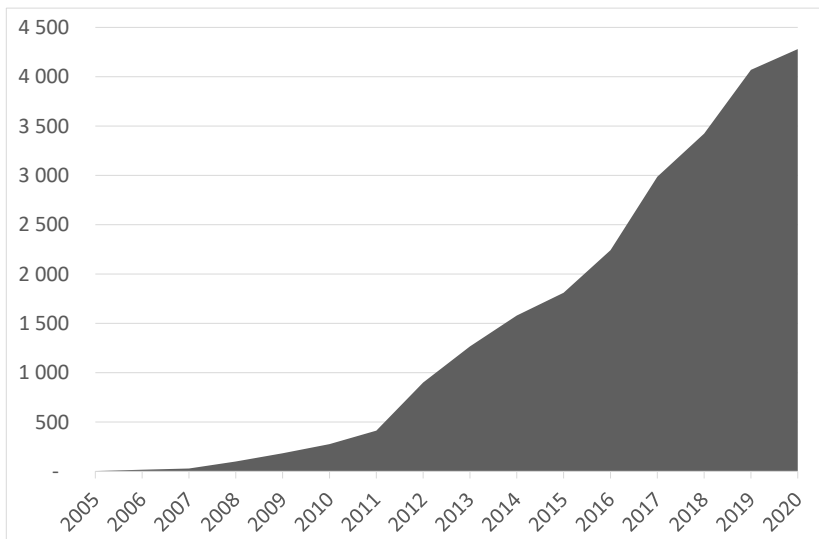
Källa: Eba (2021).

Ett annat exempel på ny digital teknik som har kommit att få stor betydelse för framför allt nya betaltjänstleverantörer är s.k. applikationsprogrammeringsgränssnitt (eng. *Application programming interface*, API). API:er möjliggör för olika mjukvaruapplikationer att kommunicera med varandra och utbyta information utan mänsklig inblandning. API:er är visserligen ingen ny företeelse men har kommit att bli en viktig del i utvecklingen av betaltjänster. Antalet API:er inom den finansiella sektorn har vuxit snabbt sedan år 2005, vilket framgår av figur 9.2. API:er inom finansiell verksamhet är en av de snabbast växande API-kategorierna.⁸

⁸ *Financial APIs Continue to See Big Growth*. 26 augusti 2020. www.programmablewebb.com (hämtad 2022-02-09).

Figur 9.2 Tillväxt i API:er inom finansiell verksamhet¹ år 2005–2020²

Kumulativt antal, flera länder



Anm. ¹ I finansiell verksamhet ingår handel med och investeringar i finansiella instrument (t.ex. fonder och aktier), betalningar, andra banktjänster samt olika tjänster som möjliggör intäktsgenerering (eng. monetization) från exempelvis onlinespel eller annonsering i mobilappar). Data bygger på självrapportering.

² För år 2020 statistik t.o.m. juli månad.

Källa: www.programmableWebb.com.

Genom API:er kan tredjepartsleverantörer, som tillhandahåller betalningsinitierings- eller kontoinformationstjänster, för kunders räkning få åtkomst till bankkonton för att initiera betalningar (t.ex. kontoöverföringar) eller för att sammanställa information om transaktioner. Eftersom API:er gör det möjligt för fler aktörer än banker att tillhandahålla betaltjänster bidrar de till att öka konkurrensen, inte minst genom att betaltjänster kan ”avskiljas” (eng. *unbundling*) från övriga banktjänster. Flera jurisdiktioner har, i syfte att stimulera konkurrens, utvecklat särskilda regler för API:er.⁹ Inom EU ska API:er för betalningsändamål erbjudas av kontoförvaltande betaltjänstleverantörer (banker) till tredjepartsleverantörer, företrädesvis fintechbolag med tillstånd som betaltjänstleverantörer. Tredjepartsleverantörerna erbjuder betaltjänster baserat på API:erna. Utformningen av API:er, som bestäms av kontoförvaltande banker, har därför en stor betydelse för tredjepartsleverantörers möjlighet att konkurrera. Sedan EU:s

⁹ 7 *Global Open Banking Standards*. 22 november 2022. www.nordicapis.com (hämtad 2023-01-18).

andra betaltjänstdirektiv¹⁰ trädde i kraft (år 2018) har aktörer gjort betydande investeringar för att utforma API:er. Finansinspektionen har fått indikationer på att vissa tredjepartsleverantörer och vissa kontoförvaltande institut eventuellt inte uppfyller sina skyldigheter när det gäller reglerna om inloggningsgränssnitt i den delegerade förordning som kompletterar det andra betaltjänstdirektivet. För tredjepartsleverantörer kan det handla om att en del inte använder de inloggningsgränssnitt som anvisats eller brister i regelefterlevnad. När det gäller kontoförvaltande institut kan det handla om att inloggningsgränssnitt som inte lever upp till kraven på tillgänglighet och funktionalitet.¹¹

En annan förhållandevis ny teknik som möjliggör för fler företag att erbjuda betaltjänster (men även andra finansiella tjänster) är s.k. molntjänster. Molntjänster gör det lättare för företag att skala upp sin verksamhet eftersom det inte krävs stora investeringar i (fysisk) it-infrastruktur. Digitaliseringen har, slutligen, möjliggjort användandet av statistiska metoder för att bedöma och övervaka risker i finansiell verksamhet, framför allt genom artificiell intelligens (AI) och maskininlärning (t.ex. vid kreditbedömningar).

9.2.2 Internationalisering

En av digitaliseringens tydligaste effekter är att beroendet av fysisk plats för att betala eller ta emot betalningar minskat avsevärt. Det gäller såväl inom länder som över landsgränser. Likväl kännetecknas marknaden för gränsöverskridande massbetalningar ofta av höga kostnader, bl.a. till följd av regelkrav och brist på gemensamma standarder. Detta håller på att ändras och etablerade aktörers – såväl traditionella banker som s.k. penningförmedlare – affärsmodeller utmanas. Förutom digitaliseringen har förändrad reglering inom EU gjort det möjligt för betaltjänstleverantörer att på ett helt annat sätt än tidigare erbjuda tjänster i och till andra länder. Enligt det andra betaltjänstdirektivet respektive det s.k. e-penningdirektivet¹² kan betal-

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 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

¹¹ Av detta skäl har Finansinspektionen förtydligat respektive parts skyldigheter enligt regelverket, se *FI förtydligar skyldigheter för tredjepartsleverantörer av betaltjänster*. 18 januari 2021. www.fi.se (hämtad 2023-01-18) och Riksbanken (2021).

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/110/EG av den 16 september 2009 om rätten att starta och driva affärsverksamhet i institut för elektroniska pengar samt om tillsyn av sådan

tjänstleverantörer och e-pengainstitut (dvs. utgivare av elektroniska pengar) erbjuda sina tjänster inom EES med tillstånd bara i ett EES-land. Ökad internationell konkurrens kan skönjas även i andra delar av betalningsekosystemet. Exempelvis har de internationella kortnätverken Visa¹³ och Mastercard¹⁴ gjort ett antal förvärv av företag som är verksamma inom konto-till-kontobetalningar, omedelbara betalningar respektive kontoinformationstjänster. Visa och Mastercard är därutöver en viktig leverantör av infrastrukturtjänster inom exempelvis betalningar. Det amerikanska företaget PayPal, som framför allt används för att göra digitala betalningar vid e-handel, har under de senaste fem åren expanderat inom kortinlösenverksamhet, internationella betalningar och fakturaköp med uppskjuten (räntefri) betalning (eng. *Buy now pay later*).¹⁵ Internationell konkurrens när det gäller betalningssystem och annan betalningsinfrastruktur underlättas av att nya globala och regionala standarder för betalningsmeddelanden har arbetats fram, såväl globalt som inom EU (se avsnitt 9.3.2). Gemensamma standarder underlättar för aktörer att tillhandahålla betalningsinfrastruktur och betaltjänster i flera länder.

PayPal, Meta (tidigare Facebook) och andra globala digitala plattformsföretag kan öka utbudet av betaltjänster och -lösningar som både är effektivare och billigare än befintliga. Om dessa plattformar, som redan har en stark marknadsposition, på sikt blir stora aktörer på betalningsområdet kan det minska konkurrensen genom att skapa inlåning i deras egna (slutna) betalningssystem. Förutom att dessa företags marknadsposition blir än starkare, riskerar det att skapa beroenden och sårbarheter som kan vara problematiska ur ett nationellt säkerhetsperspektiv (se även kapitel 10). Det bör emellertid understrykas att de digitala plattformsföretagen än så länge har en förhållandevis blygsam andel av sin verksamhet inom finansiella tjänster, i synnerhet i USA och Europa. De digitala plattformsföretagens globala expansion har också väckt frågor om hur dessa företag ska regleras, inte minst i syfte att skydda den personliga integriteten, vilket

verksamhet, om ändring av direktiven 2005/60/EG och 2006/48/EG och om upphävande av direktiv 2000/46/EG

¹³ *Visa Completes Acquisition of Tink*. 3 oktober 2022. www.tink.com (hämtad 2022-11-21).

¹⁴ *Mastercard Advances Global Open Banking Capabilities With Close of Aiiia Acquisition*. 18 november 2021. www.aiaa.com (hämtad 2022-11-21).

¹⁵ BNPL är en form av kortfristig konsumentkredit och innebär att säljaren (t.ex. ett e-handelsföretag), som samarbetar med betalningsförmedlaren, erbjuder kunden att skjuta upp betalningen en tid, eventuellt också att betala av etappvis.

inkluderar skydd av den data som uppstår när plattformsanvändarna gör betalningar (se vidare avsnitt 9.3.2).

Internationaliseringen av betalningar har på senare tid fått en tydligare politisk dimension. EU-kommissionens vision, så som den presenteras i kommissionens strategi för massbetalningar¹⁶ (se även avsnitt 9.6), är att konkurrenskraftiga, egenutvecklade och alleuropeiska betalningslösningar ska finnas tillgängliga, vilka stöder Europas ekonomiska och finansiella suveränitet. Denna ambition – ett uttryck för EU:s s.k. öppna strategiska autonomi inom området finansiella tjänster¹⁷ – riskerar, å ena sidan, att bli protektionistisk och att stänga ute mer effektiva företag från den europeiska marknaden. Å andra sidan kan det finnas överväganden ur ett säkerhets- och beredskapsperspektiv som talar för att minska beroendet av globala koncerner.

9.2.3 Konsumenternas förändrade förväntningar

Även om förutsättningarna för konkurrens inom betalningsekosystemet företrädesvis påverkas av utbudsfaktorer, har förändrat konsumentbeteende också betydelse. Digitaliseringen av såväl handeln, med en snabbt ökande e-handel, som finansiella tjänster har inneburit att konsumenterna numera förväntar sig att betalningar ska vara enkla att genomföra och ske i princip omedelbart. Till viss del kan konsumenters förändrade förväntningar kopplas till demografiska förändringar där yngre personer både ställer högre krav på smidighet och snabbhet och har större vana av att använda digitala tjänster än äldre.¹⁸

Konkurrensen påverkas av om konsumenter efterfrågar möjligheten att kunna använda flera, inbördes utbytbara betaltjänster eller betalningssätt. Förändrat konsumentbeteende kan också skapa en större kundbas för nya aktörer som kan vara bättre på att tillgodose konsumenternas behov än etablerade aktörer. Eftersom delar av betalningsekosystemet kännetecknas av starka s.k. nätverkseffekter kan kundbasen snabbt skalas upp.

¹⁶ Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om en EU-strategi för massbetalningar COM (2020) 592 final.

¹⁷ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, KOM (2021) 32 final, 19 januari 2021 – Det europeiska ekonomiska och finansiella systemet: främja öppenhet, styrka och motståndskraft.

¹⁸ Frost (2020). Kapitel 5 och kapitel 7 beskriver hur betalningsvanor skiljer sig mellan olika grupper och hur det påverkar deras ställning på den digitala betalningsmarknaden.

9.3 Konkurrensmekanismer inom ekosystemet för betalningar

Det finns en relativt omfattande nationalekonomisk forskningslitteratur om konkurrens- och marknadsförhållanden inom betalningsekosystemets olika lager. Den tar upp systemets särdrag men även likheter med andra traditionella s.k. nätverksmarknader såsom el-distribution, post och elektroniska kommunikationer.¹⁹ Det finns också forskning som analyserar betalningsmarknaden utifrån dess likheter med nyare globala digitala plattformsmarknader (t.ex. Uber, eBay och Airbnb). Det finns också konkurrensmekanismer utöver ovan nämnda. Dessa mekanismer är dels interoperabilitet mellan konkurrerande aktörer och plattformar, dels s.k. diversifieringsfördelar för aktörer som utnyttjar befintliga nätverkseffekter inom tjänster närliggande till betaltjänster. Konkurrensen i betalningsekosystemet påverkas, slutligen, av olika former av inträdesbarriärer. Inträdesbarriärer kan uppstå – avsiktligt eller oavsiktligt – till följd av reglering eller för att aktörer med stark marknadsposition begränsar tillträdet till infrastruktur eller tjänster så att nya aktörer får svårt att konkurrera på lika villkor.

Betalningsekosystemets specifika konkurrens- och marknadsförutsättningar gör att det är svårt att utifrån priser eller antalet aktörer på en viss (del-)marknad bedöma konkurrenssituationen. Detta är inte unikt för betalningar utan gäller även för vissa andra marknader där inte minst nätverkseffekter dominerar.

Detta avsnitt beskriver konkurrensmekanismerna i ekosystemet för betalningar genom att först specifikt jämföra betalningsmarknaden med traditionella nätverksmarknader (9.3.1). Avsnitt 9.3.2 och avsnitt 9.3.3 belyser betydelsen av interoperabilitet respektive diversifieringsfördelar. Avsnitt 9.3.4 sammanfattar analysen i föregående avsnitt. Avsnitt 9.3.5 diskuterar vilken effekt ökad konkurrens från nya aktörer kan ha på etablerade aktörers affärsmodeller. Avsnitt 9.3.6 belyser svårigheterna att mäta konkurrensen på betalningsmarknaden, liksom i betalningsekosystemet som helhet. Avsnitt 9.3.7 ger exempel på inträdesbarriärer som kan begränsa konkurrensen.

¹⁹ För en diskussion om betalningsmarknadens likheter med nätverksmarknader se exempelvis Segendorf och Wretman (2015). För relevanta paralleller till och skillnader gentemot andra nätverksmarknader, se exempelvis Bergman (2020) och Oxera (2020).

9.3.1 Likheter med traditionella nätverksmarknader

Betalningsekosystemet kännetecknas av stordriftsfördelar

Ett utmärkande drag för betalningsekosystemet, är förekomsten av tydliga stordriftsfördelar (eng. *economies of scale*).²⁰ En betaltjänst är till sin natur en informationshanteringstjänst som hanterar vilka konton som ingår i en transaktion, transaktionsbeloppets storlek, syfte med betalningen och tidpunkten för betalningen. Utöver transaktionsdata behöver en identifiering av den som initierar betalningen ske. Därtill behöver betalaren autentisera (signera) en digital betalning som inte sker med kontokort och en kontroll av att det finns täckning på det aktuella kontot göras. Behandling av all denna information sker i it-system och på digitala plattformar. Dessa system och plattformar är dyra att utveckla och driva men kostnaden för att processa ytterligare en transaktion är mycket liten. Med andra ord är de rörliga kostnaderna lägre än de rörliga intäkterna medan de fasta kostnaderna, i form av investeringar i och drift av system och plattformar, är höga.

När det gäller betalningar är stora volymer alltså av avgörande betydelse för att uppnå stordriftsfördelar och därmed lönsamhet. Samtidigt behöver grundinvesteringen kompletteras med nya investeringar, vilket gör att det uppstår kostnader löpande. Investeringsbehovet kan avse uppdateringar till följd av ny lagstiftning, nya tekniska möjligheter (innovationer) men kanske framför allt säkerhetsuppggraderingar.

Stordriftsfördelar ger marknadsaktörer incitament att samlokalisera och samordna processandet av olika typer av betalningar från flera konkurrerande betaltjänstleverantörer. I betalningssystem- och clearinglagret kan stordrifts- och samordningsfördelar uppnås genom att flera betalningstyper processas på en och samma it-plattform. Är stordrifts- och samordningsfördelarna tillräckligt stora kan det leda till fåtalsdominans och i vissa fall till att en aktör får en monopolställning.

Drivkraften att uppnå stordriftsfördelar har historiskt varit viktig för framväxten av stora delar av betalningsinfrastrukturen i Sverige. De stora svenska bankerna har ofta samarbetat om gemensam betal-

²⁰ Stordriftsfördelar är de kostnadsfördelar ett företag har av att producera flera enheter. Ju fler enheter som produceras av en viss produkt, desto fler enheter kan de fasta kostnaderna (t.ex. maskiner eller it-system) slås ut över. Det innebär att genomsnittskostnaden av att producera en enhet minskar när antalet producerade enheter ökar.

ningsinfrastruktur men även sidotjänster som underlättar betalningar och gör dem säkrare. De kanske tydligaste exemplen är Bankgirot BGC AB (härefter Bankgirot), som etablerades år 1959, Bankomat AB (år 1968) och Bankernas depå AB (år 2006).²¹ Därpå följde Finansiell Id-Teknik Bid AB, som tillhandahåller BankID, som lanserades år 2003, och GetSwish AB, som tillhandahåller tjänsten Swish, som lanserades år 2012. Denna typ av samarbeten brukar i andra sammanhang benämnas infrastrukturklubbar.²² Samordning och samarbete inom betalningsinfrastruktur kan också ske internationellt. Den planerade nordiska betalningsinfrastrukturen P27, som är tänkt att ersätta Bankgirot bygger på denna marknadslogik. De banker som deltar i P27 delar på de höga kostnaderna för att bygga och driva betalningsinfrastruktur. Detta möjliggör i nästa led tjänster som enskilda banker och betaltjänstleverantörer kan paketera och tillhandahålla.²³

En- och tvåsidiga nätverkseffekter

Ett kännetecken, utöver stordriftsfördelar, för stora delar av betalningsekosystemet är förekomsten av starka nätverkseffekter (eller nätverksexternaliteter).²⁴ Nätverkseffekter kan i sin tur vara ensidiga eller tvåsidiga. Det klassiska exemplet för att illustrera ett ensidigt nätverk är telefonen. Nyttan av att inneha en telefon ökar för varje ytterligare person som skaffar en telefon, en s.k. positiv externalitet.²⁵ Även betalningsinfrastrukturen kännetecknas av ensidiga nätverkseffekter. Värdet av att delta i Bankgirots system för clearing eller att delta i Riksbankens avvecklingssystem RIX ökar, allt annat lika, när ytterligare deltagare ansluter sig till systemen.

Generellt är betalningsmarknaden tvåsidig: ju fler näringsidkare som accepterar ett visst betalningssätt desto fler konsumenter kommer att vilja använda det och vice versa. Med andra ord reagerar konsumenterna på näringsidkaresval av och kostnader för betalningssätt och näringsidkare anpassar sig till de betalningssätt som konsumenten

²¹ Bankomat och BDB AB fusionerades år 2017 till ett bolag under namnet Bankomat AB.

²² Se exempelvis Bergman (2020).

²³ P27 och annan gränsöverskridande betalningsinfrastruktur beskrivs mer utförligt i kapitel 10.

²⁴ För en allmän introduktion till nätverkseffekter, se Katz och Shapiro (1994).

²⁵ En pedagogisk genomgång av nätverkseffekter på tvåsidiga marknader finns i Riksbanken (2013) s. 36.

ter vill använda.²⁶ En marknad som är ensidig kan utvecklas till att bli tvåsidig. Ett exempel på det är tjänsten Swish under de första åren tjänsten var tillgänglig. Nyttan av att använda Swish ökade i takt med att ytterligare privatpersoner anslöt sig och kunde ta emot betalningar med hjälp av tjänsten.²⁷ När Swish började erbjudas som betalnings-sätt i fysisk butik och i e-handeln, blev marknaden och nätverkseffekterna tvåsidiga.

Förekomsten av nätverkseffekter kan göra det svårt för en ny aktör att nå en kritisk massa av användare.²⁸ För att kunna etablera sig kan en ny aktör dels behöva erbjuda en tjänst med (väsentligt) högre kvalitet och lägre pris, dels förmå tillräckligt många deltagare som använder den befintliga tjänsten (eller flera) att börja använda den nya, konkurrerande tjänsten. Ett exempel som illustrerar detta är att de internationella kortnätverken har en mycket stark marknadsposition i många länder. Konsumenter som använder en etablerad tjänst med stora nätverkseffekter kan också misstro en ny aktörs förmåga att nå en tillräckligt stor kundbas. I det fallet uppstår det en form av koordineringsproblem som gör det kostsamt för en ny aktör att försäkra sig om att tillräckligt många potentiella kunder kommer att börja använda en ny tjänst.²⁹

Förekomsten av nätverkseffekter utesluter inte per automatik att det kan finnas flera konkurrerande plattformar på samma eller liknande marknader.³⁰ Nätverkseffekterna beror i stället på hur den *specifika* plattformsmarknaden är utformad. Exempelvis har det visat sig att om det inte är centralt för företaget att nå *alla* övriga deltagare i nätverken, och om det inte behövs ett centralt register över samtliga transaktioner, kan det öppna för konkurrens mellan flera nätverk.³¹

²⁶ Det finns forskning som visar att det framför allt är konsumenternas preferenser för vissa betalningsätt som påverkar vilka betalningsmedel näringsidkare tar emot snarare än tvärtom, se Huynh, Nicholls och Shcherbakov (2019).

²⁷ I och med att Swish har blivit alltmer etablerat inom e-handel och fysisk handel har denna marknad delvis förvandlats till en tvåsidig nätverksmarknad med tvåsidiga nätverkseffekter på samma sätt som kontokort.

²⁸ Se exempelvis Katz och Shapiro (1985).

²⁹ Calvano och Polo (2021).

³⁰ Armstrong (2006) visar teoretiskt att utfallet för priser beror på storleken på nätverkseffekterna mellan grupperna, hur avgiften för deltagande tas ut och möjligheten till s.k. multihoming.

³¹ Suleymanova och Wey (2008).

Tillgång till kunddata kan förstärka nätverkseffekter

På en marknad där kunddata är en viktig del i utvecklingen av nya produkter kan ett företag, som i utgångsläget har ett försprång på marknaden, dra särskilt stor nytta av att fler kunder använder dess produkter eftersom det gör ytterligare innovationer mer lönsamma. Innovationerna attraherar ytterligare kunder och genom en sådan självförstärkande process kan företaget till slut dominera marknaden.³² På så vis skulle en marknad kunna ”tippa över” till fördel för den marknadsledande aktören, vilket på längre sikt kan leda till lägre innovationstakt för alla marknadsaktörer inklusive den dominerande aktören.³³ Företags tillgång till kunddata handlar i hög grad om skyddet för den personliga integriteten och därmed ytterst om möjligheterna att säkerställa vissa individuella fri- och rättigheter. Företags tillgång kunddata på betalningsmarknaden – i meningen personuppgifter och information om enskilda betalningar – begränsas av både dataskyddsregler (såväl generella regler som specifika för just betaltjänster) och finansiell sekretess. Ett sådant skydd för den enskilde kan alltså förhindra att en aktör tar över en hel marknad. Ett för starkt skydd av kunddata kan emellertid leda till en för låg innovationsgrad (se vidare kapitel 8).

Den vertikala integrationen luckras upp

Ett ytterligare kännetecken för konkurrensen på traditionella nätverksmarknader, som även gäller för betalningar, är s.k. vertikal integration. Med vertikal integration menas att det finns konkurrensfördelar av att ett och samma företag både äger bakomliggande infrastruktur och levererar tjänster på den marknad som är beroende av infrastrukturen. El, järnväg och telekommunikationer är exempel på marknader som historiskt präglats av vertikal integration, dvs. där samma aktör äger infrastrukturen (järnvägsspår, elledningar eller telefonledningar) och erbjuder tjänster till slutanvändare (tågresor, elabonnemang eller telefonabonnemang). Den vertikala integrationen inom ekosystemet för betalningar håller successivt på att luckras upp som en följd av bl.a. digitaliseringen, ny reglering och planerad ny betalningsinfrastruktur. Uppluckringen bidrar till att det blir lättare för

³² Ibid.

³³ Prüfer (2020).

företag att gå vid sidan av befintliga vertikala strukturer vilket förbättrar förutsättningarna för konkurrens. En parallell kan åter dras till både järnvägsmarknaden och elmarknaden där tidigare omreglering inneburit att leverantörer givits tillträde till bakomliggande infrastruktur för att kunna erbjuda tjänster till allmänheten. Genom omreglering blir dessa tidigare monopol i stället konkurrensutsatta marknader (eng. *contestable markets*) genom att såväl privat som offentlig infrastruktur tillgängliggörs för nya aktörer.

EU-lagstiftning, framför allt det andra betaltjänstdirektivet samt förordningen om förmedlingsavgifter för kortbaserade betalningstransaktioner³⁴ (härefter IFR³⁵), har gett företag ökade möjligheter att konkurrera i enskilda delar av betalningskedjan, som innefattar alltifrån initiering till avveckling av betalningar. Att tillhandahålla en helt vertikalt integrerad kedja är därför inte lika nödvändigt för att vara konkurrenskraftig. Inom EU har det sedan länge varit möjligt för andra företag än banker att via betalningsinitieringstjänster³⁶ genomföra betalningar från bankkonton via den befintliga betalningsinfrastrukturen. På motsvarande sätt innebär IFR att kortnätverk måste separera sina tjänster i en del för processande (eller bearbetning) av betalningstransaktioner och en del för regelverk, förfaranden och standarder (en s.k. betalningsordning) i olika bolag och utan korssubventionering mellan dem. Dessutom förhindras kortnätverk att genom egna regelverk eller licenser förhindra att en kortutgivare ger ut kontokort som kan användas inom två eller fler kortnätverk.

Omfattande *multi-homing* på betaltjänstmarknaden

Ett ytterligare kännetecken för betaltjänstmarknaden, liksom för flera digitala plattformsmarknader,³⁷ är möjligheten för aktörer på båda sidor av marknaden att vara kund och använda flera plattformar samtidigt, s.k. *multi-homing*. Förekomsten av *multi-homing* minskar riskerna för att nätverkseffekter leder till marknadskoncentration och möjliggör därmed att flera plattformar kan samexistera på mark-

³⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/751 av den 29 april 2015 om förmedlingsavgifter för kortbaserade betalningstransaktioner.

³⁵ Interchange Fee Regulation. IFR beskrivs översiktligt i bilaga 3.

³⁶ En betalningsinitieringstjänst låter betaltjänstleverantören genomföra betalningen direkt från ett bankkonto (dvs. inte via t.ex. kontokort eller autogiro). Betalningsinitieringstjänster regleras i lag (2010:571) om betaltjänster (härefter betaltjänstlagen). Se även bilaga 3.

³⁷ Exempel på plattformsmarknader med *multi-homing* är digitala beställningsplattformar för restaurangmat, hotellbokningar och taxitjänster.

naden.³⁸ Olika sätt att betala digitalt kan ses som särskilda plattformsmarknader där betalare och betalningsmottagare möts. För enskilda konsument (betalare) innebär det inga större kostnader att utöver sitt bankkort även ha tillgång till exempelvis tjänsten Swish, kontanter och en digital plånbok för elektroniska pengar (e-plånbok). Handlare (betalningsmottagare) kan behöva betala något högre avgifter för att ta emot flera olika betalningssätt. Vikten av att kunna erbjuda olika betalningssätt gör emellertid att handlare generellt anpassar sig efter konsumenternas önskemål när det gäller betalningssätt.

Det finns vidare allt fler aktörer – mellanhänder – som för samman olika betalningslösningar i ett samlat paket så att handlare och andra näringsidkare på ett enkelt sätt ska kunna ta emot flera olika betalningssätt.³⁹ Stora plattformsföretag inom exempelvis e-handeln har emellertid incitament att minska möjligheterna till multi-homing och öka transaktionsvolymen på plattformen genom att säkerställa att en viktig aktör på ena sidan av plattformen, exempelvis en e-handlare som erbjuder unika produkter, bara finns på den specifika plattformen.⁴⁰ När det gäller marknaden för betalningar mellan privatpersoner förefaller skälen för multi-homing inte lika starka. På den svenska marknaden är tjänsten Swish det dominerande sättet att göra betalningar mellan privatpersoner (se kapitel 4). Mot bakgrund av att det är gratis för både betalare och betalningsmottagare att göra en betalning via tjänsten Swish, är det svårt att utmana Swish och därmed möjliggöra multi-homing för denna typ av betalningar.⁴¹

Möjligheten till multi-homing för betalningar gör att betaltjänstmarknaden, i likhet med andra digitala plattformsmarknader, skiljer sig från traditionella (fysiska) nätverksmarknader där det inte finns några praktiska förutsättningar att tillämpa multi-homing för konsumenter. En elkonsument kan visserligen byta leverantör men det är inte praktiskt möjligt att ha två elhandelsleverantörer och växla mellan dem utifrån vilka priser som råder vid olika tider på dygnet. En konsument kan däremot välja att betala med kort, tjänsten Swish, kontanter eller direktbetalning via bankkonto beroende på vad som

³⁸ En analys av multi-homing på olika plattformsmarknader görs i Konkurrensverket (2021).

³⁹ Ett exempel är olika s.k. checkout-lösningar för e-handlare där en mellanhand sköter betalningarna och erbjuder kunder ett antal olika betalningsmetoder, såsom kort, direktbanksöverföring, tjänsten Swish och fakturalösningar.

⁴⁰ Se Julien och Sand-Zantman (2020).

⁴¹ Intäkterna från tjänsten Swish är för bankerna, som erbjuder tjänsten, i stället en minskning av kontanthantering och de avgifter som tas ut av näringsidkare som accepterar Swish för betalningar.

är smidigast vid det specifika köptillfället. Det innebär att företag som vill etablera sig på betalningsmarknaden inte måste erbjuda tjänster som skiljer sig påtagligt från tjänster som etablerade aktörer erbjuder.⁴²

9.3.2 Gränsöverskridande konkurrens

Förutsättningarna för internationell konkurrens skiljer sig åt mellan de olika lagren. I tjänstelagret ger det andra betaltjänstdirektivet möjlighet för en betaltjänstleverantör med tillstånd i ett land att tillhandahålla betaltjänster till andra länder inom EES (s.k. passportering). Detta kan göras antingen genom att etablera en filial i ett annat land eller använda en agent i det landet eller gränsöverskridande försäljning av betaltjänster från hemlandet (dvs. utan att etablera närvaro på plats i ett annat land). I de flesta EU-länder är antalet betaltjänstleverantörer med verksamhet i landet större än antalet betaltjänstleverantörer som har tillstånd i det egna landet (se tabell 9.3).

Inom EU finns däremot inget harmoniserat regelverk för tillhandahållande av eller tillträde till clearingtjänster på motsvarande sätt som det finns när det gäller betaltjänster. Det faktum att ett clearingföretag har ett nationellt tillstånd i ett EU-land ger det inte rätten att tillhandahålla clearingtjänster i andra EU-länder. Eftersom regelverken kring clearing ser så olika ut – i de flesta EU-länder krävs inget särskilt tillstånd för att bedriva clearingverksamhet – blir det svårare att bedriva gränsöverskridande clearingverksamhet även om den planerade nordiska betalningsinfrastrukturen P27 visar att det ändå är en möjlighet. Det bör dock påpekas att stordrifts- och nätverksfördelar i detta lager är så pass starka att det inte skapar förutsättningar för någon egentlig konkurrens mellan länder.

När det gäller konkurrensen i avvecklingslagret är direkt internationell konkurrens knappast ett alternativ. Det är däremot plattformsdelning med avvecklingssystem i andra länder stordriftsfördelar, vilket sänker kostnaderna för att göra betalningar. Det sänker också trösklarna för gränsöverskridande betalningar (i olika valutor) vilket bidrar till ökad konkurrens. Ett närmande av de svenska betalningsinfrastruktursystemens processer till europeisk och internationell standard möjliggör för att den svenska marknaden ska kunna nyttja

⁴² Rysman och Schuh (2016).

gemensamma tekniska plattformar.⁴³ Ett alternativ till plattformsdelening – även om skalan är glidande – är att göra nationella system interoperabla med motsvarande system i andra länder. Under alla omständigheter kräver både plattformsdelening och interoperabilitet harmonisering av regelverk och gemensamma, internationella standarder för t.ex. betalningsmeddelanden.

Interoperabilitet

Ett väl fungerande ekosystem för betalningar förutsätter en hög grad av interoperabilitet mellan olika betalningssätt- och infrastruktur-system för att stordriftsfördelar och nätverkseffekter ska kunna realiseras fullt ut. Vid en betalning är det viktigt att nå så många mottagare som möjligt, vilket underlättas om olika betalningssystem är interoperabla. Ett exempel på interoperabilitet är att en person som köper en vara eller tjänst kan betala säljaren genom att föra över pengar från sin bank till säljarens bank. Ett annat exempel är att det går att använda ett kontokort som är utgivet av en svensk bank i ett annat land. För att åstadkomma interoperabilitet har gemensamma (internationella) standarder och samarbeten stor betydelse.⁴⁴

Standardisering

Ett viktigt verktyg för att säkerställa goda konkurrensvillkor är standardisering av betalningstransaktioner och -information. Standardisering, som kan vara framtagen av privata aktörer eller följa av reglering, innebär att nya och mindre aktörer får tillgång till andra delar av betalningsekosystemet, t.ex. genom API:er.

En utmaning vid framtagandet och införandet av nya standarder är att det finns ett grundläggande koordineringsproblem. Det är för kostsamt för enskilda företag eller länder att utveckla standarder eftersom de inte nödvändigtvis passar med andra aktörers behov. Av den anledningen krävs ofta någon form av sammanslutning mellan aktörer på lämplig geografisk nivå – ibland med deltagande av internationella organ, centralbanker eller myndigheter – för att utveckla och

⁴³ Hellström, Börestam och Eklöf (2021).

⁴⁴ Ett annat exempel på vikten av att kunna nå användare utanför den egna plattformen är att mobiloperatörer möjliggör samtal och meddelanden till kunder hos andra mobiltelefonoperatörer, se Bergman (2020).

komma överens om internationella standarder. Framtagandet av internationella standarder för betalningar, framför allt mellan länder, är en prioriterad uppgift. Inom EU finns gemensamma standarder för betalningar i euro inom EU, det s.k. Single European Payment Area (Sepa).⁴⁵ Vidare har en ny global standard för betalningsmeddelanden (ISO 2022) implementerats och den meddelandestandarden kommer även att användas i Sverige.⁴⁶

Interoperabilitet och gränsöverskridande betalningar

Generellt är förutsättningarna för interoperabilitet bättre inom länder (eller regioner) än mellan dem. Kortnätverken Visa och Mastercard har lyckats åstadkomma interoperabiliteten på global nivå även om detta har tagit lång tid. Genom att ansluta sig till kortnätverken kan andra aktörer än banker bli kortutgivare eller kortinlösare genom att utnyttja den interoperabilitet som kortnätverken skapar. Numera finns ett stort antal kortutgivare som erbjuder kontokort till privatpersoner och företag, inklusive många nya s.k. neobanker.⁴⁷

Interoperabilitet är en särskild utmaning vid gränsöverskridande betalningar och penningöverföringar. Standarder och reglering skiljer sig mellan länder och regioner, vilket gör det mödosamt att skapa globalt gångbara betaltjänster. Detta påverkar framför allt gränsöverskridande betalningar mellan privatpersoner (som normalt inte kan skötas via kortnätverken), inklusive s.k. remitteringar som normalt omfattar mindre belopp. Det finns en samstämmig uppfattning på såväl global nivå⁴⁸ som inom EU⁴⁹ att gränsöverskridande betalningar är för dyra och långsamma även om kostnader och tidsåtgång skiljer sig åt mellan länder och på vilket sätt överföringar görs.

⁴⁵ Se bilaga 3.

⁴⁶ För en närmare beskrivning av ISO 2022 och dess påverkan på gränsöverskridande betalningar se *ISO 2022 – ett nytt gemensamt ”språk” för betalningar*. 29 oktober 2020. www.riksbank.se (hämtad 2022-02-01).

⁴⁷ Neobanker är ett samlingsbegrepp som används för att beskriva banker som enbart bara finns digitalt (online). Exempel på sådana banker verksamma i Sverige är Revolut Bank UAB (Litauen), Rocco AB (Sverige) och N26 Bank GmbH (Tyskland).

⁴⁸ År 2015 beslutade G20 att prioritera frågan om remitteringar. På uppdrag av G20 har Financial Stability Board (FSB) tagit fram en färdplan med åtgärder för att underlätta för gränsöverskridande betalningar i allmänhet och remitteringar i synnerhet, se FSB (2020).

⁴⁹ Se Council conclusions on Africa, XX, 9265/20, 30 juni 2020 och Council conclusions on the Commission Communication on a 'Retail Payments Strategy for the European Union', Ekofin, 7225/21, 22 mars 2021.

Initiativ för att öka interoperabilitet för betalningar i euro

EU-kommissionen har tagit initiativ för att öka interoperabiliteten för betalningar i euro inom EU.⁵⁰ EU:s finansministrar i Ekofinrådet ställde sig i mars 2021 bakom kommissionens ambitioner och framhöll bristen på interoperabilitet mellan befintliga nationella system, lösningar och infrastrukturer.⁵¹ Den nya Sepa-standarden Sepa Credit Transfer Instant (härefter SCT Inst.) är ett exempel på initiativ som syftar till att öka interoperabiliteten för betalningar mellan EU-länder utan att vara beroende av de globala kortnätverken.

Den 26 oktober 2022 publicerade kommissionen ett lagförslag för att underlätta omedelbara betalningar⁵² i euro. Förslaget följer efter en rad marknadskonsultationer som avslutades under år 2021. Det nya förslaget är en viktig del i strategin för massbetalningar och stödjer innovation och konkurrens på den europeiska betalningsmarknaden. Lagförslaget syftar till att öka nyttjandet av omedelbara betalningar genom att minimera avgifter, öka förtroendet hos betalare samt minska friktionen under behandlingen av sådana betalningar både för inhemska och för gränsöverskridande betalningar. Omedelbara betalningar frigör pengar som annars är låsta i banksystemet (eng. *payment float*). Under en given dag är ungefär 200 miljarder euro låsta i banksystemet, pengar som skulle kunna användas för konsumtion eller investeringar. I korthet innebär förslaget att:

- Banker (betaltjänstleverantörer med visa undantag) måste tillhandahålla omedelbara betalningar (SCT Inst.) om de tillhandahåller vanliga gireringar (Sepa Credit Transfer).
- Betaltjänstleverantörer får inte ta ut ytterligare avgifter för omedelbara betalningar i jämförelse med vanliga digitala bankbetalningar.
- Det införs krav på att verifiera att internationellt bankkontonummer (Iban) och namn på mottagaren överensstämmer med det som betalaren angett. Detta för att minska vissa typer av bedrägerier och därmed öka förtroendet för omedelbara betalningar.

⁵⁰ Se Europeiska kommissionen (2020).

⁵¹ Council conclusions on the Commission Communication on a "Retail Payments Strategy for the European Union", Ekofin, 7225/21, 22 mars 2021.

⁵² Omedelbara betalningar beskrivs i kapitel 10.

Det bör påpekas att förslaget om omedelbara betalningar syftar till att minska fragmenteringen och påskynda utvecklingen av omedelbara betalningar inom euroområdet. Betalningsmarknaden i Sverige är i jämförelse mer utvecklad och utvecklingen har till stor del varit marknadsdriven och svarat mot konstaterade behov. Det finns en risk att en framreglerad marknad inte fullt ut kan ta vara på innovationskraften hos marknadsaktörer. En ytterligare fråga är hur de merkostnader som uppstår för betaltjänstleverantörerna till följd av genomförandet av förslaget ska betalas, givet att kunderna inte får påföras avgifter.

9.3.3 Diversifieringsfördelar

De s.k. diversifieringsfördelar (eng. *economies of scope*) som traditionellt funnits när det gäller betalningar har framför allt utgjorts av gemensam it-infrastruktur i bankerna för att hantera *olika* typer av betalningar. Banker, framför allt de större, erbjuder sina kunder tjänster utöver betalningsförmedling (t.ex. lån, sparande, förmögenhetsförvaltning och försäkringar). Till en del hänger denna typ av diversifiering samman med värdet av att knyta långsiktiga relationer med kunder. Genom att erbjuda flera tjänster kan en bank dels utnyttja befintlig it-infrastruktur mer effektivt, dels få mer information om kunderna vilket skapar bättre förutsättningar för att skraddarsy tjänster. Kunder skulle därmed kunna vara villiga att betala mer för att vända sig till *en* bank för att utföra sina banktjänster än att sprida ut dem på flera banker eller betaltjänstleverantörer.⁵³ Digitaliseringen har, som nämns ovan, i kombination med regelförändringar skapat förutsättningar för nya aktörer att skilja ut t.ex. betaltjänster från andra banktjänster. Det kan tas till intäkt för att bankernas diversifieringsfördelar minskat.

⁵³ Den empiriska forskningen om diversifieringsfördelar inom bankverksamhet visar inte entydigt att sådana fördelar finns. Diversifieringsfördelar finns, enligt de flesta studier, på kostnadsidan, dvs. att bankens totala kostnader minskar när antalet produktområden ökar. Däremot tycks det finnas diversifierings*snackdelar* på intäktssidan, dvs. de totala intäkterna minskar ju fler produktområden en bank har. Det bör påpekas att det är svårt att mäta diversifieringsfördelar och de empiriska resultaten kan bl.a. bero av vilka produktområden som inkluderas. En genomgång av den empiriska litteraturen och resultat för europeiska banker finns i Rossi och Beccalli (2018).

Bigtechföretag ger sig in i finansiell verksamhet

Digitaliseringen har även möjliggjort diversifieringsfördelar av ett annat slag. Bigtechföretag med global verksamhet inom exempelvis e-handel eller sociala medier erbjuder finansiella tjänster, däribland betaltjänster. Viktiga egenskaper hos globala plattformsföretag är att de, till följd av sin huvudsakliga, icke-finansiella verksamhet, har en betydande (enorm) kundbas och erbjuder tjänster med starka nätverkseffekter.⁵⁴ Plattformsföretagen kan skapa diversifieringsfördelar genom att kombinera sitt befintliga tjänsteutbud med den befintliga användarbasen och it-infrastrukturen och använda sig av korssubventionering, exempelvis gratis betaltjänster. Plattformsföretag kan tillhandahålla s.k. superappar, dvs. appar som samlar t.ex. betalningar, konsumentkrediter och bokningar av evenemang. Superappar är särskilt vanliga i Kina.⁵⁵ Förutom en mycket stark kundbas och starka nätverkseffekter kan plattformsföretag dra nytta av tillgång till stora datamängder över bl.a. sökbeteende och konsumtionsmönster. Dessa data kan även användas för att utforma betaltjänster (eller andra finansiella tjänster) som är bättre anpassade till enskilda personers köpmönster och levnadssätt i övrigt. Det bör understrykas att om bigtechföretag tillhandahåller betaltjänster behöver de direkt eller indirekt efterleva flera regelverk, inte minst penningtvättsregelverket samt regler om dataskydd och finansiell sekretess.

Tabell 9.1 redovisar vilka betaltjänster som de största plattformsföretagen erbjuder och hur de är reglerade inom EU.

⁵⁴ Det finns ingen enhetlig definition av bigtech. Den definition som används här ligger nära den som finns i FSB (2019). Ett relaterat begrepp som används för dessa företag är *Mixed activity group* (MAG). MAG syftar på en grupp av företag (dvs. ett moderföretag och ett eller flera dotterbolag) som inbegriper både icke-finansiell och finansiell verksamhet.

⁵⁵ Oxera (2020).

Tabell 9.1 Betaltjänster som tillhandahålls av de största digitala plattformsföretagen

Plattformföretag	Betaltjänster	Reglering inom EU
Amazon	Amazon Pay	E-pengainstitut
Google	Google Pay (kontaktlös betalning via tokeniserade kontokort)	E-pengainstitut
Apple	Apple Pay (kontaktlös betalning via tokeniserade kontokort). I USA har Apple lanserat en lösning för e-pengar – Apple Cash	Inget tillstånd. Samarbete med lokala banker och kortföretag.
Meta (Facebook)	Facebook Pay ("in-app" betalningar och överföring av pengar via Whatsapp och Messenger)	E-pengainstitut
Alibaba	Alipay ("in-app" betalningar, betalning på Alibaba-plattformen)	E-pengainstitut och samarbete med Wordline ¹
Tencent	We Chat Pay ("in-app" betalningar)	Inget tillstånd. Samarbete med företag/handlare i Europa för turister från Kina.

Anm. ¹ Worldline är en fransk koncern som erbjuder betalningslösningar för köp online och i butik.

Källa: van der Spek och Phijffer (2020) och www.facebook.com.

Hittills utgör finansiella tjänster en begränsad del av de största plattformsföretagens intäkter.⁵⁶ Merparten av intäkterna härrör i stället från informationsteknik (främst mobiltelefoner), kommunikations-tjänster (främst sociala medier) och konsumentvaror (t.ex. e-handel). Bigtechföretag erbjuder finansiella tjänster huvudsakligen i Asien och andra framväxande ekonomier men även i USA.

En risk med att bigtechföretag erbjuder betaltjänster i större skala är att de bidrar till fragmentering av betaltjänstmarknaden just för att de är slutna plattformar med tillhörande slutna betalningssystem. En effektiv betalningsmarknad förutsätter, som nämns ovan, interoperabilitet mellan system för att utnyttja nätverkseffekterna och fragmentering innebär därför effektivitetsförluster. Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning konkurrensen från bigtechföretag inom finansiella tjänster kommer att öka. Hittills har plattformsföretag omfattats av väsentligt mindre reglering än finansiella företag. Detta håller emellertid på att ändras. EU:s lagstiftare beslutade i september 2022 om en EU-förordning – Rättsakten om digitala marknader (eng. *Digital Markets Act*) – som syftar till rättvisa och öppna digitala

⁵⁶ BIS (2019).

marknader.⁵⁷ Förordningen ställer ett antal krav på s.k. grindvakter som har verksamhet inom EU. Grindvakter är centrala plattformsföretag, vanligen internetplattformar, som identifieras utifrån tydligt definierade villkor. Grindvakter måste följa flera förbud och skyldigheter. Det gäller bl.a. förbud mot diskriminering till fördel för egna tjänster, skyldigheter att säkra driftskompatibilitet med den egna plattformen och skyldigheter att dela data. Myndigheter inom såväl EU som i USA har också drivit ett antal konkurrensrättsliga processer mot plattformsföretag.⁵⁸ Det är också troligt att om plattformsföretagen ökar sitt utbud av finansiella tjänster väsentligt kommer de (eller deras dotterbolag eller affärspartners) att i ökad utsträckning omfattas av finansiell reglering. Det gör sådan verksamhet mindre lönsam. Det bör dock understrykas att det finns betydande svårigheter att reglera globala plattformsföretag på ett enhetligt sätt. En effektiv reglering förutsätter samma reglering (och tillsyn) i flera jurisdiktioner.

9.3.4 Konkurrensmekanismer inom ekosystemet för betalningar – en sammanfattning

De tre lagren i ekosystemet för betalningar i bankpengar – tjänstelagret, betalningssystem- och clearinglagret och avecklingslagret – har delvis olika egenskaper och förutsättningarna för konkurrens, vilket påverkar hur många och vilka typer av aktörer som är verkamma inom respektive lager. Tabell 9.2 sammanfattar marknads-egenskaper, antal aktörer och väsentliga konkurrensfaktorer i de tre lagren.

⁵⁷ Europaparlamentet och rådets förordning 2022/1925 (EU) av den 14 september 2022 om öppna och rättvisa marknader inom den digitala sektorn och om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och (EU) 2020/1828 (Förordningen om digitala marknader). Förordningen trädde i kraft den 1 november 2022 och ska börja tillämpas fr.o.m. den 1 maj 2023.

⁵⁸ Exempelvis inledde kommissionen i juni 2020 en undersökning om huruvida Apple bryter mot EU:s konkurrensregler när det gäller villkoren för att integrera Apple Pay i handlares egna appar eller hemsidor, begränsningar i tillgången till Apples s.k. NFC-teknik (Near Field Communication) för köp i butik samt påståenden om att Apple nekat konkurrenter på Apples egna iOS/iPadOS-plattform tillgång till Apple Pay, se *Antitrust: Commission opens investigation into Apple practices regarding Apple Pay*. 16 juni 2020. www.ec.europa.eu (hämtad 2022-02-22).

Tjänstelagret

Tjänstelagret, dvs. det lager som möter användarna, kännetecknas av tvåsidiga nätverkseffekter och, i vissa fall, även av diversifieringsfördelar. Stordriftsfördelar är inte oviktiga – betaltjänster kräver investeringar med höga fasta kostnader – men är inte lika betydelsefulla som i övriga lager. I tjänstelagret finns de mest gynnsamma förutsättningarna för konkurrens och konsumenter och företag möter ett stort antal företag som erbjuder olika betaltjänster. Betaltjänstleverantörerna konkurrerar genom att dels ta fram nya tjänster och marknadsföring av dessa, dels använda kunddata på ett effektivt sätt givet de restriktioner som dataskyddslagstiftning och finansiell sekretess sätter.

Starka nätverkseffekter riskerar att leda till fåtalsdominans även i tjänstelagret. Det kan i sin tur medföra dyrare och mindre användarvänliga betaltjänster samt ett svagare konsumentskydd. En omfattande multi-homing på båda sidor av betaltjänstmarknaden motverkar till viss del riskerna att det uppstår fåtalsdominans. Den snabba tekniska utvecklingen har minskat hindren för multi-homing och därmed gjort det lättare för nya aktörer att etablera sig.

På senare år har framför allt globala digitala plattformsföretag inom närliggande tjänster, såsom sociala medier och e-handel, börjat tillhandahålla betaltjänster i viss utsträckning. Plattformsföretagen kan utnyttja diversifieringsfördelar som följer av att kombinera en betydande befintlig kundbas med betaltjänster (och andra finansiella tjänster) för att därigenom uppnå ännu större nätverkseffekter. I synnerhet kan plattformsföretag kombinera kunddata från befintliga plattformstjänster med betalningsinformation och på så sätt både utveckla det befintliga tjänsteutbudet. Betaltjänster som erbjuds av plattformsföretag är i regel slutna, dvs. inte interoperabla med andra betaltjänster eller -system, vilket kan begränsa konkurrensen och leda till en fragmenterad betalningsmarknad.

Betalningssystem- och clearinglagret

Betalningssystem- och clearinglagret kännetecknas av betydande stordriftsfördelar och ensidiga nätverkseffekter, vilka tillsammans ger upphov till koncentrationstendenser. Antalet aktörer i detta lager är följaktligen få. Detta ska dock inte likställas med att konkurrensen är

liten eftersom det samhällsekonomiskt optimala antalet aktörer är begränsat. Däremot finns en risk att utmanare stängs ute, bl.a. genom att infrastruktur och tjänster integreras vertikalt. Viktiga konkurrensfaktorer i detta lager är tillgång till kapital för att finansiera investeringar i betalningsinfrastruktur men även effektiva samarbetsformer och gemensamma standarder.

Den tekniska utvecklingen och regleringar har hittills inte på samma sätt möjliggjort konkurrens i detta lager. I Sverige har de stora bankerna varit framgångsrika i att bygga infrastruktur i samarbete med varandra, men även med offentliga aktörer såsom Riksbanken. Interoperabilitet inom detta lager har stor betydelse för att hushåll och företag ska få tillgång till effektiva och billiga betalningar.

Tabell 9.2 Konkurrensmekanismer i ekosystemet för betalningar – en sammanfattning

Del av ekosystemet	Dominerande egenskaper	Aktörer	Väsentliga konkurrensfaktorer
Tjänstelagret	Nätverkseffekter (tvåsidiga) Diversifieringsfördelar ("BigTech")	Många	Bekvämlighet Marknadsföring Hantering av kunddata
Betalningssystem- och clearinglagret	Stordriftsfördelar Nätverkseffekter (ensidiga) Vertikal integrering	Få	Tillgång till kapital Samarbete, interoperabilitet Standarder
Avvecklingslagret	Betydande stordriftsfördelar (naturligt monopol)	Få (Bara centralbanken kan skapa obegränsat med likviditet)	Reglering Förtroende/ neutralitet

Avvecklingslagret

I avvecklingslagret är utrymmet för konkurrens högst begränsat och avveckling av stora betalningar (dvs. betalningar mellan banker) sker i de allra flesta länder i system som drivs av centralbanken. Att utrymmet för konkurrens i avvecklingslagret är begränsat innebär inte per automatik att avvecklingssystem måste vara statliga. Betydande stordriftsfördelar i kombination med att avveckling av stora betalningar är likviditetskrävande och viktiga för den finansiella stabiliteten motiverar emellertid att avvecklingssystem drivs av staten i

form av centralbanken. Vem som ska få avveckla betalningar och vilka som ska få tillträde till avvecklingssystemet är därtill reglerat i lag i syfte att värna avvecklingssystemets integritet och stabilitet.⁵⁹ Även om avveckling av stora betalningar är en uppgift för centralbanken, finns utrymme för konkurrens i utvecklingen och driften av själva infrastrukturen. Det finns flera privata leverantörer av teknik till avvecklingssystem.⁶⁰

9.3.5 Hur ökad konkurrens på betalningsmarknaden påverkar etablerade aktörer

Nya aktörer på betalningsmarknaden kan konkurrera direkt med etablerade aktörer på flera sätt: inom samma tjänster (t.ex. betalningsförmedling, kortutgivning och kortinlösen), genom att ta fram nya unika produkter eller tillhandahålla tjänster ovanpå etablerade aktörers befintliga tjänsteutbud eller infrastruktur (t.ex. betalningsinitering från bankkonton). Det bör framhållas att framtagandet av nya tjänster även kan ske i samarbete med befintliga aktörer.⁶¹

Nya aktörer kan ha konkurrensfördelar framför etablerade.⁶² För det första är nya aktörer inte lika tyngda av äldre, ineffektiv (och därmed kostsam) it-infrastruktur som etablerade aktörer är. Det ger nya aktörer goda möjligheter att utforma it-system som är mer anpassade till verksamhetens behov, exempelvis via molntjänster och redan från början integrera ny digital teknik såväl i tjänsteutbudet som i organisationen. För det andra har nya aktörer bättre förutsättningar än befintliga att utarbeta flexibla – agila – affärsmodeller som är anpassade till kundernas (förändrade) förväntningar och kan på så vis förbättra kundupplevelsen och stärka kundrelationer. Denna konkurrensfördel hänger delvis ihop med storlek och kan förväntas minska i takt med att nya aktörerna växer. För det tredje kan nya aktörer anpassa sitt utbud till de produkt- och kundsegment som har högre lönsamhet eftersom de, till skillnad från t.ex. banker, inte erbjuder samma breda produktutbud. Nya aktörer (om de inte är banker) omfattas heller inte av den s.k. kontraheringsplikten eller kraven att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner till fysiska

⁵⁹ Här kan nämnas att det inom EU pågår en översyn av regelverket för slutlig avveckling (det s.k. finalitydirektivet), vilket avsnitt 9.6 redogör närmare för.

⁶⁰ Bech och Hobijn (2007).

⁶¹ CPMI (2014).

⁶² OECD (2020).

personer (se kapitel 6). Det bör framhållas att nya aktörer ofta använder den infrastruktur som etablerade aktörer utvecklats och tillhandahåller och har gjort så under lång tid.⁶³ Etablerade aktörer, inte minst banker, har å sin sida en stor och stabil kundbas och kan dra nytta av lägre finansieringskostnader. Medan nya aktörer ofta till stora delar är finansierade med eget kapital är banker i stor utsträckning skuldfinansierade, vilket är en billigare finansieringsform än eget kapital.

Etablerade aktörer kan ha olika strategier för att möta konkurrens från nya aktörer. En strategi är att välkomna nya aktörer eftersom det kan leda till att större volymer tillförs för *samtliga* aktörer inom ett visst affärsområde (även om det sker till priset av lägre intäkter per betalning). Flera nya aktörer erbjuder tjänster som är komplement till befintliga (bank-)tjänster, vilket kan öka kundupplevelsen och därmed generera ett större kundunderlag även för befintliga tjänster. En liknande strategi är att etablerade och nya aktörer inleder samarbeten⁶⁴ eller t.o.m. att etablerade aktörer förvärvar och integrerar nya aktörer i befintlig struktur. De internationella kortnätverken Visa och Mastercard har på senare tid diversifierat sin verksamhet och är numera stora leverantörer – direkt eller indirekt via dotterbolag eller joint-ventures – av infrastruktur-tjänster för exempelvis konto-till-kontoöverföringar och omedelbara betalningar. Dagens kortnätverk kan därmed liknas vid en slags betalningskonglomerat.

Enligt en enkätundersökning riktad till 37 större europeiska banker som Eba genomförde år 2017, var betalningar det område där flest banker ansåg att fintechföretag skulle innebära minskade intäkter.⁶⁵ Av bankerna uppgav 61 procent att ökad konkurrens från fintechföretag skulle leda till minskade intäkter från betalningsverksamhet. 39 procent uppgav emellertid att ökad konkurrens kunde innebära ökade intäkter eller minskade kostnader i betalningsverksamheten.

⁶³ Detta är i sig någon helt ny företeelse. Exempelvis erbjuder Bankgirot deltagarna (i stor utsträckning banker) ett varierat utbud av betal-, clearing- och avvecklingstjänster som byggts med utgångspunkt i den clearing av gireringar som var Bankgirots kärnverksamhet från början.

⁶⁴ Banker har sedan tidigare utkontrakterat s.k. back-end tjänster (t.ex. datacenter, datasäkerhet, kundkännedombedömningar och regelefterlevnad) till externa företag. Det ger bankerna möjlighet att effektivisera verksamheten och koncentrera den till kärnområden. I den utsträckning fler aktörer som erbjuder sådana tjänster etableras kan konkurrensen öka och effektivisera bankerna ytterligare. Samtidigt väcker tilltagande utkontraktering av tjänster till företag som inte är föremål för finansiell reglering och tillsyn ett antal frågor om hur risker i dessa företag ska hanteras. I synnerhet gäller det om leverantörer av sådana icke-finansiella (tekniska) tjänster blir kritiska för genomförandet av betalningar. Se CPMI (2014) och kapitel 10.

⁶⁵ Eba (2018).

Sammanfattningsvis innebär ökad konkurrens från nya aktörer att etablerade aktörer behöver se över sina strategier och affärsmodeller. I det korta perspektivet kan befintliga aktörers lönsamhet påverkas negativt. På längre sikt kan den ökade konkurrensen innebära nya affärsmöjligheter. En tänkbar utveckling är att vissa nya aktörer blir alltmer specialiserade och på så vis kompletterar – och samarbetar med – etablerade aktörer medan andra, som erbjuder tjänster som i stora drag är digitala banktjänster, inkorporeras i de etablerade aktörerna. Vissa nya aktörer kommer sannolikt att erbjuda samma helhetslösning som banker och därmed utgöra ett konkurrenshot även på längre sikt.⁶⁶

9.3.6 Svårt att mäta konkurrensen i ekosystemet för betalningar

Graden av konkurrens i ekosystemet för betalningar beror inte nödvändigtvis på aktörernas prissättningsbeteende eller om de utnyttjar (missbrukar) en dominerande ställning. På marknader som kännetecknas av stordriftsfördelar och starka nätverkseffekter har etablerade aktörer incitament att sätta låga eller t.o.m. negativa priser (dvs. en subvention) till dess att en tillräckligt stor användarbas – framför allt på betalarsidan – börjat nyttja tjänsten. Med andra ord kan koncentration och fåtalsdominans på betalningsmarknaden, åtminstone initialt, generera *lägre* prispåslag (dvs. priset i förhållande till marginalkostnaden) än på en traditionell varu- eller tjänstemarknad med flera leverantörer av liknande tjänster. Det bör framhållas att prissättningen på betaltjänster ofta är svår genomtränglig. Exempelvis övervältras kortavgifter på handlare, vilka i sin tur övervältrar sina kostnader på konsumenten. Konsumenten, däremot, upplever ofta att betalningar är gratis.

Fåtalsdominans är därmed framför allt ett problem för handlarna som får en svagare förhandlingsposition gentemot betaltjänstleverantörer. Prissättningen på betaltjänster fördunklas även av korssubventionering. Betaltjänstleverantörer kan kompensera för låga (eller inga) kostnader för betalningar genom att ta ut avgifter för andra

⁶⁶ Ett illustrativt exempel här är Klarna Bank AB som började som en betalningslösning för e-handeln via främst fakturalösningar, gick vidare med omedelbara konto-till-konto betalningar, autogiro och nu, efter att ha erhållit banklicens, erbjuder ett stort antal olika betaltjänster och övriga finansiella tjänster till privatpersoner och handlare.

tjänster. För kortinlösares avtal med näringsidkare kan det innebära att betalningsterminaler eller kassasystem ingår i avgifterna. En svår- genomtränglig prissättning riskerar att styra konsumenter mot mindre effektiva betalningssätt eller -tjänster. Det gör det svårare att dra nytta av stordriftsfördelar och nätverkseffekter och gör betalningar över lag dyrare för såväl konsumenter som för samhället i stort.⁶⁷

Införandet av IFR hade som syfte att bl.a. öka transparensen för betalningsmottagarna (näringsidkarna) genom att, enligt förordningens artikel 9, förpliktiga kortinlösaren att specificera de olika avgifter som en betalningsmottagare betalar. Denna mer transparenta prismodell ska vara huvudregeln men betalningsmottagarna har en möjlighet att välja en annan modell med s.k. blandad prissättning (eng. *blended pricing*). Blandad prissättning kan ofta innebära ett fast belopp per korttransaktion. Kommissionen har låtit genomföra en utvärdering av tillämpningen av IFR.⁶⁸ Av utvärderingen, som publicerades år 2020, framgår att majoriteten av de tillfrågade näringsidkarna valt prissättning med olika avgifter enligt huvudalternativet. Det fanns positiva effekter för större näringsidkare av ökad transparens men att det var svårt att dra slutsatser om förordningen haft fördelar för mindre näringsidkare. Inte minst framhöll utvärderingen att för att näringsidkare ska kunna dra nytta av förordningen krävs administrativa resurser (t.ex. för att byta kortinlösare).

En ytterligare faktor att beakta är att tillgången till konsumenters data har blivit en allt viktigare del i hur leverantörer av betaltjänster bygger sina affärsmodeller. Tillgång till stora mängder data genererar, som nämns ovan, en positiv spiral där företag som redan har en stark kundbas får tillgång till mer data, vilket i sin tur gör det möjligt att utforma mer attraktiva tjänster. På det viset kan betaltjänstleverantörer få intäkter från betaltjänstanvändarnas data, vilket kompenserar för ett lägre pris.

På marknader som utmärks av stordriftsfördelar och i synnerhet nätverkseffekter konkurrerar företagen i första hand *om* marknaden snarare än *på* den. Det blir viktigt för företagen att vinna en hel eller åtminstone en större del av en marknad för att på så vis maximera nätverkseffekterna. Ett sådant beteende behöver dock inte vara tecken på bristande konkurrens. Däremot kommer konkurrensen snarare utifrån, från aktörer som tror sig kunna erbjuda alternativa tjänster,

⁶⁷ Hasan m.fl. (2014).

⁶⁸ Copenhagen Economics och Ernst & Young (2020).

än från redan etablerade aktörer som erbjuder snarlika tjänster. Detta synsätt på konkurrens framhåller betydelsen av låga inträdesbarriärer.⁶⁹

Sammantaget innebär dessa marknadsförutsättningar att gängse mått på konkurrens såsom prispåslag och koncentrationsgrad, kan ge en felaktig bild av konkurrensen i betalningsekosystemet. I synnerhet gäller det konkurrensen i tjänstelagret.

9.3.7 Inträdesbarriärer påverkar konkurrensen i betalningsekosystemet

Utöver de strukturella barriärer som härrör från betalningsekosystemets inneboende konkurrens- och marknadsförutsättningar finns inträdesbarriärer i form av dels regelverk och myndighetsbeslut (eller avsaknaden av ändamålsenliga sådana), dels att etablerade aktörer kan bete sig strategiskt i syfte att försvåra in- och tillträde.

Reglering

Reglering och därtill hörande tillsyn och övervakning syftar i första hand till att säkerställa finansiell stabilitet, säkerhet, ett gott konsumentskydd samt till att förhindra att finansiella tjänster och marknader används för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Därutöver har reglering ofta ett konkurrensfrämjande syfte. Omfattande och komplexa regler samt krav på rapportering till tillsynsmyndigheter medför kostnader för regelefterlevnad och kan utgöra en inträdesbarriär.⁷⁰ Dessa kostnader kan vara särskilt höga för nya, mindre aktörer som inte kan avsätta samma resurser för regelefterlevnad som etablerade, större aktörer. För företag som överväger att etablera sig på betalningsmarknaden kan även *osäkerhet* om vilka regelverk som kan bli tillämpliga utgöra en inträdesbarriär. Osäkerhet kan vara en större inträdesbarriär för nya, mindre aktörer än för etablerade aktörer. Det bör understrykas att det är viktigt att regelverk utformas så att en ny aktör, vars affärsmodell och produktutbud har samma

⁶⁹ Det finns flera empiriska studier som försöker uppskatta konkurrenssituationen på bankmarknaden. Sådana studier, i synnerhet de som jämför bankmarknader i olika länder, är dock behäftade med flera metodproblem. Det är därför tveksamt om det finns tillförlitliga mått på konkurrenssituationen på denna marknad, se Dubovik och Kalara (2018).

⁷⁰ Det bör påpekas att omfattande och komplexa regler inte är något unikt för finansiell sektor. Exempelvis ställs höga krav på säkerhet och testning på läkemedelsföretag.

risker som motsvarande verksamhet i en etablerad aktör, inte otillbörligen gynnas genom svagare reglering.

Det finns en uppfattning hos många finansiella företag att regelbördan ökat väsentligt sedan den globala finanskrisen 2008–2009. Reglerna har inte bara blivit fler utan upplevs också som mer komplexa, överlappande och svårare att tolka.⁷¹ Detta har lett till att företagens kostnader för regelefterlevnad har ökat samtidigt som nya, mindre aktörer möter högre inträdesbarriärer om de vill etablera sig på betalningsmarknaden eller expandera sin verksamhet där.⁷² I flera länder arbetar tillsynsmyndigheter, om än på olika sätt, för att underlätta regelefterlevnad och ge råd till företag som överväger att erbjuda finansiella tjänster. Tillsynsmyndigheter kan ge nya aktörer möjlighet att undantas från vissa regler under en begränsad tid i syfte att underlätta för innovativa finansiella tjänster eller tekniska lösningar. Ramverket kring sådana temporära regellättnader benämns ofta regulatoriska sandlådor (eng. *regulatory sandbox*).⁷³

Finansinspektionen har sedan år 2018 ett särskilt innovationscenter. Innovationscentret arbetar med information, vägledning och dialog med företag som vill bedriva innovationsverksamhet. Centret arrangerar seminarier, informationstillfällen och deltar i externa arrangemang om innovation på finansmarknaden. Centret fungerar också som en katalysator för myndighetens interna diskussion kring innovationer och deltar aktivt i flera olika internationella arbetsgrupper. Innovationscentret finansierades ursprungligen av den statliga innovationsmyndigheten Vinnova. I Budgetpropositionen för 2022 avsattes, genom en generell ökning av Finansinspektionens myndighetsanslag, 10 miljoner kronor för innovationscentret.⁷⁴ För 2023 och 2024 beräknas anslaget tillföras motsvarande belopp årligen. I Finansinspektionens regleringsbrev för 2023 finns ett särskilt mål och ett

⁷¹ Det är svårt att konstruera pålitliga mått på såväl omfattningen av finansiella regelverk som på komplexiteten i dessa. Det kan exempelvis vara så att korta, principbaserade regelverk, innebär reglering på en högre nivå, vilket gör att företag behöver lägga ner mer tid på regeltolkning. Finansiella företag är heller ingen enhetlig grupp och regelverkens omfattning och komplexitet kan variera mellan olika delbranscher. En diskussion om utvecklingen av finansiell reglering finns i Gai m.fl. (2019).

⁷² Enligt en rapport om fintechbranschen i Sverige från den statliga myndigheten Tillväxtanalys (Tillväxtanalys [2020]) uppgav över hälften av de tillfrågade företagen att regleringar varit utmanande. Två tredjedelar av företagen uppgav att regleringar hade påverkat deras tillväxt negativt. Enligt branschorganisationen SweFintechs årsrapport från år 2022 (SweFinTech [2022]) uppgår 76 procent av medlemsföretagen regelbördan som betungande.

⁷³ Enligt Tillväxtanalys' rapport fanns det inom EU år 2019 28 innovationscentrum hos tillsynsmyndigheter med uppgifter inom det finansiella området.

⁷⁴ Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning s. 31.

återrapporteringskrav rörande centrets verksamhet.⁷⁵ Målet är att stärka analysförmågan av innovationer och den digitala utvecklingen på den finansiella marknaden och därtill kopplade risker. Myndigheten ska redovisa vilka insatser som har genomförts för att uppnå målet och hur anslaget för innovationscentret har använts, samt en utvärdering av hur dessa har bidragit till måluppfyllelsen. Målet med resurstillskottet är, av allt att döma, alltså inte rådgivning till finansiella företag eller att på annat sätt underlätta regelefterlevnad.

Tillgången till det finansiella skyddsnetet

En ibland bortglömd konkurrens fördel för i första hand större, systemviktiga banker är att de och deras kunder omfattas av ett finansiellt skyddsnet i form av insättningsgaranti eller möjlighet till likviditetsstöd från centralbanken. Därtill har det funnits en förväntan om att staten ska gå in och rädda systemviktiga banker genom att tillföra kapital eller ta över problemfyllda tillgångar. Historiskt har det finansiella skyddsnetet medfört lägre finansieringskostnader för systemviktiga banker. I de flesta fall omfattas nya aktörer inte av detta skyddsnet, vilket är naturligt eftersom de vanligen inte hantlar kunders insättningar eller är systemviktiga av andra skäl.

Det finansiella skyddsnetet har minskat efter den globala finanskrisen 2008–2009 genom att nya regelverk införts som syftar till att bankernas aktie- och fordringsägare – inte skattebetalarna – ska absorbera förluster och svara för återkapitalisering. Därtill betalar banker inom EU riskbaserade avgifter till såväl insättningsgarantifonder som s.k. resolutionsfonder.^{76,77} Eventuella kvarstående fördelar av att omfattas av det finansiella skyddsnetet motverkas också av att det ställs krav på bankerna, inte minst kapitalkrav, som ökar finansieringskostnaderna. På detta sätt har konkurrensvillkoren jämnats ut dels mellan systemviktiga och andra banker, dels mellan etablerade och nya aktörer.

⁷⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Finansinspektionen.

⁷⁶ Resolutionsfonder finansierar kostnader som kan uppstå i samband med att fallerade banker omstruktureras, säljs vidare eller avvecklas genom s.k. resolution.

⁷⁷ För en diskussion om hur det finansiella skyddsnetet utvecklats inom EU och hur det påverkat större bankers finansieringskostnader, se avsnitt 12.2 i SOU 2019:52.

Tillträde till kritisk betalningsinfrastruktur

Stora delar av betalningsinfrastrukturen i Sverige har, som nämns ovan, byggts upp av de stora bankerna. För att bygga betalningsinfrastruktur krävs stora investeringar. Det är motiverat att företag som gått samman och gjort dessa investeringar också får avkastning på dem. Det finns ett incitament för företagen att förhindra ”fripassagerare” och ställa upp höga tillträdeskrav. Höga tillträdeskrav kan hindra eller i vart fall försvåra för nya aktörer att få direkt tillträde till betalningsinfrastruktur. Bristande konkurrens i betalningsinfrastrukturen kan på så sätt innebära att utbudet av betaltjänster blir lägre.⁷⁸ I en rapport om konkurrensen på betaltjänstmarknaden konstaterar att:

[...] samarbeten kan vara kritiska när ny infrastruktur behövs men att de hämmar konkurrensen och effektiviteten om de fortsätter under en längre tid.⁷⁹

Flaskhalsar i betalningsinfrastrukturen

Starka stordriftsfördelar eller nätverkseffekter kan ge upphov till s.k. flaskhalsar. En flaskhals är i detta sammanhang en producent av en tjänst eller en infrastruktur som andra företag är beroende av för att i sin tur kunna erbjuda tjänster i nästa marknadsled (eng. *downstream market*). Flaskhalsföretaget kan därmed få betydande marknadsmakt. Denna makt kan användas till att ta ut höga priser för den tjänst eller infrastruktur som det företaget tillhandahåller,⁸⁰ men även till att begränsa konkurrensen i nästa marknadsled.⁸¹ I extremfallet kan flaskhalsföretaget på så vis göra samma vinster som om både infrastruktur och tjänster i nästa marknadsled var (vertikalt) integrerade i ett och samma företag.

Aktörer som inte deltar direkt i en betalningsinfrastruktur kan använda en direkt deltagare som mellanhand för clearing och avveckling. Det ger direkta deltagare viss marknadsmakt i förhållande till indirekta deltagare. Direkta deltagare skulle kunna använda detta strategiskt för att begränsa konkurrensen från indirekta deltagare, antingen genom att tillhandahålla en lägre servicenivå eller ta ut priser

⁷⁸ Det kan noteras att antalet direkta deltagare i Riksbankens avvecklingssystem RIX har ökat väsentligt över tid, se kapitel 10.

⁷⁹ Arvidsson (2016).

⁸⁰ Lai, Chande och O'Connor (2006).

⁸¹ Bergman (2002).

utöver vad som motiveras av bankernas faktiska kostnader (inklusive finansieringskostnader). Dock är det inte tillåtet och det finns också många direkta deltagare som en indirekt deltagare kan vända sig till.

Som framgår av avsnitt 9.4 finns det regler i såväl EU-lagstiftning som i svensk lagstiftning om att tillträde till infrastruktur samt betalningssystem och betalkontotjänster som tillhandahålls av kreditinstitut ska ske på objektiva och icke-diskriminerande villkor. Dessa regler finns just för att de (etablerade) aktörer som äger viktig infrastruktur och tillhandahåller nödvändiga tjänster inte ska sätta upp inträdesbarriärer för nya aktörer.

Doktrinen om nödvändiga tjänster

Under vissa villkor kan det vara ett konkurrensbrott om ett företag som tillhandahåller en tjänst eller en infrastruktur som andra företag är beroende av (dvs. ett flaskhalsföretag) nekar att ingå avtal med andra företag om tillträde till tjänsten eller infrastrukturen eller att avtalsvillkoren är oskäligen (t.ex. lägre kvalitet på tjänsten). Inom konkurrensrätten benämns den doktrin som stipulerar under vilka villkor ett företag är skyldigt att erbjuda tjänsten eller infrastrukturen doktrinen om nödvändiga tjänster (eng. *essential services*). EU-kommissionen har i ett tidigare konkurrensmål fastslagit följande. Ett företag som har en dominerande ställning avseende en nödvändig tjänst och som själv använder sig av tjänsten, och som vägrar andra företag tillträde till tjänsten utan att det föreligger objektiva skäl eller ger tillträde på villkor som är mindre fördelaktiga än de villkor det ger sina egna tjänster, bryter mot EU:s konkurrensregler.⁸²

Doktrinen om nödvändiga tjänster ställer upp tre villkor som ska vara uppfyllda för att ett företag som tillhandahåller nödvändiga tjänster inom EU ska anses bryta mot konkurrensregelverket:

1. Tjänsten eller infrastrukturen (eller en infrastruktur i kombination med en tjänst) måste vara komplementär i förhållande till ekonomisk verksamhet på en relaterad, men separat, marknad.
2. Konkurrerande företag saknar juridiska och ekonomiska möjligheter att duplicera tjänsten eller infrastrukturen.

⁸² Commission Decision 94/19/EC, 1994 O.J. (L 015) 8 (relating to a proceeding pursuant to Article 86 of the EC Treaty [IV/34.689 – Sea Containers v. Stena Sealink-Interim Measures]).

3. Tillgången till tjänsten eller infrastrukturen är nödvändig för att konkurrera på den relaterade marknaden.

Innebörden i de tre villkoren har sedan preciserats av EU-domstolen i den s.k. Bronner-domen.⁸³ Domen slår fast att det är otillräckligt (för att vara ett brott mot konkurrensreglerna) att det företag som tillhandahåller tjänsten eller infrastrukturen har en dominerande ställning. Konkurrerande företag måste visa på objektiva grunder⁸⁴ att tjänsten eller infrastrukturen är nödvändig för att konkurrerande företag ska kunna tillhandahålla tjänster på den andra, relaterade marknaden.⁸⁵

9.4 Statens roll för konkurrensen i ekosystemet för betalningar

Staten kan påverka konkurrensen i ekosystemet för betalningar på flera sätt. De huvudsakliga verktyg som staten förfogar över i detta avseende är dels finansiera och själv tillhandahålla infrastruktur eller tjänster, dels reglering och tillsyn. Staten kan också medverka till att nya standarder tas fram, även om det i regel är (ofta gränsöverskridande) branschorgan som utformar och beslutar om standarder. Statens konkurrensfrämjande roller skiljer sig åt beroende på om konkurrensproblem finns i tjänstelagret, i clearing- och betalningssystemlagret eller i avvecklingslagret.

Konkurrensfrämjande i tjänstelagret

I tjänstelagret är det ur ett konkurrensteoretiskt perspektiv, inte nödvändigt att staten själv är aktör, dvs. leverantör av betaltjänster.⁸⁶ Tvärtom talar mycket för att en statlig närvaro snedvrider konkurrensen. Ett skäl till det är att staten har en ”mjukare” budgetrestriktion än företag som måste generera avkastning till sina aktieägare. Det skulle i sin tur kunna innebära färre, innovativa betaltjänster.

⁸³ Oscar Bronner GmbH & Co. KG v. Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG, Case C-7/97, 1998 E.C.R. I-7791, [1999] 4 C.M.L.R. 112.

⁸⁴ Domen preciserar inte innebörden i objektiva grunder.

⁸⁵ Evrard (2004).

⁸⁶ Staten har ett ansvar när det gäller att tillse att det finns en fungerande kontantdistribution och -hantering. Kontanter är emellertid i strikt mening inte en del av tjänstelagret utan en del av betalningsinfrastrukturen.

Tjänstelagret kännetecknas av betydande nätverkseffekter. Nätverkseffekterna gör att även befintliga användare av en tjänst drar nytta av tillkommande användare. Förekomsten av nätverkseffekter är emellertid inte synonymt med att det föreligger ett marknadsmisslyckande. Så länge kostnaden för att addera ytterligare en användare är mindre än den samlade intäkten (dvs. både för den nye användaren och för de befintliga) har en privat aktör tillräckliga incitament att utforma priser så att nätverket expanderar. Nätverkseffekter är alltså inte ett argument för att staten ska tillhandahålla tjänster eller subventionera användare.⁸⁷

Statens huvudsakliga roll i tjänstelagret är att säkerställa ändamålsenliga och konkurrensfrämjande regelverk och standarder som värnarfinansiell stabilitet, ett gott konsumentskydd, den civila beredskapen samt bekämpandet av penningtvätt och terrorismfinansiering. Ett illustrativt exempel är tjänsten Swish som fått en stor spridning utan att staten varit inblandad utöver att ställa upp villkor för hur betalningar med Swish ska avvecklas och indirekt, via deltagarna i Swish, utöva viss tillsyn. Ett annat exempel är det andra betaltjänstdirektivet som öppnat för konkurrens från tredjepartsleverantörer genom att ge dessa, på vissa villkor, tillträde till kundernas betalkonto, men även till kreditinstituts system och tjänster för den egna verksamheten. Det finns empiriskt stöd för att det andra betaltjänstdirektivet lett till att antalet betaltjänstleverantörer ökat.⁸⁸ Ökningstakten avtog visserligen åren efter det att direktivet antogs (år 2015) men antalet betaltjänstleverantörer är fortfarande tydligt fler än före det att direktivet implementerades.

Konkurrensfrämjande i betalningssystem- och clearinglagret

Som avsnitt 9.3 redogör för, kan det faktum att betalningssystem och -clearinglagret kännetecknas av betydande stordriftsfördelar och nätverkseffekter leda till fåtalsdominans och därmed till problematik med flaskhalsar. Flaskhalsproblematiken förstärks om en viss tjänst eller infrastruktur är starkt komplementär till tjänster i nästa marknadsled, dvs. vinsterna av vertikal integration är betydande. Staten

⁸⁷ Lacker och Weinberg (1997) diskuterar statens (centralbankens) roll när det gäller tillhandahållande av nätverkstjänster på massbetalningsmarknaden.

⁸⁸ Se Polasik m.fl. (2020).

har ett antal verktyg för att hantera konkurrensbegränsningar i detta lager, var av tre behandlas nedan:

- Prisreglering,
- tillträdesreglering, respektive
- offentligt tillhandahållande.⁸⁹

Prisreglering

Det finns två typer av prisreglering: s.k. cost-plusprissättning respektive pristak. Cost-plusprissättning, som bl.a. tillämpas av Bankgirot, innebär att företaget som levererar infrastruktur får täckning för kostnaderna för att driva och underhålla infrastrukturen, möjligen med ett påslag för att täcka kapitalkostnader. Därmed får företaget – eller snarare deras ägare – incitament att investera i och vidareutveckla infrastrukturen men utan att ta ut priser som skulle kunna hämma konkurrensen i nästa marknadsled (dvs. de företag som är i behov av infrastrukturen för att kunna erbjuda egna tjänster).

Pristak är helt enkelt en rättsligt bindande övre gräns för priset på en enskild vara eller tjänst eller på en produktkorg. Pristak ger producenter starka incitament att hålla nere kostnaderna men skapar osäkerhet om de kan få kompensation för nya produkter med osäker marknad. IFR är en form av pristak när det gäller kortbetalningar.

Tillträdesreglering

Tillträdesreglering är ett mer direkt sätt för staten att förhindra att företag utnyttjar en dominerande ställning och förhindrar att andra, konkurrerande företag inte får tillträde till en nödvändig tjänst eller en infrastruktur. Tillträdesreglering innebär vanligtvis en begränsad regelmassa. Lagstiftare behöver heller inte lägga ner resurser på att bedöma kostnader för att tillhandahålla tjänster eller infrastruktur och hur tjänster eller infrastruktur prissätts. En ytterligare fördel med tillträdesreglering är att det kan vara enklare för företag och att påtala överträdelser av tillträdesregler än att, inom ramen för den generella konkurrenspolitiken, driva fall till avgörande hos konkurrens-

⁸⁹ Bergman (2002).

myndigheter eller i domstol. I likhet med prisreglering, kan tillträdesreglering öka osäkerheten hos företag som vill tillhandahålla nödvändiga tjänster eller investera i ny infrastruktur eftersom företagen kan komma att behöva dela med sig av vinsterna med företag som använder tjänsten eller infrastrukturen men inte finansierar den. När det gäller tillträde till kritisk infrastruktur, såsom betalningsinfrastruktur, behöver lagstiftaren också ställa höga krav på cybersäkerhet, säkerhetsskydd och kontinuitet, vilket kan innebära en begränsning av vilka företag som, utifrån sådana aspekter, *bör* få tillträde. Det gör avvägningen mellan konkurrens, å ena sidan, och säkerhetsskydd, stabilitet och beredskap, å den andra, komplex.

Exempel på tillträdesreglering finns i regelverk på betalningsområdet. Enligt det anda betaltjänstdirektivet ska betaltjänstleverantörer, som har tillstånd eller är registrerade, ges tillträde till kreditinstituts betalningssystem på objektiva, icke-diskriminerande och proportionella grunder (artikel 35). Betaltjänstleverantörer ska där till få tillgång till kreditinstituts s.k. betalkontotjänster – framför allt betalkonto – för sin egen verksamhet (artikel 36). I 7 kap. 5 § första stycket betaltjänstlagen finns en bestämmelse om att ett kreditinstitut på objektiva, icke-diskriminerande och proportionella grunder ska ge betaltjänstleverantörer som begär det tillgång till kreditinstitutets betalkontotjänster. Enligt 20 kap. 1 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden ska en clearingorganisation tillämpa principerna om fritt tillträde och neutralitet.⁹⁰

Statligt ägande

Staten kan genom ägande av en nödvändig tjänst eller en infrastruktur förhindra att priser sätts på en nivå som avskräcker företag som använder tjänsten eller infrastrukturen. Staten kan på det sättet också styra tillträdet. Statligt ägande är förhållandevis vanligt när det gäller fysisk infrastruktur så som järnväg eller kraftledningar. Det statliga ägandet av infrastrukturen (flaskhalsen) är i de fallen tydligt separerat från användningen av infrastrukturen för att tillhandahålla tjänster på marknader där det råder konkurrens.

⁹⁰ Fritt deltagande innebär att var och en som uppfyller de krav som ställs i lagen och av clearingorganisationen får delta i clearing. Neutralitet innebär att clearingorganisationens regler tillämpas på ett likformigt sätt gentemot alla clearingdeltagare.

Det finns ur ett konkurrensperspektiv både argument för och emot statligt ägande i betalningssystem- och clearinglagret. Underinvestering i infrastruktur – eller om infrastrukturen blir fragmenterad – kan medföra att utbudet av infrastruktur bli lägre än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Därmed blir innovationstakten och effektiviteten på marknaden lägre. Det kan, mot den bakgrunden, finnas anledning för staten att, exempelvis genom centralbanken, erbjuda konkurrensneutrala betalningsinfrastruktur. Därtill kan clearing och avveckling som tillhandahålls av centralbanken sätta en övre gräns för kostnaderna för att ansluta sig till eventuella konkurrerande privata system. Ett huvudargument emot att staten äger och driver betalningsinfrastruktur är att incitamenten för kostnadskontroll minskar, i synnerhet i en verksamhet som har monopolliknande inslag. Det finns därtill risk att ett statligt ägt infrastruktur företag kan väga in andra, politiska aspekter på hur verksamheten ska skötas än om företaget har privata ägare.⁹¹

Vilket eller vilka av dessa konkurrenspolitiska verktyg som är mest effektiva beror på specifika marknadsförutsättningar (t.ex. typ av produkt, storleken på investeringskostnader och affärsmodeller). Forskning visar att samarbeten mellan företag som driver en infrastruktur (infrastrukturklubbar) inte kan uppnå en samhällsekonomiskt optimal konkurrens genom självreglering.⁹² Att genom reglering ålägga företag att särskilja flaskhalsföretag från näraliggande tjänster (dvs. förlägga dem i olika företag eller framtvinga en försäljning av den del av företaget som är verksam i nästa marknadsled) bidrar till ökad konkurrens men löser egentligen inte flaskhalsproblematiken i grunden. En vanlig modell när det gäller avreglering av nätverksmarknader, som inte minst använts i Sverige, är statligt ägande av flaskhalsföretaget i kombination med vertikal separation mellan flaskhalsen och tjänster i nästa marknadsled.

Betalningssystem- och clearinglagret kännetecknas, som diskuteras ovan, av att privata tjänster och infrastrukturer som tillhandahålls av de stora bankerna kommit att få stor betydelse för företag i tjänstelagret: Bankgirot, BankID och tjänsten Swish. Därtill har de inter-

⁹¹ Statligt ägda bolag i Sverige omfattas av samma regelverk t.ex. vad gäller aktieägares rättigheter, redovisning och finansiell rapportering som andra, privatägda företag. I grunden ska statligt ägda bolag generera vinst (och uppnå andra ekonomiska mål) men vissa företag kan ha särskilda s.k. samhällsuppdrag. Samhällsuppdrag beslutas av riksdagen och syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning för ägaren.

⁹² Katz och Shapiro (1995) och Bergman (2002).

nationella kortnätverken en mycket stark marknadsposition. När det gäller betalningssystem och clearing manifesteras statens (och EU:s) konkurrenspolitik genom dels prisreglering (Bankgirots cost-plus-prissättning respektive förmedlingsavgifter för kontokort), dels tillträdesreglering såsom bestämmelser om tillträde till betalningssystem och betalkontotjänster i betaltjänstlagen. Utredningen lämnar i avsnitt 9.7 förslag i syfte att säkerställa betaltjänstleverantörers tillgång till kreditinstituts betalkontotjänster. I kapitel 10 redovisas utredningens förslag om förtydligande av betaltjänstleverantörers tillgång till kreditinstitutsbetalssystem.

Konkurrensfrämjande i avvecklingslagret

Statens roll, genom centralbanken, i avvecklingslagret är framför allt att upprätthålla den finansiella stabiliteten (se kapitel 10). Staten kan främja konkurrensen i avvecklingslagret dels genom att tillhandahålla avvecklingssystem, dels genom reglering. Även om flera avvecklingssystem kan öppna för konkurrens är det troligt att en marknad med flera, parallella system blir ineffektiv eftersom stordriftsfördelar inte tas tillvara fullt ut. Flera centralbanker, däribland Riksbanken, äger och driver system för avveckling av omedelbara betalningar. Det är inte självklart att omedelbara betalningar – som åtminstone hitintills, ofta är på mindre belopp – måste avvecklas i centralbankspengar eftersom motpartsriskerna är begränsade. Avveckling av omedelbara betalningar skulle alltså kunna utföras av privata aktörer (företag eller organisation). Det är dock långt ifrån säkert att detta leder till ökad konkurrens eftersom en sådan aktör skulle få en mycket stark ställning. Vidare kan motpartsriskerna öka om volymen omedelbara betalningar blir betydande. En utveckling mot en större andel omedelbara betalningar av totala betalningar är trolig (se kapitel 10).

För att åstadkomma en fungerande konkurrens i avvecklingslagret kan lagstiftaren säkerställa tillträde till avvecklingssystem även för aktörer som inte är penningpolitiska motparter, företrädesvis banker, givet att de uppfyller grundläggande tillträdeskrav. Tillträde till avvecklingssystem regleras i allt väsentligt på EU-nivå genom direktivet om slutlig avveckling (härefter finalitydirektivet). Avsnitt 9.6 redogör kortfattat för aviserad översyn av denna reglering.

9.5 Konkurrensen i ekosystemet för betalningar i Sverige

Det är, som framhålls i avsnitt 9.3.6, svårt att mäta konkurrensen in ekosystemet för betalningar. Ett sätt att åtminstone beskriva konkurrenssituationen i betalningsekosystemet i Sverige är att utgå från konkurrensindikatorer och jämföra dessa med andra länder. Tabell 9.3 redovisar fem indikatorer för EU27 och Storbritannien:

- Ett indexmått på koncentrationsgraden för kreditinstitut (kolumn 2).⁹³
- De fem största kreditinstitutens andel av totala tillgångar i sektorn, vilket är ett annat mått på koncentrationsgraden (kolumn 3).
- Antalet tredjepartsleverantörer av s.k. öppna banktjänster (eng. *open banking*)⁹⁴ (kolumn 4). Indikatorn utgörs av det totala antalet leverantörer respektive de som har tillstånd i hemlandet (och därför står under hemlandets tillsyn). Indikatorn ska ses som ett mått på marknadspenetrationen av företag som utmanar etablerade aktörer.⁹⁵
- Kompositindex för andel personer 15 år och äldre som gjort eller tagit emot digitala betalningar (kolumn 5).⁹⁶
- Befolkningsstorlek som ett mått på betalningsmarknadens storlek (kolumn 6).

Sammantaget visar indikatorerna att förutsättningar för konkurrens i betalningsekosystemet i Sverige är relativt goda. Det bör åter betonas att det är svårt att mäta konkurrensen och att den makrobild som ges här bör kompletteras med en mer detaljerad och sofistikerad analys av hur väl konkurrensen i ekosystemet fungerar. Goda kon-

⁹³ Indexet är det s.k. Herfindahl-index. Generellt indikerar ett högre indexvärde högre koncentration (eller lägre konkurrens). En marknad som har ett indexvärde som understiger 1 500 anses ha en hög konkurrens. Ett indexvärde i intervallet 1 500–2 500 anses innebära en måttlig konkurrens och en marknad med ett indexvärde som överstiger 2 500 anses ha en låg konkurrens. Notera att denna indikator mäter konkurrensen mellan kreditinstitut och inte mellan kreditinstitut och andra betaltjänstleverantörer eller e-pengainstitut.

⁹⁴ Öppna banktjänster innebär att banker (i enlighet med det andra betaltjänstdirektivet) ger tredjepartsleverantörer tillgång till kontoinformation via API:er.

⁹⁵ Indikatorn fångar inte skillnader i storlek eller marknadsandelar mellan tredjepartsleverantörer. Marknadsstrukturerna kan skilja sig åt mellan länder.

⁹⁶ Kompositindex är beräknat genom ett aritmetiskt medelvärde av normaliserad andel som gjort respektive tagit emot en digital betalning där 1 är det högsta värdet och 0 det lägsta.

kurrensförutsättningar ska heller inte tas som intäkt för att det inte finns behov av konkurrensfrämjande åtgärder.

Tabell 9.3 Konkurrensindikatorer för EU27 och Storbritannien år 2020 och år 2021

Land	Koncentrationsindex, ¹ år 2020	5 största kreditinstituten, andel av totala tillgångar, procent, år 2020	Tredjepartsleverantörer av öppna banktjänster, ² antal, år 2020 ³	Index över användning av digitala betalningar, ⁴ år 2021	Befolkning, tusental invånare, ⁵ år 2020
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Belgien	1 246	74,0	120 (13)	0,80	11 522
Bulgarien	1 133	62,5	94 (4)	0,21	6 951
Cypern	2 276	85,7	88 (4)	0,45	888
Danmark	1 082	66,2	115 (13)	1	5 823
Estland	2 545	93,0	104 (5)	0,97	1 329
Finland	2 420	80,4	117 (12)	0,84	5 525
Frankrike	654	48,7	138 (23)	0,55	67 320
Grekland	2 382	97,4	94 (2)	0,61	10 719
Irland	665	49,7	113 (8)	0,70	4 964
Italien	643	47,9	127 (9)	0,52	59 641
Kroatien	1 564	79,8	91 (3)	0,55	4 058
Lettland	2 276	83,2	96 (1)	0,81	1 908
Litauen	2 289	90,4	112 (21)	0,51	2 794
Luxemburg	2 289	27,7	105 (1)	–	626
Malta	1 548	75,1	89 (0)	0,59	515
Nederländerna	2 039	84,7	134 (20)	0,80	17 408
Polen	688	49,8	120 (12)	0,62	37 958
Portugal	1 225	73,3	111 (0)	0,57	10 296
Rumänien	971	62,6	97 (0)	0	19 329
Slovakien	1 404	75,7	96 (2)	0,81	5 458
Slovenien	1 008	60,9	88 (2)	0,90	2 096
Spanien	1 110	67,4	123 (8)	0,56	47 333
Storbritannien	349	31,2	267 (200). ²	0,71	67 025
Sverige	786	54,8	138 (23)	0,97	10 328
Tjeckien	1 082	64,8	101 (6)	0,75	10 694
Tyskland	277	31,2	147 (35)	0,66	83 167
Ungern	921	52,7	95 (5)	0,60	9 769
Österrike	369	36,0	114 (3)	0,62	8 901

Anm.¹ Herfindahl-index. ² Totalt antal respektive antal med tillstånd i hemlandet (inom parentes).

³ Fjärde kvartalet. ⁴ Kompositindex. ⁵ Avrundade värden.

Källa: ECB (kolumn 2 och 3), Konsentus. (2021). *Number of open banking third party provider (TPP) registrations in Europe as of the 4th quarter 2020, by country*. Statista. Statista Inc. (kolumn 4), Världsbanken Global Findex Database 2021 (kolumn 5) och Eurostat (kolumn 6).

Svensk banksektor är måttligt koncentrerad

Indikatorerna i kolumn 2 och 3 visar, om de jämförs med befolkningsstorleken (kolumn 6), att banksektorn är mindre (mer) koncentrerad i större (mindre) länder. Det bör betonas att dessa indikatorer är grova och inte fångar skillnader i bankstruktur. De båda indikatorerna indikerar att koncentrationen i banksektorn är lägre i Sverige än i Danmark och Finland men även i förhållande till andra länder med relativt stora banksektorer (i absoluta tal) såsom Nederländerna och Belgien. Banksektorn i Sverige är emellertid något mer koncentrerad än i Storbritannien, Italien, Frankrike och Tyskland.

Sverige har många tredjepartsleverantörer inom öppna banktjänster

Sverige har relativt andra länder som ingår i jämförelsen, många tredjepartsleverantörer av öppna banktjänster, vilket kan utläsas av kolumn 4. Bara Storbritannien, Tyskland och Frankrike har fler leverantörer i absoluta tal än Sverige. Förutom Storbritannien och Tyskland är Sverige det land som har flest tredjepartsleverantörer med nationellt tillstånd. Det indikerar att Sverige varit relativt andra EU-länder framgångsrikt när det gäller att skapa goda förutsättningar för nya aktörer. Det bör påpekas att en tredjepartsleverantör (betaltjänstleverantör) som har tillstånd i ett land inom EES, kan tillhandahålla betaltjänster i andra EES-länder. Ett stort antal EU-länder har en begränsad inhemsk bas för tredjepartsleverantörer av öppna banktjänster.

Hög användning av digitala betalningar i Sverige

Privatpersoners användning av digitala betalningar är en indikator för hur mottagligt ett land är för nya digitala betaltjänster och betalningssätt. Sverige är tillsammans med Danmark, Estland Slovenien och Finland de EU-länder där det är vanligast att personer (15 år och äldre) gör eller tar emot digitala betalningar.

9.5.1 Konkurrensverkets analys och bedömning av konkurrensen på betaltjänstmarknaden i Sverige

I en rapport från år 2017 gjorde Konkurrensverket följande bedömning av konkurrensförhållandena på betaltjänstmarknaden i Sverige:

Att nya aktörer fortsätter att etableras och att vissa av de mer nyetablerade aktörerna på kort tid har lyckats växa sig relativt stora indikerar att konkurrensen på den svenska betaltjänstmarknaden torde fungera relativt väl, även om vissa farhågor kan finnas främst kring de olika samarbeten som karaktäriserar marknaden.⁹⁷

Konkurrensverket konstaterade vidare att samarbeten på betaltjänstområdet kan vara motiverade när ny infrastruktur byggs upp. En vidare slutsats av detta är, enligt myndigheten, att de svenska bankernas infrastruktursamarbeten (t.ex. Bankgirot) har främjat den svenska betaltjänstmarknadens utveckling över tid, men att det framöver kan finnas anledning för konkurrens- och konsumentvårdande myndigheter att hålla dessa samarbeten under närmare uppsikt.

9.6 Översyn av vissa EU regelverk på betalningsområdet

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.⁹⁸

9.6.1 Översynen av det andra betaltjänstdirektivet

I strategin för massbetalningar aviserade kommissionen en översyn av det andra betaltjänstdirektivet. Kommissionen genomförde under perioden 10 maj till 5 juli 2022 en konsultation riktad till branschaktörer och intresseorganisationer för att få underlag för sin bedöm-

⁹⁷ Konkurrensverket (2017).

⁹⁸ Båda direktiven beskrivs mer utförligt i bilaga 3.

ning av effekterna av genomförandet av direktivet och för ytterligare policyåtgärder (inklusive lagstiftning).⁹⁹ De svenska aktörer som svarat på konsultationen¹⁰⁰ menar att direktivet över lag har lett till att konsumenterna fått ett ökat utbud av betaltjänster och att konsumentskyddet stärkts. Vissa aktörer framhåller att direktivet bidragit till innovation med ökad valfrihet för såväl betalande konsumenter som handlare och andra betalningsmottagare. Av svaren framkommer emellertid ett antal brister i regelverket. Till de identifierade bristerna, vilka framförts av aktörerna utifrån deras respektive roller i betalningsekosystemet, hör, för det första, att förordningskrav rörande gemensamma och säkra öppna kommunikationsstandarder hämmar innovationspotentialen.¹⁰¹ För det andra råder obalans mellan skyldigheter (och kostnader) och förmåner mellan kontoförvaltande betaltjänstleverantörer (banker) och tredjepartsleverantörer. Denna obalans kan ha hämmat innovationsviljan hos bankerna eftersom de behöver dela intäkter från innovationerna med tredjepartsleverantörer. För det tredje riktas kritik mot att regelverket (dvs. utöver direktivet, delegerade förordningar, genomförandeförordningar och riktlinjer) är mycket detaljerat och därför resurskrävande. Trots en hög detaljeringsgrad finns fortfarande betydande skillnader i hur medlemsstaterna valt att implementera det andra betaltjänstdirektivet (t.ex. vad avser API:er, se nedan), vilket ytterligare försvårar verksamheten för betaltjänstleverantörer som har verksamhet i flera EU-länder.

Utöver den öppna konsultationen har Eba lämnat svar på frågor från kommissionen om behovet av en översyn direktivet i ett yttrande publicerat i juni 2022.¹⁰² Ebas generella bedömning är att målen för det andra betaltjänstdirektivet totalt sett har börjat förverkligas. Ett exempel som nämns är att bestämmelserna om stark kundautentisering visat sig minska antalet bedrägerier. Däremot anser Eba att vissa betydande hinder kvarstår för att direktivets mål om bl.a. ökad konkurrens på massbetalningsmarknaden och främjande av innova-

⁹⁹ *Targeted consultation on the review of the revised payment services Directive (PSD2)*. www.ec.europa.eu (hämtad 2022-06-21).

¹⁰⁰ Klarna Bank AB, P27 Nordic Payments Platform AB, Konsumentverket, Card Payment Sweden, Svenska Bankföreningen.

¹⁰¹ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2018/389 av den 27 november 2017 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 vad gäller tekniska tillsynsstandarder för sträng kundautentisering och gemensamma och säkra öppna kommunikationsstandarder.

¹⁰² Eba (2022a).

tion ska kunna uppnås. Eba rekommenderar därför kommissionen att revidera det andra betaltjänstdirektivet för att ta itu med kvarvarande problem och genomföra förbättringsåtgärder.¹⁰³

Det har ifrågasatts om de positiva effekter som förväntades av det andra betaltjänstdirektivet ur framför allt konkurrenshänseende ännu uppnåtts fullt ut.¹⁰⁴ En orsak till att det andra betaltjänstdirektivets syften ännu inte har infriats fullt ut kan, enligt utredningen, vara att ett antal centrala områden i direktivet delegerades till Eba att detaljreglera, vilket bl.a. resulterade i den tekniska standarden (numera den delegerade förordningen) om stark kundautentisering och säker kommunikation, som kompletterar direktivet. Processen för att ta fram dessa detaljerade och komplexa regler innebar kompromisser som resulterade i otydliga krav för såväl tredjepartsleverantörer som banker. Detta har i sin tur lett till att Eba behövt komplettera bestämmelserna med flera riktlinjer, yttranden och ett stort antal frågesvar. Det sammantagna regelverket har därmed blivit svåröverskådligt. Även om den delegerade förordningen inte omfattas direkt av översynen av direktivet, kan det ändå finnas skäl att relationen mellan direktivet och reglering på lägre nivå tydliggörs i syfte att åstadkomma ökad förutsebarhet för branschaktörerna. Det gäller inte minst tredjepartsleverantörer vars tjänster är beroende av funktion och kontinuitet i bankers API:er.

För- och nackdelar med gemensam API-standard inom EU

Det andra betaltjänstdirektivet bygger på icke-diskrimineringsprincipen som innebär att varje bank behöver tillhandahålla samma API-funktionalitet till tredjepartsleverantörer som erbjuds i kundgränssnittet (t.ex. i internet- eller mobilbank). Icke-diskrimineringsprincipen har varit betydelsefull för att tredjepartsleverantörer ska kunna tillhandahålla sina tjänster på jämförbara villkor som banker. Detta var ett av målen med att skapa en marknad för öppna banktjänster (*open banking*) inom EU.

I strategin för massbetalningar konstaterar kommissionen att användningen av reglerade tjänster som bygger på att tredjepartsleverantörer har åtkomst till information på betalkonton alltså inte är

¹⁰³ Eba (2022a) s. 2–3.

¹⁰⁴ Se även SweFinTech (2022) s. 22.

så friktionsfri som tänkt. Ett av de större problemen är att API:er skiljer sig åt mellan länder och att utformningen av API:er inte alltid sker på ett systematiskt och konkurrensfrämjande sätt i medlemsstaterna. Kommissionen menar att fragmenteringen av API:er är särskilt försvårande för tredjepartsleverantörer som var verksamma på marknaden före det att det andra betaltjänstdirektivet trädde i kraft år 2018. Denna kategori av leverantörer var tvungna att anpassa sina verksamheter och tjänster till andra tekniska specifikationer och kundprocesser för att få åtkomst till data på betalkonton. Tredjepartsleverantörer som redan tillhandahöll betalningsiniteringstjänster vid direktivets ikraftträdande har t.ex. tillgång till en mindre mängd data, vilket bl.a. leder till att de fortsatt använder sig av äldre tekniska lösningar för att säkerställa kontinuitet i sina tjänster samtidigt som kostnader behövs läggas på att implementera icke-fungerande API:er från olika banker.

I likhet med kommissionen bedömer Eba att API-marknaden är fragmenterad. Eba uppger att erfarenheterna från genomförandet av det andra betaltjänstdirektivet har visat att frånvaron av en gemensam API-standard inom EU har lett till framväxten av olika API-lösningar. Detta har i sin tur inneburit att tredjepartsleverantörer behövt lägga betydande tid och resurser för att ansluta till olika API:er och sedan anpassa dessa till förändringar av API:er över tid.

Mot bakgrund av detta föreslår Eba att kommissionen undersöker möjligheten att införa en gemensam API-standard inom EU. Införandet av en gemensam API-standard skulle, enligt Eba, medföra ytterligare kostnader för efterlevnad för såväl banker som tredjepartsleverantörer eftersom dessa redan har investerat omfattande resurser i implementeringen av API:er. Likväl anser Eba att en gemensam API-standard skulle ha betydande fördelar. En gemensam standard skulle innebära en teknisk enhetlighet så att tredjepartsleverantörer kan ägna mindre tid och resurser åt att ansluta sig till och underhålla anslutningar till bankernas gränssnitt. Därtill skulle inträdesbarriärer för framtida aktörer minska, så att de lättare kan skala upp sitt erbjudande på EU-nivå. Om en gemensam API-standard skulle införas är det Ebas uppfattning att branschen själv är bäst lämpad att ta fram de tekniska standarder som behövs.¹⁰⁵

Med en gemensam API-standard skulle även behovet hos tredjepartsleverantörer av att komplettera sina betalningslösningar med äldre,

¹⁰⁵ Eba (2022a) s. 86–87.

potentiellt mindre säkra, tekniska metoder (t.ex. s.k. skärmskrapning¹⁰⁶) minska. Ett förslag från Eba, som skulle kunna minska användningen av äldre metoder, är att ta bort kontoförvaltande betaltjänstleverantörers (bankers) möjlighet att låta tredjepartsleverantörer få åtkomst direkt till kundgränssnittet i stället för att skapa en dedikerad API.¹⁰⁷ Det är dock viktigt att det finns beredskapsmekanismer och beakta att inte alla banker har intresse av att erbjuda API:er. För de bankerna kan säkra alternativa tekniska metoder alltså vara relevanta.

En gemensam API-standard har emellertid vissa nackdelar. Med en gemensam API-standard definieras ett antal olika funktionaliteter som behöver ingå i API:erna. API-standarden kan tolkas som ett minimikrav för regelefterlevnad, vilket riskerar medföra en begränsad funktionalitet i förhållande till nuvarande situation. Det skulle i sin tur kunna riskera den viktiga icke-diskrimineringsprincipen. Vidare är en gemensam API-standard inte nödvändigtvis framtidssäker. I dagsläget behöver varje bank – i takt med att den utvecklar ny funktionalitet – säkerställa att sådan finns med i API:er som tredjepartsleverantörer, enligt icke-diskrimineringsprincipen, ska få tillgång till. Om API:erna behöver anpassas till en gemensam standard skulle det kunna ta väldigt lång tid innan ny funktionalitet avspeglas. Detta eftersom en kritisk massa av banker skulle behöva utveckla *samma* funktionalitet och först därefter uppdatera API:n. Detta riskerar att ha en negativ påverkan på innovationstakten på marknaden.

En gemensam API-standard kan anges i regelverk eller åstadkommas genom samarbete. Inom ramen för European Payment Council (EPC) pågår ett branschsamarbete för att ta fram en gemensam standard för kontoinformation: Sepa Payment Account Access (SPAA).¹⁰⁸ En generell fördel med branschgemensamma standarder är att de kan utformas företagsnära och flexibelt, utifrån specifika behov. För att en branschgemensam standard ska vara ändamålsenlig krävs emellertid att tillräckligt många aktörer ansluter sig och att den inte utformas som en ”minsta gemensam nämnare”. En nackdel med branschstandarder är vidare att de inte är föremål för tillsyn eller kan sanktioneras (även om det kan finnas sanktionsmekanismer kopplade till branschgemensamma standarder).

¹⁰⁶ Efter engelskans *screen scraping*. Skärmskrapning är en metod för att läsa och samla data som visas på en digital skärm i syfte att använda dem för andra syften.

¹⁰⁷ Eba (2022a) s. 87–88.

¹⁰⁸ *SEPA Payment Account Access*. www.europeanpaymentscouncil.eu (hämtad 2023-01-18).

Reglering av vissa tekniska sidotjänster och system

Tekniska sidotjänster och system som tillhandahålls av företag som inte omfattas av finansiell reglering har blivit allt viktigare för att kunna utforma ändamålsenliga betaltjänster och svara upp mot lagstadgade krav på bl.a. säker identifiering och kundautentisering. Leverantörer av tekniska sidotjänster och system är emellertid uttryckligen undantagna från det andra betaltjänstdirektivet och därmed från tillståndsplikt enligt betaltjänstlagen.¹⁰⁹ Exempel på sådana företag som inte omfattas av harmoniserad finansiell reglering och tillsyn är betalväxlar (eng. *payment gateways*), tillhandahållare av digitala plånböcker, BNPL-tjänster och betalningshanteringstjänster (eng. *payment processing*).¹¹⁰

I strategin för massbetalningar aviserar kommissionen en översyn av detta undantag. På kommissionens uppmaning har Eba sett över behovet av att fler typer av aktörer och tjänster ska omfattas av det andra betaltjänstdirektivet och gjort en bedömning utifrån dessa företags specifika affärsmodeller och tjänster. Enligt Ebas uppfattning skulle införandet av några av dessa tjänster betaltjänstdirektivets tillämpningsområde göra direktivet onödigt komplicerat och innebära oproportionerliga krav. I förhållande till leverantörer av betalningshanteringstjänster gör Eba bedömningen att sådana inte ska behöva tillstånd eftersom tjänsterna är av teknisk karaktär och hänför sig till autentisering och auktorisering av betalningstransaktioner. Dessutom kommer leverantörer av betalningshanteringstjänster inte i besittning av medel under betalningstransaktionen. Betalväxlar spelar enligt Eba en viktig roll i betalningsekosystemet genom att tillhandahålla tekniska tjänster som stöder betalningsinfrastrukturen och underlättar handlarnas implementering av säkerhetskrav såsom krav på stark kundautentisering. Enligt Ebas bedömning bör det emellertid inte införas särskilda säkerhetskrav för kortnätverk, betalväxlar och handlare¹¹¹ där sådana aktörer spelar en viktig roll. Kraven kan enligt Eba

¹⁰⁹ 1 kap. 6 § 4 lag (2010:751) om betaltjänster.

¹¹⁰ Vissa av dessa aktörer kan emellertid vara reglerade och stå under tillsyn på nationell nivå. Exempelvis är företag som tillhandahåller betalningshanteringstjänster reglerade i nationell lag i Nederländerna sedan år 2014 (*Payment processing: the new Dutch supervisory framework*. 7 maj 2014. www.lexology.com [hämtad 2023-02-10]).

¹¹¹ Här avses att det inte finns något regelverk som föreskriver att kortföretagens kunder (handlarna) inför procedurer för stark kundautentisering vid kortköp online (t.ex. Visa Secure eller Mastercard Identity Check).

införas utan att dessa aktörer behöver stå under tillståndsplikt enligt direktivet.¹¹²

En utvidgning av tillståndsplikten till att omfatta vissa leverantörer av tekniska sidotjänster och system kan vara ändamålsenlig om en lämplig avgränsning i definitionen kan uppnås. Utgångspunkten för regleringens tillämpningsområde bör vara hur viktig en tjänst är för betalningsekosystemets funktionssätt och stabilitet samt förutsättningarna att säkerställa ett gott konsumentskydd. Det finns dock en risk att direktivet får ett så vitt tillämpningsområde att tjänstleverantörer som inte kan anses vara kritiska för genomförandet av betalningar skulle komma att omfattas (t.ex. mindre mjukvaruleverantörer).

Tillståndsplikt enligt betaltjänstdirektivet är nära förknippat med om ett företag hanterar kunders medel under betalningstransaktionen eller inte. Det är en högst rimlig utgångspunkt eftersom huvudsyftet med direktivet är att skapa bättre förutsättningar för säkra och effektiva betalningar. Denna avgränsning innebär emellertid att det kan finnas företag som tillhandahåller tjänster som i mångt och mycket liknar betaltjänster i direktivets mening, men som inte hanterar kundernas medel inom företaget och därför inte är tillståndspliktiga. För det fall sådana företag inte regleras på annat sätt kan det leda till en ojämn spelplan i förhållande till tillståndspliktiga betaltjänstleverantörer som erbjuder snarlika tjänster mot slutkund, men ändå hanterar kundernas medel inom företagets *back-end*.

I förhållande till Ebas rekommendation att låta vissa aktörer omfattas av avgränsade krav i direktivet utan att de omfattas av tillståndsplikt anser utredningen att det är viktigt att närmare analysera hur tillsynsmyndigheten i sådana fall ska kunna följa upp efterlevnaden av dessa bestämmelser, eftersom en aktör utan tillstånd inte heller omfattas av tillsyn.

¹¹² Eba (2022a) s. 23–25.

Översynen av direktivet för slutlig avveckling (finalitydirektivet)

Kommissionens ambition beträffande översynen av finalitydirektivet är att utvidga direktivets tillämpningsområde till att omfatta betalnings- och e-pengainstitut.¹¹³ Sådana institut har i dag varken tillträde till RIX-systemet eller till Bankgirots clearing- och avvecklingstjänst. Enligt det andra betaltjänstdirektivet ska medlemsstaterna se till att betaltjänstleverantörer som inte är banker ges indirekt tillträde till ett betalningssystem (som är ett anmält avvecklingssystem enligt finalitydirektivet) på ett objektiva, proportionella och icke-diskriminerande sätt. Kommissionen menar dock att indirekt tillträde via direkta deltagare i ett avvecklingssystem (i allmänhet banker) kanske inte är det bästa alternativet för betaltjänstleverantörer eftersom det gör dem för beroende av direkta deltagare. Eftersom betalningsinstitut och e-pengainstitut konkurrerar med banker när det gäller att tillhandahålla betalningstjänster, är det viktigt att alla aktörer har rättvist, öppet och transparent tillträde till avvecklingssystem.

Riksbanken¹¹⁴ och Betalningsrådet¹¹⁵ har uttryckt att finalitydirektivet är utdaterat och att det är otillfredsställande att direktivet har tillämpats på olika sätt av nationella centralbanker.¹¹⁶ Mot denna bakgrund framstår det, enligt utredningens mening, angeläget att översynen av finalitydirektivet leder fram till att betalnings- och e-pengainstitut i princip ges möjlighet att vara direkta deltagare i avvecklingssystem. Samtidigt är det viktigt, som både Riksbanken och Betalningsrådet framhåller, att översynen innehåller en grundlig analys av för- och nackdelar med att ge andra institut än nuvarande deltagare (direkt) tillträde till avvecklingssystem. Tillträdet till avvecklingssystem för sådana institut får inte ske på bekostnad av finansiell stabilitet, säkerhet eller bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism.

¹¹³ Finalitydirektivet är infört i svensk rätt genom lagen (1999:1309) om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden, se vidare bilaga 3.

¹¹⁴ Riksbanken (2021).

¹¹⁵ *Betalningsrådet, Arbetsprogram för 2020–2022*. www.riksbank.se (hämtad 2023-02-10).

¹¹⁶ Det kan noteras att inga svenska myndigheter, företag eller organisationer förutom Svensk Värdepappersmarknad svarade på kommissionens samråd om finalitydirektivet, se Svensk Värdepappersmarknad (2021).

9.7 Utredningens överväganden och förslag

9.7.1 Betaltjänstleverantörers tillgång till betalkontotjänster

Utredningens förslag: Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vad som utgör betalkontotjänster enligt 7 kap. 5 § första stycket betaltjänstlagen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska därtill få meddela föreskrifter om

- hur ett kreditinstitut ska ta emot och hantera en begäran om tillgång till dess betalkontotjänster, och
- de uppgifter en begäran ska innehålla.

Skälen för utredningens förslag

Gällande ordning

I 7 kap. 5 § första stycket lagen (2010:571) om betaltjänster (härefter betaltjänstlagen) finns en bestämmelse om att ett kreditinstitut på objektiva, icke-diskriminerande och proportionella grunder ska ge betaltjänstleverantörer som begär det tillgång till kreditinstitutets betalkontotjänster. Enligt förarbetena syftar bestämmelsen till att tillgången till betalkontotjänster ska vara tillräckligt omfattande för att betalningsinstitut¹¹⁷ ska kunna tillhandahålla betaltjänster på ett obehindrat och effektivt sätt.¹¹⁸ Regeringen föreslog i förarbetena att rätten till kreditinstituts betalkontotjänster, i likhet med vad regeringen föreslog när det gäller indirekt tillträde till kreditinstituts betalningssystem (7 kap. 4 §), inte bara bör gälla för betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer utan för samtliga betaltjänstleverantörer.¹¹⁹

Regeringen konstaterade i förarbetena att det andra betaltjänstdirektivet inte närmare preciserar innebörden i begreppet betalkontotjänster och betaltjänstlagen innehåller heller ingen definition av be-

¹¹⁷ Sådana betaltjänstleverantörer som har tillstånd enligt 2 kap. betaltjänstlagen. Kreditinstitut är undantagna från tillståndsplikt enligt den lagen och ingår alltså inte i definitionen av betalningsinstitut.

¹¹⁸ Prop. 2017/18:77 s. 216.

¹¹⁹ Ibid. s. 218.

greppet.¹²⁰ Regeringen ansåg att tillgången till betalkontotjänster i första hand ska förstås som tillgång till betalkonto. Enligt förarbetena avses med betalkontotjänster i detta sammanhang dels tillgång till betalkonto, dels tillgång till sådana tjänster som normalt erbjuds i samband med betalkonto, t.ex. som möjliggör debitering eller kreditering vid betalning.¹²¹ Regeringen anförde emellertid att det andra betaltjänstdirektivet (artikel 36) även förutsätter tillgång till tjänster i anslutning till betalkontot som är så omfattande att betaltjänstleverantörerna kan tillhandahålla sina tjänster på ett obehindrat sätt. Enligt skäl 39 i det andra betaltjänstdirektivet gäller att

[f]ör att möjliggöra för betaltjänstleverantörerna att kunna tillhandahålla betaltjänster måste de ha möjlighet att öppna och inneha konton i kreditinstitut. Medlemsstaterna bör se till att tillträde till sådana konton ges på ett sätt som inte är diskriminerande och att det är i proportion till det berättigade syftet som det beviljats för. Tillträdet kan vara av grundläggande karaktär, men bör alltid vara tillräckligt omfattande för att betalningsinstitutet ska kunna tillhandahålla sina tjänster på ett obehindrat och effektivt sätt.

Behov av förtydligande av innebörden i begreppet betalkontotjänster

Tillgång till ett kreditinstituts betalkontotjänster är en integrerad del i vissa betaltjänstleverantörers affärsmodeller. Tillgång till sådana tjänster är i många fall nödvändiga för att en betaltjänstleverantör t.ex. ska kunna ta emot medel, hålla betalares medel separerade från leverantörens egna medel eller för att genomföra återbetalningar. Av det skälet är det viktigt att ett kreditinstitut förhindras att använda tillgången till betalkontotjänster som ett sätt att begränsa konkurrensen i nästa marknadsled (dvs. marknaden för betaltjänster).

Artikel 36 i det andra betaltjänstdirektivet syftar just till att förhindra att kreditinstitut begränsar konkurrensen på ovan nämnda sätt. Det kan i detta sammanhang noteras att den behöriga myndigheten i Danmark har givit ut riktlinjer för hur 63 § *Betalningsloven*, i vilken artikel 36 är införd i dansk rätt, ska förstås.¹²² Riktlinjerna anlägger ett brett perspektiv på vad betalkontotjänster innefattar och nämner explicit att ett kreditinstitut inte får neka en leverantör av betalningsinitieringstjänster tillgång till procedurer för stark kund-

¹²⁰ Prop. 2017/18:77 s. 217.

¹²¹ Ibid. s. 375.

¹²² Konkurrence- och Forbrugerstyrelsen. *Vejledning om betalningslovens § 63*.

autentisering.¹²³ Eba har påtalat att artikel 36 är otydlig och bör tydliggöras i översynen av direktivet.¹²⁴

Utredningen har ingen avvikande uppfattning i förhållande till den tolkning av innebörden av begreppet betalkontotjänster som gjordes i förarbetena till betaltjänstlagen, dvs. att betalkontotjänster innefattar fler tjänster än betalkonto. Det är emellertid otillfredsställande att betalkontotjänster inte preciserats i författning. Avsaknaden av precisering försvårar en effektiv tillsyn samtidigt som den skapar onödigt osäkerhet för såväl kreditinstitut som betaltjänstleverantörer. Enligt utredningens mening finns risk att ett kreditinstitut begränsar konkurrensen i förhållande till en betaltjänstleverantör genom att neka tillgång till andra tjänster (än betalkonto) vilka har betydelse för en betaltjänstleverantörs möjligheter att tillhandahålla sina tjänster på ett obehindrat och effektivt sätt. Ett exempel på en sådan tjänst är procedurer för stark kundautentisering (t.ex. en elektronisk identifieringstjänst).¹²⁵ Om en betaltjänstleverantör inte kan erbjuda en viss procedur för stark autentisering (eller flera) kan det försvåra för leverantören att tillhandahålla tjänster på ett obehindrat och effektivt sätt, vilket hämmar konkurrensen på betaltjänstmarknaden. Den risken är särskilt stor om en procedur används av många betaltjänst-användare.

Mot den bakgrunden bör innebörden i betalkontotjänster preciseras i författning. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör därför få meddela föreskrifter om vad som utgör betalkontotjänster enligt 7 kap. 5 § första stycket. Ett sådant bemyndigande bör införas i 7 kap. betaltjänstlagen.

Behov av föreskrifter gällande handläggning och uppgifter vid begäran om tillgång till betalkontotjänster

I syfte att underlätta för betaltjänstleverantörer att få tillgång till betalkontotjänster inom rimlig tid från det att en begäran om tillgång till sådana tjänster lämnats till ett kreditinstitut bör det finnas närmare vägledning om t.ex. formerna för en begäran och när den ska anses mottagen av kreditinstitutet. Regeringen eller den myndig-

¹²³ Konkurrence- och Forbrugerstyrelsen. Vejledning om betalningslovens § 63 s. 6.

¹²⁴ Eba (2022b).

¹²⁵ Bestämmelser om stark kundautentisering finns i 5b kap. 4 § betaltjänstlagen (se även bilaga 3).

het regeringen bestämmer bör därför få meddela föreskrifter om hur ett kreditinstitut ska ta emot och handlägga en sådan begäran enligt 7 kap. 5 § första stycket och om vilka uppgifter en begäran ska innehålla.

9.7.2 Behov av fördjupad analys av konkurrensen i betalningsekosystemet

Utredningens bedömning: Regeringen bör ge en myndighet i uppdrag att genomföra en fördjupad analys av konkurrensen i betalningsekosystemet i Sverige och vid behov föreslå åtgärder för att öka konkurrensen. Analysen bör omfatta leverantörer av betaltjänster, betalningsinfrastrukturföretag, inklusive relevanta samarbeten dem emellan, samt tredjepartsleverantörer av tekniska sidotjänster eller system.

En analys av konkurrensen i betalningsekosystemet bör göras med hjälp av verktyg som analyserar beteenden och strukturer på hela marknader eller delmarknader snarare än på enskilda företag (s.k. marknadsundersökningsverktyg).

Skälen för utredningens bedömning: Ett effektivt och innovativt betalningsekosystem har stor betydelse för konsumenter, företag, civilsamhällets organisationer, offentliga myndigheter och, därmed, för samhället i stort. En väl fungerande konkurrens är i det avseendet av stor vikt. Betalningsmarknaden, men även andra delar av betalningsekosystemet, har genomgått stora förändringar bara under de senaste tio åren. Förändringarna har inte minst manifesterats i att flera nya leverantörer av betaltjänster har etablerats. En ytterligare utvecklingstendens är att framför allt betalningsinfrastrukturen, i likhet med annan finansiell infrastruktur, internationaliserats. Flera nya regelverk på betalningsområdet har tillkommit, inte minst det andra betaltjänstdirektivet. Dessa regelverk har, som konstateras ovan, haft betydelse för att möjliggöra inträde på betalningsmarknaden för nya aktörer och för redan etablerade aktörer att skala upp sitt erbjudande, såväl på den inhemska som den europeiska marknaden.

Eftersom betalningsekosystemet – om än i olika omfattning – kännetecknas av stordriftsfördelar och nätverkseffekter finns en inboende tendens till koncentration och fåtalsdominans. Betalnings-

ekosystemet kännetecknas vidare av att olika företag – vissa föremål för finansiell reglering, andra inte – i betalningskedjan interagerar med varandra. Merparten av betalningsinfrastrukturen har byggts upp av de större bankerna och bygger på olika former av samarbeten mellan bankerna emellan. Koncentration, inbördes beroenden och samarbete inom betalningsekosystemet avspeglar i stor utsträckning genuina marknadsegenskaper och har varit till gagn för utvecklingen av effektiva och billigare betaltjänster. Det finns likväl anledning att säkerställa att etablerade marknader och strukturer möjliggör konkurrens på lika villkor.

Konkurrensvårdande myndigheter bör ha en god överblick över hur betalningsekosystemet utvecklas för att bättre kunna överväga behovet av egna insatser men även lämna förslag på åtgärder som regeringen eller myndigheter bör vidta. Konkurrensverket genomförde en studie av betaltjänstmarknaden år 2017. I rapporten bedömde verket att betaltjänstmarknaden fungerade relativt väl men att det samtidigt fanns vissa farhågor kring de samarbetet som växt fram på betalningsområdet.

Mot den bakgrunden bör regeringen ge en myndighet i uppdrag att genomföra en fördjupad analys av konkurrensen på betalningsmarknaden och vid behov föreslå åtgärder som kan öka konkurrensen. Analysen bör, utöver leverantörer av betaltjänster, omfatta betalningsinfrastrukturföretag, inklusive relevanta samarbeten dem emellan. Även leverantörer av tekniska sidotjänster och system bör ingå i analysen mot bakgrund av dessa företags stora betydelse för att kunna genomföra de flesta digitala betalningar.

Det finns, enligt utredningens mening, skäl att tro att det s.k. marknadsundersökningsverktyget (eng. *Market investigations tool*), är ändamålsenligt för att identifiera och åtgärda konkurrensbegränsningar i betalningsekosystemet. Syftet med marknadsundersökningsverktyget är att upptäcka konkurrensbegränsande beteenden som behöver åtgärdas genom specifika åtgärder som går utöver vad som är möjligt enligt traditionell konkurrenslagstiftning (förbudslagstiftning). På så sätt kan konkurrensmyndigheter ta sig an mer allmänna konkurrensproblem på en marknad, snarare än att behöva fokusera enbart på enskilda företags beteenden eller vara beroende av att konkurrerande företag påtalar bristande efterlevnad av konkurrenslagstiftningen. Enligt vad utredningen erfarit upplever vissa företag på betalningsområdet påtagliga hinder för att påtala misstänkta brott

mot konkurrenslagen. Av de skäl som redogörs för på andra ställen i detta kapitel, kan det vara särskilt svårt att styrka misstankar om att företag t.ex. utnyttjar en dominerande ställning eller ägnar sig åt olaglig prissamverkan.

Den brittiska konkurrensmyndigheten Competition & Markets Authority (CMA) har möjlighet att använda¹²⁶ marknadsundersökningsverktyget. Norges regering har nyligen föreslagit att verktyget ska användas.¹²⁷ Marknadsundersökningsverktyget är lämpligt för marknader med flera olika men sammankopplade aktörer där konkurrensbegränsningar kan härröra från icke-prisfaktorer, t.ex. att producenter försvårar konsumenters val eller att det föreligger höga kostnader för att byta från en tjänst till en annan. Beroende på utformning kan en undersökning sedan ligga till grund för direkta åtgärder från konkurrensmyndighetens eller annan myndighets sida.

Uppdraget torde kräva ett resurstillskott om cirka 2–3 årsarbetskrafter. Eftersom det är upp till regeringen att bestämma vilken myndighet som bör få uppdraget lämnar utredningen inget förslag om resurstillskott.

9.7.3 Behovet av att aktivt påverka framtida utformning av EU-regelverk

Utredningens bedömning: Regeringen bör aktivt verka för att nya eller reviderade regelverk på betalningsområdet utformas på ett sätt som både möjliggör effektivare och säkrare betalningar samt ger fler svenska fintechföretag möjligheten att växa.

Skälen för utredningens bedömning: Konsumenter och företag i Sverige har dragit nytta av digitaliseringen som utöver nya och billigare betaltjänster och betalningssätt har genererat flera internationellt framgångsrika fintechföretag. Utöver digitaliseringen – och delvis som en följd av den – har nya regelverk på EU-nivå bidragit till att öka omvandlingstrycket i ekosystemet för betalningar i Sverige, framför allt i tjänstelagret. Det finns emellertid, som framgår av avsnitt 9.6, ett antal faktorer som gjort att potentialen till ökad kon-

¹²⁶ *CMA market investigations*. www.publishing.service.gov.uk (hämtad 2022-11-14).

¹²⁷ *Tar ytterligere grep om konkurranse situasjonen i dagligvarebransjen*. 25 oktober 2022. www.regjeringen.no (hämtad 2022-11-14).

kurrens och fler innovationer i EU-regelverken på betalningsområdet inte tagits tillvara fullt ut.

Eftersom den näringsrättsliga regleringen på betalningsområdet, liksom konkurrensregelverket, är harmoniserad inom EU är en enskild medlemsstats möjligheter att utforma nationell särreglering begränsad även om EU-direktiv kan ge utrymme för viss nationell hänsyn. Det är likväl, enligt utredningens mening, viktigt att regeringen aktivt verkar för att nya eller reviderade regelverk på betalningsområdet utformas på ett sätt som både möjliggör effektivare och säkrare betalningar samt ger fler svenska fintechföretag möjligheten att växa. Utredningen vill särskilt betona vikten av att nya aktörer får tillträde till nödvändiga tjänster och infrastruktur på objektiva och icke-diskriminerande villkor i syfte att åstadkomma en jämn spelplan. Det gäller tjänster och infrastruktur som tillhandahålls av såväl privata aktörer som av statliga aktörer (t.ex. centralbanken).

Referenser

- Armstrong, M. (2006). "Competition in Two-sided Markets", *The Rand Journal of Economics*, 37:3, s. 668–691.
- Arvidsson, N. (2016). "Framväxten av mobila, elektroniska betalningstjänster i Sverige. En studie av förändring inom betalsystemet", Uppdragsforskningsrapport 2016:4, Konkurrensverket.
- Bech, M. och B. Hobijn (2007). "Technology Diffusion within Central Banking: The Case of Real-Time Gross Settlement", *International Journal of Central Banking*, september, s. 147–181.
- Bergman, M. A. (2002). "Competition law, competition policy, and deregulation", *Swedish Economic Policy Review*, 9, Sveriges Riksbank, s. 93–128.
- Bergman, M. (2020), "Konkurrensaspekter på e-kronan", *Penning- och valutapolitik*, 2020:2, Sveriges Riksbank, s. 48–68.
- BIS (2019). "Big tech in finance: opportunities and risks", *BIS Annual Economic Report 2019*, Bank for International Settlements.
- Calvano, E. och M. Polo (2021). "Market power, competition and innovation in digital markets: A survey", *Information Economics and Policy*, vol. 54.
- Copenhagen Economics och Ernst & Young (2020). *Study on the application of the Interchange Fee Regulation – Final Report*, studie genomförd på uppdrag av Europeiska kommissionen.
- CPMI (2014). *Non-banks in retail payments*, september, Bank for International Settlements.
- Dubovik, A. och N. Kalara (2018). "Can we measure banking sector competition robustly?", CPB Discussion Paper, 386, oktober.
- Eba (2018). *Eba report on the impact of Fintech on incumbent credit institutions' business models*, juli, European banking authority.
- Eba (2021). *Report on the use of digital platforms in the EU banking and payments sector*, EBA/REP/2021/26, September, European banking authority.

- Eba (2022a). *Opinion of the European Banking Authority on its technical advice on the review of Directive (EU) 2015/2366 on payment services in the internal market (PSD2)*, 23 juni, European banking authority.
- Eba (2022b). *Opinion of the European Banking Authority on 'de-risking'*, EBA-Op-2022-01, 5 januari, European banking authority.
- Evrard, S. J. (2004). "Essential Facilities in the European Union: Bronner and Beyond", *Columbia Journal of European Law*, Volume 10, Issue 3, s. 1–35.
- Frost, J. (2020). "The economic forces driving fintech adoption across countries", BIS Working Paper 838, februari, Bank for International Settlements.
- FSB (2019). *Fintech and market structure in financial services: market developments and potential financial stability implications*, 14 februari, Financial Stability Board.
- FSB (2020). *Enhancing Cross-border Payments: Stage 3 roadmap*, 13 oktober, Financial Stability Board.
- Gai, P. m.fl. (2019). "Regulatory complexity and the quest for robust regulation", Report to Advisory Scientific Committee, No. 8, European Systemic Risk Board (ESRB).
- Hasan, I., T. De Renzis och H. Schmiedel (2013). "Retail payments and the real economy", Working Paper Series, No. 1572, augusti, European Central Bank.
- Hasan, I. m.fl. (2014). "Promoting efficient retail payments in Europe", Bank of Finland Research Discussion Papers, No. 20/2014, Finlands Bank.
- Hellström, E., A. Börestam och H. Eklöf (2021). "Harmonisering och plattformsdelning inom den finansiella marknaden", Riksbanksstudie, Nr 2, maj, Sveriges Riksbank.
- Huynh, K., G. Nicholls och O. Shcherbakov (2019). "Explaining the Interplay Between Merchant Acceptance and Consumer Adoption in Two-Sided Markets for Payment Methods", Staff Working Paper 2019–32, augusti, Bank of Canada.
- Julien, B. och W. Sand-Zantman (2020). "The Economics of Platforms: A Theory Guide for Competition Policy", CESifo Working Paper Series, 8463.

- Katz, M. och C. Shapiro (1985), "Network Effects, Compatibility and Competition", *The American Economic Review*, Vol. 75, No. 3, s. 424–440.
- Katz, M. och C. Shapiro (1994). "Systems competition and network effects", *Journal of Economic Perspectives*, vol.8, no. 2, s. 93–115.
- Konkurrensverket (2017). *Betaltjänstmarknaden i Sverige*, Konkurrensverkets rapportserie 2017:7.
- Konkurrensverket (2021). *Konkurrensen på digitala plattformsmarknader i Sverige*, rapport 2021:1.
- Lacker, J. M. och J. A. Weinberg (1997). "Can the Fed be a Payment System Innovator?", *1997 Annual Report*, Federal Reserve Bank of Richmond, s. 2–27.
- Lai, A., N. Chande och S. O'Connor (2006). "Credit in a Tiered Payments System", Working Paper 2006–36, oktober, Bank of Canada.
- Moody's Analytics (2021). "The Impact of Payment Cards on Economic Growth", Analysis, 22 november.
- OECD (2020). *Digital Disruption in Banking and its Impact on Competition*.
- Oxera (2020). *The competitive landscape for payments: a European perspective*, mars.
- Polasik, M. m.fl. (2020). "The Impact of Payment Service Directive 2 on PayTech sector Development in Europe", *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 178, s. 385–401.
- Prüfer, J. (2020). "Competition Policy and Data Sharing on Data-driven Markets: Steps Towards Legal Implementation", Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Riksbanken (2013). *Den svenska massbetalningsmarknaden*, Riksbanksstudier, juni, Sveriges Riksbank.
- Riksbanken (2021). *Betalningsrapport 2021*, 3 november, Sveriges Riksbank.
- Rossi, L. och E. Beccalli (2018). "Economies of Scope in the EU Banking Industry". In: Díaz Díaz, B., S. Idowu och P. Molyneux (red), *Corporate Governance in Banking and Investor Protection*. Cham: Springer, s. 123–47.

- Rysman, M. och S. Schuh (2016). "New Innovations in Payments", NBER Chapters, in: *Innovation Policy and the Economy*, Vol. 17, s. 27–48, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Segendorf, B. och A-L. Wretman (2015). "The Swedish payment market in transformation", *Sveriges Riksbank Economic Review*, 2015:3, november, Sveriges Riksbank, s. 48–68.
- SOU 2019:52. *Sverige och bankunionen*, betänkande från Utredningen om ett eventuellt svenskt deltagande i Europeiska bankunionen.
- Suleymanova, I. och C. Wey (2008). "Bertrand Competition in Markets with Network Effects and Switching Costs", DIW Discussion Paper, nr 796, maj.
- Svensk Värdepappersmarknad (2021). *The Swedish Securities Markets Association's response to the Targeted consultation on the review of the Directive on settlement finality in payment and securities settlement systems*, maj.
- SweFinTech (2022). *Fintechrapporten 2022*.
- Tillväxtanalys (2020). "Svensk fintech – En kartläggning och analys av sektorn, dess innovationskraft och utmaningar", PM 2020:20, mars.
- van der Spek, L. och S. Phijffer (2020). "Will BigTechs change the European payments market forever?", *Compact*, 2020:2.

10 Betalningsinfrastrukturen i Sverige

10.1 Inledning

Betalningar handlar i grunden om överföring av värde från en part till en annan. En kontant betalning har den fördelen att denna värdeöverföring kan ske utan inblandning av någon tredje part. En digital betalning, däremot, förutsätter flera steg – från att en betalning initieras till att betalningsmottagaren har pengarna på sitt konto. Digitala betalningar förutsätter därför ett omfattande maskineri som säkerställer att en betalning ska vara korrekt, framme i tid, slutlig och kunna göras så kostnadseffektivt som möjligt. Detta maskineri utgörs, enligt den s.k. lagermodellen (se kapitel 3), av dels system för clearing av massbetalningar och avveckling av s.k. stora betalningar, dvs. betalningar mellan banker, dels de betalningssystem som drivs av banker och internationella kortnätverk¹. Något förenklat finns betalningssystem i det här avseendet inom banker (bankkoncerner) eller kortnätverken medan system för clearing och avveckling utgörs av flera olika aktörer och syftar ytterst till att säkerställa att betalningar genomförs *mellan* dessa aktörer. I de internationella s.k. PFMI-standarderna² används begreppet systemviktiga betalningssystem synonymt med system för clearing och avveckling av betalningar.³ I det följande används begreppet betalningsinfrastruktur som ett sammanfattande begrepp för clearing och avveckling. Betalningsinfrastrukturens två viktigaste aktörer är avvecklingsinstitut och clearingorganisationer. I de

¹ Vissa länder, t.ex. Danmark och Norge, har också nationella kortinfrastrukturer.

² Principles for Financial Markets Infrastructures. Standarderna beskrivs översiktligt i bilaga 3.

³ Enligt PFMI-standarderna definieras systemviktiga betalningssystem (i icke-officiell översättning) som "... en uppsättning instrument, procedurer, och regler avsedda för överföring av medel mellan eller bland deltagare; systemet omfattar deltagarna och operatören. Ett betalningssystem är typiskt baserat på en överenskommelse mellan eller bland deltagare och operatören, och överföringen av medel genomförs med hjälp av en överenskommen operationell infrastruktur", se CPMI-Iosco (2012) s. 148.

flesta länder är centralbanken avvecklingsinstitut. Det innebär att avveckling av stora betalningar sker i centralbankspengar. Clearing av massbetalningar kan utföras av privata företag eller organisationer som ägs av deltagarna. Det finns centralbanker som utför viss typ av clearing.

Betalningsinfrastrukturen är en del av den större finansiella infrastrukturen, som utöver system för clearing och avveckling, består av system som på olika sätt säkerställer att transaktioner med värdepapper, derivat och andra finansiella instrument kan genomföras smidigt och med så små risker som möjligt. De mest betydelsefulla aktörerna i denna del av den finansiella infrastrukturen är centrala motparter, värdepapperscentraler, institut för värdepappersavveckling och förvaringsinstitut.⁴ Dessa beskrivs översiktligt i avsnitt 10.4.3 Aktörerna i den finansiella infrastrukturen – de finansiella infrastruktur-företagen – har vissa gemensamma nämnare. De är vanligtvis multilaterala arrangemang (dvs. knyter samman flera olika aktörer på båda sidor av exempelvis en betalning eller en värdepapperstransaktion), har ett gemensamt regelverk för samtliga deltagare (inklusive infrastruktur-företaget självt), en gemensam teknisk plattform samt en riskhantering anpassad till den specifika riskprofilen för respektive infrastruktur. Aktörerna är i flera fall deltagare i varandras system, vilket gör infrastrukturen sårbar. Problem hos en aktör riskerar att sprida sig, vilket i värsta fall kan leda till instabilitet i hela det finansiella systemet.

Betalningsinfrastrukturen har över tid fått en allt viktigare roll i ekosystemet för betalningar i bankpengar. Digitaliseringen av betalningar hade inte varit möjlig utan en storskalig och effektiv infrastruktur. Tillgång till infrastruktur på objektiva och icke-diskriminerande villkor är vidare en förutsättning för en väl fungerande konkurrens i tjänstelagret. En modern infrastruktur kan därtill frigöra (kostsam) likviditet för deltagare i clearing- och avvecklingssystemen samtidigt som störningar och handhavandefel blir färre.

Betalningsinfrastrukturen i Sverige såväl som på andra håll i världen genomgår stora förändringar. Förändringarna har drivits fram av framför allt tre faktorer. För det första finns ett behov av att uppgradera ålderstigen infrastruktur och göra den mer anpassad till konsumenternas och företagets förändrade behov. En tydlig trend är att allt fler betalningar sker (så gott som) omedelbart, dygnet runt, året

⁴ Riksbanken definierar finansiell infrastruktur som ”... de infrastruktursystem som hanterar finansiella positioner [eller] möjliggör finansiella flöden mellan olika aktörer, infrastruktur-systemens legala ramverk och rutiner samt deltagarnas användning av dessa infrastruktur-system.”, se Riksbanken (2016) s. 7.

om. Traditionella sätt att betala ersätts av nya. Exempelvis kan en betalningsmottagare initiera en räkningsbetalning direkt i betalarens mobilapp, i stället för att skicka ut giroblanketter eller e-fakturor. För det andra är betalningsinfrastrukturen fragmenterad, vilket inte minst försvårar gränsöverskridande betalningar. Därför pågår det ett arbete globalt, inom EU och på nordisk nivå för att anpassa infrastrukturen till nya meddelandestandarder och andra gemensamma regelverk. Digitalisering i kombination med standardisering och interoperabilitet skapar förutsättningar för enklare och billigare gränsöverskridande betalningar. För det tredje sker, som en konsekvens av de andra två faktorerna, ökat regionalt samarbete för att gemensamt bära de betydande kostnader som uppkommer när infrastrukturen ska uppgraderas och integreras (s.k. plattformsdelning). Förändringarna ställer inte bara krav på infrastrukturföretagen utan även på lagstiftare och tillsynsmyndigheter eftersom flera av regelverken på området inte är anpassade till de nya förutsättningarna.

Digitaliseringen har emellertid gjort betalningsinfrastrukturen mer sårbar, inte minst för cyberattacker. Mot bakgrund av betalningsinfrastrukturens stora betydelse för betalningsekosystemet kan större störningar få allvarliga konsekvenser för andra delar av det finansiella systemet men också för allmänhetens möjligheter att göra betalningar. En ytterligare del i moderniseringen och internationaliseringen av betalningsinfrastrukturen är att stora multinationella företag tillhandahåller underliggande infrastruktur (datasystem m.m.). Det innebär att ny betalningsinfrastruktur kan erbjuda kostnadseffektiva lösningar som är anpassade till kundernas behov, men gör samtidigt infrastrukturen mer sårbar och försvårar tillsynsmyndigheternas arbete.

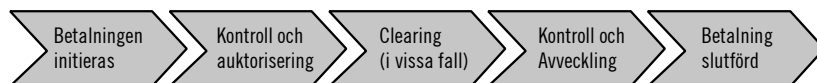
Enligt direktiven ska utredningen kartlägga rollfördelningen mellan staten och den privata sektorn på betalningsmarknaden och ta ställning till statens framtida roll på betalningsmarknaden, särskilt statens roll som tillhandahållare av central infrastruktur för betalningssystemet. Därtill ska utredningen ta ställning till om det behöver ställas ytterligare krav på clearing- och avvecklingssystem, kreditinstitut och betalningsförmedlare samt tjänsteleverantörer till dessa företag. I detta kapitel behandlas huvudsakligen aktörer och regelverk inom betalningsinfrastrukturen. Avsnitt 10.2 redogör för begreppen avveckling och clearing. Avsnitt 10.3 beskriver statens roll i betalningsinfrastrukturen, framför allt ur ett stabilitets- och säkerhetsperspektiv. Avsnitt 10.4 beskriver betalningsinfrastrukturen i Sverige samt det

arbete för att modernisera infrastrukturen som pågår i Sverige och i Norden. Därtill beskrivs de övergripande förändringarna i regelverken på området. Avsnittet redogör också översiktligt för andra delar av den finansiella infrastrukturen i Sverige. Avsnitt 10.5 redovisar utredningens överväganden och förslag.

10.2 Avveckling och clearing av betalningar

Hur komplexa arrangemang som behövs för att genomföra en betalning – från betalare till betalningsmottagare – beror i regel på vilka betalningsmedel som är inblandade. Betalningar som sker med banktillgodohavanden sker i regel med inblandning av centralbankspengar och inom ramen clearing- och avvecklingssystem. Det kan jämföras med en kontant betalning som enbart sker i centralbankspengar och utan inblandning av någon tredje part vid själva genomförandet av betalningen. Däremot förutsätter kontanta betalningar att det finns en väl fungerande infrastruktur för uttag, insättningar och distribution av kontanter.

En betalning i bankpengar sker i flera olika steg, vilka illustreras i Figur 10.1. I det första steget *initieras* en betalning genom att det skickas en instruktion till betalarens eller betalningsmottagarens konförende bank. För de flesta typer av betalningsinstrument finns standardiserade lösningar som gör att detta sker automatiskt. Därefter *kontrolleras* och *auktoriseras* betalningen. Det sker i regel vid betalningstillfället och innebär att betalningsförmedlaren (t.ex. en bank) kontrollerar parternas identitet och att instruktionen är giltig. Vanligtvis sker detta genom användandet av PIN-kod eller en elektronisk identifieringstjänst (t.ex. BankID). Ofta kontrolleras även att det finns täckning på det betalarens konto varefter kontot debiteras och information sänds vidare för att möjliggöra de därpå följande två stegen.

Figur 10.1 Schematisk bild av hur en betalning genomförs – betalkedjan

Källa Riksbanken.

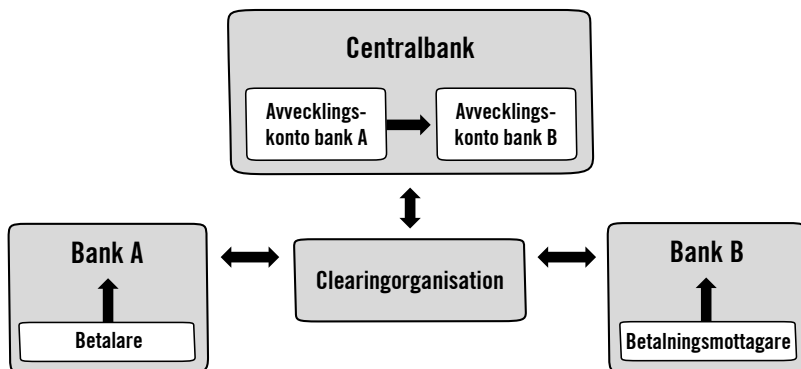
I det tredje steget sker i de flesta fall *clearing* av transaktionen om betalare och betalningsmottagare har olika banker. Clearing innebär att en clearingorganisation (ibland benämnd clearingbolag) sammanställer betalningsinstruktioner och information om överföringen för många olika betalningar. Majoriteten av betalningar går via clearingorganisationer eftersom det minskar mängden information banker måste utbyta med varandra och antalet avvecklingar som måste göras mellan avvecklingskonton i centralbanken. I vissa fall skickar dock banker betalningsinstruktionen direkt till centralbanken utan clearing. Det sker framför allt vid enskilda betalningar som är stora och behöver vara framme hos mottagaren omgående (t.ex. vid fastighetsaffärer).

Om det bara finns två parter (konton) och två banker i transaktionen kallas det bilateral clearing. Om det finns flera parter och betalningsförmedlare inblandade kan sammanställningen av transaktionerna göras för alla motparter samtidigt, vilket kallas multilateral clearing. Det är emellertid inte alla mindre betalningar som genomgår clearing. Så kallade omedelbara betalningar, t.ex. betalningar med tjänsten Swish, genomgår inte clearing utan går direkt till det fjärde steget – avveckling (se vidare avsnitt 10.2.1)

I det fjärde och sista steget *avvecklas* betalningen. Det innebär att överföringen från betalarens konto i dennes bank till mottagarens konto i dennes bank slutförs. Före avveckling kontrolleras om det finns tillräckliga medel på de särskilda avvecklingskonton som betalningsförmedlarna (huvudsakligen banker) har i centralbankens avvecklings-system. Betalningen leder till att den avsändande bankens avvecklingskonto debiteras och den mottagande bankens avvecklingskonto krediteras med det överförda beloppet. Den avsändande banken debiterar i regel betalarens konto i samband med att betalningen initieras medan den mottagande banken krediterar betalningsmottagarens konto när avveckling skett. Efter det att betalningen avvecklats är den slutgiltig och oåterkallelig.

Figur 10.2 beskriver betalningsflödena vid clearing och avveckling i samma valuta.

Figur 10.2 Schematisk bild av avveckling och clearing av betalningar i samma valuta



Betalning via clearingorganisation (hela linjer)

Bank A debiterar betalarens konto och skickar betalningsinformationen till en clearingorganisation. Clearingorganisationen samlar ett stort antal betalningar och skickar vid bestämt tidpunkt vidare en instruktion om avveckling till centralbanken. Centralbanken debiterar avvecklingskontot tillhörande bank A och krediterar det tillhörande bank B, vilken i sin tur krediterar betalningsmottagaren.

Direktavvecklad betalning (streckade linjer)

Bank A debiterar betalarens konto och skickar betalningsinstruktionen direkt till centralbanken, vilken debiterar avvecklingskontot tillhörande bank A och krediterar det tillhörande bank B, vilka i sin tur krediterar betalningsmottagaren. Betalningen går därmed till mottagaren i realtid, och inväntar inte clearing.

10.2.1 **Betalningsavveckling kan ske på olika sätt**

Även om grundprinciperna för avveckling av betalningar mellan banker i samma valuta är desamma kan avveckling ske på olika sätt. Betalningar mellan banker kan avvecklas brutto eller netto. Mindre betalningar konto-till-konto kan också avvecklas mer eller mindre samtidigt som betalningen sker, vilket är fallet med omedelbara betalningar.

Avveckling av stora betalningar

Den underliggande teknologin för avveckling av stora betalningar har genomgått stora förändringar under de senaste decennierna. Från mitten av 1990-talet har system för s.k. bruttoavveckling i realtid

(eng. *real time gross settlement*, RTGS) fått stor spridning. År 1990 fanns det färre än 10 RTGS-system att jämföras med 96 år 2018.⁵ Bruttoavveckling i realtid innebär att överföringarna mellan deltagarna i avvecklingssystemet – vanligen större banker – görs en och en samt att de pengar som kommer in på avvecklingskontona omedelbart blir tillgängliga för andra överföringar. Det finns en annan typ av system för att avveckla stora betalningar benämnd uppskjuten nettoavveckling (eng. *deferred net settlement*, DNS). Avveckling genom DNS innebär, kortfattat, att i princip samtliga betalningar avvecklas netto vid en viss förutbestämd tidpunkt under hanteringsdagen (vanligen bankdagen).

En fördel med bruttoavveckling i realtid är att risken för störningar i avvecklingen, främst till följd av att en deltagande bank inte kan infria sina betalningsåtaganden (s.k. motpartsrisk), blir mindre än om stora (netto-)belopp ska avvecklas vid en specifik tidpunkt. RTGS-system är emellertid mer likviditetskrävande än DNS-system eftersom deltagarna kontinuerligt måste säkerställa att de har tillräcklig balans på sina avvecklingskonton. I den utsträckning en deltagare inte har tillräcklig balans måste den använda sin s.k. intradagkredit i centralbanken⁶, vilket förutsätter att deltagaren ställer säkerheter av hög kvalitet (t.ex. statspapper med hög kreditvärdering) till centralbanken. RTGS-system erbjuder emellertid olika sätt att optimera likviditetsanvändningen, inte minst genom att matcha in- och utbetalningar på avvecklingskontot under hanteringsdagen.

Avveckling av omedelbara betalningar

Längre tid tillbaka kunde en betalning ta upp till tre dagar. Clearing och betalningsavveckling kunde bara ske vid vissa tider på dygnet och avvecklingssystemen var – och är så fortfarande – stängda under ett antal timmar (företrädesvis över natten) eller helger. I Sverige genomförs betalningar med Bankgirot vanligen samma dag eller senast nästa dag och överföringar konto-till-konto kan genomföras på samma dag.

Efterfrågan på att kunna göra betalningar där mottagaren får in betalningen på sitt konto när betalningen sker har ökat, vilket ställer krav på anpassningar av betalningsinfrastrukturen. Centralbanker har

⁵ World Bank Group (2020). Totalt var det 120 länder som använder RTGS-system men ECB:s TARGET2-system används av de 19 euroländerna.

⁶ Se avsnitt 10.4.1.

därför utvecklat särskilda avvecklingssystem för sådana betalningar. Denna form av betalningar, som är en typ av betalning konto-till-konto (girering), har (åtminstone) tre benämningar: omedelbara betalningar⁷ (eng. *instant payments*), realtidsbetalningar (eng. *real time payments*) eller snabba betalningar (eng. *fast payments*). Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI) har definierat en realtidsbetalning (i icke-officiell översättning) som

[...] en betalning för vilken överföringen av betalningsmeddelandet och betalningsmottagarens tillgång till ”slutgiltiga” pengar sker i realtid eller nära realtid så gott som 24 timmar, 7 dagar i veckan (24/7).⁸

Enligt CPMI:s definition innebär omedelbara betalningar att betalningsmottagaren får tillgång till slutgiltiga pengar. Med det menas att mottagaren har ovillkorad och oåterkallelig tillgång till pengarna på sitt konto. Definitionen förutsätter däremot inte att debiteringen av betalarens konto verkligen sker omedelbart. Eftersom betalningsavveckling inte nödvändigtvis sker i realtid, är begreppet realtidsbetalningar något missvisande. Därtill har RTGS-systemen över tid effektiviserats så att den praktiska (tids-) skillnaden mellan stora betalningar och omedelbara betalningar blivit mindre.

En stor skillnad mellan avveckling av omedelbara betalningar och avveckling av vanliga massbetalningar är, som framgår ovan, att omedelbara betalningar inte föregås av clearing i meningen att betalningar konsolideras innan avveckling.⁹ Avvecklingen sker (mer eller mindre) omedelbart, betalning för betalning. Ur den vanlige betalarens perspektiv ”syns” betalningen på mottagarens konto direkt efter att betalningen har genomförts även om betalningen sker mellan konton i olika banker.

År 2020 hade 55 länder infört system för omedelbara betalningar och antalet väntas öka till 65 inom ett antal år.¹⁰ Ett antal länder planerar att införa nya eller ytterligare system. Genomslaget för omedelbara betalningar skiljer sig åt mellan länder. Tabell 10.1 redovisar andelen omedelbara betalningar av totala icke-kontanta betalningar i tolv länder sett till volym (antal betalningar) och värde. I värdetermer

⁷ Omedelbara betalningar är det begrepp som Riksbanken och ECB använder.

⁸ CPMI (2016) s. 6.

⁹ Enligt PFMI är clearing ett vidare begrepp än så. Enligt PFMI:s definition innebär clearing att (för clearingdeltagares räkning) begära överföring, stämma av och, i vissa fall, bekräfta betalningsuppdrag innan avveckling, eventuellt inklusive att netta och upprätta slutliga positioner inför avveckling, se CPMI-Iosco (2012) s. 175.

¹⁰ Bech, Hancock och Zhang (2020).

är genomslaget högst i Mexiko, Argentina och Sydkorea. I volym-termer är genomslaget störst i Kina, Indien och Ryssland. Trots det stora genomslaget för tjänsten Swish i Sverige är användningen förhållandevis begränsad, både i termer av värde och volym.

Tabell 10.1 Genomslaget för omedelbara betalningar i 12 länder år 2020

Andel av totala icke-kontanta betalningar, procent

Land	Andel av totala icke-kontanta betalningar (värde)	Andel av icke-kontanta betalningar (volym)
Argentina	81,9	18,5
Australien	3,9	3,8
Brasilien	0,2	0,4
Indien	15,5	53,8
Japan	27,8	15,7
Kina	20,5	97,3
Mexiko	97,7	32,7
Nederländerna	4,0	9,0
Ryssland	1,9	42,5
Singapore	17,7	3,9
Sydkorea	76,9	19,2
Sverige	1,5	11,5

Källa: BIS Red Book Statistics.

Det bör understrykas att olika länders system för omedelbara betalningar skiljer sig åt. Genomslaget beror bl.a. på hur utvecklade andra betalningssätt är (framför allt kortbetalningar). I vissa länder kan system för omedelbara betalningar användas för räkningbetalningar, medan omedelbara betalningar i andra länder framför allt används för överföringar person-till-person samt för mindre betalningar vid köp online eller i fysisk handel. Definitionen av omedelbarhet kan också skilja sig åt. System för omedelbara betalningar har införts vid olika tidpunkter, vilket kan påverka genomslaget.

Avveckling genom ombud

En bank som inte kan eller vill leva upp till centralbankens krav på deltagare kan i stället välja att låta en bank som har ett avvecklingskonto i centralbanken agera ombud och genomföra betalningsav-

veckling (i centralbankspengar) i dess ställe. Banker som har avvecklingskonton i centralbanken kan benämnas ombudsbanker (eller mellanhandsbanker). Överföringen mellan ombudet och den andra, avsändande banken sker i bankpengar och inte i centralbankspengar. Avveckling genom ombud är vanligt vid utlandsbetalningar (se nedan) men har historiskt förekommit *inom* länder. Ett system med ombudsbanker fanns i Venedig redan på 1600-talet.¹¹ Ombudsbanker användes i England under 1700-talet för avveckling av betalningar mellan regionala banker och i USA från andra hälften av 1800-talet (bl.a. som en konsekvens av förbudet för banker att etablera filialer i andra delstater).¹²

Avveckling av utlandsbetalningar

Den grundläggande strukturen för avveckling av stora betalningar är tillämplig även när det gäller avveckling av utlandsbetalningar. Om betalaren har ett konto i en utländsk bank, kan den banken antingen ha ett avvecklingskonto i centralbanken eller använda sig av en s.k. korrespondentbank i det landet vars valuta betalningsmottagaren ska få sin betalning i. Länder kan ha olika regler när det gäller utländska bankers möjligheter till direktavveckling i centralbankspengar.¹³

När en bank vill göra betalningar till utlandet i en viss valuta och inte har något avvecklingskonto i den valutans centralbank behöver den ett korrespondentbanksarrangemang. Det är ett bilateralt arrangemang där en bank (korrespondentbanken) håller insättningar i sitt lands valuta å en annan banks (respondentbankens) vägnar. Insättningarna hålls på ett konto som av respondentbanken benämns nostrokonto ("våra pengar hos er") och av korrespondentbanken vostrokonto ("era pengar hos oss"). Dessa konton används ofta för avveckling av utlandsbetalningar. Korrespondentbanksarrangemang kan upprättas mellan två separata banker eller mellan ett moderbolag och dess dotterbolag i ett annat land.

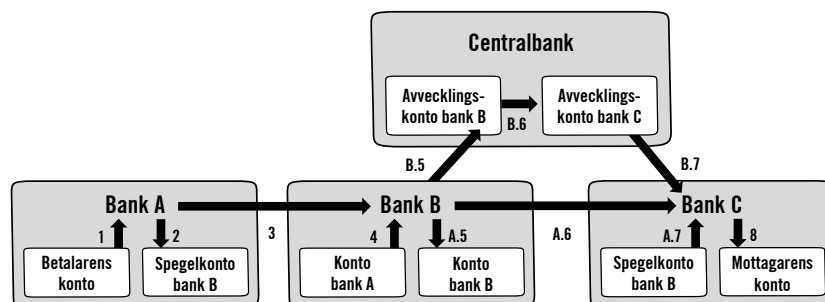
Figur 10.3 visar de huvudsakliga flödena för en utlandsbetalning som avvecklas via en korrespondentbank.

¹¹ Fratianni och Spinelli (2006).

¹² Norman m.fl. (2011).

¹³ Exempelvis kan endast finansiella institutioner som är etablerade inom EES vara direktmedlemmar i ECB:s avvecklingssystem TARGET2 (*What is TARGET2?* www.ecb.europa.eu [hämtad 2022-07-29]).

Figur 10.3 Schematisk bild av avveckling av utlandsbetalningar

**A. Betalning endast via korrespondentbanker**

1. Debitering av betalarens konto i bank A.
2. Kreditering av bank B:s spegelkonto hos bank A, vilket används i bokföringssyfte.
3. Betalningsinstruktion från bank A till bank B (via Swift).
4. Debitering av bank A:s nostrokonto i bank B.
5. Kreditering av bank C:s nostrokonto.
6. Betalningsinstruktion från bank B till bank C (via Swift).
7. Debitering av bank B:s spegelkonto hos bank C, vilket används i bokföringssyfte.
8. Kreditering av mottagarens konto i bank C.

B. Betalning med användning av centralbanks avvecklingssystem

1. Debitering av betalarens konto i bank A.
2. Kreditering av bank B:s spegelkonto hos bank A, vilket används i bokföringssyfte.
3. Betalningsinstruktion från bank A till bank B (via Swift).
4. Debitering av bank A:s nostrokonto i bank B.
5. Betalningsinstruktion från bank B till centralbankens avvecklingssystem.
6. Avveckling mellan konton tillhörande bank B och bank C.
7. Betalningsinstruktion från centralbankens avvecklingssystem till bank C.
8. Kreditering av mottagarens konto i bank C.

Källa: Bank for International Settlements.

Figuren visar avvecklingen av en betalning från avsändarbank A till mottagarbank C via korrespondentbank B. Eftersom bank A och bank C varken har korrespondentbanksavtal med varandra eller har tillgång till samma centralbanks avvecklingssystem använder bank A bank B som mellanhand för betalningen. Bank B kan föra vidare betalningen till bank C antingen genom ett separat korrespondentbanksavtal med tillhörande nostro- och vostrokonton (scenario A) eller genom en centralbanks avvecklingssystem (scenario B).

Det kan förekomma att mottagarbanken inte har ett avvecklingskonto i centralbanken och inte heller samma korrespondentbank som avsändarbanken. Detta tillvägagångssätt är vanligt vid överföring av en valuta som varken tillhör avsändarlandet eller mottagarlandet (t.ex. en betalning i amerikanska dollar från Sverige till Tyskland). I dessa fall går betalningen från avsändarbankens korrespondentbank till mottagarbanken via mottagarbankens egen korrespondentbank. Betalningsinstruktionen, dvs. information om betalningens destination,

summa, valuta och valutadatum, skickas mellan bankerna genom Swift, som är det internationella nätverket för meddelandetjänster (se bilaga 3).¹⁴ Korrespondentbanksbetalningar är inte nödvändiga för alla typer av gränsöverskridande betalningar. Inom EU och EES sker exempelvis betalningar mellan alla medlemsländer i euro via Europeiska centralbankens (ECB) avvecklingssystem.¹⁵

10.3 Statens roll i betalningsinfrastrukturen

Tillhandahållandet av avvecklingssystem och avvecklingstillgång (centralbankspengar) samt övervakning av aktörer och system i betalningsinfrastrukturen är centralbankens – och därmed statens – mest betydelsefulla uppgift. Det finns såväl stabilitetsskäl som effektivitetsskäl till att centralbankerna har dessa uppgifter. Vissa länders centralbanker är även aktörer inom den del av betalningsinfrastrukturen som hanterar massbetalningar. Det finns centralbanker som, framför allt av historiska skäl, alltjämt utför clearing av massbetalningar (t.ex. checkar). Centralbanker tillhandahåller också, som nämns i avsnitt 10.2, avveckling av omedelbara betalningar med små belopp och är i den meningen även aktörer på massbetalningsmarknaden.

Detta avsnitt redogör närmare för skälen till att centralbanken har givits uppgiften att vara avvecklingsinstitut och att tillhandahålla avvecklingstillgången (10.3.1). Avsnittet diskuterar också centralbankens roll på massbetalningsmarknaden samt skäl för och emot att de har en sådan roll (10.3.2). Avsnitt 10.3.3 behandlar motiv för och konsekvenser av att utkontraktera kritisk betalningsinfrastruktur till tredje part, som i flera fall har sin hemvist utanför Sverige men även utanför EU.

¹⁴ Majoriteten av betalningsinstruktioner följer den rådande meddelandestandarden ISO 15022, vilken dock snart byts ut mot nya meddelandestandarden ISO 20022.

¹⁵ Betalningsflöden från Sverige i utländsk valuta varierar beroende på typ av betalning (t.ex. om betalningen är ett resultat av valuta- eller värdepappershandel) och vilken valuta som betalningen sker i. Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkan (2013) ger en utförlig beskrivning av flödena vid utlandsbetalningar.

10.3.1 Centralbankens roll som avvecklingsinstitut

Över tid har det vuxit fram en nära nog universell modell enligt vilken merparten av avvecklingen av betalningar mellan banker sker i centralbankspengar och i system som centralbankerna tillhandahåller.¹⁶ Historiskt agerade privata banker avvecklingsinstitut och avveckling kunde ske i andra tillgångar än centralbankspengar. Det finns även exempel på länder, t.ex. England och Kanada, där betalningar mellan banker visserligen avvecklades i vad som närmast kan beskrivas som centralbankspengar, men utan att det fanns en statlig centralbank.¹⁷

Det finns flera skäl till att centralbanken i de flesta länder (eller valutaområden) kommit att bli avvecklingsinstitut. Centralbanken har särskilda förutsättningar att

- tillhandahålla en helt säker och likvid avvecklingstillgång,
- uppnå stordriftsfördelar och nätverkseffekter,
- hantera tekniska systemsårbarheter, och
- säkerställa konkurrensneutralitet.

En helt säker och likvid avvecklingstillgång

Det finns en risk att en betalningsmottagares bank inte kan vara helt säker på att få sin betalning alls eller i vart fall inte på utsatt tid. Betalningsmottagaren (eller snarare dennes bank) skulle då behöva kompensera sig för denna risk, vilket ökar kostnaderna för att avveckla betalningar. Det är därför rationellt ur samtliga parter perspektiv att utse en oberoende, tredje part som kan hantera och i värsta fall absorbera riskerna – ett avvecklingsinstitut. Det finns därtill skäl att låta avveckling göras i en tillgång som är så säker och likvid som möjligt. I de allra flesta länder är centralbanken avvecklingsinstitut för stora betalningar. Anledningen till detta är, för det första, att centralbanken – till skillnad från privata banker – kan skapa i princip oändligt med centralbankspengar (s.k. centralbanksreserver) omedelbart. För det andra är centralbankspengar helt säkra och därmed är exponeringar mot centralbanken utan kreditrisk. Detta är till stor fördel för ban-

¹⁶ En studie gjord av Världsbanken visar att 84 av 90 länder som besvarade enkäten uppgav att centralbanken var avvecklingsinstitut, se World Bank (2020).

¹⁷ Norman m.fl. (2011).

kerna eftersom de inte behöver ta på sig motpartsrisk och alltså inte heller begära kompensation för sådan risk. Att centralbanken är avvecklingsinstitut innebär, för det tredje, att avvecklingsriskerna blir (avsevärt) lägre även i situationer med finansiell stress eller tekniska problem. En bank som är deltagare i ett avvecklingssystem och som råkar ut för finansiella eller tekniska problem (men i övrigt uppfyller centralbankens deltagarkrav) kan fortsätta processa betalningar till andra banker, vilket gör betalningssystemet mer robust. I ett helt privat system skulle sådana problem sannolikt leda till att deltagaren utesluts, vilket kan få betydande negativa konsekvenser för betalningssystemet och det finansiella systemet i stort. Genom sin roll som avvecklingsinstitut är centralbanken därmed en central del av det finansiella skyddsnätet¹⁸ som förhindrar (eller mildrar) finansiella stabilitetsrisker.¹⁹

Det finns behov av tydliga kriterier för vilka finansiella institut som ska få vara deltagare i avvecklingssystem. Det är inte centralbankens uppgift att skapa likviditet åt institut som inte är bärkraftiga eller som har undermålig styrning och riskhantering. Vidare kan andra deltagares förtroende för avvecklingssystemets skadas om vilka institut som helst får bli deltagare. Av det skälet ställer centralbanker upp särskilda villkor för deltagare i avvecklingssystemet och därutöver ytterligare krav för s.k. penningpolitiska motparter (dvs. institut som deltar i centralbankens penningpolitiska operationer) liksom krav på att deltagarna ska ställa säkerheter av hög kvalitet för att vid behov kunna låna pengar i centralbanken för att avveckla betalningar. Villkoren för deltagande i Riksbankens avvecklingssystem (RIX och RIX-INST) behandlas i avsnitt 10.4.1).

¹⁸ Till det finansiella skyddsnätet brukar också räknas insättningsgarantisystem, centralbankens roll som s.k. sista låneinstans och särskilda (finansiella) arrangemang för att se till att finansiella företag – i första hand systemviktiga banker – omstruktureras, säljs eller avvecklas under ordnade former (s.k. resolution).

¹⁹ Se även Spindler och Summers (1994).

Skalekonomi och nätverkseffekter

Förekomsten av stordriftsfördelar och s.k. nätverkseffekter gör att det är samhällsekonomiskt effektivt att koncentrera avveckling till ett enda avvecklingsinstitut.²⁰ Detta innebär inte per automatik att centralbanken ska ha den rollen. Staten har dock, genom centralbanken, bättre förutsättningar än privata, vinstmaximerande aktörer att på olika sätt stimulera deltagandet i avvecklingssystemet, t.ex. genom att erbjuda deltagare tillgång till systemet till en låg kostnad (om än med full täckning av kostnader för drift, utveckling, uppgradering m.m.). På så sätt kan den samhällsekonomiskt optimala nivån på avvecklingsvolymerna uppnås. Möjligheten att få intradagkredit i centralbanken – i synnerhet i tider av finansiell oro när tillgången på likviditet sannolikt är begränsad – kan också stimulera deltagande i avvecklingssystemet och därmed åstadkomma en effektiv användning av resurser.

Systemsårbarheter

Betalningsinfrastrukturen är sårbar för tekniska fel, handhavandefel och cyberattacker. Det är rimligt att anta att centralbanker i större utsträckning än privata aktörer tar hänsyn till att sådana sårbarheter kan få betydande negativa konsekvenser för betalningsekosystemet som helhet och därmed för den finansiella stabiliteten. Det är av det skälet ändamålsenligt att centralbanken ansvarar för avvecklingen av stora betalningar. För att minimera sårbarhetsriskerna i avvecklingssystem ställer centralbanker som krav att deltagande institut upprätthåller säkerhet i tekniska system (inklusive skydd mot cyberattacker), kontinuitet och teknisk redundans.²¹ Det bör understrykas att inte heller centralbanker är helt skyddade från tekniska fel och cyberattacker. Det är därför av stor vikt att centralbankerna själva investerar i cybersäkerhet och säkerställer redundans samt utvecklar tekniska system och riskhantering.

²⁰ Stordriftsfördelar innebär att kostnaden för att producera en enhet av en vara eller tjänst minskar ju större volymer som produceras. Nätverkseffekter innebär, kortfattat, att en tjänst blir mer värdefull ju fler som använder den. Exempelvis är värdet av att ha tjänsten Swish beroende av hur många andra som har tjänsten. Stordriftsfördelar och nätverkseffekter i ekosystemet för betalningar förklaras mer utförligt i kapitel 9.

²¹ Exempelvis har Riksbankens särskilda krav för deltagare i RIX, se Riksbanken (2022) s. 9.

Konkurrensneutralitet

Ett argument för att centralbanker, snarare än kommersiella banker, är avvecklingsinstitut för stora betalningar är att centralbanker inte har något vinstintresse och därför kan agera neutralt i förhållande till deltagarna. Även det faktum att centralbanker har ett lagstadgat oberoende i förhållande till regering och riksdag (låt vara att detta oberoende i första hand avser penningpolitiken) bidrar också till att värna centralbankens neutralitet. Oberoendet omöjliggör för politiska påtryckningar att favorisera en viss deltagare framför andra. Av detta följer inte nödvändigtvis att centralbanken behöver sköta avvecklingen av alla typer av betalningar (se nedan). Konkurrensaspekter på avvecklingssystem behandlas mer utförligt i kapitel 9.

10.3.2 Centralbankens roll som aktör på massbetalningsmarknaden

I de flesta länder har privata banker, eller sammanslutningar av sådana, under lång tid ansvarat för clearing av massbetalningar, vilket ända fram till senare delen av 1800-talet även inbegrep clearing av sedlar som gavs ut av privata banker.²² Vissa centralbanker tillhandahåller (i betydelsen äger och förvaltar) emellertid system för clearing av massbetalningar. Dessa centralbankers ansvar för clearing har i de flesta fall historiska rötter i clearing av checkar och andra fysiska former för pengaöverföring. Det är också vanligare att centralbanker i länder som har haft – eller fortfarande har – ett fragmentiserat banksystem (t.ex. USA och Tyskland) driver egna system för clearing. Över tid har vissa centralbankers clearingtjänster kommit att omfatta även automatiserade elektroniska betalningar mellan banker s.k. ACH-transaktioner (eng. *automated clearing house*).²³

Flera centralbanker tillhandahåller avvecklingssystem för omedelbara betalningar men i vissa fall även hela betalningssystem. Exempelvis har den amerikanska centralbanken Federal Reserve aviserat att under år 2023 ta i bruk ett eget system för omedelbara betalningar:

²² Norman m.fl. (2011).

²³ Exempel på ACH-clearing är elektroniska direktbetalningar från konto till konto och elektroniska gireringar. Bankgirot är ett ACH clearingföretag. Enligt Världsbankens enkätundersökning (Worldbank [2020]) bedriver 37 av 108 centralbanker ACH-clearing. Det är betydligt vanligare att centralbankerna bedriver ACH-clearing i medelinkomst- och låginkomstländer. Bara 7 av 38 centralbanker i höginkomstländer bedriver ACH-clearing.

FedNowSM. Detta system inbegriper både infrastrukturen ("back-end") och tjänster ("font-end").²⁴ Det innebär att Federal Reserve driver och utvecklar betalningssystem i statlig regi parallellt med det privata systemet RTP (Real-Time Payments), som ägs av The Clearing House Payments Company L.L.C.²⁵ och som introducerades år 2014. Federal Reserve motiverar FedNowSM utifrån att det är ett sätt att öka konkurrensen och redundansen i betalningssystemet.

Centralbanker kan ha bättre förutsättningar än privata företag att tillhandahålla infrastruktur på objektiva och icke-diskriminerande villkor. Samtidigt finns det inom EU, som kapitel 9 redogör närmare för, regelverk som ålägger privata aktörer, inklusive kreditinstitut, att ge tillträde till infrastrukturen på sådana villkor. Med andra ord är det inte nödvändigt ur ett konkurrensperspektiv att centralbanker tillhandahåller infrastruktur för massbetalningar.

Det finns argument som talar för att centralbanker bör ha en begränsad roll som aktör på massbetalningsmarknaden. Ett argument är att centralbanker inte har de incitament till innovation som kommersiella aktörer har och är mindre kostnadsmedvetna eftersom de inte är föremål för samma krav på lönsamhet som privata företag är.²⁶ Ett annat argument emot är risken att förtroendet för centralbanken, ytterst penningpolitiken, kan skadas om det uppstår problem i den infrastruktur som centralbanken tillhandahåller. Om centralbanker tillhandahåller betalningsinfrastruktur utöver avvecklingssystem, kan det dessutom skapa otydlighet i förhållande till centralbankens roll som övervakare (och, i många länder, tillsynsmyndighet), även om detta kan hanteras genom tydliga regelverk samt åtskillnad av funktioner och personal. Slutligen kan koncentration av betalningsinfrastruktur och -system till få aktörer leda till att exempelvis cyberattacker får en större negativ påverkan på betalningsekosystemet och på det finansiella systemet i stort än om flera aktörer driver olika delar av infrastrukturen.²⁷

²⁴ www.frbservices.org.

²⁵ The Clearing House Payments Company ägs av Clearing House Association, som är en sammanslutning av ett antal globalt verksamma banker i och utanför USA.

²⁶ Oliver och Weiner (2009).

²⁷ Koncentration av kritisk infrastruktur till en enda (potentiell) felpunkt (eng. *single point of failure*) innebär att den som på något sätt vill skada infrastrukturen kan göra det till en lägre kostnad än om den behöver angripa flera, separata system. Med tanke på att betalningsinfrastrukturen under alla omständigheter är nära sammankopplad, leder ytterligare konsolidering inte nödvändigtvis till avsevärt högre risker. Riskerna kan också reduceras genom att centralbankerna säkerställer att det finns redundans (t.ex. parallella system) och att det finns planer för hur kontinuiteten i infrastrukturen ska upprätthållas.

10.3.3 Utkontraktering av infrastruktur tjänster och utlandsberoende

Betalningsinfrastruktur är, som framgår ovan, en helt avgörande del i vad som kan beskrivas som den digitala värdekedjan på betalningsområdet. Digitala värdekedjor etableras framför allt utifrån vad som är kostnadseffektivt för de ingående verksamheterna och marknadens efterfrågan på betaltjänster. Värdekedjorna omfattar i allt högre grad verksamhet i utlandet och har blivit alltmer komplexa. Staten har en central roll att säkerställa att reglering, tillsyn och övervakning av kritisk betalningsinfrastruktur anpassas till att digitala värdekedjor dels blir alltmer beroende av tredjepartsleverantörer (t.ex. av leverantörer av digitala infrastruktur tjänster och undersystem), dels i allt större utsträckning blir utlandsberoende.

Utkontraktering av betalningsinfrastruktur har även fördelar utifrån ett säkerhetsperspektiv. Användning av s.k. molntjänster kan i många fall vara säkrare än om data lagras i fysisk miljö.²⁸ Tredjepartsleverantörer kan ha större resurser och kommersiella drivkrafter att tillhandahålla robusta tjänster jämfört med om sådana tjänster produceras av infrastruktur företagen själva. Det är emellertid svårare för centralbanker och tillsynsmyndigheter att säkerställa regelefterlevnad hos tredjepartsleverantörer som i flera fall inte omfattas av finansiell reglering eller agerar från tredjeland (eller både och). Molntjänster i större skala tillhandahålls av ett begränsat antal globala företag, vilket ger upphov till koncentrationsrisker.²⁹ För att undvika att utkontraktering leder till förhöjda risker, förlust av data, brister i kontinuitet m.m. är det alltså viktigt att det finns ändamålsenlig reglering och procedurer för att upptäcka och åtgärda störningar.³⁰ Lagstiftare och myndigheter bör också vara medvetna om riskerna att störningar kan spridas från tredjepartsleverantörer till aktörer i betalningsekosystemet så som var fallet när dagligvarukedjan Coops leverantör av kassasystem utsattes för en cyberattack sommaren 2021 (se vidare kapitel 12).

En tydlig trend när det gäller hur betalningsinfrastruktur organiseras är att ägande och drift direkt eller indirekt förläggas i utlandet.

²⁸ Användningen av molntjänster har gjort det möjligt för Ukraina att skydda kritisk infrastruktur, inklusive viktiga system som behövs för betalningar, se vidare kapitel 12. Den estniska staten använder molntjänster för att åstadkomma "digitalt oberoende" och säkerställa att offentliga tjänster finns tillgängliga även i ett krisläge, se www.e-estonia.com.

²⁹ FSB (2019).

³⁰ Se t.ex. Bank of England (2022).

Det är i de fallen inte frågan om utkontraktering i strikt mening utan snarare om att ägandet övergår till ett privat internationellt företag eller att t.ex. en centralbank utför avveckling av ett annat lands betalningar. Inte heller i dessa fall behöver utländskt ägande eller inflytande utgöra en systemsårbarhet. Tvärtom kan större, samordnade resurser ge bättre förutsättningar att skapa god motståndskraft, inte minst genom att kunna attrahera och behålla expertis. Icke desto mindre väcker ett ökat beroende av utländsk infrastruktur vissa frågor om hur ett land säkerställer tillträde till och skydd av inhemsk samhällskritisk infrastruktur (inklusive viktiga och känsliga datauppgifter), särskilt i händelse av större kriser, ytterst krig. För Sveriges del aktualiseras konsekvenserna av ett ökat utlandsberoende av att Riksbanken inom kort börjar avveckla omedelbara betalningar på ECB:s avvecklingsplattform TIPS, och därtill överväger flytta avveckling av stora betalningar (och värdepappersavveckling) till ECB:s avvecklings-system. Relationen mellan Riksbanken och ECB när det gäller avveckling behandlas mer utförligt i avsnitt 10.4.

Ett nytt system för granskning av utländska direktinvesteringar i samhällsviktig tjänst eller infrastruktur

I sitt slutbetänkande *Granskning av utländska direktinvesteringar* föreslog Direktinvesteringsutredningen³¹ att samhällsviktig tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet ska omfattas av ett nytt system för granskning av utländska direktinvesteringar. Utredningen menar att utländska investeringar tillför kapital, kunskap, kompetenser och nya marknader till svenskt näringsliv har stor betydelse för svensk sysselsättning och tillväxt och för samhällsklimatet i allmänhet. Vidare menar utredningen att

[s]trategiska uppköp eller investeringar som görs i företag som bedriver verksamhet inom skyddsvärda områden kan emellertid innebära risker. Det gäller särskilt när investeraren har koppling till slutna, odemokratiska och antagonistiska stater. Det finns risker för bland annat teknologistölder, spionage och sabotage. Om stora delar av en samhällsviktig sektor köps upp, finns risker kopplade också till att tillgång till sådana funktioner och verksamheter blir starkt beroende av andra stater.³²

³¹ SOU 2021:87.

³² SOU 2021:87 s. 24–25.

I Sverige har det hittills funnits endast begränsade möjligheter att påverka eller hindra utländska direktinvesteringar som kan medföra risker för svenska säkerhetsintressen. Befintliga regelverk gäller bara på vissa områden, för vissa verksamheter och i särskilda situationer. Enligt utredningen kan relevanta risker med utländska direktinvesteringar inte med befintliga regelverk hanteras i tillräcklig utsträckning på ett tillfredsställande sätt.³³

Utredningen pekar inte explicit ut betalningsinfrastruktur som en samhällsviktig tjänst eller infrastruktur men det kan antas att direktinvesteringar i infrastrukturföretag på betalningsområdet kommer att omfattas av ett granskningsystem.³⁴ Utredningens förslag bör ses tillsammans med andra regelverk som syftar till att samhällsviktiga funktioner och kritisk infrastruktur ska vara säkra och motståndskraftiga, framför allt säkerhetsskyddslagen och det s.k. NIS-direktivet, vilka båda beskrivs i kapitel 11.

10.4 Betalningsinfrastrukturen i Sverige

Betalningsinfrastrukturen (så som den definieras i detta kapitel) i Sverige utgörs av Riksbankens avvecklingssystem för stora betalningar respektive omedelbara betalningar samt Bankgirot BCG AB (härefter Bankgirot), som är clearingorganisation för massbetalningar.

Detta avsnitt redogör för Riksbankens roll som avvecklingsinstitut (10.4.1) och Bankgirots roll som clearingorganisation (10.4.2). Avsnittet beskriver också den pågående moderniseringen och internationaliseringen av betalningsinfrastrukturen i Sverige och Norden. Slutligen beskrivs översiktligt den finansiella infrastruktur som hanterar betalningsflöden som uppkommer som en följd av transaktioner med finansiella instrument (10.4.3).

³³ Ibid. s. 25.

³⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) anger i *Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet* anger (MSB 1408 – juni 2019) att betalningar, tillgång till kontanter, centrala betalningssystemet och värdepappershandel är viktiga samhällsfunktioner. Enligt direktinvesteringsutredningens förslag ska MSB få meddela föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av granskningsystemet (ibid. s. 331).

10.4.1 Riksbanken roll som avvecklingsinstitut

Riksbankens uppgifter när det gäller avveckling regleras i lag (2022:1568) om Sveriges riksbank (härefter riksbankslagen) Riksbanken ska enligt 3 kap. 1 § riksbankslagen, utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet, bidra till att det finansiella systemet är stabilt och effektivt, inbegripet att allmänheten ska kunna göra betalningar. Som ett led i att fullgöra den uppgiften ska Riksbanken enligt 3 kap. 2 § tillhandahålla system för avveckling av betalningar. I allt väsentligt motsvarar uppgiften att tillhandahålla avvecklingssystem uppgifterna i den förutvarande riksbankslagen. En viktig skillnad är emellertid att Riksbanken, enligt 3 kap. 5 §, får medverka i andra avvecklings-, betalnings- och clearingsystem inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) än sådana som avses i 3 kap. 2 §.

Riksbankskommittén redogjorde i sitt slutbetänkande *En ny riksbankslag*³⁵ för bakgrunden till att Riksbankens ansvar för system för betalningsavveckling lagfästes.³⁶ Huvudargumenten var, för det första, att Riksbankens ansvar för effektiviteten och säkerheten i betalningssystemet är sammanlänkat med det penningpolitiska uppdraget. De penningpolitiska operationer som Riksbanken genomför ger upphov till betalningsflöden mellan aktörerna på de finansiella marknaderna. Det gör att ineffektivitet och instabilitet i betalningssystemet försvårar genomförandet av penningpolitiken. För det andra kan ett mindre väl fungerande betalningssystem bidra till att sprida störningar från en aktör till andra aktörer och därmed skapa instabilitet i hela betalningssystemet eller, i värsta fall, i det finansiella systemet i stort.

Riksbankens system för avveckling av stora betalningar benämns RIX eller RIX-systemet. Nästan alla betalningar i svenska kronor, som inte sker med hjälp av kontanter eller sker mellan konton i en och samma bank, avvecklas direkt eller indirekt i centralbankspengar via de avvecklingskonton som deltagarna har i RIX-systemet. Det handlar om dels de direkta betalningarna mellan de deltagande bankerna, dels den slutliga avvecklingen av betalningsuppdragen från bankkunderna. Överföringar mellan de avvecklingskonton som deltagarna har i RIX-systemet görs elektroniskt och enligt principen om bruttoavveckling i realtid. RIX-systemet är alltså ett RTGS-system. Även överföringar mellan konton i olika banker via den s.k. data-

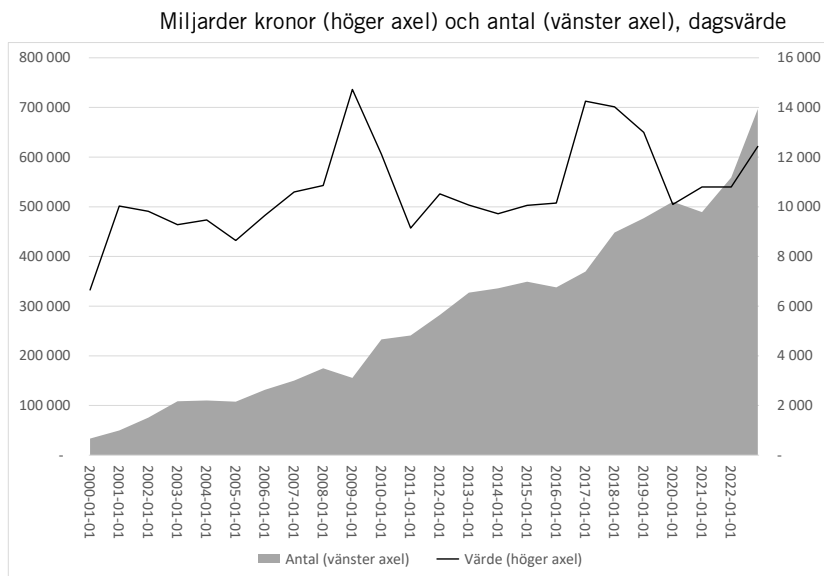
³⁵ SOU 2019:46.

³⁶ Ibid. s. 918.

clearingen, som drivs av Bankgirot på uppdrag av Bankföreningen, avvecklas i RIX-systemet. Betalningar som kommer från transaktioner med finansiella instrument (t.ex. statsobligationer), avvecklas också i RIX-systemet. Även Riksbankens egna transaktioner med deltagarna, t.ex. vid försäljning av värdepapper samt in- och utväxling av sedlar och mynt avvecklas i RIX-systemet.

Värdet på de betalningar som avvecklas i RIX-systemet under en dag uppgick per den 31 december 2022 till 12 433 miljarder kronor (figur 10.4). Fram till finanskrisen tog sin början år 2008 uppgick värdet till knappt 10 000 miljarder kronor i genomsnitt. Under den senaste femårsperioden har värdet uppgått till drygt 11 000 miljarder kronor. Ökningen sammanfaller med Riksbankens tillgångsköp i penningpolitiskt syfte. Antalet betalningar som avvecklas i RIX-systemet har ökat stadigt från drygt 30 000 per dag i januari 2000 till knappt 700 000 i december 2022 (figur 10.4).

Figur 10.4 Betalningar i RIX-systemet 31 januari 2000 till 31 december 2022



Källa: Riksbanken.

Villkor för deltagande i RIX-systemet

Enligt 3 kap. 2 § riksbankslagen bestämmer Riksbanken vilka finansiella företag och myndigheter som får delta i bankens system för avveckling av betalningar. Det är inte alla finansiella institut som kan bli deltagare i RIX-systemet. Vilka institut som kan vara deltagare begränsas av lagen (1999:1309) om avveckling av förpliktelser på finansmarknaden (härefter avvecklingslagen)³⁷. Förutom att ställa krav på vilka typer av institut som får vara deltagare, anger avvecklingslagen att alla deltagare ska stå under betryggande tillsyn av en myndighet eller något annat behörigt organ i hemlandet. Institut som kan vara deltagare enligt avvecklingslagen har rätt att bli deltagare i RIX-systemet om de uppfyller de deltagarvillkor som Riksbanken ställer. Följande kategorier av institut kan vara deltagare i RIX-systemet:

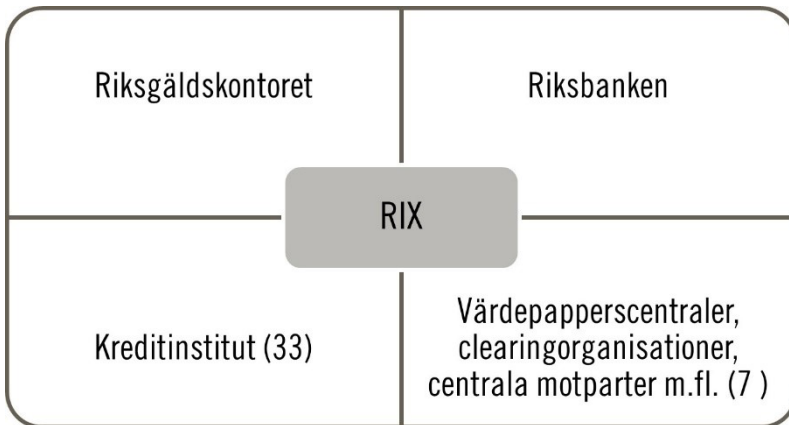
- Kreditinstitut som får ägna sig åt betalningsförmedling genom s.k. generella betalsystem.³⁸
- Värdepappersföretag.
- Clearingorganisationer.
- Värdepapperscentraler.
- Centrala motparter.
- Riksgäldskontoret.

Som framgår av figur 10.5 finns det 42 deltagare i RIX-systemet (den 18 november 2022): 33 kreditinstitut, 7 värdepappersföretag, clearingorganisationer och centrala motparter samt Riksbanken och Riksgälden.

³⁷ Regleringen, tillsynen och övervakningen av avvecklingssystem beskrivs i bilaga 3.

³⁸ Se 1 kap. 3 § första stycket lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Figur 10.5 Deltagare i RIX-systemet november 2022



Källa: Riksbanken.

När en ansökan från ett finansiellt institut om att bli deltagare inkommit, prövar Riksbanken om institutet uppfyller deltagarkraven. Om så är fallet tecknar Riksbanken ett anslutningsavtal med institutet, som därigenom blir bundet av de avtalsvillkor som Riksbanken tagit fram. Av Riksbankens krav enligt *Villkor för RIX och penningpolitiska instrument* (härefter RIX-villkoren)³⁹ framgår bl.a. de närmare förutsättningarna för att Riksbanken ska avveckla en betalning och vilka åtgärder som Riksbanken kan vidta om en deltagare inte längre uppfyller kraven. Det bör noteras att deltagarkraven inte får ersätta eller strida emot sådana krav som ställs i lag eller förordning.

Ett beslut om att stänga av eller utesluta en deltagare från RIX-systemet kan få allvarliga konsekvenser för deltagaren. Exempelvis skulle inte en avstängd eller utesluten banks kunder kunna göra betalningar till konton i andra banker eller delta i handeln med finansiella instrument. Om banken i en sådan situation inte heller på något annat sätt får tillgång till RIX-systemet skulle den inte längre uppfylla definitionen av bankrörelse i 1 kap. 3 § första stycket lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Ett sådant beslut skulle i praktiken få samma följd som om Finansinspektionen återkallar bankens tillstånd. Om det rör sig om en systemviktig bank⁴⁰ skulle

³⁹ Riksbanken (2022).

⁴⁰ I Sverige motsvarar systemviktiga banker de banker som ingår i Finansinspektionens Tillsynskategori 1. För år 2023 utgörs denna kategori av Skandinaviska Enskilda Banken AB,

ett beslut om att stänga av eller utesluta en deltagare därtill kunna få stora negativa konsekvenser för stabiliteten hela banksystemet.

Saldo, inlåning och kredit över dagen i RIX-systemen

För att kunna avveckla betalningar i RIX-systemet måste deltagare ha tillräckligt med medel på sina avvecklingskonton (se dock det som nämns om intradagkrediter nedan). Ett positivt saldo på avvecklingskontot utgör inlåning till Riksbanken. Riksbanken får enligt 3 kap. 3 § första stycket 1 riksbankslagen ta emot inlåning från deltagarna.

För att minska risken att överföringar i RIX-systemet inte kan utföras till följd av att deltagare saknar likviditet (negativt eller otillräckligt saldo) får Riksbanken enligt 3 kap. 3 § första stycket 2 mot betryggande säkerhet lämna kortfristiga krediter i svenska kronor till deltagarna i syfte att främja systemets funktionssätt. Riksgäldskontoret behöver dock inte ställa säkerheter. Kraven på de tillgångar som Riksbanken accepterar som säkerheter framgår av RIX-villkoren. De värdepapper som accepteras ska ha ett visst lägsta kreditbetyg från ett externt kreditvärderingsinstitut och emittenten ska finnas i ett av Riksbanken godkända länder. I första hand är säkerheter utgivna av stater, centralbanker, kommuner eller andra offentligrättsliga organ att betrakta som betryggande. Under vissa förutsättningar kan värdepapper emitterade av företag med tillräckligt hög kreditvärdighet samt s.k. säkerställda obligationer⁴¹ accepteras som säkerheter. Säkerhet kan även ställas i godkänd utländsk valuta. Säkerheterna ska värderas till marknadsvärdet men ett värdeavdrag (eng. *haircut*) ska göras med hänsyn till värdepapprets likviditet och löptid.

Riksbanken har i stor utsträckning automatiserat hanteringen av säkerheter, vilket innebär att RIX-deltagarna snabbt kan få tillgång till ökade krediter i RIX-systemet genom att registrera en överföring av värdepapper i Euroclear Sweden AB (härefter Euroclear Sweden⁴²) eller Euroclear Bank SA/NV eller genom att betala in utländsk valuta

Svenska Handelsbanken AB, Swedbank AB och Nordea Hypotek AB, se Finansinspektionen (2022).

⁴¹ Säkerställda obligationer innebär att innehavaren av obligationer har en fordran på den bank som ställt ut obligationen och inte på den underliggande tillgången (t.ex. ett bostadslån). Innehavaren av en säkerställd obligation har en särskild förmånsrätt i en s.k. säkerhetsmassa om banken fallerar. Säkerhetsmassan består av tillgångar, främst bolån, som finns på bankens balansräkning men som enligt regelverket ska hållas avskild från bankens övriga tillgångar.

⁴² Euroclears verksamhet beskrivs i avsnitt 10.4.3.

på konto. Riksbanken har även tillsammans med centralbankerna i Danmark och Norge utvecklat en automatiserad lösning för att underlätta hanteringen av intradagkrediter. Riksbankens motparter kan därigenom använda likviditet (i form av tillgodohavande på ett konto) i en av dessa centralbanker som säkerhet för intradagkrediter. Denna lösning benämns Scandinavian Cash Pool (SCP). Utöver tillgodohavanden i danska och norska kronor inom ramen för SCP, accepterar Riksbanken även tillgodohavande i euro som betalas in till Riksbanken via den tyska centralbanken Deutsche Bundesbank. För att använda utländsk valuta som säkerhet krävs dock ett särskilt avtal med Riksbanken.

Pågående modernisering av avvecklingssystemen

Hittills har Bankgirot ansvarat för avvecklingen av omedelbara betalningar. Den avvecklingen sker inte i centralbankspengar i strikt mening. För att svara upp mot behovet av att kunna avveckla omedelbara betalningar och göra det i centralbankspengar utvecklade Riksbanken en ny avvecklingstjänst för omedelbara betalningar: RIX-INST. RIX-INST lanserades i maj 2022.⁴³ Övergången till RIX-INST kan förväntas få stor påverkan på flödena för omedelbara betalningar i Sverige (se Förklaringsruta Framtida flöde för omedelbara betalningar i avsnitt 10.4.2).

Betalningsinfrastruktur präglas av höga fasta kostnader för att utveckla, bygga och driva systemen medan marginalkostnaden för att processa en ytterligare betalning eller att släppa in en ytterligare deltagare är låg. Genom att flera centralbanker delar på de fasta kostnaderna för att utveckla och driva den tekniska plattform som utgör själva avvecklingssystemet blir genomsnittskostnaden per betalning eller aktör lägre. Förutom att dela på de fasta kostnaderna, underlättar plattformsdelning att poola resurser för t.ex. cybersäkerhetsarbete. En förutsättning för plattformsdelning är att standarder och processer harmoniseras mellan länder. Sådan harmonisering minskar dessutom kostnaderna för deltagare som har verksamhet i olika länder (valutaområden) och stimulerar ekonomisk integration.⁴⁴

⁴³ Riksbanken lanserar tjänst för omedelbara betalningar. www.riksbank.se (hämtad 2022-07-29).

⁴⁴ Hellström, Börestam och Eklöf (2021).

Av dessa angivna skäl beslutade Riksbanken att använda euro-systemets plattform för avveckling av omedelbara betalningar TIPS (TARGET Instant Payment System) för avveckling av betalningar i RIX-INST. TIPS erbjuder avveckling dygnet runt, alla dagar i veckan, året om.⁴⁵ TIPS avvecklar omedelbara betalningar i euro men även i andra valutor. Den ursprungliga planen var att TIPS skulle avveckla omedelbara betalningar i svenska kronor för Riksbankens räkning fr.o.m. det andra halvåret 2022.⁴⁶ Efter att RIX-INST har implementerats kommer andra aktörer – med andra typer av betaltjänster och betalprodukter – kunna avveckla omedelbara betalningar, på egen hand eller genom ombud, vilket ger förutsättningar för ökad konkurrens.

Riksbanken har också genomfört en konsultation med bl.a. RIX-deltagarna och Bankföreningen om en framtida avvecklingstjänst för stora betalningar.⁴⁷ Riksbankens direktions fattade i september 2021 ett inriktningsbeslut med innebörden att för Riksbankens framtida system för avveckling av stora betalningar använda eurosystemets TARGET2-plattform.⁴⁸

Plattformsdelning erbjuder, som redan nämnts, en rad fördelar – i synnerhet för ett litet valutaområde som det svenska – i form av långsiktig kostnadseffektivitet och pooling av resurser. Samtidigt finns det vissa utmaningar och principiella ställningstaganden som, i fallet med anslutningen till TIPS och eventuellt till TARGET2 eller ECB:s avvecklingssystem för värdepappersavveckling (TARGET2 Securities, T2S), Riksbanken behöver göra. Genom att ansluta sig till en plattform som ägs av eurosystemet frånhänder sig Riksbanken den direkta kontrollen över exempelvis vilka systemleverantörer som ska kontrakteras. Riksbankens kommer i stället att utöva inflytande genom deltagande i gemensamma arbetsgrupper, kommittéer och beslutande organ med ECB och de nationella centralbankerna inom eurosystemet.⁴⁹ Det är i detta sammanhang viktigt att Riksbankens kontinuitetskrav kan upprätthållas liksom att driften av den gemensamma plattformen uppfyller svensk säkerhetskyddslagstiftning. Riksbanken har

⁴⁵ TIPS-plattformen baseras på ISO 2022 standard och följer regelboken för Sepa Instant Credit Transfer (SCT Inst). Per den 2 januari var 161 banker och 2 centralbanker (Bank of Latvia och Deutsche Bundesbank) direkta deltagare i TIPS (www.ecb.europa.eu). TIPS möjliggör också för indirekt deltagande (eng. *reachable party*) genom att banker ingår avtal med en direkt deltagande bank.

⁴⁶ *Riksbanken ansluter sig till ECB:s plattform TIPS*. 3 april 2020. www.riksbank.se (hämtad 2023-02-05).

⁴⁷ Riksbanken (2021b).

⁴⁸ Riksbanken (2021a).

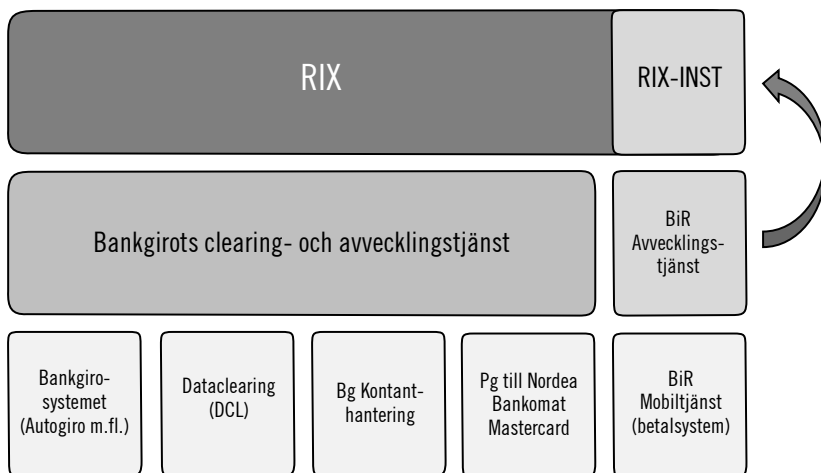
⁴⁹ *Ibid.*

vidare att säkerställa att plattformsdelning inte försvårar genomförandet av penningpolitiken eller bidrar till instabilitet i det finansiella systemet.

10.4.2 Bankgirot är clearingorganisation för massbetalningar

Bankgirot är en bankägd clearingorganisation som etablerades år 1959 och är den centrala aktören vid förmedling av massbetalningar i Sverige. Bankgirot har tillstånd att bedriva clearingverksamhet enligt 19 kap. 1 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden och står under Finansinspektionens tillsyn.⁵⁰ Bankgirot ansvarar för att flera kategorier av betalningar genomförs. I Bankgirosystemet görs bankgiro-betalningar, kontoöverföringar, autogirobetalningar samt betalningar från privatpersoner och företag (se figur 10.6). Det är dock inte alla betalningar som passerar Bankgirot. Exempelvis clearas och direkt-avvecklas de allra flesta utbetalningar från Försäkringskassan av de fyra största bankerna.

Figur 10.6 Bankgirots verksamhet



Källa: Bankgirot.

⁵⁰ Reglering av clearingorganisationer beskrivs i bilaga 3.

Bankgirot tillhandahåller även clearing av kontantuttag i automat samt kontoöverföringar mellan banker (i Dataclearingen, DCL).⁵¹ Bankgirot erbjuder utöver detta tjänster som inte rör rena betalningar, t.ex. elektronisk faktura (e-faktura). De betalningar som hanteras av Bankgirots clearing- och avvecklingstjänst avvecklas i RIX-RTGS. De betalningar som initieras av Bankgirot clearas enligt principen ”bilateralt brutto”, vilket är den vanligaste clearingmetoden även internationellt. Metoden innebär i korthet att betalningar samlas ihop och sorteras per bank i bruttopositioner inför varje enskilt avvecklingstillfälle. Med andra ord sker ingen nettning av betalningar mellan banker.

Sedan år 2012 driver Bankgirot betalningssystemet Betalningar i realtid (BiR). BiR tillhandahåller avveckling av betalningar i realtid dygnet runt alla dagar om året mellan deltagande banker. Den första produkten som använder BiR-plattformen är tjänsten Swish. År 2022 genomfördes i genomsnitt cirka 207 miljoner ut- och inbetalningar per månad i Bankgirosystemet och cirka 154 miljoner ut- och inbetalningar per månad i BiR.⁵²

För att delta i Bankgirots clearing- och avvecklingstjänst måste deltagarna uppfylla vissa villkor. Deltagarna måste vara institut som enligt 21 kap. 1 § lagen om värdepappersmarknaden och 8 § avvecklingslagen har rätt att delta i clearingverksamhet respektive avvecklingssystem. Vidare måste deltagarna uppfylla finansiella, organisatoriska och tekniska krav samt krav på riskhanteringssystem.

En ny nordisk betalningsinfrastruktur

Den nordiska infrastrukturen för massbetalningar genomgår sedan några år en omfattande transformation. Denna infrastruktur har hittills karaktäriserats av fragmentisering med ett antal olika infrastrukturer och en begränsad harmonisering vad gäller standarder och regelverk. Till detta kommer att betalningar sker i tre valutor.⁵³ Det bankägda bolaget P27 Nordic Payments Platform (härefter P27 NPP)⁵⁴ har ambitionen att skapa en effektiv och flexibel nordisk infrastrukt-

⁵¹ Därtill har Bankgirot tillhandahållit clearing och avveckling av korttransaktioner för Mastercard-räkning (t.o.m. maj 2021).

⁵² Statistiken hämtad från www.bankgirot.se.

⁵³ Danska kronor, svenska kronor och euro.

⁵⁴ För mer information om P27, se www.nordicpayments.eu.

tur för massbetalningar i Sverige, Danmark och Finland.⁵⁵ P27:s plattform ska möjliggöra såväl omedelbara betalningar som överföringar i form av massbetalningar som sammanställs genom clearing. Den nya planerade infrastrukturen syftar till att skapa bättre förutsättningar för innovation och utveckling av nya betalprodukter och betaltjänster (se Förklaringsruta Framtida flöde för omedelbara betalningar). För banker är fördelarna inte minst lägre kostnader för drift, underhåll och utveckling när det blir färre clearingsystem samt att betalningsflöden kan ske enligt internationella standardiserade format.⁵⁶

Den nya betalningsinfrastrukturen är planerad att ersätta Bankgirosystemet och Dataclearingen. P27 NPP tecknade den 6 oktober 2020 ett avtal om att förvärva Bankgirocentralen. P27 NPP ansökte i oktober 2019 om tillstånd som clearingorganisation hos Finansinspektionen men något tillstånd har ännu inte givits.⁵⁷ P27 ska använda sig av ett regelverk som utarbetats av Nordic Payments Council (NPC).^{58,59}

⁵⁵ Initiativet till P27 togs av Danske Bank (Danmark), Handelsbanken (Sverige), Nordea (Finland), OP Financial Group (Finland), SEB (Sverige) och Swedbank (Sverige).

⁵⁶ *Ny nordisk betalningsinfrastruktur*. 22 juni 2020. www.swedishbankers.se (hämtad 2023-02-05).

⁵⁷ I juli 2021 godkände EU-kommissionen förvärvet av Bankgirocentralen, se *EU approval marks major milestone for realising a pan-Nordic real-time payments infrastructure*. 9 juli 2021. news.cision.com/p27-nordic-payments-platform (hämtad 2023-01-20).

⁵⁸ NPC är en icke vinstdrivande organisation vars medlemmar är bankföreningarna i Danmark, Finland, Norge och Sverige samt banker och betaltjänstinstitut som omfattas av det andra betaltjänstdirektivet. NPC verkar för att harmonisera betalningar inom Norden och har sitt säte i Stockholm. För mer information om NPC, se www.nordicpaymentscouncil.org

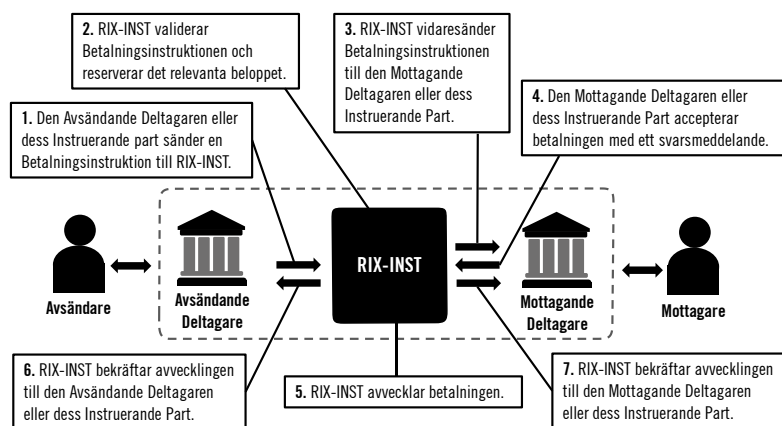
⁵⁹ Regelverket grundar sig på det s.k. Sepa-regelverket (se bilaga 3) som finns för betalningar inom euroområdet även om det kommer att finnas vissa mindre skillnader. Exempelvis behöver hanteringen av löner, pensioner och sociala bidrag i Sverige ske i enlighet med ett särskilt regelverk för den mottagande banken. P27 kommer även att använda den internationella meddelandestandarden ISO 20022. Mastercard har utvecklat P27:s tekniska plattform och kommer ansvara för dess drift.

Förklaringsruta Framtida flöde för omedelbara betalningar

Den nordiska betalningsinfrastrukturen genomgår en transformation som kommer att påverka svenska hushålls och företags betalningar framöver. För Sveriges del utgörs de största förändringarna dels av att Riksbanken kommer att sköta avvecklingen av omedelbara betalningar via RIX-INST, dels att den planerade nordiska betalningsplattformen P27 kommer att agera ombud för sådana företag som vill erbjuda omedelbara betalningar.

I RIX-INST kommer avsändaren av en betalning (t.ex. en betaltjänstleverantör) att själv eller via ett ombud – en s.k. instruerande part⁶⁰ – att kunna skicka en betalningsinstruktion till RIX-INST (se figuren nedan). RIX-INST validerar instruktionen, reserverar belopp på avsändarens avvecklingskonto och skickar information till mottagaren eller dess instruerande part, som accepterar betalningen innan den avvecklas. Slutligen bekräftas betalningen till både avsändaren och mottagaren eller deras respektive instruerande parter.

Figur 10.7 Standardmodellen för avveckling i RIX-INST



Källa: Riksbanken (2021c).

I den nuvarande strukturen är det Bankgirots system för omedelbara betalningar i realtid (BiR) som tar emot förfrågningar om avveckling samt validerar och bekräftar betalningar (dvs. betal-

⁶⁰ Avsändare och mottagare kan ha samma instruerande part.

ningar med tjänsten Swish). Det är också BiR som genomför avvecklingen av Swish-betalningar. När det gäller betalningar med tjänsten Swish i den nya strukturen är det troligt att P27 blir den instruerande parten för både avsändare och mottagare. P27:s roll i själva avvecklingsprocessen blir därmed huvudsakligen att skicka och ta emot betalningsinstruktioner. Efter att RIX-INST har implementerats kommer andra aktörer – med andra typer av betaltjänster och betalprodukter – kunna avveckla omedelbara betalningar, på egen hand eller genom en instruerande part.

Reglering av betalningsinfrastrukturen förändras

Regleringen av betalningsinfrastrukturen i Sverige sker på fyra nivåer:

1. Internationellt: PFMI-standarderna och tillhörande riktlinjer.
2. EU-lagstiftning: Direktivet för slutlig avveckling, det s.k. finalitydirektivet.
3. Nationell lagstiftning: Avvecklingslagen (avvecklingssystem) och lagen om värdepappersmarknaden (clearingorganisationer) samt bestämmelser om generella betalsystem i lagen om bank- och finansieringsrörelse.
4. Myndighetsnivå: Riksbankens deltagarvillkor (för RIX-RTGS respektive RIX-INST) och Finansinspektionens föreskrifter.

Utöver internationella standarder och lagstiftning påverkas betalningsinfrastrukturen i hög grad av branschstandarder såsom meddelandestandarder. Dessa standarder underlättar för genomförandet av betalningar såväl mellan som inom länder eller valutaområden.

I takt med att betalningsinfrastrukturen i Sverige moderniseras behöver även lagstiftningen moderniseras. Befintliga regelverk tillkom i en tid när betalningsekosystemet i stora delar såg annorlunda ut. Digitaliseringen, förändrade betalningsmönster samt en ökad användning av tredjepartsleverantörer, vilka i många fall inte omfattas av finansiell reglering och tillsyn, ställer helt andra krav på lagstiftningen än bara för tioalet år sedan. Inom EU pågår en översyn av finalitydirektivet (se kapitel 9). Den 26 oktober 2022 presenterade EU-kommissionen ett förslag om ändringen i den s.k. Sepa-förord-

ningen.⁶¹ Innebörden i förslaget är bl.a. att banker som erbjuder sina kunder traditionella konto-till-kontobetalingar i euro ska erbjuda omedelbara betalningar i euro samt att avgiften för en sådan betalning inte ska få överstiga avgiften för en traditionell betalning (se kapitel 9). I Sverige har ett förslag till ny lagstiftning rörande clearingverksamhet presenterats.

Ny lag om clearing och avveckling av betalningar

Den 2 september 2022 presenterade Finansdepartementet ett förslag till ny lag för clearing och avveckling av betalningar i promemorian *Ökad motståndskraft i betalningssystemet*.⁶² Den nya lagen, som riksdagen förväntas behandla efter sommaren 2023, syftar till att säkerställa att den svenska lagstiftningen överensstämmer med vad som gäller globalt och inom EU. En ny lag kan också bidra till en tydligare reglering för såväl företag som tillsynsmyndigheter samt till en ökad motståndskraft i den finansiella infrastrukturen. Förslaget till ny lag innebär i korthet bl.a. följande:

- Begreppet clearing utvidgas bl.a. för att bättre överensstämma med definitionen av clearing i PFMI-standarderna och omfattar att för clearingdeltagare
 1. begära överföring av, stämma av, bekräfta eller göra avräkning av betalningsuppdrag eller upprätta slutliga positioner inför avveckling (clearing), eller
 2. avveckla betalningar genom slutgiltig överföring (avveckling).⁶³
- Den utvidgade definitionen innebär att även omedelbara betalningar faller inom lagens tillämpningsområde, vilket kan få till följd att företaget GetSwish AB, som tillhandahåller tjänsten Swish, kan behöva söka tillstånd som clearingbolag.
- Centrala bestämmelser om riskhantering, beredskap, informations- och cybersäkerhet samt uppdragsavtal, som saknas i nuvarande reglering, påförs bolag med tillstånd för clearingverksamhet.

⁶¹ Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council amending Regulations (EU) No 260/2012 and (EU) 2021/1230 as regards instant credit transfers in euro, COM (2022) 546 final.

⁶² Fi2022/02529.

⁶³ Fi2022/02529 s. 54.

Utredningens överväganden vad gäller förslaget till ny lag om clearing och avveckling redovisas i avsnitt 10.5.

10.4.3 Betalningar till följd av finansiella transaktioner⁶⁴

Utöver Riksbanken, Riksgälden och kreditinstitut finns ett antal finansiella infrastrukturförtag som använder RIX-systemet för att avveckla betalningar som uppkommer i samband med handel med finansiella instrument, clearing av derivat eller valutaväxling.

Värdepapperscentraler

Euroclear Sweden är en s.k. värdepapperscentral och hette tidigare Värdepapperscentralen AB.⁶⁵ Euroclear Sweden, som står under Finansinspektionens tillsyn, ansvarar för avveckling och kontohållning när det gäller handeln med finansiella instrument, mer precist aktier och ränteinstrument. Transaktioner med värdepapper kräver avveckling i två led. Det ena ledet utgörs av värdepappren och det andra ledet av de betalningar som uppkommer när värdepapper handlas. Vidare krävs system för registrering av värdepapper och kontohållning. Eftersom transaktioner med finansiella instrument ofta omfattar stora belopp är det viktigt att pengar och värdepapper överförs samtidigt. För att minska riskerna vid avveckling av transaktioner med värdepapper sker avveckling på likvidkonton som tillhandahålls av centralbanken, vilket innebär avveckling i centralbankspengar. För detta ändamål låter Riksbanken Euroclear Sweden administrera konton i RIX-systemet.

⁶⁴ Detta avsnitt bygger i huvudsak på Riksbanken (2016).

⁶⁵ För mer information om Euroclear Swedens verksamhet, se www.euroclear.com.

Centrala motparter

Nasdaq Clearing Aktiebolag (Nasdaq Clearing) är en central motpart⁶⁶ med verksamhetsstillstånd i Sverige.⁶⁷ Nasdaq Clearing hantlar aktie-, ränte- och råvaruderivat samt repor som handlas OTC.⁶⁸ Nasdaq Clearing står under Finansinspektionens tillsyn.

När derivatkontraktet tecknas uppstår i regel betalningsflöden. Vid t.ex. en optionsaffär ska en optionspremie betalas. Även under derivatkontraktens löptid förekommer betalningar. Dessa betalningar clearas hos Nasdaq Clearing och avvecklas i RIX-systemet. När derivatkontraktet förfaller sker en avräkning, antingen genom att likvid utväxlas eller genom att den avtalade mängden av det underliggande värdepappret levereras. Vid kontantavräkning clearas beloppet hos Nasdaq Clearing och avvecklas direkt i RIX-systemet. Vid leverans av det underliggande värdepapperet avvecklas värdepappersledet i affären genom att värdepapperet överförs i Euroclear Swedens system, medan avvecklingen av betalningsledet sker på de konton i RIX-systemet som Euroclear Sweden administrerar. Utöver Nasdaq Clearing finns två utländska centrala motparter: nederländska Cboe Clear Europe N.V. och brittiska LCH Ltd. Dessa företag står under tillsyn av nederländska respektive brittiska myndigheter.

System för avveckling av valutatransaktioner

Avvecklingen av valutatransaktioner kan medföra risker om de två leden i en valutatransaktion avvecklas separat i respektive land. Det tidsglapp som uppstår om avveckling inte sker simultant ger upphov till öppna exponeringar mellan de inblandande bankerna. För att minska sådan s.k. Herstatt-risk⁶⁹ startades Continuous Linked Settlement-

⁶⁶ En central motpart är, enkelt uttryckt, ett företag eller en organisation som tar över både säljarens och köparens skyldigheter i en derivattransaktion. Därigenom kan motpartsriskerna i sådana transaktioner minskas. Det sker framför allt genom netting av positioner. Netting innebär att antalet positioner mellan de s.k. clearingmedlemmarna (t.ex. banker) reduceras till ett färre antal nettopositioner som deltagarna har mot varandra. För en mer utförlig beskrivning av centrala motparter, se Ds 2020:30.

⁶⁷ För mer information om Nasdaq Clearings verksamhet, se www.nasdaq.com.

⁶⁸ OTC-derivat är derivatkontrakt som handlas bilateralt mellan köpare och säljare vid sidan av reglerade marknader eller andra handelsplatser. Det innebär att information om kontraktens villkor och innehåll vanligen endast är tillgänglig för avtalsparterna.

⁶⁹ Vid en betalning i utländsk valuta måste den betalande parten (banken) sälja sin "hemvaluta" (t.ex. svenska kronor) i utbyte mot den valuta som betalningen ska ske i (t.ex. amerikanska dollar). Vanligen sker detta via korrespondentbanker inom ramen för det nationella avveck-

ment (CLS) i september 2002.⁷⁰ I CLS avvecklas valutatransaktioner enligt principen ”betalning mot betalning” (eng. *Payment versus Payment*, PvP). Det sker genom att de banker som deltar i CLS har konton – ett för varje valuta – på vilka de båda valutorna i en transaktion överförs samtidigt. CLS har i sin tur avvecklingskonton i de deltagande valutaområdenas centralbanker. Nettot av varje deltagares transaktioner betalas in eller ut från CLS via respektive lands system för stora betalningar, i Sveriges fall RIX-systemet.

10.5 Utredningens överväganden och förslag

10.5.1 Behov av moderniserad lagstiftning kring clearing och avveckling av betalningar

Utredningens bedömning: Det är angeläget att modernisera lagstiftningen rörande clearing och avveckling för att den ska vara anpassad till ett förändrat betalningsekosystem. En moderniserad lagstiftning bör syfta till att

- bättre fånga de nya risker som tillkommit som en följd av digitaliseringen och en ökad användning av utkontraktering till leverantörer av infrastrukturtjänster, i synnerhet sådana som inte omfattas av finansiell reglering och tillsyn,
- på ett proportionellt och konkurrens neutralt sätt utsträcka tillämpningsområdet till att omfatta omedelbara betalningar och operatörer av system för sådana betalningar, samt
- nå en bättre samstämmighet med internationella standarder och hur motsvarande verksamhet är reglerad i andra jämförbara länder och inom euroområdet.

Utredningen välkomnar, sammantaget, förslaget till en ny lag för clearing och avveckling.

lingsystemet (se avsnitt 10.2.1). På grund av tidseftersläpning och andra friktioner på de internationella valutamarknaderna, finns risk att den betalande banken tvingas sälja den egna valutan innan den får den andra valutan från den mottagande banken (eller snarare den betalande bankens korrespondentbank i det andra landet). I värsta fall kan säljaren av den andra valutan (dvs. banken som ska få betalningen) få problem att leverera valutan på utsatt tid och köparen (dvs. den betalande banken) blir därmed utsatt för en kreditrisk.

⁷⁰ För mer information om CLS, se www.cls-group.com.

Skälen för utredningens bedömning: Betalningsinfrastrukturen i Sverige genomgår för närvarande en omfattande transformation. Transformationen innebär bl.a. uppgradering av tekniska system, anpassning till internationella standarder (framför allt ISO 20022) samt ökad integration. Integrationen sker dels inom den planerade betalningsinfrastrukturen P27, dels genom plattformsdelen ECB, i första hand vad gäller avveckling av omedelbara betalningar men på längre sikt eventuellt även stora betalningar. Det är av stor vikt att lagstiftningen anpassas till och stödjer denna i grunden positiva utvecklingen. Samtidigt skapas nya risker, t.ex. genom att kritisk betalningsinfrastruktur blir mer beroende av aktörer utanför Sverige och, i vissa fall, aktörer som inte omfattas av finansiell reglering eller har sin hemvist i tredjeland.

Enligt direktiven ska utredningen bl.a. ta ställning till eventuellt behov av ytterligare krav gällande betalningsinfrastrukturen. Den kartläggning och analys som utredningen genomfört visar att nuvarande reglering, som tillkom i mitten av 1990-talet, i flera avseenden inte är anpassad till de stora förändringar som har skett inom betalningsekosystemet efter det att nuvarande lagstiftning rörande clearing och avveckling av betalningar tillkom. Mot den bakgrunden finns det behov av att modernisera de olika regelverken inom betalningsinfrastrukturen, såväl de som följer av EU-rätten som nationell lagstiftning, för att anpassa dem till hur betalningsekosystemet har utvecklats och kan 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).

Den nuvarande lagstiftningen rörande clearingverksamhet i kap. 19–21 lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden är principbaserad och gör det därför svårt för Finansinspektionen att ställa tydliga krav i en tillståndsprocess och att bedriva en effektiv tillsyn. En effektiv tillsyn utgör en förutsättning för att Finansinspektionen ska kunna fullgöra sitt uppdrag att bidra till den finansiella stabiliteten och väl fungerande marknader. Vidare bidrar nuvarande lagstiftning till bristande harmonisering av de kapitalkrav som ställs på olika typer av finansiella infrastrukturföretag och skapar regulatorisk osäkerhet för företagen. Det senare skulle kunna leda till att företag avstår från verksamhet i Sverige, något som i sin tur kan hämma konkurrensen.

Befintlig lagstiftning är heller inte anpassad till att omedelbara betalningar blivit allt vanligare och kan förväntas få ett än större genomslag i framtiden. Omedelbara betalningar genomgår, som konstateras ovan, inte clearing i egentlig mening. Det innebär att sådana betalningar, inklusive aktörer som möjliggör dem, inte träffas av befintlig lagstiftning. Befintlig lagstiftning har inte heller uppdaterats i förhållande till globala standarder (PFMI-standarder) och reglering inom EU.

Finansdepartementet presenterade i september 2022 ett förslag till en ny lag om clearing och avveckling av betalningar i promemorian *Ökad motståndskraft i betalningssystemet*⁷¹. Förslaget innebär att lagstiftningen i Sverige anpassas till PFMI-standarderna och till hur regelverken ser ut i andra jämförbara länder, inte minst motsvarande reglering inom euroområdet men även andra länder (t.ex. Storbritannien).

Det kan noteras att förslaget tar fasta på clearingverksamhet och tillståndspflicht för att bedriva sådan verksamhet (med vissa undantag). Även om den föreslagna definitionen av clearingverksamhet stämmer överens med definitionen i PFMI-standarderna, utgår regleringen i och inom euroområdet, från begreppet betalningssystem, i synnerhet systemviktiga betalningssystem. Den föreslagna lagen utgår i stället ifrån en specifik verksamhets- eller institutsform (dvs. clearing respektive clearingbolag). Det finns en risk att nya aktörer etablerar verksamhet som ingår i betalningskedjan men som inte kan definieras som clearingverksamhet, inte ens utifrån den föreslagna utvidgade definitionen. Det kan ge upphov till en ojämn spelplan. Begreppet betalningssystem är i det perspektivet mer neutralt i förhållande till vilken aktör som utför en viss del i betalningskedjan och på vilket sätt den delen utförs.

En bredare definition (av clearingverksamhet) innebär också att företag med vitt skilda riskprofiler och affärsmodeller kan komma att behöva söka tillstånd och omfattas av lagens bestämmelser. Exempelvis har vissa aktörer (som t.ex. Bankgirot) en tydlig verksamhet inom clearing och avveckling men saknar i stort sett tjänster som vänder sig direkt till slutkund (dvs. konsumenter eller företag). Utredningen noterar också att lagförslaget saknar specifika bestämmelser om konsumentskydd. Det finns därmed en risk att företag med verksamhet som till stor del vänder sig mot slutkund, men som omfattas av definitionen av clearingverksamhet, ändå inte kommer att

⁷¹ Fi2022/02529.

omfattas av bestämmelser om konsumentskydd annat än den generella konsumentskyddslagstiftningen. Med detta sagt ligger det i slutkundernas intresse att företag tar måttlig risk och säkerställer kontinuitet i sin verksamhet.

Enligt utredningens mening torde den föreslagna definitionen av clearingverksamhet och lagens tänkta tillämpningsområde inte ha någon avgörande betydelse, åtminstone inte på kort sikt, så länge de krav som ställs på clearingbolag och clearingdeltagare utgår från PFMI-standarderna och motsvarar de risker som finns i verksamheten. Mot bakgrund av detta välkomnar utredningen, sammantaget, förslaget till en ny lag för clearing och avveckling.

10.5.2 Bemyndigande rörande föreskrifter om generella betalsystem

Utredningens förslag: I 16 kap. 1 § lagen om bank- och finansieringsrörelse ska det införas en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om generella betalsystem.

Skälen för utredningens förslag:

Gällande ordning

1 kap. § 3 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse innehåller en definition av bankrörelse. Med bankrörelse avses rörelse i vilken det ingår:

1. betalningsförmedling via generella betalsystem, och
2. mottagande av medel som efter uppsägning är tillgängliga för ford-ringsägaren inom högst 30 dagar.

Generella betalsystem är definierade i 1 kap. 3 § andra stycket som

sådana system för förmedling av betalningar från ett stort antal från var-andra fristående betalare som är avsedda att nå ett stort antal från var-andra fristående slutliga betalningsmottagare.

Ett generellt betalsystem kännetecknas därmed av att det är möjligt för ett stort antal betalare och betalningsmottagare att använda systemet och kan, enligt förarbetena, med andra ord sägas vara öppet i båda ändar.⁷² De generella betalsystemen får anses kritiska för hela betalningsinfrastrukturen och i förläningen för den finansiella stabiliteten. Tidigare har Finansinspektionen definierat Bankgirots betalsystem, Dataclearingen, RIX-systemet samt kortsystemen Visa och Mastercard som generella betalsystem.⁷³

I artikel 4 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 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 (härefter det andra betaltjänstdirektivet) definieras betalningssystem som

ett system för överföring av medel med formella och standardiserade rutiner och gemensamma regler för behandling, clearing och/eller avveckling av betalningstransaktioner.

Denna definition har betaltjänstlagen genomförts genom en hänvisning till generella betalsystem enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse (se 1 kap. 4 § 9 p. betaltjänstlagen). Begreppen betalningssystem och generella betalsystem har enligt förarbetena därför materiellt samma betydelse.⁷⁴ Även om begreppen finns definierade, saknas det i Sverige särskild reglering som anger vilka krav som ska gälla för att få driva ett betalningssystem.

Behov av förtydligande av innebörden i generella betalsystem

För närvarande finns ingen formaliserad process för bedömning eller offentliggörande av vilka system som ska anses utgöra generella betalsystem. Finansinspektionen gjorde år 2008 en bedömning i frågan och angav i en internt upprättad promemoria vilka system som ansågs utgöra generella betalsystem. Bedömningen har inte uppdaterats sedan dess och är inte offentligt publicerad men anses allmänt utgöra rådande praxis, även om det inte torde ha varit Finansinspek-

⁷² Prop. 2002/03:139 s. 190.

⁷³ Finansinspektionen (2008).

⁷⁴ Prop. 2009/10:220 s. 97.

tionens avsikt när promemorian upprättades. Promemorian får därmed en styrande effekt för flera aktörer i betalningsekosystemet.

Mot bakgrund av att de närliggande begreppen betalsystem och betalningssystem återfinns i två lagar på betalningsområdet är det en otillfredsställande ordning att det inte framgår av författning vilka närmare kriterier som ligger till grund för bedömningen av vilka system som är generella betalsystem. Det är därtill sannolikt att det över tid tillkommer nya betalningssystem eller att befintliga avvecklas, vilket motiverar att det finns strukturerad prövning av vilka betalsystem som är generella betalsystem. Med tanke på dels att utvecklingen kan förväntas vara dynamisk, dels att prövningen förutsätter detaljerade kunskaper om specifika system är det mindre lämpligt att i lag eller förordning reglera de närmare formerna för prövningen. Av det skälet bör det i 16 kap. 1 § lagen om bank- och finansieringsrörelse införas en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om generella betalsystem enligt den lagen.

Referenser

- Bank of England (2022). "Outsourcing and third party risk management: Recognised Payment System Operators and Specified Service Providers", Consultation Paper, april.
- Bech, M. J. Hancock och W. Zhang (2020). "Fast retail payment systems", *BIS Quarterly Review*, 1 mars, Bank for International Settlements.
- CPMI (2016). *Fast payments – Enhancing the speed and availability of retail payments*, november, Bank for International Settlements.
- CPMI-Iosco (2012). *Principles for financial market infrastructures*, april, Bank for International Settlements.
- Ds 2020:30. *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter*, Finansdepartementet.
- Finansinspektionen (2008). *Föreskrifter och allmänna råd om betalningsinstitut och registrerade betaltjänsteleverantörer*, 26 juni.
- Finansinspektionen (2022). *Tillsynskategorisering av svenska kreditinstitut och utländska kreditinstituts svenska filialer för 2023*, promemoria, 28 september.
- Fратиanni, M. och F. Spinelli (2006). "Did Genoa and Venice Kick a Financial Revolution in the Quattrocento?", Working Papers 112, Oesterreichische Nationalbank.
- FSB (2019). *Third-party dependencies in cloud services – Considerations on financial stability implications*, 9 december, Financial Stability Board.
- Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkan (2013). "Betaldningsflöden i utländsk valuta – Så funkar det!", Version 1.0, april.
- Hellström, E., A. Börestam och H. Eklöf (2021). "Harmonisering och plattformsdelen inom den finansiella marknaden", Riksbanksstudie, Nr 2, maj, Sveriges Riksbank.
- Norman, B., R. A. Shaw och G. Speight (2011). "The History of Interbank Settlement Arrangements: Exploring Central Banks' Role in the Payment System", Working Paper No. 412, juni, Bank of England.

- Oliver, R. och S. E. Weiner (2009). ”The Role of Central banks in Retail Payments: The Central Bank as Operator”, Proceedings of the Federal Reserve Bank of Kansas City Research Conference *The changing retail payments landscape: what role for central banks?*, 9–10 november, s. 199–231.
- Riksbanken (2016). *Den svenska finansmarknaden 2016*, augusti, Sveriges Riksbank.
- Riksbanken (2021a). *Framtida RIX – Riksbankens framtida system för avveckling av stora betalningar*, september, Sveriges Riksbank.
- Riksbanken (2021b). ”Sammanfattning av svar på konsultationen Riksbankens framtida avvecklingstjänst”, maj, Sveriges Riksbank.
- Riksbanken (2021c). *Övergripande beskrivning av RIX-INST*, mars, Sveriges Riksbank.
- Riksbanken (2022). *Villkor för RIX och penningpolitiska instrument*, december (webbversion).
- SOU 2019:46. *En ny riksbankslag*, slutbetänkande av Riksbankskommittén.
- SOU 2021:87. *Granskning av utländska direktinvesteringar*, slutbetänkande av Direktinvesteringsutredningen.
- Spindler, A. och B. Summers (1994). ”The Central Bank and the Payment System,” I B. Summers (red.), *The Payment System: Design, Management, and Supervision*, International Monetary Fund.
- World Bank Group (2020). *Payment Systems Worldwide: A Snapshot – Summary Outcomes of the Fifth Global Payment Systems Survey*, juni.

11 Civil beredskap inom ekosystemet för betalningar

11.1 Inledning

Betalningar är centrala för ett fungerande samhälle och för samhällets motståndskraft när det utsätts för större fredstida krissituationer eller vid höjd beredskap, ytterst krig. För att utbytet av varor och tjänster liksom utbetalning av löner, sociala förmåner m.m. ska fungera även i ett krisläge behöver privatpersoner, företag, ideella organisationer och myndigheter kunna göra betalningar även när betalningsinfrastruktur och -system utsätts för stora påfrestningar, t.ex. när det inte finns fungerande elförsörjning eller elektroniska kommunikationer. Av det skälet är god beredskap i betalningsekosystemet av stor betydelse för den civila beredskapen i Sverige och därmed för totalförsvaret.

Till följd av ett försämrat säkerhetsläge har en upprustning av totalförsvaret inletts. Sedan försvarsbeslutet år 2015 har totalförsvarsplanering i samhället återupptagits. Med försvarsbeslutet avseende perioden 2021–2025 har totalförsvarsplaneringen intensifierats och konkretiserats. Under perioden kommer betydande resurser att tillföras den civila beredskapen. Rysslands storskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 har påmint om behovet av att stärka såväl militära som civila förmågor. Dessa förändringar har givetvis fått och kommer att få konsekvenser för den civila beredskapen i betalningsekosystemet. Under en förhållandevis kort tid har regering och riksdag beslutat om ett stort antal åtgärder, inklusive ny lagstiftning och resurstillskott, för att öka Sveriges civila beredskap. Som en följd av detta har även myndigheter med ansvar för beredskap på betalningsområdet fått ytterligare uppdrag och resurser.

En huvudanledning till att regeringen, efter Riksdagens uppmaning och på initiativ av Riksbanken, tillsatte en utredning om statens roll

på betalningsmarknaden var emellertid en allmän oro över att den snabba digitaliseringen skapat stora sårbarheter som medfört en försämrad förmåga att stå emot och hantera kriser. Därutöver kan det konstateras att mycket av den särskilda lagstiftning som har bäring på möjligheterna att göra betalningar i ett krisläge – även i fredstid – tillkommit i en tid när betalningsekosystemet såg väsentligt annorlunda ut. Utredningen ska enligt direktiven analysera och bedöma betalningsmarknadens förmåga att upprätthålla samhällsviktig verksamhet under fredstida kriser och vid höjd beredskap, ytterst krig. Utredningen ska vidare ta ställning till hur staten, inbegripet Riksbanken, kan säkerställa en effektiv och säker betalningsmarknad såväl i normala situationer som under fredstida kriser samt under höjd beredskap och då ytterst krig.

Detta kapitel redogör för den rättsliga regleringen av och myndighetsansvaret för den civila beredskapen i betalningsekosystemet. Utifrån tidigare granskningar och utredningar samt utredningens egna analyser identifieras ett antal brister i krisberedskapen på betalningsområdet. Utredningen lämnar därvidlag ett antal förslag i syfte att öka beredskapen. I avsnitt 11.2 redovisas de grundläggande förutsättningarna och utredningens utgångspunkter för den civila krisberedskapen i allmänhet och betalningar i synnerhet utifrån bl.a. direktiven och de generella principer som gäller inom krisberedskapen och det civila försvaret. Avsnitt 11.3 avhandlar centrala begrepp och gällande rätt avseende krisberedskap, det civila försvaret och höjd beredskap. I avsnitt 11.4 beskrivs ansvarsfördelningen inom den civila beredskapen mellan offentliga myndigheter privata aktörer i betalningsekosystemet liksom den samverkan som sker mellan dessa. Avsnitt 11.5 beskriver pågående arbete, viktiga utredningar samt relevant forskning. Avsnitt 11.6 avhandlar ramar för relevanta krisscenarier och övningsverksamhet för betalningsekosystemet. I avsnitt 11.7 beskrivs initiativ för stärkt beredskap i betalningsekosystemet som genomförts i närliggande länder. Avsnitt 11.8 beskriver förutsättningar för digitala betalningar offline. Avsnitt 11.9 redovisar utredningens överväganden och förslag.

11.2 Grundläggande förutsättningar och utgångspunkter för civil beredskap i betalningsekosystemet

11.2.1 Grundläggande förutsättningar

Utredningens analyser, ställningstaganden och förslag gällande civil beredskap i betalningsekosystemet utgår från vissa grundläggande förutsättningar. För det första utgår utredningen från beslutad ansvarsfördelning för civil beredskap mellan olika myndigheter i betalningsekosystemet. Grunden för myndigheters ansvar i ett krisläge är den s.k. ansvarsprincipen. Principen innebär i korthet att den myndighet som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden, om inget annat reglerats, också har ansvaret för densamma vid fredstida kriser och vid höjd beredskap (se vidare avsnitt 11.3). Ansvaret för civil beredskap i betalningsekosystemet är alltså, enligt ansvarsprincipen, uppdelat på flera myndigheter. Vissa myndigheter har uttryckligen beredskapsuppgifter och tillhörande befogenheter när det gäller betalningar. Andra myndigheter har uppgifter och befogenheter inom områden som har en stor men indirekt betydelse för beredskapen i betalningsekosystemet. Fördelningen av myndigheternas ansvar för samhällets civila beredskap har nyligen tydliggjorts och en ny myndighetsstruktur har beslutats. Finansinspektionen är numera s.k. beredskapsmyndighet för den finansiella sektorn. Riksbanken har fått ytterligare och tydligare beredskapsuppgifter och befogenheter kopplade till dessa, inte minst vad gäller allmänhetens möjligheter att göra betalningar även i kris. Avsnitt 11.4 redogör för vilka uppgifter och befogenheter dessa och andra berörda myndigheter har när det gäller civil beredskap. Finansinspektionen och Riksbanken har nyligen – efter omfattande utredningsarbete – fått ett utökat ansvar för civil beredskap. Samtidigt konstaterar utredningen att beredskap inom det digitala betalningssystemet berörs även av andra myndigheter och sektorer, inom till exempel försvars- och energisektorerna. Detta innebär emellertid inte att det inte finns potentiella svårigheter att bedriva ett effektivt krisförberedande arbete och, inte minst, en ändamålsenlig krishantering när ansvaret är utspritt på flera myndigheter.

En andra förutsättning är den ökande internationaliseringen av delar av betalningsekosystemet. Av störst relevans ur ett beredskapsperspektiv är dels att betalningssystem, clearing och avveckling i

ökad utsträckning sker i andra länder, dels att dessa system, liksom vanliga betaltjänster, är alltmer beroende av tekniska stödssystem (t.ex. elektronisk identifiering eller infrastrukturtjänster) som tillhandahålls av utländska företag, vilka i regel inte omfattas av finansiell reglering och tillsyn. Den ökade internationaliseringen har flera fördelar, framför allt ur ett effektivitetsperspektiv, men ställer stora krav på att regelverk och tillsyn utformas på ett sätt som gör det möjligt att säkerställa en god krisberedskap.

En tredje, helt central förutsättning är att digitala betalningar generellt kräver tillgång till såväl el som elektroniska kommunikationer. Även betalningar med kontanter kräver förr eller senare att bankomater fungerar och att banker har tillgång till sina kontosystem. Civil beredskap inom betalningsekosystemet är alltså i betydande utsträckning beroende av en hög elberedskap och driftsäkerhet i digitala system. Utöver det krävs ett starkt skydd mot cyberattacker – som kan vara riktade mot alltifrån betalningsinfrastruktur till enskilda personers konton. Cybersäkerhet inom betalningsekosystemet behandlas utförligt i kapitel 12.

11.2.2 Utredningens utgångspunkter

Utredningen har utifrån det svenska betalningsekosystemets särdrag (se kapitel 3) och de förutsättningar som beskrivs ovan identifierat vissa centrala utgångspunkter som ligger till grund för utredningens analyser, ställningstaganden och förslag.

Utredningens utgångspunkt är att statens roll i betalningsekosystemet ska utgå från att en betalning i grunden är ett sätt att överföra värde och information (vid digitala betalningar) från en person till en annan, dvs. att det *betalningen som sådan* som ska vara i fokus för eventuella förändringar i det statliga åtagandet (se kapitel 3). Det gäller även det statliga åtagandet för att säkerställa civil beredskap och att alla kan göra betalningar även i ett krisläge. Som diskuteras i kapitel 3, innebär denna princip inte att staten upphör med att ställa krav på institut eller system. Principen innebär i stället att, enkelt uttryckt, lagstiftning och andra statliga insatser, så långt det är möjligt, bör vara funktions- eller aktivitetsinriktad.

En andra utgångspunkt är att motståndskraften i betalningsekosystemet säkerställs bäst genom insatser på både individnivå och

systemnivå. Med motståndskraft avses här dels att det finns tillräcklig *redundans* (t.ex. möjligheter att gå över till reservsystem eller att det finns flera sätt – gärna oberoende – sätt att betala), dels att betalningssystem och -infrastruktur är tillräckligt *robusta* (dvs. att företag, enskilda funktioner, myndigheter m.fl. har förmåga att motstå störningar till följd av såväl inre som yttre – avsiktlig eller oavsiktlig – påverkan).

En tredje utgångspunkt är att en god civil beredskap i betalnings-ekosystemet skapas i samverkan mellan privata och offentliga aktörer eftersom betalningskedjan involverar båda. Exempelvis är Riksbankens avvecklingssystem RIX helt centralt för att merparten av de digitala betalningarna ska kunna göras. Statliga myndigheters in- och utbetalningar utgör en betydande del av betalningsvolymen i Sverige. Ett annat exempel på offentlig-privat samverkan inom betalnings-ekosystemet är kontanthantering där distributionen av sedlar och mynt utförs av privata aktörer. En särskild utmaning är att det för privata aktörer krävs affärsmässighet och lönsamhet för att det ska finnas engagemang att bidra till stärkt beredskap.

En fjärde utgångspunkt är att god civil beredskap förutsätter system som fungerar och används även under normala förhållanden. Det är förenat med betydande risker och kostnader att ha parallella system och strukturer ”stående” till dess att ett krisläge uppstår. Speciallösningar för kris- och krigssituationer – som kan fylla en viktig funktion – kräver därför realistiska och frekventa övningar med inblandade aktörer.

Slutligen är utredningens utgångspunkt att god civil beredskap kräver att det finns flera sätt att betala, både digitala och kontanta. Ensidigt beroende av den ena eller andra formen innebär sårbarhet i systemet. Därför är det viktigt både att digitala system är säkra och driftssäkra, även vid till exempel störningar i el- eller telesystem, och att betalningar med kontanter kan göras av så många som möjligt. Utredningen diskuterar dessa olika aspekter i flera kapitel, däribland ett antal förslag med syftet att säkerställa kontanternas ställning i Sverige (se kapitel 13). Lagen (2022:156) om Sveriges riksbank (här efter riksbankslagen) anger Riksbankens ansvar för att tillhandahålla kontantdepåer spridda över landet (4 kap. 6 §). Samtidigt är större delen av samhällets betalningar digitala. De beloppsmässigt största betalningarna såsom räkningsbetalningar, betalningar mellan företag eller betalningar till och från den offentliga sektorn i form av utbetal-

ningar från välfärdssystemen eller skattebetalningar är till exempel digitala, där betalningar med kontanter inte är ett realistiskt alternativ. Därför är fungerande digitala betalningssystem även vid höjd beredskap viktiga även för statens egna betalningar.

11.2.3 Två typer av beredskapsåtgärder inom betalningsekosystemet

Analytiskt kan statens insatser för att uppnå en god civil beredskap delas upp i dels förebyggande åtgärder för att *undvika* kriser, dels åtgärder som *hanterar* – och minskar effekterna av – uppkomna kriser. Denna uppdelning, som även återfinns i politiska mål för den civila beredskapen mellan olika åtgärder, syftar till att på ett ändamålsenligt sätt strukturera utredningens analys och överväganden. Det bör understrykas att båda typer av åtgärder krävs för att uppnå en god civil beredskap. Nedan listats ett antal exempel på krisundvikande respektive krisbekämpande åtgärder med relevans för betalningar.

Åtgärder för att undvika att kriser uppstår – exempel

- Ekonomiska buffertar och finansiell stabilitet gynnar banker och andra finansiella företag även i krissituationer som inte är orsakade av instabilitet i det finansiella systemet eller makroekonomiska störningar (dvs. finanskriser).
- Effektiv reglering (som t.ex. kapitalkrav, ägar- och ledningsprövning, krav på riskhanteringssystem etc.) samt löpande tillsyn och övervakning av dessa regelverk (dvs. den tillsyn och övervakning som Riksbanken och Finansinspektionen bedriver av t.ex. betalningsinfrastrukturen, operativa risker och säkerhetsskydd).
- Säkerhet och stabilitet i kritiska system för såväl digitala tjänster som för samhället i sin helhet. Viktiga system är här el och elektroniska kommunikationer och reservkraft samt cybersäkerhet i centrala it-system, dvs. skydd mot olika former av dataintrång.
- Samarbete och informationsdelning mellan olika aktörer, både myndigheter sinsemellan, och mellan myndigheter och privata aktörer för att stärka motståndskraften.

- Krav på vilka betaltjänster som måste levereras i kris och krig som klargör vilka förmågor som behöver byggas upp och finansieras (av staten eller privata aktörer).¹
- Krav i författning på att myndigheter och privata aktörer upprättar planer som beskriver hur betalningsverksamheten ska upprätthållas under fredstida krissituationer och höjd beredskap (dvs. i någon mening krisplaner) genom redundans, backup-system, reservrutiner etc. Kontrollen av att sådana krav uppfylls ingår också i den löpande tillsynen/övervakningen.

Åtgärder för att minska effekterna av uppkomna kriser

– exempel

- ”Substitut” till sedvanliga digitala betalningar i form av off-line-lösningar, krediter, kontanter o. dyl.
- Tydliga krav på energiförsörjning och telekommunikation även vid störningar i el- och telesystem.
- Tydlig ansvarsfördelning och välfungerande informationsdelning mellan aktörer samt återkommande krisövningar för att snabbt kunna hantera olika typer av kriser när de uppkommer.

11.2.4 Politiska mål för krisberedskap och civilt försvar

Det finns tre politiska mål för den civila beredskapen, vilka är relevanta för beredskapen i betalningsekosystemet. Målet för krisberedskap har beslutats av regeringen medan målet för totalförsvaret och målet för det civila försvaret båda har beslutats av riksdagen i samband med behandlingen av proposition Totalförsvaret 2021–2025 (försvarsbeslutet).

¹ Ett exempel på en sådan reglering av förebyggande art finns i Finland (se avsnitt 11.7.1)

Mål för krisberedskap

Det av regeringen angivna målet för krisberedskap, som förtydligades i budgetpropositionen för 2015² indelas i ett förebyggande perspektiv och ett hanterande perspektiv. Med dessa utgångspunkter är målet för krisberedskapen att

- minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet, och
- värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar.

Enligt målet bör arbetet med krisberedskapen även bidra till att minska lidande och konsekvenser av allvarliga olyckor och katastrofer i andra länder. Krisberedskapsarbetet utgör också en utgångspunkt för arbete med det civila försvaret.

Mål för totalförsvaret

Det övergripande målet för totalförsvaret ska vara att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans medandra, inom och utom landet.³

Mål för det civila försvaret

Det civila försvaret ska ha förmåga att

- värna civilbefolkningen,
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- upprätthålla en nödvändig försörjning,
- bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld,

² Prop. 2014/15:1 Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

³ Prop. 2020/21:30 s. 86.

- upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan,
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra,
- påfrestningar på samhället i fred, och
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.⁴

11.3 Centrala begrepp och gällande rätt

11.3.1 Centrala begrepp avseende beredskap i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap

Nedan definieras ett antal begrepp som ofta förekommer i detta kapitel:

Totalförsvar: All verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvar består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

Civilt försvar: Den verksamhet som upprätthåller samhällets grundläggande funktioner i ett läge av höjd beredskap och krig och som utförs av både offentliga och privata aktörer. Enligt den så kallade ansvarsprincipen ska den aktör som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden också göra det vid höjd beredskap. Samhällets ordinarie förmågor utgör därmed grunden för det civila försvaret.

Civil beredskap: Myndigheten för civil beredskap (MSB) har sedan ett par år tillbaka använt begreppet civil beredskap som samlingsbegrepp för krisberedskap och civilt försvar.⁵ I detta kapitel använder utredningen civil beredskap i denna betydelse.

Krisberedskap: förmågan att förebygga, motstå och hantera fredstida krissituationer.

⁴ Prop. 2020/21:30 s. 89.

⁵ Se Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2021).

Höjd beredskap: Beredskapen kan höjas för att stärka landets försvarsförmåga (1 § andra stycket lagen [1992:1403] om totalförsvar och höjd beredskap). Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. En beredskapshöjning är ett sätt för samhället att ställa om en fredstida organisation så att den är anpassad för och fungerar i krigsfara och i krig. Skärpt beredskap innebär att samhället ska försöka upprätthålla ordinarie verksamhet i den mån som det är möjligt. Skärpt beredskap är tänkt att kunna utgöra en mindre ingripande åtgärd än högsta beredskap dvs utgöra en stegvis omställning.⁶ Högsta beredskap råder om Sverige är i krig. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas, dvs. av civila myndigheter, Försvarsmakten och andra. Totalförsvar består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

Fredstida krissituationer är enligt 6 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (härefter beredskapsförordningen) situationer som

- avviker från det normala,
- drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden,
- innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och
- kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Samhällsviktig verksamhet är verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. För vissa samhällsviktiga verksamheter finns det leverans- eller funktionskrav, exempelvis elberedskapslagen om beredskapsåtgärder inom elsektorn. För många saknas dessa krav vilket innebär att tjänsterna endast tillhandahålls på affärsmässiga grunder.⁷

⁶ Prop. 1992/93:76 s. 46–47.

⁷ Definition hämtad från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2021a). Definitionen återfinns även i Försvarsmakten och MSB (2021).

11.3.2 Rättsliga utgångspunkter

Sverige har en omfattande rättslig reglering av hur samhället ska kunna fungera under höjd beredskap, ytterst i krig, samt hur samhället ska planera och förbereda sig för sådana situationer. Utgångspunkten för regleringen är att Sverige ska utgöra en rättsstat även under höjd beredskap och då ytterst i krig. Sverige tillämpar därför inte undantagstillstånd (eller motsvarande).⁸ Lagstiftaren har ansett att undantagstillstånd är en alltför osäker grund för statsmakternas handlande i orostider. I stället har lagstiftaren strävat efter att utforma en rättslig reglering för kris- och krigssituationer i syfte att uppnå en så god författningsberedskap som möjligt. Med författningsberedskap avses att författningen innehåller de bestämmelser som är nödvändiga för att totalförsvaret ska kunna lösa sina uppgifter och för att det svenska samhället ska fungera i laga former även under kriser och i krig.⁹

Bestämmelser som är av betydelse för samhället vid höjd beredskap och i krig finns i grundlagarna. Bestämmelserna finns främst i regeringsformen (RF) och i riksdagsordningen (RO). RF innehåller bestämmelser om hur landet ska styras, vilka demokratiska rättigheter medborgarna har och hur den offentliga makten ska fördelas. RO innehåller regler om riksdagens arbetsformer. Formerna för beslutsfattande kan behöva förändras och förenklas för att möjliggöra skyndsamma åtgärder. Krigshändelser kan göra att det inte blir möjligt för riksdag eller regering att sammanträda. RF innehåller därför ett kapitel (15) med bestämmelser om krig och krigsfara. I 15 kap. 6 § RF ges regeringen befogenhet med stöd av bemyndigande i lag att vid krig eller krigsfara meddela föreskrifter genom förordning som enligt grundlag annars skulle meddelas genom lag. Av 15 kap. 8 § RF följer att regeringen ges befogenhet att, med stöd av riksdagens bemyndigande, vid krig eller krigsfara delegera uppgifter till underordnade myndigheter genom bemyndiganden. Syftet med bestämmelsen är att göra det möjligt att under krig eller omedelbar krigsfara föra över sådana uppgifter som enligt grundlag ligger på regeringen till andra myndigheter. Regeringen kan t.ex. överlåta åt länsstyrelserna att inom sitt område fullgöra regeringens uppgifter för det fallet

⁸ I Sverige har man sedan lång tid ansett att man inte bör förlita sig på den s.k. konstitutionella nödrätten, dvs. grundsatsen att statsmakterna, när samhällets bestånd hotas, kan åsidosätta grundlag och ändå göra anspråk på att handla rättsenligt.

⁹ Ds 2017:66 s. 34–39.

riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och regeringen inte kan upprätthållas.

Det har hittills inte ansetts möjligt att i vare sig lag- eller motivtext närmare ange vilka slags handlingar eller händelser som ska anses innebära att krigstillstånd inträder. Det har dock förutsatts att RF:s bestämmelser om krig alltid ska vara tillämpliga om riket är helt eller delvis ockuperat.¹⁰ Inte heller har begreppet krigsfara definierats i RF eller dess förarbeten.¹¹ Grundlagsutredningen behandlade inte särskilt frågan om innebörden av begreppen krig och krigsfara. Det får alltså även fortsättningsvis ankomma på regeringen att under konstitutionellt ansvar tolka begreppet.¹²

11.3.3 Om totalförsvaret och statliga myndigheters beredskapsansvar

Statliga myndigheters beredskapsansvar

Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig (se avsnitt 11.3.1). Riksdagen, regeringen, statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringslivet, frivilligorganisationer samt enskilda individer är alla delar av det samlade totalförsvaret. För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som ska bedrivas. Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller vid krigsfara, får regeringen besluta om höjd beredskap (1 och 3 §§ lagen om totalförsvaret och höjd beredskap). En beredskapshöjning är ett sätt att snabbt ställa om det fredstida samhällets administration och organisation till en form som är anpassad för och fungerande i krig och vid krigsfara. Beslut om höjd beredskap kan gälla endast en del av landet eller en viss verksamhet (4 § nämnda lag).

I sammanhanget bör den ovan nämnda ansvarsprincipen beröras. Denna princip utgör en hörnsten i krisberedskapssystemet och ska upprätthållas så långt som möjligt också i det civila försvaret. Prin-

¹⁰ SOU 1972:15 s. 216, prop. 1973:90 s. 447 och prop. 1987/88:6 s. 20.

¹¹ SOU 2008:61 s. 28.

¹² Prop. 2009/10:80 s. 204.

cipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden, om inget annat reglerats, också har ansvaret under en kris och vid höjd beredskap. Strukturer och ansvarsförhållanden som gäller under normala omständigheter ska alltså enligt ansvarsprincipen så långt som möjligt upprätthållas vid kris och höjd beredskap eftersom det som är väl inarbetat i vardagen också har förutsättningar att kunna fungera under ansträngda förhållanden.¹³ För statliga myndigheter under regeringen fanns tidigare bestämmelser om skyldighet att vidta förberedelser inför och under fredstida kris-situationer och höjd beredskap bl.a. i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (krisberedskapsförordningen). Denna författning har sedan den 1 oktober 2022 ersatts av beredskapsförordningen. Den nu gällande beredskapsförordningen reglerar, liksom den tidigare krisberedskapsförordningen, statliga myndigheters uppgifter för fredstida krisberedskap och inför höjd beredskap.¹⁴ Därutöver regleras frågor om beredskap bl.a. i förordningen (2015:1053) om totalför-svar och höjd beredskap.

Beredskapsförordningen utgår, på samma sätt som krisberedskapsförordningen, från en helhetssyn som sträcker sig från förberedelser för och agerande vid fredstida krissituationer till planering inför och åtgärder vid höjd beredskap. Av beredskapsförordningen följer att myndigheterna ska planera för och vidta åtgärder för att ha en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Myndigheterna ska analysera om det finns sårbarheter eller hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området. Myndigheterna ska även se till att de anställda får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter i samband med krissituationer. Vid en krissituation ska myndigheter samverka och stödja varandra och vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna 7–9 §§ beredskapsförordningen). Av beredskapsförordningen följer vidare att varje myndighet i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav. Myndigheter ska även planera för att under höjd beredskap kunna fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på

¹³ Se t.ex. Ds 2017:66 s. 33 och SOU 2021:25 s. 150.

¹⁴ Förordningen har sin grund i de förslag som Utredningen om det civila försvaret lämnade i sitt slutbetänkande Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25). I betänkandet föreslogs att tio beredskapssektorer och fyra särskilda beredskapsområden skulle inrättas.

personal och förhållandena i övrigt. Myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med de statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda (10 § beredskapsförordningen).

Förordningen pekar ut 60 myndigheter som s.k. beredskapsmyndigheter. Dessa myndigheter har ett särskilt ansvar för krisberedskapen och ska vidta ytterligare förberedelser inför och vid höjd beredskap än andra myndigheter. MSB och Försvarsmakten ska gemensamt stödja aktörerna i det nya beredskapssystemet och säkerställa den gemensamma totalförvarsplaneringen. Beredskapsmyndigheterna ska bl.a. verka för att andra myndigheter, kommuner och näringsidkare utvecklar sin förmåga att t.ex. hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. Flertalet beredskapsmyndigheter ingår i någon av de tio s.k. beredskapssektorerna. För varje sektor utses en sektorsansvarig myndighet för att leda arbetet med att samordna åtgärder både inför och vid fredstida krissituationer samt vid höjd beredskap. Den sektorsansvariga myndigheten ska driva på arbetet inom sin beredskapssektor, stödja de i sektorn ingående beredskapsmyndigheterna och verka för att samordning sker med andra aktörer (23–24 §§ beredskapsförordningen).

I beredskapssektorn *Ekonomisk säkerhet* är Försäkringskassan sektorsansvarig myndighet. I sektorn ingår även Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Riksgälden, Skatteverket och Statens servicecenter.

I beredskapssektorn *Finansiella tjänster* är Finansinspektionen ansvarig myndighet och i sektorn ingår även Riksgälden. Nära samverkan ska ske med Riksbanken. Även om Riksbanken ansvarar för flera viktiga finansiella tjänster omfattas dock inte Riksbanken, som myndighet under riksdagen, av de strukturer som gäller för myndigheter under regeringen. Eftersom Riksbanken är en myndighet under riksdagen får dess verksamhet endast regleras genom lag (se 9 kap. 13 § RF). Riksbankens verksamhet kan därför inte regleras genom beredskapsförordningen. Detta innebär att Riksbanken inte omfattas av vare sig förslaget till strukturen i stort eller beredskapssektorn finansiella tjänster.

Av lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen följer vissa skyldigheter för näringsidkare att delta i totalförvarsplaneringen, bl.a. när det gäller att lämna de upplysningar om personal och lokaler

som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete (2 §). Privata aktörer ska alltså bidra med de uppgifter om sin verksamhet som en myndighet kan behöva för sin planering. Vilka myndigheter som är totalförsvarsmyndigheter framgår av förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen (1 §). En av dessa myndigheter är Finansinspektionen.

Länsstyrelsernas beredskapsansvar

Från 1 oktober 2022 bedrivs samordning av civila beredskapsfrågor inom de sex civilförsvansområden som leds av utpekade länsstyrelser, där statliga, regionala och lokala myndigheter samarbetar för starkare civilt försvar. Syftet är att kunna ge en tydligare och starkare struktur för Sveriges beredskap, vilket kan antas underlätta även för beredskapsfrågorna kring betalningssystemet. De utpekade länsstyrelsernas ansvar regleras i förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser som bl.a. reglerar vilka uppgifter som tillkommer dessa länsstyrelser inför och vid fredstida krissituationer samt inför och vid höjd beredskap.

11.3.4 Säkerhetsskyddslagstiftningen

Säkerhetsskyddslagen

Säkerhetsskydd är förebyggande åtgärder för att skydda Sverige mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.¹⁵ För att stärka säkerhetsskyddet trädde en ny säkerhetsskyddslag (2018:585) i kraft den 1 april 2019. Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet

Det är den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet (verksamhetsutövaren) som omfattas av säkerhetsskyddslagen och som är skyldig att bedriva ett säkerhetsskyddsarbete. Verksamhetsutövaren ska identifiera vilket behov som finns av säkerhetsskydd

¹⁵ Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter är uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), eller uppgifter som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen om den hade varit tillämplig (1 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen).

samt planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomst av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter (2 kap. 1 §). De tre huvudområden inom vilka säkerhetsskyddsåtgärder ska vidtas är informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet (2 kap. 2–4 §§). Det kan i sammanhanget framhållas att statliga myndigheter inte har någon formell möjlighet att peka ut säkerhetskänslig verksamhet hos en privat verksamhetsutövare.

I 4 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen ställs krav på en verksamhetsutövare att ingå säkerhetsskyddsavtal. Skyldigheten innebär att en verksamhetsutövare som avser att genomföra en upphandling, ingå ett avtal eller inleda en samverkan eller ett samarbete med en annan aktör, ska ingå ett säkerhetsskyddsavtal med aktören, om aktören genom förfarandet kan få tillgång till

1. säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre, eller
2. annan säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet.

En verksamhetsutövare som avser att genomföra ett förfarande som innebär ett krav på säkerhetsskyddsavtal ska göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och genom den identifiera vilka säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller vilken säkerhetskänslig verksamhet i övrigt som den andra aktören kan få tillgång till och som kräver säkerhetsskydd. Med utgångspunkt i den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen och övriga omständigheter ska verksamhetsutövaren pröva om det planerade förfarandet är lämpligt från säkerhetsskyddssynpunkt.

Om lämplighetsprövningen leder till bedömningen att det planerade förfarandet är olämpligt från säkerhetsskyddssynpunkt, får det inte inledas (4 kap. 8 §). Om lämplighetsprövningen leder till bedömningen att det planerade förfarandet inte är olämpligt från säkerhetsskyddssynpunkt ska verksamhetsutövaren, innan den inleder förfarandet, samråda med tillsynsmyndigheten, om det planerade förfarandet innebär att den andra aktören kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen hemlig eller högre, eller annan säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet. Tillsynsmyndigheten får förelägga verksamhetsutövaren

att vidta åtgärder enligt säkerhetsskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Av 8 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) följer att Finansinspektionen sedan den 1 januari 2022 är tillsynsmyndighet enligt säkerhetsskyddslagen för enskilda verksamhetsutövare inom området finansiella företag (t.ex. tillståndspliktiga eller registrerade företag vars verksamhet på olika sätt omfattar betalningar) samt för motsvarande utländska företag som är etablerade i Sverige.

Lagen om säkerhetsskydd i riksdagen eller dess myndigheter

Säkerhetsskyddslagen omfattar privata aktörer, statliga myndigheter under regeringen samt regioner och kommuner. Riksdagen eller dess myndigheter, däribland Riksbanken, omfattas dock inte av lagen. För verksamhet vid riksdagen och vid myndigheter under riksdagen gäller i stället lagen (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter. Begrepp som används i den lagen har inte någon annan innebörd än den som anges i säkerhetsskyddslagen. Lagen om säkerhetsskydd vid riksdagen och dess myndigheter innehåller dock endast i begränsad utsträckning motsvarande bestämmelser som finns i säkerhetsskyddslagen. Endast bestämmelserna om säkerhetsskyddsklassificering, säkerhetsprövning och säkerhetsintyg i säkerhetsskyddslagen gäller för riksdagen och dess myndigheter (10 §). Sedan den 1 juli 2022 finns en bestämmelse om säkerhetsskyddsavtal som har utformats efter säkerhetsskyddslagens bestämmelse om sådant avtal (12 §). Lagen innehåller också bestämmelser om säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning vid sådant förfarande som innebär krav på säkerhetsskyddsavtal (18 §). För det fall lämplighetsprövningen leder till bedömningen att det planerade förfarandet inte är olämpligt från säkerhetsskyddssynpunkt, ska myndigheten innan den inleder förfarandet samråda med Säkerhetspolisen under samma förutsättningar som gäller enligt motsvarande bestämmelse i säkerhetsskyddslagen (19 §). Säkerhetspolisen kan dock inte, till skillnad från en tillsynsmyndighet enligt 4 kap. 9–11 §§ säkerhetsskyddslagen, meddela föreläggande eller förbud mot att planerade förfarandet genomförs.

Ingen särskild tillsynsmyndighet har ansvar för att övervaka att lagen följs. Sedan den 1 juli 2022 gäller dock att en myndighet som omfattas av lagen, efter samråd med Säkerhetspolisen, vid behov ska

besluta att göra en granskning av att den verksamhet den svarar för bedrivs enligt denna lag, det regelverk som har meddelats i anslutning till lagen och säkerhetsskyddslagen (3 a § 1 stycket).

11.3.5 NIS-direktivet och lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster

Syftet med EU:s direktiv om nätverks- och informationssystem – det s.k. NIS-direktivet¹⁶ – är att förbättra funktionen av unionens inre marknad genom att bl.a. vidta åtgärder för att uppnå en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverk och informationssystem inom unionen. Flera av åtgärderna syftar till att säkerställa kontinuiteten i de samhällsviktiga och digitala tjänster som omfattas av direktivet. I skälen till direktivet anges bl.a. följande: Nätverk och informationssystem och nätverks- och informationstjänster spelar en viktig roll i samhället. Säkerhetsincidenter, som blir alltmer omfattande och får allt större inverkan, utgör ett allvarligt hot mot nätverkens och informationssystemens funktion. Dessa system kan också bli mål för avsiktligt sabotage i syfte att skada dem eller förorsaka drifts-avbrott. Sådana incidenter kan hindra genomförandet av ekonomisk verksamhet, generera omfattande ekonomiska förluster, undergräva användarnas förtroende och medföra allvarliga konsekvenser för unionens ekonomi.

Direktivet reglerar bl.a. skyldigheter för vissa leverantörer av samhällsviktiga tjänster och vissa leverantörer av digitala tjänster att vidta säkerhetsåtgärder för att hantera risker samt förebygga och hantera incidenter i nätverk och informationssystem som de är beroende av för att tillhandahålla tjänsterna. Leverantörerna ska också rapportera incidenter som har en betydande respektive avsevärd inverkan på kontinuiteten i tjänsten.

För att en leverantör ska anses vara en leverantör av samhällsviktiga tjänster som omfattas av direktivet krävs att leverantören bedriver verksamhet inom någon av de i direktivet särskilt utpekade enheterna. Enheterna finns inom sju angivna sektorer, däribland bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur och digital infrastruktur. Dessutom krävs att den tjänst som tillhandahålls är viktig för att upprätthålla kritisk samhällelig eller ekonomisk verksamhet, att tillhandahålla

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen.

hållandet av tjänsten är beroende av nätverk och informationssystem och att en incident skulle medföra en betydande störning vid tillhandahållandet av tjänsten. Direktivets bestämmelser gäller däremot inte för leverantörer av betrodda tjänster som omfattas av kraven i artikel 19 i eIDAS-förordningen.¹⁷ Medlemsstaterna är skyldiga att dels upprätta en förteckning över de tjänster på medlemsstatens territorium som är viktiga för att upprätthålla kritisk samhällelig eller ekonomisk verksamhet, dels identifiera de leverantörer som tillhandahåller sådana tjänster.

NIS-direktivet har införlivats i svensk rätt genom lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Leverantörer av samhällsviktiga tjänster ska enligt 11 § nämnda lag bedriva ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete avseende nätverk och informationssystem som de använder för att tillhandahålla samhällsviktiga tjänster. Leverantörer av samhällsviktiga tjänster ska också bl.a. vidta ändamålsenliga och proportionella tekniska och organisatoriska åtgärder för att hantera risker som hotar säkerheten i nätverk och informationssystem som de använder för att tillhandahålla samhällsviktiga tjänster (13 § första meningen). Leverantörer av samhällsviktiga tjänster ska därutöver, i syfte att säkerställa kontinuiteten i tjänsterna, vidta lämpliga åtgärder för att förebygga och minimera verkningar av incidenter som påverkar nätverk och informationssystem som de använder för att tillhandahålla samhällsviktiga tjänster (14 §).

Lagen gäller inte för verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagen (8 §). Om det i lag eller annan författning finns bestämmelser som innehåller krav på säkerhetsåtgärder och incidentrapportering ska de bestämmelserna gälla om verkan av kraven minst motsvarar verkan av skyldigheterna enligt lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, med beaktande av bestämmelsernas omfattning samt vilken tillsyn och vilka sanktioner som är kopplade till kraven i bestämmelserna (9 §).

För varje sektor och för de digitala tjänster som omfattas av lagen ansvarar en tillsynsmyndighet för att övervaka att regelverket följs. Enligt 17 § förordningen (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster är Finansinspektionen tillsyns-

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

myndighet för leverantörer av samhällsviktiga tjänster enligt lagen, såvitt gäller sektorerna bankverksamhet och finansmarknadsinfrastruktur.

MSB får, efter att ha gett tillsynsmyndigheterna och Socialstyrelsen tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om vilka tjänster om är samhällsviktiga tjänster enligt lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Enligt MSB:s föreskrifter¹⁸ på området avses med samhällsviktiga tjänster rörande bankverksamhet sådana tjänster där incidenter skulle medföra en betydande störning vid tillhandahållandet av betaltjänster enligt 1 kap. 2 § 1–6 lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen) som tillhandahålls av kreditinstitut enligt 1 kap. 5 § 10 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse¹⁹ eller utländska kreditinstitut som driver finansieringsrörelse i Sverige genom en filial med en balansomsättning om minst 500 miljarder kronor (5 kap. 1 § nämnda föreskrifter).

Med samhällsviktiga tjänster avseende finansmarknadsinfrastruktur där incidenter skulle medföra en betydande störning vid tillhandahållandet av tjänsten avses enligt samma föreskrifter tillhandahållande av handelsplatser med en sammanlagd handelsomsättning om minst 1 miljard kronor/dag, tjänster som utförs av centrala motparter, tjänster som utförs av värdepapperscentraler eller tjänster som utförs av clearingverksamhet (6 kap. 1 § nämnda föreskrifter).

I sammanhanget bör noteras att regeringen i en promemoria²⁰ under hösten 2022 föreslagit en ny lag om clearing och avveckling av betalningar (se kapitel 10 för en närmare beskrivning av lagförslaget). Eftersom definitionen av clearingverksamhet i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden är begränsad till avräkning och avveckling av betalningar faller ett företag som GetSwish AB, som tillhandahåller tjänsten Swish, utanför denna definition. GetSwish AB står i dag inte under någon direkt finansiell tillsyn även om Finansinspektionen utövar indirekt tillsyn genom banker som är anslutna till tjänsten Swish (och i vissa fall är delägare i GetSwish AB). I promemorian föreslås en utvidgad definition av begreppet clearingverksamhet, till att även omfatta verksamhet som avser vissa steg i betalningsprocessen. Den utvidgade definitionen av clearingverksamhet innebär enligt

¹⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2021:9) om anmälan och identifiering av leverantörer av samhällsviktiga tjänster.

¹⁹ Enligt Finansinspektionens årliga tillsynskategorisering ska dessa kreditinstitut tillhöra tillsynskategori 1 eller 2.

²⁰ Promemoria. *Ökad motståndskraft i betalningssystemet*. Fi2022/025.

regeringen att det kan bli aktuellt för ett företag som GetSwish AB att söka tillstånd för verksamheten med clearing av omedelbara betalningar och alltså räknas som en clearingorganisation. Detta innebär i sin tur att en leverantör som tillhandahåller finansiell infrastruktur som avser omedelbara betalningar på motsvarande sätt som GetSwish AB gör, kan anses omfattas av definitionen av en leverantör av samhällsviktig tjänst enligt lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.

11.3.6 Kommande lagstiftning inom EU

En ny version av NIS-direktivet, NIS 2-direktivet²¹ har förhandlats fram inom EU under 2022. Det formella beslutet offentliggjordes i Europeiska unionens officiella tidning den 27 december 2022 och direktivet träder i kraft 20 dagar därefter. NIS2 avser bl.a. att öka harmoniseringen mellan medlemsländer för att öka cybersäkerheten inom hela unionen. NIS 2 innebär även en utökning av tillämpningsområdet samt tydligare definitioner av vilka entiteter som omfattas av direktivet. Entiteter delas inte längre in i leverantörer av samhällsviktiga tjänster och digitala tjänster utan i stället i väsentliga respektive viktiga entiteter.

CER-direktivet²², som publicerades och träder i kraft samma dag som NIS 2-direktivet, ställer krav på åtgärder för att stärka motståndskraften i viss samhällsviktig verksamhet. Med samhällsviktig verksamhet avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Varje medlemsstat ska bl.a. enligt direktivet ta fram en nationell strategi för att öka motståndskraften hos samhällsviktig verksamhet. Medlemsstaterna ska också göra en nationell riskbedömning och redovisa vilka typer av risker som har identifierats och resultatet av riskbedömningarna per sektor och undersektor i direktivet. Tillhandahållare av samhällsviktig verksamhet ska identifieras för varje sektor och delsektor ska

²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2555 av den 14 december 2022 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 och direktiv (EU) 2018/1972 och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148 (NIS 2-direktivet).

²² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2557 av den 14 december 2022 om kritiska entiteters motståndskraft och om upphävande av rådets direktiv 2008/114/EG.

medlemsstaterna identifiera alla aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet.

När NIS 2-direktivet respektive CER-direktivet trätt i kraft har medlemsländerna 21 månader på sig att införliva dem i nationell lagstiftning (tills den 17 oktober 2024).

11.3.7 Särskild beredskapsreglering av betalningsverksamhet

Finansiell tillsyn

Om möjligheterna att utföra säkra och effektiva betalningar begränsas till följd av störningar som medför att hela, eller delar av, betalningsekosystemet, i synnerhet betalningsinfrastruktur, kollapsar eller fungerar bristfälligt riskerar det att få betydande negativa konsekvenser för samhällsekonomin och för enskilda. Det är därför stora samhällsekonomiska vinster förknippade med att skydda företag i ekosystemet för betalningar från sådana störningar.²³ Riskerna att aktörer inom betalningsekosystemet, t.ex. banker eller företag som tillhandahåller betalningsinfrastruktur, får problem samtidigt är inte obetydlig, vilket ger upphov till negativa spridningseffekter till andra delar av ekosystemet. Spridningsrisken innebär alltså att det inte krävs en omfattande störning som drabbar flera aktörer eller system samtidigt för att stora delar (eller hela) betalningsekosystemet påverkas.

En första skyddsvall för att säkerställa god motståndskraft i ekosystemet för betalningar är ordinarie finansiell tillsyn av de företag som är verksamma inom systemet.²⁴ Finansinspektionen utövar tillsyn över kreditinstitut, e-pengainstitut, betalningsinstitut, registrerade betaltjänstleverantörer och registrerade utgivare av elektroniska pengar som beviljats tillstånd (respektive undantag från tillståndsplikt) av Finansinspektionen. Även clearingorganisationer står under tillsyn av Finansinspektionen inom ramen för tillsynen av den finansiella infrastrukturen. Därtill övervakar Riksbanken dessa aktörer. Tillsyn görs i enlighet med de olika rörelselagarna på området, som t.ex. betaltjänstlagen och lagen om bank- och finansieringsrörelse, och, för clearingorganisationer, lagen om värdepappersmarknaden.

²³ Se t.ex. OECD (2019) s.13–15.

²⁴ Prop. 2002/03:139 s. 178-179. Även andra hänsyn motiverar särskild reglering av finansiella företag, som t.ex. konsumentskydd (se bilaga 3).

Rörelselagarna innehåller t.ex. krav på hur operativa risker och systemrisker ska hanteras och rapporteras.

Rörelselagarna som berör företag inom ekosystemet för betalningar (t.ex. betaltjänstlagen eller lagen om bank- och finansieringsrörelse) är emellertid inte utformade specifikt för samhällskriser och beaktar inte totalförsvarets behov och krav. Av det skälet finns det ett antal lagar som tar sikte på hur betalningar ska kunna göras under krigsförhållanden.

Betalningar under krigsförhållanden

I detta avsnitt behandlas de s.k. fullmaktslagar som reglerar betalningsväsendet under krig eller krigsfara. Någon särskild reglering som avser just betalningar i fredstida kriser saknas. Riksbankens och andra berörda myndigheters beredskapsansvar under sådana förhållanden behandlas i avsnitt 11.4.

Lagen om betalningsväsendet under krigsförhållanden

Lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden innehåller bestämmelser avseende Riksbankens verksamhet om Sverige är i krig. Bestämmelserna ska också tillämpas efter regeringens beslut om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. När lagen togs fram i slutet på 1950-talet var utgångspunkten att betalningsväsendet och penningmedelförsörjningen under krig ska ordnas på sådant sätt, att dessa så långt som möjligt är oberoende av kommunikationer av skilda slag. Vidare eftersträvades en sådan enkelhet, att vidmakthållande av betalningsfunktionerna kräver ett minimum av personal och teknisk utrustning. Därtill ska ordningen för statliga betalningar i möjligaste mån inte avvika från det fredstida systemet.²⁵

Lagen är en s.k. fullmaktslag (se ovan om 15 kap. RF). Det innebär att regeringen har föreskriftsrätt i fråga på vissa områden vid krigsförhållanden. Bestämmelserna i lagen ger regeringen omfattande befogenheter att meddela föreskrifter om Riksbankens verksamhet, som ska gälla i stället för riksbankslagen. Enligt lagen om betalningsväsendet

²⁵ Prop. 1957:176 s. 29–31 och prop. 1963:169 s. 25.

under krigsförhållanden får regeringen under krigsförhållanden meddela föreskrifter om Riksbankens sedel- och myntutgivning och bankrörelse samt offentliggörande av Riksbankens räkenskaper (2 §).

Den nämnda lagens centrala bestämmelse återfinns i 4 § och reglerar betalningssystemet under krigsförhållanden, vilket omfattar de s.k. direktutbetalningskort. Enligt bestämmelsens första stycke får regeringen föreskriva att Riksbanken ska inlösa utbetalningskort avsedda för postgiroöverföringen och direktutbetalningskort, som utfärdats av statlig eller kommunal myndighet eller annan postgirokontoinnehavare, som fått medgivande att göra utbetalning med direktutbetalningskort, samt att sådana kort ska tas emot som betalning till statlig myndighet. Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen också, efter att ha hört direktionen i Riksbanken, meddela sådana föreskrifter (andra stycket).

Bestämmelsen syftar till att möjliggöra utbetalning av bl.a. vissa löner och pensioner under krig eller krigsfara när den tekniska utrustningen inte fungerar. Ett användande av utbetalningskort kunde även förutsättas i någon mån medföra en minskning av sedelbehovet.²⁶ Enligt lagen är endast Riksbanken skyldig att inlösa de aktuella utbetalningskortet och endast statliga myndigheter är skyldig att mottaga sådana handlingar såsom likvid vid inbetalningar. Banker är alltså inte enligt lagen skyldiga att lösa in utbetalningskortet. I förarbetena till lagen anges emellertid att det torde ligga i sakens natur att om Riksbanken har skyldighet inlösa vissa postala utbetalningshandlingar, kommer övriga banker, i mån av tillräckliga kassatillgångar, att medverka till att systemet ska fungera på bästa sätt.²⁷

Av 13 § förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap följer att lagen om betalningsväsendet under krigsförhållanden omedelbart ska tillämpas vid beredskapslarm. Regeringen får besluta att beredskapslarm ska ges om det råder högsta beredskap i hela landet (9 § samma förordning).

Tillämpningsförordningen²⁸ beskriver närmare hur lagen ska tillämpas. Av 14 § första stycket följer att Riksbanken ska samverka med vissa andra aktörer för att trygga tillgången till sedlar och mynt

²⁶ Prop. 1957:176 s. 18–32.

²⁷ Ibid. s. 31.

²⁸ Kungörelse (1964:18) med vissa föreskrifter angående tillämpningen av lagen den 20 december 1957 (nr 684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden.

i landets olika delar i samband med krig. Det kan antas att efterfrågan på kontanter ökar kraftigt vid höjd beredskap. Det ankommer därför också på Riksbanken att motverka en eventuell brist på kontanter genom att ge ut provisoriska betalningsmedel²⁹ (14 § andra stycket).

Bestämmelserna i lagen om betalningsväsendet under krigsförhållanden överensstämmer inte i flera avseenden med hur det moderna finansiella systemet fungerar. Bestämmelserna utgår från det tidigare systemet som innebar att Postgirot i princip hade ensamrätt till de statliga betalningarna. Det privata bankväsendet har i stället i hög utsträckning ersatt den roll som Riksbanken och Postgirot tidigare hade. Hanteringen av de statliga betalningarna har avreglerats och numera upphandlas betaltjänster för de statliga betalningarna av banker inom ramen för den statliga betalningsmodellen (se kapitel 17). Mot den bakgrunden har det i olika sammanhang framförts att bestämmelserna i viss mån blivit obsoleta och i vissa delar strider mot gällande regler om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning.³⁰

Riksbanken lämnade år 2016 en framställning till regeringen om att ovan nämnda regleringar bör ses över. Vad gäller lagen om betalningsväsendet under krigsförhållanden ställde sig Riksbanken frågande till hur myndigheten i praktiken skulle kunna uppfylla skyldigheten att lösa in utbetalningskort, eftersom sådana kort mer och mer börjar försvinna som betalningsteknik och att det därför finns anledning att överväga om bestämmelsen i 4 § skulle upphävas. Riksbanken menade också att även om Riksbanken bör anses ha kvar ett ansvar för provisoriska betalningsmedel kan det inte ske på det sätt som tillämpningsförfordningen föreskriver. Vidare anförde Riksbanken i framställningen att myndigheten har ett långtgående operativt ansvar för det centrala avvecklingssystemet RIX och att en viktig del av Riksbankens krisberedskap därför är att säkerställa it-systemen och se till att betalningsavvecklingen kan upprätthållas i händelse av att det ordinarie systemet inte fungerar.³¹

Riksbankskommittén föreslog att Riksbanken vid höjd beredskap ska vara skyldig att inlösa utbetalningskort som har getts ut av staten och distribuerats till allmänheten och att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska få meddela föreskrifter på

²⁹ Provisoriska betalningsmedel kan ges en annan och enklare utformning än vanliga sedlar och mynt, bl.a. vad gäller metallinnehåll (prop. 1957:176 s. 22).

³⁰ Se t.ex. SOU 1995:125 s. 152.

³¹ Riksbanken (2016).

området. Riksbankskommittén föreslog vidare att regeringens fullmaktsbefogenheter enligt lagen om betalningsväsendet under krigsförhållanden borde utvidgas till att även avse betaltjänster och verksamhet enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse, för att möjliggöra en stärkt författningsberedskap.³² Regeringen anförde emellertid i förslaget till den nu gällande riksbankslagen att kommitténs förslag om Riksbankens skyldighet att inlösa utbetalningskort innebär att det i lag fastställs att Riksbanken ska inlösa olika former av utbetalningskort i vissa fall och att skyldigheten inte är beroende av regeringens föreskrifter samt att regeringens bemyndigande inte är beroende av att det föreligger krigsförhållanden. Enligt regeringens mening har en sådan ordning inte karaktären av fullmaktslagstiftning och omfattas inte av bestämmelserna i 15 kap. RF. Regeringen fann därför att förslaget inte kunde genomföras och nuvarande ordning skulle fortsätta att gälla. Vidare ansåg regeringen att det inte är lämpligt att tillämpningsområdet för regeringens bemyndigande ska utvidgas till Riksbankens verksamhet i stort. Regeringen framhöll att detta i praktiken skulle innebära att Riksbanken under krigsförhållanden byter huvudman. Regeringen ansåg, slutligen, att det inom ramen för det aktuella lagstiftningsärendet inte fanns skäl att göra en allmän översyn av lagen om betalningsväsendet under krigsförhållanden.³³

Övriga fullmaktslagar som påverkar betalningar i ett krisläge

Bestämmelser om växlar och checkar finns i växellagen (1932:130) och checklagen (1932:131). Enligt lagen (1940:79) om utsträckning av tiden för upptagande av växelprotest m.m. vid krig eller krigsfara (växelprotestlagen) gäller att regeringen, efter hörande av Riksbankens fullmäktige, under krigsförhållanden får meddela förordnande om utsträckning av tiden för uppvisande av växel och upptagande av protest till bevarande av växelfordran samt för uppvisande av check och företagande av annan åtgärd till bevarande av återgångsfordran på grund av check.

Enligt lagen (1940:300) angående förordnande om anstånd med betalning av gäld m.m. (moratorielagen) gäller att regeringen, efter

³² SOU 2019:46 s. 1653–1656.

³³ Prop. 2021/22:41 s. 190–191.

hörande av Riksbankens fullmäktige, under krigsförhållanden får meddela förordnande om anstånd med att fullgöra förpliktelser.

Riksbankskommittén föreslog, beträffande moratorielagen, att den aktuella samverkansformen skulle gälla Riksbanken, inte Riksbankens fullmäktige, eftersom utredningen ansåg att Riksbankens organisation inte bör regleras i särlagstiftning. Utredningen föreslog vidare att växelprotestlagen skulle upphävas, eftersom växlar och checkar är mycket sällsynta på dagens betalningsmarknad och att det inte finns något behov av fullmaktslagstiftning om sådana betalningsmedel.³⁴

Regeringen anförde i förslaget till den nu gällande riksbankslagen att det inte fanns skäl att lämna förslag om att växelprotestlagen, som vilar på internationella överenskommelser, bör upphävas. Beträffande den i moratorielagen respektive i växelprotestlagen stadgade samverkansformen konstaterades i samma förarbeten att Riksbanken sedan år 1999 har en ny organisation, som innebär att ärenden som inte ska avgöras av fullmäktige avgörs av direktionen och att direktionen kan besluta att ärenden får avgöras av riksbankschefen eller någon annan tjänsteman i Riksbanken (1 kap. 5 § i den tidigare riksbankslagen). Mot denna bakgrund fann regeringen att de aktuella samverkansformerna med Riksbankens fullmäktige i växelprotestlagen och moratorielagen står i överensstämmelse med Riksbankens organisation.³⁵

Slutligen ger lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering regeringen rätt att, efter samråd med Riksbanken, besluta om valuta-reglering i krig eller krigsfara (1 § första stycket första meningen). Efter framställning av Riksbanken kan regeringen även, enligt andra meningen samma lagrum, under vissa andra extraordinära förhållanden förordna om sådan reglering om de är föranledda av:

1. krig eller krigsfara som Sverige har befunnit sig i,
2. krig utanför Sveriges gränser,
3. en allvarlig olycka, våldshandling, epidemi eller liknande, eller
4. utomordentligt stora kortfristiga kapitalrörelser.

³⁴ SOU 2019:46 s. 1657.

³⁵ Prop. 2021/22:41 s. 192.

Regeringen får förordna om valutareglering enligt första stycket andra meningen bara om det är uppenbart att andra åtgärder inte är tillräckliga och möjliga (1 § andra stycket). I förarbetena till lagen betonas att det är angeläget att utforma ramarna för den ekonomiska politiken så att inte misstro skapas mot stabiliteten i de ekonomisk-politiska spelreglerna. Om möjligheter till valutareglering utnyttjas, kan det, enligt förarbetena, för lång tid rubba förtroendet för de normala ekonomiska spelreglerna. Vissa möjligheter att använda valutareglering även vid andra situationer än i krig och krigsfara bör dock, enligt förarbetena, ändå finnas men de ska endast vara förbehållna extrema situationer.³⁶

11.4 Ansvarsfördelningen för civil beredskap i ekosystemet för betalningar

Fram till mitten av 1990-talet hade Riksbanken ett omfattande ansvar för beredskapsfrågor inom det finansiella systemet. Riksbanken hade då ansvaret för planeringen av beredskapen på bank- och betalningsväsendets område (30 § andra stycket riksbankslagen i dess lydelse före den 1 januari 1995). År 1995 flyttades ansvaret för banker och finansiella företag från Riksbanken till Finansinspektionen. Riksbanken kom efter lagändringen att ansvara för beredskapsplanering enbart avseende sin egen verksamhet, och inte för några finansiella företag.

Regeringen konstaterade i förarbetena till lagändringen att Riksbanken hade ansvaret för planeringen av beredskapen för bank- och betalningsväsendet, men att Finansinspektionen är tillsynsmyndighet för området. Regeringen menade att detta medför att myndigheternas kompetens och resurser inte togs till vara på ett effektivt sätt. Vidare skulle detta förhållande i en krigssituation kunna leda till oklarheter i kompetensfördelningen mellan Riksbanken och Finansinspektionen eller, i vissa fall, brist på samsyn. Med hänsyn till det finansiella områdets vikt under krigsförhållanden ansågs den dåvarande ordningen därför vara mindre lämplig. Vidare ansågs det ändamålsenligt att beredskapsplaneringen skulle följa ansvarsprincipen. Principen innebär, som redogjorts för ovan, att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden, om inget annat regle-

³⁶ Prop. 1992/93:126 s. 23–24.

rats, också har ansvaret under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Mot denna bakgrund fann regeringen alltså det motiverat att ansvaret för beredskapsplaneringen på bank- och betalningsväsendets område skulle flyttas från Riksbanken till Finansinspektionen.³⁷ I samband med den införandet av den nu gällande riksbankslagen och beredskapsförordningen sker det emellertid stora förändringar avseende ansvarsuppdelningen mellan Riksbanken och Finansinspektionen när det gäller civil beredskap i det finansiella systemet och därmed i ekosystemet för betalningar.

11.4.1 Berörda myndigheters beredskapsansvar

Ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter när det gäller civil beredskap i det finansiella systemet, mer specifikt i betalningsekosystemet, är fördelat mellan myndigheter som har direkta uppgifter och befogenheter avseende finansiell verksamhet och myndigheter vars verksamhet har en indirekt betydelse för finansiella företag. De myndigheter som har ett direkt ansvar är Riksbanken, som är en myndighet under Riksdagen, Finansinspektionen och Riksgälden. Det är framför allt MSB och Post- och telestyrelsen (PTS) vars verksamhet har en tydlig indirekt betydelse för betalningssystemets beredskap och motståndskraft.

Riksbanken

I den nya riksbankslagen har Riksbanken fått ett utökat beredskapsansvar för betalningar i samhället. Målet för Riksbankens verksamhet avseende beredskap är enligt 5 kap. 1 § riksbankslagen att ha en god förmåga att upprätthålla sin verksamhet under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, inbegripet att allmänheten ska kunna göra betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. I förslaget till den nu gällande riksbankslagen betonar regeringen att Riksbankens nya ansvarsområde ligger vid sidan av det ansvar som regeringens myndigheter har och att detta faktum ställer stora krav på samverkan mellan Riksbanken och myndigheter under regeringen i syfte att samordna beredskapsåtgärder.³⁸

³⁷ Prop. 1994/95:47 s. 6.

³⁸ Prop. 2021/22:41 s. 127.

Riksbanken ska enligt 5 kap. 3 § riksbankslagen genomföra gemensamma utbildningar och övningar för bankens egen personal och för arbets- och uppdragstagare i företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar. Enligt 5 kap. 4 § ska företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar planera och vidta förberedelser i syfte att kunna fortsätta sin verksamhet med betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.³⁹ Företagen har alltså ett ansvar för upprätta en krigsorganisation.⁴⁰ Företagen ska även delta i Riksbankens beredskapsplanering och se till att arbets- och uppdragstagare får den utbildning och övning som behövs. Riksbanken ska övervaka att företagen uppfyller sina skyldigheter i dessa avseenden. När det gäller företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar får Riksbanken, enligt 5 kap. 5 §, i den omfattning som krävs för att allmänheten ska kunna göra betalningar vid höjd beredskap, besluta hos vilka arbets- eller uppdragsgivare allmän tjänsteplikt ska fullgöras och vilka arbets- eller uppdragstagare som ska omfattas av allmän tjänsteplikt. Ett beslut får avse arbets- och uppdragstagare som inte tas i anspråk av totalförsvaret i övrigt.

Företag som bedriver verksamhet som omfattas av de nämnda bestämmelserna är enligt 12 kap. 1 § 5 riksbankslagen skyldiga att på begäran av Riksbanken lämna de uppgifter som är nödvändiga för Riksbankens verksamhet. Riksbanken kan t.ex. behöva inhämta uppgifter om enskilda företags beredskapsplanering.⁴¹ Riksbanken får enligt 13 kap. 1 § 10 meddela föreskrifter om vilka företag som avses i 5 kap. 3 § och vilken verksamhet som avses i 5 kap. 4 §.⁴² Riksbanken får vidare enligt 12 kap. 2 § besluta om de förelägganden som behövs för att en fysisk eller juridisk person ska följa uppgiftsskyldigheten

³⁹ Med företag som är av särskild betydelse för genomförande av betalningar avses enligt propositionen t.ex. företag som deltar i Riksbankens betalningsavvecklingssystem RIX, olika betaltjänstleverantörer, kortföretag, företag som tillhandahåller e-legitimation för inloggning till internettjänster, företag som tillhandahåller mobilapplikationer för överföringar av pengar, företag som bedriver verksamhet som påverkar tillgången till kontanter i Sverige och företag som tillhandahåller grundläggande betaltjänster när det gäller uttag av kontanter och hantering av dagskassor (prop. 2021/22:41 s. 227).

⁴⁰ Prop. 2021/22:41 s. 129.

⁴¹ Ibid. s. 254.

⁴² Föreskrifterna avser vilka företag som är av särskild betydelse för genomförande av betalningstransaktioner och vilka förberedelse- och planeringsåtgärder dessa företag ska vidta inför fredstida krissituationer och höjd beredskap, t.ex. beredskapsutbildning (Prop. 2021/22:41 s. 256).

enligt 12 kap. 1 § och föreskrifter som meddelats med stöd av 13 kap. 1 §. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Riksbanken bedriver även en aktiv omvärldsbevakning för att identifiera vilka cyberrisker som finns och som kan utgöra ett hot mot finansiella institutioner och den finansiella stabiliteten. Inom ramen för sitt uppdrag bistår Riksbanken bl.a. med att koordinera tester av cybersäkerheten hos finansiella aktörer (se vidare kapitel 12).

Finansinspektionen

Finansinspektionen är tillsynsmyndighet för finansiella företag och finansiella marknader. I denna roll ansvarar myndigheten för tillsyn, regelgivning och tillståndsprövning och har rätt att ingripa om ett företag inte följer gällande lagstiftning.

Finansinspektionen har sedan den 1 oktober 2022 ett särskilt ansvar för krisberedskapen som beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Finansiella tjänster enligt beredskapsförordningen (se även avsnitt 11.3.3 där skyldigheterna enligt beredskapsförordningen för beredskapsmyndigheter och sektorsansvariga myndigheter beskrivs mer ingående). Finansinspektionens ansvar avser i detta avseende det finansiella systemet i stort, vilket innefattar betalningar, sparande och finansiering samt försäkring. Finansinspektionen ska i sin roll som beredskapsmyndighet bl.a. analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som i fredstid eller under höjd beredskap allvarligt kan hota eller skada verksamheten samt öva och utbilda personal för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation. Som sektorsansvarig myndighet ska Finansinspektionen bl.a. verka för att det byggs upp en kapacitet inom sektorn för att operativt kunna hantera såväl fredstida krissituationer som höjd beredskap. Finansinspektionen ansvarar vidare i denna roll för att samverkan sker mellan sektorn och t.ex. Försvarmakten, MSB andra sektorsansvariga myndigheter, civilområdescheferna och näringslivet.

Som behandlas i avsnitt 11.3.3 är Finansinspektionen totalförsvarsmyndighet enligt lagen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen och tillsynsmyndighet enligt säkerhetsskyddslagen.

Till följd av Finansinspektionens sektorsansvar inom den civila beredskapen ökades myndighetens anslag med 7 miljoner kronor per år i statens budget för 2023.

Riksgälden

Riksgälden är beredskapsmyndighet i enlighet med beredskapsförordningen och ingår i beredskapssektorerna Ekonomisk säkerhet och Finansiella tjänster (se avsnitt 11.3.3). Riksgälden har därmed ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris, förebygga sårbarheter och motstå hot och risker. Riksgälden ansvarar för den statliga betalningsmodellen och att statliga betalningar fungerar i fredstida kriser och vid höjd beredskap (se vidare kapitel 17).

Riksgäldens förvaltningsanslag i statens budget för 2023 ökades med 10 miljoner kronor per år i syfte att stärka myndighetens arbete med civilt försvar. Framför allt handlar det om att motverka cyberhot och att kunna verka under höjd beredskap.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har en särskild roll i förhållande till övriga beredskapsmyndigheter samt inom den civila beredskapen i stor. Enligt 1 § första stycket förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ansvarar myndigheten för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krigsfara eller krig. MSB ska vidare utveckla och stödja arbetet med civilt försvar, utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder. MSB ska bl.a. arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer. I myndighetens uppdrag ingår också att bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig och krigsfara, följa upp och utvärdera samhällets arbete med krisberedskap och civilt försvar samt att se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde.

Inom ramen för det förebyggande och förberedande arbetet ska MSB bl.a. i samverkan med andra myndigheter, kommuner, regioner, organisationer och företag identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga. Myndigheten ska också tillsammans med de ansvariga myndigheterna genomföra en övergripande planering av åtgärder som bör vidtas samt värdera, sammanställa och rapportera resultatet av arbetet till regeringen (2 §). Myndigheten ska, slutligen, stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid en kris eller vid höjd beredskap (7 § första stycket). Myndigheten ska se till att berörda aktörer under sådana förhållanden, när det gäller krishantering och civilt försvar, får tillfälle att

1. samordna åtgärder,
2. samordna information till allmänhet och medier,
3. effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser, och
4. samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder.

Enligt beredskapsförordningen ska MSB stödja de övriga aktörerna i det nya beredskapssystemet och säkerställa den gemensamma totalförsvarsplaneringen. Beredskapsmyndigheterna (däribland Finansinspektionen) ska t.ex. vartannat år till MSB lämna en redovisning avseende den risk- och sårbarhetsanalys som myndigheterna enligt förordningen är skyldiga att göra (19 §) samt vid fredstida kriser och höjd beredskap lämna MSB den information som myndigheten behöver för att fullgöra sina skyldigheter enligt ovan nämnda bestämmelse i 7 § i dess myndighetsinstruktion (22 §).

MSB och Försvarsmakten har regeringens uppdrag att pröva förmågan avseende rapportering och framtagande av samlade lägesbilder under höjd beredskap. Arbetet sker i samverkan med beredskapsmyndigheter, sektorsansvariga beredskapsmyndigheter, myndigheter med uppgifter inom det militära försvaret, länsstyrelser, civilområdesansvariga länsstyrelser, kommuner och regioner. I arbetet innefattas även att utveckla arbetsformer för rapportering samt genomföra kunskaps- och förmågehöjande insatser. Slutsatserna från arbetet ska redovisas senast den 1 april 2024.

Swedish Government Secure Intranet

MSB förvaltar, utvecklar och tillhandahåller den nationella kommunikationstjänsten Swedish Government Secure Intranet (SGSI). SGSI är ett intranät för säker och krypterad kommunikation mellan de anslutna aktörerna i Sverige och med Europa (då SGSI fungerar som en väg in i den EU-gemensamma motsvarigheten – det säkerhetskyddade kommunikationsnätet TESTA⁴³). SGSI är fristående från internet och påverkas därmed inte av generella störningar eller intrång på internet som exempelvis överbelastningsattacker. Tjänsten syftar till att öka redundansen avseende elektroniska kommunikationer och säkerställa att nödvändig information kan utbytas inom och mellan de myndigheter som använder SGSI. För närvarande används tjänsten av ett 40-tal myndigheter, kommuner, regioner och länsstyrelser. MSB erbjuder också tjänsten till aktörer som har särskilda uppgifter inom beredskapsområdet. SGSI får endast användas av kunder som uppfyller gemensamt framtagna säkerhetskrav.⁴⁴

Post- och telestyrelsen

PTS är den myndighet i Sverige som har ansvaret för att hantera frågor som är relaterade till elektronisk kommunikation (telekommunikation, it och radio) och postväsendet.⁴⁵ Som en del i det arbetet verkar PTS för ökad säkerhet och robusthet i fråga om elektronisk kommunikation i Sverige. PTS finansierar även robustethöjande åtgärder avseende reservkraft, men även avseende andra typer av åtgärder för att öka robustheten i elektronisk kommunikation, t.ex. för genom att förlägga kablar under vattendrag i stället för i broar.

PTS har också tillsynsansvar för aktörer som tillhandahåller betrodda tjänster såsom exempelvis elektroniska underskrifter (se vidare kapitel 8).

⁴³ Trans European Services for Telematics between Administrations.

⁴⁴ SGSI – *Swedish Government Secure Intranet*. www.msb.se (hämtad 2022-06-22).

⁴⁵ Förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen.

11.4.2 Offentlig-privat samverkan

Samhällskritisk verksamhet inom den finansiella sektorn tillhandahålls av såväl offentliga som privata aktörer. Det är därför viktigt att gemensamma åtgärder vidtas för att stärka den finansiella sektorns förmåga att möta hot och hantera kriser.

Finansiell sektorns privat-offentliga samverkan

För att hantera de risker och sårbarheter som uppstår skapade det privata näringslivet och de offentliga institutionerna i finanssektorn år 2005 ett frivilligt samverkansforum – Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkan (FSPOS). Bland FSPOS medlemmar finns banker, försäkringsbolag, fondkommissionärer, finansiella infrastrukturbolag, Riksgälden, Försäkringskassan, Riksbanken och Finansinspektionen. Att FSPOS är frivilligt innebär att det inte finns krav på att alla viktiga deltagare måste delta i arbetet eller i dess övningar.⁴⁶

FSPOS:s vision är att samhällsviktiga finansiella tjänster alltid fungerar. Forumets verksamhetsidé är att genom analys, kunskaps-spridning och övning stärka den finansiella sektorns förmåga att möta hot och hantera kriser, och på så sätt värna samhället. FSPOS har dock inte någon aktiv krishanterande roll, utan bedriver enbart förebyggande, kunskapsuppbyggande och förmågehöjande arbete. Det praktiska arbetet bedrivs i ett antal arbetsgrupper. FSPOS gör av analyser avseende finansiella tjänster; finansiella flöden och underliggande beroenden, omvärldsbevakning samt hot, risker och sårbarheter. Detta görs i syfte att identifiera åtgärdsbehov samt att få en gemensam bild av sektorns möjlighet att tillhandahålla finansiella tjänster; vid störningar, större kriser och ett läge av höjd beredskap. Vidare arbetar FSPOS med kunskaps-spridning, t.ex. genom att utveckla vägledningar och metodstöd samt att genomföra utbildningar inom områden som risk- och krishantering, cybersäkerhet, säkerhetskydd, informationspåverkan och totalförsvaret. Slutligen arbetar forumet även med sektorsgemensam övningsverksamhet i syfte att stärka sektorns förmåga att hantera störningar, större kriser och ett läge av höjd beredskap.

⁴⁶ Detta avsnitt bygger till stor del på information från FSPOS hemsida, www.fspos.se.

FSPOS styrelse fastställer vart tredje år en övningsstrategi som utgör inriktningen för vad som ska övas i de sektorsgemensamma övningarna. Detta kompletteras med utbildningar inom relevanta områden. Av övningsstrategin framgår bl.a. att det övergripande målet med FSPOS övningsverksamhet är att stärka sektorns förmåga att hantera oväntade störningar och avbrott i den finansiella sektorn under hela hotskalan, det vill säga under såväl fredstida kriser som höjd beredskap. Detta genom att vidareutveckla sektorns förmåga till

- samverkan och samordning,
- ett samlat lägesbilsarbete,
- effektiv kommunikation, såväl inom finansiell sektor som med externa intressenter,
- säkerställande av de viktigaste samhällsfunktionerna, och
- effektiv återgång till normalläge.

Betalningsrådet

Riksbanken har tillsammans med aktörer och myndigheter som är involverade på betalningsmarknaden också bildat ett särskilt Betalningsråd som är ett forum för samråd och dialog kring den svenska marknaden för betaltjänster. Betalningsrådet syftar till att medverka till ”en samhällsekonomiskt effektiv produktion och konsumtion av säkra, effektiva, tillgängliga och ändamålsenliga betaltjänster på en marknad präglad av konkurrens på lika villkor och med väl avvägd reglering”.⁴⁷ Betalningsrådet ska fungera som en gemensam resurs för marknadens alla intressenter. I rådet ingår förutom Riksbanken bl.a. Bankgirot, Bankföreningen, Card Payment Sweden, MSB, P27 Nordic Payments, Svensk Handel och Svenskt Näringsliv. Finansdepartementet, Finansinspektionen och Riksgälden deltar som observatörer. Rådets arbete bedrivs inom fyra arbetsutskott som ansvarar för att driva arbetet framåt. Ett av dessa arbetsutskott arbetar med kris och sårbarheter i betalningssystemet.

⁴⁷ Se *Betalningsrådet*. 23 nov 2021. www.riksbank.se (hämtad 2022-05-23).

Krissamverkan för det centrala betalningssystemet

Riksbanken har tillsammans med Riksgälden, banker och finansiella infrastrukturbolag bildat ett mer informellt forum vid namn Krissamverkan för det centrala betalningssystemet. Under pandemin aktiverades detta forum som ett sätt att samla information om läget inom betalningsområdet. Forumet arrangerade regelbundna samverkanskonferenser för att dela information och erfarenheter, upprätta samlade lägesbilder samt identifiera behov av gemensamma budskap och åtgärder. På motsvarande sätt har det detta forum använts med anledning av Rysslands storskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022.

11.5 Granskning och utredning av beredskapen i betalningsekosystemet samt pågående arbete

Vikten av att betalningsekosystemet i sin helhet fungerar även i ett krisläge har framhållits under lång tid, liksom brister i detta avseende, inte minst en otydlig ansvarsfördelning mellan berörda myndigheter. Frågan om hur samhället ska säkerställa att allmänheten kan göra betalningar i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap har varit föremål för flera utredningar och rapporter. Därtill återkommer olika aspekter av denna fråga i pågående totalförsvarsplanering. Regeringen har under år 2022 givit ett antal myndigheter i uppdrag att belysa vissa aspekter av den civila beredskapen med relevans för betalningsekosystemet.

11.5.1 Tidigare granskningar och utredningar

Riksrevisionens granskningsrapport

I granskningsrapporten *Krisberedskap i betalningssystemet*⁴⁸ från år 2007 pekade Riksrevisionen ut ett antal avgörande brister i statens åtgärderför att förebygga och hantera allvarliga störningar i det som i rapporten benämndes det centrala betalningssystemet.⁴⁹ Riksrevisionen bedömde att såväl förmågan att förebygga som att hantera all-

⁴⁸ Riksrevisionen (2007).

⁴⁹ Med det centrala betalningssystemet avsågs bl.a. RIX-systemet, Bankgirocentralens system och VPC-systemet. I de delar som gäller betalningar motsvarar det centrala betalningssystemet det som utredning valt att kalla betalningsinfrastrukturen, se vidare kapitel 10.

varliga störningar var bristfällig. Riksrevisionen noterade vidare att regeringen inte hade fastställt några krav på grundläggande säkerhet och uthållighet i betalningssystemet. Till följd av detta var målen otydliga, vilket försvårade möjligheterna för myndigheterna att kunna förbereda och inrikta beredskapsåtgärder på ett effektivt sätt.

Riksrevisionen konstaterade också att ett stort antal myndigheter hade ansvar för den finansiella sektorns krisberedskap och att den offentlig-privata samverkan hade breddats och intensifierats. Ingen myndighet ansåg sig emellertid ha ett övergripande och samlat ansvar för ledning, planering, samverkan och uppföljning av krisberedskapen. Oklara ansvarsförhållanden och uppgifter bidrog till att det saknades en samlad bild av hot, risker, sårbarheter och konsekvenser samt att myndigheterna inte hade samordnat sina förberedande åtgärder tillräckligt i enlighet med kraven som stipulerades av den dåvarande krisberedskapsförordningen. Flera typer av hot hade inte analyserats och analyser av vidtagna åtgärder var ofullständiga. De bristande risk- och sårbarhetsanalyserna hade, enligt Riksrevisionen, lett till att det inte var säkerställt att de förebyggande åtgärder som vidtagits av ansvariga myndigheter och institut var tillräckliga för att kunna förhindra omfattande skadeverkningar för medborgare, företag och samhälle.

Riksrevisionen bedömde vidare att det inte var säkerställt att berörda aktörers krisledning fungerade väl tillsammans om en kris skulle inträffa, eftersom övningar inte hade genomförts i tillräcklig omfattning.

Tillsynen och övervakningen av tekniska risker inom betalningssystemet var, enligt Riksrevisionen, svag. Varken Finansinspektionen, Riksbanken eller Post- och telestyrelsen hade verifierat bankernas och teleoperatörernas riskbedömningar under de år som närmast föregick rapporten. Föreskrifter om skyddsåtgärder mot tekniska hot och risker saknades, p.g.a. att myndigheterna inte ansåg sig ha tillräckligt lagstöd för att avkräva instituten en viss föreskriven säkerhet.

SKRIB-rapporten

Med anledning av Riksrevisionens rapport fick Finansinspektionen och Riksgälden ett regeringsuppdrag att redovisa vilka initiativ som hade tagits eller var planerade mot bakgrund av rapporten. Även Riksbanken gjorde en sådan redovisning. Mot bakgrund av Riksrevisio-

nens rapport och ovan nämnda underlag från myndigheterna genomfördes det s.k. SKRIB-projektet inom Finansdepartementet under år 2010. I den rapport som togs fram i projektet lämnades förslag på hur statens förmåga att hantera allvarliga kriser i betalningssystemet kunde stärkas.⁵⁰ I syfte att förbättra regeringens möjligheter till styrning och uppföljning föreslog rapporten att grundläggande säkerhetskrav (mål) för krisberedskapen inom det centrala betalningssystemet skulle formuleras. Målen föreslogs i allt väsentligt vara av kvalitativ karaktär. I SKRIB-rapporten föreslogs även att ett nationellt samordningsansvar skulle införas och att Riksbanken skulle ha detta ansvar.

Utredningen om stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet

Mot bakgrund av SKRIB-rapporten och remissvar fick en särskild utredare år 2011 i uppdrag av regeringen att vidareutveckla och ytterligare konkretisera förslagen i rapporten. Uppdraget avsåg grundläggande säkerhetsnivåer och nationellt samordningsansvar för såväl förebyggande krisberedskapsåtgärder som åtgärder vid en akut kris inom det centrala betalningssystemet. Utredningen, som antog namnet Utredningen om stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet, föreslog i sitt betänkande med samma namn (SOU 2011:78) en ny lag om krisberedskap i det centrala betalningssystemet samt bl.a. mindre ändringar i den då gällande riksbankslagen.

Utredningen föreslog att en definition av det centrala betalningssystemet skulle införas i den nya lagen. Definitionen skulle vara knuten till vissa funktioner i det s.k. nationella betalningssystemet. Utredningen ansåg att det skulle vara en uppgift för Riksbanken att definiera vilka aktörer och verksamheter som ska anses ingå i det centrala betalningssystemet. Lagen var avsedd att tillämpas på i vart fall Riksbanken och finansiella infrastruktur företag som ägnar sig åt clearing och avveckling av finansiella transaktioner, men inte på bankernas verksamhet.

Utredningen föreslog att Riksbanken skulle tilldelas det nationella samordningsansvaret för krisberedskap i det centrala betalningssystemet. Samordningsansvaret skulle inte innefatta ett övertagande

⁵⁰ Finansdepartementet (2010).

av ansvar från någon annan aktör i det centrala betalningssystemet för det fall en kris uppstår. Däremot fick Riksbanken, enligt utredningens förslag, ett ansvar att leda samordningen mellan aktörerna i en sådan situation. I samordningsansvaret ingick också ett antal uppgifter som skulle vidtas även om någon kris inte uppstått, t.ex. vad gäller att samordna beredskapsplaneringen samt att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser. Riksbankens samordningsansvar för krisberedskap skulle avse det centrala betalningssystemet, mot bakgrund av dess ansvar för övervakningen av betalningsförmedling. Finansinspektionen skulle, enligt förslaget, fortsatt ha krisberedskapsansvaret för den finansiella sektorn i övrigt.

Utredningen lämnade också förslag om grundläggande säkerhetskrav på det centrala betalningssystemet. Målet var att det centrala betalningssystemet även vid en allvarlig kris skulle kunna avveckla alla transaktioner i enlighet med ingångna avtal och gällande lagstiftning (i regel senast under pågående bankdag). Vid en allvarlig störning eller avbrott i verksamheten hos en aktör skulle en återgång till ordinarie drift eller övergång till reservsystem ske senast inom två timmar.

Betänkandet remissbehandlades men förslagen ledde inte fram till lagstiftning.

11.5.2 Totalförvarsplaneringen

Riksdagen beslutade år 2015 att totalförvarsplaneringen skulle återupptas.⁵¹ I propositionen Försvarspolitisk inriktning 2016–2020 angavs att planeringen för det civila försvaret utgår från att förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid också ger en grundläggande förmåga att hantera krigssituationer. Strukturer och processer som används inom krisberedskapen ska därför så långt som möjligt även användas i planeringen av det civila försvaret.

Försvarsberedningen betonade i sin rapport Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025⁵² (år 2017) vikten av fungerande finansiella tjänster och i synnerhet betalningar:

Beredningen understryker att Sveriges befolkning måste ha förutsättningar att upprätthålla grundläggande ekonomiska transaktionsmöjligheter genom tillgång till kontanter, alternativa betalningsmedel eller någon

⁵¹ Prop. 2014/15:219.

⁵² Ds 2017:66.

form av statliga krediter. Under höjd beredskap och i krig är detta särskilt viktigt för att upprätthålla försvarsvilja och motståndandan i samhället.⁵³

I inriktningspropositionen för Totalförsvaret 2021–2025⁵⁴ betonas att det krävs reservförfaranden som syftar till att upprätthålla det finansiella systemets grundläggande funktionalitet även vid allvarliga störningar. För att uppnå detta bör de berörda statliga myndigheterna fortsätta arbetet med att stärka beredskapen så att de kan fullgöra sina uppgifter. I detta ligger att det måste finnas relevanta beredskapsföreskrifter och planer för personalförsörjning i krissituationer och att finanssektorns internationella beroenden beaktas. De strukturer, processer och arbetssätt som inte visat sig ändamålsenliga, och som inte är tillräckliga för att hantera höjd beredskap, behöver uppdateras under perioden 2021–2025.⁵⁵

I budgetpropositionen för 2021 beslutade riksdagen att resurser för perioden 2021–2025 skulle ökas i linje med det förslag som lämnades i försvarsberedningens rapport och inriktningspropositionen för totalförsvaret 2021–2025.

I budgetpropositionen för 2022 och 2023 har anslagen till det civila försvaret ökat ytterligare.

11.5.3 Uppdrag till Försäkringskassan

Regeringen gav i mars 2022 Försäkringskassan i uppdrag⁵⁶ att analysera och redovisa förslag på hur utbetalningar från socialförsäkringen kan säkerställas under krig och krigsfara i enlighet med 117 kap. socialförsäkringsbalken (SFB). Av redovisningen av uppdraget skulle det bl.a. framgå:

- hur myndigheten kan säkerställa att utbetalningar kommer försäkrade tillhanda under krig och krigsfara,
- hur beroenden till infrastruktur och samhällsservice i övrigt kan hanteras för att säkerställa utbetalningar i den beskrivna utbetal-

⁵³ Ibid. s. 187.

⁵⁴ Prop. 2020/21:30.

⁵⁵ Ibid. s. 127.

⁵⁶ Regeringsuppdrag. *Uppdrag att säkerställa utbetalningar från socialförsäkringen under krig och krigsfara*. S2022/01531.

ningslösningen, och hur utbetalningslösningen kan implementeras, och

- vid behov förslag på ytterligare åtgärder eller regelförändringar.

Uppdraget skedde i samverkan mellan Försäkringskassan Pensionsmyndigheten, övriga relevanta myndigheter och andra aktörer i den utsträckning som uppdraget kräver. Uppdraget delredovisades i juni 2022 och slutredovisningen skedde i oktober 2022.⁵⁷

Gällande rätt på området

I 117 kap. i SFB finns bestämmelser om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara. Bestämmelserna beslutades år 1984. Av 117 kap. 2 § följer att bestämmelserna i 117 kap. 5–9 §§ samma balk ska tillämpas om Sverige kommer i krig. Regeringen får även enligt 117 kap. 3 § föreskriva att bestämmelserna helt eller delvis ska tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer om Sverige är i krigsfara, eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Av 117 kap. 6 § första stycket följer att 117 kap. 7 och 8 §§ ska tillämpas på förmåner som enligt lag eller annan författning eller regeringens beslut ska betalas av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten månatligen eller för längre tidsperiod. Enligt förarbetena till bestämmelsen avses med förmåner som ska betalas ut månatligen eller för en längre tidsperiod samtliga periodiska ersättningar inom socialförsäkringen.⁵⁸ Enligt bestämmelsens andra stycke gäller detsamma för utbetalningar som Pensionsmyndigheten utför åt Statens tjänstepensionsverk och pensioner som administreras av ett för kommunerna och regionerna gemensamt organ.

I 117 kap. 7 § regleras att den som är berättigad till en förmån som avses i 117 kap. 6 § ska få ett förmånsbevis, som anger den ersättning som han eller hon är berättigad till. Förmånsbevisen ska återlämnas till handläggande myndighet när förutsättningarna för rätten till förmånen förändras eller upphör. Förmånsbevisen ska enligt 117 kap. 8 § användas om en handläggande myndighets it-system har

⁵⁷ Försäkringskassan (2022a).

⁵⁸ Prop. 1984/85:24 s. 12.

försatts ur funktion. I sådana situationer får förmånerna betalas ut mot uppvisande av förmånsbeviset. Om förmånsbevisen inte har hunnit utfärdas får myndigheten betala ut ersättning mot uppvisande av en utbetalningshandling som avser närmast föregående utbetalningsperiod. Finns inte sådan utbetalningshandling får den handläggande myndigheten utfärda ett särskilt bevis om rätten till förmån på begäran av förmånstagaren om utbetalningshandlingen har förkommit.

I Riksförsäkringsverkets numera upphävda allmänna råd (1994:6) Beredskapsplanering vid försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket beskrivs hur dessa bestämmelser var tänkta att användas. I korthet innebär rutinen att förmånstagaren skulle vända sig till en bank eller ett postkontor och där få den ersättning som förmånsbeviset angav att denne hade rätt till. Bankerna och postkontoren skulle vara försedda med registerkort för att säkerställa förmånstagarens rätt till ersättning. Om inte dessa handlingar hade hunnit produceras och distribuerats kunde ersättning betalas ut mot uppvisande av föregående utbetalningskortstalong eller insättningsbesked.

Försäkringskassans slutsatser

Försäkringskassan konstaterar i sin slutredovisning av ovan nämnda regeringsuppdrag att regeringsuppdraget endast omfattade utbetalning av sådana ersättningar som omfattas av SFB. Försäkringskassan har emellertid valt att även inkludera familjebidrag till totalförsvarspliktiga, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning med tilläggsförmåner, eftersom dessa ersättningar betalas ut av Försäkringskassan och tillhör myndighetens prioriterade förmåner vid krig eller krigsfara. Försäkringskassan anför vidare att myndigheten tolkat uppdraget på så sätt att arbetet begränsas till att utbetalda medel ska ha nått den försäkrades bankkonto. Försäkringskassan har alltså inte utrett hur utbetalda medel därefter kan användas av den försäkrade. Denna tolkning har gjorts efter samråd med Riksgälden, Arbetsförmedlingen och Pensionsmyndigheten.

Försäkringskassan konstaterar vidare att myndigheten enligt förordningen (2017:170) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning är bunden av de regelverk och strukturer som hanterar statens betalningar, dvs. statens betalningsmodell (se kapitel 17). Försäkringskassan är p.g.a. denna modell bunden till att använda någon

av de (för närvarande två) ramavtalsbanker som upphandlas av Riksgälden för att genomföra in- och utbetalningar. Inom ramen för regeringsuppdraget har Försäkringskassan, Riksgälden, Riksbanken och Finansinspektionen samverkat i syfte att bedöma om det finns andra alternativ för utbetalning än rådande betalningsmodell. Myndigheterna har kommit fram till att det inom ramen för gällande lagstiftning inte finns något annat sätt att betala ut ersättning än via statens betalningsmodell.

När det gäller bestämmelserna i 117 kap. SFB anför Försäkringskassan att regleringen i 117 kap. 6 § första stycket och 7 och 8 §§ SFB om förmånsbevis inte längre är möjliga att tillämpa som en reservrutin vid it-störningar under höjd beredskap, vilket främst beror på de strukturella förändringar som skett på betalningsmarknaden sedan 1980-talet. Myndigheten anför att de strukturerna för att använda förmånsbeviset i syfte att få kontant utbetalning av förmåner inte längre existerar (t.ex. saknas lokal närvaro av post, bank eller motsvarande). Myndigheten menar att det även saknas strukturer för redovisning och likviditetsförsörjning via statens betalningsmodell samt möjlighet att tillgängliggöra den mängd av kontanta medel som skulle vara nödvändig. Reglerna om förmånsbevis omfattar dessutom inte flera av de förmåner som är samhällsviktiga, t.ex. dagpenning till totalförsvarspliktiga och hemvärnssoldater, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. Försäkringskassan anser mot denna bakgrund att bl.a. bestämmelserna i 117 kap. 6–8 §§ SFB bör upphävas.

Försäkringskassan har gjort en separat framställan⁵⁹ om att dessa bestämmelser ska upphävas, som bifogas slutredovisningen. I framställan anför Försäkringskassan bl.a. att myndigheten saknar system för att i ett datorlöst tillstånd kunna administrera en hantering av förmånsbevis eller för att i en sådan situation kunna sköta återrapporteringen. Försäkringskassan anför också att förmånsbevisen är mycket enkla att förfalska med modern teknik. Myndigheten bedömer det i och för sig vara möjligt att ta fram förmånsbevis med högre säkerhet men eftersom det inte finns förutsättningar för manuella utbetalningar inom ramen för den statliga betalningsmodellen har något sådant utvecklingsarbete inte initierats.

Försäkringskassan anser i en andra framställan⁶⁰ att det bör tilläggas en utredning som gör en grundlig analys av behovet av författ-

⁵⁹ Försäkringskassan (2022b).

⁶⁰ Försäkringskassan (2022c).

ningsberedskap för socialförsäkringen som helhet och dess olika för­måns­slag vid händelse av krig, krigsfara och allvarliga fredstida kriser. En sådan utredning bör också, enligt myndigheten, analysera flera frågor, bl.a. behovet av och möjligheter till alternativa utbetalnings­former liksom behovet av manuella reservrutiner för utbetalning av förmåner vid krissituationer utifrån de olika ansvar och förmågor som finns i hela utbetalningskedjan.

11.5.4 Uppdrag till MSB om åtgärder för det civila försvaret

Regeringen gav i mars 2022 MSB i uppdrag att redovisa förslag på åtgärder som kan vidtas för att stärka det civila försvaret. Den första delen av uppdraget avsåg kompletterande underlag inför budgetpropositionen för 2023 i vilken även ingick vissa åtgärder för åren 2024–2025. Denna första del av uppdraget redovisades i rapporten *Ett balanserat civilt försvar*⁶¹ som lämnades den 10 maj 2022. Sammantaget uppgick de av MSB föreslagna åtgärderna till 6,2 miljarder kronor för år 2023, 8,9 respektive 10,1 miljarder kronor för åren 2024 och 2025. Avseende beredskapssektorn finansiella tjänster uppgick summan av de föreslagna åtgärderna till 16 miljoner kronor för år 2023 samt 29 respektive 17 miljoner kronor åren 2024 och 2025. De föreslagna åtgärderna avser medel till Finansinspektionen och Riksgälden inriktat på stärkt informationssäkerhet, samverkan och ledning samt stärkt redundans inom såväl de egna organisationerna som det finansiella systemet i stort, bl.a. genom alternativa betalningsvägar.⁶²

MSB behandlar i rapporten beredskapssektorn Finansiella tjänster (för vilken Finansinspektionen är sektorsansvarig myndighet). MSB konstaterar att förmågan inom sektorn är starkt beroende av privata aktörer såsom banker, försäkringsbolag och andra företag som t.ex. hanterar kontanter och tillhandahåller infrastruktur för massbetalningar. MSB uppskattar att sektorn till cirka 95 procent utgörs av privata aktörer. MSB anser att åtgärder för grundläggande robusthet krävs hos myndigheterna inom beredskapssektorn men ser också ett behov av åtgärder riktade till privata aktörer.

⁶¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022).

⁶² MSB påpekar att Riksbanken föreslagit åtgärder mot bakgrund av sitt nya beredskapsansvar, enligt 5 kap. riksbankslagen. Dessa är dock inte inkluderade då dessa åtgärder finansieras av Riksbanken och inte genom statens budget.

MSB anser att sektorn under perioden 2024–2025 tillsammans med offentliga och privata aktörer behöver utarbeta en beredskapsplanering för att kunna hantera ett väpnat angrepp, men även fredstida kriser. MSB menar att myndigheterna i sektorn redan behöver säkerställa att verksamhetsledning samt operativ drift av samhällsviktig verksamhet kan upprätthållas i hela hotskalan. MSB anser att sektorn under den nämnda perioden tydligt behöver identifiera sitt ansvarsområde och de aktörer som äger eller bedriver samhällsviktig verksamhet (inom sektorn). De aktörer som identifierats äga eller bedriva samhällsviktig verksamhet behöver bl.a. genomföra säkerhetskyddsanalys och vidta åtgärder i enlighet med säkerhetsskyddslagstiftningen samt säkerställa behov av säker kommunikation. Myndigheterna behöver enligt MSB upprätta former för samverkan i syfte att identifiera och påbörja konkret beredskapshöjande arbete. MSB menar vidare att sektorn under perioden 2024–2025 behöver utreda vilka internationella beroenden som finns, säkerställa former för hantering av dessa men även möjligheten att nyttja dem i syfte att upprätthålla betalningssystemet under större fredstida kriser och krig i Sverige.

MSB uppskattar att ansvariga myndigheter inom området under perioden 2026–2030 bör få en sammanlagd årlig grundläggande finansiering för beredskapsutveckling om ungefär 60 miljoner kronor, varav 30 miljoner för kostnader för beredskapspersonal och 30 miljoner för investeringar, drift och underhåll för att säkerställa en egen organisation. MSB konstaterar här att samhällsfunktionen finansiell stabilitet upprätthålls bl.a. av Finansinspektionens verksamhet, varför det är rimligt att förstärka myndighetens robusthet. Samma gäller för Riksgäldens ansvar som statens internbank och för den statliga betalningsmodellen. Under perioden 2026–2030 behöver också försörjningsanalyser ha lett till att en stärkt kontanthanteringskedja finns på plats. Denna kedja ska kunna hantera logistiken för en kraftigt ökad efterfrågan på kontanter samt ha en funktionalitet för uttag och insättning som även fungerar vid större störningar i el- och it-försörjning vid höjd beredskap och i krig.

11.6 Övningsverksamhet och krisscenarier

11.6.1 Handlingsplan för området finansiella tjänster

Enligt inriktningspropositionen för Totalförsvaret 2021–2025 bör utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under del av denna tid.⁶³ Skriften *Handlingskraft*⁶⁴ – en handlingsplan som tagits fram i samarbete mellan MSB och Försvarsmakten på uppdrag av regeringen – operationaliserar inriktningen för totalförsvaret utifrån inriktningspropositionen. Arbetet ska, enligt handlingsplanen, inriktas mot sex prioriterade fokusområden:

- Beredskapsplaner och krigsorganisation,
- ledning och samverkan,
- försörjningsberedskap,
- att ge och ta emot civilt och militärt stöd,
- försvarsvilja, och
- stärkt informations- och cybersäkerhet.

Dessa fokusområden bedöms särskilt viktiga för att öka den samlade förmågan och den krigsavhållande effekten i totalförsvaret.

Handlingsplanens antaganden avseende området finansiella tjänster är nästan uteslutande inriktade på betalningar där följande förutsättningar antas gälla:

- Långvariga avbrott i elektroniska betaltjänster (dagar-veckor) i hela landet under hela perioden, och
- långvariga avbrott i flödet av kontanter i hela landet under hela perioden.

FSPOS är det organ som är mest relevant för beredskapsövningar i den finansiella sektorn. Bland annat har FSPOS genomfört övningar utifrån de antaganden och scenarier som görs i handlingsplanen.

⁶³ Prop. 2020/21:30.

⁶⁴ Försvarsmakten och MSB (2021).

Att arbeta med scenarier är en metod för att stärka det förebyggande arbetet, särskilt om scenarierna åtföljs av övningar som ger möjlighet att identifiera luckor i beredskapsplaneringen hos olika aktörer. Scenariobaserade övningar ger också möjlighet för olika aktörer att stå bättre rustade inför en faktisk krissituation. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har utvecklat ett särskilt scenariopaketer. Paketet innehåller tre grundscenarier som är beskrivningar av fiktiva händelseförlopp i vilka tillgången på samhällskritiska varor och tjänster minskar. Scenarierna är tänkta att användas som utgångspunkt när myndigheter fattar beslut om åtgärder eller i övningar, med fördel tillsammans med näringslivet.⁶⁵

Det grundscenariot i scenariopaketer som är mest relevant för betalningsekosystemet är att

[u]nder en period har ett antal oförklarliga olyckor inträffat runtom i Sverige vilket har ökat arbetsbelastningen inom både akutsjukvård, räddningstjänst och polis men också hos de aktörer som ansvarar för driften av de verksamheter som drabbats. Vägar och järnvägar går sönder, det är återkommande *störningar i mobilnäten*, antalet bränder i industrier och offentliga lokaler ökar. Dessa incidenter är påfrestande såväl för myndigheter som för näringslivet och allmänheten.⁶⁶

Utöver grundscenariot är följande tre typhändelser relevanta för utredningens överväganden:

Typhändelse 12: E-legitimationstjänst slutar fungera.

Under två timmar en förmiddag slutar plötsligt en populär e-legitimationstjänst att fungera på grund av en cyberattack. Detta hindrar många privatpersoner från att logga in på webbplatser samt att genomföra betalningar. De efterföljande veckorna ligger tjänsten nere några timmar i taget med oregelbundna mellanrum, för att slutligen sluta fungera helt under en vecka.

Typhändelse 16: Cyberattack mot elförsörjningen.

En angripare har genom lyckade målinriktade cyberattacker lyckats ta kontroll över ett regionalt styr- och övervakningssystem och orsakar skador på transformatorstationer. Konsekvensen är ett totalt bortfall av elförsörjningen.

⁶⁵ Öhlund, Reichel och Lindgren (2021).

⁶⁶ Ibid. s. 16.

11.6.2 Forskningsprojekt – om betalsystemet kraschar

Högskolan i Skövde har på uppdrag av MSB i ett forskningsprojekt som pågick under perioden 2016–2021 försökt ta reda på vilka konsekvenser som uppstår i olika samhällssektorer vid en långvarig störning i kortbetalningar samt hur kombinationer av åtgärder antingen kommer lindra konsekvenser eller kanske rent av skapa en eskalering av situationen. Forskningsmetoden är ett simuleringsspel där aktörer kan uppleva och diskutera konsekvenser av ett stopp för alla kortbetalningar i tio dagar. Via en datorsimulering får spelarna under spelet lära sig hur deras åtgärder påverkar händelseförloppet i ett fiktivt samhälle. Länsstyrelserna i 14 olika län har bjudit in kommuner och regionala aktörer från banker, matbutiker, bensinstationer, apotek och värdetransportbolag att delta.

Slutsatserna från projektet är sammanfattningsvis:

- Vid en långvarig störning i kortbetalningar är det viktigt att erbjuda flera olika betalningsalternativ, snarare än ett huvudalternativ som då med hög sannolikhet överbelastas. I de spel som genomförts har det varit en kombination av kontanter, tjänsten Swish och fakturalösningar som fungerat bäst.
- Näringsliv och myndigheter bör tillsammans motverka svängningar i varuflöden som kan orsakas av oberäkneliga kundbeteenden eller leveransproblem.
- Trygghet skapas genom att ord (”du kan handla som vanligt”) och handling (det finns många betalalternativ) går hand i hand. Trygghet kan även ökas genom att ta in extra personal för att hjälpa kunderna och genom att ta in vakter vid stor köbildning eller ransonering.
- Kriskommunikationen bör informera om vilka betalalternativ som finns, uppmana till att handla som vanligt, samt be om förståelse för köbildning och väntetider.⁶⁷

Det bör betonas att scenariot är en specifik situation där kontokortsbetalningarna slutar att fungera och dess följder för betalningar i butiker. Scenariot innehåller exempelvis inte andra störningar såsom

⁶⁷ Om betalsystemet kraschar. 21 maj 2021. www.msb.se (hämtad 2021-12-15).

att telekommunikationer eller elen ligger nere. Inte heller råder en situation med höjd beredskap.

11.7 Initiativ för ökad beredskap i betalningsekosystemet i andra länder

Hur motståndskraften i betalningsekosystemet ska kunna stärkas är en aktuell fråga i många länder. Detta avsnitt ger en övergripande beskrivning av initiativ för att öka beredskapen i betalningsekosystemet i Finland, Norge och Nederländerna.

11.7.1 Finland

Den snabba förändringen av säkerhetsläget i Europa ökar, enligt Finlands regering, behovet av ett nationellt reservsystem för betalningar. I juni 2022 lämnade Finlands regering en proposition till riksdagen med förslag till lagändringar avseende vissa arrangemang för tryggnad av försörjningsberedskapen inom finansbranschen.⁶⁸ Syftet med lagändringarna är att säkerställa s.k. dagliga betalningar för den händelse att normala betalningssystem inte går att använda vid allvarliga störningar i samhället eller under undantagsförhållanden. Med dagliga betalningar avses att

- göra euroöverföringar från och ta emot betalningar till sitt eget bankkonto,
- betala med debetkort (betalningar med kreditkort är inte möjliga),
- ta ut kontanter från vissa uttagsautomater samt
- göra begränsade mobilbetalningar i inhemska applikationer.

Bankkunderna behöver enbart säkerställa att deras kontaktuppgifter är uppdaterade hos banken och i befolkningsdatasystemet. Reservsystemet för dagliga betalningar har beretts i samarbete mellan finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, Finlands Bank, Finansinspektionen och Verket för finansiell stabilitet. I arbetet har myndigheterna också involverat aktörer inom banksektorn och betaltjänstsektorn

⁶⁸ Finländska regeringens proposition RP 104/2022 rd.

samt aktörer som är kritiska för dagliga betalningar, till exempel olika detaljhandelsföretag.

I propositionen föreslås dels ett kontosystem inom försörjningsberedskapen, dels ett reservsystem för betalningar mellan banker. Verket för finansiell stabilitet föreslås få i uppgift att upprätthålla kontosystemet inom försörjningsberedskapen som vid behov tas i bruk genom regeringens beslut vid allvarliga störningssituationer under normala förhållanden samt vid s.k. undantagsförhållanden. Finlands Bank föreslås få ansvar för reservsystemet, som vid störningssituationer ska möjliggöra dagliga betalningar mellan banker, clearing av betalningar och avveckling.

11.7.2 Norge

I Norge finns sedan några år en reservlösning för offlinebetalningar med kontokort som bygger på det nationella kortnätverket BankAxept. Ett syfte med lösningen är att minska efterfrågan på kontanter och kontantköp vid störningar för att på så vis undvika att kontantsystemet överbelastas. Genom att banker ansluter sig till reservlösningen kan kraven på deras lagstadgade kontantberedskap enligt norsk lag bli mindre långtgående.

Reservlösningen utgår från betalningsterminalen på ett fysiskt försäljningsställe. Ett kontokort anslutet till BankAxept används i betalningsterminalen där kortinnehavaren legitimerar sig och sedan skriver under en kvittens där även kortnummer noteras. Kvittensen behålls av butiken men kunden får ett kvitto. Lösningen ska som utgångspunkt användas för transaktionsbelopp upp till 1 500 norska kronor (cirka 1 600 svenska kronor). Vid högre belopp kan betalningsmottagaren utföra täckningskontroll hos kortutgivaren via ett gemensamt telefonnummer.

När terminalen återigen kan koppla upp sig mot internet sänds transaktionerna som är lagrade i terminalen till kortinlösaren som därefter begär in medel från kortutgivaren enligt normalt förfarande.

Reservlösningen är tänkt att generellt kunna användas under sex timmar och av samtliga näringsidkare som accepterar kontokort an-

slutna till BankAxept.⁶⁹ Från och med år 2022 finns emellertid en utvidgad reservlösning, som bygger på samma system, men som kan fungera i upp till sju dagar. Den utvidgade lösningen kan enbart användas av utvalda näringsidkare som dels säljer nödvändiga dagligvaror (främst livsmedel), mediciner och drivmedel, dels ingår i en landstäckande eller regional butikskedja. Den utvidgade reservlösningen kräver vidare ett tilläggsavtal mellan näringsidkaren och BankAxept men kostar inget extra för näringsidkaren.

En funktion som underlättar för en reservlösning är om betalningsterminalerna kan hantera PIN-koden offline eftersom det kräver färre manuella kontroller och dokumentation. BankAxept-kortnätverket har fram tills nyligen inte haft denna funktion men den har börjat införas. I Sverige är offline-PIN standard i betalningsterminalerna och kontokorten. Slutligen kan nämnas att det är kortutgivarna som bär de kreditrisker som uppstår i reservlösningen. Det sker ingen riskdelning i övrigt mellan aktörerna och staten ställer inte ut kreditgarantier eller motsvarande.

11.7.3 Nederländerna

I april 2022 slöts ett icke-juridiskt bindande avtal (eng. *covenant*) mellan 23 aktörer i Nederländerna vilka alla på något sätt är berörda av kontanthantering. ⁷⁰ Avtalet syftar till att säkerställa tillgång till och acceptans av kontanter bl.a. för att stärka samhällets krisberedskap. Avtalet arbetades fram på initiativ av den nederländska centralbanken (DNB). Överenskommelsen, som är tänkt att gälla i fem år, innehåller två åtaganden som har direkt bäring på beredskapen i betalningsekosystemet:

- Åtagande av operatörer av uttagsautomater att säkerställa kontantjänster till miniminivåer avseende antal uttags- och insättningsmöjligheter samt geografiska avstånd till dessa.⁷¹

⁶⁹ Enligt BankAxept görs cirka 0,1 procent av kortbetalningarna i Norge med reservlösningen. Det kan vara intressant att notera att det i maj 2022 uppstod vissa problem i en butikskedja under en dag. I samband med det gjordes sammanlagt 800 000 transaktioner med reservlösningen. Det förefaller inte ha lett till några större problem med exempelvis bedrägerier eller övertrasseringar. Enligt information från norska myndigheter.

⁷⁰ De signerande parterna var de stora bankerna, operatörer av uttagsautomater, värdetransportbolag samt konsument- och näringslivsorganisationer. DNB (2022).

⁷¹ Beräkningen av miniminivåer påminner om den svenska regleringen, enligt 9 kap, betaltjänstlagen att större kreditinstitut ska erbjuda kontantjänster i betryggande utsträckning i hela Sverige.

- Åtagande av handlarnas intresseorganisationer att succesivt införa reservlösningar för kontokortsbetalningar vid störningar eller kriser och att driva på handlare så att de fortsätter acceptera kontanter i så hög utsträckning som möjligt.

Överenskommelsen innehåller ytterligare åtaganden och uppmaningar som parterna gör för att stärka kontanternas ställning. Tillgången till kontanter och möjligheter att använda dem bidrar till att upprätthålla en tillräcklig kontantinfrastuktur, vilket i sin tur ökar möjligheterna för allmänheten att göra betalningar även i ett krisläge.

11.8 Betalningar vid störningar i elförsörjning eller elektroniska kommunikationer

Ekosystemet för betalningar i Sverige saknar ett fungerande system för att genomföra digitala betalningar när elektroniska elförsörjningen eller elektroniska kommunikationer av olika anledningar ligger nere, dvs. i ett s.k. offlineläge.⁷² Kontanter kan, som konstateras i avsnitt 11.2.2 i begränsad utsträckning bidra till att upprätthålla möjligheterna att göra betalningar i ett krisläge. Kontantanvändningen kan till och med minska vid vissa typer av krissituationer. Ett intressant exempel i närtid är Ukraina där kontantuttagen minskade i relation till digitala betalningar efter Rysslands storskaliga invasion i februari 2022. Under året före invasionen var den totala summan av digitala betalningar 57 procent högre än de totala kontantuttagen. I maj och juni 2022 var de digitala betalningarna i stället 120 procent högre än kontantuttagen.⁷³

Fram tills dess att internet slog igenom brett fanns det betalningsätt som fungerade offline. Kortbetalningar genomfördes exempelvis via manuellt genererade kvitton med en kopia av kontokortet som signerades och täckningskontroll (eventuellt) gjordes av näringsidkaren via telefon. Handlaren använde sedan dessa kvitton för att lösa in kortbetalningar hos kortinlösaren. Även checkar användes i en för-

⁷² Ett offlineläge kan avse flera olika situationer. I detta kapitel avses en situation när internetuppkoppling inte fungerar, varken via bredband eller mobilnätet. Offline kan i vissa fall även avse en situation när det saknas elförsörjning vilket normalt också innebär att elektroniska kommunikationer ligger nere såväl via bredband som via mobilnätet. Kraven på reservkraft hos mobiloperatörer, enligt PTS föreskrifter, om elförsörjningen försvinner är en timme i tätorter och fyra timmar utanför tätorter. Internet via bredband förutsätter också elförsörjning.

⁷³ Data från Ukrainas centralbank. www.bank.gov.ua. (hämtad 2022-08-24).

hållandervis stor omfattning. Varken manuella betalningar med kontokort eller checkar finns emellertid kvar på en betalningsmarknad där digitala betalningar – som autentiseras och auktoriseras i (nära) realtid och kräver elektroniska kommunikationer – dominerar. Under perioden 1998–2004 fanns ett system för det som kan kallas digitala offlinebetalningar i Sverige: Cashkortet. Cashkortet laddades med pengar i särskilda automater för att sedan användas för att handla med hos näringsidkare som accepterade betalningssättet. Eftersom pengarna var lagrade lokalt på kortet kunde betalning ske utan uppkoppling. Det krävdes dock att näringsidkaren hade specialutrustning för att acceptera betalningar med cashkortet. Cashkortet blev aldrig någon framgång då alltför få konsumenter använde det och alltför få näringsidkare valde att acceptera det för betalningar.

Det finns emellertid flera exempel på lösningar för offlinebetalningar som är i bruk i andra länder. I vissa länder är lösningarna baserade på kontokort men det finns också exempel på lösningar baserade på elektroniska pengar (e-pengar) m.fl. Även i Sverige finns lösningar för offlinebetalningar men som (ännu) inte kommersialiserats. Fler-talet av världens centralbanker analyserar förutsättningarna för eller överväger införa en s.k. digital centralbanksvaluta (CBDC). Möjligheterna att använda CBDC för offlinebetalningar och överföringar person-till-person framhålls ofta som ett viktigt motiv för att införa CBDC. I Sverige har Riksbanken under ett antal år bedrivit ett projekt för att ta fram en s.k. e-krona. I projektet ingår att pröva ut lösningar för att betalningar och överföringar med e-krona. Beredskapsaspekterna på CBDC respektive en eventuell e-krona belyses i kapitel 15 respektive kapitel 16.

Detta avsnitt redogör för ett antal lösningar som möjliggör att betalningar kan göras i ett offlineläge (11.8.1). Redogörelsen omfattar dels exempel från andra länder, dels befintliga eller potentiella lösningar i Sverige. Därefter behandlas frågan om beredskap i betalningsinfrastrukturen (11.8.2). Slutligen redogör avsnittet översiktligt för regelverken avseende driftssäkerhet i elektroniska kommunikationer respektive elförsörjningen (11.8.3).

11.8.1 Lösningar för digitala betalningar offline

När allt större del av betalningssystemet är digitalt ökar vikten av digital säkerhet och driftssäkerhet. Många digitala system bygger, åtminstone i praktiken, på ständig uppkoppling och är därför sårbara när sådan inte är möjlig. Möjligheten att kunna betala digitalt även när el- eller telenät inte fungerar normalt är därför avgörande för betalningssystemets motståndskraft.

Detta avsnitt redogör för ett antal tekniska lösningar som möjliggör digitala betalningar offline:

- köp mot faktura,
- offlinebetalningar med hjälp av smarta telefoner,
- ett särskilt digitalt betalningssystem utformat för kristider, samt
- offlinebetalningar med kontokort.⁷⁴

Köp mot faktura

Köp mot faktura är en form av kreditköp. Fakturalösningar används redan vid e-handel men också vid försäljning till företag och föreningar i fysiska butiker och tjänsteinrättningar. Det finns vissa svårigheter för en (fysisk) butik att ställa ut fakturor i stor skala i ett offlineläge. För att en faktura ska vara giltig måste handlaren inhämta uppgifter från köparen (adress, personnummer m.m.). Fakturahantering, särskilt i de fall den ska ske manuellt, innebär utmaningar för handlare med hög omsättning och stort kundflöde. Betalningsrådet konstaterar i sin rapport om offlinebetalningar att:

I vissa fall kan köp ske mot faktura. Det finns dock ingen infrastruktur som stödjer ett mer omfattande bruk av faktura vid inköpsstället och fakturaköp behandlas manuellt utanför ordinarie rutiner. I de fall faktura kan förekomma rör det sig troligtvis om situationer där butiken och kunden har förhållandevis god kännedom om varandra. Det är möjligt att det i framtiden finns ett bättre stöd för fakturaköp, men i vilken utsträckning det skulle kunna fungera vid en störning beror på störningens art.⁷⁵

⁷⁴ De exempel på lösningar som inför i redogörelsen gör inte anspråk på att vara heltäckande. Valet av exempel innebär inte att utredningen förordar någon eller några specifika lösningar som tillhandahålls av de företag som nämns.

⁷⁵ Betalningsrådet (2018) s. 6.

Varje utställd faktura innebär att det uppstår en kreditrisk för handlaren. Kunder som är kända av handlaren eller vars kreditvärdighet bedöms vara hög (dvs. om den inte kan säkerställas på ett tillförlitligt sätt, t.ex. genom en digital kreditupplysningstjänst) torde kunna köpa varor och tjänster mot faktura enklare än andra kunder. Kreditrisken kan därmed medföra att det uppstår diskriminering avseende möjligheten att handla livsnödvändiga varor. En omfattande försäljning på kredit med betalningsvillkor kan, utöver kreditrisken, få likviditetsproblem vilket gör att det blir svårt för denne att göra egna betalningar, exempelvis till leverantörer.

Det bör framhållas att köp mot faktura har förutsättningar att fungera i ett offlineläge. För att klara ett offlineläge under ett längre elavbrott kan det rent praktiska utställandet av fakturan behöva anpassas. Detta eftersom ett avbrott i elförsörjningen, till skillnad från ett offlineläge med fungerande elförsörjning, försvårar fakturahantering enligt sedvanlig rutin (t.ex. om handlaren inte har tillgång till dator med programvara för utställande av faktura och skrivare). I stället kan handskrivna skuldebrev eller reverser behöva ställas ut och verifieras genom att betalaren styrker sin identitet genom ett fysiskt bevis (t.ex. körkort).

Digitala offlinebetalningar med hjälp av smarta telefoner

Det finns flera exempel i andra länder på betalningslösningar som fungerar offline och som används i stor skala. Därtill finns lösningar som visat sig fungera men som ännu inte kommersialiserats. Det bör understrykas, som även diskuteras i kapitel 10, att det är förenat med betydande kostnader att introducera nya betalningslösningar där befintliga lösningar redan används i stor utsträckning och därför uppnått stora s.k. nätverkseffekter. Med andra ord behöver nya lösningar (uppfattas) ha tydliga fördelar för såväl konsumenter som handlare, för att få stor spridning.

Kina

I Kina finns vad som kan benämnas semiofflinelösningar i form av de dominerande betalningsapparna Alipay och WeChat Pay. Dessa appar kräver att en av parterna i en betalning (vanligtvis betalnings-

mottagaren) har tillgång till elektroniska kommunikationer medan den andre (vanligtvis köparen) inte behöver ha det. Med hjälp av individuella QR-koder i en smart telefon kan en betalning initieras för att sedan auktoriseras och kontrolleras av betalningsmottagen via dennes internetuppkoppling. QR-koder möjliggör även betalning när endast betalaren har uppkoppling.⁷⁶ WeChat Pay har inlett försök för att möjliggöra fullständiga offlinebetalningar (där varken betalaren eller betalningsmottagaren har internetuppkoppling) som ska kunna användas på exempelvis flygplan på samma sätt som är möjligt med kontokort.⁷⁷ Det innebär emellertid att det på samma sätt som för kortbetalningar offline uppstår en kreditrisk. En offlinebetalning med en smart telefon blir därigenom snarast en alternativ teknisk lösning som i grunden har samma egenskaper och utmaningar som en kortbetalning offline.

Indien

I Indien introducerades nyligen tjänsten UPI Lite. Det är ett betalningssystem som tagits fram av National Payment Corporation of India⁷⁸ för att möjliggöra mindre betalningar offline via QR-koder. Maxbeloppet per transaktion är 200 indiska rupier (knappt 30 svenska kronor) och det maximala beloppet i offlineplånboken med vilken man kan betala är 2 000 rupier (cirka 280 kronor).⁷⁹ I UPI Lite sker auktorisering av transaktioner via sms, i stället för via en internetuppkoppling, varför den, trots offlinefunktionalitet, kräver en rudimentär mobiltelefon täckning.⁸⁰

⁷⁶ I sammanhanget kan nämnas att en liknande speciallösning finns för betalningar med Swish på SJ-tåg som innebär att betalningsmottagaren SJ inte behöver ha internetuppkoppling via sin kassa för att en swishbetalning ska kunna genomföras. Anledningen till att denna lösning tagits fram är att internetuppkoppling och – därmed SJ:s wifi – inte är tillgängligt i vissa delar av Sverige.

⁷⁷ WeChat Pay users can as of now make payments without internet. www.silkpay.eu (hämtad 20 september 2022). Möjligheten att betala offline är emellertid inte öppen för alla utan endast personer med ett visst antal poäng i WeChats social credit system.

⁷⁸ National Payments Corporation of India (NPCI) är en paraplyorganisation som driver system för massbetalningar, clearing och avveckling. NPCI startades på initiativ från Reserve Bank of India (RBI) och Indian Banks' Association (IBA) med syftet att skapa en robust betalningsinfrastruktur i Indien.

⁷⁹ "UPI lite announced for offline transactions: Here's how it will work, amount limit, etc" *Indian Express*, 22 mars 2022.

⁸⁰ *Govt testing UPI Lite to allow payments without internet*. 24 januari 2022 www.livemint.com. (hämtad 2022-11-08).

Digital Cash via Swish

I Sverige har företagen GetSwish AB och Crunchfish AB utvecklat en lösning för offlinebetalningar som också var ett bidrag till PTS innovationstävling år 2021. Lösningen – så som den beskrivs i ansökan till PTS – innebär att tjänsten Swish används för att göra mindre betalningar offline. Lösningen för offlinebetalningar bygger på ett lokalt lagrat saldo i Swish-appen som är tillgängligt för offlinebetalningar. Praktiskt görs detta genom en reservation av ett banktillgodohavande. Lösningen bygger på användning av (den smarta) mobiltelefonens s.k. säkra element och operativsystem som används för att skapa en säker och krypterad miljö där pengar kan lagras. Vidare bygger lösningen på att betalningsmottagaren har teknik som gör det möjligt att acceptera dessa offlinelagrade pengar.

Det är, som konstateras ovan, ofta en stor utmaning att introducera helt nya betalningslösningar eller -tjänster. Det gäller inte minst lösningar för offlinebetalningar i ett land där mobiltäckningen liksom bredbandsutbyggnaden generellt är god och den digitala driftsäkerheten är hög. För det andra behöver pengar laddas ner lokalt på någon form av betalningsinstrument *innan* det uppstår ett offlineläge. På motsvarande sätt krävs att handlare i tid har gjort nödvändiga anpassningar så att de kan acceptera offlinebetalningar. För det tredje finns det i ett offlineläge en risk för s.k. dubbelspending (eng. *double spending*), dvs. att samma pengar används flera gånger, eller för andra former av bedrägerier. Dessa risker kräver att det finns särskilda säkerhetslösningar och kontrollsystem som fungerar offline.

Ett särskilt digitalt betalningssystem utformat för kristider

En ytterligare potentiell lösning för att hantera digitala offlinebetalningar är ett särskilt betalningssystem utformat för t.ex. köp av livsnödvändiga varor och tjänster vid långvariga avbrott i elförsörjning eller elektroniska kommunikationer.⁸¹ För att denna typ av betalningssystem ska kunna fungera behöver vissa villkor vara uppfyllda. För det första behöver privatpersoner förfoga över ett särskilt betalningsinstrument, exempelvis ett smart kort, på vilket ett ekonomiskt värde kan laddas. För det andra behöver det finnas särskilda

⁸¹ Ett företag som inlett ett arbete med ett separat system för betalningar vid kris och krig är Afolium AB, www.afolium.se (hämtad 2022-09-17).

terminaler (hos handlare) som kan ta emot betalningar med betalningsinstrumentet. Kort och terminaler kan antingen delas ut i förväg eller hämtas upp vid vissa geografiska platser. För det tredje behöver de transaktioner som görs på de särskilda terminalerna kunna verifieras i syfte att undvika bedrägerier. För det fjärde behöver terminalerna regelbundet tömmas på transaktioner och föras över till andra lagringsmedium på platser där det i alla fall finns elförsörjning. För att betalningssystemet ska kunna fungera torde det finnas ett behov av geografiska platser med fungerande elförsörjning och it-utrustning som kan användas för att tömma terminaler på transaktioner, ladda korten (eller annat betalningsinstrument) med pengar.⁸² Det är emellertid lång ifrån säkert att det skulle vara lagligt att på detta sätt föra ut terminaler från butik till de särskilda platserna eftersom det ökar risken för rån och att person- och betaldata inte kan skyddas.

Det bör understrykas att ett betalningssystem av den typ som beskrivs förutsätter ett omfattande utvecklingsarbete samt betydande investeringar i kort, betalningsterminaler, it-system och -utrustning. Eftersom ett sådant system sannolikt bara används vid långvariga avbrott i elförsörjningen eller elektroniska kommunikationer är betalningsviljan bland marknadsaktörer låg för att införa och driva ett sådant system. Det skulle därför krävas offentlig finansiering. Det särskilda betalningssystem som skisseras här har stora likheter med hur betalningar och överföringar med CBDC, enligt vissa modeller för utformning, är tänkta att ske.

Offlinebetalningar med kontokort

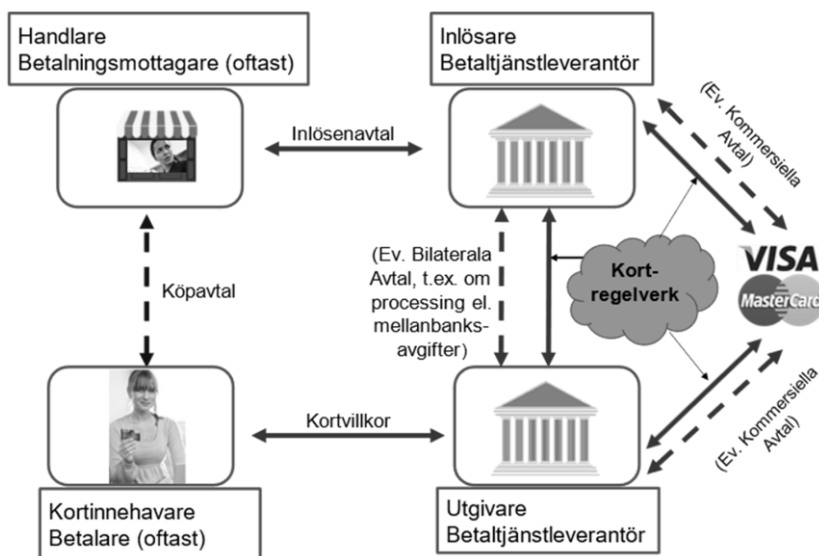
En stor majoritet av den vuxna befolkningen i Sverige har tillgång till ett kontokort med offlinefunktion genom s.k. offline-PIN på kortens chip. De flesta kort har även ett visst beloppsutrymme för offlineköp, som kan användas vid köp i flygplan. Vidare kan de flesta betalningsterminaler acceptera offlineköp vilket ibland sker vid kortare avbrott i internet- eller mobiluppkopplingen. Kortköp utgör närmare 90 procent av antalet transaktioner i den fysiska handeln (se kapitel 4). Det innebär att den fysiska infrastrukturen för offlinebetal-

⁸² En sådan typ av plats som framhållits av bl.a. MSB samt Länsstyrelsen i Jämtland är service- och trygghetspunkter (SOT-punkter).

ningar med kontokort i stor utsträckning redan finns och att betalningssättet är känt och välanvänt även i normala tider.

De aktörer som är involverade i en vanlig kontokortsbetalning framgår av figur 11.1. Aktörerna är kortinnehavare (betalare), kortutgivare (vanligen kortinnehavarens bank), kortinlösare, handlare (betalningsmottagare) och kortnätverket (inkl. dess kortregelverk) såsom Visa eller Mastercard. Mellan dessa aktörer finns olika avtal. Vid en kortbetalning sker omfattande digitala informationsflöden mellan aktörerna och dessa flöden är så gott som helt beroende av elektroniska kommunikationer.

Figur 11.1 Aktörerna i en kontokortsbetalning



Källa: Card Payment Sweden.

När det uppstår ett offlineläge i form av att elektroniska kommunikationer ligger nere fungerar inte de normala informationsflödena och kontrollerna i en kortbetalning. Det innebär, för det första, att betalningsmottagaren (handlaren) inte kan skicka transaktionsinformation till kortinlösaren och erhålla likvid för dessa transaktioner. Detta leder i sin tur till att kortinlösaren inte kan begära betalning från kortutgivaren och, slutligen att kortutgivaren inte kan debitera kortinnehavarens (dvs. betalarens) konto. Att handlaren inte kan erhålla likvid för sina lagrade korttransaktioner försvårar andra betal-

ningar, exempelvis till handlarens leverantörer. Det innebär vidare att handlaren kan bli finansiellt pressad i en offlinesituation om den inte har tillgång till (eller otillräcklig) checkräkningskredit eller koncernintern likviditet. Eftersom handlaren inte kan få ersättning för försålda varor från inlösaren, är det högst sannolikt att butiken håller stängt eller att enbart vissa kunder får köpa varor, t.ex. för att de är kända av handlaren. I en situation när elektroniska kommunikationer ligger nere finns det alltså en påtaglig risk att offlinebetalningar inte kommer till stånd, trots att de tekniska möjligheterna finns. Den likviditetsrisk som handlaren kan komma utsättas för, om den ändå låter kunder köpa varor, är emellertid inte det enda som försvårar betalningar med kontokort i ett offlineläge. Offlinebetalningar försvåras eller omöjliggörs om personer inte har något eller otillräckligt offlineutrymme på sina kort. Kortutgivaren tar också på sig en kreditrisk när den inte kan kontrollera att kortinnehavaren har täckning för sina offlineköp och därmed riskerar att övertrassering. En annan möjlig orsak till att offlinebetalningar inte kommer till stånd är att lagringskapaciteten i betalningsterminalerna är otillräcklig.

Kortinfrastrukturen är av goda skäl uppbyggd med betoning på säkerhet och integritet snarare än redundans när det gäller lagring och överföring av betaldata. Det finns begränsningar såväl i betalningsterminaler som kortens chip i syfte att förhindra att betaldata kommer i felaktiga händer och att minska risken för bedrägerier. Reglverket när det gäller betaltjänster har successivt skärpts i denna riktning, bl.a. genom krav på s.k. stark kundautentisering.⁸³ Det är för närvarande av såväl integritets- som antibedrägeriskäl inte möjligt att koppla upp betalningsterminalerna via ”vanlig internetuppkoppling” utan kryptering för att skicka transaktionsdata. Av samma skäl är det förknippat med stora svårigheter att föra över transaktionsdata till ett annat lagringsmedium som t.ex. en extern hårddisk.⁸⁴

⁸³ Kraven på stark kundautentisering beskrivs i bilaga 3.

⁸⁴ Enligt uppgifter från Card Payment Sweden till utredningen.

Rapport från Betalningsrådet

Riksbankens Betalningsråd konstaterar i en rapport⁸⁵ att det betalnings-sätt som, utöver kontanter, för närvarande har möjlighet att fungera offline är kontokort. Kontokortens s.k. EMV-chip⁸⁶ och närings-idkares (härefter handlares) betalningsterminaler har i regel tekniska förutsättningar för offlinebetalningar så länge det finns elförsörjning till terminalerna på sedvanligt sätt eller via batteri. Rapporten konstaterar vidare att de tekniska förutsättningarna för uttag av kontanter med kort i uttagsautomater för närvarande är mer begränsade än för köp i handeln i ett offlineläge. Det medför att det blir svårt för privatpersoner att få tillgång till kontanter, vilket är ytterligare ett skäl möjliggöra offlinebetalningar med kontokort i handeln. Offlinebetalningar med kontokort skulle bidra till att privatpersoner kan få tag i livsnödvändiga varor, framför allt livsmedel, mediciner och drivmedel i ett krisläge. Samtidigt betonar Betalningsrådet att det finns vissa kontokort som endast fungerar online (dvs. kräver täckningskontroll). Dessa kort kommer inte att under några omständigheter kunna användas för offlineköp.

Betalningsrådets rapport utgår från ett scenario där elektroniska kommunikationer saknas i upp till nio dagar. I scenariot görs vissa antaganden om befintligt innehav av basvaror och kontanter i olika typer av hushåll. Utifrån scenariot och antaganden konstaterar Betalningsrådet att

majoriteten av hushållen har ett konsumtionsbehov som inte uppfylls baserat på deras innehav av kontanter och basvaror vid en längre störning. Offlinebetalningar i butiker respektive offlineuttag i uttagsautomater, det vill säga transaktioner som sker utan täckningskontroll mot det konto eller den kreditkortet är kopplat till, skulle kunna utgöra en reservlösning för dessa hushåll.⁸⁷

Slutligen lyfter Betalningsrådet fram att riskfördelningen mellan olika parter i en kortbetalning är en central fråga som måste lösas vid en storskalig användning av offlinebetalningar.

⁸⁵ Betalningsrådet (2018).

⁸⁶ EMV står för Europay, Mastercard och Visa är en standard för kontokort, betalningsterminaler och automatiska kassamaskiner som utvecklades under 1990-talet. Standarden bygger på att korten är utrustade med ett chip och att det krävs en PIN-kod för att autentisera en betalningstransaktion. EMV-standarderna: Lägre risk för bedrägerier och bättre kontroll av offlinebetalningar.

⁸⁷ Betalningsrådet (2018), s. 7–8.

Rapport från Card Payment Sweden

Branschföreningen Card Payment Sweden (CPS)⁸⁸ belyser i en rapport, bl.a. mot bakgrund av Betalningsrådets rapport från år 2018, och efter en förfrågan från Riksbanken, förutsättningar och utmaningar för kortbetalningar utan elektroniska kommunikationer.⁸⁹ I rapporten konstateras bl.a. att många tjänster och funktioner i samhället, inbegripet betalningar, har gått mot onlinelösningar. Det beror bl.a. på den generellt ökande digitaliseringen i samhället samt att exempelvis internet (inklusive mobilt internet) finns tillgängligt och används av en stor majoritet av befolkningen. Dessutom har kraven i det andra betaltjänstdirektivet⁹⁰ på stark kundautentisering avsevärt försvårat lösningar som tidigare kunde användas för offlinebetalningar med kort, exempelvis signatur på pappersnota. Kortköp offline innebär i nuvarande situation stora avsteg från inarbetade arbetssätt och lösningar mellan de inblandade aktörerna i en kortbetalning.

CPS bedömer att framtagande av ett krisregelverk för kortbetalningar offline är en stor och komplex aktivitet med påverkan på många aktörer. CPS lyfter särskilt fram:

- Kortnätverkens standardiserade regler, ansvarsförhållanden, processer och tekniska lösningar som inte ägs av de lokala aktörerna i Sverige.
- De många olika parterna med inbördes beroenden i en kortbetalning. Informationsflödet mellan parterna är grundläggande för att betalningar ska kunna göras.
- Förändringar av kort, terminaler och flöden måste förberedas proaktivt innan offlineläget är ett faktum.
- Svårigheter att ställa om från normalt regelverk till krisregelverk.
- Ett krisregelverk måste hitta en lösning för riskfördelning mellan de olika aktörerna.

⁸⁸ Card Payment Sweden är en branschförening för kortutgivare och kortinlösare i Sverige. Föreningen arbetar för att främja kortbetalningar.

⁸⁹ Card Payment Sweden (2022).

⁹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 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.

Sammanfattande slutsatser om offlinebetalningar

Som framgår av ovan finns ett antal olika lösningar för betalningar offline eller semi-offline. Fakturalösningar har vissa begränsningar när det gäller kapacitet och hastighet men det uppstår också betydande risker då det är så att det ges en kredit till varje köpare från handlarnas sida. Semi-offlinelösningar, exempelvis motsvarande de som Alipay eller WeChat Pay, har fördelarna att endast den ena parten i betalningstransaktionen behöver ha internetuppkoppling. Dessa lösningar kan emellertid inte hantera ett fullständigt offlineläge där ingen har tillgång till elektroniska kommunikationer.

För att nya betalningslösningar, som fungerar i ett fullständigt offlineläge, ska utgöra ett reellt alternativ krävs att det måste ha skett en utrullning och distribution av teknisk utrustning innan ett offlineläge uppstår. Här sker snabb utveckling särskilt av mobila tjänster. Sverige har god mobilpenetration och därför även goda förutsättningar för att sådana tjänster snart ska vara brett tillgängliga.

Även om nya digitala tjänster utvecklas i princip konstant är dock fortfarande användningen av kort bättre utbyggd än av till exempel SwishCash. Därför finns en fördel med offlinelösningar som bygger på kontokort och kortinfrastruktur, där till exempel såväl kort som betalningsterminaler redan i dag är förberedda för offlinebetalningar, dvs. kan användas offline. För att kontokort ska kunna användas i stor skala i ett offlineläge krävs dock att en rad – ofta komplexa – tekniska, juridiska och praktiska hinder undanröjs.

Det bör, slutligen, understrykas att de befintliga och eventuella offlinelösningar som redovisas i detta avsnitt handlar om akuta krisåtgärder under begränsad tid. Efter en viss tid (som kan skilja sig åt) krävs för de flesta tjänster att grundläggande betalningsinfrastruktur och -flöden fungerar. Det gäller exempelvis RIX och Bankgirots clearing- och avvecklingssystem samt bankers kontostrukturer och möjligheter att flytta medel mellan olika konton. För att kunna föra över information om transaktioner krävs också att betalningsterminaler i butiker kan kopplas upp mot ett nätverk efter en viss tid. En väl fungerande lösning för digitala offlinebetalningar är därmed inte tillräcklig för att åstadkomma önskvärd redundans i ett krisläge, utan motståndskraften i underliggande infrastruktur och system är helt central.

11.8.2 Beredskap i betalningsinfrastrukturen

För att betalningar ska kunna göras även i störningar i elförsörjningen eller elektroniska kommunikationer behöver betalningsinfrastrukturen – framför allt clearing och avveckling – ha en hög motståndskraft.⁹¹ Det är emellertid inte tillräckligt att motståndskraften i själva infrastrukturen är god utan för att betalningar ska kunna göras måste hela betalkedjan – från betalare till betalningsmottagare – upprätthållas. Det förutsätter i sin tur att elförsörjning och elektroniska kommunikationer inte ligger nere längre perioder eller helt slås ut.

Motståndskraft i infrastruktur handlar till stor del om att ha rutiner och lösningar för kontinuitet i it-system. Det gäller även system som drivs och ägs av leverantörer av tekniska tjänster och som inte står under finansiell tillsyn. Befintliga regelverk på finansmarknadsområdet ställer krav på hur finansiella företag ska säkerställa kontinuitet i händelse av störningar.⁹² De viktigaste regelverken beskrivs i kapitel 12, som behandlar cybersäkerhet i betalningsekosystemet. Kontinuitet i verksamheten är emellertid inte enbart relaterad till cybersäkerhet utan gäller brett. Regelverken ställer krav på kontinuitet när det gäller dels verksamhet och system, dels hantering av it- och säkerhetsrisker. Dessa krav gäller för det finansiella företaget även om delar av verksamheten eller driften av system har utkontrakterats.

Förutom de krav som ställs i nationell lagstiftning och riktlinjer från europeiska tillsynsmyndigheter, förväntas aktörer i betalningsinfrastrukturen efterleva de internationella PFMI-standardernas principer för kontinuitet (se även kapitel 12). Enligt standarderna (princip 17), som gäller för finansiella marknadsinfrastrukturföretag (s.k. FMI:s) ska företag bl.a. planera för hur företaget ska kunna använda sig av sekundära enheter för att kritiska it-system ska kunna återuppta sina funktioner inom två timmar efter en disruptiv händelse. Avvecklings-system ska även kunna klara av avveckling innan dagens slut även vid en extrem händelse. Företagen ska även testa sina reservarrangemang.

När det gäller avvecklingssystem ställer riksbankslagen, som framgår av avsnitt 11.4, krav på att Riksbanken ska ha en god förmåga att upprätthålla sin verksamhet under fredstida krissituationer och vid

⁹¹ Betalningsinfrastrukturen i Sverige beskrivs i kapitel 10.

⁹² Enligt PFMI-standarderna (se bilaga 3) definieras kontinuitet (i icke officiell översättning) som ”Ett tillstånd av störningsfri verksamhet. Kontinuitet avser också alla organisatoriska, tekniska och personalmässiga åtgärder som vidtas för att säkerställa att verksamheten kan fortsätta efter avbrott i en tjänst, inklusive vid ett storskaligt eller allvarligt avbrott.”

höjd beredskap (5 kap. 1 §). Vidare ska Riksbanken planera och förbereda för att kunna fortsätta sin verksamhet under fredstida kris-situationer och vid höjd beredskap. Riksbanken ska beakta totalför-svarets krav (5 kap. 2 §).

När det gäller clearing av betalningar finns det i svensk lagstiftning inga uttryckliga krav på reservrutiner i lagen om värdepappersmarknaden, som innehåller bestämmelser om clearingverksamhet och clearingorganisationer (kap. 19–21 nämnda lag). En större störning i Bankgirots clearingverksamhet skulle få betydande negativa effekter på möjligheten att göra betalningar. Av det skälet är det en otillfredsställande ordning att tillsynsmyndigheter inte kan ställa rättsligt bindande krav på reservrutiner m.m. Clearingbolag såsom Bankgirot kommer emellertid att omfattas av den nya lag för clearing och avveckling av betalningar som Finansdepartementet remitterat under hösten 2022.⁹³ Av lagförslaget (3 kap. 3 §) framgår att

ett clearingbolag ska identifiera kritisk verksamhet och säkerställa att verksamheten kan återupptas inom kort efter ett avbrott. Ett clearingbolag ska också ha beredskaps- och kontinuitetsplaner för att kunna hantera händelser som utgör en betydande risk för avbrott i verksamheten. Planerna ska utvärderas och ses över regelbundet.⁹⁴

Finansinspektionen föreslås få föreskriftsrätt kopplat till den bestämmelsen (7 kap. 1 § 3). Finansinspektionen kan också i egenskap av beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet påtala behov av exempelvis reservrutiner även om inspektionen inte kan ställa rättsligt bindande krav (se avsnitt 11.3). Bankgirot kan förväntas vara ett, enligt 5 kap. 4 § riksbankslagen, företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar och därmed omfattas av Riksbankens övervakning (se avsnitt 11.4.1).

Utöver internationella standarder och lagstiftning, finns en övningsverksamhet – delvis under utveckling – inom bl.a. FSPOS och Finansiella stabilitetsrådet (t.ex. vad gäller cybersäkerhet, se kapitel 12).

Sammanfattningsvis har regleringen av beredskapen i betalningsinfrastrukturen skärpts över tid och kommer med en ny lag om clearing och avveckling att skärpas ytterligare vad gäller clearingbolag.

⁹³ Fi2022/02529. Innehållet i lagen beskrivs översiktligt i kapitel 10. Den nya lagen förväntas behandlas av riksdagen efter sommaruppehållet 2023.

⁹⁴ Ibid. s. 8.

11.8.3 Gällande driftsäkerhetskrav på leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster och el

Fungerande, robusta elektroniska kommunikationer fungerar är, liksom tillgång till el, en förutsättning för digitala betalningar ska kunna göras. Kraven på leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster har nyligen skärpts och en översyn av kraven på reservkraft för elektronisk kommunikation har inletts. Ett svenskt medlemskap i Nato skulle sannolikt ställa ytterligare krav på motståndskraft i elförsörjning samt i telekommunikationer och cybernetik.⁹⁵

Elektronisk kommunikation

Säkerheten, inklusive driftsäkerhet, i elektroniska kommunikationsnät och -tjänster regleras i 8 kap. lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation som gäller fr.o.m. 1 augusti 2022. PTS har bemyndigande att meddela föreskrifter mot bakgrund av dessa bestämmelser vilket görs i PTS föreskrifter PTSFS 2022:11. Föreskrifterna reglerar bl.a. formerna för företagets säkerhetsarbete och riskanalyser.

Bestämmelserna om reservkraft för kommunikationsnät och -tjänster särskilt relevanta ur ett betalningsperspektiv. Enligt 11 kap. 8 § ska de tillhandahållare av elektroniska kommunikationer som omfattas av kraven på reservkraft ha sådan reservkraft för att upprätthålla tjänsterna mellan 2 och 24 timmar beroende på hur många aktiva anslutningar som skulle beröras av en störning eller ett avbrott och huruvida det sker i tätort med fler än 8 000 invånare. Utöver detta generella krav gäller enligt 11 kap. 10 § för mobila kommunikationstjänster (i praktiken mobiloperatörer) att med reservkraft se till att mobilmaster fungerar i åtminstone 1 timme i tätort med fler än 8 000 invånare och i åtminstone 4 timmar på övriga platser.⁹⁶

Sammantaget innebär regleringen att elektroniska kommunikationer ska fortsätta att fungera vid kortare avbrott i elektroniska

⁹⁵ År 2016 beslutade Natos ledare sju grundläggande krav för nationell resiliens (eng. *resilience*) mot vilka medlemsländerna kan mäta graden av nationell beredskap. Två av kraven avser energiförsörjning (inklusive krav på back-up och eldistribution) respektive civila kommunikationssystem (inklusive krav på hur tillträde till kommunikationssystem ska prioriteras och hur system ska återställas). Kraven är formulerade med stöd i artikel 3 i Natostadgan, se *Resilience, civil preparedness and Article 3*. 2022-09-20. www.nato.int (hämtad 2023-03-03).

⁹⁶ För avbrott längre än 4 timmar är det endast krav på vissa elektroniska kommunikationstjänster och är elavbrottet längre än 24 timmar finns inga krav på drift av elektroniska kommunikationer.

kommunikationsnät- och tjänster. Vid långvariga störningar finns således inga krav i författning som säkerställer att kritisk betalningsinfrastruktur eller betaltjänster har tillgång till elektroniska kommunikationer i ett mer utdraget krisläge. Mot bakgrund av resultaten av tillsyn av de regler om reservkraft som trädde i kraft den 1 juni 2020, konstaterade PTS att det finns skäl att ytterligare utreda reglerna om reservkraft. Med start hösten 2022 genomför PTS en förstudie i syfte att utreda om det finns anledning att justera vissa av reservkraftskraven och om det finns anledning att tydliggöra bestämmelserna.⁹⁷

Elförsörjning

Elberedskapslagen (1997:288) reglerar elföretagens skyldigheter att vidta åtgärder för att säkerställa samhällets behov av elförsörjning vid svåra påfrestningar och höjd beredskap. Skyldigheterna i lagen gäller för företag som bedriver produktion av el, överföring av el och handel med el. Den som omfattas av lagen ska enligt 4 § elberedskapslagen vidta de beredskapsåtgärder som beslutas enligt lagen, upprätta en risk- och sårbarhetsanalys avseende säkerheten i den egna verksamheten, och lämna de uppgifter till elberedskapsmyndigheten som myndigheten behöver för att kunna upprätta den nationella risk- och sårbarhetsanalysen inom elsektorn. Med beredskapsåtgärder avses enligt 3 § åtgärder som behövs för att förebygga, motstå och hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället. Med beredskapsåtgärder avses också sådana åtgärder som krävs för att göra det möjligt att vidta de åtgärder som behövs vid höjd beredskap.

Svenska kraftnät är ett statligt affärsverk som är systemansvarig myndighet för kraftsystemet i Sverige och som förvaltar och utvecklar Sveriges transmissionsnät för el. I rollen som systemansvarig myndighet ansvarar Svenska kraftnät för kraftsystemets driftsäkerhet och att det i varje ögonblick är balans mellan den el som produceras och den el som förbrukas. Svenska kraftnät är också elberedskapsmyndighet enligt elberedskapslagen. Det innebär att affärsverket arbetar för att elförsörjningen ska ha beredskap för extrema händelser som kan innebära svåra påfrestningar på samhället. Det kan exempelvis vara stora stormar och bränder, dammhaverier, terrorhand-

⁹⁷ *Kraven på reservkraft behöver utvärderas*. 27 juni 2022. www.pts.se (hämtad 2023-03-03).

lingar och ytterst krig. Svenska kraftnät ansvarar för att beredskaps-höjande åtgärder genomförs, att det finns utbildad personal och att det finns resurser för kommunikationsutrustning och reparationsarbeten.

11.9 Utredningens överväganden och förslag

11.9.1 Nyligen beslutad ansvarsfördelning mellan myndigheter med ansvar för betalningar bör tydliggöras

Utredningens bedömning: Nyligen beslutade förändringar i ansvarsförhållanden, uppgifter och befogenheter inom den civila beredskapen på betalningsområdet ger berörda myndigheter bättre förutsättningar att ta ledningen i det förebyggande arbetet samt att agera snabbare, samlat och kraftfullt i krissituationer. Finansinspektionens respektive Riksbankens ansvar och uppgifter i såväl det krisförberedande som det krishanterande arbetet behöver dock tydliggöras. Därtill bör mer ändamålsenliga former för samverkan, särskilt när det gäller operativ krishantering, övervägas inom ramen för en samlad översyn och med beaktande av Riksbankens särskilda ställning som myndighet under riksdagen. Det bör också övervägas att Riksbanken, genom en ändring i riksbankslagen, blir skyldig att samråda med eller informera Finansinspektionen och andra berörda myndigheter under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

Skälen för utredningens bedömning

Tydlig ansvarsfördelning behövs

Den civila beredskapen i Sverige bygger, som utvecklas i avsnitt 11.3.2, i grunden på den s.k. ansvarsprincipen, dvs. att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden, om inget annat reglerats, också har ansvaret i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Principen innebär att beredskapsarbetet generellt är uppdelat på flera olika myndigheter utifrån deras normala ansvar. Vid större kriser kan detta riskera att medföra en otydlighet och tröghet i krishanteringen. Det har i samband med tidigare kriser med stor samhällspåverkan – senast coronapandemin 2020–2021 – uppmärksam-

mats att det finns svagheter i både motiven bakom ansvarsprincipen och hur den fungerat i praktiken.⁹⁸

Åtminstone sedan år 2007 har ett antal granskningar och utredningar identifierat brister i berörda myndighets förmåga att såväl förebygga som hantera kriser i det centrala betalningssystemet⁹⁹ eller att ställa krav på finansiella företags beredskapsplanering. Avsaknad av en tydlig ansvarsfördelning mellan berörda myndigheter har framhållits som ett problem. Mot bakgrund av dessa konstaterade brister välkomnar utredningen nyligen beslutade förändringar i ansvar, uppgifter och befogenheter för Finansinspektionen, Riksgälden och Riksbanken avseende den civila beredskapen inom den finansiella sektorn. Förändringarna ger bättre förutsättningar att ta ledningen i det förebyggande arbetet samt att agera snabbare, samlat och kraftfullt i kris-situationer.

En ny struktur för statliga myndigheters krisberedskap

Statliga myndigheters ansvar för krisberedskap har nyligen förstärkts och förtydligats enligt de förslag som Utredningen om civilt försvar lämnade till regeringen år 2021.¹⁰⁰ En viktig del är en ny struktur för statliga myndigheter, vilken beskrivs i avsnitt 11.3.3 och 11.4. Den nya strukturen kan beskrivas som en trappa där det första steget omfattar alla statliga myndigheter (med vissa undantag), det andra de s.k. beredskapsmyndigheterna och det tredje de s.k. sektorsansvariga myndigheterna. Enligt beredskapsförordningen ska, som utvecklas i avsnitt 11.3.3 och 11.4, alla statliga myndigheter som omfattas av förordningen identifiera samhällsviktig verksamhet och ansvara för att upprätthålla kontinuitet i den verksamheten. Varje myndighet ska vidare analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som i fredstid eller under krig allvarligt kan hota eller skada verksamheten. Detta ska sam-

⁹⁸ Avseende slutsatser om ansvarsprincipens generella brister i krissituationer, se exempelvis Katastrofkommissionens betänkande *Sverige och tsunamin – granskning och förslag* (SOU 2005:114) och FHS/Crismart (2015). *Bara skog som brinner? Utvärderingen av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014*. s. 295. Riksrevisionen (2018) har lyft brister avseende livsmedels- och läkemedelsförsörjningen och Coronakommissionens slutbetänkande *Sverige under pandemin* ifrågasätter ansvarsprincipens ändamålsenlighet inom hälso- och sjukvården.

⁹⁹ Med det centrala betalningssystemet avses i detta betänkande betalningsinfrastrukturen, dvs. avvecklings samt betalningssystem- och clearinglagret, se vidare kapitel 3.

¹⁰⁰ SOU 2021:25.

manställas i en risk- och sårbarhetsanalys vartannat år som också ska redovisa vilka åtgärder som krävs för att minska sårbarheten.

Beredskapsmyndigheterna har, utöver det grundansvar som alla myndigheter har, ansvar att planera, öva och utbilda personal för att vid höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation. Beredskapsmyndigheterna ska också, utifrån risk- och sårbarhetsanalysen, göra en bedömning av vilka åtgärder och investeringar som krävs för att säkerställa den samhällsviktiga verksamheten. Vidare ska beredskapsmyndigheterna bidra till att övriga myndigheter, kommuner, regioner, näringsidkare och organisationer med verksamhet inom verksamhetsområdet har god förmåga att hantera såväl (fredstida) krissituationer som ett läge med höjd beredskap. Finansinspektionen och Riksgälden är beredskapsmyndigheter i enlighet med beredskapsförordningen.

Utöver att vara beredskapsmyndighet är Finansinspektionen sektorsansvarig myndighet inom området Finansiella tjänster. Sektorsansvariga myndigheter ska bl.a. hålla ihop planeringen för höjd beredskap likväl som för fredstida kriser som kan drabba sektorn. I detta ingår också att sammanställa och lämna förslag på åtgärder och investeringar som behövs för att öka förmågan att upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten inom sektorn. Sektorsansvariga myndigheter ska vidare verka för att det byggs upp en kapacitet inom sektorn för att operativt kunna hantera såväl krissituationer som höjd beredskap. Finansinspektionen ansvarar för att samverkan sker mellan sektorn och t.ex. Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), andra sektorsansvariga myndigheter, civilområdescheferna och näringslivet. Slutligen utövar Finansinspektionen tillsyn över de flesta företagen i sektorn. Inte minst Inspektionens tillsyn av företagens hantering av operativa risker bidrar till att öka krisberedskapen.

Riksbankens beredskapsansvar har tydliggjorts i riksbankslagen

I den nu gällande riksbankslagen, som trädde i kraft den 1 januari 2023, har Riksbankens beredskapsansvar vad gäller betalningar tydliggjorts. Riksbanken har, som utvecklas i avsnitt 11.4.1, enligt 5 kap. 1–5 §§ riksbankslagen ansvar för att allmänheten ska kunna genomföra betalningar i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Riks-

banken ska besluta om vilka företag som ska anses vara av särskild betydelse för genomförandet av betalningar och övervaka att dessa företag uppfyller sina skyldigheter som bl.a. består i att planera och förbereda för att kunna fortsätta sin verksamhet under fredstida kris-situationer och vid höjd beredskap (se även avsnitt 11.8.2). Riks-banken ska därtill genomföra gemensamma övningar för bankens egen personal och för arbets- och uppdragstagare i sådana företag som be-driver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar. Vidare ska Riksbanken övervaka att ett sådant företag deltar i övningar och i planeringen inför kriser. Slutligen har Riksbanken rätt att besluta om allmän tjänsteplikt hos arbets- och uppdragstagare hos företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar. Riksbanken utövar emellertid ingen tillsyn över dessa företag men får utfärda föreskrifter.

*Bättre förutsättningar för effektivt krisberedskapsarbete
men otydlighet kvarstår och skapar risker*

Nyligen beslutade förändringar i ansvarsförhållanden, uppgifter och befogenheter inom den civila beredskapen på betalningsområdet ger bättre förutsättningar för, myndigheterna, utan att ansvarsprincipen överges, att ta ledningen i det förebyggande arbetet och även agera snabbare, samlat och mer kraftfullt i krissituationer. Det ger också myndigheterna en tydligare roll gentemot andra beredskapsmyndig-heter. Sammantaget innebär det, enligt utredningens mening, att de generella brister som identifierats avseende förmåga och tydlighet i ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter i flera avseenden har hanterats. Det är angeläget att beslutade förändringar implemen-teras skyndsamt för att få centrala processer, övningsverksamhet m.m. på plats samt att nödvändiga föreskrifter tas fram.

Finansinspektionens respektive Riksbankens nya beredskapsupp- drag på betalningsområdet är delvis överlappande. Av detta följer inte med nödvändighet att det uppstår otydligheter i ansvar eller ineffek- tiv användning av resurser. Ett väl utvecklat, nära samarbete såväl mellan Finansinspektionen och Riksbanken, men även med Riksgäl- den, som mellan sektorn och aktörer utanför sektorn (t.ex. andra be- redskapsmyndigheter) bör kunna motverka sådana oönskade effekter. Enligt utredningens mening finns likväl risk att det delade och delvis överlappande uppdraget kan leda till otydlighet gentemot andra aktörer,

inte minst de företag som har en viktig roll i att medverka i övnings- och planeringsverksamhet samt inlämna underlag (t.ex. risk- och sårbarhetsanalyser) som grund för viktiga ställningstaganden. Det kan uppstå situationer när både Finansinspektionen och Riksbanken begär information från ett utsatt företag (eller flera), vilket – i synnerhet i en akut krissituation – kan leda till onödigt eller t.o.m. skadligt dubbelarbete. Lagstiftaren har heller inte tydliggjort hur det operativa krishanteringsarbetet på betalningsområdet ska organiseras utöver Riksbankens, Finansinspektionens och Riksgäldens egna beredskapsuppgifter, trots att betalningsområdet så tydligt pekats ut som ett viktigt beredskapsområde.

Det finns vidare en risk att regeringens, Försvarsmaktens, MSB:s och andra berörda myndigheters (som t.ex. de civilområdesansvariga länsstyrelserna) behov av snabb, tillförlitlig och samstämmig information om händelseutveckling, resurser samt förmågor hos och hot mot centrala aktörer inte kan tillgodoses om det inte är tydligt i författning vem som har det samlade ansvaret för att ge sådan information. Beredskapsmyndigheternas informationsskyldighet vid fredstida krissituationer och höjd beredskap gentemot regeringen, MSB och andra sektorsansvariga myndigheter framgår av 22 § beredskapsförordningen. I 8 § förordningen om totalförsvar och höjd beredskap finns bestämmelser om att beredskapsmyndigheterna inför och vid höjd beredskap ska lämna underlag till Försvarsmakten.

Som myndighet under riksdagen, omfattas Riksbanken inte av den informationsskyldighet som beredskapsmyndigheter har gentemot regeringen, Försvarsmakten, MSB eller andra berörda myndigheter. Riksbankslagen innehåller bestämmelser om samverkan och information i förhållande till bl.a. Finansinspektionen och Riksgälden vad gäller det finansiella systemet (3 kap. 11–12 §§). I förarbetena till den nu gällande riksbankslagen hänvisas också till den generella bestämmelsen i 8 § förvaltningslagen (2017:900) med innebörden att en myndighet ska samverka med andra myndigheter inom sitt verksamhetsområde. Enligt 5 kap. 7 § riksbankslagen ska Riksbanken i särskild ordning, under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, hålla regeringen och Riksgälden underrättade om viktigare frågor. Av förarbetena framgår att det i första hand är upp till Riksbankens direktions att ta ställning till om, när och hur regeringen och Riksgälden bör informeras.¹⁰¹ Den parlamentariska riksbankskom-

¹⁰¹ Prop. 2021/22:41 s. 133.

mittén föreslog i sitt slutbetänkande *En ny riksbankslag* emellertid att Riksbanken ska ha en skyldighet att samråda med Finansinspektionen och därutöver informera regeringen och Riksgälden samt tillhandahålla Försvarsmakten nödvändig information.¹⁰² Av såväl förarbetena som Riksbankskommitténs slutbetänkande framgår att den informationskyldighet som Riksbanken, enligt riksbankslagen, har gentemot Riksgälden motiveras av Riksgäldens centrala betydelse för samhällsviktiga betalningar, dvs. som en viktig aktör inom betalningsinfrastrukturen.

Mot bakgrund av det allvarliga säkerhetsläget och den centrala samhällsfunktion som betalningar utgör – även utanför den finansiella sektorn – finns det skäl att Finansinspektionens respektive Riksbankens ansvar och uppgifter inom den civila beredskapen på betalningsområdet tydliggörs samt att mer ändamålsenliga former för samverkan, särskilt när det gäller operativ krishantering, övervägs, med beaktande av Riksbankens särskilda ställning som myndighet under riksdagen. Här bör beaktas att samverkan även kan behövas med andra relevanta myndigheter (utanför det finansiella området).

Eftersom Finansinspektionen är sektorsansvarig myndighet för området finansiella tjänster är det enligt utredningens mening önskvärt att Riksbanken, genom en ändring i riksbankslagen, får skyldighet att samråda med eller informera Finansinspektionen under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Det ger Finansinspektionen bättre förutsättningar att få en samlad lägesbild, som förutom att ligga till grund för beslut om planering och åtgärder inom området finansiella tjänster (och därmed när det gäller betalningar), kan utgöra ett viktigt underlag för beslut som fattas av andra berörda myndigheter eller av regeringen. Enligt utredningens mening är de bestämmelser om samverkan och information som finns i 3 kap. 11 och 12 §§ riksbankslagen respektive 8 § förvaltningslagen inte tillräckligt tydliga för att säkerställa effektiv krishantering. Utredningen avstår emellertid från att lämna förslag i detta avseende. Eventuella nya bestämmelser om samråds- eller informationskyldighet bör i stället vara en central del i en samlad översyn av ansvars- och uppgiftsfördelning mellan berörda myndigheter när det gäller civil beredskap inom betalningsområdet som även kan omfatta andra delar av området finansiella tjänster.

¹⁰² SOU 2019:46 s. 1637–1638.

11.9.2 Ökad redundans avseende betalningar för livsnödvändiga varor

Utredningens bedömning: I syfte att öka beredskapen i betalningsekosystemet bör näringsidkare som tillhandahåller livsnödvändiga varor, till vilka utredningen räknar receptbelagda läkemedel, livsmedel och drivmedel, som utgångspunkt acceptera flera betalningssätt, inklusive sådana som fungerar vid större störningar i elförsörjning eller elektroniska kommunikationer.

Skälen för utredningens bedömning: För att betalningar ska kunna göras vid allvarliga störningar, i fredstida krissituationer eller vid höjd beredskap, är det viktigt att det finns redundans i betalningsekosystemet. Det finns ett värde i att betalningar kan göras på olika sätt och med olika betalningsmedel. Det är också positivt om de olika betalningssätten inte är beroende av en och samma bakomliggande infrastruktur. Exempelvis bygger gireringar och kortbetalningar på olika bakomliggande system för clearing. Samtidigt som kontanter har minskat i betydelse i den fysiska handeln till förmån för framför allt kontokort har tjänsten (eller betalningsinstrumentet) Swish kommit att bli ett alltmer gångbart betalningssätt (se kapitel 7). Swish bygger på en delvis oberoende betalningsinfrastruktur i förhållande till den som kortbetalningar går genom. I de fall kortbetalningar inte fungerar till följd av problem hos en enskild kortutgivare (bank), kortinlösare eller de internationella kortnätverken erbjuder en tjänst som Swish därmed ett alternativt betalningssätt.

I samband med den cyberattack som drabbade Coops kassasystem i juli 2021 användes Coops egen betalapp Scan & Pay för att göra betalningar. På detta sätt kunde Coop-butiker, tack vare alternativa betalningssätt, delvis minska effekterna av attacken och privatpersoner kunde köpa varor (se avsnitt 11.9.3). Ett betalningssätt som inte användes vid Coop-attacken var kontanter. Detta trots att det fanns god tillgång till kontanter, t.ex. genom fungerande uttagsautomater i direkt anslutning till Coop-butiker.

Generellt är handlare som accepterar flera olika digitala betalningssätt, och som samtidigt kan erbjuda fakturabetalning eller kontantbetalning, bättre rustade för större störningar. Det finns även affärsmässiga skäl för handlare att erbjuda flera betalningssätt eftersom det annars kan vara omöjligt att sälja varor till kunderna i situa-

tioner när exempelvis kortbetalningar inte fungerar.¹⁰³ Vikten av att ha flera betalningssätt tillgängliga vid störningar eller krissituationer har även betonats i den forskning som gjorts på området. Av resultaten från det forskningsprojekt som beskrivs i avsnitt 11.6.2 framgår att det finns risk att andra betalningssätt överbelastas om möjligheten till kortbetalningar ligger nere varför flera alternativa betalningssätt är värdefulla, inte minst för att undvika en kraftig ökning av kontanta betalningar och de riskerna för bl.a. rån som finns.

Vissa andra länder har, som framgår av avsnitt 11.8.1, lösningar som möjliggör digitala betalningar offline (eller semi-offline). Både Danmark och Norge har nationella kontokortssystem, vars infrastruktur i alla fall till en del är oberoende av de internationella kortnätverken. Motsvarande lösningar finns i begränsad utsträckning i Sverige och Sverige har heller inget nationellt kortsystem. Utredningen anser att det är angeläget med ökad redundans – i den meningen att det finns flera betalningssätt som kan användas i ett krisläge – men att det inte är motiverat att i lag eller förordning ställa krav på att näringsidkare ska acceptera vissa specifika betalningssätt. Ett skäl till detta är att det finns nackdelar att i detalj reglera exakt vilka betalningssätt som näringsidkare ska erbjuda eftersom ändamålsenliga betalningssätt kan bero på förutsättningar i enskilda fall (t.ex. omsättning, typ av försäljning, antalet kunder och befintligt betalningsmönster). En författningsreglering riskerar också att missgynna framtida betalningssätt trots att de kan vara både mer säkra och effektiva än befintliga. Därutöver vore en skyldighet att ta emot flera betalningssätt ett avsevärt ingrepp i avtals- och näringsfriheten (se även kapitel 13). Ett sådant krav skulle dessutom bli orimligt dyrt för fysiska handlare och kunna gynna e-handel framför handel i fysisk butik.

Det är särskilt viktigt att företag som tillhandahåller livsnödvändiga varor, till vilka utredningen räknar receptbelagda läkemedel, livsmedel och drivmedel, som utgångspunkt kan ta emot olika typer av digitala betalningar, inklusive sådana som fungerar vid större störningar i elförsörjning eller elektroniska kommunikationer. Utredningen kan konstatera att det finns en ökad medvetenhet i dagligvaruhandeln samt bland drivmedelsföretagen och apotekskedjorna att betalningar måste fungera även i ett kris- eller krigsläge. Det bör därmed finnas goda förutsättningar för att göra överenskommelser

¹⁰³ Även allmänheten kan bidra till ökad redundans genom att ha tillgång till flera olika betalningssätt exempelvis har kontokort i två olika banker, en betalningsapp samt kontanter.

mellan regeringen, myndigheter, betaltjänstleverantörer och berörda företag eller deras företrädare om ökad redundans. Sådana överenskommelser kan också utgöra en grund för att ta fram nya tekniska lösningar samt för att identifiera eventuella juridiska hinder. De överenskommelser eller motsvarande som berörda aktörer ingått i Norge respektive Nederländerna bör kunna inspirera till motsvarande överenskommelser mellan aktörer i Sverige.

11.9.3 Kassaregisterbestämmelserna och betalning i händelse av kris eller höjd beredskap

Utredningens förslag: Bemyndigandet i 39 kap. 10 § skatteförfarandelagen (2011:1244) för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska utsträckas till att även avse möjligheten för Skatteverket att besluta om undantag från skyldigheter som gäller kassaregister i händelse av en fredstida krissituation eller höjd beredskap.

Skälen för utredningens förslag

Inledande utgångspunkter

I fredstida krissituationer och vid höjd beredskap är det viktigt för samhällets motståndskraft att befolkningen kan få tag i livsnödvändiga varor, dvs. receptbelagda läkemedel, livsmedel och drivmedel. Aktörer inom handeln har till utredningen framfört att handlare tvekar inför att ta emot kontantbetalning om kassasystemet inte är tillgängligt som en följd av t.ex. ett längre strömavbrott eller att systemet är utsatt för en cyberattack. Detta aktualiserades i juli år 2021 då matkedjan Coops kassasystem inte fungerade. Det berodde på en omfattande global s.k. ransomware-attack (se kapitel 12 för en beskrivning) som bl.a. drabbade leverantören av mjukvaran till Coops kassasystem. I samband med detta valde Coop-butikerna generellt att inte sälja sina varor mot kontant betalning.

I utredningens kontakter med företrädare för branschorganisationer som organiserar handlare har det framförts att det finns en rädsla hos handlare att bryta mot vissa lagar på skatteområdet – framför allt regler om kassaregister i skatteförfarandelagen – om de tar emot kon-

tantbetalning utan möjlighet att registrera köpet och tillhandahålla kvitto, varför handlare hellre avstår från att genomföra köp med sådan betalning.

Bestämmelserna om kassaregister

Den som i näringsverksamhet säljer varor eller tjänster mot kontant betalning eller mot betalning med kontokort ska som huvudregel använda kassaregister (39 kap. 4 § skatteförfarandelagen). Undantag gäller t.ex. för den som i bara i obetydlig omfattning säljer varor eller tjänster mot kontant betalning eller mot betalning med kontokort eller den som säljer varor eller tjänster genom distansavtal eller hemförsäljningsavtal (39 kap. 5 §). Med kassaregister avses kassaapparat, kassaterminal, kassasystem och liknande apparatur för registrering av försäljning av varor och tjänster mot kontant betalning eller mot betalning med kontokort (39 kap. 2 §). All försäljning och annan löpande användning av ett kassaregister ska registreras i kassaregistret (39 kap. 7 § första stycket). Vid varje försäljning ska ett av kassaregistret framställt kvitto tas fram och erbjudas kunden (andra stycket). Ett kassaregister ska på ett tillförlitligt sätt visa alla registreringar som har gjorts samt programmeringar och inställningar som utgör behandlingshistorik enligt bokföringslagen (1999:1078) (39 kap. 8 § första stycket). Kassaregistret ska också vara certifierat (andra stycket). Skatteverket får förelägga den som ska använda kassaregister att fullgöra sina skyldigheter enligt 4, 7 och 8 §§ (39 kap. 17 §). Ett föreläggande får förenas med vite om det finns anledning att anta att föreläggandet annars inte följs (44 kap. 2 §).

Skatteverket får i enskilda fall besluta om undantag från skyldigheter som gäller kassaregister om behovet av tillförlitligt underlag för skattekontroll kan tillgodoses på annat sätt eller en viss skyldighet är oskälig (39 kap. 9 §). Bestämmelsen har ersatt 30 § i den tidigare gällande lagen (2007:592) om kassaregister. Enligt förarbetena till den bestämmelsen kan undantag t.ex. medges om det av tekniska orsaker är oskäligt att kräva registrering i kassaregister. De situationer som främst avses är enligt förarbetena när försäljning sker utomhus där det t.ex. finns svårigheter med elförsörjningen samtidigt som väderförhållandena är besvärliga.¹⁰⁴ Regeringen eller den myndighet

¹⁰⁴ Prop. 2006/07:105 s. 97.

som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om bl.a. krav på kassaregister, användning av kassaregister och undantag från skyldigheter som gäller kassaregister (39 kap. 10 §). Enligt 9 kap. 3 § skatteförfarandeförordningen har Skatteverket bemyndigats att meddela sådana föreskrifter.

Skatteverket utövar tillsyn över att den som är eller kan antas vara skyldig att använda kassaregister har kassaregister och att kassaregister som används i en verksamhet uppfyller föreskrivna krav (42 kap. 3 §). Skatteverket har för sin tillsyn rätt att få tillträde till verksamhetslokaler där den som är eller kan antas vara skyldig att använda kassaregister bedriver verksamhet (42 kap. 4 § första stycket). Skatteverket har också rätt att ta del av handlingar och få de upplysningar som behövs för tillsynen (42 kap. 5 § första stycket). Skatteverket har rätt att göra kontrollbesök, som ger möjlighet att räkna kunder, kontrollera kvitton, inventera kassan och göra kontrollköp (42 kap. 6 §).

Kontrollavgift ska tas ut om Skatteverket vid tillsyn eller kontrollbesök finner att den som är skyldig att använda kassaregister inte fullgör denna skyldighet (50 kap. 1 § 1). Kontrollavgiften uppgår till 12 500 kronor för varje kontrolltillfälle (50 kap. 2 § första stycket).

Skatteverket ska besluta om hel eller delvis befrielse från en särskild avgift, vilket inkluderar kontrollavgift, om det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp. Vid bedömningen ska det bl.a. särskilt beaktas om den felaktighet eller passivitet som har lett till avgiften kan antas ha berott på en felbedömning av en regel eller betydelsen av de faktiska förhållanden eller avgiften inte står i rimlig proportion till felaktigheten eller passiviteten (51 kap. 1 §). I förarbetena till den tidigare gällande lagen om kassaregister angavs att befrielse från avgiftsskyldighet bör kunna bli aktuellt när exempelvis registrering inte har kunnat ske på grund av oväntade händelser såsom strömvabrott eller maskinhaverier. Det måste dock kunna konstateras att det varit faktiskt omöjligt att genomföra registreringar i kassaregistret.¹⁰⁵ När reglerna om kassaregister infördes i skatteförfarandelagen angavs att de exempel på situationer som nämns i förarbetena har bäring även i fortsättningsvis.¹⁰⁶ I sammanhanget bör det noteras att det att Skatteverkets föreskrifter följer att om ett kassaregister inte fungerar ska detta dokumenteras och företaget ska utan dröjsmål anmäla detta till Skatteverket (4 kap. 1 § SKVFS 2014:10).

¹⁰⁵ Prop. 2006/07:105 s. 96–97.

¹⁰⁶ Prop. 2010/11:165 s. 963–965.

Bemyndigandet i 39 kap. 10 § skatteförfarandelagen bör även avse undantag från skyldigheten att använda kassaregister i en fredstida krissituation eller vid höjd beredskap

En kontrollavgift påförs enligt den ovan nämnda regleringen i skatteförfarandelagen om en näringsidkare inte fullgör de skyldigheter som följer av lagen vad gäller kassaregister. Som konstateras ovan ska Skatteverket besluta om befrielse från avgift om det är oskäligt med hänsyn till omständigheterna att en sådan avgift tas ut. En sådan omständighet torde, med beaktande av förarbetsuttalandena, kunna vara – förutom strömavbrott – en cyberattack som orsakat att kassasystemet hos en näringsidkare inte fungerar. Vidare är det en förutsättning för att avgift ska tas ut att ett kontrollbesök görs. Det framstår som mindre sannolikt att Skatteverket skulle företa ett kontrollbesök hos en näringsidkare som är drabbad av t.ex. en långvarig cyberattack eller i en fredstida krissituation och vid höjd beredskap. Därtill kan Skatteverket i enskilda fall, som redogjorts för ovan, besluta om undantag från skyldigheter som gäller kassaregister bl.a. om en viss skyldighet är oskälig.

Skatteverket har, som konstaterats ovan – utöver skyldigheten att besluta om befrielse från avgift i de fall som anges i lagen – möjlighet att i föreskrifter besluta om undantag från bestämmelserna om kassaregister. Skatteverket har i föreskrifter bl.a. beslutat om undantag från skyldigheterna enligt bestämmelserna om kassaregister för olika typer av verksamheter, t.ex. för obemannad försäljning där ett företag säljer varor eller tjänster och där köparen själv sköter betalningen (4 § SKVFS 2018:29). Myndigheten har dock inte meddelat några föreskrifter med stöd av sitt bemyndigande i fråga om undantag från kassaregisterskyldighet i händelse av en fredstida krissituation eller höjd beredskap. Företrädare för Skatteverket har framfört att det föreligger osäkerhet om bemyndigandet avser sådana bestämmelser. Detta framgår inte heller av förarbetena till bestämmelsen.

Det är av väsentlig betydelse att betalningar kan göras så långt det är möjligt även när krisläge råder. Det är därför, enligt utredningens mening, önskvärt att rädsla hos näringsidkare att bryta mot kassaregisterbestämmelserna och därmed riskera kontrollavgift (vid mottagande av kontantbetalning utan fungerande kassasystem) inte lägger hinder i vägen. Detta gäller inte minst för att privatpersoner ska kunna inhandla livsnödvändiga varor. En stor andel av livsmedelshandlare

och apotek accepterar fortfarande kontanter under normala omständigheter (se kapitel 13). Eftersom dessa används under normala förhållanden är det onödigt att det råder osäkerhet avseende möjligheten att ta emot kontant betalning i olika situationer, som en fredstida krissituation eller vid höjd beredskap. Detta gäller t.ex. vid cyberattacker men det kan också vara nödvändigt om kortbetalningar inte fungerar eller andra typer av störningar.

Mot den bakgrunden bör bemyndigandet i 39 kap. 10 § skatteförarandelagen för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om bl.a. krav på kassaregister, användning av kassaregister och undantag från skyldigheter som gäller kassaregister utsträckas till att avse möjligheten att besluta om undantag från skyldigheter som gäller kassaregister i händelse av en fredstida krissituation eller höjd beredskap.

11.9.4 Statlig kreditgaranti för att möjliggöra betalningar offline

Utredningens bedömning: Det finns behov av en statlig garanti för att i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap möjliggöra digitala betalningar offline vid köp av livsnödvändiga varor. En sådan garanti ska avse kreditrisken för krediter till näringsidkare som tar emot digitala betalningar offline under sådana omständigheter.

Skälen för utredningens bedömning

Behovet av digitala betalningar offline i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap

Möjligheten att kunna genomföra betalningar är grundläggande för att samhället ska fungera. Det gäller även i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, vilket ytterst inkluderar krig. De digitala system som individer och företag är beroende av är normalt effektiva men gör oss samtidigt sårbara. Även enstaka och tillfälliga störningar i elförsörjning och elektroniska kommunikationer får stora effekter i olika delar av samhället, inte minst inom betalningsområdet. Den digitala betalningsinfrastrukturen har huvudsakligen byggts av pri-

vata aktörer i ett annat (mindre oroligt) säkerhetsläge än det nuvarande och därmed inte fullt ut tagit höjd för olika former av antagonistiska angrepp. Möjligheter att göra betalningar offline, dvs. när varken sedvanliga elektroniska kommunikationer eller elförsörjning fungerar, stärker redundansen i betalningsekosystemet och bidrar därmed till en stärkt civil beredskap.

Som framgår av avsnitt 11.8 saknas ett heltäckande system i Sverige för att möjliggöra digitala betalningar offline när elektroniska kommunikationer av olika anledningar inte fungerar. Ett behov av omfattande volymer av betalningar offline kan emellertid komma att uppstå vid större störningar, som t.ex. fredstida krissituationer, där elektroniska kommunikationer slås ut till följd av ett omfattande cyberangrepp, och vid höjd beredskap. Kontanter kommer att i viss utsträckning kunna bidra till ökad redundans som ett alternativt betalningssätt, men de kommer inte att ensam räckta till för att klara betalningsbehoven i samhället ens under kortare offlinelägen. Aktörerna på betalningsmarknaden, inklusive myndigheter som MSB, är eniga om att kontanta betalningar inte kan vara mer än ett komplement till digitala betalningar i en sådan situation. Det beror bl.a. på nuvarande nivå på kontantanvändningen, där under tio procent av transaktionerna i den fysiska handeln görs med kontanter – en nivå som kontantkedjan i samhället i övrigt har anpassat sig till. Utredningen bedömer därför att det är angeläget att möjliggöra digitala betalningar offline, åtminstone för livsnödvändiga varor, för att stärka motståndskraften i samhället.

Utredningen framhåller att näringsidkare som säljer livsnödvändiga varor, dvs. läkemedel, livsmedel och drivmedel, generellt bör se till att acceptera flera olika betalningssätt. Det gäller både att erbjuda olika betalningssätt för onlinebetalningar (exempelvis både kontokort och tjänsten Swish eller andra mobila betalningssätt) samt att erbjuda möjligheter till betalningar offline (se bedömning i avsnitt 11.9.2). Utredningen har även gjort bedömningen att det av inkluderingskäl finns goda skäl för näringsidkare som säljer livsnödvändiga varor fortsätter att ta emot kontant betalning (se kapitel 13).

Kortbetalningar lämplig offlinelösning – på kort sikt

Det finns, som framgår av avsnitt 11.8, flera olika betalningslösningar för att betala i ett s.k. offlineläge, dvs. vid större störningar i elektroniska kommunikationer, och fler – och bättre – lösningar kan komma i framtiden. Det försämrade säkerhetsläget gör emellertid att lösningar som möjliggör att betala offline för att därmed säkerställa tillgången till livsnödvändiga varor, behöver bygga på befintliga betalningssätt som redan har offlinefunktionalitet och många användare. Det befintliga digitala betalningssättet som har dessa egenskaper är kontokort, dvs. debet- och kreditkort (se avsnitt 11.8). Infrastrukturen och processer för offlinebetalningar med kontokort finns på plats och används för att göra vissa betalningar när det inte finns internetuppkoppling (t.ex. under flygresor).

Vid en kortbetalning sker omfattande digitala informationsflöden mellan de inblandade aktörerna (se avsnitt 11.8). Dessa är beroende av elektroniska kommunikationer och kan därmed inte genomföras som vanligt i ett offlineläge. Detta gör att det uppstår olika typer av risker som måste fördelas mellan aktörerna. Det blir svårt – för att inte säga omöjligt – för en handlare att få ersättning för kortbetalningar från kortinlösaren i ett offlineläge när inlösaren inte kan läsa av och verifiera transaktioner. Handlaren får då inte betalt från inlösaren. Därmed står handlaren en form av likviditetsrisk – handlaren är solvent men kan inte få betalt i tid. Det kan i sin tur göra det svårt för handlaren att betala leverantörer varvid handlaren kan få svårt att leverera t.ex. livsnödvändiga varor. Distributionen av livsnödvändiga varor riskerar då att inte fungera.

Vid kortare avbrott i framför allt elektroniska kommunikationer torde handlaren likviditetsrisk vara begränsad och bör i de flesta fall kunna hanteras genom kontokredit eller omföring av medel i det fall handlaren ingår i en koncern med central likviditetshantering. Vid längre avbrott kan dock likviditetsbehovet bli mer utmanande. Handlaren bank kan bli mindre benägen att låna ut medel till handlaren eftersom risken att denne blir insolvent ökar. Vid allvarliga kriser när den generella risken för näringsverksamhet är förhöjd (t.ex. under krigsförhållanden) torde handlaren likviditetsproblem bli än mer akut och bankens benägenhet att ge kredit därmed för låg. En större störning, där det exempelvis kan ta flera dagar innan det finns fungerande internetuppkoppling, kan få betydande allvarliga konsekvenser

för samhället genom att det blir svårt att få tag i varor när handlare stänger sina butiker. Det gäller i synnerhet om tillgången till livsnödvändiga varor begränsas. I ett sådant läge finns det troligen ingen marknadslösning som kan hantera den likviditetsrisk som uppstår.

För att möjliggöra kortköp av livsnödvändiga varor under ett utdraget offlineläge kan det vara motiverat att staten går in och lyfter av en del av bankens risk genom att garantera likviditetslån till handlaren. Det bör understrykas att det yttersta syftet med en sådan garanti är att handlare ska fortsätta sälja livsnödvändiga varor och att allmänheten ska kunna göra inköp för att täcka sina behov under en begränsad period. Den likviditetsrisk som en handlare kan utsättas för i ett utdraget offlineläge har sin grund i hur de internationella kortnätverken valt att fördela risk mellan inblandade parter. Ett alternativ till en statlig garanti vore att ställa krav på att kortnätverken ändrar sina regelverk och tillåter handlare att lösa in kortbetalningar även i ett (utdraget) offlineläge. Enligt utredningens mening är det inte möjligt för Sverige ensamt ställa sådana krav. Av det skälet är en statlig garanti för att säkerställa att försäljningen av livsnödvändiga varor – i en allvarlig krissituation – kan upprätthållas motiverad.

En statlig garanti för kortbetalningar offline

Nedan redovisas hur en modell för en statlig garanti för likviditetslån till handlare i ett (allvarligt) offlineläge skulle kunna se ut. Modellen ligger till grund för det förslag till en lag om statlig kreditgaranti som redovisas i avsnitt 11.9.5. Modellen kan delas upp i ett antal steg där steg 1–4 kan sägas motsvara en marknadslösning på handlarens likviditetsproblem i ett (begränsat) offlineläge:

1. Ett offlineläge uppkommer. Den kortinlösare som handlaren använder löser inte in transaktionsbelopp och handlaren kan inte få betalt för de kortköp som kunderna gör. Handlaren vänder sig till sin bank för ett tillfälligt lån (alternativt till moderbolaget för ett koncerninternt lån). Under förutsättning att offlinebetalningar är tekniskt möjliga (se steg 2) och banken godkänner lånet kan handlaren köpa in varor och hålla öppet.
2. Handlarens betalningsterminal godkänner offlinetransaktioner utifrån de variabler som finns på kortchipet avseende offlinebetalningar.

3. När offlineläget verifierats betalar handlarens bank ut ett schablonbelopp till handlarens konto enligt en särskild tidplan (t.ex. varje dag) baserat på en faktisk eller prognosticerad omsättning. Det utbetalda beloppet är alltså ett likviditetslån till handlaren. I praktiken tar handlarens bank därmed över rollen som kortinlösare. I den utsträckning handlarens bank dessutom är handlarens kortinlösare torde det vara enklare att få till stånd en sådan lösning.
4. Handlaren förväntas betala tillbaka schablonbeloppet (lånet) när offlineläget upphört och transaktionsdata återigen kan skickas till kortinlösaren som i sin tur – efter att ha verifierat transaktionerna – kan betala ut likvid till handlaren. Om likviditetslånet är lägre än transaktionsbeloppet betalas likviditetslånet igen direkt och fullt ut. Om det utbetalade (schablon-)beloppet däremot har varit för högt i förhållande till den faktiska omsättningen kvarstår en fordran på handlaren motsvarande det överskjutande beloppet.
5. För handlarens bank är likviditetslånet, som alla andra lån, behäftat med kreditrisk. Vid ett längre offlineläge – i synnerhet i kombination med andra svåra omständigheter (inklusive utrustning som inte fungerar eller är utslagen, skador på byggnader, brutna leveranskedjor m.m.) – kan denna kreditrisk bli väsentligen förhöjd. Det kan leda till att banken inte beviljar lån eller kräver en mycket hög ränta för att kompensera sig för risken det innebär att ge ett lån under sådana omständigheter.
6. Den förhöjda risken kan i en allvarlig krissituation med ett utdraget offlineläge (t.ex. under krigsförhållanden) varken sägas bero på att handlaren misskött sin verksamhet eller att banken har en för lättvindig kreditgivning. Den förhöjda risken kan alltså inte påverkas av parterna i någon större utsträckning (om ens alls). Av det skälet kan det vara motiverat att staten ställer ut en kreditgaranti till handlarens bank som täcker (den förhöjda) risken att handlaren inte kan betala tillbaka likviditetslånet (summan av schablonbeloppen) när offlineläget har upphört. På så vis kan handlaren hålla öppet och sälja sina varor till dess att offlineläget är upphävt.
7. Staten kan på olika sätt säkerställa att infriade garantier återfås (garantin blir en regressfordran på handlaren) eller finansieras på förhand genom avgifter. Det är också rimligt att kostnaderna för garantin till viss del bärs av banken eller av handlaren (eller båda)

genom att det finns en självrisk. Självriskan och avgifterna kan varieras beroende på typ av kris. En garanti som infrias under krigsförhållanden torde motivera att staten bär en större del av kostnaderna än den gör för en garanti som infrias till följd av en fredstida kris.

Risk för kortutgivaren bör inte omfattas av statlig kreditgaranti

En andra kreditrisk som kan uppstå vid offlinebetalningar är om kortinnehavaren övertrasserar sitt konto i förhållande till kontobehållning eller kreditutrymme. Det innebär att kortutgivaren får en fordran på kortinnehavaren. Kreditrisken kopplad till denna fordran bedöms emellertid vara betydligt mindre än den likviditetsrisk som tas av handlarens bank. Kortutgivare har redan ofta givit kortinnehavare ett visst utrymme för offlineköp beroende på bedömd betalningsförmåga (kreditvärdighet). Vidare finns det i avtal mellan utgivare och innehavare regler för hur kortinnehavaren ska ersätta utgivaren vid övertrassering (t.ex. i form av en avgift eller förhöjd ränta om det finns en kredit kopplad till kortet). I ett allvarligt krisläge kan kortinnehavarnas ekonomi försämrats, varför sannolikheten för övertrassering, allt annat lika, ökar. Likaså ökar risken för betalningsinställelse. Den förhöjda risken att konsumenterna konsumerar mer än vad de har utrymme för är i första hand en makroekonomisk risk som inte bör hanteras genom en statlig garanti.

Förutsättningar för offlinebetalningar med kontokort i större skala

För att offlinebetalningar med kontokort ska kunna genomföras behöver ett antal, huvudsakligen tekniska, förutsättningar vara uppfyllda:

- Det finns tillräcklig elförsörjning (som kan vara någon form av reservkraft) så att betalningsterminalerna (POS-terminaler) och kassasystemen i butiker fungerar.
- Den centrala betalningsinfrastrukturen är intakt, dvs. att överföringar mellan banker kan clearas via Bankgirot (eller på annat sätt) och avvecklas i RIX-systemet. Eventuellt kan detta ske via reservrutiner.

- Transaktioner behöver kunna göras till och från konton i samma bank och mellan konton i olika banker även om det kan ta längre tid än normalt.
- Kontokortens chip möjliggör kontroll av PIN-kod offline.
- Betalningsterminalerna eller kassasystemen möjliggör lagring av ett tillräckligt stort antal transaktioner offline, alternativt att handlaren har tillgång till ett tillräckligt stort antal terminaler för att klara av detta.

För att en statlig kreditgaranti ska ha någon påtaglig effekt på konsumenternas möjligheter att köpa livsnödvändiga varor i ett utdraget offlineläge, behöver även berörda marknadsaktörer – banker, kortutgivare, kortinlösare, kortnätverk och handlare – ta ett stort ansvar. En förutsättning för offlinebetalningar är att det faktiskt finns ett offlineutrymme på kontokortet. Utan ett offlineutrymme spelar inte en statlig kreditgaranti någon större roll. De aktörer som är involverade i en kortbetalning behöver därför ge möjlighet till offlineköp som motsvarar ett belopp som räcker till inköp av livsnödvändiga varor under en begränsad tid samt utforma avtal och processer som stöder detta. Kortutgivare behöver därtill informera kortinnehavarna om att de har ett offlineutrymme.

Det är önskvärt att marknadsaktörerna arbetar tillsammans med berörda myndigheter och Riksbanken för att möjliggöra offlinebetalningar inom ramen för befintlig kortinfrastruktur. Ett sådant arbete kan avse t.ex. nya avtal och regelverk samt tekniska förutsättningar och processer. Inspiration kan hämtas från Norge där marknaden har utvecklat ett system för offlinebetalningar i upp till sju dygn för livsnödvändiga varor liksom från det pågående arbetet i Nederländerna för att möjliggöra offlinebetalningar med kontokort (se avsnitt 11.7).

11.9.5 En ny lag om statliga kreditgarantier

Utredningens förslag: En ny lag om statliga kreditgarantier för genomförandet av vissa betalningar ska införas. Garantierna ska skapa bättre förutsättningar för elektroniska betalningar offline för livsnödvändiga varor. Lagen ska bl.a. reglera under vilka förutsättningar en kreditgaranti kan ställas ut samt översiktligt ange villkoren för en sådan garanti. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör i lagen bemyndigas att ta meddela ytterligare föreskrifter om villkoren för garantier.

Skälen för utredningens förslag

Utgångspunkter

Regeringen får enligt 9 kap. 8 § RF inte utan att riksdagen har medgett det ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten. Enligt 6 kap. 3 och 4 §§ budgetlagen (2011:203) gäller följande. Regeringen får för det ändamål och intill det belopp som riksdagen har beslutat för ett eller flera budgetår bl.a. ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden. För åtagandet ska en avgift tas ut, som ska motsvara statens förväntade kostnad för åtagandet, om inte riksdagen för ett visst åtagande har beslutat annat. Om det krävs till följd av bestämmelserna om statsstöd i artikel 107 i EUF-fördraget, får avgiften sättas högre än så.

I förordningen (2011:211) om utlåning och garantier (garantiförordningen) finns närmare bestämmelser om former och villkor för åtagandet, riskbedömning, avgiftens beräkning m.m. Förordningen är enligt 2 § tillämplig på garantier som ställs ut av myndigheter under regeringen. En myndighet får enligt 5 § besluta om ett lån eller ställa ut en garanti endast när det följer av en förordning eller av regeringens beslut i ett enskilt fall. Riksgälden är statens centrala finansförvaltning och har bl.a. till uppgift att ställa ut och förvalta statliga lån och garantier enligt garantiförordningen (se 1 och 2 §§ förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret).

Utredningen anser att det mest ändamålsenliga är att en ny lag om statliga kreditgarantier införs med karaktären av ett ramverk som reglerar övergripande frågor om den garanti utredningen förordar. Detta är av vikt för att underlätta för den myndighet som handlägger

frågor om den föreslagna garantin att starta arbetet med att ta fram garantiavtal innan en krissituation uppstår. Det är inte minst viktigt mot bakgrund av att det behöver finnas viss flexibilitet för att garantin ska kunna anpassas till olika typer av krissituationer, inklusive höjd beredskap. Det kan finnas vidare anledning att avvika från budgetlagens respektive garantiförordningens bestämmelser vid utformandet av lagen – vilket utredningen återkommer till nedan – och detta är ett ytterligare skäl till att garantin bör regleras i en särskild lag.

Vad som bör vara föremål för reglering

En särskild garantimyndighet bör handlägga frågor om den föreslagna garantin. Denna myndighet bör bestämmas av regeringen, vilket bör framgå av lagen.

Som utvecklas i avsnittet ovan bör garantier avse lån motsvarande garantigäldenärens, dvs. handlaren, uppskattade omsättning under en viss begränsad tid, vilket också bör framgå av lag.

En grundläggande förutsättning för att garantier enligt lagen ska kunna aktualiseras är att det råder ett s.k. offlineläge, dvs. en situation då sedvanliga elektroniska kommunikationstjänster eller -nät inte fungerar. Som anges i avsnitt 11.9.4 är en förutsättning för att kortbetalningar ska kunna genomföras i ett offlineläge att det finns tillräcklig elförsörjning så att betalningsterminalerna och kassasystemen i butiker fungerar. Termen offlineläge får anses kunna användas i lagtext (jfr användningen av termen online i flera bestämmelser i betaltjänstlagen).

För att en garanti ska kunna ställas ut bör ytterligare förutsättningar följa av lagen. En förutsättning bör, som utvecklas i avsnittet ovan, vara att garantigäldenären, dvs. handlaren, bedriver försäljning av i huvudsak livsnödvändiga varor, dvs. läkemedel och andra varor som täcks av högkostnadsskyddet, livsmedel och drivmedel. Vidare bör det vara fråga om försäljning som bedrivs vid ett fysiskt försäljningsställe i Sverige. Den som bedriver handel över internet med t.ex. livsmedel och läkemedel kan alltså inte komma ifråga för en garanti. Detta eftersom internethandel ofta kan erbjuda andra betalningsalternativ än kortbetalning, som t.ex. betalning mot faktura.

Som utvecklas av avsnitt 11.3 råder höjd beredskap enligt 3 § lagen om totalförsvaret och höljdd beredskap om Sverige är i krig. Regeringen

har också enligt samma lagrum möjlighet att vid krigsfara eller sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara besluta om höjd beredskap (skärpt eller högsta beredskap). När förhållanden som avses i 3 § inte längre råder, ska regeringen enligt 5 § samma lag besluta att höjd beredskap inte längre skall gälla. Det bör därför följa av lagen att garantier kan aktualiseras om höjd beredskap råder på sätt som regleras i 3 och 5 §§ lagen om totalförsvar och beredskap.

Av lagen bör det också följa att garantier kan ställas ut om det föreligger en fredstida krissituation, såsom begreppet är definierat i 6 § beredskapsförningen. Till skillnad från vid höjd beredskap följer det inte av lag att regeringen har möjlighet utlysa att en fredstida krissituation råder (se avsnitt 11.3). Det bör därför följa av lagen att en kreditgaranti endast får lämnas i en fredstida krissituation om och under den tid regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer att det föreligger en sådan situation. En ytterligare förutsättning för att kreditgarantier ska kunna ställas ut bör vara att behovet av en kreditgaranti inte kan tillgodoses på annat sätt som kan anses marknadsmässigt. Detta utgör en lägsta tröskel för att statligt stöd överhuvudtaget kan komma i fråga.

En kreditgaranti bör också endast kunna beviljas företag som inte har ekonomiska bekymmer i övrigt, dvs. det bör finnas förutsättningar för garantigäldenären, dvs. handlaren, att bedriva den verksamhet som garantin avser. När det gäller garantitagaren, dvs. handlarens bank, bör en garanti endast ställas om denne kan förväntas ha möjlighet att uppfylla sina skyldigheter enligt garantivillkoren.

Lagen bör också översiktligt reglera villkoren för garantierna. Den bör ange på vilket sätt garantiavtal ska ingås och hur villkoren ska utformas. Här anser utredningen att det särskilt bör framgå att garantitagaren (dvs. handlarens bank) och garantimyndigheten ska bära förluster proportionellt och så att en snedvridning av konkurrensen förhindras. För att tillgodose dessa krav bör det framgå av lagen att villkoren bör utformas så att garantitagaren bär en del av den kreditrisk som är förknippad med kreditgarantin.

Detaljerade villkor för en statlig kreditgaranti bör dock fastställas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med utgångspunkt i den föreslagna lagen, varför lagen bör innehålla ett bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om utformningen

av garantier. Några viktiga parametrar här är t.ex. storlek och utformning av självrisk för handlarens bank samt beloppsgräns som en garanti maximalt kan omfatta. Ett bemyndigande bör även avse möjligheten att meddela ytterligare föreskrifter vad gäller förutsättningarna för garantier, t.ex. i fråga om under vilken tidsperiod som en garanti som mest kan täcka garantigäldenärens omsättning.

Riksdagen beslutar, som en del av finansmakten, maximala årliga ramar för de garantier som staten, genom regeringen, ställer ut för olika ändamål. Lagen bör därför innehålla en bestämmelse om att kreditgarantier får ställas ut upp till det belopp som regeringen har beslutat, dvs. garantiramen.

I likhet med 22 och 23 §§ garantiförordningen bör lagen också innehålla en bestämmelse om att garantimyndigheten ska ha en garanti- eller kreditreserv för att täcka de förväntade förluster som kan uppstå med anledning av utställda garantier samt vilka medel som ska föras till reserven.

Därutöver bör lagen reglera frågan om regressrätt, dvs. att garantimyndigheten ska säkerställa att garantitagarens rätt mot garantigäldenären överläts till staten för den händelse att kreditgarantin infrias och ersättning betalas ut. Slutligen bör lagen innehålla en bestämmelse om att garantimyndighetens beslut enligt lagen inte kan överklagas, i likhet med andra författningar som reglerar statliga garantier.

Särskilt om statsstöd och avgifter

Enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt (EUF-fördraget) är statligt stöd som utgångspunkt förbjudet. För att en åtgärd ska betraktas som statsstöd i EU-rättslig bemärkelse krävs att följande fyra kriterier är uppfyllda:

1. Offentliga medel kanaliseras till offentliga eller privata företag.
2. Det är fråga om en selektiv fördel, dvs. endast ett visst företag eller en viss sektor gynnas.
3. Åtgärden snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna stödmottagaren.
4. Åtgärden har en inverkan på handeln mellan medlemsstater.

För att det tredje kriteriet ska vara uppfyllt är det enligt EU-domstolens praxis tillräckligt att en åtgärd kan snedvrída eller har riskerar att snedvrída konkurrensen. Det krävs därmed inte att konkurrensen faktiskt snedvríds. Av detta följer att även åtgärder som i praktiken endast i liten utsträckning snedvríder konkurrensen uppfyller detta kriterium.¹⁰⁷

När det gäller det sistnämnda kriteriet påverkas handeln av stödet om statsstödet förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom EU. Statsstöd kan påverka handeln mellan medlemsstaterna även om mottagaren inte bedriver handel över gränserna. Stödet kan till exempel försvåra för aktörer i andra medlemsstater att komma in på marknaden genom att upprätthålla eller öka det lokala utbudet. Det är tillräckligt att det finns en risk för påverkan på samhandeln, men det är inte nödvändigt att samhandeln faktiskt påverkas.¹⁰⁸

EU-domstolen har framhållit att det inte finns någon gräns eller procentsats under vilken man kan anse att handeln mellan medlemsstaterna inte påverkas. Att det t.ex. är fråga om ett relativt litet stöd innebär inte enligt domstolen att det på förhand kan uteslutas att handeln mellan medlemsstaterna påverkas. Det har i doktrinen gjorts gällande att EU-domstolens tolkning av samhandelskriteriet gör det i princip omöjligt att utforma en åtgärd utan att handeln påverkas. I vart fall rör det sig om en låg tröskel för att kriteriet ska anses vara uppfyllt.¹⁰⁹

Stöd som syftar till att kompensera för skador som orsakats av naturkatastrofer eller annan exceptionell händelse är enligt artikel 107.2 b i EUF-fördraget undantagna från förbudet mot statligt stöd. Av EU-domstolens rättspraxis följer att compensation enligt undantaget endast ges för att avhjälpa nackdelar som orsakats direkt av en naturkatastrof eller annan exceptionell händelse. Det krävs därmed att det föreligger ett direkt orsakssamband mellan händelsen och den uppkomna skadan.¹¹⁰

För att en naturkatastrof ska anses vara för handen krävs en högre svårhetsgrad. Det är inte tillräckligt att en skada har orsakats av ett väder- eller naturfenomen, vilket innebär att normala skador till följd av torka, regn eller snöfall inte medför att undantaget blir tillämpligt.

¹⁰⁷ Carlquist (2021) s. 310.

¹⁰⁸ Ibid. s. 315–316.

¹⁰⁹ Ibid. s. 316.

¹¹⁰ Carlquist (2021) s. 382–383.

Exceptionella händelser kan innefatta skador som orsakats av t.ex. krig och sociala konflikter, men inkluderar också större eldsvådor och andra olyckor som orsakar skador som inte täcks av vanliga försäkringar.¹¹¹

Kommissionen kan efter prövning förklara att en statlig stödåtgärd anses förenlig med den inre marknaden enligt de kriterier som anges i artikel 107.2 b.¹¹² Undantaget i artikel 107.2 b är absolut, vilket innebär att kommissionen inte kan vägra undantag om de angivna kriterierna är uppfyllda. I artikel 108.3 i EUF-fördraget föreskrivs att medlemsstater som vill lämna statsstöd måste anmäla detta i förväg till kommissionen så att kommissionen kan ta ställning till om stödet är förenligt med den inre marknaden eller inte. Medlemsstaten får inte genomföra stödåtgärden förrän kommissionen har uttalat sig om stödets förenlighet med den inre marknaden (genomförandeförbudet). Statligt stöd som lämnas utan att det godkänts av kommissionen kallas för olagligt stöd. Genomförandeförbudet gäller bara om samtliga kriterier i artikel 107.1 EUF-fördraget uppfylls. En åtgärd som inte uppfyller samtliga kriterier i artikeln behöver inte anmälas till kommissionen innan medlemsstaten genomför den.

Det är inte bara direkta bidrag som kan vara statligt stöd, utan förbudet träffar även andra åtgärder som gynnar vissa företag ekonomiskt. Även garantier kan utgöra statsstöd om de uppfyller de fyra kriterier för statsstöd som angetts ovan.

Kommissionen har i ett tillkännagivande den 20 juni 2008 (2008/C 155/02) ställt upp ett antal villkor som är tillräckliga för att statsstöd *inte* ska anses föreligga. För garantiordningar är villkoren följande:

- Ordningen är inte öppen för låntagare som befinner sig i ekonomiska svårigheter.
- Garantiernas omfattning kan mätas korrekt när de beviljas. Det betyder att garantierna måste vara kopplade till vissa bestämda finansiella transaktioner, vara fastställda till ett maximibelopp och vara tidsbegränsade.

¹¹¹ Ibid. s. 383.

¹¹² Kommissionen har utpekat spridningen av sjukdomen covid-19 som en sådan exceptionell händelse som omfattas av artikel 107.2 b. Stöd kan därför, efter en prövning av kommissionen i varje enskilt fall, ges för att avhjälpa skador som orsakats av spridningen av sjukdomen covid-19 eller som är en direkt följd av åtgärderna för att minska spridningen av viruset. Ett krav för att stöd ska beviljas är att stödet är begränsat till den skada som uppkommit till följd av spridningen av sjukdomen covid-19, se Departementspromemoria. *Omställningsstöd till företag för perioden maj-juli 2020*. Fi2020/03582/S, s. 14–15.

- Garantierna täcker högst 80 procent av varje utestående lån eller annan finansiell förpliktelse.
- De villkor som fastställs i garantiordningen bygger på en realistisk riskbedömning, så att de avgifter som betalas av mottagarna med all sannolikhet gör garantiordningen självfinansierande.
- För att en korrekt och progressiv värdering av ordningens självfinansieringsaspekt ska kunna göras måste det minst en gång per år kontrolleras om avgiftsnivån är tillräcklig.

En garanti av det slag som utredningen förordar utgör statligt stöd till företag som bedriver handel med livsnödvändiga varor, dvs. inom en viss sektor. Det två första kriterierna för att statsstöd ska anses vara för handen är därmed uppfyllda.

Det är visserligen endast fråga om en stödåtgärd under en begränsad period till företag inom den aktuella sektorn. Eftersom åtgärden avser stöd till företag med fysiska försäljningsställen och därmed exkluderar företag som endast bedriver försäljning av livsnödvändiga varor online finns dock en konkret risk att stödåtgärden hotar att snedvrida konkurrensen inom sektorn. Vidare avser stödåtgärden endast företag som har fysiska försäljningsställen inom Sveriges gränser. Det finns därmed en risk för att handeln mellan medlemsstaterna – särskilt beträffande handeln i gränsområden – påverkas. Det tredje respektive fjärde kriteriet för statsstöd får, mot bakgrund av de låga trösklar som gäller för dessa kriterier, därmed anses uppfyllda. Samtliga kriterier för att statsstöd ska föreligga är därmed uppfyllda.

För att den typ av garanti som utredningen föreslagit *inte* ska anses utgöra statsstöd krävs det därmed att de kriterier som EU-kommissionen ställt för att en garanti inte ska utgöra statsstöd är uppfyllda. Är undantaget i artikel 107.2 b för handen, dvs. om det är fråga om stöd för avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser, kan dock kommissionen efter prövning förklara att en statlig stödåtgärd anses förenlig med den inre marknaden.

En fredstida krissituation såsom begreppet är definierat i 6 § beredskapsförordningen kan sannolikt ofta uppfylla kriterierna i artikel 107.2 b. En omfattande cyberattack som i Sverige skulle uppfylla kriterierna för en fredstida krissituation skulle t.ex. kunna klassi-

ficeras som en exceptionell händelse i artikelns mening. Det går dock inte med säkerhet att dra slutsatsen att en fredstida krissituation alltid skulle uppfylla det kriteriet. Oaktat att undantaget skulle vara för handen måste ett sådant stöd under alla förhållanden anmälas till kommissionen. Mot denna bakgrund bör en garanti som avser en stödåtgärd i en fredstida krissituation vara utformad enligt de kriterier som kommissionen har ställt upp för att statsstöd inte ska anses föreligga. Detta innebär bl.a. att en garanti ska vara förenad med en marknadsmässig avgift för stödmottagaren, dvs. i detta fall handlaren bank, som ska medföra att avgiften sannolikt finansierar garantin. En sådan avgift är också förenlig med den statliga garantimodellen, baserad på budgetlagens bestämmelser, enligt vilken garantimottagaren ska betala garantiavgift som avspeglar statens förväntade kostnader för garantin. Förväntade kostnader består av förväntad förlust samt administrativ kostnad.

Mot den bakgrunden bör det i lagen införas en bestämmelse om att villkoren ska utformas med beaktande av artikel 107 i EUF-fördraget.

Är det fråga om en situation då höjd beredskap råder rör det sig i princip om krigsfara eller ytterst krig. En sådan situation torde alltid utgöra en sådan exceptionell händelse som avses i artikel 107.2 b och därmed bör stöd för skador som uppstår i sådan situation utgöra tillåtet statsstöd, efter godkännande av kommissionen. Det framstår inte heller som önskvärt att stöd som ges i en sådan situation är förenat med en marknadsmässig avgift. En garanti som ges när höjd beredskap råder bör därmed vara befriad från avgiftsuttag. Eftersom avsteg här görs från den statliga garantimodellen bör det följa av den lagen att vid utformningen av villkoren kan avsteg göras från bestämmelserna om avgifter i 6 kap. 4–5 §§ budgetlagen. Om avsteg från dessa bestämmelser görs, krävs det annan finansiering för garantin. Detta bör ske genom att garantin finansieras genom anslag på statens budget, vilket också ska framgå av lagen. Utredningen återkommer till frågan om finansiering av garantin i konsekvensanalysen i kapitel 19.

Utöver vad som sagts ovan bör en administrativ avgift tas ut av garantitagaren (både i en fredstida krissituation och vid höjd beredskap för att täcka kostnader för den administrativa hanteringen vid utställande av garantin.

11.9.6 Säkerställande av utbetalningar av sociala förmåner och andra ersättningar under höjd beredskap

Utredningens bedömning: Regeringen bör göra en samlad översyn av hur staten kan säkerställa utbetalningar av sociala förmåner vid höjd beredskap med beaktande av hur betalningsekosystemet i Sverige har utvecklats och kan förväntas utvecklas framöver. En sådan översyn bör inte avgränsas till förmåner som betalas ut med stöd i socialförsäkringsbalken.

Skälen för utredningens bedömning

Säkerställande av utbetalningar av förmåner

Enligt lagen om betalningsväsendet under krigsförhållanden får, som redogörs för i avsnitt 11.3.7, regeringen föreskriva att Riksbanken ska inlösa utbetalningskort avsedda för postgiroöverelsen och direktutbetalningskort, som utfärdats av statlig eller kommunal myndighet eller annan postgirokontoinnehavare samt att sådana kort ska tas emot som betalning till statlig myndighet. Av 4 § nämnda lag följer alltså att Riksbanken under vissa förhållanden ska vara skyldig att lösa in utbetalningskort avsedda för postgiroöverelsen och vissa direktutbetalningskort.

Betalningsekosystemet har genomgått stora förändringar sedan lagen om betalningsväsendet under krigsförhållanden trädde i kraft. Det statliga betalningssystemet Postgirot är t.ex. sedan år 2004 inte i bruk. Det privata bankväsendet med dess egen betalningsinfrastruktur har därtill i stor utsträckning ersatt den roll som Riksbanken, postkontoren och Postgirot tidigare spelade för allmänheten på betalningsmarknaden.

Riksbanken har till utredningen framfört att myndigheten saknar praktisk möjlighet att inlösa en stor mängd utbetalningskort. Riksbanken har inte en sådan kontaktyta gentemot allmänheten och myndigheten finns inte heller representerad i olika delar av landet på det sätt som gällde fram till 1990-talet. För inlösen av utbetalningskort skulle alltså krävas att medborgarna i landet vänder sig till Riksbankens huvudkontor i Stockholm, vilket innebär betydande svårigheter för den som bor utanför huvudstaden att lösa in ett utbetalningskort hos myndigheten.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det är förenat med betydande svårigheter att aktivera bestämmelsen i 4 § lagen om betalningsväsendet under krigsförhållanden samt kompletterande bestämmelser i den s.k. tillämpningsförfordningen. Det föreligger därmed ett behov av att bestämmelserna moderniseras och anpassas till dagens betalningssystem.

I 117 kap. 7 § SFB regleras möjligheten att under krig betala ut förmåner som ska betalas av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten månatligen eller för längre tidsperiod genom ett s.k. förmånsbevis som anger vilken ersättning som ska betalas ut, se ovan avsnitt 11.5.3. Förmånsbevisen ska användas om en handläggande myndighets it-system har försatts ur funktion. I sådana situationer får förmånerna betalas ut mot uppvisande av förmånsbeviset. Ett förmånsbevis är tänkt att, som utvecklas i avsnitt 11.5.3, fungera på det sättet att den ersättningsberättigade ska uppvisa beviset på bank (eller de tidigare postkontoren), som efter kontroll mot ett registerkort ska betala ut ersättningen. Det är alltså inte fråga om ett utbetalningskort som administreras genom en ramavtalsbank. Flera sociala förmåner, såsom pensioner, utbetalas med stöd av SFB.

Som utvecklas i avsnitt 11.5.3 har Försäkringskassan under år 2022 haft i uppdrag att analysera och redovisa förslag på hur utbetalningar från socialförsäkringen kan säkerställas under krig och krigsfara i enlighet med i 117 kap. SFB. Försäkringskassan har konstaterat att betalningsinfrastrukturen har genomgått mycket stora förändringar sedan 1980-talet och att det därför inte är praktiskt möjligt att ta i bruk det nuvarande systemet med utbetalning av förmåner genom förmånsbevis. Försäkringskassan har därför till regeringen föreslagit att bestämmelserna om förmånsbevis ska upphävas samt att hemställt att regeringen tillsätter en utredning för att analysera hur utbetalningar av socialförsäkringsförmåner så långt möjligt kan upprätthållas även i händelse av fredstida krissituationer eller vid höjd beredskap.

Bestämmelserna om direktutbetalningskort i lagen om betalningsväsendet under krigsförhållanden med tillhörande förfordning respektive om förmånsbevis i 117 kap. SFB är alltså föråldrade och det föreligger stora praktiska svårigheter att – med hänsyn till dagens betalningsmarknad – inrätta ett system med utbetalningar på de sätt som bestämmelserna stadgar. Bestämmelserna i lagen om betalningsväsendet under krigsförhållanden syftar främst till att underlätta utbetalningar från det allmänna, t.ex. pensioner, vilket också regleringen i

117 kap. SFB syftar till, även om den sistnämnda regleringen endast avser sådana förmåner som omfattas av SFB. Hur regleringen i 117 kap. SFB om förmånsbevis kommer att se ut i framtiden är med hänsyn till de slutsatser Försäkringskassan kommit fram till i redovisningen av sitt uppdrag ovisst. Det framstår därför inte som meningsfullt att nu lämna förslag på hur bestämmelserna i lagen om betalningsväsendet under krigsförhållanden kan moderniseras. Detta eftersom dess syfte är nära sammankopplat med regleringen om förmånsbevis i SFB, i så måtto att respektive reglering avser sätt att administrera utbetalning av olika förmåner från det allmänna.

År 2020 uppgick de totala s.k. kontantförmånerna till cirka 613 miljarder kronor (netto efter skatteavdrag¹¹³).¹¹⁴ Det motsvarar cirka 28 procent av hushållens totala konsumtion år 2020.¹¹⁵ Sådana förmåner har alltså stor betydelse för att skapa ekonomisk trygghet därmed för att upprätthålla samhällets motståndskraft under höjd beredskap. Det är därför av stor vikt att förmåner som betalas ut med stöd av SFB samt andra sociala förmåner (t.ex. arbetslöshetsersättning eller försörjningsstöd) kan betalas ut till den enskilde även i händelse av höjd beredskap. Mot denna bakgrund anser utredningen att det finns starka skäl att göra en samlad översyn av hur staten kan säkerställa utbetalningar av sociala förmåner under sådana förhållanden med beaktande av hur betalningsekosystemet i Sverige har utvecklats och kan förväntas utvecklas framöver. Utredningen ställer sig därför bakom Försäkringskassans framställan till regeringen om att en utredning bör tillsättas inom detta område. I konsekvens med det som anförts ovan bör en sådan utredning även se över regleringen i lagen om betalningsväsendet under krigsförhållanden.

Statliga myndigheter har möjlighet att till de som saknar bankkonto betala ut sociala förmåner genom utbetalningsavier (även benämnda värdeavier) eller via de laddningsbara kort som administreras av de banker som har tecknat ramavtal med Riksgälden inom ramen för den statliga betalningsmodellen (se kapitel 17 för en närmare beskrivning av dessa utbetalningsalternativ). I händelse av krig eller krigsfara och om antingen den utbetalande myndighetens egna

¹¹³ Vissa sociala förmåner är föremål för inkomstbeskattning.

¹¹⁴ Kontantförmåner är kopplade till sjukdom, sjuk- eller hälsovård, funktionshinder, ålderdom, familj eller barn, arbetslöshet, boende samt övrig social utsatthet. Kontantförmåner är en del av utgifterna för det sociala skyddet i Sverige som sammanställs av Statistiska centralbyrån (SCB) i enlighet med ett EU-gemensamt statistikramverk (European System of integrated Social PROtection Statistics, ESSPROS). Statistiken finns tillgänglig på www.scb.se.

¹¹⁵ Konjunkturinstitutets prognosdatabas (september 2022), tillgänglig på www.konj.se.

it-system eller ramavtalsbankens it-system är satta ur funktion behöver det finnas ett alternativt sätt (eller flera) att betala ut sociala förmåner. Laddningsbara kort kan fylla en viktig funktion vid en större samhällsstörning, såväl för de som saknar bankkonto som i situationer när utbetalande myndigheter av något skäl inte kan betala ut sociala förmåner till bankkonto. I kapitel 17 har utredningen bl.a. mot denna bakgrund lämnat förslag om att statliga förmåner och andra ersättningar i första hand bör utbetalas med laddningsbara kort.

Referenser

- Betalningsrådet (2018). *En scenarioanalys över betalningar på inköpsstället och uttag i uttagsautomat vid störningar i kortsystemen*, oktober, Sveriges Riksbank.
- Card Payment Sweden (2022). *Kortbetalningar utan data-kommunikation förutsättningar och utmaningar för att införa ett krisregelverk för ett sådant scenario*, juni.
- Carlquist, M. (2021). *Statligt stöd till näringslivet: den rättsliga regleringen av statens stödgivning*, Stockholm: Norstedts Juridik.
- DNB (2022). *Cash Covenant*, version 1.0, 7 april, De Nederlandsche Bank.
- Ds 2017:33. *Anpassningar till dataskyddsförordningen av registerförfattningar inom Arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde*.
- Ds 2017:66. *Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*.
- Finansdepartementet (2010). *SKRIB*, Fi 2010/1619.
- Finansdepartementet (2020). *Omställningsstöd till företag för perioden maj–juli 2020*, Fi2020/03582/S2, september.
- Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkan (2020). *Regelverk för kontinuitet i it-verksamhet – Beskrivning av innehåll och tillämpning*, 15 december.
- Försvarsmakten och MSB (2021). *Handlingskraft – Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*.
- Försäkringskassan (2022a). *Svar på regeringsuppdrag, Redovisning av uppdrag att säkerställa utbetalningar från socialförsäkringen under krig och krigsfara*, 24 oktober.
- Försäkringskassan (2022b). *Framställan om upphävande av bestämmelser i 117 kap. socialförsäkringsbalken*, 24 oktober.
- Försäkringskassan (2022c). *Framställan om en utredning avseende socialförsäkringen vid krig, krigsfara och allvarliga frestida kriser*, 24 oktober.

- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2021). *Kraftsamling – för en stärkt civil beredskap: baserad på MSB:s nationella risk- och förmågebedömning 2021*, publ.nr: MSB1796.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022). *Delredovisning 1 av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK) med komplettering av åtgärder inför budgetpropositionen 2023*.
- OECD (2019). *Good Governance for Critical Infrastructure Resilience*.
- Riksbanken (2016). *Framställning om modernisering av äldre lagar som påverkar Riksbankens beredskapsansvar*, Sveriges Riksbank.
- Riksrevisionen (2007). *Krisberedskap i betalningssystemet*, RiR 2007:28, december.
- SOU 1972:15. *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*, betänkande av Grundlagsutredningen.
- SOU 1995:125. *Finansiella verksamhet i kris och krig*, slutbetänkande av Utredningen om översyn av lagstiftningen för det finansiella området under krigsförhållanden.
- SOU 2005:114. *Socialförsäkringsbalk*, betänkande av Utredningen om samordning av socialförsäkringslagarna (SamSol).
- SOU 2008:61. *Krisberedskapen i grundlagen*, betänkande av Grundlagsutredningen.
- SOU 2019:46. *En ny riksbankslag*, slutbetänkande av Riksbankskommittén.
- SOU 2021:25. *Struktur för ökad motståndskraft*, slutbetänkande av Utredningen om civilt försvar.
- Öhlund, E., B. Reichel och J. Lindgren (2021). ”Scenarier till stöd för planeringen av försörjningsberedskap”, FOI-R--5144—SE.

12 Cybersäkerhet i betalningsekosystemet

12.1 Inledning

Cyberattacker (eller cyberangrepp) är ett sätt att skada, få kontroll över eller åtkomst till viktig digital information eller system i vinstsyfte eller för att uppnå politiska mål.¹ Cyberattacker riktade mot företag, myndigheter, regioner och kommuner samt kritisk infrastruktur har blivit vanligare och mer sofistikerade. Denna utveckling hänger nära samman med att allt fler delar av samhället, inte minst betalningsekosystemet, digitaliserats. Digital driftssäkerhet, dvs. säkerhet i system och infrastruktur som möjliggör digitala kommunikationer, är en förutsättning för att de flesta samhällsfunktioner ska kunna upprätthållas. Det gäller i allra högsta grad för betalningar. Cyberattacker kan inte bara riktas mot banker och betalningsinfrastruktur utan också mot den digitala infrastrukturen. Cybersäkerhet och digital driftssäkerhet är alltså intimt förknippade med varandra.

Digitalisering och globalisering skapar nya möjligheter, men också nya konfliktytor, motsättningar och sårbarheter. Från att ha varit en avgränsad och teknisk angelägenhet, med fokus på system- och driftssäkerhet, har cybersäkerhet blivit en fråga med grundläggande relevans för fred, säkerhet och global utveckling. Statens roll på cybersäkerhetsområdet får i ökad utsträckning omfattande utrikes- och säkerhetspolitiska återverkningar.² Cyberattacker är ett potentiellt effektivt vapen och en integrerad del av modern krigföring. Rysslands storskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 föregicks av omfattande cyberattacker mot ukrainsk digital infrastruktur, myndigheter och samhällsviktiga företag. Finansiella företag och företag som till-

¹ Detta kapitel fokuserar på cyberattacker på systemnivå. Även enskilda personer kan utsättas för cyberattacker.

² Skr. 2016/17:213, s. 29.

handahåller infrastruktur som behöver fungera för att betalningar ska kunna göras (t.ex. leverantörer av telekommunikationstjänster) har varit måltavlor för en del av attackerna. Cyberattackerna har också fortsatt efter krigsutbrottet, men bedöms hittills ha haft begränsad effekt. Två viktiga förklaringar till att konsekvenserna av de cyberattacker som genomförts har kunnat begränsas är dels att myndigheter och företag efter invasionen överfört viktiga data till molntjänster, dels att det funnits alternativ internetuppkoppling via satelliter.³ Genom överföring av data till molntjänster lagras inte kritisk data enbart i datacenter inom landets gränser och den kan därmed bevaras vid direkta attacker mot fysiska platser.

Eftersom möjligheten att göra betalningar är en grundläggande samhällsfunktion är frågan om cybersäkerhet i betalningsekosystemet en central del av samhällets civila beredskap och värnandet av finansiell stabilitet. Det är emellertid svårt att få en tillförlitlig bild av hur allvarligt cyberhotet riktat mot det finansiella systemet är. Mörkertalet är av naturliga skäl stort – många cyberattacker är utformade för att inte upptäckas. Därtill är företag ofta obenägna att rapportera incidenter av rädsla för att avskräcka kunder, motparter eller ägare.

Det har konstaterats att Sverige, liksom andra länder, de senaste decennierna byggt upp vad som kan kallas en cybersäkerhetsskuld.⁴ Med start i den tidiga digitaliseringen har tillgänglighet, funktionalitet och snabbhet prioriterats av såväl leverantörer av digitala produkter och tjänster som av användarna. Det har skett på bekostnad av säkerhetsaspekter och medfört att det med tiden byggts in sårbarheter och säkerhetsbrister i den digitala infrastrukturen som är både svåra och dyra att åtgärda. Det strukturella problemet har underlättat för aktörer som vill genomföra cyberattacker riktade mot Sverige och svenska intressen i den digitala sfären. Det bör understrykas att cybersäkerhet inte bara handlar om att skydda befintliga tjänster och system, utan i minst lika stor utsträckning om att skydda framtida värden.⁵ Även om det finns mycket goda skäl att införa striktare krav på företagens (men även myndigheternas) förmåga att hantera cyberhotet och att ta igen förlorade år av för låga investeringar i cybersäkerhet, är det viktigt att detta arbete inte leder till en för låg innovationstakt

³ *What Ukraine's cyber defence tactics can teach other nations*, 9 november 2022. www.ft.com (hämtad 2022-11-22).

⁴ Claesson och Carlander (2021).

⁵ Franke (2020).

– inte minst eftersom lösningar på vissa cybersäkerhetsproblem kan finnas just i ny teknik.

Enligt de myndigheter som har ansvar för att upptäcka, kartlägga och förhindra cyberattacker kommer de allvarligaste hoten från statliga aktörer som har mycket hög uthållighet och förmåga att genomföra cyberoperationer.⁶ Det finns också en hotbild riktad mot Sverige och svenska intressen från kriminella nätverk som använder cyberangrepp som metod. Den allmänna förståelsen för hot- och riskbilden inom cybersäkerhetsområdet har ökat successivt under de senaste åren, i takt med att säkerhetsläget försämrats. Regeringen och berörda myndigheter, såsom Myndigheten för civil beredskap (MSB) och Finansinspektionen, har betonat att riskerna för storskaliga cyberattacker ökat efter Rysslands storskaliga invasion av Ukraina.⁷ Internationella valutafonden (IMF) bedömer att Rysslands invasion har ökat risken för cyberattacker med potential att leda till betydande negativa effekter på den finansiella stabiliteten.⁸

Enligt direktiven ska utredningen analysera och kartlägga säkerhetsaspekter av såväl privata som statliga digitala betalningssystem. Det centrala betalningssystemet och betalningsinfrastrukturen bör vidare, enligt utredningens direktiv, anses vara nationellt samhällsviktigt ur ett säkerhetsskyddsperspektiv. Det är därför viktigt att det fungerar även i framtida krissituationer, samt vid höjd beredskap och ytterst krig.

Detta kapitel behandlar övergripande cyberrisker inom betalningsekosystemet och det cybersäkerhetsarbete som bedrivs i såväl Sverige som internationellt. Avsnitt 12.2 redogör för olika typer av cyberhot och hur risker för cyberattacker skiljer sig från andra operativa risker i finansiella företag. Avsnittet beskriver också vilka konsekvenser cyberattacker kan få på den finansiella stabiliteten där hot mot banker och betalningsinfrastruktur utgör särskilt stora sårbarheter. Avsnitt 12.3 redogör för internationella standarder på cybersäkerhetsområdet samt reglering av cybersäkerhet i finansiella företag på EU-nivå och i Sverige. Avsnitt 12.4 beskriver de myndigheter och andra, icke-statliga aktörer som har uppgifter på cybersäkerhetsområdet med relevans för betalningsekosystemet. Avsnittet sammanfattar också pågå-

⁶ Försvarets radioanstalt m.fl. (2020).

⁷ Se t.ex. Finansinspektionen (2022b).

⁸ IMF (2022).

ende cybersäkerhetsarbete inom Finansinspektionens ansvarsområde. Avsnitt 12.5 redovisar utredningens överväganden.

12.2 Cyberhot och finansiell stabilitet

12.2.1 Övergripande om cyberhot

Cyberrelaterade risker – eller mer generellt risker kopplade till sårbarheter i data- och it-system – är av skiftande karaktär och kan klassificeras på olika sätt. Finansinspektionen delar upp riskerna i två huvudformer, dels rena tekniska problem och handhavandeproblem, dels cyberattacker, dvs. medvetet skapade störningar för att komma över pengar eller information, manipulera uppgifter eller för att sabotera verksamheten i enskilda företag eller i ekonomin i stort. De två typerna av störningar betecknas ofta som icke-antagonistiska respektive antagonistiska störningar. Exempelvis kan antagonistiska attacker utföras av en statlig aktör direkt eller via ombud, som kan vara en kriminell organisation, för att skada ett annat land. Bägge varianterna kan i sin tur ta sig många former och kan drabba i princip alla verksamheter och samhällsfunktioner.⁹

Attacker riktade mot it-system kan se olika ut. Genom en s.k. överbelastningsattack (eng. *Denial-of-service*, DoS) attack kan angriparen överbelasta it-system och på så sätt hindra normal användning av det. En annan form av cyberattack är s.k. utpressningsprogram (eng. *ransomware*).¹⁰ Genom att sprida en skadlig kod kan angriparen via kryptering t.ex. ta filer som gisslan och kräva en lösensumma. Ytterligare ett sätt att genomföra en cyberattack är att genom ett sabotageprogram (eng. *malware*) föra in skadlig kod i ett it-system. Angriparen kan på detta vis olovligen samla in information, stänga ner systemet och störa de funktioner, som styrs av systemet t.ex. finansiella tjänster.¹¹

Flera svenska banker har utsatts för cyberattacker, företrädesvis överbelastningsattacker. Attackerna har bl.a. lett till att deras webbplatser legat nere, om än endast under kortare tider (ett antal timmar som mest). Det är dock sannolikt att överbelastningsattacker är

⁹ Finansinspektionen (2021).

¹⁰ Utpressningsprogram (benämns även utpressningstrojan) är en typ av cyberangrepp där en antagonistisk aktör krypterar it-system och nätverk och kräver en lösensumma för att ge tillbaka access till informationen igen, se Försvarets radioanstalt m.fl. (2020) s. 11.

¹¹ Finansinspektionen (2021).

överrepresenterade i statistiken eftersom de är en av de angreppstyper som till sin natur syftar till att bli upptäckta och uppmärksammade.

Enligt organisationen Carnegie Endowment for International Peace har cirka 200 cyberincidenter i finansiella företag ägt rum världen över sedan år 2007.¹² Hittills har ingen cyberattack påverkat den finansiella stabiliteten på systemnivå.¹³

12.2.2 Cyberrisk en särskild form av operativ risk

På ett allmänt plan är risken för att ett företag ska utsättas för en cyberattack en form av operativ risk. Det är också med den utgångspunkten som mycket av regleringen av finansiella företags arbete med cybersäkerhet är utformad (se avsnitt 12.3). Det finns emellertid vissa skäl för att cyberattacker – cyberrisker – är skilda från andra operativa risker. För det första är cyberattacker avsiktliga och det är mycket troligt att de inträffar. Andra operativa risker är i allt väsentligt oavsiktliga handlingar eller brister. Det finns, som nämns ovan, cyberincidenter som inte är avsiktliga och därför mer liknar andra operativa risker. För det andra skiljer sig cyberattacker från andra incidenter genom att de kan vara dolda i systemen – ofta under en längre tid – innan problemen blir uppenbara. För det tredje blir angreppsmetoderna mer sofistikerade och anpassade till målföretagen och blir därmed svårare att förhindra.¹⁴

För det fjärde är risken att problem som uppstår till följd av cyberattacker mot ett företag sprids till fler företag och system är högre än för andra operativa risker. Eftersom finansiella företag i stor utsträckning delar it-plattformar, system (t.ex. för clearing av betalningar) eller nätverk finns risk att enskilda företag inte anser det tillräckligt lönsamt att göra de investeringar i cybersäkerhet som krävs för att *hela* plattformen, systemet eller nätverket ska ha ett tillräckligt skydd. Finns det dock ett tydligt ägarskap för plattformen eller systemet följer ansvaret för cybersäkerheten ägaren. Till detta kommer att det råder en betydande osäkerhet om vilken typ av attack som kan inträffa och dess konsekvenser, varför det kan vara rationellt för enskilda företag att ”vänta och se” snarare än att investera stora

¹² Databasen finns tillgänglig på www.carnegieendowment.org.

¹³ ESRB (2020).

¹⁴ Kashyap och Wetherilt (2018).

resurser i säkerhet som kan visa sig vara otillräckliga.¹⁵ För det femte kännetecknas cyberattacker av en hög grad av förnekbarhet, snabba händelseförlopp och att de kan vara mycket omfattande och komplexa. Det medför att det tar mycket tid och resurser i anspråk för att upptäcka och utreda vad som inträffat, vilka konsekvenser det medför samt att nå ett tillstånd som kan betraktas som säkert igen.

Sammantaget blir det mycket kostsamt för finansiella företag att vidta motverkande åtgärder och de totala resurser som läggs på cybersäkerhet riskerar därmed att bli för små i förhållande till de samhälls-ekonomiska kostnaderna för cyberattacker. Mot denna bakgrund har staten en viktig roll när det gäller att ställa ändamålsenliga krav på företagens cybersäkerhetsarbete men också att tillhandahålla information och metoder som enskilda företag inte kan förväntas ha tillgång till (eller ens bör ha tillgång till).

12.2.3 Konsekvenser av cyberattacker för betalningsekosystemet och finansiell stabilitet

Med tanke på hur viktigt betalningsekosystemet är för i stort sett all finansiell verksamhet, kan en cyberattack mot aktörer i systemet i förlängningen utgöra ett hot finansiella stabilitet och grundläggande funktioner, inte minst betalningar. I figur 12.1 beskrivs schematiskt hur en cyberattack kan påverka den finansiella stabiliteten i fyra steg: attackens mål, den direkta påverkan på ett enskilt finansiellt företag som attacken riktar sig mot, spridningseffekter till andra delar av betalningsekosystemet (eller det finansiella systemet i stort) samt den indirekta påverkan på funktionaliteten i betalningsekosystemet och på finansiella förhållanden.¹⁶

Steg 1: En cyberattack kan rikta sig mot finansiella företag, exempelvis en bank eller en betaltjänstleverantör (som inte är bank). En cyberattack kan också rikta sig mot leverantörer av tekniska tjänster som är kritiska för att betalningar ska kunna initieras och genomföras. Cyberattacken mot en amerikansk leverantör av mjukvara till bl.a. livsmedelskedjan Coop Sverige AB (Coop) i juli 2021 är ett illustrativt exempel. Attacken riktade sig inte direkt mot företagets

¹⁵ Sablik (2017).

¹⁶ För en mer utförlig beskrivning och diskussion av hur cyberattacker påverkar den finansiella stabiliteten, se Elestedt, Nilsson och Rosenvinge (2021).

betalningssystem men fick likväl betydande negativa effekter på möjligheterna att göra betalningar (se Förklaringsruta Cyberattacken mot Coops kassasystem).¹⁷

Förklaringsruta Cyberattacken mot Coops kassasystem

På eftermiddagen den 2 juli 2021 slutade livsmedelskedjan Coops kassasystem att fungera. Det var konsekvensen av ett omfattande cyberangrepp som hade riktats mot den amerikanska affärssystemslieferantören Kaseya Ltd. Coop har utkontrakterat sitt kassasystem till Visma Esscom, en s.k. Managed Services Provider (MSP), som i sin tur använder sig av Kaseya som mjukvaruleverantör. Det var ett utpressningsprogram som infekterade Kaseyas nätverk och på det viset spreds vidare till bl.a. Coops kassasystem. Det ledde till att nästan alla Coop-butiker var tvungna att ha stängt i ungefär en vecka innan kassasystemet kunde återställas.¹⁸ Utpressningstrojanen drabbade också andra svenska företag.¹⁹ Coop-butiker fann olika lösningar på situationen tills dess att kassasystemet började fungera igen. En del mindre butiker började använda kreditlösningar. Främst användes Coops egen betalapp Scan & Pay²⁰. På detta sätt kunde Coop, tack vare alternativa betalningssätt, delvis ”gå runt” cyberattacken.

MSB, som uttalade sig dagarna efter händelsen, menade att sårbarheter av detta slag måste tas på allvar och att problemen för Coop och andra företag bl.a. visar på vikten av att butiker har offlinelösningar, såsom faktura och kontanter.²¹

Steg 2: I nästa steg ger cyberattacken upphov till olika problem i målföretaget. Det kan handla om att information komprometteras, blir otillgänglig eller att den inte längre stämmer. Exempelvis kan det hända att bankkunder inte får tillgång till sina kontomedel eller t.o.m. att de stjäls. En möjlig konsekvens kan vara att kundernas förtroende för

¹⁷ I kapitel 11 lämnar utredningen förslag i syfte att underlätta för butiker (och andra näringsidkare) att ta emot kontant betalning i en fredstida krissituation eller vid höjd beredskap.

¹⁸ *Expert om attacken som sänkt Coop: ”Utpressning mot detaljhandeln har exploderat”*. 5 juli 2021. www.svt.se (hämtad 25 juli 2022).

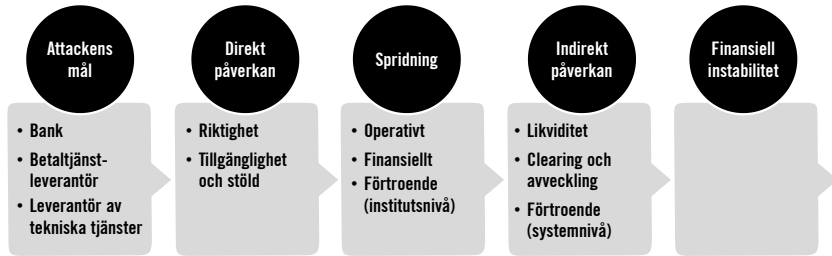
¹⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022).

²⁰ En app som kan laddas ner för att skanna varor i butik och sedan betala via bankkonto, kontokort eller tjänsten Swish.

²¹ *MSB: It-haveriet mot Coop kunde ha slagit ut livsmedelsförsörjningen*. 3 juli 2021. www.svd.se (hämtad 2023-02-08).

företaget skadas så att de inte längre vill sätta in pengar i eller förmedla betalningar via drabbade företag.

Figur 12.1 Schematisk bild av hur en cyberattack kan leda till finansiell instabilitet



Källa: Elestedt, Nilsson och Rosenvinge (2021).

Steg 3: En cyberattack kan sprida sig till andra företag och få stora negativa konsekvenser för andra delar av betalningsekosystemet.²² Eftersom finansiella företag generellt är sammanlänkade via bl.a. tekniska infrastruktur men även genom att de ofta har samma leverantör av it-system, kan ett angrepp såväl som ett resultat av en medveten handling som oavsiktligt agerande sprida sig från målföretaget (steg 1) till andra företag som målföretaget är sammanlänkat med. Om information komprometteras eller förvanskas och denna information är viktig även för andra företag, kan tillförlitligheten i sammanställningar, redovisning, register m.m. skadas. Det finns också risk att om målföretaget är deltagare i en clearingorganisation och får stora problem till följd av en cyberattack, kommer clearingorganisationen att utesluta målföretaget, vilket får konsekvenser för målföretagets motparter.²³

Förutom att finansiella företag är tekniskt sammanlänkade är en viktig orsak till att attacker mot enskilda företag kan få negativa konsekvenser på systemnivå att betalningsinfrastrukturen (liksom annan finansiell infrastruktur) är mycket koncentrerad. När det gäller be-

²² Kosse och Lu (2022) simulerar en cyberattack riktad mot en stor deltagare i det kanadensiska systemet för stora betalningar (både clearing och avveckling). Simuleringen visar att en attack som varar i tre timmar påverkar övriga banker som deltar i systemet inom mindre än en timme och slår ut 25 procent av det samlade, dagliga värdet av de betalningar som går igenom systemet.

²³ Enligt 21 kap. 1 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden gäller att clearingdeltagare har en betryggande kapitalstyrka, ändamålsenlig organisation av verksamheten, nödvändiga riskhanteringsrutiner, säkra tekniska system och i övrigt är lämpliga att delta i clearingverksamheten hos clearingorganisationen.

talningar står ett fåtal större företag för en betydande del av betalningsflödena. Det finns, som exempel, i regel en aktör eller ett fåtal aktörer som sköter clearingen av stora betalningar. Med andra ord kännetecknas it-system och annan infrastruktur som är viktiga för betalningar av låg substituerbarhet.²⁴ Cyberangrepp mot systemviktiga finansiella aktörer med en låg substituerbarhet kan innebära att vissa kritiska ekonomiska funktioner sätts ur spel för hela det finansiella systemet, vilket kan medföra omfattande finansiella spridningseffekter.

En ytterligare spridningskanal är bankers tillgång till likviditet. Hushåll och företag behöver på kort varsel ha tillgång till insättningar för att kunna göra betalningar. Även om en cyberattack riktas mot konton som tillhör privatpersoner, mindre företag eller organisationer, kan större insättare, såsom större företag och finansiella intermediärer utanför banksektorn (t.ex. investeringsfonder), ta ut insättningar i rädsla att de inte ska få tillgång till sina konton, att känslig information ska läcka eller att deras saldon ska manipuleras. Därmed uppstår vad som kan benämnas som cyberinitierad uttagsanstormning (eng. *cyber run*).²⁵ Insättningar utgör en viktig del av en banks likviditet. I värsta fall kan den drabbade bankens likviditetssituation kraftigt försämrats. En sådan anstormning riskerar inte bara den aktuella bankens (målföretagets) fortlevnad utan kan sprida sig till andra banker om insättare tror att fler banker kan vara utsatta för angrepp.

Steg 4: Den direkta påverkan på det ursprungliga målföretaget (steg 2) kan tillsammans med spridningseffekterna (steg 3) ge upphov till indirekta effekter på betalningsinfrastruktur, betalningssystem och tillgång till likviditet i det finansiella systemet (steg 4). Om konton i större banker inte längre är tillgängliga kan det bli svårt att cleara betalningar mellan banker. Samtidigt kan det bli svårt för andra banker att matcha inkommande och utgående betalningar på ett effektivt sätt om det uppstår osäkerhet om inbetalningar kommer att ske. Därtill kan den drabbade banken behöva minska sina reserver i centralbanken, vilket försvårar eller t.o.m. omöjliggör avveckling av stora betalningar mellan banker om inte centralbanken beviljar banken utökad intradagkredit²⁶. Med andra ord kan cyberberättackter riktade mot insättares konton i värsta fall leda till att betalningssystemet lamsläs

²⁴ OFR (2017).

²⁵ Duffie och Younger (2019).

²⁶ Se kapitel 10 för en närmare beskrivning av clearing och avveckling av betalningar.

och till att enskilda banker (och andra finansiella institut) hamstrar likviditet även om de själva inte är drabbade av attacken.

Förtroendeskador ökar risken för instabilitet på systemnivå

Europeiska systemrisknämnden (ESRB) lyfter fram vissa nyckelfaktorer för att cyberattacker ska kunna leda till betydande negativa återverkningar på systemnivå och hota den finansiella stabiliteten:²⁷

- Förtroendeförlust i kombination med (förväntan om) större finansiella förluster är de två viktigaste faktorerna. Cyberattacker som medför betydande problem för stora delar av det finansiella systemet behöver inte leda till finansiell instabilitet eftersom företagen ofta har back-upsystem och kan ta i bruk alternativa lösningar. För att sådana lösningar ska kunna återskapa förtroende krävs dock att de kan tas i bruk tillräckligt snabbt och att de är korrekta. Det är dock inte alla typer av angrepp för vilka konsekvenserna kan mildras av back-upsystem och alternativa lösningar. För att alternativa lösningar ska komma till stånd och fungera krävs även att olika aktörer litar på varandra.
- En cyberattack som påverkar tillgången till eller riktigheten i information kan också påverka förtroendet negativt om målföretaget inte förmår att hantera problemen. Det samma gäller konfidentialitet i information mellan företag.
- Intentionerna hos den eller de som utför en attack spelar också roll. Attacker som enbart syftar till att generera vinster (t.ex. lösen-summa vid en utpressningsattack) torde få begränsade effekter på systemnivå. För att en attack på allvar ska kunna skada exempelvis möjligheterna att göra betalningar krävs att attacken syftar just till att åsamka en sådan skada. Drivkraften hos cyberkriminella grupperingar som genomför utpressningsattacker, i synnerhet de som nyttjar kryptering som grund för sin utpressning, är att sätta de mest kritiska systemen ur spel. En sådan attack ökar benägenheten hos den angräpnade (dvs. målföretaget) att betala lösensumman. Sådana angrepp bedöms kunna få mycket allvarliga konsekvenser och kan sätta aktörer ur spel under längre tid.

²⁷ ESRB (2020).

- Även när i tiden en attack sker och hur länge den pågår kan påverka omfattningen av effekterna på systemnivå. En attack som sker när det i redan råder finansiell oro får större negativa konsekvenser än om attacken sker under normala förhållanden. En attack som pågår under en längre tid ökar risken att förtroendet skadas (t.ex. genom att rykten hinner spridas) och därmed att en attack får effekter på andra aktörer. I sammanhanget bör framhållas att en cyberattack riktad mot den finansiella sektorn kan skapa allmän oro i landet, särskilt om det sker i samband med ett väpnat angrepp eller i en annars spänd situation.

Finansiella sektorn relativt långt framme men sårbarheter finns

Företag, myndigheter och branschorganisationer inom den finansiella sektorn arbetar sedan flera år med att stärka robustheten inom olika delar av betalningsekosystemet och cybersäkerhet är en viktig del av det arbetet. Delar av den finansiella sektorn har kommit relativt andra sektorer långt när det kommer till cybersäkerhet. Finansinspektionen bedömer i en rapport till regeringen från den 6 maj 2022 att många företag arbetar aktivt med att bygga motståndskraft mot cyberattacker men att det är tydligt att vissa aktörer kommit längre i sitt arbete än andra.²⁸ Utvecklingen mot att allt fler fintechföretag är verksamma i ekosystemet för betalningar innebär inte per se ökade cyberrisker. Utvecklingen gör emellertid att det betalningsekosystemet blir än mer sammanflätat och att risken för spridning inom systemet därmed ökar. Fintechföretag, i synnerhet mindre företag, har därtill mindre resurser för att kunna bedriva ett effektivt cybersäkerhetsarbete än exempelvis banker. Samtidigt kan fintechföretag bidra med tekniska lösningar för att förstärka cybersäkerheten.²⁹

12.3 Reglering och centrala aktörer på cybersäkerhetsområdet

Cybersäkerhetsarbetet i finansiella företag ska följa internationella standarder och riktlinjer samt författningar på EU-nivå och nationell nivå. De senare bygger ofta på EU-rätten. Dessa regelverk syftar till

²⁸ Finansinspektionen (2022b).

²⁹ Sveriges riksdag (2020).

att bereda skydd för viss typ av information eller att ge anvisningar om hur arbetet med cybersäkerhet ska bedrivas. Vissa författningar har även bäring på myndigheters och andra aktörers hantering av känslig information, såsom säkerhetsskyddslagen och det s.k. NIS-direktivet, vilka beskrivs närmare i kapitel 11.

I detta avsnitt beskrivs översiktligt de viktigaste internationella standarderna och författningarna avseende cybersäkerhet med störst relevans för betalningsekosystemet.³⁰

12.3.1 Internationella standarder

Utgångspunkten för mycket av regleringen för företag inom den finansiella infrastrukturen (s.k. FMI:s) är principerna för finansmarknadsinfrastrukturer, *Principles for Financial Market Infrastructures* (PFMI). Principerna – eller standarderna – togs fram av Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI) och Internationella organisationen för värdepapperstillsyn (Iosco) år 2012.³¹ PFMI-standarderna, som inte är juridiskt bindande, syftar till att öka motståndskraften hos FMI:s.

PFMI-standarderna fastställer bl.a. principer för hantering av operativa risker, tillgänglighet, effektivitet och transparens. När det gäller operativa risker ska en FMI identifiera de resurser som utgör operativ risk, både interna och externa, och reducera påverkan av dessa risker genom att använda ändamålsenliga system, riktlinjer, procedurer och kontroller (princip 17). System ska utformas för att säkerställa en hög grad av säkerhet och operativ tillförlitlighet, och ska ha adekvat, skalbar kapacitet. Kontinuitetshantering ska syfta till snabb återställning av verksamheten och uppfyllande av FMI:s skyldigheter, även i händelse av ett storskaligt eller större avbrott. En FMI ska ha en kontinuitetsplan som kan hantera händelser som utgör en betydande risk för avbrott i verksamheten. Kontinuitetsplanen ska innefatta användning av en sekundär inrättning, dvs. kontor, datacenter, eller andra inrättningar som är nödvändiga för den operativa driften av verksamheten. Kontinuitetsplanen ska testas regelbundet. Standarderna innehåller därutöver ett flertal detaljerade krav för utformning av kontinuitetsplaner och förmåga till återställning.

³⁰ En mer utförlig redogörelse för olika internationella initiativ och organ med bäring på cybersäkerhet på det finansiella området finns i Sveriges riksdag (2020).

³¹ Se även bilaga 3.

*Guidance on cyber resilience for financial market infrastructures*³² är riktlinjer som lagts till PFMI-standarderna och som ska tillämpas av alla FMI:s. Riktlinjerna syftar till att vägleda FMI:s i deras arbete för ökad motståndskraft mot cyberbrott. Riktlinjerna omfattar fem riskkategorier (styrning, identifiering, skydd, detektering, hantering och återställning) och tre övergripande områden (test, situationsmedvetenhet samt inläring och utveckling). Riktlinjerna innehåller också krav som riktar sig till centralbanker, tillsynsmyndigheter och andra relevanta myndigheter som bedriver övervakning och tillsyn över den finansiella infrastrukturen. Riksbanken och Finansinspektionen tillämpar standarderna och riktlinjerna i sitt övervaknings- respektive tillsynsarbete, men eftersom de inte är juridiskt bindande kan de ensamma inte utgöra grunden för ingripande eller sanktion.

12.3.2 Europeiska bankmyndighetens riktlinjer om utkontraktering

Det förekommer inte sällan att ett finansiellt företag anlitar en tredjepartsleverantör – ofta ett icke-finansiellt företag – som utför olika it-relaterade tjänster åt uppdragsgivaren. Även om ett sådant företag inte driver tillståndspliktig finansiell verksamhet är det viktigt att det har en tillräcklig motståndskraft mot cyberattacker eftersom en omfattande attack kan få stora negativa konsekvenser för flera finansiella företag och därmed även för det finansiella systemet.³³ Europeiska bankmyndigheten (Eba) har bl.a. antagit riktlinjer³⁴ om utkontraktering³⁵ (eng. *outsourcing*), för att möta denna risk.

Riktlinjerna, som Finansinspektionen följer³⁶, preciserar de interna styrningsarrangemang, inklusive sund riskhantering, som kreditinsti-

³² Dessa riktlinjer utgavs år 2016 av CPMI och Iosco.

³³ Finansinspektionen (2021) s. 18.

³⁴ Eba (2019).

³⁵ Med utkontraktering avses ett arrangemang, oavsett form, mellan ett kreditinstitut, betalningsinstitut eller institut för elektroniska pengar och en tjänsteleverantör där tjänsteleverantören utför en process, en tjänst eller en verksamhet som företagen själva hade utfört. En tjänsteleverantör är enligt riktlinjerna en tredje part som tar på sig en utkontrakterad process, tjänst eller verksamhet, eller delar därav, enligt ett arrangemang för utkontraktering.

³⁶ Finansinspektionens uppfattning är att riktlinjer från Eba riktade till behöriga myndigheter eller finansmarknadsaktörer är att jämställa med svenska allmänna råd. Förordning 1093/2010/EU om inrättandet av Eba innebär att behöriga myndigheter eller finansmarknadsaktörer direkt på grund av förordningen med alla tillgängliga medel ska söka följa dessa riktlinjer. Eftersom förordningen har direkt verkan kommer Finansinspektionen inte att utfärda några egna allmänna råd men om myndigheten bedömer att det behövs kan riktlinjer komma att omarbetas till bindande regler i form av föreskrifter.

tut, värdepappersbolag, betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar bör tillämpa vid utkontraktering. Kreditinstitut och betalningsinstitut bör enligt riktlinjerna bl.a. bedöma hur utkontraktering potentiellt påverkar institutets operativa risker, ta hänsyn till bedömningsresultaten när de beslutar om en funktion bör utkontrakteras till en tjänsteleverantör och vidta lämpliga åtgärder för att undvika olämpliga ytterligare operativa risker innan de inleder utkontraktering. Riktlinjerna innehåller också bl.a. föreskrifter om sunda styrformer för utkontraktering och risker förknippade med tredjepartsleverantörer.

12.3.3 Något om nationella författningar avseende operativa risker

De krav på informations- och cybersäkerhet som ställs på kreditinstitut (t.ex. banker) utgår från den bestämmelse om riskhantering som beskrivs i 6 kap. 2 § lagen (2004:297) om bank och finansieringsrörelse. Enligt bestämmelsens första stycke ska ett kreditinstitut identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med. Av bestämmelsens andra stycke följer att ett kreditinstitut särskilt ska se till att bl.a. dess operativa risker sammantagna inte medför att institutets förmåga att fullgöra sina förpliktelser äventyras.³⁷ I begreppet operativ risk ryms termen cyberrisk, som uppkommer i informationssystem eller när data överförs via kommunikationsnätverk.³⁸

Finansinspektionen har utfärdat ett antal föreskrifter och allmänna råd med bäring på cybersäkerhet. I Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2014:1) om styrning, riskhantering och kontroll i kreditinstitut³⁹ finns mer detaljerade regler som preciserar kraven på riskhantering. FFFS 2014:1 innehåller även regler om uppdragsavtal (dvs. avtal vid utkontraktering). Enligt föreskrifterna ska ett företag som uppdrar åt någon annan att utföra arbete och funktioner som är av väsentlig betydelse för verksamheten, bl.a. se till att

³⁷ Med operativ risk avses risken för förluster till följd av ej ändamålsenliga eller fallerade processer, människor, system eller yttre händelser, inbegripet legala risker. Definitionen återfinns i artikel 4.1 52 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012.

³⁸ Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkan (2021) s. 4.

³⁹ Bankaktiebolag, sparbanker, medlemsbanker, kreditmarknadsbolag, kreditmarknadsföreningar och värdepappersbolag.

det har personal med tillräcklig kompetens och erfarenhet för att säkerställa att företaget har kontroll över den utlagda verksamheten.

Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2014:4) om hantering av operativa risker reglerar bl.a. hanteringen av operativa risker i verksamheten, bl.a. i fråga om processer, legala risker, personal, säkerhet, process för godkännande samt kontinuitetshantering. FFFS 2014:4 reglerar även krav på att dokumentera och testa beredskapsplaner, kontinuitetsplaner och återställningsplaner. Ett företag ska, enligt föreskrifterna, identifiera operativa risker i produkter, tjänster, funktioner, processer och it-system, samt beskriva vilka it-system som stödjer processen i processdokumentationen.

Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2014:5) om informationssäkerhet, it-verksamhet och insättningssystem omfattar bl.a. krav på att ett företag ska arbeta strukturerat och metodiskt med informationssäkerhet. Föreskrifterna reglerar även styrning och processer för it-verksamhet. Ett företag ska arbeta strukturerat och metodiskt med informationssäkerhet genom att använda sig av ett ledningssystem. Kopplat till detta krav följer ytterligare krav på bl.a. dokumentation av mål och inriktning för informationssäkerheten och att ett tydligt ansvar för informationssäkerheten säkerställs.

12.3.4 Dora-förordningen

EU-kommissionen presenterade hösten 2020 ett förslag till förordning om digital operativ motståndskraft i den finansiella sektorn, den s.k. Dora-förordningen.⁴⁰ (eng. *Digital operational resilience act*). Förordningen ingår i ett större paket som ska stötta digitaliseringen av finanssektorn i EU, vad gäller innovation och hantering av riskerna med digitalisering (eng. *Digital finance package*). Förordningen syftar till att säkerställa att deltagare i det finansiella systemet har vidtagit de skyddsåtgärder som krävs för att motverka cyberattacker och andra, relaterade risker avseende informations- och telekommunikationstjänster (IKT).

Förordningen omfattar ett tjugotal företagstyper inom den finansiella sektorn samt tredjepartsleverantörer av IKT. Det inkluderar bl.a.

⁴⁰ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om digital operativ motståndskraft för finanssektorn och om ändring av förordningarna (EG) nr 1060/2009, (EU) nr 648/2012, (EU) nr 600/2014 och (EU) nr 909/2014.

kreditinstitut, betalningsinstitut, centrala motparter (men inte clearingorganisationer) och institut för elektroniska pengar (artikel 2.1).

Förordningen innehåller ett mycket stort antal bestämmelser om riskhantering som, förutom att ställa krav på strategier och tydliggör företagsledningens ansvar, ställer mer tekniska krav på exempelvis säkerhetskopiering. Tredjepartsrisker ska ingå som en integrerad del av de finansiella företagens riskramverk för IKT. Det ställs bl.a. krav på dokumentation, att risker som kan uppkomma till följd av utkontraktering ska värderas och på exitstrategier. Vidare finns bestämmelser om vilka avtalsområden ett kontrakt vid utkontraktering ska innehålla för att säkerställa IKT-säkerhet och kontroll. Förordningen innehåller vidare krav på att företag ska hantera, klassificera och i vissa fall rapportera IKT-relaterade incidenter.

I förordningen finns, slutligen, bestämmelser som reglerar i vilken omfattning företag ska testa sina IKT-system samt bestämmelser om övervakning av kritiska tredjepartsleverantörer av IKT-tjänster. Dora-förordningen ska tillämpas från och med den 17 januari 2025. Detta torde sannolikt innebära att Finansinspektionen kommer behöva se över samtliga författningar som reglerar IKT-risker.

12.4 Organisation av cybersäkerhetsarbetet med betydelse för betalningar

Det finns ett antal statliga myndigheter som har i uppgift att på olika sätt förebygga och hantera cyberrisker generellt inom samhällskritisk verksamhet och som därigenom har uppgifter med betydelse för cybersäkerhet i betalningsekosystemet. Finansinspektionen, Riksbanken och MSB har viktiga uppgifter och befogenheter inom cybersäkerhetsområdet som en del av myndigheternas generella ansvar för tillsyn och övervakning respektive inom den civila beredskapen. Dessa myndigheters uppgifter beskrivs samlat i kapitel 11.⁴¹

Utöver statliga myndigheter finns det ett antal andra, icke-statliga aktörer som arbetar för att öka cybersäkerheten inom den finansiella sektorn. Dessa aktörer är i allt väsentligt fora för utbyte av information, analys, strategier m.m. och ger förutsättningar för privata aktörer och statliga myndigheter att samverka.

⁴¹ En utförlig redogörelse för hur arbetet med cybersäkerhet inom finansiell sektor är organiserat i några andra länder (Danmark, Finland, Norge, Storbritannien och USA) liksom ansvarsfördelningen mellan EU:s institutioner och myndigheter, se Sveriges riksdag (2020).

12.4.1 Statliga myndigheter

Försvarmakten

Försvarmakten ska värna Sveriges yttre försvar och har, inom ramen för lösandet av sina uppgifter, ansvar för att utveckla och vidmakthålla ett cyberförsvar.⁴² Cyberförsvar är förmågan att genomföra såväl defensiva som offensiva operationer i cyberdomänen.⁴³ Försvarmakten har viktiga kompetenser inom cybersäkerhetsområdet. Därtill har Försvarmakten en central roll i försörjningen av it-kompetensen i samhället genom den nystartade värnpliktsutbildningen för cybersoldater.

Försvarets radioanstalt

Försvarets radioanstalt (FRA) är Sveriges signalspaningsmyndighet. FRA har hög kompetens och stora resurser inom it-området och kan tillhandahålla exempelvis rådgivning, tester, säkerhetsanalyser, utbildningar och andra typer av stöd för att hjälpa olika aktörer att förbättra sin cybersäkerhet. Vidare bistår FRA Försvarmakten i uppbyggnaden av det nya cyberförsvaret och är också involverat i arbetet med att upprätta det Nationella cybersäkerhetscentret (se nedan).

FRA har sedan länge gett stöd till statliga myndigheter och statligt ägda bolag för att stärka deras cybersäkerhet, bl.a. genom att tillhandahålla rådgivning, s.k. penetrationstester, utbildningar och s.k. tekniska detektions- och varningssystem (TDV-system). Efter en hemställan till regeringen fick FRA sommaren 2022 tillstånd att ge motsvarande stöd till enskilda verksamhetsutövare som hanterar information som bedöms vara känslig från sårbarhetssynpunkt eller i ett säkerhets- eller försvarspolitiskt avseende, exempelvis inom den finansiella sektorn i enlighet med ett förslag som finansinspektionen lämnade till regeringen (se nedan).⁴⁴

Polismyndigheterna

Polismyndigheten är en av Sveriges två polismyndigheter och ansvarar bl.a. för att förebygga och utreda cyberrelaterad brottslighet, exempelvis bedrägerier, intrång och stölder.⁴⁵ En viktig del i Polismyndig-

⁴² Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten.

⁴³ *Cyberförsvar*. www.forsvarsmakten.se (hämtad 27 juli 2022).

⁴⁴ *FRA får möjlighet att stödja fler mot cyberbot*. 2 juni 2022. www.fra.se (hämtad 13 juni 2022).

⁴⁵ Förordningen (2014:1105) med instruktion för Polismyndigheten.

hetens arbete för att bekämpa cyberrelaterad brottslighet är samarbete med dels myndigheter i Sverige (t.ex. MSB), dels polisiära myndigheter i andra länder.

Säkerhetspolisen (Säpo), som är den andra polismyndigheten, har i uppgift att skydda det demokratiska styrelseskicket och värna den nationella säkerheten. Enligt instruktionen har Säpo ett särskilt ansvar för att ge tekniskt stöd inom säkerhetsskydd.⁴⁶ Säpo har utfärdat detaljerade föreskrifter⁴⁷ som kompletterar säkerhetsskyddslagen respektive -förordningen. Särskilt fokus inom säkerhetsskyddsområdet ligger på informationssäkerhet för vilken Säpo bl.a. utarbetat en omfattande vägledning.⁴⁸ Säpo har sedan flera år uppmärksammat cyberhot mot Sverige samt hur statsaktörer och kriminella nätverk aktivt angriper Sveriges digitala system för att bl.a. stjäla data, forskningsresultat och patentinformation.⁴⁹ Säpo arbetar nära med andra myndigheter inom cybersäkerhetsområdet och är bl.a. delaktig i att upprätta det Nationella cybersäkerhetscentret.

Finansiella stabilitetsrådet

Finansiella stabilitetsrådet är ett mötesforum med företrädare för regeringen, Finansinspektionen, Riksgälden och Riksbanken. Rådet träffas regelbundet och diskuterar frågor som rör finansiell stabilitet och hur finansiella obalanser kan motverkas. Under hösten 2022 avslutades ett arbete med att ta fram en gemensam handlingsplan för cybersäkerhet. Arbetet har resulterat i en beskrivning av ansvarsförhållanden, samarbeten samt vidtagna åtgärder och åtgärdsförslag. En åtgärd är att finanssektorn utgör en pilot i arbetet inom det nationella cybersäkerhetscentret. En annan åtgärd är att svenska företag deltar i organisationen NFCERT (se nedan).⁵⁰

Finansiella stabilitetsrådet arrangerar bl.a. krisövningar för de myndigheter som ingår i rådet. Av de övningar som genomförts har hittills en (den som hölls i oktober 2021) haft cybersäkerhet som tema. I sammanhanget kan också nämnas att Finansinspektionen i regler-

⁴⁶ Förordning (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen.

⁴⁷ Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2022:1).

⁴⁸ Säkerhetspolisen (2020).

⁴⁹ *Sveriges säkerhet utmanas – förhöjda hotbilder består*. 24 mars 2022. www.sakerhetspolisen.se (hämtad 13 juni 2022).

⁵⁰ Protokoll från Finansiella stabilitetsrådets möte den 6 december 2022.

ingsbrevet för budgetåret 2023 fått i uppdrag att ta initiativ till att en cybersäkerhetsövning genomförs under 2023.⁵¹

Nationellt cybersäkerhetscenter

Nationellt cybersäkerhetscenter (NCSC) är en ett nyinrättat fördjupat samarbete mellan FRA, MSB, Säpo och Försvarmakten. NCSC ska bistå med att förbättra cybersäkerheten i hela samhället.⁵² Inrättandet av centret föregicks av ett regeringsuppdrag till de fyra myndigheterna.⁵³ I uppdraget framhåller regeringen att NCSC ska stärka Sveriges samlade förmåga att förebygga, upptäcka och hantera antagonistiska cyberhot. Samverkan med privata och offentliga aktörer ska utgöra en central del av uppdraget. Myndigheterna ska ha en nära samverkan med Försvarets materielverk, Polismyndigheten och Post- och telestyrelsen som alla ska ges möjlighet att medverka i centrets verksamhet. Inom ramen för cybersäkerhetscentret ska myndigheterna

- koordinera arbetet för att förebygga, upptäcka och hantera cyberangrepp och andra it-incidenter,
- förmedla råd och stöd avseende hot, sårbarheter och risker, och
- utgöra en nationell plattform för samverkan och informationsutbyte med privata och offentliga aktörer inom cybersäkerhetsområdet.

Centrets verksamhet utvecklas stegvis under perioden 2021–2023. Regeringen avser att under år 2023 ta ställning till hur centrets verksamhet ska inriktas därefter.

År 2022 inledde centret ett pilotprojekt för att stärka cybersäkerheten inom finanssektorn och öka Sveriges motståndskraft mot cyberhot.⁵⁴ I piloten samverkar myndigheter med aktörer från det privata näringslivet, såsom banker och clearingorganisationer.

⁵¹ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Finansinspektionen.

⁵² *Nationellt cybersäkerhetscenter*. www.ncsc.se (hämtad 13 juni 2022). NCSC är ingen statlig myndighet men dess verksamhet redovisas ändå här eftersom centret utvecklas efter ett uppdrag från regeringen till de myndigheter som tillsammans står bakom och finansierar centret.

⁵³ Regeringsbeslut. *Uppdrag om fördjupad samverkan inom cybersäkerhetsområdet genom ett nationellt cybersäkerhetscenter*. Fö2019/01330.

⁵⁴ *NCSC driver pilotprojekt med finansiella aktörer*. www.ncsc.se (hämtad 2023-02-07).

Riksbankens TIBER-program

Sedan år 2019 genomför Riksbanken regelbundet s.k. TIBER-tester.⁵⁵ TIBER⁵⁶, som är ett ramverk framtaget av Europeiska centralbanken (ECB), gör det möjligt att på ett standardiserat sätt öva motståndskraften mot cyberrisker hos aktörer i det finansiella systemet. Testerna innebär att en cyberattack under kontrollerade former genomförs mot en organisations anställda, processer och teknik, utan att organisationen förvarnas. Testerna är inte ”*pass or fail*”, utan syftar till att identifiera brister i skyddet av kritiska ekonomiska funktioner för att sedan kunna förbättra motståndskraften. Testerna kretsar kring scenarios som har potential att medföra systemrisk och en del av testet handlar om att analysera den testade aktörens hotbild. Riksbanken har sett såväl styrkor som brister i testerna och bedömer att programmet medför stor nytta.

12.4.2 Icke-statliga aktörer

Svenska bankföreningen

Svenska Bankföreningen (härefter Bankföreningen) är branschorganisationen för Sveriges banker och företräder deras synpunkter och intressen i olika forum och konsultationer. Bankföreningen arbetar aktivt med att öka samverkan mellan banker och myndigheter vad gäller cybersäkerhet.⁵⁷ Arbetet rör framför allt bankernas behov av att få underrättelser från staten om cyberhot samt hur den finansiella sektorn ska samverka med NCSC.

Finansiella sektorns offentliga-privata samverkan

Finansiella sektorns offentliga-privat samverkan (FSPOS) är ett samverkansforum avseende civil beredskap mellan offentliga och privata aktörer inom den finansiella sektorn.⁵⁸ FSPOS genomförde hösten 2022 en större krisövning, utifrån ett cyberscenario, med deltagare från såväl privat som offentlig sektor.

⁵⁵ *TIBER-SE*. 29 december 2022. www.riksbank.se (hämtad 2023-02-07).

⁵⁶ Threat Intelligence-based Ethical Red Teaming.

⁵⁷ *Hur ser cyberhoten ut mot bankerna?* 14 september 2021. www.swedishbankers.se (hämtad 2022-06-13).

⁵⁸ FSPOS beskrivs mer utförligt i kapitel 11.

Nordic Financial Computer Emergency Response Team

Nordic Financial Computer Emergency Response Team (Nordic NFCERT) är en ideell förening som startades år 2017 i Norge. NFCERT har drygt 230 medlemmar i de nordiska länderna.⁵⁹ Företag med verksamhetstillstånd kan bli medlemmar. Det är även möjligt för myndigheter som bedriver egen finansiell verksamhet att bli medlemmar. NFCERT tillhandahåller en plattform för operativ informationsdelning och hotanalys. Därutöver tar NFCERT fram strategiska och operativa hotbildsanalyser, övervakar och analyserar aktörer och grupperingar som riktar sig mot de nordiska bankerna samt koordinerar responsen vid en eventuell cyberattack.

Under hösten 2022 har NFCERT utvidgat sin verksamhet riktad mot Sverige och arbetar aktivt för att skapa samarbeten med finansiella företag i Sverige.

12.4.3 Pågående cybersäkerhets arbete inom Finansinspektionens ansvarsområde

Regeringen gav under år 2022 ett antal myndigheter uppdrag kopplade till arbetet med att öka cybersäkerheten inom den finansiella sektorn. Nedan redovisas två regeringsuppdrag till Finansinspektionen som har direkt relevans för cybersäkerhetsarbetet på betalningsområdet.

Rapport om förstärkt digital motståndskraft hos företag i den finansiella sektorn

I mars 2022 fick Finansinspektionen i uppdrag av regeringen att till följd av det försämrade säkerhetsläget utreda hur cybersäkerheten kan stärkas inom den finansiella sektorn på såväl kort som på längre sikt. Finansinspektionen återrapporterade uppdraget i en rapport den 6 maj 2022.⁶⁰ Rapporten gör en översiktlig analys av cybersäkerheten inom den finansiella sektorn och Finansinspektionen lämnar ett antal förslag på åtgärder för att stärka den digitala motståndskraften hos finansiella företag. Bland åtgärdsförslagen kan följande nämnas:

⁵⁹ www.nfcert.org.

⁶⁰ Finansinspektionen (2022b).

- En kraftig ambitionshöjning i Finansinspektionens tillsyn över finansiella företags cyberrisker, genom att
 - ta fram en tillsynsstrategi för mer genomgripande och frekvent tillsyn samt nya tillsynsmetoder,
 - utveckla en databas för utlagda verksamheter, och
 - ge Finansinspektionen rättsligt mandat för att kunna motsätta sig avtal om utlagd kritisk verksamhet.
- BankID och andra privata e-legitimationer bör bli föremål för tillsyn, alternativt bör en statlig e-legitimation ersätta dagens privata lösningar.⁶¹
- Möjliggöra för FRA att bistå finansiella företag.
- Stärka den nationella styrningen av cybersäkerhetsfrågorna genom att inrätta ett cybersäkerhetsråd i Statsrådsberedningen.
- Se över det nationella cybersäkerhetscentrets organisation samt tilldela det extra medel för att påskynda etableringen.
- Införa en ny struktur för operativ hantering av operationella kriser i finansiella företag till följd av bl.a. cyberangrepp.

Regeringens cybersäkerhetspaket

I juni 2022 presenterade regeringen ett cybersäkerhetspaket i vilket regeringen meddelade att den avser bevilja Fortifikationsverket att investera i en fastighet som ska vara det nationella cybersäkerhetscentrets framtida lokaler. I cybersäkerhetspaketet ingick även två regeringsuppdrag till Finansinspektionen. I det ena uppdraget åt Finansinspektionen att delredovisa hur tillsynen av finansiella företags cyberrisker stärkts under 2022.⁶² Finansinspektionen återrapporterade till regeringen i en rapport av vilken det bl.a. framgår att inspektionen ändrat sitt arbetssätt genom att ha tät dialog med företagen under tillsyn, i stället för riktade tillsynsaktiviteter. Vidare har inspektionen utökat samarbetet med andra berörda myndigheter, bl.a. Riksbanken.

⁶¹ Utredningens analys och överväganden beträffande behovet av statlig e-legitimation återfinns i kapitel 8.

⁶² *Regeringen presenterar cybersäkerhetspaketet för att stärka Sverige*. www.regeringen.se (hämtad 2022-10-13).

Finansinspektionen har också varit drivande i att NCSC påbörjat en pilotverksamhet rörande privat och offentlig samverkan för ökad cybersäkerhet i finanssektorn.⁶³

Det andra regeringsuppdraget innebär att Finansinspektionen ska stärka kontrollen över de finansiella företagens utlagda verksamhet. I uppdraget ingår att ta fram en handlingsplan samt att göra en analys av nödvändiga regeländringar för att uppnå en bättre kontroll och att lämna förslag på sådana författningsändringar.

12.5 Utredningens överväganden

12.5.1 Ett intensifierat och samordnat cybersäkerhetsarbete

Utredningens bedömning: Det är viktigt att arbetet med att förstärka cybersäkerheten i det finansiella systemet fortsätter och intensifieras. Betalningsekosystemet har en särskilt viktig roll i det finansiella systemet och för samhällets funktionsförmåga i stort. Det fortsatta arbetet bör bedrivas med följande utgångspunkter:

- Cybersäkerhetsåtgärder bör vidtas utifrån ett helhetsperspektiv. Cyberrisker kan sprida sig till hela eller delar av den finansiella sektorn. Cybersäkerhet i den finansiella sektorn är därtill beroende av motståndskraften hos leverantörer av kritiska system och tjänster utanför den finansiella sektorn.
- För att skapa en samlad bild över cyberhot riktade mot den finansiella sektorn bör samarbetet inom regeringen och Regeringskansliet stärkas, i synnerhet mellan de departement som ansvarar för det Nationella cybersäkerhetscentret, den nationella säkerhetsrådgivaren och dennes kansli samt Finansdepartementet. Detta skulle kunna ta sig uttryck som en mer eller mindre formaliserad cybersäkerhetsgrupp som även kan hantera frågor om cyberhot mot den finansiella sektorn.

⁶³ Finansinspektionen (2022a).

Skälen för utredningens bedömning

Samhället använder sig av digitala system i en betydande utsträckning. Det gäller i högsta grad betalningsekosystemet där nästan alla betalningar är digitala. Hushållens konsumtion, företagens utbetalningar av löner, myndigheternas utbetalningar av sociala ersättningar samt betalningar mellan privatpersoner respektive mellan företag är avgörande för att samhällsekonomin, och därmed samhället i stort, ska fungera. Ett cyberangrepp mot den finansiella sektorn kan därför vara ett effektivt instrument för den som vill skada Sverige. Det innebär att olika delar av betalningsekosystemet – om än i olika utsträckning – är potentiella mål för cyberangrepp som enligt svenska myndigheter blir allt vanligare, bredare och mer komplexa.⁶⁴

Det faktum att cybersäkerhet i digitala system varit eftersatt en längre tid motiverar ett fortsatt och intensifierat cybersäkerhetsarbete. Den finansiella sektorn har i flera avseenden kommit längre i detta arbete än andra sektorer. Detta är dock inget skäl att slå av på takten. Cyberhoten, liksom de aktörer som utför cyberattacker, förändras hela tiden. Cyberattacker mot aktörer i det finansiella systemet – såväl företag under finansiell tillsyn som leverantörer av kritiska tekniska tjänster och system – kan få betydande negativa effekter för den finansiella stabiliteten. Cyberhotet mot Sverige och svenska intressen har ökat efter Rysslands storskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022. Det försämrade säkerhetsläget är ytterligare ett skäl att intensifiera cybersäkerhetsarbetet.

Cybersäkerhetsåtgärder bör vidtas utifrån ett helhetsperspektiv

Det är av stor vikt att cybersäkerhetsarbetet på betalningsområdet (men även inom andra delar av det finansiella systemet) sker utifrån ett helhetsperspektiv. Enskilda aktörer har ofta ett eget ekonomiskt intresse av ett gott cyberskydd men beaktar inte nödvändigtvis de samlade negativa effekterna på den finansiella stabiliteten och de betydande negativa konsekvenserna för den reala ekonomin om hushåll och företag inte kan göra betalningar. Mot den bakgrunden har staten en viktig roll att fylla.

Betalningsekosystemet utgörs av ett stort antal sammanlänkade aktörer varav vissa står under finansiell tillsyn medan andra inte gör

⁶⁴ Se t.ex. Must (2022) Försvarets radioanstalt (2022) och Försvarets radioanstalt m.fl. (2022).

det. Det är viktigt att företag som tillhandahåller system och tjänster som är kritiska för betalningskedjan, men som inte står under Finansinspektionens tillsyn eller omfattas av Riksbankens övervakning, har god motståndskraft, dvs. förmåga att upptäcka, förebygga och minimera skadeverkningarna av cyberattacker. Finansinspektionen anser i en rapport till regeringen den 6 maj 2022 att det allmännas möjlighet att utöva tillsyn över BankID och andra liknande tjänster, behöver ses över så att de omfattas av tydligare reglering och tillsyn. Utredningen instämmer, som framgår av kapitel 8, i Finansinspektionens bedömning. Behovet av en effektiv reglering och tillsyn av företag vars tjänster kommit att få en påtaglig betydelse för att göra digitala betalningar har även påtalats av denna utredning.⁶⁵ Även säkerställandet av att tredjepartsleverantörer av system (t.ex. tekniska plattformar) och tjänster som används inom betalningsinfrastrukturen i Sverige har god motståndskraft mot cyberattacker bör vara en prioriterad uppgift för ansvariga myndigheter.

Fördjupat samarbete som samordnas på hög nivå

Ett effektivt cybersäkerhetsarbete förutsätter ett nära samarbete mellan statliga och privata aktörer liksom mellan berörda statliga myndigheter. I takt med att hotbilden mot Sverige i allt högre utsträckning riktas mot fysisk infrastruktur och digitala system är det viktigt att cybersäkerhet är en integrerad del av arbetet med att bygga ett motståndskraftigt samhälle. På det finansiella området behöver myndigheter med ansvar för att upprätthålla finansiell stabilitet därför ha ett nära samarbete med de civila och militära myndigheterna som har det generella ansvaret för att stärka cybersäkerheten i samhället.

Samtidigt som cyberhotet är en angelägenhet för de flesta samhällssektorer, är ansvaret för cybersäkerhetsarbetet uppdelat på flera myndigheter liksom mellan departement utefter respektive departements sak- och myndighetsansvar. Det finns därför en risk att arbetet präglas av ”stuprörstänkande” med följderna att insatser inte utformas utifrån en gemensam riskanalys och inte sker på ett samlat och konsekvent sätt. Det nyinrättade nationella cybersäkerhetscentret är ett viktigt steg framåt när det gäller att stärka samordning mellan de be-

⁶⁵ Anna Kinberg Batra vill stärka statens tillsyn av Swish. 18 april 2022. www.di.se (hämtad 2023-02-10) och Sverige måste införa en statlig e-legitimation. 11 november 2022. www.dn.se (hämtad 2023-02-10).

rörda myndigheterna. Det saknas däremot en samordnande funktion för cybersäkerhetsarbetet inom Regeringskansliet.

Mot denna bakgrund är det önskvärt att regeringens och myndigheternas cybersäkerhetsarbete samordnas på en högre nivå utifrån en samlad bild av vilka cybersäkerhetsrisker som föreligger så att insatser och prioriteringar av resurser blir genomtänkta. Givet cyberriskernas samhällsbetydelse bör detta vara en övergripande angelägenhet för regeringen. Finansinspektionen har i en rapport till regeringen den 6 maj 2022 föreslagit att ett nationellt cybersäkerhetsråd inrättas i Statsrådsberedningen. Utredningen delar Finansinspektionens bedömning av att det finns behov av en förbättrad samordning inom Regeringskansliet som bl.a. analyserar cyberhot mot Sverige. Enligt utredningens mening bör dock nya, parallella strukturer undvikas i möjligaste mån. Ett alternativ till den lösning som Finansinspektionen föreslår är därför att det inrättas en mer eller mindre formaliserad cybersäkerhetsgrupp inom Regeringskansliet som har förutsättningar att även ge en samlad bild över cyberhot mot den finansiella sektorn. En sådan grupp bör utöver de departement som ansvarar för Nationellt cybersäkerhetscenter (dvs. Försvarsdepartementet och Justitiedepartementet) därför även involvera Finansdepartementet. Dessutom bör den nationella säkerhetsrådgivaren och dennes kansli i Statsrådsberedningen ingå givet dess samordnande roll rörande krishantering.

Referenser

- Claesson, M. och Z. Carlander (2021). *Vägval – Framtiden för svensk säkerhet*, Stockholm: Ekerlids Förlag.
- Duffie, D. och J. Younger (2019). *Cyber Runs*, Hutchins Center Working Paper, No. 51, juni.
- Eba (2019). *Final Report on EBA Guidelines on outsourcing*, EBA/GL/2019/02, 25 februari, European banking authority.
- Elestedt, L., U. Nilsson och C.-J. Rosenvinge (2021). ”En cyber-attack kan påverka den finansiella stabiliteten”, Ekonomisk kommentar, nr 8, Sveriges Riksbank.
- ESRB (2020). *Systemic cyber risk*, februari, European System Risk Board.
- Finansinspektionen (2021). *Cyberhot och finansiell stabilitet – FI:s roll och uppgifter*, promemoria, 4 mars.
- Finansinspektionen (2022a). *Delredovisning av tillsynsuppdraget över it-risker*, 30 september.
- Finansinspektionen (2022b). *Förstärkt digital motståndskraft hos den finansiella sektorn*, maj.
- Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkan (2021). *Identifiering och värdering av cyberrisker*.
- Franke, U. (2020). *Cybersäkerhet för en uppkopplad ekonomi*, Entreprenörskapsforum.
- Försvarets radioanstalt (2022). *Medarbetare i demokratins tjänst – FRA årsrapport 2021*.
- Försvarets radioanstalt m.fl. (2020). *Cybersäkerhet i Sverige – Hot, metoder, brister och beroenden*.
- Säkerhetspolisen (2020). *Vägledning i säkerhetsskydd – Informationssäkerhet, september 2020*.
- IMF (2022). *Global Financial Stability Report 2022*, oktober, International Monetary Fund.
- Kashyap, A. K. och A. Wetherilt (2018). ”Some Principles for Regulating Cyber Risk”, Discussion Paper, No. 13324, 17 november, Centre for Economic Policy Research (CEPR).

- Kosse, A. och Z. Lu (2022). "Transmission of Cyber Risk Through the Canadian Wholesale Payments System", Staff Working Paper, 2022–23, maj, Bank of Canada.
- Must (2022). *Musts årsöversikt 2021*.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022). *En inblick i Sveriges cybersäkerhet – årsrapport it-incidentrapportering 2021*.
- OFR (2017). "Cybersecurity and Financial Stability: Risks and Resilience", Viewpoint, 17 01, 15 februari, Office of Financial Research.
- Sablik, T. (2017). "Cyberattacks and the Digital Dilemma", Econ Focus, Third Quarter, Federal Reserve Bank of Richmond.
- Sveriges riksdag (2020). "Hur påverkas den finansiella stabiliteten av cyberhot, fintech och klimatförändringar? En översikt av forskning, aktörer och initiativ", 2019/2020 RFR:5, 20 januari.

13 Lagliga betalningsmedel i Sverige

13.1 Inledning

De sedlar och mynt samt s.k. beredskapspengar som Riksbanken ger ut har ställning som lagliga betalningsmedel i Sverige. Tidigare och nuvarande lagstiftning har emellertid inte föregåtts av någon utförligare diskussion om den närmare innebörden av begreppet lagliga betalningsmedel, eftersom den utgått från just sedlar och mynt. Med framväxten av digitala betalningsmedel har frågan fått en annan innebörd och laddning. Frågan vad det mer konkret innebär att sedlar och mynt är lagliga betalningsmedel i Sverige har därför fått en större uppmärksamhet under det senaste decenniet. I början av 2010-talet aktualiserades frågan när flertalet svenska banker inledde en process med att minska antalet (fysiska) bankkontor. Många av de kvarvarande kontoren upphörde dessutom att hantera kontanter, varvid det inte längre gick att vare sig sätta in eller ta ut kontanter på dessa kontor. Något senare upphörde allt fler näringsidkare att acceptera kontanta betalningar. En ytterligare företeelse som aktualiserat behovet av att tydliggöra innebörden av begreppet lagliga betalningsmedel är att offentliga aktörer (statliga samt kommunala och regionala myndigheter) i en allt större utsträckning slutat att erbjuda möjligheten att betala offentligrättsliga avgifter kontant. Inte minst har så varit fallet inom den offentliga sjukvården där frågan om rätten att betala kontant prövats rättsligt vid ett antal tillfällen. Även frågan om rätten att betala kontant till myndigheter för kopior av allmänna handlingar har uppmärksammats.

Den minskande acceptansen av sedlar och mynt för betalningar hänger nära samman med den långtgående digitaliseringen av den svenska betalningsmarknaden. Användningen av digitala betalnings sätt har ökat successivt men ökningstakten har accelererat den senaste tioårsperioden. Samtidigt har kontantanvändningen minskat i mot-

svarande grad (se kapitel 5). Nuvarande lagliga betalningsmedel – sedlar och mynt – utgör därmed en mycket liten del (och minskande) andel av de betalningsmedel som allmänheten använder för att göra betalningar.

Frågan om behovet av och innebörden av begreppet lagliga betalningsmedel sträcker sig även bortom sedlar och mynt. Inte minst har centralbankers arbete runtom i världen att analysera förutsättningarna för att införa s.k. digitala centralbanksvalutor aktualiserat frågan om det bör finnas betalningsmedel vid sidan om (fysiska) kontanter med ställning som lagliga betalningsmedel.¹ Betydelsen av att vissa betalningsmedel har ställning som lagliga betalningsmedel är också kopplad till framväxten av nya former av privata digitala valutor i form av kryptotillgångar, och särskilt s.k. globala stablecoins (se kapitel 14). Vissa bedömare anser att nya privata former av betalningsmedel skulle kunna utmana nuvarande monetära system som i huvudsak är baserat på centralbankspengar och bankpengar, dvs. kontotillgodohavanden i banker (härefter banktillgodohavanden).² Detta väcker frågor huruvida regleringen av lagliga betalningsmedel även bör anpassas i syfte att skapa ett ökat skydd för den nationella valutan som bas för det monetära systemet.

Enligt direktiven ska utredningen ta ställning till innebörden och behovet av att vissa betalningsmedel har ställning som lagliga betalningsmedel. Sverige är som konstaterats i kapitel 4 ett av de länder i världen där kontantanvändningen är lägst enligt olika mått. Därför har frågan om kontanters ställning som lagliga betalningsmedel aktualiserats tidigare i Sverige än i många andra länder.³ Kontanternas ställning som lagliga betalningsmedel diskuteras emellertid också i andra EU-länder och har blivit föremål för rättslig prövning. Detta kapitel behandlar frågan om innebörden och behovet av lagliga betalningsmedel. Avsnitt 13.2 redogör övergripande för den historiska innebörden av begreppet lagliga betalningsmedel i Sverige. Avsnitt 13.3 gör en rättslig genomgång av kontanters ställning som lagliga betalningsmedel i Sverige. Avsnitt 13.4 beskriver gällande rätt och praxis inom EU. Avsnitt 13.5 beskriver tidigare utredningar som avhandlat frågan om lagliga betalningsmedel. Avsnitt 13.6 beskriver kontanternas ställning som lagliga betalningsmedel i ett antal länder. Avsnitt 13.7

¹ Digitala centralbanksvalutor behandlas mer utförligt i kapitel 15 och kapitel 16 tar ställning till behovet av att Riksbanken ger ut en digital centralbanksvaluta i Sverige.

² Se exempelvis Brunnermeier m.fl. (2021).

³ Även inom EU har dock frågan aktualiserats, se exempelvis KOM (2020).

redovisar utredningens överväganden avseende innebörden av begreppet lagliga betalningsmedel mot bakgrund av rättspraxis. Avsnitt 13.8 redovisar utredningens överväganden avseende behovet av att vissa betalningsmedel har ställning som lagliga betalningsmedel och förslag till framtida reglering.

13.2 Ett historiskt perspektiv på lagliga betalningsmedel

Den historiska bakgrunden till regleringen av lagligt betalningsmedel har nutida relevans, inte minst avseende *behovet* av att ge vissa betalningsmedel en sådan ställning. Sedan lång tid tillbaka har statsmakterna ansett att det funnits ett behov av att säkerställa att de mynt och sedlar som ges ut av staten har en särställning, om än utifrån olika motiv. Lagliga betalningsmedel har, i ett historiskt perspektiv, alltså utgjorts av *statliga* betalningsmedel. Under 1800-talet hade privata banker, såväl i Sverige som i andra länder, rätt att ge ut egna sedlar. I Sverige samexisterade Riksbankens sedlar och sedlar utgivna av ett tiotal affärsbanker fram till år 1905. Det var emellertid enbart de sedlar som gavs ut av Riksbanken som, tillsammans med mynt som gavs ut av staten (Kungl. Myntverket) som var lagliga betalningsmedel.

Det finns skilda uppfattningar om huruvida privat utgivna sedlar bidrog till samhällsekonomisk ineffektivitet och finansiell instabilitet. Låga krav på säkerheter för att garantera privata bankers sedlar i kombination med det stora antalet utgivare (framför allt i USA) gav upphov till olika växelkurser mellan sedlar och, i vissa fall, till att banker inte kunde infria sina åtaganden om inlösen av sedlarna till nominellt värde. För att bringa ordning i det monetära systemet vidtog flera länder i slutet av 1800-talet åtgärder för att strama upp eller helt avskaffa privata bankers sedelutgivningsrätt till förmån för statliga eller statligt garanterade (privata) betalningsmedel. Ett annat – och ofta viktigare – motiv till att ge statliga betalningsmedel en legal särställning har varit att ge staten seigniorageintäkter, exempelvis för att finansiera krig.

Utgivningen av sedlar och mynt har sedan början av 1900-talet kontrollerats av svenska staten.⁴ Riksdagen beslutade år 1897 att ge

⁴ Rätten att tillverka och ge ut mynt överfördes dock från regeringen till Riksbanken först år 1986 (se prop. 1985/86:4).

Riksbanken ensamrätt att ge ut sedlar.⁵ Beslutet genomfördes dock först år 1904. I 9 kap. 14 § regeringsformen (härefter RF) anges att Riksbanken har ensamrätt att ge ut sedlar och mynt. Av 4 kap. 1 § 1 lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank (härefter riksbankslagen) följer vidare att Sveriges valuta benämns krona och att den består av 100 öre.

Myntens och sedlarnas historia skiljer sig åt och så även deras respektive ställning som lagliga betalningsmedel. Mynt har präglats i Sverige sedan mer än 1 000 år tillbaka. Rätten att prägla mynt har historiskt varit förbehållen regenten, dvs. kungen. Mynt har också haft en självklar ställning som betalningsmedel eftersom de har haft ett inneboende metallvärde som garanterades av staten. Myntens ställning som lagliga betalningsmedel reglerades först år 1873.⁶ Denna lag ersattes av lagen (1970:1028) om rikets mynt, i vilken det slogs fast att mynt präglade och utgivna av Konungen (regeringen) skulle vara lagliga betalningsmedel i riket (1 §). Regleringen av sedlars ställning som lagliga betalningsmedel går längre tillbaka i tiden. Sedan början av 1800-talet har sedlar utgivna av Riksbanken varit lagliga betalningsmedel i Sverige enligt 72 § i 1809 års regeringsform. Vid denna tid hade begreppet lagliga betalningsmedel i första hand innebörden att sedlar kunde användas i ”Kronans uppbörd” dvs. för skattebetalningar och i andra officiella sammanhang.⁷

Sedan början av 1800-talet har det alltså i svensk rätt tillkommit lagstiftning med innebörden att sedlar och mynt utgivna av Riksbanken eller regeringen ska vara lagliga betalningsmedel.

13.3 Sedlar och mynt som lagliga betalningsmedel i gällande rätt

13.3.1 Kort om pengar och betalning

Begreppet pengar är mångtydigt och har flera olika betydelser. Termen används ofta i vardagligt språk som synonym för kontanter. Tillgodohavande på konto brukar också räknas som pengar, s.k. bank-

⁵ Söderberg (2018).

⁶ Verständig (2013) s. 622.

⁷ Riksbanken (2019) s. 2. Redan år 1726 blev emellertid s.k. transportsedlar lagligt betalningsmedel i kronans uppbörd. Transportsedlar var en föregångare till våra moderna pengar som gavs ut av Riksens Ständers Bank (Riksbanken). När en affär gjordes upp fyllde den tidigare och den nye ägaren i sina namnteckningar, datum och penningbelopp på sedeln.

pengar eller kontopengar.⁸ En innebörd av begreppet pengar är att det utgör betalningsmedel, dvs. fungerar som bytesmedel i kommersiella sammanhang. Pengar är även att se som värdebevarare. För att kunna fungera som betalningsmedel måste pengarna ha ett visst bestående värde och det måste även finnas ett förtroende för att detta värde är någorlunda stabilt över tid. Statliga betalningsmedel är numer helt frikopplade från en fast fysisk värdemätare. De representerar därmed inte någon reell tillgång (t.ex. guld av bestämd vikt och kvalitet), utan endast viss köpkraft. En tredje funktion hos pengar är att kunna fungera som räkneenhet, dvs. den enhet som priser och löner inom ett visst geografiskt område – vanligen ett land eller ett valutaområde – är uttryckta i.⁹

Begreppet fordran är nära sammankopplat med pengar och betalningar. En fordran, dvs. i detta sammanhang en penningförpliktelse, kan ha uppkommit på många olika sätt. Den grundas ofta på avtal. Det finns här flera olika avtalstyper som kan komma i fråga, t.ex. köp av varor eller tjänster eller avtal om lån av pengar. En förpliktelse kan också ha uppkommit på utomobligatorisk grund, dvs. utan att ett avtal har träffats mellan parterna, t.ex. i fråga om visst skadeståndsansvar.

En penningförpliktelse innebär att borgenären har en fordran hos gäldenären (dvs. betalaren) som borgenären vill ha infriad. Gäldenären har i sin tur en skuld hos borgenären som gäldenären vill befrias ifrån. Denna relation mellan fordran och skuld avvecklas genom gäldenärens erläggande av och borgenärens erhållande av betalning.¹⁰

Som rättshandling innebär en betalning att fordringsförhållandet upphör genom att betalningsmottagaren (eller borgenären) erhåller det som betalaren (eller gäldenären) har att prestera. Detta innebär alltså att gäldenären befrias från skulden och att borgenären får sin fordran infriad. Med betalning avses också de faktiska omständigheterna när prestationen utförs. Begreppet betalning innefattar således själva rättshandlingen, dvs. fordringsförhållandet upphör helt eller delvis genom det som betalaren har att prestera, samt det faktiska handlandet, dvs. åtgärderna för att genomföra själva prestationen.¹¹

⁸ Ett annan benämning på bankpengar är bokpengar (eng. *book money*). I språket om ekonomi förekommer även allt oftare ordet ”kontanter” om elektroniska bankpengar, som är relativt snabbt åtkomliga jämfört med till exempel obligationer eller andra värdepapper.

⁹ Se t.ex. SOU 1998 :122 s. 17 f., Mellqvist m.fl., (2022) s. 245 f. och Lindskog (2018) s. 75 f.

¹⁰ Johansson (2006) s. 131.

¹¹ SOU 1998:122 s. 18, Johansson (2006) s. 131 och Arnesdotter (1996) s. 20.

I nästa avsnitt berörs frågan om val av betalningsmedel vid betalning av en penningförpliktelse.

13.3.2 Lagliga betalningsmedel och rätten att betala med sedlar och mynt

Rätten att betala med sedlar och mynt och undantag från denna rätt

I 9 kap. 14 § RF föreskrivs att endast Riksbanken har rätt att ge ut sedlar och mynt. Grundlagsregeln om sedelutgivning syftar till att trygga betalningssystemet och penningvärdet genom att förhindra andra än Riksbanken att ge ut svenska sedlar.¹² Riksbankens fullmäktige ska enligt 7 kap. 5 § 1 riksbankslagen bestämma motiven på de sedlar och mynt som banken ger ut. Enligt 4 kap. 12 § riksbankslagen är sedlar och mynt (och beredskapspengar) lagliga betalningsmedel. I förarbetena till lagen anges att detta, i likhet med bestämmelsen i 5 kap. 1 § i den tidigare gällande riksbankslagen, innebär att var och en är skyldig att ta emot sedlar och mynt som betalning.¹³ I förarbetena till lagen om elektroniska pengar finns ett uttalande med liknande innebörd. I de förarbetena anges att sedlar och mynt utgivna av Riksbanken är det enda betalningsmedel som någon enligt lag är skyldig att acceptera.¹⁴ Lagtextens lydelse i förening med förarbetsuttalandena ger alltså vid handen att det inte är möjligt att vägra acceptera betalningar som görs med lagliga betalningsmedel.

För vissa typer av betalningar är emellertid valet av betalningsmedel genom lag reglerat på annat sätt. Enligt 62 kap. 2 § första stycket skatteförfarandelagen (2011:1244) ska skatt och avgifter betalas in till Skatteverkets särskilda konto för skattebetalningar. Av bestämmelsens andra stycke följer det vidare att skatten eller avgiften är betald den dag betalningen har bokförts på detta konto. Andra lagar på det skatterättsliga området innehåller hänvisningar till denna bestämmelse (t.ex. 34 § andra stycket lagen [1994:1563] om tobaksskatt). Av den nämnda regleringen följer alltså att en skatteskuld ska erläggas genom kontobetalning, dvs. med banktillgodohavanden. Kontanter-

¹² Prop. 1997/98:40 s. 82.

¹³ Prop. 1986/87:143 s. 64 och prop. 2021/22:41 s. 122.

¹⁴ Prop. 2001/02:85 s. 60.

nas ställning som lagliga betalningsmedel medför därmed inte en rätt att betala en sådan skuld kontant.

Inom det civilrättsliga området är parterna vidare fria träffa avtal om att betalning ska fullgöras på ett visst sätt, utan hinder av regleringen i 4 kap. 12 § riksbankslagen. Som utvecklas i avsnitt 13.3.3 finns det dock lagstiftning som anger att en gäldenär har rätt att betala på annat sätt än kontant, t.ex. vad gäller hyra enligt 12 kap. 20 § jordabalken. Har parterna avtalat om att betalning ska fullgöras på ett visst sätt är det överenskomna betalningssättet det gällande.¹⁵ Har parterna kommit överens om att betalning ska ske t.ex. genom girering (dvs. en form av betalning med banktillgodohavanden) är den överenskommelsen bindande för parterna oaktat att kontanter har status som lagliga betalningsmedel. En gäldenär kan i ett sådant fall inte kräva att få betala kontant. Detta följer även indirekt av 7 § lagen (1936:81) om skuldebrev (härefter skuldebrevslagen). Av bestämmelsen följer

är skuldebrev ställt att betalas i myntslag som icke är gångbart å den ort där betalningen sker, må, där ej annat förbehåll träffats, skulden gäldas i ortens mynt efter värdet å betalningsdagen.

Om parterna inte har avtalat om i vilken valuta som skulden ska infrias i får infriande ske i ”ortens mynt”. Det torde emellertid inte främst vara pengar i betydelsen sedlar eller mynt som avses utan i stället är det fråga om pengar i betydelsen valuta. Valuta är i sin tur att betrakta som ett uttryck för olika sorters pengar.¹⁶ I Sverige är myntslaget svenska kronor. Av detta följer att i Sverige får en skuld betalas med svenska kronor (även om skulden egentligen lyder i någon annan valuta).

Rättspraxis på området

Inledning

Tolkningen av bestämmelsen i 4 kap. 12 § i den nuvarande riksbankslagen (5 kap. 1 § andra stycket i den tidigare riksbankslagen) och innebörden av begreppet lagliga betalningsmedel vad gäller gäldenärens rätt till kontant betalning har under senare år prövats i flera

¹⁵ Verständig (2013) s. 630 och däri angivna hänvisningar.

¹⁶ Mellqvist m.fl. (2022) s. 246.

domstolsavgöranden. I det följande redovisas avgöranden i sådana mål, varav merparten är orefererade (dvs. har ett lägre prejudikatvärde). Det görs inga anspråk på att framställningen är fullständig och det kan finnas andra avgöranden på området. I sammanhanget redovisas också ett beslut från Riksdagens ombudsmän (JO)¹⁷ som avsåg frågan om rätten att betala kontant för kopior av allmänna handlingar hos en myndighet. I avsnitt 13.7 redovisas de slutsatser som, enligt utredningens mening, kan dras av praxis när det gäller innebörden av att vissa betalningsmedel har ställning som lagliga betalningsmedel, inbegripet vilka skyldigheter som finns för bl.a. myndigheter och annan offentlig verksamhet att ta emot sådana betalningsmedel.

Svea hovrätt beslut den 11 mars 2011 i ärende nr ÖÄ 1269-11

Frågan i ärendet var om en länsstyrelse utan lagstöd kunde neka att acceptera kontanter enligt det förfarande som följer av lagen (1927:56) om nedsättning av pengar hos myndighet.

I skälen i beslutet erinrade hovrätten om bestämmelsen i 5 kap. 1 § i den då gällande riksbankslagen och anförde bl.a. följande. Betydelsen av uttrycket lagliga betalningsmedel får anses vara den som framgår av förarbetena till riksbankslagen men avtal kan träffas beträffande vilket betalningsmedel som ska användas. En part kan, för att ingå avtal, ställa kravet att betalning ska ske på annat sätt än med sedlar och mynt. När det gäller nedsättning av pengar hos länsstyrelserna finns det inte några särskilda föreskrifter om hur beloppet som gäldenären vill nedsätta ska betalas in eller vilka betalningsmedel som är tillåtna. Det finns inte skäl att se olika på en nedsättning till länsstyrelsen och en betalning. Länsstyrelsen kan därför inte utan stöd i lag inskränka rätten att betala en skuld med sedlar och mynt utgivna av Riksbanken genom att vid nedsättning av pengar vägra att ta emot dem. Vad länsstyrelsen anför om svårigheterna med kon-

¹⁷ I juridisk doktrin har det diskuterats i vilken omfattning JO:s uttalanden är att anse som en rättskälla för myndigheterna vid dess myndighetsutövning. Det har framhållits att JO:s uttalanden måste ses som auktoritativa och att de i praktiken ses som en auktoritativ rättskälla, men att det inte går att se JO som en lika auktoritativ rättskälla som Högsta domstolen. Skäl till det är bl.a. att JO inte är någon besvärinstans, inte har någon möjlighet att ändra andra myndigheters beslut och inte heller har någon motsvarighet till Högsta domstolens plenumförfarande för att tydliggöra hur senare JO-uttalanden förhåller sig till tidigare om de står i motsats till varandra (Andersson [2016] s. 26 f.). I ett annat sammanhang har det anförts att JO:s principuttalanden i rättsfrågor får stor genomslagskraft och tillmäts betydelse såsom vägledande för rättskipning och förvaltning, även om besluten inte kan betraktas som prejudikat i egentlig mening (Ekroth [2001] s. 287).

tanthantering (bl.a. risk för tillgrepp och att myndigheten riskerar att användas för penningtvätt) kan inte medföra en rätt för länsstyrelsen att utan lagstöd neka att ta emot kontanter, i detta fall enligt det förfarande som följer av lagen (1927:56) om nedsättning av pengar hos myndighet.

Kammarrätten i Sundsvall dom den 5 juni 2013 i mål nr 852-12

Landstinget i Jämtlands län hade beslutat att betalning på ett sjukhus endast kunde göras genom fakturering eller med kontokort. En privatperson överklagade beslutet och anförde bl.a. att beslutet stred mot lag och därför skulle upphävas.

Landstinget motsatte sig bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande. Att hantera kontanter innebär säkerhetsrisker och kostnader för landstinget samt köbildning vid kassafunktionerna, vilket är negativt för patienterna. En överenskommelse mellan landstinget och patienten om betalning på annat sätt än med kontanter kan ingås. Landstingsstyrelsens beslut kommer att verkställas på så sätt att avtal ingås genom att patienterna innan besök i entrén på sjukhuset informeras om att kontant betalning inte accepteras.

Förvaltningsrätten fann att utgångspunkten måste vara att ett myndighetsbeslut som utan undantag inskränker rätten att fullgöra betalningsskyldighet genom betalning med mynt och sedlar inte är förenligt med 5 kap. 1 § andra stycket i den då gällande riksbankslagen. Därefter uttalade förvaltningsrätten bl.a. följande. Det är möjligt att träffa civilrättsliga avtal om vilket betalningsmedel som ska användas och en part kan ställa villkoret att betalning ska ske på annat sätt än med sedlar och mynt. Formuleringen av det överklagade beslutet förutsätter dock inte på något sätt att ett sådant avtal träffas för att landstinget ska vägra att ta emot kontanter. Den teoretiska möjligheten att avtala bort möjligheten till kontant betalning kan då inte automatiskt innebära att beslutet blir förenligt med lagstiftningen. Förvaltningsrätten fann att beslutet stred mot 5 kap. 1 § andra stycket i den då gällande riksbankslagen och därmed skulle upphävas enligt 10 kap. 8 § 4 i den då gällande kommunallagen (1991:900).

Landstinget överklagade domen till Kammarrätten i Sundsvall och anförde bl.a. följande. Om den överklagade domen står fast kommer det att medföra att rationaliseringar genom användning av nya betal-

ningsformer inte kan finansieras med de inbesparingar som görs genom att man ändrar nuvarande betalningssystem.

Kammarrätten erinrade om bestämmelsen i 5 kap. 1 § i den då gällande riksbankslagen och om att valet av betalningsmedel för vissa typer av betalningar är genom lag reglerat på annat sätt, t.ex. enligt 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen. Därefter anförde kammarrätten bl.a. följande. Det finns inte någon närmare reglering i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) om hur vårdavgifter och andra avgifter ska betalas. Avtalsparter kan komma överens om vilket betalningsmedel som ska användas. En part kan ställa som villkor för att ingå avtal att betalning ska ske på annat sätt än med sedlar och mynt. Ett landsting ska enligt 3 § hälso- och sjukvårdslagen erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Med ett sådant krav saknas utrymme för ett landsting att ställa som villkor för vård att patienten betalar sin vårdavgift på visst sätt. Inte heller kan ett för en patient gällande avtal anses träffat genom att patienten innan ett besök informeras i entrén till sjukhuset att kontant betalning inte accepteras.

Kammarrätten kom till slutsatsen att landstinget inte utan stöd i lag kunde inskränka rätten att betala patientavgift med sedlar och mynt utgivna av Riksbanken. Landstingets beslut stred därför mot lag på det sätt som förvaltningsrätten angett. Överklagandet avslogs därmed.

Högsta förvaltningsdomstolen 2015 ref. 49

Landstingsstyrelsen i Kronobergs läns landsting hade beslutat att patientavgifter skulle kunna betalas med kontanter på endast två lasarett i landstinget. Vid övriga vårdinrättningar skulle betalning kunna ske enbart genom kontokort eller faktura. En privatperson överklagade beslutet hos förvaltningsrätten och anförde bl.a. att beslutet stred mot 5 kap. 1 § lagen den då gällande riksbankslagen.

Förvaltningsrätten konstaterade att det av 26 § hälso- och sjukvårdslagen framgår att vårdavgifter och andra avgifter får tas ut av patienter enligt grunder som landstinget bestämmer, men att det inte anges i lagen hur avgifterna ska betalas. Domstolen framhöll dock att av 5 kap. 1 § den då gällande riksbankslagen följer att sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken är lagliga betalningsmedel. Vidare konstaterades bl.a. att landstinget inte har någon möjlighet att som avtalsvillkor ställa krav på betalningssättet som villkor för vården,

varvid domstolen hänvisade till Kammarrättens i Sundsvall dom i mål nr 852-12. Förvaltningsrätten gjorde bedömningen att innebörden av landstingets beslut är att det enbart är möjligt att betala med sedlar och mynt på två platser inom landstinget. Enligt förvaltningsrätten innebar detta att landstinget inte utan stöd i lag kan inskränka rätten att betala patientavgift med sedlar och mynt utgivna av Riksbanken och är därför en begränsad möjlighet att betala med kontanter. Beslutet ansågs därmed strida mot lag och domstolen fann att det skulle upphävas.

Domen överklagades av landstinget till Kammarrätten. Kammarrätten konstaterade att undantag från skyldigheten att ta emot kontanter kan följa av avtal, men bedömde dock att det i normalfallet inte finns något sådant avtalsförhållande mellan landstinget och den vårdsökande som innebär att landstinget kan ställa som villkor att betalning ska ske på visst sätt. Vidare anförde Kammarrätten att landstingets beslut innebar en så stor begränsning av möjligheten att betala kontant att landstinget inte uppfyller kravet på att ta emot kontanter som betalning. Enligt domstolen stred landstingets beslut därför mot 5 kap. 1 § den då gällande riksbankslagen och överklagandet avsågs.

Landstinget överklagade till Högsta förvaltningsdomstolen och anförde bl.a. följande. Riksbankslagen reglerar inte frågan om var eller på hur många ställen en borgenär ska vara skyldig att ta emot kontant betalning. Landstinget vägrar inte att godta kontanter som betalningsmedel utan har valt att organisera sin verksamhet så att kontant betalning hanteras på två lasarett. Landstingets rutiner möjliggör att betalning kan ske på flera olika sätt, direkt med betalkort eller mot faktura. Patienten kan sedan välja att betala via internet, genom betalningsorder, genom betalning på andra betalställen eller genom kontant betalning på de två aktuella lasarett. Betalning är inte en förutsättning för att hälso- och sjukvårdstjänsterna ska tillhandahållas.

Högsta förvaltningsdomstolen anförde att den aktuella bestämmelsen i riksbankslagen innebär att en borgenär i princip är skyldig att ta emot betalning i kontanter men att skyldigheten inte gäller utan undantag. Vidare anförde domstolen följande.

I vissa fall kan parterna avtala om att betalning ska ske med andra betalningsmedel än kontanter. Målet rör dock avgifter som i huvudsak är offentligrättsligt reglerade. I rättspraxis har i vissa fall rättsförhållanden,

eller del av ett rättsförhållande, även på offentligrättsligt reglerade områden ansetts ha sådan civilrättslig karaktär att de har ansetts böra bedömas enligt civilrättsliga regler (jfr RÅ 1982 2:62, NJA 1998 s. 656 I och NJA 2008 s. 642). Rättsförhållandet mellan landstinget, i dess egenskap av vårdgivare, och vårdtagare är dock inte av denna karaktär.

Det kan även i lag finnas undantag från bestämmelsen i riksbankslagen. Som exempel kan nämnas 62 kap. 2 § skatteförordningen (2011:1244) som anger att skatter och avgifter ska betalas in till Skatteverkets särskilda konto för skattebetalningar. Frågan om hur och var betalning av vårdavgifter ska ske har dock inte reglerats särskilt.

Riksbankslagen är således tillämplig i målet. Det innebär att landstinget har en skyldighet att ta emot betalning av patientavgifter med kontanter. Frågan är om landstingsstyrelsens beslut lever upp till lagens krav i detta fall.

Betalningsmedlen sedlar och mynt har av lagstiftaren getts en särställning. Den kommitté som lade fram förslaget till riksbankslag anförde att sedlar och även mynt fortfarande har stor betydelse för allmänheten trots att nya former av betalningsmedel ständigt utvecklas. Sedlar och mynt borde därför enligt kommittén som dittills ges en särställning på så sätt att de förklaras vara lagliga betalningsmedel och utges av Riksbanken (SOU 1986:22 s. 108).

Landstingsstyrelsens beslut innebär att vårdtagare inom Kronobergs läns landsting som vill betala sin patientavgift med kontanter är hänvisade till två av landstingets vårdinrättningar, nämligen lasaretten i Växjö och i Ljungby. Landstingsstyrelsens beslut lever därmed inte upp till riksbankslagens krav och ska upphävas enligt 10 kap. 8 § första stycket 4 KL. Överklagandet ska därför avslås.

Kammarrätten i Göteborg dom den 3 december 2015 i mål nr 343-15

På grund av flera incidenter rörande kontanter i närområdet beslutade regionfullmäktige i Västra götalsregionen att kontanthantering i ett sjukhus i Angered skulle upphöra. Regionfullmäktige beslutade därefter om en ny policy som innebar att betalning inom regionens verksamhet främst skulle ske med kontokort eller faktura, men att varje förvaltning skulle anvisa minst en plats där kontantbetalning kunde ske. I policyn angavs vidare att regionen strävade efter att bli kontantfri senast år 2020. En kommuninvånare överklagade beslutet till förvaltningsrätten varvid en laglighetsprövning aktualiserades. Klaganden anförde bl.a. att flera förvaltningar är regionövergripande och att följden av beslutet därför kunde bli att det inte finns mer än en enda kontantkassa tillgänglig i hela Västra götalsregionen.

Förvaltningsrätten anförde bl.a. att såsom policyn var utformad gick det inte att förutsäga hur många kassor per nämnd det kommer

att röra sig om eller vilka följder beslutet skulle få i praktiken. Förvaltningsrätten gjorde därför bedömningen att beslutet om policyn i sig inte begränsade möjligheten att betala med kontanter i alltför stor omfattning och avlog överklagandet.

Domen överklagades till Kammarrätten i Göteborg. Vid denna tid hade den ovan refererade domen i HFD 2015 ref. 49 meddelats. Kammarrätten fann att regionfullmäktiges beslut innebar att möjligheten för vårdtagare att betala sin patientavgift kontant kunde komma att begränsas kraftigt. Detta i synnerhet med beaktande av att målsättningen var att regionen skulle vara kontantfri senast år 2020. Regionfullmäktiges beslut levde därmed enligt Kammarrätten inte upp till riksbankslagens krav, varvid domstolen upphävde beslutet med stöd av 10 kap. 8 § första stycket 4 kommunallagen.

Kammarrätten i Stockholm dom den 13 april 2017 i mål nr 4350-16

En privatperson yrkade att Trafiknämnden i Stockholms stads beslut om att ge trafikkontoret i uppdrag att avveckla betalning av parkeringsavgift med mynt i alla kommunens parkeringsautomater skulle upphävas. Som grund för talan anfördes bl.a. att beslutet stred mot 5 kap. 1 § i den då gällande riksbankslagen.

Förvaltningsrätten, som hänvisade till avgörandet HFD 2015 ref. 49, ansåg att rättsförhållandet mellan den som hyr och den som hyr ut en parkeringsplats inte kan jämföras med rättsförhållandet mellan en vårdgivare och en vårdtagare. Hyra av en parkeringsplats är, enligt domstolen, en frivillig tjänst med tydlig civilrättslig karaktär som bör bedömas enligt civilrättsliga regler. Förvaltningsrätten framhöll att i ett sådant avtalsförhållande kan parterna fritt avtala om vilka betalningssätt som ska gälla. Förvaltningsrätten ansåg mot denna bakgrund att beslutet inte stred mot 5 kap. 1 § den då gällande riksbankslagen och överklagandet avlogs.

Målet överklagades till Kammarrätten. Kammarrätten uttalade att då uttag av parkeringsavgifter för gatuparkering görs med stöd av offentligrättslig reglering och att syftet med avgiften är att ordna trafiken, innebär detta att rättsförhållandet har tydliga offentligrättsliga inslag. Domstolen anförde därefter följande.

Enligt kammarrättens mening har kommunens uttag av parkeringsavgifter även klara civilrättsliga inslag. Kommunens uttag av parkeringsavgifter är, till skillnad från exempelvis hälso- och sjukvård, till sin natur en ut-

präglad frivillig avtalsrelation och därmed av helt annat slag än det rättsförhållande som prövades i HFD 2015 ref. 49. Kammarrätten fäster särskilt avseende vid att kommunen inte har någon skyldighet att erbjuda gatuparkering, vilket är en väsentlig skillnad mot offentlighetsligt reglerad hälso- och sjukvård där landstingen har en lagstadgad skyldighet att erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som är bosatt inom landstinget. När det gäller hälso- och sjukvård föreligger också ett beroendeförhållande mellan den enskilde och landstinget, vilket inte kan anses vara fallet när det gäller gatuparkering. För enskilda som ingår avtal om parkering torde det också, till skillnad från när det gäller hälso- och sjukvård, ha en underordnad betydelse om parkeringen utgör en offentlighetslig eller privaträttslig parkering. Mot denna bakgrund anser kammarrätten, trots att villkoren för parkering på gatumark bestäms genom kommunal normgivning och avgiftsuttaget är offentlighetsligt grundat, att de civilrättsliga inslagen i rättsförhållandet är klart dominerande. Enligt kammarrätten utgör därmed uttag av avgift för gatumarksparkering ett undantag från den skyldighet att ta emot betalning i kontanter som annars följer av 5 kap. 1 § riksbankslagen. Kommunen har därför haft rätt att besluta om att avveckla betalning av parkeringsavgift med kontanter.

Mot bakgrund av det anförda och eftersom det inte var visat att kommunens beslut på annat sätt stred mot lag eller annan författning fann kammarrätten att överklagandet skulle avslås. Två ledamöter var skiljaktiga och biföll överklagandet. Som skäl för detta anförde ledamöterna bl.a. att det enligt deras uppfattning inte finns några avgörande, principiella skillnader mellan patientavgifter och parkeringsavgifter. Den omständigheten att vissa frågor som har med själva parkeringen att göra bör bedömas utifrån civilrättsliga regler innebär inte att det finns skäl att frångå huvudregeln i riksbankslagen när det gäller kommunens skyldighet att ta emot kontant betalning.

Riksdagens ombudsmän beslut den 7 februari 2022 dnr 9340-2020

Ärendet avsåg ett klagomål till Riksdagens ombudsmän (JO) rörande Bolagsverkets rutin att inte acceptera kontanter för kopior av allmänna handlingar. Bolagsverket framförde i huvudsak följande till JO. Myndigheten beslutade år 2010 att inte längre acceptera kontanter eftersom hanteringen utgjorde en uppenbar säkerhetsrisk för personalen och var kostsam och ineffektiv. Det finns inte någon uttrycklig bestämmelse om att statliga myndigheter är skyldiga att acceptera kontanter. Till följd av de rutiner som Bolagsverket hade infört har

myndigheten inte någon skyldighet att acceptera kontanter vid en anonym begäran om utlämnande av kopior av allmänna handlingar.

JO, som bl.a. hänvisade till HFD 2015 ref. 49, anförde att huvudregeln är att en myndighet är skyldig att acceptera kontant betalning för offentlighetsrättsliga avgifter och att en enskild alltså har rätt att betala sådana avgifter med kontanter. Vidare uttalade JO följande:

När det gäller offentlighetsrättsliga avgifter torde det sällan vara fallet att rättsförhållandet har sådan civilrättslig karaktär att det bör bedömas enligt civilrättsliga regler, se dock t.ex. NJA 2008 s. 642 (barnomsorgsavgift).

Jag bedömer att en avgift för kopior av allmänna handlingar är en offentlighetsrättslig avgift (jfr t.ex. prop. 1973:90 s. 212 f., SOU 2001:98 s. 161 f., SOU 2005:61 s. 83 f. och SOU 2007:96 s. 91 f.). Rättsförhållandet mellan en utlämnande myndighet och en enskild som önskar betala en avgift för kopior av allmänna handlingar är inte av sådan karaktär att det bör bedömas enligt civilrättsliga regler. Riksbankslagen är således tillämplig på ett sådant förhållande, vilket innebär att Bolagetsverket har en skyldighet att ta emot kontanter för betalning av kopior av allmänna handlingar.

JO kom fram till att Bolagetsverkets rutiner stod i strid med riksbankslagen och att myndigheten förtjänade kritik för dessa brister. JO fann även att rutinerna stred mot offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och konstaterade att rutinerna har tillämpats trots att rätten att vara anonym förutsätter att en myndighet kan ta emot kontant betalning för kopior av allmänna handlingar. Även i detta avseende förtjänade myndigheten enligt JO kritik.

13.3.3 Lagliga betalningsmedel och rätt att kräva kontant betalning

Länge gällde, som en allmän utgångspunkt, att en borgenär i princip kunde kräva kontant betalning. De senaste årtiondena har dock användningen av kontanter minskat väsentligt till förmån för digitala betalningar. Betalning med banktillgodohavanden har alltså blivit ett så vanligt sätt att betala en fordran att en gäldenär får anses ha rätt att betala till konto som borgenären håller tillgängligt för betalning, om inte annat har avtalats. En uttrycklig bestämmelse om rätt att betala via bank eller post finns i 12 kap. 20 § jordabalken, enligt vilken hyra alltid får betalas genom postanvisning, postgiro¹⁸ eller bankgiro. I sammanhanget kan också nämnas förutsättningarna för att erhålla

¹⁸ Postgirot bytte år 2005 namn till Plusgirot.

rot- eller rutavdrag. För att få rätt till sådant avdrag krävs att köparen betalar utföraren för det utförda arbetet genom en elektronisk betalning (67 kap. 15 a § inkomstskattelagen [1999:1229]). En betalning anses vara elektronisk om den är förmedlad av en betaltjänstleverantör enligt lagen (2010:751) om betaltjänster och innehåller uppgifter om avsändare, mottagare, belopp och tidpunkt. Exempel på elektronisk betalning är betalning med kontokort, betalning med stöd av BankID och betalning med tjänsten Swish.

Bestämmelser av denna typ finns inte på andra områden, vilket skulle kunna leda till slutsatsen att övriga betalningar ska ske kontant. En sådan slutats kan dock inte dras eftersom befintliga handelsbruk talar med styrka för den motsatta slutsatsen.¹⁹ I praxis finns också stöd för en sådan tolkning. Rättsfallet NJA 1977 s. 726 kan åberopas som stöd för uppfattningen att gäldenären utan risk för påföljder kan använda sig av girering i de fall då borgenären inte begärt någon särskild betalningsform. Fallet avsåg en person, som var berättigad att lösa ut hembjudna aktier, som inte hade betalat på mottagarens kontor utan i stället hållit lösenbeloppet tillgängligt för denne i en bank på samma ort. Med hänsyn till att betydande värden skulle utväxlas mellan parterna och att betalning hos banken inte kunde antas ha inneburit olägenhet av någon betydelse för betalningsmottagaren, ansågs den lösningsberättigade inte ha brustit i sina skyldigheter i sådan mån att han förlorat rätten till inlösen. Det aktuella rättsfallet talar alltså för att en borgenär inte kan kräva att erhålla kontantbetalning, om någon särskild betalningsform inte har anvisats.

Slutsatsen av rättspraxis är att en borgenär har en mycket långtgående skyldighet att acceptera en kontobaserad betalning och att det inte synes finnas skäl emot att tillerkänna sådana betalningar samma rättsverkan som en betalning med kontanter, dvs. lagliga betalningsmedel.²⁰ Innebörden av att sedlar och mynt har ställning som lagliga betalningsmedel medför inte någon rätt för borgenären att erhålla betalning i kontanter, om inte detta har överenskommit mellan parterna.²¹

¹⁹ Se t.ex. DS 1993:56 s. 76 och Arnesdotter (1996) s. 57 f.

²⁰ Johansson (2006) s. 135.

²¹ Se t.ex. Mellqvist och Persson (2022) s. 250 f. om rätten att kräva kontant betalning.

13.4 Gällande rätt inom EU

13.4.1 Reglering av lagliga betalningsmedel

I enlighet med artikel 128(1) i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) är eurosedlar lagliga betalningsmedel i de medlemsstater som har euron som valuta. Av artikel 11 i Rådets förordning (EG) nr 974/98 av den 3 maj 1998 om införande av euron följer att euromynt är lagliga betalningsmedel i dessa medlemsstater.

Den närmare innebörden av begreppet lagliga betalningsmedel är inte reglerad i EU-lagstiftningen utan är i stället preciserad genom en rekommendation från EU-kommissionen²² som baseras på en rapport från expertgruppen Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG)²³. ELTEG inrättades år 2009 och dess arbete leds gemensamt av Europeiska centralbanken (ECB) och kommissionen. Euroländerna representeras av tjänstemän från finansdepartement och centralbanker. Bakgrunden till att arbetsgruppen inrättades var att det fanns stor variation i tolkningar av begreppet lagliga betalningsmedel i de enskilda euroländerna. Gruppens mandat är tvådelat. För det första ska den sammanställa nationella tolkningar av begreppet lagliga betalningsmedel, inklusive rättsliga avgöranden. För det andra ska den analysera olika aspekter på lagliga betalningsmedel och försöka enas om en gemensam definition och tolkning av begreppet. I den rapport som arbetsgruppen lade fram år 2009 konstateras att den faktiska situationen och regleringarna avseende eurosedlar och -mynts roll som lagliga betalningsmedel skilde sig åt mellan länderna. En grundläggande skillnad var avtalsfriheten mellan näringsidkare och konsumenter.

Enligt både ELTEG:s rapport och kommissionens rekommendation innebär termen lagliga betalningsmedel att en betalning med kontanter i euro inte kan vägras av borgenären om inte parterna har kommit överens om andra betalningsmedel och gäldenären kan med befriande verkan uppfylla sin betalningsskyldighet genom överföring av kontanter i euro.

Kommissionens rekommendation innehåller en definition av lagliga betalningsmedel vid en penningförpliktelse. Definitionen bygger på tre huvudkriterier, som ska ses som kumulativa. Kriterierna är följande:

²² Kommissionens rekommendation av den 22 mars 2010 om omfattningen och effekterna av eurosedlars och euromynts ställning som lagliga betalningsmedel (2010/191/EU).

²³ ELTEG (2009).

1. Obligatoriskt accept av kontanter i euro. Ett betalningsmedel med ställning som lagligt betalningsmedel kan inte vägras av borgenären, om inte parterna har kommit överens om ett annat betalningssätt.
2. Accept till det fulla nominella värdet. Penningvärdet av ett betalningsmedel med ställning som lagligt betalningsmedel är det samma som det belopp som anges på betalningsmedlet.
3. Befogenhet att befria sig från betalningsförpliktelser. En gäldenär kan frigöra sig från en betalningsförpliktelse genom att erbjuda en fordringsägare eurosedlar eller euromynt.

Av kommissionens rekommendation följer vidare att accept av sedlar och mynt i euro som betalningsmedel bör vara regel i detaljisttransaktioner. Det bör endast vara möjligt att neka accept av skäl som grundas på principen om ”god tro” (t.ex. om en handlare inte har växel). Vidare anges att sedlar i höga valörer bör accepteras som betalningsmedel i detaljisttransaktioner men att det även i detta fall är möjligt att vägra acceptera sådana sedlar av skäl som grundas på principen om god tro. Som ett exempel ges att det nominella värdet på den erbjudna sedeln inte står i rimlig proportion till det belopp som ska betalas till en borgenär. I rekommendationen anges också att tilläggsavgifter inte får tas ut för betalningar med sedlar och mynt i euro.

I sammanhanget kan noteras att rådets förordning om införandet av euron innehåller en bestämmelse om att en part inte är skyldig att ta emot mer än femtio stycken mynt vid en enskild betalning, oaktat euromynts ställning som lagligt betalningsmedel (artikel 11). Någon motsvarande bestämmelse vad gäller sedlar finns inte.

Förhandsavgörande²⁴ i de förenade målen C-422/19 och C-423/19 Johannes Dietrich och Norbert Häring mot Hessischer Rundfunk

EU-domstolen har i ett avgörande i januari 2021 behandlat frågan om lagligt betalningsmedel och dess innebörd. Målet avsåg frågan om rätten att få betala ålagd radio- och tv-avgift kontant. Två privatpersoner bosatta i delstaten Hessen i Tyskland begärde att få betala denna avgift kontant i euro till motparten Hessischer Rundfunk. Enligt Hessischer Rundfunks avgiftsstadga var det inte möjligt att betala radio- och tv-avgiften med kontanter. Hessischer Rundfunk avslög därför begäran. Tvisten hänsköts sedan till domstol. Den högsta förvaltningsdomstolen i Tyskland, Bundesverwaltungsgericht, påpekade att bestämmelsen i avgiftsstadgan för Hessischer Rundfunk stred mot en bestämmelse i federal lagstiftning av högre rang. Den lagstiftningen innebär att offentliga organ är skyldiga att godta eurosedlar som betalningsmedel vid fullgörande av betalningsskyldighet som ålagts av offentliga myndigheter.

Författningsdomstolen begärde ett förhandsavgörande från EU-domstolen för att få svar på frågan om huruvida denna bestämmelse i tysk federal lagstiftning är förenlig med unionens exklusiva befogenhet på området för den monetära politiken (för de medlemsstater som har euron som valuta). Domstolen ville även få besvarat huruvida den omständigheten att eurosedlar är lagliga betalningsmedel utgör hinder för offentliga organ i medlemsstaterna att utesluta möjligheten att i kontanter fullgöra en betalningsskyldighet som ålagts av myndigheter.

EU-domstolen tolkar i domen inledningsvis begreppet ”monetär politik” inom det område där unionen har exklusiv befogenhet gentemot de medlemsstater som har euron som valuta. Till att börja med preciserar domstolen att detta begrepp inte begränsar sig till dess operationella genomförande, som utgör en av ECB:s grundläggande uppgifter, utan innehåller också en normativ dimension som syftar till att säkerställa eurons ställning som gemensam valuta. Domstolen påpekar därefter att den omständigheten att endast sedlar i euro som

²⁴ Begäran om förhandsavgörande gör det möjligt för domstolarna i medlemsstaterna att i ett pågående mål vända sig till EU-domstolen med frågor om tolkningen av unionsrätten eller om giltigheten av en unionsrättsakt. Domstolen avgör inte målet vid den nationella domstolen. Det är den nationella domstolen som ska avgöra målet i enlighet med EU-domstolens avgörande. Detta avgörande är på samma sätt bindande för de övriga nationella domstolar där en liknande fråga uppkommer.

ges ut av ECB och de nationella centralbankerna (inom euroområdet) är lagliga betalningsmedel visar att eurosedlar är officiella inom euroområdet, vilket utesluter att även andra sedlar kan ha denna egenskap.

Domstolen tillägger att begreppet lagliga betalningsmedel – i betydelsen betalningsmedel i en valutaenhet – innebär att betalningsmedlet i allmänhet inte kan nekas när en skuld ska betalas, förutsatt att skulden uttrycks i samma valutaenhet. Begreppet lagliga betalningsmedel omfattar, enligt domstolen, bl.a. en principiell skyldighet att acceptera sedlar och mynt i euro som betalning. Domstolen hänvisar här till definitionen av begreppet lagliga betalningsmedel i kommissionens rekommendation (se föregående avsnitt). Vidare anförs att den omständigheten att unionslagstiftaren (dvs. Europaparlamentet och Rådet) kan vidta nödvändiga åtgärder för att euron ska kunna användas som gemensam valuta, återspeglar kravet på att fastställa enhetliga principer för de medlemsstater som har euron som valuta och bidrar till att uppnå det viktigaste syftet med unionens monetära politik: att upprätthålla prisstabilitet.

Därefter slår domstolen fast att det endast är unionen som är behörig att precisera vad som gäller för eurosedlar som lagliga betalningsmedel. Det framhålls att unionen har tilldelats en exklusiv befogenhet och att medlemsstaterna inte får anta eller behålla en bestämmelse som omfattas av denna befogenhet. Domstolen påpekar emellertid att det inte är nödvändigt att införa en absolut skyldighet att acceptera eurosedlar som betalningsmedel för att effektivt upprätta eller bevara ställningen för kontanter i euro som lagliga betalningsmedel. Det är inte heller nödvändigt att unionslagstiftaren på ett uttömmande och enhetligt sätt fastställer undantag från denna principiella skyldighet, så länge det i allmänhet är möjligt att betala med kontanter.

Domstolen anför vidare att unionens exklusiva befogenhet vad avser monetär politik inte påverkar den befogenhet som tillkommer medlemsstater som har euron som valuta att reglera formerna för fullgörande av betalningsförpliktelser till offentliga myndigheter i den mån sådan lagstiftning inte påverkar principen att det i allmänhet ska vara möjligt att fullgöra en betalningsskyldighet med hjälp av sådana betalningsmedel. Denna exklusiva behörighet hindrar alltså, enligt domstolens mening, inte en medlemsstat från att vidta en åtgärd som tvingar dess myndigheter att godta betalningar i kontanter från enskilda. Den exklusiva behörigheten hindrar heller inte en medlemsstat från att vidta en åtgärd genom vilken det av hänsyn till allmän-

intresset införs ett undantag från denna skyldighet för betalningsskyldigheter som ålagts av offentliga myndigheter, under förutsättning att vissa villkor iakttas. Den omständigheten att sedlar och mynt i euro utgör lagliga betalningsmedel innebär, enligt domstolen, alltså i princip att det finns en skyldighet att godta dem. Denna skyldighet kan inskränkas med hänsyn till allmänintresset, under förutsättning att dessa begränsningar står i proportion till det eftersträvade målet allmänintresse. Det innebär bl.a. att det måste finnas andra lagliga sätt att reglera penningsskulder.

I sammanhanget konstaterar domstolen dels att den aktuella skyldigheten avseende radio- och tv-avgifter omfattar ungefär 46 miljoner personer i Tyskland, dels att skyldigheten att betala avgiften på annat sätt än genom kontantbetalning syftar till att säkerställa en effektiv uppbörd och att undvika betydande merkostnader. Domstolen anför att det ligger i allmänhetens intresse att penningsskulder till myndigheter kan betalas på ett sätt som inte medför en orimlig kostnad för myndigheterna och som därför hindrar dem från att tillhandahålla tjänster till en lägre kostnad. Vidare konstaterar domstolen att detta allmänintresse kan motivera en begränsning av möjligheten till kontantbetalning. Detta gäller särskilt när antalet avgiftsskyldiga (från vilka fordran ska drivas in) är mycket stort.

Vad gäller villkoret att de aktuella åtgärderna inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträvade målen uttalar domstolen att den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet föreskriver andra lagliga sätt för att uppfylla skyldigheten att betala radio- och tv-avgift än kontant betalning, nämligen autogirering, enskild överföring eller stående överföringsuppdrag. Det förefaller därför som att den restriktion som var aktuell i det nationella målet både var lämplig och nödvändig för att uppnå målet om en effektiv uppbörd av radio- och tv-avgift. Restriktionen gör det möjligt för myndigheterna att undgå en orimlig ekonomisk börda i form av de kostnader som är förknippade med att tillåta kontantbetalning av en sådan avgift.

Enligt domstolen ankommer det på högsta förvaltningsdomstolen i Tyskland att pröva om en sådan inskränkning står i proportion till syftet att säkerställa en effektiv uppbörd av radio- och tv-avgiften. Detta i synnerhet eftersom det inte är säkert att de alternativa betalningssätten är lätt tillgängliga för alla personer som är skyldiga att betala avgiften, vilket skulle innebära att det blir nödvändigt att före-

skriva en möjlighet för personer, som inte har tillgång till andra betalningssätt, att i stället betala avgiften kontant.

Sammanfattande slutsatser

EU-domstolens uttalanden i det aktuella rättsfallet följer att begreppet lagliga betalningsmedel innebär, i likhet med kommissionens rekommendation, att eurosedlar och -mynt i allmänhet inte kan nekas när en skuld ska betalas. Detta förutsätter att skulden uttrycks i denna valutaenhet och att det därmed finns en principiell skyldighet att acceptera sedlar och mynt i euro som betalning. Kommissionens rekommendation har alltså bekräftats genom domstolens ställningstagande.

Skyldigheten att acceptera kontantbetalning är emellertid inte absolut. Det finns enligt domstolen inte heller behov av en sådan skyldighet i syfte att bevara kontanternas ställning som lagliga betalningsmedel. De länder som har euron som valuta är vidare fria att reglera formerna för fullgörande av betalningsförpliktelser i den mån sådan reglering inte strider mot principen att det i allmänhet ska vara möjligt att fullgöra en betalningsskyldighet med lagliga betalningsmedel.

Den principiella skyldigheten att acceptera kontantbetalning kan vidare inskränkas av medlemsstaterna vad gäller enskildas betalningsskyldighet gentemot det offentliga, om det är motiverat av ett allmänintresse och under förutsättning att åtgärden är proportionerlig. Det är alltså möjligt för en medlemsstat att införa undantag för dess myndigheter att acceptera kontantbetalning under vissa förutsättningar.

En annan slutsats av domen är att det kan ligga i allmänhetens intresse att kontant betalning av avgiftsskyldighet till myndighet inte tillåts, om det skulle kräva betydande resurser och innebära merkostnader för myndigheten, i synnerhet om antalet presumtivist avgiftsskyldiga är stort. Enligt domstolen framstår det i det aktuella fallet som motiverat att endast tillåta andra betalningssätt, som autogirering eller enskild överföring, för att uppnå målet om en effektiv uppbörd av radio- och tv-avgiften. En sådan åtgärd kan emellertid vara oproportionerlig i förhållande till personer som inte har tillgång till alternativa betalningssätt, och det kan därför finnas skäl att möjliggöra för dessa personer att betala avgifter kontant. Detta skulle t.ex. kunna gälla för personer med funktionsnedsättning eller personer

som inte kan betala på andra sätt än med kontanter p.g.a. att de saknar betalkonto.

EU-domstolens uttalanden är specifikt riktade mot den offentliga sektorn och myndigheters skyldighet att acceptera kontant betalning. Privata aktörers skyldigheter i detta avseende har inte behandlats av domstolen. Frågan om i vilken utsträckning privata aktörer kan neka kontantbetalning med stöd av EU-rätten har alltså inte besvarats, utan den vägledning som finns på det området är alltså kommissionens (icke rättsligt bindande) rekommendation från år 2010.

13.4.2 Pågående arbete avseende lagliga betalningsmedel inom EU

EU-kommissionen har i sin strategi för massbetalningar tagit intryck av den minskade kontantanvändningen under 2010-talet, en utveckling som accelererades under coronapandemin.²⁵ Kommissionen anger i strategin att kommissionen inom ramen för ELTEG kommer att utvärdera den senaste utvecklingen vad gäller såväl tillgången till som möjligheten att betala med kontanter inom euroområdet. Mot bakgrund av både den uppgift kommissionen åtagit sig i Strategin för massbetalningar och indikationer på en snabbt minskad tillgång till och acceptans av kontanter i euroländerna sammankallades ELTEG återigen i januari 2021. Denna gång har ELTEG:s expertgrupp till uppgift att utvärdera om kommissionens ovan nämnda rekommendation behöver uppdateras, bl.a. utifrån den tidigare refererade domen i EU-domstolen samt till följd av utvecklingen när det gäller kontantanvändning och nationell lagstiftning inom euroområdet. Även frågan om en framtida digital euro och dess ställning som lagligt betalningsmedel behandlades inom ramen för ELTEG:s arbete under åren 2021 och 2022.

I gruppens slutrapport²⁶ från juli 2022 gör ELTEG en genomgång av kontantacceptans och tillgång till kontanter i olika euroländer. Av rapporten framgår bl.a. att synen på om näringsidkare kan vägra kontant betalning i hög grad skiljer sig mellan euroländerna på samma sätt som var fallet i gruppens rapport från år 2009. Skillnader finns

²⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om en EU-strategi för massbetalningar COM(2020) 592 final.

²⁶ ELTEG (2022).

framför allt när det gäller vilken vikt som läggs på reglering av lagliga betalningsmedel i förhållande till avtalsfriheten. I sex euroländer finns särskild reglering av skyldigheten att acceptera betalningar med eurosedlar och -mynt och därtill kopplade sanktioner i former av avgifter eller böter vid vägran att ta emot lagliga betalningsmedel. Rapporten drar den generella slutsatsen är att *kontantacceptansen* är hög i samtliga euroländer. I ett antal länder finns vissa offentliga aktörer som inte accepterar kontant betalning. Finland och Nederländerna har bl.a. angivit att detta är fallet för kollektivtrafik medan det i Tyskland inte är möjligt att betala skatter kontant. Rapporten drar också slutsatsen att det fortfarande finns god *tillgång till kontanter* i euroländerna men att detta behöver övervakas. Vissa länder framhåller att ytterligare åtgärder kan behöva vidtas. I några länder finns problem med tillgång till kontanter inom vissa geografiska områden, framför allt på landsbygden. Euroländernas syn på eventuella initiativ på EU-nivå angående säkerställa tillgången till kontanter är delad, där ungefär hälften förespråkar initiativ.

När det gäller eventuella lagstiftningsinitiativ från kommissionen angående lagliga betalningsmedel anger ELTEG:s rapport att sådana måste ta sin utgångspunkt i en kodifiering av EU-domstolens förhandsavgörande. Det nämns att framtida lagstiftning skulle kunna innehålla explicita undantag från obligatorisk accept av kontanter eller möjlighet för enskilda euroländer att införa vissa begränsade undantag. Kommissionen kan också komma att överväga om det behövs förbud och sanktioner för handlare som vägrar att ta emot kontanter samtidigt som det fortsatt ska vara möjligt för parter att avtala att en viss betalningsmetod ska användas.

13.4.3 De lagliga betalningsmedlens ställning i Sverige i förhållande till EU-rätten

Sverige är genom EU-medlemskapet medlem i Ekonomiska och monetära unionen (EMU). EMU-regelverket innebär bl.a. krav på oberoende för Riksbanken liksom åtaganden vad gäller tillåten storlek på statsskuld och budgetunderskott. Samtliga medlemsstater i EU, förutom Danmark, har förbundit sig att införa euron som valuta när de väl uppfyller de s.k. konvergenskriterierna. Sverige har hittills avstått från att uppfylla konvergenskriterierna och har därigenom också avstått från att införa euron som valuta. Sveriges regering deltar som

utgångspunkt i beslut om EU:s rättsakter.²⁷ Däremot deltar endast medlemsstater som har euron som valuta i vissa beslut och frågor kan behandlas i organ vilka medlemsstater utanför valutasamarbetet inte kan kräva att få delta i. Eftersom Sverige inte har infört euron som valuta omfattas Sverige inte av regleringarna av lagliga betalningsmedel i FEUF respektive Rådets förordning om införande av euron.²⁸ Sverige omfattas heller inte av kommissionens rekommendation om omfattningen och effekterna av eurosedlars och euromynts ställning som lagliga betalningsmedel eller det ovan behandlade förhandsavgörandet från EU-domstolen. Sverige avser inte att införa euron som valuta inom överskådlig tid vilket ger legal självständighet i förhållande till befintliga regler på området liksom domar från EU-domstolens med bäring på frågor om lagligt betalningsmedel.

Oaktat att Sverige inte har euron som valuta och därmed inte träffas av vissa regelverk när det gäller eurosedlar och -mynts rättsliga ställning, är betalningsmarknaden en del av EU:s inre marknad och en förutsättning för den fria rörligheten för varor, tjänster, kapital och arbetskraft inom unionen. Det ligger i Sveriges intresse att den inre marknadens funktion och integritet värnas samt att den fria rörligheten upprätthålls. Mot den bakgrunden kan det vara problematiskt att införa regleringar rörande betalningsmedel som avsevärt skiljer sig från de som gäller i euroområdet. Det är därför rimligt att beakta rättsutvecklingen inom euroområdet och, där så är lämpligt, ta hänsyn till denna för det fall ny lagstiftning rörande lagliga betalningsmedel i Sverige införs. Exempelvis bör såväl EU-domstolens förhandsavgörande som eventuella slutsatser och principer som kommer ut av ELTEG:s arbete och kommissionens ställningstaganden beaktas. Det bör framhållas att rätten att ingå avtal skiljer sig även mellan euroländer och att rätten att betala med kontanter i privaträttsliga sammanhang inte har prövats av EU-domstolen. I sammanhanget bör det också beaktas att Sverige, som konstateras ovan, saknar ett formellt undantag från att införa euron som valuta. Detta förhållande är ytterligare ett skäl att inte i alltför stor utsträckning avvika

²⁷ En rättsakt är en av de akter som är uppräknade i artikel 288 i EUF-fördraget (förordning, direktiv, beslut, rekommendation eller yttrande).

²⁸ Även det nuvarande arbetet inom ELTEG och planerade lagstiftningsförslag avser endast euron och euroländerna.

från den rättsordning som gäller inom euroområdet.²⁹ Ny lagstiftning bör därmed, som utgångspunkt, inte öka avståndet mot motsvarande lagstiftning som gäller euroområdet. Det bör, slutligen, poängteras att det endast är sedlar och mynt som i EU-rätten är reglerade som lagliga betalningsmedel.

13.5 Tidigare utredningar som berört lagliga betalningsmedel

Den snabba minskningen av användningen och acceptansen av samt tillgången till kontanter i Sverige har lett till att frågan om kontanternas ställning som lagliga betalningsmedel berörts i två tidigare statliga utredningar.

13.5.1 Kontanthanteringsutredningen

I Kontanthanteringsutredningens slutbetänkande *Svensk kontanthantering*³⁰ från år 2014 behandlades frågan om lagliga betalningsmedel framför allt mot bakgrund av att bankerna dragit ner sin kontanthantering. Utredningen konstaterade att det krävdes starka skäl för att ändra rådande ordning och att utöka den generella skyldigheten för banker att hantera kontanter. Utredningen bedömde att sådana starka skäl inte förelåg vid tidpunkten för utredningens betänkande. Därför skulle avtalsfrihet avseende att erbjuda exempelvis kontantjänster som insättning och uttag på bankkontor fortsatt gälla.³¹ Frågan om näringsidkare som inte accepterade kontanta betalningar på fysiska försäljningsställen uppmärksammades inte specifikt i betänkandet sannolikt eftersom det inte på något tydligt sätt ingick i utredningens direktiv. En ytterligare delförklaring torde vara att såväl acceptansen för som användningen av kontant betalning vid

²⁹ Jfr Riksbankskommitténs resonemang om att anpassa svensk rätt till EU-rätten för att möjliggöra ett omedelbart införande av euron som valuta i Sverige. Kommittén anförde här följande: ”De anpassningar av svensk rätt till unionsrätten som enligt kommitténs uppfattning bör göras gäller i stället sådana bestämmelser som avser den nuvarande situationen, dvs. att Sverige är en medlemsstat med undantag.” (SOU 2019:46 s. 535).

³⁰ SOU 2014:61.

³¹ Ibid. s. 159–160.

köp i fysiska butiker var betydligt högre än vad som för närvarande är fallet.³²

13.5.2 Riksbankskommittén

Frågan om kontanters roll som lagliga betalningsmedel behandlades också av den parlamentariska Riksbankskommittén som lämnade sitt delbetänkande år 2018 och slutbetänkande år 2019.³³ I delbetänkandet *Tryggad tillgång till kontanter*³⁴ fokuserade kommittén dels på den snabbt minskade tillgången till kontanttjänster i form av möjlighet för hushåll och företag att sätta in och ta ut kontanter, dels rätten att betala kontant mot bakgrund av den snabba minskningen av kontantanvändningen.³⁵ Kommittén konstaterade i sitt delbetänkande att ett sätt att göra utvecklingen av kontanternas roll i samhället mer kontrollerad är att rikta krav mot näringsidkare att acceptera kontanter genom att det tydliggörs i lag att sedlar och mynt är lagliga betalningsmedel samt att handeln, och övriga näringsidkare, som huvudregel ska acceptera kontanta betalningar. Kommittén konstaterade emellertid att detta skulle minska den samhällsekonomiska effektiviteten avseende betalningar och stå i strid med kommitténs utgångspunkt om en teknikneutral lagstiftning. Vidare konstaterade kommittén att ett sådant krav skulle vara ett ingrepp i näringsfriheten som inte ansågs proportionerligt. Det skulle vara förknippat med höga kostnader för ett stort antal näringsidkare att återgå till att hantera kontanta betalningar. Å andra sidan betonade kommittén i sitt delbetänkande även att

handeln har [...] en nyckelroll och kan bidra till att utvecklingen av kontantanvändningen sker mer kontrollerat än i dagsläget.³⁶

I kommitténs slutbetänkande *En ny riksbankslag*³⁷ gjordes en mer fördjupad genomgång av begreppet lagligt betalningsmedel. Kommittén identifierade fyra skäl till att staten kan välja att peka ut ett särskilt betalningsmedel som lagligt betalningsmedel:

³² I Riksbankens återkommande enkätundersökning *Svenska folket betalningsvanor* från 2012 uppgav 55 procent av de svarande att de vid köp under 100 kronor huvudsakligen använde kontanter. Motsvarande andel för år 2020 var 12 procent.

³³ SOU 2018:42 och SOU 2019:46.

³⁴ SOU 2018:42.

³⁵ Ibid. s. 142–143.

³⁶ SOU 2018:42 s. 142–143.

³⁷ SOU 2019:46 s. 1573–1584.

- Intäktskälla för staten i form av möjlighet till seigniorage³⁸,
- samhällsekonomisk effektivitet genom att det finns ett allmänt accepterat betalningsmedel,
- betalning som rättighet för alla i samhället, och
- beredskapsskäl.

Kommitténs slutsats var att de främsta skälen för att peka ut ett betalningsmedel som lagligt betalningsmedel, för det första, är att betalningar är en rättighet för alla i samhället och att kontanter underlättar för vissa grupper i samhället att kunna göra betalningar. För det andra kan sedlar och mynts ställning som lagliga betalningsmedel vara viktigt av beredskapsskäl, dvs. för att det ska vara möjligt att göra betalningar i framtida krissituationer och vid höjd beredskap.

I fråga om krav på att acceptera kontant betalning konstaterade kommittén att det är rimligt att offentliga aktörer generellt sett har ett bredare samhällsperspektiv på betalningar än att enbart fokusera på kostnaderna i den egna verksamheten. Ett sådant bredare perspektiv omfattar såväl de individer som vill och behöver kunna betala kontant som samhällets behov av att kontantinfrastrukturen finns kvar tills dess att ett beslut fattas om kontanters roll i ett längre tidsperspektiv. Kommittén konstaterade vidare att när offentliga aktörer, liksom privata aktörer som erbjuder offentligt finansierade eller offentligt subventionerade tjänster, överväger att sluta att acceptera kontanta betalningar bör dessa aspekter vägas mot de eventuella besparingar som görs i verksamheten genom att neka sådana betalningar. Kommittén gjorde bedömningen att

offentliga aktörer och sådana privata aktörer som utför offentligt finansierade tjänster bör möjliggöra för personer som har behov av det att kunna betala för tjänster och varor med kontanter om inte särskilda skäl talar emot det.³⁹

Avseende näringsidkares skyldighet att acceptera kontanter menade kommittén att avtalsfrihet generellt gäller i privaträttsliga förhållanden men att avtalsvillkor som gäller i förhållande till en konsument

³⁸ Seigniorage är inkomster som en centralbank får på sin sedel- och myntutgivning. Motsvarar avkastningen på de av centralbankens tillgångar som svarar mot utelöpande sedlar och mynt minskad med centralbankens totala kostnad för kontanthantering.

³⁹ SOU 2019:46 s. 1580.

ska vara skäligen.⁴⁰ Om nackdelarna och kostnaderna är ringa (för borgenären), kan det alltså vara oskäligt att vägra att ta emot kontanta betalningar från konsumenter som har starka skäl för att betala med kontanter. Detta skulle exempelvis kunna vara fallet när en person som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att använda digitala betalningssätt vill betala ett mindre belopp i kontanter för livsmedel.

Sammantaget innebar kommitténs ställningstaganden och förslag en dispositiv lagstiftning avseende lagliga betalningsmedel där andra lagar och avtalsvillkor har företräde framför riksbankslagen, såväl när det gäller privaträttsliga som offentligrättsliga förhållanden, men att dessa avtalsvillkor måste vara skäligen. Avseende offentligrättsliga förhållanden angav kommittén särskilt att

tvingande regleringar angående möjligheten att betala kontant för offentligrättsliga avgifter och offentligfinansierade tjänster vid behov bör prövas och regleras *sektorsvis* inom olika områden, genom krav i författningar, upphandlingar eller på annat sätt. Om det finns ett behov av en tvingande bestämmelse om rätten att betala kontant inom t.ex. sjukvården kan den alltså tas in i den aktuella sektorslagstiftningen. Är det så att t.ex. patientavgifter eller receptbelagda läkemedel utan undantag ska kunna betalas kontant bör detta framgå av föreskrifter eller avtal inom detta område. Likaså när det gäller offentligrättsliga avgifter för exempelvis pass eller körkort.⁴¹

Dessutom föreslog kommittén att var och en ska ha rätt att med befriande verkan betala med vanliga sedlar och mynt och beredskapspengar vid höjd beredskap, oavsett vad som föreskrivs i avtal, om inte annat följer av någon annan författning än riksbankslagen.

Kommitténs ställningstaganden och förslag kan ses som en förtydligad ställning för sedlar och mynt som lagliga betalningsmedel, särskilt i tider av höjd beredskap då skyldigheten att acceptera kontanter, enligt förslaget, inte skulle vara dispositiv utan tvingande.

Förslaget till ny riksbankslag kritiserades av Riksbanken för att den – i en situation utan befintlig sektorslagstiftning – snarare försvagar kontanternas ställning i förhållande till gällande praxis avseende offentligrättsliga förhållanden.⁴² Sveriges Kommuner och Regioner uttryckte önskemål om ytterligare klarlägganden om verksameters offentligrättsliga karaktär (t.ex. avgifter till kommuner för gatupar-

⁴⁰ Riksbanken (2020) s. 20.

⁴¹ SOU 2019:46 s. 1583.

⁴² Se Riksbankens remissvar på SOU 2019:46.

kering) liksom klargöranden av hur många platser som ska åläggas att ta emot kontanta betalningar (exempelvis vårdinrättningar inom en region).⁴³

Riksbankskommitténs ställningstaganden och förslag togs inte med i den riksbankslag som trädde i kraft den 1 januari 2023. I såväl propositionen som utskottsbetänkandet hänvisades frågan i stället till denna utredning.⁴⁴ Den nya lagen inkluderar inte heller kommitténs förslag om att det under höjd beredskap inte ska gå att avtala bort skyldigheten att acceptera kontanter. Det innebär att befintlig rättspraxis avseende innebörden av att sedlar och mynt är lagliga betalningsmedel fortfarande gäller, kompletterat med tillägget att beredskapspengar ges samma status som sedlar och mynt i detta avseende.

13.6 Kontanter som lagliga betalningsmedel i andra länder

13.6.1 Belgien

Belgien har ingen nationell definition av lagliga betalningsmedel, men eftersom Belgien är ett euroland är eurosedlar- och mynt lagliga betalningsmedel enligt EU-rätten.⁴⁵ Enligt artikel 1134 i den belgiska civillagen om kontraktsfrihet tillåts invånarna att ingå avtal om vad som ska accepteras som betalningsmedel. Däremot kan det ses som oskäligt av en näringsidkare att vägra ta emot kontanter som betalning om den inte har rimliga skäl till detta. Om kontanter inte tas emot av butiker måste detta vara tydligt skyltat vid entrén samt i kassan. En näringsidkare får inte neka att ta emot kontanter av hög valör om det inte finns särskilda skäl. Eftersom alla eurosedlar är lagliga betalningsmedel måste de, oavsett valör, accepteras, om inte annat har överenskommit.⁴⁶

Belgien införde år 2014 ett maxbelopp vid kontant betalning om 3 000 euro i syfte att motverka penningtvätt.⁴⁷

⁴³ Se SKR (2019).

⁴⁴ Se prop. 2021/22:41 samt bet. 2021/22:KU15 och bet. 2022/23:KU8.

⁴⁵ *The role of cash*. www.ecb.europa.eu (hämtad 2022-02-24).

⁴⁶ ELTEG (2009) s. 23.

⁴⁷ Denna restriktion inkluderar också ett procentuellt tak som får betalas kontant vid priser som överstiger 3 000 euro, vilket ska motsvara 10 procent av transaktionspriset. Om den 10-procentiga andelen överstiger 3 000 euro av transaktionspriset får max 3 000 euro betalas kontant. Fastigheter kan överhuvudtaget inte köpas eller säljas kontant till någon del. Vid överträdelse

13.6.2 Danmark

I Danmark är sedlar och mynt lagliga betalningsmedel. Det råder avtalsfrihet i Danmark, vilket tillåter parter att komma överens om andra betalningsalternativ. Däremot är inte avtalsfriheten rörande betalningar i Danmark lika långtgående som den är i Sverige. I 81 § i den danska betalningslagen (dan. *betalingsloven*) finns en särskild bestämmelse om att näringsidkare är skyldiga att ta emot kontanta betalningar mellan kl. 06.00 och 22.00. Bestämmelsen brukar ibland refereras till som ”kontantreglen”. Bestämmelse går inte att avtala bort.⁴⁸ Överträdelse av regeln kan sanktioneras med böter. Det är därmed i de flesta fall förbjudet för näringsidkare att inte ta emot kontanta betalningar eller att marknadsföra att de föredrar kontantlösa betalningar.⁴⁹ Vidare gäller kontantplikt för vissa aktörer inom hälso- och sjukvårdsområdet under hela öppettiden. Kontantreglen är emellertid inte tillämplig på distansförsäljning och obemannade självbetjäningstationer.⁵⁰ Detsamma gäller för t.ex. festivaler, marknader och liknande evenemang.

Det är vidare olagligt för näringsidkaren att ta ut en avgift för att konsumenten ska få betala med kontanter, eftersom det anses som ett hinder för att betala med lagliga betalningsmedel. Det är inte heller tillåtet för företag att tvinga konsumenten att använda en viss typ av betalningsinstrument, till exempel ett värdekort som enbart fungerar hos försäljaren (vanligt förekommande på exempelvis bensinmackar).⁵¹ Det finns därtill vissa restriktioner för kontantbetalningar. Från och med den 1 juli 2021 är det olagligt att ta emot kontanta betalningar som överstiger 19 999 danska kronor. Anledningen till att gränsen har sänkts från den tidigare gränsen 49 999 danska kronor är att ytterligare försvåra för bl.a. penningtvätt.⁵² Vidare slöt Danmarks dåvarande regering och vissa andra partier i Folketinget ett politiskt avtal som innebär att kontantplikt inte längre ska gälla i handeln mellan företag.⁵³ Skälet bakom det politiska avtalet är att

av dessa bestämmelser åläggs både säljaren och köparen att betala en överträdelseavgift. Se *Cash limitations in Belgium*. www.awdc.be (hämtad 2023-03-12).

⁴⁸ *Kontantreglen*. www.forbrugerombudsmanden.dk (hämtad 2022-02-18).

⁴⁹ *Det er i strid med god skik at angive at kontantfri betaling foretrekkes*. www.forbrugerombudsmanden.dk (hämtad 2022-02-18).

⁵⁰ *Kontantreglen*. www.forbrugerombudsmanden.dk (hämtad 2022-02-18).

⁵¹ Nationalbanken (2016) s. 29–33.

⁵² *Skærpet kontantforbud skal demme op for hvidvask*. 15 september 2021. www.anklagemyndigheden.dk (hämtad 2022-02-18).

⁵³ Erhvervsministeriet (2021).

lätta på handelns resursåtgång och kostnader som kan förknippas med hanteringen av kontanter, men också att förhindra penningtvätt i grossistledet. Avtalet tecknades mot bakgrund av en rekommendation från näringslivsorganisationen Dansk Ehrverv (motsvarande Svenskt Näringsliv i Sverige), och från och med den 1 juli 2022 har även lagstiftningen ändrats i detta avseende, dvs. kontantplikten har avskaffats i handeln mellan företag.⁵⁴

13.6.3 Finland

I Finland gäller avtalsfrihet som innebär att näringsidkare själva kan välja vilken typ av betalningsmedel de accepterar.⁵⁵ Om butiker väljer att inte ta emot kontanter, även om de är lagliga betalningsmedel, måste denna information framföras tydligt till konsumenten enligt Finlands konsumentskyddslag, liksom om det finns en max- eller minimigräns för kontanta betalningar. Det kan också röra sig om att butiker väljer att i enlighet med artikel 11 i Rådets förordning om införande av euron inte ta emot en viss sedel- eller myntvalör. Med andra ord finns det ingen skyldighet att ta emot fler än 50 stycken mynt vid en enskild betalning.⁵⁶

Det finns inget maxbelopp för kontanta betalningstransaktioner, men enligt 3 kap. 2 § lag (444/2017) om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism är näringsidkaren rapporteringsskyldig och ska identifiera sina kunder om en kontanttransaktion, eller flera sammanhängande transaktioner, uppgår till minst 10 000 euro för en enskild vara.

13.6.4 Frankrike

I likhet med vad som gäller i de andra euroländerna är eurosedlar och -mynt lagliga betalningsmedel i Frankrike och kan därmed inte nekas som betalningsmedel.⁵⁷ I fransk rätt saknas en nationell reglering av

⁵⁴ *Efter ett årtis kamp: Kontantplikten i B2B afskaffes.* 25 juni 2021. www.danskerhverv.dk (hämtad 2022-02-24) och *Ændringer ikontantplikten fra den 1. juli 2022.* 26 april 2022. www.danskerhverv.dk (hämtad 2023-02-21).

⁵⁵ ELTEG (2009).

⁵⁶ *Kan man betala med alla eurosedlar och euromynt i Finland?* www.suomenpankki.fi (hämtad 2022-02-21).

⁵⁷ *Banque de France, Where, under what conditions and how much can I pay in cash?* 6 juli 2018. www.banque-france.fr (hämtad 2022-02-25).

vad som är ett lagligt betalningsmedel, utan landet följer kommissionens rekommendation. I den franska strafflagen anges emellertid att det är straffbart att vägra ta emot mynt eller sedlar samt sedlar av hög valör som betalning och detta skulle kunna tolkas som en indirekt reglering av vad som är lagliga betalningsmedel i Frankrike.⁵⁸ Det finns undantag från skyldigheten att ta emot eurosedlar och -mynt. Näringsidkare har rätt att vägra att ta emot en betalning som överstiger det belopp som ska betalas, t.ex. kan en 20-eurosedel nekas om skulden uppgår till 19 euro.⁵⁹ Vid betalning med mynt är det inte tvingande att ta emot fler än 50 stycken mynt vid en betalning i butiker, men detta gäller inte för betalningar som görs vid statliga myndigheter. En kontant betalning vid statliga myndigheter bör dock inte överstiga 300 euro. Frankrike har också beloppsbegränsningar för vissa typer av kontanta betalningar, t.ex. utbetalning av lön och skatteinbetalningar. Dessa begränsningar berör emellertid inte personer som inte har möjlighet att betala på något annat sätt än med kontanter eller som inte är innehavare av ett betalkonto samt vid betalningar som görs utan koppling till näringsverksamhet.⁶⁰

13.6.5 Nederländerna

Nederländerna har inga tvingande bestämmelser om att näringsidkare är skyldiga att ta emot betalningar med lagliga betalningsmedel (dvs. eurosedlar och -mynt). Näringsidkare har rätt att vägra ta emot kontanter och väljer själva vilka betalningsmedel som de accepterar. Det är inte heller förbjudet att ta ut en extra avgift vid betalning med kontanter.⁶¹ Enligt nederländsk civilrätt är betalningar genom banksystem ett giltigt betalningssätt, om inte detta betalningsalternativ har blivit skäligen exkluderat för ett bankkonto.

Nederländerna har ingen bestämmelse i lag om maxbelopp vid betalning med kontanter. Det finns emellertid betalningar som kan anses orimliga (exempelvis höga sedelvalörer eller en mängd mindre

⁵⁸ ELTEG (2009) tabell 1.

⁵⁹ Ibid. tabell 2.

⁶⁰ Banque de France anger följande beloppsbegränsningar för kontanter: 1, Lön eller förskottslön som betalas ut kontant: max 1 500 euro, 2, kontanta betalningar för skatteändamål eller yrkesverksamhet för personer bosatta i Frankrike: max 1 000 euro, och 3, kontanta betalningar från utlänningar (utan koppling till näringsverksamhet): max 15 000 euro, se Banque de France, *Where, under what conditions and how much can I pay in cash?* 6 juli 2018. www.banque-france.fr (hämtad 2022-02-28).

⁶¹ *Kan ik met een wettig betaalmiddel overal betalen?* www.rijksoverheid.nl (hämtad 2022-02-23).

växel), vilka därför kan vara skäl till att neka en betalning. Samtidigt formuleras i den nederländska civilrätten att det från konsumentens sida kan anses vara orimligt att en butik under vissa omständigheter vägrar att ta emot en betalning i kontanter. Det förekommer att försäljningsställen vägrar att ta emot höga valörer om betalningen avser ett litet belopp. Höga valörer kan också nekas om det har avtalats mellan parterna på förhand.⁶²

Nederländernas finansminister lade i december 2019 fram ett lagförslag i syfte att förhindra penningtvätt, som innefattar ett beloppstak för kontanta betalningar. Maxbeloppet för kontanta betalningar ska motsvara 3 000 euro eller motsvarande vid betalning i annan valuta för en enskild transaktion eller flera sammanhörande transaktioner och gäller vid handel med varor för fysiska och juridiska personer inom ramen för deras verksamheter. Lagen ska med andra ord inte beröra transaktioner mellan privatpersoner eller mellan konsumenter och näringsidkare. Lagförslaget underställdes ECB som i ett yttrande ansåg att lagförslaget var proportionerligt och inte gick längre än nödvändigt för att uppnå målen om att minska risken för penningtvätt.⁶³ Förslaget väntas träda i kraft i början av år 2023.⁶⁴

I april 2022 slöts ett icke-juridiskt bindande avtal (eng. *covenant*) som togs fram på initiativ av den nederländska centralbanken (DNB) och 23 olika organisationer som på något sätt är berörda av kontanter i samhället. Avtalet syftar till att säkerställa tillgång till kontanter och kontantacceptans i Nederländerna.⁶⁵

13.6.6 Norge

De sedlar och mynt som Norges centralbank, Norges Bank, ger ut är enligt 3–5 §§ i sentralbanksloven⁶⁶ lagliga betalningsmedel (nor. *tvungne betalingsmidler*). Utöver bestämmelsen att det inte finns någon skyldighet att ta emot fler än 25 stycken mynt av varje enhet finns i norsk rätt ingen närmare definition av begreppet tvungne betalningsmedel. En konsument har, enligt 38 § finansavtaleloven, alltid rätt

⁶² ELTEG (2009).

⁶³ European Central Bank (CON/2019/46).

⁶⁴ *Proposal for anti-money laundering action plan submitted to Dutch parliament*. 28 oktober 2022. www.debrauw.com (hämtad 2023-02-21).

⁶⁵ DNB (2022).

⁶⁶ Lov om Norges Bank og pengavesenet mv. (LOV-2019-06-21-31).

att betala med det som enligt lag anses vara lagliga betalningsmedel.⁶⁷ Det gäller med andra ord också för samhällsviktiga tjänster som hälso- och sjukvård.⁶⁸

Enligt 2 kap. 5 § i den norska penningtvättslagen – Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven) – får inte en betalning av en vara (föremål enligt direkt översättning av lagen) vars pris överstiger 40 000 norska kronor ske genom kontant betalning i butik.⁶⁹

Norges Bank uttryckte i ett brev till finansdepartementet den 31 januari 2019 att lagen som berör konsumenters rätt att betala med kontanter (dvs. finansavtaleloven) bör tydliggöras, samt att en överträdelseavgift bör kunna åläggas de företag som vägrar ta emot kontanter. Anledningen är att allt fler butiker och restauranger vägrar ta emot kontanta betalningar, och att konsekvensen av att hamna utanför betalningssystemet är ett allvarligt bekymmer.⁷⁰ Justitieministeriet remitterade i september 2022 ett samrådsdokument med förslag till ändringar i finansavtalslagen i syfte att stärka konsumenternas rätt att betala kontant. I förslaget anges bl.a. att näringsidkaren i fasta affärslokaler där näringsidkaren säljer varor eller tjänster till konsumenter ska erbjuda konsumenterna att betala för dessa varor eller tjänster med kontanter. Remisstiden gick ut i december 2022.⁷¹

13.6.7 Storbritannien

I Storbritannien definieras lagliga betalningsmedel olika i riksdelarna England, Wales, Nordirland och Skottland. I samtliga delar är mynt utgivna av *the Royal Mint* (det kungliga myntverket) lagliga betalningsmedel. Däremot är det endast i England och Wales som sedlar utgivna av centralbanken Bank of England är lagliga betalningsmedel.⁷² I Skottland och Nordirland räknas inte sedlar som lagliga betalningsmedel när de överstiger värdet 5 brittiska pund.⁷³

⁶⁷ Lov om finansavtaler og finansoppdrag (LOV-1999-06-25-46).

⁶⁸ *Om retten til å betale med kontanter*, 27 augusti 2020. www.norges-bank.no (hämtad 2022-02-18).

⁶⁹ Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven) (LOV-2018-06-01-23).

⁷⁰ *Forbrukere må ha rett til å betale kontant*, 9 juni 2021. www.forbrukertilsynet.no (hämtad 2022-02-21).

⁷¹ *Høring – styrking av forbrukeres rett til å betale med kontanter – endringer i finansavtalelovens regler om betalingsoppgjør*, 1 september 2022. www.regjeringen.no (hämtad 2023-02-21).

⁷² *What does legal tender mean?* 30 januari 2020. www.bankofengland.co.uk (hämtad 2022-02-18).

⁷³ *Currency and Bank Notes Act 1954*. www.legislation.gov.uk (hämtad 2022-02-18).

Begreppet lagliga betalningsmedel har en tvetydig betydelse i brittisk rätt. En gäldenär har rätt att betala med det lagliga betalningsmedlet i domstol och kan inte bli stämd för utebliven betalning om betalning sker med detta betalningsmedel. Emellertid gäller detta inte för övriga transaktioner mellan konsument och näringsidkare där det är möjligt att betala genom andra betalningsalternativ som avtalas mellan parterna. Vidare är försäljare enligt lag inte tvungna att erbjuda växel vid en betalning med lagliga betalningsmedel vars värde överstiger det faktiska priset och är därför inte skyldig till att ta emot en sådan betalning.⁷⁴

Enligt Storbritanniens penningtvättslag får inte en transaktion vars värde överstiger 10 000 euro, eller motsvarande belopp i annan valuta, ske genom kontant betalning. Detta gäller också transaktioner som har delats upp för att hamna under beloppsgränsen. Företag som hanterar stora belopp, dvs. belopp som överstiger 10 000 euro, ska vara registrerade vid Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC), den brittiska skatte- och tullmyndigheten.⁷⁵

13.6.8 Tyskland

Den tyska centralbanken, Bundesbank, har enligt den tyska centralbankslagen exklusiv rätt att ge ut sedlar. Eurosedlarna ska också vara det enda oinskränkta lagliga betalningsmedlet. Vidare ska en betalning kunna göras med kontanter enligt den tyska civilrättslagen, men det finns frihet att avtala om andra betalningsmedel mellan parterna. Med andra ord får kontanter endast nekas när det har överenskommits mellan båda parter om ett annat betalningsmedel i enlighet med kommissionens rekommendation. Offentliga verksamheter har ett viktigt ansvar när det kommer till att acceptera kontanter eftersom vägran skulle kunna underminera eurons ställning som lagligt betalningsmedel.⁷⁶

Liksom i övriga euroländer gäller att om antalet mynt överstiger 50 stycken är mottagaren inte tvungen att ta emot en sådan betalning. Betalningar med mynt vars sammanlagda värde överstiger 100 euro behöver heller inte tas emot. För höga valörer har Tyskland ingen regler-

⁷⁴ *What are the legal tender amounts acceptable for the United Kingdom coins?* www.royalmint.com (hämtad 2022-02-18).

⁷⁵ *Money laundering supervision for high value dealers*. 3 juni 2013. www.gov.uk (hämtad 2022-02-28).

⁷⁶ *Are retailers allowed to reject cash as a means of payment?* www.bundesbank.de (hämtad 2022-02-28).

ing, utan låter det vara upp till de inblandade parterna att själva komma överens om betalningen.⁷⁷ Tyskland har ingen beloppsbegränsning vid köp av varor med kontanter. Om beloppet överstiger 10 000 euro måste emellertid konsumenten kunna identifiera sig och handlaren är skyldig att dokumentera konsumentens uppgifter.⁷⁸

13.6.9 Jämförelse med förhållanden i Sverige

I grunden finns inga större principiella skillnader i lagstiftningen rörande lagliga betalningsmedel mellan Sverige och de länder som redovisas ovan. I likhet med Sverige är det i regel möjligt att i någon mån avtala om att en betalning ska ske på annat sätt än med kontanter. Det finns dock vissa skillnader när det gäller vilka skäl som bedöms giltiga för att avtala bort en kontant betalning. Mest långtgående är avtalsfriheten för privata aktörer i Nederländerna och Finland. Utöver detta är det vanligt med specifika beloppsbegränsningar för kontant betalning och regleringar avseende antal mynt, vilket är en reglering som saknas i Sverige.

Särskilt intressant är lagstiftningen i Danmark, Norge och Finland. De nordiska länderna är i många avseenden lika och kontantanvändningen är låg. Finlands reglering har stora likheter med Sveriges när det gäller avtalsfrihet för näringsidkare. I Norge och Danmark finns det däremot en i lag angiven kontantplikt för näringsidkare. I Norge är lagstiftningen mindre tydlig än den är i Danmark. Den danska kontantplikten är detaljerad och innehåller undantag för vissa försäljningsställen, särskilda platser och tidpunkter. Enligt uppgifter till utredningen från berörda ministerier och myndigheter finns i Både Danmark och Norge en pågående diskussion om för- och nackdelar med kontantplikten och huruvida det behövs ett avskaffande, omreglering eller förtydligande av plikten för näringsidkare att ta emot kontanter.

⁷⁷ ELTEG (2009).

⁷⁸ *Cash payment limitations*. www.europe-consommateurs.eu (hämtad 2022-02-28).

13.7 Innebörden av att vissa betalningsmedel har ställning som lagliga betalningsmedel

Utredningens bedömning: Av lagtextens lydelse i 4 kap. 12 § riksbankslagen i förening med förarbetsuttalanden följer att huvudregeln är att en borgenär eller annan betalningsmottagare är skyldig att acceptera sedlar och mynt (kontanter) utgivna av Riksbanken. Från denna huvudregel kan dock undantag göras. Ett sådant undantag kan vara reglerat i lag. Vidare står det parterna i ett privaträttsligt sammanhang fritt att avtala om vilket betalningsmedel som betalning ska erläggas i.

Är det fråga om avgifter som är offentligrättsligt reglerade finns det, enligt rättspraxis, dock en skyldighet för borgenären att acceptera kontant betalning, under förutsättning att rättsförhållandet mellan parterna i allt väsentligt inte har en civilrättslig karaktär och därmed bör bedömas enligt civilrättsliga regler.

Kontanternas ställning som lagliga betalningsmedel medför inte heller att en borgenär kan kräva kontant betalning, om parterna inte överenskommit om detta. Finns det inte någon överenskommelse om vilket betalningsmedel som ska användas vid betalning har alltså gäldenären rätt att infria skulden med annat betalningsmedel, som t.ex. kontotillgodohavanden (bankpengar).

Även om kontanter är lagliga betalningsmedel finns det alltså en långtgående möjlighet för en borgenär att kräva icke-kontant betalning respektive för en gäldenär att betala med annat betalningsmedel än kontanter.

Skälen för utredningens bedömning

Inledande utgångspunkter

I utredningens direktiv konstateras att kontanter som ges ut av Riksbanken har ställning som lagliga betalningsmedel samt att huvudregeln är att betalning med dessa betalningsmedel ska accepteras, men att undantag kan göras i författning och i de flesta avtalsförhållanden. Av direktiven framgår vidare att utredningen ska ta ställning till innebörden av att vissa betalningsmedel har ställning som lagliga betalningsmedel, innefattande vilka skyldigheter som finns för bl.a.

myndigheter och annan offentlig verksamhet att acceptera kontant betalning.

Som utvecklas i avsnitt 13.3 följer det av 4 kap. 12 § riksbankslagen att sedlar och mynt samt beredskapspengar som ges ut av Riksbanken är lagliga betalningsmedel. Lagtextens lydelse i förening med förarbetsuttalandena till nämnda lagrum ger vid handen att det inte är möjligt att vägra acceptera betalningar som görs med lagliga betalningsmedel. Till denna huvudregel finns dock ett antal undantag, på de sätt som avsnitt 13.3 redogör för. För vissa typer av betalningar är valet av betalningsmedel *genom lag* reglerat på annat sätt. Ett exempel är regleringen i skatteförfarandelagen enligt vilken en skatteskuld ska erläggas genom kontobetalning, dvs. med banktillgodohavanden. Kontanternas ställning som lagliga betalningsmedel medför därmed inte en rätt att betala en sådan skuld kontant. Inom det civilrättsliga området kan parterna vidare *träffa avtal* om att betalning ska fullgöras på ett visst sätt, varvid de är bundna till denna överenskommelse. Har parterna avtalat om att betalning ska fullgöras på ett visst sätt är det alltså det överenskomna betalningssättet som är gällande, oaktat att kontanter är lagliga betalningsmedel.

När det gäller rätten att kräva kontant betalning har, som avsnitt 13.3.3 redogör för, en borgenär en mycket långtgående skyldighet att acceptera en kontobaserad betalning, girering eller kortbetalning, dvs. betalning med banktillgodohavanden. Innebörden av att sedlar och mynt har ställning som lagliga betalningsmedel medför alltså inte någon rätt för borgenären att kräva betalning i kontanter, om inte detta har överenskommit mellan parterna.

Slutsatser av rättspraxis vad gäller skyldighet att acceptera kontantbetalning

Den verksamhet som har aktualiserats i flera av de refererade rättsfallen i avsnitt 13.3.2 är sjukvård som erbjuds medborgarna med stöd av hälso- och sjukvårdslagen. Reglering av hur sjukvårdsavgift ska erläggas saknas i svensk rätt.⁷⁹ Kammarrätten i Sundsvall menade att kravet i nämnda lag att erbjuda sjukvård till sina medborgare innebär

⁷⁹ I sammanhanget kan nämnas att JO i beslut nr 4281-2017 har konstaterat att vilka begränsningar av möjligheterna till kontant betalning som skulle kunna vara förenliga med riksbankslagens krav framstår som oklart och menade att skulle behövas en särskild reglering avseende formerna för betalning av vårdavgifter.

att en region (landsting vid tiden för kammarrättens avgörande) inte kan inskränka rätten för den enskilde att betala sjukvårdsavgiften med kontanter. Detta ställningstagande bekräftades av Högsta förvaltningsdomstolen som i sitt avgörande framhöll den särställning som sedlar och mynt har i svensk rätt. I det fallet var det fråga om begränsning av möjligheterna till kontantbetalning till två av regionens sjukhus. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen står denna inskränkning i strid med riksbankslagen eftersom det var fråga om en avgift av offentligrättslig karaktär.⁸⁰ Det kan i sammanhanget noteras att de skäl emot kontantbetalning – risker och kostnader förknippade med kontanthantering – som framfördes av landstingen i de aktuella målen inte berörs i domstolarnas domskäl. Även Kammarrätten i Göteborg, vars dom meddelades efter Högsta förvaltningsdomstolens avgörande, kom till samma slutsats i frågan om rätten att betala kontant. I målet hade denna rätt begränsats kraftigt, även om det var oklart hur begränsningen skulle se ut i praktiken. I ljuset av HFD 2015 ref. 49 fann emellertid Kammarrätten att även en kraftig inskränkning av möjligheten att betala kontant strider mot bestämmelsen i 5 kap. 1 § andra stycket i den då gällande riksbankslagen.

Svea hovrätts avgörande vad gäller skyldigheten för en myndighet att acceptera nedsättning av medel i kontanter talar också för att det föreligger en skyldighet att acceptera kontant betalning i sådan verksamhet som bedrivs av myndighet med stöd av lag och som endast en myndighet har rätt att bedriva.

I Kammarrätten i Stockholms avgörande blev dock utgången den motsatta. I målet var det fråga om betalning av parkeringsavgifter. Domstolen finner visserligen att uttag av avgifter för gatuparkering görs med stöd av offentligrättslig reglering och rättsförhållandet har tydliga offentligrättsliga inslag, men menar att uttagandet av parkeringsavgifter även har tydliga civilrättsliga inslag. Uttagandet grundar sig enligt domstolen – till skillnad från uttagandet av avgifter enligt hälso- och sjukvårdslagen – på en utpräglat frivillig avtalsrelation. Domstolen framhåller att det inte finns någon skyldighet att erbjuda kommunal parkering samt att det – åter till skillnad från hälso- och sjukvården – inte föreligger någon beroendeställning mellan den enskilde och kommunen. Eftersom de civilrättsliga inslagen är dominerade

⁸⁰ I rättsfallet diskuterades inte huruvida samtliga vårdinrättningar inom landstinget hade en skyldighet acceptera kontant betalning, men möjligheten att betala kontant på två platser i landstinget ansågs inte tillräcklig.

i parkeringsverksamhet, föreligger det inte någon skyldighet för kommunen att acceptera kontantbetalning.

Det avgörande i frågan om en myndighet kan neka kontantbetalning för en avgift som är offentligrättsligt reglerad är alltså om de civilrättsliga inslagen rättsförhållandet mellan parterna väger tyngre än de offentligrättsliga inslagen.

Närmare om avgifter

En fråga av större vikt är vad som rymms i begreppet avgift. En avgift i RF:s mening är en betalning av offentligrättslig karaktär. Normalt är det en betalning till staten, en region eller en kommun. Också en betalning till ett annat offentligrättsligt reglerat organ, som bedriver myndighetsutövning, kan vara en avgift.

Skyldigheten att betala vissa avgifter till det offentliga regleras genom normgivning. Enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 RF ska föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Föreskrifter om skatt till staten och om belastande avgifter faller in under denna bestämmelse. Enligt 8 kap. 3 § första stycket RF kan regeringen förordning meddela föreskrifter enligt bl.a. 2 § första stycket 2. Sådana föreskrifter får dock inte avse skatt. Enligt bestämmelsen kan alltså riksdagen delegera till regeringen att meddela föreskrifter om belastande avgifter. Enligt 8 kap. 9 § andra stycket RF kan en kommun (i begreppet kommun innefattas även regioner), efter riksdagens bemyndigande, meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket 2 om föreskrifterna avser avgifter, eller skatt som syftar till att reglera trafikförhållanden i kommunen. Med stöd av 8 kap. 10 § RF kan regeringen överlåta sin normgivningsmakt till förvaltningsmyndigheter eller kommuner. Regeringen kan alltså genom bemyndigande från riksdagen få normgivningskompetens inom ett visst område och sedan föra kompetensen vidare till förvaltningsmyndigheter och kommuner. Regeringen har dessutom enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 RF rätt att meddela föreskrifter, däribland föreskrifter om avgifter som inte enligt grundlagen ska meddelas av riksdagen. Ett exempel på sådana frivilliga avgifter är inträdesavgifter vid museer.⁸¹

⁸¹ SOU 2007:96 s. 26–27.

En betalning till ett privat organ för en motprestation, som inte utgör myndighetsutövning, räknas inte som en avgift i RF:s mening, även om avgiften är offentligrättsligt reglerad (tandvårdstaxa anges som ett sådant exempel i den juridiska doktrinen).⁸²

RF innehåller inte någon definition av begreppen skatt eller avgift. Av förarbetena till RF framgår att en skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation. Med avgift menas i stället vanligen en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Att den enskilde får en särskild motprestation för den penningprestation som denne betalar till det allmänna anses normalt vara det primära kännetecknet för en avgift i förhållande till skatt. Det definitiva ställningstagandet till om en påлага ska anses utgöra en skatt, en belastande eller en frivillig avgift kan endast göras av domstol eller något annat offentligt organ i ett konkret fall.⁸³

Närmare om offentligrättsligt reglerade avgifter

De ovan refererade domstolsavgörandena talar entydigt för att myndigheter inte på samma sätt som verksamheter i övrigt kan vägra att acceptera sedlar och mynt som betalning. Det avgörande vid bedömningen om det föreligger en sådan skyldighet är om det är fråga om en avgift som är offentligrättsligt reglerad och där rättsförhållandet mellan parterna är sådant att de offentligrättsliga inslagen är dominerande. Frågan blir då vad som karaktäriserar en sådan avgift.

Offentligrättslig verksamhet kännetecknas av att verksamheten åtminstone till del finansieras med avgifter som enskilda är skyldiga att betala till staten. Sådana avgifter brukar kallas belastande, tvingande eller offentligrättsliga avgifter. I praktiken är det ofta fråga om tillstånds- eller tillsynsavgifter. Myndighetsverksamhet som inte är att bedöma som offentligrättslig verksamhet benämns vanligen uppdragsverksamhet. Sådant verksamhet är all avgiftsbelagd verksamhet som inte räknas som offentligrättslig verksamhet, t.ex. försäljning av frivilligt efterfrågade varor och tjänster samt annan verksamhet som finansieras med avgifter som inte betalas av enskilda.⁸⁴

⁸² Se SOU 2007:96 s. 52 och där angivna källhänvisningar.

⁸³ SOU 2007:96 s. 28–29 och 88 och där angivna källhänvisningar.

⁸⁴ Ekonomistyrningsverket (2020) s. 9.

I vissa fall förekommer även på offentligrättsligt reglerade områden rättsförhållanden som är av sådan civilrättslig karaktär att de bör bedömas enligt civilrättsliga regler som Högsta förvaltningsdomstolen påpekar i det ovan nämnda avgörandet.

I rättsfallet NJA 2008 s. 642 uttalade Högsta domstolen att avgifter för barnomsorg betecknas som frivilliga offentligrättsliga avgifter, eftersom den tjänst som kommunen tillhandahåller är frivillig⁸⁵, och att sådana avgifter skiljer sig till sin karaktär från t.ex. avgifter för renhållning eftersom renhållningstjänsten tillhandahålls, och avgiftsuttag sker, oberoende av den enskildes önskemål om att erhålla tjänsten. Högsta domstolen fann att de offentligrättsliga inslagen i ett avtal om barnomsorgsplats inte hindrar att vårdnadshavaren i enlighet med allmänna avtalsrättsliga principer haft rätt att underlåta att betala avgift för tid när plats på daghemmet på grund av strejk inte kunnat tillhandahållas av kommunen. Betalningsförpliktelsen i sig, kan – till skillnad från bestämmandet av avgiftens storlek – enligt domstolen inte anses utgöra ett offentligrättsligt inslag i avtalsförhållandet mellan kommunen och barnomsorgstagaren (dvs. avtalsförhållandet är av privaträttslig natur). Även i rättsfallet NJA 1998 s. 656 I fann Högsta domstolen att ett ömsesidigt förpliktande avtalsförhållande mellan förälder och kommun uppkommer när en barnomsorgsplats tas i anspråk.

Närmare om avgifter som kan omfattas av en rätt till kontantbetalning

Vilken typ av myndighetsverksamhet som är sådan att de offentligrättsliga aspekterna i rättsförhållandet mellan den enskilde och myndigheten medför att kontantbetalning måste accepteras är – utöver avgifter baserade på hälso- och sjukvårdslagen – inte behandlat i praxis. I sammanhanget bör det framhållas att det på ett generellt plan saknas regler om hur olika typer av offentligrättsligt reglerade avgifter ska betalas, t.ex. i avgiftsförordningen (1992:191), som gäller myndigheter under regeringen. Inte heller Ekonomistyrningsverkets förfskrifter på området reglerar frågan om med vilka betalningsmedel en avgift ska erläggas.

⁸⁵ Det är alltså frivilligt att nyttja tjänsten, men en kommun är enligt lag skyldig att tillhandahålla förskola.

Nedan behandlas ett antal avgiftsslag som förekommer i offentligrättsligt reglerad verksamhet och som har bäring på utredningens bedömning av innebörden i begreppet lagliga betalningsmedel och därmed i fråga om det föreligger en skyldighet att acceptera kontant betalning. Sverige har ett stort antal myndigheter som bedriver verksamhet av vitt skilda slag. De verksamhetstyper som redovisas här får ses som *exempel* på de vanligaste typerna av myndighetsverksamhet som medborgarna kan komma i kontakt med. Redovisningen syftar alltså inte till att ge en heltäckande bild av samtliga offentligrättsligt reglerade avgifter och vilka där det föreligger en skyldighet att acceptera kontant betalning. Det bör också understrykas att det ytterst är en fråga för rättstillämpningen att avgöra huruvida visst rättsförhållande mellan myndighet och enskild är av sådan art att det följer en skyldighet att ta emot kontanter som betalning.

Pass, nationella id-kort och körkort

Polismyndigheten utfärdar, efter ansökan, pass och nationella id-kort. Polismyndigheten har en skyldighet att utfärda identitetshandlingar till den som uppfyller kraven för att få en sådan handling. Det är visserligen frivilligt att ansöka om pass, men en sådan resehandling utgör en nödvändighet för att kunna resa till länder utanför Schengenområdet. Det är alltså inte, enligt utredningens mening, fråga om ett rättsförhållande med tydliga civilrättsliga inslag. Resonemanget torde i hög grad också gälla för de körkort som utfärdas av Transportstyrelsen. Rättsförhållandet mellan den enskilde och myndigheten bör därmed inte anses ha en sådan prägel att det kan sägas vara av i huvudsak civilrättslig karaktär. Av detta följer en skyldighet för berörda myndigheter att acceptera kontantbetalning i fråga om den avgift som tas ut vid ansökan om ovan nämnda handlingar.

Domstolarnas verksamhet

Endast allmän domstol eller förvaltningsdomstol (dvs. förvaltningsrätt eller kammarrätt) kan hantera tvister och ärenden av olika slag som faller under respektive domstolsslags behörighet. Domstolarna tar ut ansökningsavgift för hantering av stämningsansökningar vid t.ex. äktenskapsskillnad och vissa andra mål och ärenden. Den enskilde

som t.ex. vill ansöka om äktenskapsskillnad är alltså hänvisad till allmän domstol. Några privaträttsliga inslag i relationen mellan domstolen (myndigheten) och den enskilde kan inte sägas förekomma. Här kan JO:s ställningstagande framhållas gällande förhållandet mellan en utlämnande myndighet och en enskild som önskar betala en avgift för kopior av allmänna handlingar. Enligt JO är det rättsförhållandet inte av sådan karaktär att det bör bedömas enligt civilrättsliga regler.

Kollektivtrafik

Regionen och kommunerna inom en region ansvarar gemensamt för den regionala kollektivtrafiken enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. De regionala kollektivtrafikmyndigheternas uppdrag är bl.a. att definiera och besluta om vilken trafik som ska utgöra trafik under allmän trafikplikt samt att ansvara för att den erbjuds. Med trafik under allmän trafikplikt⁸⁶ avses samhällsorganiserad kollektivtrafik, såväl den offentligt upphandlade som utförs av privata aktörer, som den trafik som sker i de regionala kollektivtrafikmyndigheternas egen regi. Utöver den samhällsorganiserade trafiken utförs kollektivtrafik även på rent kommersiell basis. Kollektivtrafikbranschen i Sverige är avreglerad och det står privata aktörer fritt att, efter anmälan till den regionala trafikmyndigheten, bedriva kollektivtrafik. Lagen (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter innehåller bestämmelser om bl.a. reseinformation, ersättning och prisavdrag vid förseningar vid resor i kollektivtrafik med t.ex. tåg och buss.

Regioner och kommuner är alltså ansvariga enligt lag för att samhällsorganiserad kollektivtrafik erbjuds medborgarna och tjänsten är avgiftsbelagd för den enskilde användaren. Verksamheten är visserligen offentligrättsligt reglerad men det är frivilligt från den enskildes sida att nyttja kollektivtrafiken. Det kan inte heller, enligt utredningens mening, sägas föreligga ett sådant beroendeförhållande mellan den enskilde och myndigheten att förhållandet kan anses som i huvudsak offentligrättsligt (i motsats till det som råder mellan region och vårdtagare). I ljuset av uttalandena i NJA 2008 s. 642 och NJA 1998 s. 656 I finns skäl som talar för att de civilrättsliga inslagen i samhällsorga-

⁸⁶ Allmän trafikplikt definieras enligt EU:s kollektivtrafikförordning som krav som en behörig myndighet definierar eller fastställer för att sörja för kollektivtrafik av allmänt intresse som ett kollektivtrafikföretag inte skulle ha något eget kommersiellt intresse av att bedriva utan att få ersättning, eller åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor.

niserad kollektivtrafik bör väga tyngre än de offentligrättsliga. Med ett sådant synsätt föreligger inte någon rätt för den enskilde resenären att med utgångspunkt i riksbankslagens bestämmelser om lagliga betalningsmedel betala kontant för resor med kollektivtrafik.

Tandvård

Varje region ska enligt tandvårdslagen (1985:125) erbjuda en god tandvård åt dem som är bosatta inom regionen. Tandvård som regionen själv bedriver benämns folktandvård. En region får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som regionen och dess folktandvård ansvarar för enligt tandvårdslagen. Det föreligger alltså en skyldighet för en region att erbjuda tandvård åt sina medborgare, i likhet med vad som gäller i fråga om sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen. Det är med andra ord fråga om en offentligrättsligt reglerad verksamhet och förhållandet mellan den enskilde vårdtagaren och regionen, i egenskap av vårdgivare bör i ljuset av Högsta förvaltningsdomstolens uttalande i HDF 2015 ref. 49 inte anses vara av civilrättslig karaktär. Därmed bör det i konsekvens med vad som gäller för hälso- och sjukvård föreligga en skyldighet för regionerna att acceptera kontantbetalning. Skyldigheten att ta emot kontantbetalning för privata utförare av sjukvård och tandvård som det allmänna svarar för behandlas nedan.

Närmare om kontant betalning för verksamhet som utförs av privata aktörer

När det gäller betalningar för varor och tjänster som tillhandahålls av privata aktörer, som t.ex. näringsidkare, får det anses klarlagt genom praxis och doktrin att parterna, i avtal och avtalsformulär som styr över avtalen, kan införa krav på genom vilka betalningsmedel som betalning ska göras. Privata aktörer kan alltså välja om kontantbetalning ska accepteras i verksamheten eller inte. Att kontanter utgör lagliga betalningsmedel medför med andra ord inte att det finns en ovillkorlig rätt att betala kontant, under förutsättning att det är fråga om ett privaträttsligt avtal. Privata aktörer kan därmed – oaktat kontanternas ställning som lagliga betalningsmedel – kräva att betalning

erläggs på annat sätt än med kontanter, som t.ex. kortbetalning, inom sina verksamhetsområden.

När det gäller privata aktörer som utför verksamhet som är av offentligrättslig karaktär är det emellertid inte lika tydligt huruvida dessa aktörer är skyldiga att motta kontantbetalning i enlighet med uttalandena i praxis. Privata aktörer som bedriver myndighetsutövning och därjämte tar ut en belastande avgift, bör anses bedriva sådan verksamhet som är att jämföras med offentligrättslig verksamhet. Ett exempel är kontrollbesiktning av fordon, vilket sker av privata företag på uppdrag av det allmänna. Kontrollbesiktning är obligatorisk enligt lag och avgiften regleras i fordonslagen (2002:574) och i förordningen (2001:17) om förrättningsavgifter för vissa besiktningsorgan på fordonsområdet. Det offentligrättsliga inslaget i denna verksamhet får anses vara dominerande eftersom det är fråga om en obligatorisk avgift för fordonsägaren. Rättsförhållandet mellan utföraren av kontrollbesiktningen (företaget) och den enskilde kan därför inte anses vara av i huvudsak civilrättslig art. I enlighet med rättspraxis bör det därmed anses föreligga en skyldighet för utförare av kontrollbesiktning av fordon att acceptera kontantbetalning.

Frågan är då vad som gäller för privata utförare av verksamhet som är offentligrättsligt reglerad utan inslag av myndighetsutövning, inte minst hälso- och sjukvård⁸⁷ respektive tandvård. Grundlagsstöd för att kommuner och regioner ska kunna lämna över verksamhet till privata vårdgivare finns i 12 kap. 4 § andra stycket RF, där det framgår att förvaltningsuppgifter kan lämnas över till juridiska personer och enskilda individer. Kommuner och regioner överlämnar utförandet av hälso- och sjukvård till privata vårdgivare genom upphandling eller införande av valfritetssystem. Kommuner och regioner har emellertid alltid kvar huvudmannskapet, dvs. det övergripande ansvaret för verksamheten.

När det gäller sjukvården har det blivit allt vanligare att offentligt finansierad vård bedrivs av privata vårdgivare, i synnerhet inom primärvården. De privata vårdgivare som verkar i Sverige finansieras huvudsakligen med offentliga medel.⁸⁸ Både offentliga och privata vårdgivare styrs av hälso- och sjukvårdslagen, som bl.a. reglerar uttag av avgifter. Den privata tandvården styrs på samma sätt av tandvårds-

⁸⁷ Vissa åtgärder inom sjukvården innefattar myndighetsutövning, t.ex. inom den psykiatriska tvångsvården. De flesta åtgärder inom sjukvården, som inte innebär tvång mot den enskilde, kan dock inte anses som myndighetsutövning, se t.ex. RH 2016:85.

⁸⁸ SOU 2015:7 s. 131.

lagen. Enligt vad som sägs ovan är en betalning till ett privat organ för en motprestation, som inte utgör myndighetsutövning, inte att ses som en avgift i RF:s mening, även om avgiften är offentligrättsligt reglerad. Detta medför att en sådan verksamhet skulle falla utanför den ovan angivna definitionen av offentligrättslig verksamhet. Skäl talar dock för att sådan verksamhet bör anses vara av offentligrättslig karaktär, oaktat att utföraren är privat.

Privata vårdgivare agerar på uppdrag av det offentliga och styrs av samma lag som kommuner och regioner gör. Det avgörande bör vara själva verksamhetens karaktär. Att en privat vårdgivare utför sådan verksamhet som egentligen åligger myndighet att utföra bör därmed inte innebära ett avsteg i fråga om skyldigheten att motta kontantbetalning på det sätt som enligt praxis gäller för en offentlig aktör inom hälso- och sjukvården. Rättsförhållandet mellan den privata vårdgivaren och den enskilde är att jämställa mellan det förhållande som råder mellan region och den enskilde enligt praxis. En privat vårdgivare som bedriver verksamhet på uppdrag av det offentliga bör, mot denna bakgrund, anses vara skyldig att ta emot kontant betalning. Samma skäl bör kunna göras gällande vad avser tandvård som bedrivs av privat aktör på uppdrag av kommun eller region.

Beloppsgräns för kontantbetalning för offentligrättsligt reglerade avgifter

En ytterligare fråga är till vilket belopp en myndighet eller privat aktör som bedriver offentligrättslig verksamhet omfattas av skyldigheten att ta emot betalning med kontanter enligt resonemanget ovan.⁸⁹ I vissa sammanhang kan även avgifter som baseras på ett offentligrättsligt förhållande vara förhållandevis höga. Ett exempel är avgifter för Lantmäteriets förrättningar, som kan uppgå till över 50 000 kronor, beroende på det enskilda ärendets komplexitet.⁹⁰ Även om det inte kan antas att det skulle vara en vanligt förekommande önskan att betala avgifter i den storleksordningen med kontanter, kan det inte uteslutas att den enskilde vill betala på det sättet. Vid kontant betal-

⁸⁹ En parallell kan här dras till lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, som bl.a. omfattar den som bedriver yrkesmässig handel med varor, om det kan antas att det i verksamheten eller i en del av verksamheten genomförs eller kommer att genomföras transaktioner, enstaka eller sådana som kan antas ha samband, som innebär att ett utbetalt eller mottaget belopp i kontanter uppgår till motsvarande 5 000 euro eller mer (1 kap. 2 § 16).

⁹⁰ Se prisexempel för förrättningskostnader: *Vad kommer det att kosta?* www.lantmateriet.se.

ning av större belopp går det emellertid inte att bortse från risken för att kontanterna härrör från kriminell verksamhet och att betalningen i själva verket är ett sätt att tvätta pengar från en sådan verksamhet. Det kan också anföras att rånrisken förhöjs om en myndighet eller en privat aktör som utför offentligt reglerad verksamhet blir tvungen att hantera stora belopp i kontanter. Även kontanthandlingen kan bli kostsam om t.ex. en myndighet behöver hantera stora mängder kontanter. Rättspraxis har inte behandlat huruvida beloppets storlek har någon betydelse för tolkningen av skyldigheten för myndigheter att ta emot kontant betalning.⁹¹

Innebörden av lagliga betalningsmedel i svensk rätt i förhållande till EU-rätten

Den närmare innebörden av begreppet lagliga betalningsmedel är inte reglerad i EU-lagstiftningen utan är, som framgår av avsnitt 13.4.1, preciserad genom en rekommendation från kommissionen. Rekommendationen anger bl.a. att det är obligatoriskt att acceptera en betalning med kontanter i euro, såvida om inte parterna har kommit överens om ett annat betalningssätt. Det är alltså, i likhet med innebörden av begreppet i Sverige, möjligt att avtala bort rätten att betala med kontanter. Vidare har EU-domstolen i förhandsavgörandet i de förenade målen C-422/19 och C-423/19 Johannes Dietrich och Norbert Häring mot Hessischer Rundfunk uttalat sig om innebörden av att euro i sedlar och är lagligt betalningsmedel och då främst i förhållande till offentlighetsrättslig verksamhet (se avsnitt 13.4.1). Målen avsåg rätten att betala radio- och tv-avgift kontant.

EU-domstolens avgörande i stort ligger i linje med svensk rätt i fråga om rätten att betala kontant. När det gäller avgifter som tas ut i offentlig verksamhet, som t.ex. sjukvård, är myndigheter, som konstateras ovan, enligt svensk rättspraxis skyldiga att acceptera kontantbetalning, under förutsättning att det offentlighetsrättsliga inslaget i rättsförhållandet mellan myndigheten och den enskilde är dominerande. Sådana avgifter tas inte heller ut av en stor del av befolkningen på det sätt som sker när skatt infordras. Det kan konstateras att denna tolkning av begreppet lagligt betalningsmedel är överensstämmande med den tolkning som EU-domstolen gör, dvs. att det finns en prin-

⁹¹ Praxis har endast behandlat sjukvårdsavgifter, vilka i normalfallet inte överstiger 200 kronor per besök.

cipiell skyldighet för offentliga myndigheter att ta emot kontant betalning. Det kan i fråga om avgifter som tas ut i ett enskilt ärende heller inte argumenteras för att det skulle medföra betydande merkostnader att hantera kontanter, till skillnad om det vore fråga om ett sådant förfarande som sker vid infordran av skatt.

I svensk rätt faller radio- och tv-avgift numera under skatteförarandelagens tillämpningsområde, och som framgår av avsnitt 13.3.2 är kontantbetalning av skatt inte möjligt i Sverige enligt lag. EU-domstolen påpekar också att skatt eller avgifter som ska betalas in av en stor andel av befolkningen inte bör kunna betalas kontant, med hänvisning till de resurser ett sådant förfarande skulle ta i anspråk. EU-domstolen framhåller dock att det bör finnas en möjlighet för de som inte kan betala på annat sätt än genom kontantbetalning, att få göra sådana betalningar. Någon sådan möjlighet finns alltså inte i svensk rätt avseende just betalning av skatteskuld.

*Innebörden av begreppet lagligt betalningsmedel i svensk rätt
– sammanfattande slutsatser*

Av 4 kap. 12 § riksbankslagen följer att huvudregeln är att en borgenär eller annan betalningsmottagare är skyldig att som betalning ta emot sedlar och mynt utgivna av Riksbanken. Från denna huvudregel finns, som framgår ovan, ett antal undantag. Ett undantag kan vara reglerat i lag. Vidare står det parterna i ett privaträttsligt sammanhang fritt att avtala om vilket betalningsmedel som betalning ska erläggas i. Är det fråga om avgifter som i huvudsak är offentligrättsligt reglerade finns det, enligt rättspraxis, dock en skyldighet för borgenären att ta emot kontant betalning, under förutsättning att rättsförhållandet mellan den enskilde och myndigheten företrädesvis är av offentligrättslig karaktär. Kontanternas ställning som lagliga betalningsmedel medför heller inte att en borgenär kan kräva kontant betalning om parterna inte överenskommit om detta. Finns det inte någon överenskommelse om vilket betalningsmedel som ska användas vid betalning har alltså gäldenären möjlighet att infria skulden med banktillgodohavanden genom t.ex. kontobetalning eller girering.

Även om kontanter är lagliga betalningsmedel finns det, sammanfattningsvis, en långtgående möjlighet för en borgenär att kräva icke-kontant betalning respektive för en gäldenär att betala med annat betalningsmedel än kontanter.

13.8 Framtida reglering av lagliga betalningsmedel

Utredningen ska enligt direktiven ta ställning till om det fortfarande finns ett behov av att vissa betalningsmedel har ställning som lagliga betalningsmedel och i så fall om innebörden av uttrycket lagliga betalningsmedel bör förändras i förhållande till vad som gäller för närvarande. Utredningens generella utgångspunkter är att regleringar av det svenska ekosystemet för betalningar i möjligaste mån bör vara såväl *teknikneutrala* som *framtidssäkrade*. Lagstiftningen bör så långt det är möjligt vara så utformad att den kan hantera stora tekniskifften och att förändringar inte behöver göras inom överskådlig tid (i vart fall så länge Sverige inte har euron som valuta). Betalningar är en fundamental juridisk handling med stor betydelse för den enskilde och för samhället. Eftersom betalningsekosystemet befinner sig i snabb omvandling och att det kan komma att introduceras nya former av betalningsmedel på den svenska betalningsmarknaden krävs att regleringen inte blir obsolet kort tid efter att den införts.

13.8.1 Den svenska kronan är skyddsvärd

Utredningens bedömning: Den svenska kronans ställning som penningenheter i Sverige bör stärkas.

Skälen för utredningens bedömning

Bakgrund

Enligt 4 kap. 1 § första stycket riksbankslagen benämns Sveriges valuta krona. Riksbanken ger ut såväl fysiska betalningsmedel (sedlar och mynt) som digitala centralbankspengar (bankernas reserver i Riksbanken) i valutan (eller penningenheten) svenska kronor. Av detta följer att priser och löner, liksom inbetalningar till det offentliga (t.ex. skatter), uttrycks i kronor. Den svenska kronan infördes i Sverige i samband med inrättandet av den skandinaviska myntunionen år 1873. Kronan ersatte då riksdaler som penningenheter. Sedan dess har den svenska kronans roll som penningenheter varit intakt.

Den tekniska utvecklingen har möjliggjort för olika valutor (främst i form av banktillgodohavanden) att allt snabbare förflyttas och an-

vändas för betalningar, men också för sparande och krediter, utanför det land eller jurisdiktion där pengarna utgör officiell valuta. På senare tid har den tekniska utvecklingen möjliggjort för privata aktörer att ge ut vad som avses vara nya former av pengar eller valutor. Denna utveckling har aktualiserat ett antal frågor dels om vad pengar egentligen är, dels om till synes orubbliga officiella valutor kan komma att konkurreras ut av privata motsvarigheter och vilka effekter det skulle kunna få för finansiell stabilitet och centralbankernas möjligheter att bedriva en effektiv penningpolitik. Utvecklingen har även genererat en diskussion om vilka åtgärder länder (eller valutaunioner) lämpligen bör vidta för att motverka sådana potentiella negativa effekter.

Kronans ställning gentemot andra valutor

Ett möjligt om än osannolikt scenario är en situation där stora ekonomiers (officiella) valutor används för betalningar (men också krediter och sparande) i Sverige i betydande omfattning. En pågående utveckling som kan komma att driva på en sådan s.k. ”dollarisering”, eller snarare ”euroisering” för Sveriges del är utvecklingen av nya digitala centralbanksvalutor (se kapitel 15). Än så länge finns digital centralbanksvaluta i ett tiotal länder medan den kinesiska centralbanken sedan år 2017 bedriver ett storskaligt pilotprojekt med en s.k. e-yuan. Merparten av världens centralbanker analyserar eller överväger att införa digitala centralbanksvalutor. Ett (av flera) motiv för centralbankerna i USA, euroområdet och Kina att ge ut en digital centralbanksvaluta är att stärka respektive valutas internationella ställning. Om och när digitala centralbanksvalutor uttryckta i världsvalutor kan komma att introduceras och vilken spridning dessa i så fall får är svårt att bedöma. Den svenska kronans ställning skulle på sikt kunna hotas om större ekonomier (eller valutaområden) börjar ge ut digitala centralbanksvalutor som får stor spridning även i andra (mindre) ekonomier som har nära ekonomiska och finansiella relationer med dessa större ekonomier. Om hushåll, företag och privata investerare fritt får hålla digitala centralbanksvaluta i exempelvis dollar, euro eller renminbi, skulle det kunna leda till att små valutor, som den svenska kronan, utsätts för konkurrens och på lång sikt (i vart fall delvis) ersätts som penninghet. Ett sådant scenario skulle kunna få bety-

dande negativa effekter på penningpolitiken i Sverige, den finansiella stabiliteten och för Riksbankens funktion som sista låneinstans.

Ett antal faktorer talar emellertid emot ett sådant scenario; framför allt att en valutas ställning främst garanteras av förtroendet för penningpolitiken, hållbara offentliga finanser och ett väl fungerande betalningsekosystem – förutsättningar som i allt väsentligt för närvarande föreligger i Sverige. Dollarisering, med innebörden att den egna valutan ersatts av en annan för betalningar, sparande m.m., har hittills nästan uteslutande ägt rum i länder med omfattande ekonomiska problem, inklusive mycket hög inflation, som lett till att förtroendet för den nationella valutan försvunnit. Kronans ställning säkerställs vidare av att staten kan bestämma att inbetalningar av skatter och avgifter även fortsättningsvis ska ske i svenska kronor, varför såväl hushåll som företag behöver inneha betalningsmedel uttryckta i kronor för att fullgöra sin skattskyldighet.

Ökad användning av kryptotillgångar

Under senare år har det vuxit fram ett stort antal privata digitala valutor eller kryptotillgångar. Kryptotillgångar skiljer sig i flera väsentliga avseenden från vanliga officiella valutor (och indirekt även bankpengar). De är exempelvis uttryckta i sin egen penningenheter och är inte garanterade av någon stat. En viktig skillnad mellan kryptotillgångar och digitala centralbanksvalutor är därmed att de senare, i likhet med sedlar och mynt, i princip saknar kreditrisk. Kryptotillgångar har därtill för närvarande en begränsad, om än inte obefintlig, användning som betalningsmedel. I stället används kryptotillgångar företrädesvis som investeringsobjekt (varför begreppet kryptotillgångar alltså är mer rättvisande).

Som diskuteras i kapitel 14 har det funnits farhågor om att kryptotillgångar kan komma att utmana nationella, officiella valutor. I synnerhet gäller det om kryptotillgångar skulle ges ut av s.k. globala digitala plattformsföretag med ett mycket stort antal befintliga användare såsom Apple, Google eller Amazon. Om kryptotillgångar, exempelvis i form av en global s.k. stablecoin, som saknar både direkt och indirekt koppling till den svenska kronan, skulle få ett större genomslag på den svenska betalningsmarknaden kan det få negativa och svårförutsedda konsekvenser och i förlängningen skada det svenska monetära

systemet. Riksbanken kan förlora sin förmåga att anpassa penningpolitiken efter inhemska förhållanden. I ett sådant scenario skulle den svenska valutan inte längre utgöra någon stabil penningenheter. Svenska priser och löner skulle vara uttryckta i en penningenheter som bestäms av privata företag utanför Sveriges gränser (låt vara att de sannolikt omfattas av någon form av reglering). Kronans växelkurs har historiskt bidragit till att ge en dämpande effekt under perioder med negativa makroekonomiska händelser. Värdet på en (global) s.k. stablecoin beror i stället av värdet på de underliggande tillgångar i andra valutor som syftar till att garantera dess värde. Ett sådant system är förenat med flera svårigheter, vilket följer av Sveriges historiska erfarenheter, dvs. de perioder då kronan var knuten till priset på guld eller utländska valutor.⁹²

Den svenska kronans ställning som penningenheter i Sverige bör stärkas

Den svenska kronans ställning som penningenheter har ett visst skydd i befintlig lagstiftning. Enligt 9 kap. 14 § RF har Riksbanken ensamrätt på att ge ut sedlar och mynt i kronor och av 4 kap. 1 § första stycket riksbankslagen framgår att penningenheter i Sverige är kronor. I nuvarande reglering saknas emellertid ett skydd för att kronan som penningenheter i Sverige i betydelsen att den alltid ska kunna användas för betalningar, dvs. att borgenärer måste acceptera kronor i någon form. På kort och medellång sikt föreligger ingen påtaglig risk för att den svenska kronan kommer att utmanas av kryptotillgångar eller stora utländska valutor, i form av bankpengar eller digitala centralbanksvalutor, på ett sätt som äventyrar finansiell stabilitet eller försvårar genomförandet av penningpolitiken. Det finns emellertid, enligt utredningens mening, likväl anledning att, utifrån utgångspunkterna teknikneutralitet och framtidssäkring, stärka svenska kronans ställning som penningenheter i Sverige, dvs. ge *kronan som sådan* ett bättre skydd. Hur detta förstärka skydd bör utformas behandlas nedan.

⁹² Armelius m.fl. (2020) s. 13–14.

13.8.2 En skyldighet att ta emot betalning i ett betalningsmedel uttryckt i svenska kronor införs

Utredningens förslag: En borgenär eller annan betalningsmottagare ska, om inte annat har avtalats eller är föreskrivet i lag eller annan författning, vara skyldig att ta emot betalning i svenska kronor, oavsett om betalningen sker med fysiska eller digitala betalningsmedel.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen gör bedömningen att det finns skäl att stärka den svenska kronans ställning som penningenheter i Sverige. Syftet är främst att värna kronan i ett eventuellt framtida scenario där kronan utsätts för konkurrens från valutor som är helt eller delvis frikopplande från nationella eller överstatliga (officiella) valutor. Nuvarande lagstiftning hindrar inte att en borgenär, t.ex. en näringsidkare, kan välja att endast ta emot betalningar i kontotillgodohavanden i andra valutor, i e-pengar uttryckta i andra valutor eller i form av kryptotillgångar. Inte heller är borgenärer förhindrade att enbart acceptera digitala centralbanksvalutor uttryckta i annan valuta än svenska kronor.

Det framstår som mest ändamålsenligt att säkerställa svenska kronans ställning genom att införa en reglering som i praktiken motsvarar den som gäller för sedlar och mynts ställning som lagliga betalningsmedel. På så sätt ges kronan som penningenheter ett skydd genom att den, oavsett form, alltid ska vara gångbar i Sverige under vissa förutsättningar. En reglering av ett sådant slag skulle, i likhet med nuvarande reglering avseende lagliga betalningsmedel, inte hindra betalningsmottagare att, utöver betalningsmedel uttryckta i svenska kronor, acceptera betalningsmedel uttryckta i andra valutor eller i egna räkneheter som är fallet med elektroniska pengar (e-pengar) och kryptotillgångar.

För att värna den svenska kronan bör fysiska och juridiska personer såsom exempelvis näringsidkare, statliga eller kommunala myndigheter m.fl. i Sverige vara skyldiga att ta emot betalningar i svenska kronor. Det innebär att borgenärer eller andra betalningsmottagare ska vara skyldiga att ta emot betalningsmedel uttryckta i svenska kronor i form av sedlar och mynt (centralbankspengar), banktillgodohavanden (bankpengar) eller e-pengar (ett elektroniskt förvarat penningvärde). Innebörden av begreppen betalning och borgenär redogörs

närmare för i avsnitt 13.3.1. Skyldigheten att ta emot betalning i svenska kronor bör emellertid vara dispositiv, vilket, i enlighet med principen om avtalsfrihet, innebär att avtalsvillkor av annan innebörd har företräde och att parterna således är fria att överenskomma om att betalning ska ske på annat sätt än i svenska kronor. Vidare bör bestämmelsen vara subsidiär i förhållande till bestämmelser i annan författning och alltså möjliggöra att formerna för vissa betalningar regleras i annan ordning.

I princip alla näringsidkare som bedriver laglig verksamhet i Sverige ska enligt skattelagstiftningen betala in skatter i bankpengar uttryckta i svenska kronor. De är därför sannolikt benägna att redan i nuläget ta emot betalning i svenska kronor för sina varor eller tjänster. Mot den bakgrunden torde den föreslagna regleringen i syfte att skydda den svenska kronan att utifrån nuvarande förhållanden få en begränsad effekt på betalningsekosystemet. Samtidigt är en sådan reglering – till skillnad från t.ex. tvingande lagstiftning om skyldigheten att ta emot sedlar och mynt – teknik- och konkurrensneutral mellan olika typer av (befintliga och eventuellt i framtiden tillkommande) betalningsmedel under förutsättning att de är uttryckta i och kopplade till den svenska kronan. En sådan reglering ligger även i linje med 7 § första stycket skuldebrevslagen som stadgar att om parterna inte har avtalat om i vilken valuta som skulden ska infrias i får infriande ske i ”ortens mynt”. Här avses främst pengar i betydelsen valuta, och inte sedlar och mynt (se avsnitt 13.3.4).

Mot bakgrund av ovanstående bör det införas en reglering enligt vilken en borgenär eller annan betalningsmottagare ska, om inte annat avtalats eller följer av lag eller annan författning, vara skyldig att ta emot betalning i svenska kronor. Förslaget innebär att det kommer att finnas ett starkare rättsligt ramverk än vad som gäller för närvarande som skyddar den svenska kronan som penningenheter.

13.8.3 Skyldighet att acceptera fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken

Utredningens förslag: En borgenär eller annan betalningsmottagare ska, om inte annat har avtalats eller är föreskrivet i lag eller annan författning, vara skyldig att som betalning ta emot fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken (lagliga betalningsmedel).

Skälen för utredningens förslag

Utgångspunkter

Enligt utredningens direktiv ska utredningen ta ställning till om det fortfarande finns ett behov av att vissa betalningsmedel har ställning som lagliga betalningsmedel och i så fall om innebörden av uttrycket lagliga betalningsmedel bör förändras i förhållande till i dag. I detta avsnitt analyseras därför om det finns anledning att behålla begreppet lagligt betalningsmedel i svensk lagstiftning utifrån dels de generella motiv som finns för att peka ut ett lagligt betalningsmedel, dels den juridiska och praktiska innebörd som begreppet har.

Inledningsvis bör beröras vissa motiv för att ge vissa betalningsmedel en särställning som lagliga betalningsmedel. Ett motiv är att lagliga betalningsmedel är en intäktskälla för staten i form av seigniorage, dvs. nettointäkter av utgivningen av kontanter. Seignioraget bidrar i viss grad till att säkerställa Riksbankens finansiella oberoende. Till följd av den minskade kontantanvändningen har emellertid seignioraget minskat och inkomsterna är i dag ur ett offentlig-finansiellt perspektiv i det närmaste försumbara. Ett andra motiv är resurseffektivitet. Lagliga betalningsmedel utgör en form av betalningsstandard som säkerställer att det finns minst ett betalningssätt som kan användas överallt i hela landet. Ett tredje motiv till att ge vissa betalningsmedel ställning som lagliga betalningsmedel är att de kan fungera som en hämsko på att privata utgivare av betalningsmedel – i första hand banker – tar ut alltför höga avgifter eller får en för dominerande position på betalningsmarknaden.

Fysiska betalningsmedel som ges ut av Riksbanken ska fortfarande ha ställning som lagliga betalningsmedel

Ovan angivna motiv för att ge vissa betalningsmedel ställning som lagliga betalningsmedel gäller för lagliga betalningsmedel oavsett form. Sedlar och mynt har dock andra, unika egenskaper som följer av att de är *fysiska* betalningsmedel. Utredningen anser att sedlar och mynt, tillsammans med beredskapspengar, även i fortsättningen bör ha ställning som lagliga betalningsmedel. Det finns, enligt utredningens mening, tre huvudsakliga motiv för detta.

Ett första motiv är att staten bör säkerställa att alla i samhället ska kunna göra sina betalningar. Sedlar och mynt är med hänsyn till deras fysiska form tillgängliga på ett sätt som digitala betalningsmedel inte är. Digitaliseringen av betalningsmarknaden har underlättat för många att göra olika typer av betalningar, men det finns personer som av olika anledningar inte kan eller vill använda digitala betaltjänster (t.ex. personer utan tillgång till betalkonto, äldre och personer med funktionsnedsättning). Om kontanternas ställning ytterligare försvagas skulle det medföra svårigheter för de personer som i högre utsträckning än andra använder kontanter. Det bör emellertid framhållas att en starkare ställning för kontanter inte ensam kan minska det digitala utanförskapet på betalningsmarknaden. Det är minst lika viktigt att det finns statlig reglering och vissa stödinsatser som gör digitala betalningsmedel än mer tillgängliga och lättare att använda. Det kan noteras att coronapandemin i många länder ledde till en kraftig ökning av användningen av digitala betalningssätt, även bland äldre (se vidare kapitel 7).

Ett andra motiv för att kontanter bör ges en särskild rättslig ställning är att säkerställa att det finns ett allmänt accepterat betalningsmedel som även kan användas vid större fredstida kriser, höjd beredskap eller ytterst krig. Det är dock, som kapitel 11 redogör för, förordat med betydande svårigheter att i händelse av kris eller krig övergå till en storskalig hantering av kontanter. Nyttan av kontanter för att kunna göra betalningar i olika krislägen har minskat beroende på generellt minskad kontantanvändning och en successiv anpassning av framför allt den privatägda kontantinfrastrukturen. Stora betalningar mellan företag, till och från banker och till och från den offentliga sektorn kommer av praktiska skäl inte att kunna utföras med sedlar och mynt. Kontanterna har alltså betydelse för en begränsad del av betalningsmarknaden – framför allt betalningar med lägre belopp i den fysiska handeln och mellan privatpersoner – i kris. Kontanter har, enligt utredningens mening, ändå en viktig roll att spela för att öka den civila beredskapen och stärka samhällets motståndskraft eftersom det utgör ytterligare ett betalningssätt vid sidan av digitala betalningar.

Ett tredje motiv är att det finns vissa betalningssituationer då möjligheten att vara anonym är viktig. En sådan situation kan vara om den enskilde i kontakt med en myndighet begär ut och ska erlägga betalning för kopior av allmänna handlingar. I sammanhanget kan hänvisas till det i avsnitt 13.3.2 refererade beslutet av JO, i vilket JO

konstaterar att rätten att vara anonym förutsätter att en myndighet kan ta emot kontant betalning för kopior av allmänna handlingar. Kontanter kan i vissa fall vara den enda möjligheten för våldsutsatta kvinnor att göra betalningar, eftersom betalning kan ske anonymt (även s.k. förbetalda laddningsbara kort, som också är anonyma, kan vara ett alternativt, digitalt betalningssätt, se vidare se även kapitel 17).

Mot den bakgrunden konstaterar utredningen att fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken (dvs. sedlar, mynt och beredskapspengar) alltså har en viktig funktion att fylla i betalningsekosystemet. De ovan angivna motiven talar för att dessa betalningsmedel fortsatt ska ha en särskild ställning i svensk rätt.

Fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken bör regleras i lag

Enligt utredningens mening har såväl den juridiska som den praktiska innebörden av begreppet lagliga betalningsmedel kommit att få en begränsad betydelse. Avtalsfriheten på området medför att det står var och en fritt att i privaträttsliga sammanhang avtala bort skyldigheten att ta emot kontant betalning. Kontanternas ställning som lagliga betalningsmedel har av vissa kommit att upplevas som en absolut rätt att betala med kontanter, medan den juridiska innebörden av begreppet inte överensstämmer med denna uppfattning. Det framstår inte som ändamålsenligt att det föreligger en sådan diskrepans mellan hur begreppet lagligt betalningsmedel uppfattas och dess verkliga innebörd. Det finns därför goda skäl att förtydliga innebörden av lagliga betalningsmedel.

Mot den bakgrunden bör det införas en bestämmelse i lag om att en borgenär ska vara skyldig att ta emot fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken, dvs. lagliga betalningsmedel, om inte annat avtalats eller följer av lag. Genom en sådan bestämmelse kodifieras den innebörd som begreppet lagliga betalningsmedel har i dag (se avsnitt 13.7). Detta innebär alltså att huvudregeln alltså är att det föreligger en skyldighet för betalningsmottagaren att ta emot sådana betalningsmedel, men att undantag från denna huvudregel kan göras genom avtal eller genom annan lagreglering, på sätt som utvecklas i avsnitt 13.7. I sammanhanget bör nämnas, vilket utvecklas i avsnitt 13.3 och 13.7, att kontanternas ställning som lagliga betalningsmedel inte medför att en borgenär eller annan betalningsmottagare kan kräva

kontant betalning om parterna inte överenskommit om detta. Eftersom en sådan rätt alltså inte ryms inom begreppet lagliga betalningsmedel, finns inte skäl att lagstifta om detta.

Med en sådan formulering som den föreslagna betonas också att det är kontanternas fysiska egenskaper som ger dem ett starkt skyddsvärde. Det utesluter emellertid inte att en digital representation av betalningsmedel utgivna av Riksbanken och som allmänheten har tillgång till ges motsvarande ställning. I kapitel 16 redogör utredningen för sitt ställningstagande till huruvida en eventuell digital centralbanksvaluta utgiven av Riksbanken – en e-krona – bör ges ställning som lagligt betalningsmedel med samma innebörd som den här föreslagna bestämmelsen avseende fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken.

Avsnitt 13.8.4 behandlar frågan om på vilket sätt myndigheters skyldigheter att ta emot betalning med lagliga betalningsmedel bör regleras.

13.8.4 Skyldighet för myndigheter och vissa privata aktörer att ta emot kontant betalning

Utredningens förslag: En bestämmelse i bör införas i lag med innebörden att myndigheter och den som bedriver myndighetsutövning eller tillhandahåller offentligt finansierade tjänster ska vara skyldiga, om inte annat är föreskrivet i lag eller annan författning, att acceptera fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken (lagliga betalningsmedel) för avgifter under förutsättning att rättsförhållandet mellan parterna har en övervägande offentlighetsprägel. Skyldigheten ska begränsas till 0,25 prisbasbelopp och en betalning får innehålla högst 50 stycken mynt.

Skälen för utredningens förslag:

Aktörer som tar emot offentlighetsrättsliga avgifter ska fortsatt vara skyldiga att ta emot kontant betalning

Som framgår av avsnitt 13.7 finns det enligt rättspraxis en skyldighet för myndigheter att ta emot kontant betalning för offentlighetsrättsliga avgifter under förutsättning att rättsförhållandet mellan den enskilde

och en myndighet är av huvudsakligen offentligrättslig karaktär. I praxis har det fastslagits att en gäldenär (brukare) har rätt att betala sjukvårdsavgifter kontant. Även avgifter för t.ex. pass och körkort samt olika ansökningsavgifter för mål- och ärendehantering hos domstol torde falla inom denna kategori. Argumenten för detta utvecklas i avsnitt 13.7. Enligt utredningens mening, såsom den redovisas i avsnitt 13.7, omfattar skyldigheten att ta emot kontant betalning även privata aktörer som utövar myndighet eller tillhandahåller offentligt finansierade tjänster, t.ex. sjuk- eller tandvård eller bilbesiktning. Det finns emellertid verksamheter som visserligen är offentligt finansierade eller har offentligrättsliga inslag men där rättsförhållanden mellan parterna huvudsakligen är av civilrättslig karaktär. Sådana rättsförhållanden kan sägas karaktäriseras av att det är fråga om frivilligt efterfrågade varor och tjänster. Exempel på sådan verksamhet är avgifter för barnomsorg respektive kollektivtrafik.

Enligt utredningens mening är det rimligt att offentliga aktörer anlägger ett bredare samhällsperspektiv på betalningar för att värna de personer som vill och behöver kunna betala kontant samt för att möta samhällets behov av att kontantinfrastrukturen upprätthålls. Den skyldigheten att ta emot betalning med sedlar och mynt i de aktuella verksamheterna som slagits fast i praxis bör därför kvarstå och förtydligas genom att rättspraxis på området kodifieras i lag. Sverige har ett stort antal myndigheter som bedriver verksamhet av vitt skilda slag och i vilka det förekommer avgiftsuttag. Det är därför inte möjligt att i lag räkna upp samtliga verksamheter där det skulle kunna föreligga en skyldighet att ta emot kontant betalning av avgifter. I stället får den i praxis fastslagna allmänna principen lagfästas. Det kommer alltså även i fortsättningen ytterst att vara en fråga för rättstillämpningen att avgöra huruvida ett visst rättsförhållande mellan myndighet eller privat aktör som kan jämföras med en myndighet och enskild är av sådan art att det följer en skyldighet att ta emot kontanter som betalning. Det kommer även vara en fråga för rättstillämpningen att avgöra på vilken organisatorisk nivå inom en myndighet eller en privat aktör som skyldigheten gäller.

Mod den angivna bakgrunden bör en bestämmelse införas i lag med innebörden att myndigheter och privata aktörer som bedriver myndighetsutövning eller tillhandahåller offentligt finansierade tjänster ska vara skyldiga att acceptera fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken för avgifter under förutsättning att rättsförhållandet

mellan parterna har en övervägande offentlighetsrättslig prägel. I sammanhanget kan framhållas att vissa avgifter faller under skatteförfarandelagens tillämpningsområde, som t.ex. begravningsavgift och avgift till trossamfund (2 kap. 2 § skatteförfarandelagen). Möjligheten att erlægga kontant betalning för avgifter som omfattas av skatteförfarandelagen behandlas i avsnitt 13.8.5 nedan. Bestämmelsen bör därför göra undantag för sådana avgifter, och därför vara subsidiär till annan lagstiftning.

Slutligen bör det i sammanhanget framhållas att den föreslagna regleringen, i likhet med dagens praxis, inte ger någon rätt för den enskilde till utbetalning från offentliga myndigheter (t.ex. sociala förmåner) i kontanter.

En beloppsgräns för skyldigheten att acceptera kontant betalning

Det saknas, som konstateras avsnitt 13.7, praxis i Sverige när det gäller beloppsgränser för skyldigheten att ta emot kontant betalning. Den form av avgifter av offentlighetsrättslig karaktär som kan komma i fråga för kontant betalning kan variera. Ett sjukhusbesök kan kosta cirka 200 kronor medan vissa avgifter hos Lantmäteriet kan uppgå till tiotusentals kronor. Merparten av de avgifter för vilka en borge-när, enligt de principer som ställts upp i praxis, är skyldig att ta emot kontant betalning torde avse belopp under 1 000 kronor. Det gäller t.ex. avgifter för pass, körkort för hälso- och sjukvård samt avgifter för bilbesiktning.

Vissa verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättsregelverket måste vidta åtgärder för kundkännedom enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (härefter penningtvättslagen) om de ska komma att ta emot transaktioner på 5 000 euro eller mer. Det framstår som olämpligt att betalningar till myndigheter ska undkomma krav på kundkännedom om de avser högre belopp. Myndigheter eller, för den delen, privata aktörer som inte är verksamhetsutövare i penningtvättslagens mening (vilket de allra flesta inte är) är inte heller lämpade att utföra den typ av kontroller som krävs för kundkännedom. Det kan vidare vara förenat med praktiska svårigheter för en enskild myndighet eller sådan privat aktör som omfattas av den aktuella skyldigheten att ta emot stora betalningar kontant. Mot denna bakgrund bör en beloppsgräns in-

föras för skyldigheten att ta emot kontant betalning. En beloppsgräns kan också motiveras utifrån effektivitetsskäl eftersom det kan vara förenat med betydande kostnader för hantering av en stor mängd kontanter samtidigt som risken för rån ökar.

Om rättigheten att betala de aktuella avgifterna kontant ska få någon reell betydelse kan en beloppsgräns inte sättas för lågt. En alltför låg gräns skulle riskera att exkludera de personer som har störst behov av att betala kontant för offentligrättsligt reglerade avgifter. En beloppsgräns bör fånga in de viktigaste offentligrättsliga avgifterna som, enligt utredningens förslag, ska kunna göras kontant. Beloppsgränsen bör också bestämmas på ett sätt som innebär att de praktiska svårigheterna för betalningsmottagare att t.ex. hantera stora betalningar kontant undviks samt att de kostnader och risker som är förknippade med kontanthantering – inte minst risken att utsättas för brott – blir så låga som möjligt.

Mot bakgrund av det sagda framstår en beloppsgräns som motsvarar 0,25 prisbasbelopp (dvs. förnärvarande drygt 13 000 kronor) för en enskild inbetalning av en avgift som väl avvägd. Denna gräns balanserar, enligt utredningens mening, väl mellan möjligheten att betala kontant för de allra flesta offentligrättsligt reglerade avgifterna samtidigt som de problem som är förknippade med stora kontanta betalningar torde kunna begränsas.

Skyldigheten att ta emot kontant betalning ska omfatta högst 50 stycken mynt

Enligt Rådets förordning om införande av euron behöver inte någon part ta emot fler än 50 stycken mynt vid en betalning. Mynthantering är mer resurskrävande och det finns ytterst få platser där mynt kan sättas in på bankkonto. Den begränsning på högst 50 stycken mynt vid en betalning som finns i nämnda förordning bör gälla även för denna bestämmelse eftersom det är rimligt med samma begränsning i svensk lag.

13.8.5 Skatt ska kunna betalas med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken upp till ett visst belopp

Utredningens förslag: Det ska i 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen införas en möjlighet att betala skatter och avgifter som regleras i den lagen med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken (lagliga betalningsmedel) upp till ett belopp motsvarande 0,25 prisbasbelopp och högst 50 stycken mynt per transaktion. Samma ändring ska göras i de lagar som reglerar skatter och som inte omfattas av skatteförändelagen.

Skälen för utredningens förslag: Inbetalning av skatt är, som följer av avsnitt 13.3.2 och 13.7, reglerat genom lag. Skatteförfarandelagen reglerar inbetalning av skatt avseende flertalet lagar på skatteområdet. Av 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen följer att skatter och avgifter som omfattas av den lagen endast kan betalas genom insättning (girering) på Skatteverkets särskilda konto för skatteinbetalningar. Med andra ord är banktillgodohavanden det betalningsmedel som står till buds för att en medborgare ska kunna göra sig skuldfri gentemot staten vad gäller skatter. Som framhålls ovan är det rimligt att offentliga aktörer generellt sett har ett bredare samhällsperspektiv på betalningar än vad privata aktörer kan förväntas ha. Det framstår också som en rimlig principiell ordning att det betalningsmedel som staten, i form av Riksbanken, ger ut också bör kunna användas för att betala in skatter till staten. En parallell kan dras till Kronofogdemyndighetens verksamhet. Har myndigheten genom utslag fastställt att en gäldenär är skyldig att betala en skuld, kan myndigheten på begäran av borgenären också driva in densamma. Gäldenären kan då med befriande verkan betala skulden till Kronofogdemyndigheten. Betalning kan enligt uppgift på myndighetens hemsida göras med tjänsten Swish, bankgiro, kontokort eller kontanter. För att betala med kontokort eller kontanter är gäldenären hänvisad till myndighetens reception. I fråga om kontant betalning krävs också att gäldenären bokar en tid. Har Kronofogdemyndigheten fastställt att en gäldenär har en skatteskuld kan alltså denna drivas in genom att gäldenären betalar kontant till Kronofogdemyndigheten. Endast på detta sätt kan en skatteskuld betalas kontant.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det i 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen bör införas en möjlighet att betala in skatter som

regleras i den lagen kontant. Som konstateras i avsnitt 13.4.1 har EU-domstolen anfört att det bör vara möjligt för dem som inte kan betala skatt eller avgifter på annat sätt än genom kontanter, att få erlægga betalning på detta sätt. Den föreslagna regleringen på området står därför inte i strid med EU-rätten.

Skatter som *inte* omfattas av skatteförfarandelagen anges i 2 kap. 1 § skatteförfarandelagen. Av denna bestämmelse följer att skatteförfarandelagen inte omfattar skatt som tas ut enligt följande lagar.

1. kupongskattelagen (1970:624),
2. lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter,
3. lagen (1990:676) om skatt på ränta på skogskontomedel m.m.,
4. tullagen (2016:253),
5. lagen (2004:629) om trängselskatt,
6. vägtrafikskattelagen (2006:227), och
7. lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter.

Skatteförfarandelagen gäller inte heller enligt 2 kap. 3 § första stycket för punktskattepliktiga varor som är omhändertagna med stöd av lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter, eller omfattas av ett beslut om skatt enligt samma lag. Lagen gäller inte heller enligt 2 kap. 4 § för mervärdesskatt som ska redovisas och betalas enligt lagen (2011:1245) om särskilda ordningar för mervärdesskatt för distansförsäljning av varor och för tjänster.

Av samma skäl som angetts beträffande skatter som omfattas av skatteförfarandelagen bör skatter som *inte* faller under lagens tillämpningsområde kunna betalas kontant. Enligt 15 § andra stycket lagen om särskilda ordningar för mervärdesskatt för distansförsäljning av varor och för tjänster ska inbetalning av skatt som tas ut enligt den lagen göras genom insättning i euro på Skatteverkets konto för skattebetalningar som görs enligt den lagen. Eftersom inbetalning av skatt enligt den lagen ska ske i annan valuta än svenska kronor, bör den undantas från möjligheten att betala in skatt kontant. Kupongskattelagen, lagen om skatt på ränta på skogskontomedel m.m., lagen om trängselskatt, vägtrafikskattelagen och lagen om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter innehåller bestämmelser om hur skatt

ska betalas in på motsvarande sätt som skatteförfarandelagen. I dessa lagar bör det därför föras in en bestämmelse av sådant slag som ovan föreslagits beträffande skatteförfarandelagen. Övriga lagar innehåller inte sådana bestämmelser, utan där har beskattningsmyndigheten i förordning getts rätt att meddela föreskrifter på området. I dessa författningar bör motsvarande bestämmelse införas.

Med hänsyn till det mycket stora antalet skatteskyldiga framstår det som olämpligt att större skatteinbetalningar ska kunna göras kontant. Detta skulle kunna medföra en rad praktiska svårigheter vad gäller kontanthantering samt riskera att stå i strid med 9 § förordningen (2017:170) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning, enligt vilken betalningar till och från en myndighet ska göras på ett sätt som är kostnadseffektivt och säkert för staten som helhet. Hantering av stora kontantbelopp kan även innebära en ökad risk för exempelvis rån och möjliggöra penningtvätt. Det finns därför goda skäl att införa en beloppsgräns för inbetalningar av skatt med sedlar och mynt i likhet med vad utredningen föreslår vad gäller betalning av offentligrättsliga avgifter i avsnitt 13.8.4 gör sig därför gällande i detta sammanhang. En beloppsgräns motsvarande 0,25 prisbasbelopp (dvs. för närvarande drygt 13 000 kronor) bör därmed gälla även för skatteinbetalningar med sedlar och mynt. De föreslagna bestämmelserna om kontant betalning av skatt bör mot bakgrund av det sagda förenas med en begränsning av beskrivet slag. Därutöver bör skatteinbetalningar med sedlar och mynt kunna göras med högst 50 stycken mynt per betalningstransaktion.

Inbetalning av skatt sker enligt huvuddelen av de aktuella lagarna till Skatteverket. För Skatteverkets räkning verkställer dock Transportstyrelsen bl.a. debitering av vägtrafikskatt i form av fordonsskatt och saluvagnsskatt enligt vägtrafikskattelagen. För skatt som tas ut enligt lagen om trängselskatt ska Transportstyrelsen för Skatteverkets räkning bl.a. verkställa uppbörd av sådan skatt. Vidare är Tullverket beslutande myndighet avseende skatt (tull) enligt tullagen. Både Skatteverket och Tullverket kan vidare besluta om skatt enligt lagen om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter.

Skatteförfarandelagen omfattar, utöver ett stort antal lagar på skatterättsens område, även vissa avgifter.⁹³ Lagen om trängselskatt

⁹³ Av 2 kap. 2 § följer att lagen också gäller för avgifter enligt begravningslagen (1990:1144), lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift, lagen (1994:1920) om allmän löneavgift, lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund, socialavgiftslagen (2000:980), lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift, och lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

innehåller föreskrifter om tilläggsavgift till trängselskatt. Vad som nu sagts om skatt bör också gälla avgifter som regleras i de aktuella lagarna (jfr även avsnitt 13.8.4).

Utredningen tar inte ställning till hur Skatteverket eller andra myndigheter bör organisera sin betalningsverksamhet vad gäller möjligheten att betala skatter och avgifter med sedlar och mynt (t.ex. om möjligheten ska erbjudas på samtliga skattekontor eller om det finns skäl att införa en mer centraliserad funktion). I sammanhanget bör dock framhållas att inbetalning av skatt med kontanter inte bör ske på det sättet att den skattskyldige i praktiken betalar in ett fakturerat belopp över disk. Ett sådant förfarande är att jämställa med en betaltjänst enligt 1 kap. 2 § betaltjänstlagen. De budgetära konsekvenserna för Skatteverket och andra berörda myndigheter av utredningens förslag redovisas i konsekvensanalysen i kapitel 19.

13.8.6 En ny lag om betalningsmedel

Utredningens förslag: En särskild lag om betalningsmedel ska införas. Lagen ska innehålla de ovan föreslagna bestämmelserna om den svenska kronan samt borgenärens och andra betalningsmottagarens skyldighet att som huvudregel betalning acceptera fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken.

Bestämmelsen i 4 kap. 12 § riksbankslagen ska överföras till den nya lagen.

Skälen för utredningens förslag: Mot bakgrund av de stora förändringar som ägt rum på betalningsmarknaden, inbegripet innovationer kring betalningsmedel – eller mer generellt pengar – och betalningssätt finns det, enligt utredningens mening, skäl att ha en tydlig, flexibel och sammanhållen reglering av de (lagliga) betalningsmedel staten ger ut samt av de skyldigheter som borgenärer har när det gäller att ta emot olika betalningsmedel. För det fall riksdagen fattar beslut om att Riksbanken får ge ut digitala betalningsmedel tillgängliga för allmänheten, t.ex. i form av en s.k. e-krona, torde det komma att krävas en mer detaljerad reglering av vad en e-krona är i förhållande till befintliga (fysiska) betalningsmedel som Riksbanken ger ut liksom bestämmelser om de närmare villkoren för utgivningen av sådana digitala betalningsmedel. Utredningens överväganden när det

gäller det huvudsakliga lagstiftningsbehov som uppstår för det fall Riksbanken ska ge ut digitala betalningsmedel som allmänheten har tillgång till redovisas i kapitel 16.

Riksbankslagen reglerar framför allt Riksbankens mål, uppgifter och befogenheter samt organisation. I det perspektivet – och utifrån behovet av tydlighet, flexibilitet och systematik i lagstiftningen – ter sig riksbankslagen mindre lämplig för den mer utförliga och tydligare reglering som utredningen föreslår rörande dels borgenärsers skyldigheter att ta emot minst ett betalningsmedel uttryckt i svenska kronor, dels den rättsliga ställningen för fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken. Det är vidare sannolikt att ytterligare, liknande lagstiftning om betalningsmedel tillkommer. Mot den bakgrunden bör en ny, separat lag om betalningsmedel införas och de författningsförslag som utredningen lämnar på detta område föras in i den nya lagen. Av förslaget om en ny lag följer att bestämmelserna i 4 kap. 12 § riksbankslagen bör överföras till den nya lagen.

13.8.7 Läkemedel som omfattas av högkostnadsskyddet ska kunna betalas med sedlar och mynt

Utredningens förslag: Det ska införas en bestämmelse i 2 kap. 6 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel om att den som har tillstånd att bedriva detaljhandel med läkemedel till konsument vid ett fysiskt försäljningsställe ska acceptera betalning med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken för köp av läkemedel och varor som omfattas av lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m.

Skäl för utredningens förslag: Lagen om läkemedelsförmåner m.m. reglerar vilka läkemedel och andra varor som ska ingå i läkemedelsförmånen (högkostnadsskyddet). Med läkemedelsförmåner avses enligt 5 § nämnda lag ett skydd mot höga kostnader vid inköp av sådana förmånsberättigade läkemedel och andra varor som omfattas av lagen. Förmånerna innebär en reducering av den enskildes kostnader för sådana varor. Kostnadsreduceringen beräknas på den sammanlagda kostnaden för varor som den förmånsberättigade köper under ett år räknat från det första inköpstillfället. Reduceringen lämnas vid varje inköpstillfälle på grundval av den sammanlagda kostnaden för

de dittills och vid tillfället inköpta varorna. Den förmånsberättigade ska under ettårsperioden sammanlagt inte betala mer än ett belopp som motsvarar 0,05 gånger prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken, avrundat nedåt till närmaste femtiotal kronor (kostnadstaket). Den 1 januari 2023 höjdes taket i högkostnads-skyddet från 2 400 kronor till 2 600 kronor, till följd av en höjning av prisbasbeloppet.

Av lagen om handel med läkemedel, som reglerar apotekens verksamhet, följer att det bl.a. krävs tillstånd att bedriva sådan verksamhet. I lagen om handel med läkemedel finns därtill krav att den som har tillstånd att bedriva detaljhandel med läkemedel till konsument på begäran ska erbjuda delbetalning av läkemedel och varor som omfattas av lagen om läkemedelsförmåner (2 kap. 6 § 10 lagen om handel med läkemedel) i syfte att möjliggöra en utjämning av den enskildes läkemedelskostnader.⁹⁴

Läkemedel är inte avgiftsbelagda utan den enskilde köper produkten på ett apotek. Förhållandet mellan apoteket och den enskilde har därmed karaktären av ett civilrättsligt avtal, oaktat att läkemedlet som inhandlas är subventionerat av det allmänna enligt lag och föreskrivet av sjukvårdspersonal. Något förenklat har det offentliga en skyldighet att tillse att det finns läkemedel till rimliga priser medan själva köpet av läkemedlet kan jämföras med köp av vilken annan vara som helst. Det föreligger därför enligt utredningens mening inte en skyldighet för apoteken att acceptera betalning med sedlar och mynt enligt den praxis avseende lagligt betalningsmedel som utredningen föreslår ska kodifieras i lag.

Som framgår av avsnitt 13.7 har den enskilde enligt rättspraxis rätt att betala avgift för sjukvård med sedlar och mynt eftersom de betalningsmedlen utgör lagliga betalningsmedel. Mediciner som täcks av högkostnads-skyddet har i regel föreskrivits vid ett avgiftsbelagt besök på en vårdinrättning. Därtill kommer att intag av mediciner enligt recept ofta är en förutsättning för att vården av den enskilde ska vara framgångsrik och utgör många gånger vad som kan benämnas en livsnödvändig vara. Läkemedel som föreskrivs till en enskild vårdtagare kan alltså ses som en del av den vård som det allmänna är skyldiga att svara för enligt lag. Det är därför av vikt att den enskilde, om denne har svårigheter att betala på annat sätt än med sedlar och

⁹⁴ SOU 2008:4 s. 231.

mynt, kan inhandla föreskrivna läkemedel och andra varor som omfattas av högkostnadsskyddet utan onödigt dröjsmål.

En lagstadgad skyldighet att ta emot kontant betalning utgör ett ingrepp i avtalsfriheten för apoteken. Apotekens verksamhet är emellertid redan omgärdad av flera krav som måste uppfyllas för att få bedriva verksamhet. Utöver den ovan nämnda skyldigheten att erbjuda delbetalning är ett apotek t.ex. skyldigt att tillhandahålla samtliga förordnade läkemedel och samtliga förordnade varor som omfattas av lagen om läkemedelsförmåner m.m. så snart det kan ske (2 kap. 6 § 3 lagen om handel med läkemedel). Ett apotek kan alltså inte neka en konsument att tillhandahålla ett sådant läkemedel eller annan vara som omfattas av högkostnadsskyddet.

En skyldighet att ta emot betalning med sedlar och mynt är förenad med kostnader för kontanthantering. Det kan dock konstateras att merparten av apoteken på den svenska marknaden som bedriver fysisk handel med läkemedel redan accepterar kontant betalning enligt vad utredningen erfarit.

Skälen för att införa en skyldighet för apotek att acceptera kontant betalning väger, enligt utredningens mening, tyngre än det förhållande att en sådan skyldighet skulle innebära ett ingrepp i avtalsfriheten samt innebära kostnader för kontanthantering. Utredningen vill också understryka vikten av att receptbelagda läkemedel kan införskaffas i händelse av en fredstida krissituation eller vid höjd beredskap, varför det är angeläget att det finns möjlighet att betala på flera sätt.

Mot den bakgrunden bör det införas en bestämmelse i lagen om handel med läkemedel som innebär en skyldighet för den som bedriver detaljhandel med läkemedel till konsument att ta emot sedlar och mynt som betalning för läkemedel och andra varor som omfattas av lagen om läkemedelsförmåner m.m. En sådan skyldighet bör dock endast gälla vid fysiska försäljningsställen eftersom det vid internetförsäljning av läkemedel av naturliga skäl är förenat med stora praktiska svårigheter att ta emot kontant betalning.

Det belopp som en enskild kan komma att betala för inköp för läkemedel och andra varor som omfattas av högkostnadsskyddet uppgår till för närvarande som mest 2 600 kronor under en tolv månadersperiod. Detta belopp är förhållandevis lågt och underskrider med råge den beloppsgräns som utredningen föreslagit i fråga om myndigheters skyldighet att ta emot sedlar och mynt respektive möjligheten för den enskilde att betala skatt med sådana betalningsmedel. Det

bör därför enligt utredningens mening inte införas någon beloppsgräns för apotekens skyldighet att acceptera betalning med sedlar och mynt, oaktat att beloppet som högstkostnadsskyddet omfattar kan komma att ändras framgent.

Slutligen bör det framhållas att Läkemedelsverket har tillsyn över efterlevnaden av lagen om handel med läkemedel och får meddela de förelägganden och förbud som behövs för lagen ska efterlevas. Läkemedelsverket kommer därmed att ha tillsyn även över att den föreslagna bestämmelsen följs. De budgetära konsekvenserna av förslaget för myndigheten behandlas i konsekvensanalysen i kapitel 19.

13.8.8 Det bör inte införas en generell skyldighet att ta emot kontant betalning

Utredningens bedömning: En generell skyldighet för en borgenär eller annan betalningsmottagare att ta emot betalning med sedlar och mynt bör inte införas.

Det är emellertid viktigt för samhället, inte minst av inkluderings- och beredskapsskäl, att livsnödvändiga varor som framför allt läkemedel, livsmedel och drivmedel kan betalas med flera möjliga betalningsformer inklusive sedlar och mynt. Utredningen bedömer att detta behöver klargöras i lag för receptbelagda läkemedel, men att skälen emot särskild lagstiftning om livsmedel och drivmedel i dagsläget väger tyngre än skälen för.

En ny prövning av behovet av särskild lagstiftning bör dock göras inom ramen för den översyn av kontanternas ställning och tillgången till kontanttjänster som utredningen anser bör göras.

Skälen för utredningens bedömning

En generell skyldighet att ta emot kontant betalning bör inte införas

En generell skyldighet för borgenärer att ta emot sedlar och mynt, dvs. en absolut plikt att ta emot sådana betalningsmedel, skulle bidra till att säkerställa att kontanter kan användas överallt i samhället. Det skulle vara till gagn för personer som av olika anledningar inte kan eller av andra skäl är förhindrade att göra betalningar med digitala betalningssätt. Även av beredskapsskäl skulle en utökad acceptans

av kontanter i den fysiska handeln vara av godo eftersom det bidrar till att upprätthålla en kontantinfrastuktur som lättare kan hantera en snabb ökning av kontanta betalningar. Som framgår av avsnitt 13.6 finns lagstiftning med den innebörden i ett begränsat antal europeiska länder. I de flesta europeiska länder medger såväl nationell lagstiftning som EU-rätten i stället att undantag från huvudregeln görs och det är under vissa förutsättningar (som kan skilja sig åt mellan länder) möjligt att parterna i en betalningstransaktion sluter avtal om att betalning ska ske på annat sätt.

I likhet med Riksbankskommittén anser utredningen att en *generell* skyldighet att ta emot kontant betalning är förknippad med en rad nackdelar (se även avsnitt 13.5.2).⁹⁵ En sådan skyldighet skulle innebära ett omfattande ingrepp i närings- och avtalsfriheten eftersom möjligheten för näringsidkaren att själv bestämma och avtala om vilket betalningsmedel som ska användas skulle försvinna. Det är därtill förenat med höga kostnader för ett stort antal näringsidkare att återgå till att hantera kontanta betalningar eftersom det kan kräva särskilda kassor, avtal om kontanthantering med värdetransportbolag m.m. Detta riskerar att få negativ effekt för, i värsta fall riskera att medverka till utslagning av, fysiska butiker i områden med svagare kundunderlag tex i glesbygd. Det skulle i sin tur få oönskade samhällseffekter, inte minst i form av sämre inkludering och tillgång till just livsnödvändiga varor. En generell skyldighet kan vidare försvåra konkurrenssituationen för fysiska försäljningsställen gentemot exempelvis e-handelsföretag. Detta skulle i förlängningen riskera att missgynna digitalt exkluderade grupper som klarar av att betala med ett kontokort på ett fysiskt försäljningsställe men inte att betala digitalt i samband med e-handel. En skyldighet att acceptera kontanter kan även, utöver företagsekonomiska kostnader för näringsidkare, öka betalningsmarknadens samhällsekonomiska kostnader eftersom kontanta betalningar generellt sett är dyrare än elektroniska transaktioner.⁹⁶ En ökad kontanthantering kan, slutligen, ha en negativ påverkan på arbetsmiljön i vissa branscher. Risken för bank- butik- eller värdetransportrån skulle sannolikt öka.⁹⁷

⁹⁵ SOU 2018:42 s. 143–144.

⁹⁶ Se exempelvis Segendorf m.fl. (2012) och Norges Bank (2022).

⁹⁷ Av Brottsförebyggande rådets offentliga kriminalstatistik framgår att dessa båda brottstyper har minskat markant under 2010-talet. Den främsta anledningen torde vara den minskade kontant användningen i samhället. Även butiks-rån ligger på en lägre nivå än tidigare.

Även om en generell skyldighet att ta emot kontanter i vissa fall skulle innebära ökade möjligheter för vissa grupper att göra betalningar förefaller det inte troligt att kontantanvändningen skulle öka avsevärt. De digitala betalningssätten är populära och anses av 90 procent av befolkningen i Sverige fungera bra (se kapitel 7). Situationen i Norge och Danmark, som är två av ett begränsat antal länder som har en plikt för näringsidkare att ta emot kontanta betalningar, kan i sammanhanget vara intressant. Trots en förhållandevis tydlig lagstiftning om näringsidkares skyldigheter att ta emot kontanter har båda länderna en i ett internationellt perspektiv låg kontantanvändning och liten andel kontanta betalningar. Detta indikerar att en kontantplikt för näringsidkare (och andra borgenärer) i Sverige inte nämnvärt skulle öka kontantanvändningen eller leda till en utbyggnad av kontantinfrastrukturen.

Det är av flera skäl motiverat att säkerställa kontanternas ställning på betalningsmarknaden i Sverige. Enligt utredningens mening skulle emellertid införandet av en generell skyldighet att ta emot betalning i sedlar och mynt leda till en begränsad ökning av kontantanvändningen, vilken inte står i proportion till de företags- och samhällsekonomiska kostnaderna. Utredningen bedömer därför, i likhet med Riksbankskommittén, att nackdelarna med att införa en generell skyldighet att ta emot kontant betalning sammantaget överväger fördelarna. Det bör också understrykas att kontantacceptansen i viktiga branscher så som dagligvaruhandeln och apoteken är hög.

Särskilt om skyldighet att ta emot kontant betalning för näringsidkare som säljer livsnödvändiga varor

Av särskilt intresse när det gäller rätten att betala med sedlar och mynt är försäljning av livsnödvändiga varor, till vilka utredningen räknar receptbelagda läkemedel, livsmedel och drivmedel. I sitt remissvar på Riksbankskommitténs förslag till ny riksbankslag framförde Riksbanken att det är rimligt att näringsidkare som säljer livsnödvändiga varor ska vara skyldiga att acceptera lagliga betalningsmedel (dvs. sedlar och mynt).⁹⁸

Utredningen anser att möjligheten att kunna betala för livsnödvändiga varor med kontanter är av särskild vikt av både tillgänglig-

⁹⁸ Se Riksbanken (2020).

hetsskäl och beredskapsskäl. Inte minst har alla behov av att kunna inhandla livsmedel även vid större störningar i elförsörjningen eller elektroniska kommunikationer. Införandet av särskild lagstiftning när det gäller rätten att betala kontant för livsnödvändiga varor har, mot den bakgrunden, fördelar. Samtidigt är även sådan lagstiftning förenad med svårigheter. Det är inte självklart vilka varor som är livsnödvändiga. Det är vidare svårt att dra gränser inom grupper av varor som får anses vara livsnödvändiga. Ett illustrativt exempel är fossila drivmedel som bensin och diesel i förhållande till el. Båda kan anses vara livsnödvändiga varor – i framtiden kan andelen av fordonsflottans som drivs av el vara betydande – men det väcker frågan om var i elsystemet gränsen i så fall dras.

En fråga som då kan diskuteras är att införa krav på att t.ex. laddning på offentliga platser ska kunna betalas med kontanter. I många fall erbjuds laddning på parkeringsplatser, varför det inte är självklart vad som är betalning för en livsnödvändig vara (el i egenskap av drivmedel) och vad som är betalning för parkeringsmöjligheten. Utredningen har – i likhet med rättsutvecklingen på andra områden – som grundläggande princip att lagstiftning bör vara teknikneutral så långt det är möjligt. Lagstiftning som skiljer på kravet att ta emot kontant betalning mellan olika drivmedel lever inte upp till den principen. Det finns förstas argument för att all tillgång till el behöver säkras och vilka krav som då behöver ställas på elsystemet i så fall behöver vara uppbyggt, liksom hur kostnader för el kan betalas av privatpersoner. Dessa frågor får dock anses ligga utanför denna utrednings uppdrag.

En relaterad fråga är huruvida en kontantplikt skulle omfatta enskilda varor (eller varugrupper) eller gälla för företag som försäljer sådana varor. Flera av nackdelarna med en generell kontantplikt är dessutom relevanta även för det fall plikten begränsas till livsnödvändiga varor. Utredningen vill särskilt framhålla risken att en kontantplikt skulle kunna leda till att butiker i gles landsbygd slås ut och att den innovationskraft som finns när det gäller att hitta nya flexibla, digitala betalningssätt (inklusive hybridlösningar som möjliggör kontant betalning under ett antal timmar) motverkas. Innan ytterligare lagstiftningsåtgärder övervägs bör, enligt utredningens mening, hänsyn också tas till att det i stor utsträckning redan är möjligt att betala för livsnödvändiga varor med kontanter. Enligt branschföreningen Svensk Handel tog 97 procent av de dagligvaruhandlare som är med-

lemmar i föreningen emot kontanter år 2022. Antalet handlare som förväntar sig att upphöra med att acceptera kontanter har också minskat enligt Svensk Handel.⁹⁹ Enligt underlag som utredning erhållit från Tillväxtverket är kontantacceptansen i mindre butiker i mindre tätorter och i gles landsbygd mycket hög bland de handlare som ingår i någon av livsmedelskedjorna ICA, Coop och Axfood/Handlar'n.

Det är av stor vikt att möjligheten att betala kontant för livsnödvändiga varor inte inskränks, särskilt för personer som av olika skäl inte kan eller på annat sätt är förhindrade att använda digitala betalningssätt. Detta gäller såväl i tider av normalläge som i fredstida krissituationer eller vid höjd beredskap. En lagreglering av näringsidkares skyldighet att som betalning för livsnödvändiga varor ta emot sedlar och mynt, bör därför inte uteslutas. Av de skäl som utredningen anför ovan är det emellertid förenat med icke obetydliga svårigheter att utforma träffsäker, konkurrensneutral och kostnadseffektiv lagstiftning. Med hänsyn till svårigheterna att utforma ändamålsenlig lagstiftning, mot bakgrund av att möjligheterna att betala för livsnödvändiga varor med kontanter för närvarande är goda, väger skälen emot en lagstadgad skyldighet för näringsidkare att ta emot kontant betalning tyngre än skälen för en sådan lag. Utredningen lämnar i avsnitt 13.8.7 förslag om att den som har tillstånd att bedriva detaljhandel med läkemedel till konsument ska acceptera betalning vid ett fysiskt försäljningsställe med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken för köp av läkemedel och varor som omfattas av lagen om läkemedelsförmåner m.m. Förslaget innebär alltså att rätten att betala med kontanter för de kanske viktigaste livsnödvändiga varorna lagfästs.

Behovet av särskild lagstiftning när det gäller handlares skyldigheter att som betalning för livsnödvändiga varor ta emot kontanter bör emellertid prövas inom ramen för den översyn av kontanternas ställning och tillgången till kontantjänster som utredningen anser bör göras (se avsnitt 13.8.9). Det kan i sammanhanget även nämnas att utredningen i kapitel 11 uppmanar näringsidkare som säljer livsnödvändiga varor att ta emot flera olika betalningssätt för att uppnå ökad redundans i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, ytterst krig.

⁹⁹ Svensk Handel (2022).

13.8.9 En översyn av kontanternas ställning och tillgången till kontanttjänster

Utredningens bedömning: Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör göra en översyn av kontanternas ställning och tillgången till kontanttjänster senast år 2025. Översynen bör omfatta åtminstone följande

- Möjligheterna att göra kontanta betalningar, i synnerhet när det gäller livsnödvändiga varor såsom läkemedel, livsmedel och drivmedel,
- tillgången till kontanttjänster, och
- utvecklingen av kontantinfrastrukturen, inklusive distributionen av sedlar och mynt.

Skulle det visa sig att möjligheterna att betala för livsnödvändiga varor med kontanter tydligt försämras bör lagstiftningsåtgärder övervägas. Även andra, kompletterande styrmedel bör övervägas.

Skälen för utredningens bedömning: Det har under de senaste åren införts ny lagstiftning som stärker kontanternas ställning i Sverige. För det första ställs det enligt 9 kap. betaltjänstlagen krav på större kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster i betryggande utsträckning i hela landet. För det andra har Riksbanken genom riksbankslagen fått ett förstärkt ansvar för kontanthantering i Sverige (se vidare kapitel 11). Utöver dessa lagstiftningsåtgärder lämnar utredningen ett antal förslag som sammantaget bidrar till att stärka kontanternas ställning som betalningsmedel i såväl normala tider som i fredstida krissituationer eller vid höjd beredskap. Utredningen framhåller därtill vikten av att näringsidkare som säljer livsnödvändiga varor bör erbjuda flera betalningssätt, både sådana som fungerar under normala omständigheter samt när el- och telekommunikationer inte fungerar, s.k. offlinebetalningar (se kapitel 11).

Utredningen är medveten om att många inte kan, eller på annat sätt är förhindrade att, göra digitala betalningar. Det finns också risk att kontantanvändningen blir så låg att kontantinfrastrukturen och tillgången till kontanttjänster hotas. Även om kontanter kan förväntas spela en begränsad roll som betalningsmedel vid större sam-

hällsstörningar eller under krigsförhållanden, skulle en väsentligt försvagad kontantinfrastruktur ha en negativ påverkan på samhällets civila beredskap. Det är därför viktigt att kontanternas ställning säkerställs.

Enligt utredningens egen undersökning om svenska folkets betalningsvanor (se bilaga 4) och samtal med branschföreträdare har det efter Rysslands storskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 skett en märkbar förändring i attityden till kontanter hos såväl allmänheten som bland företag som tillhandahåller livsnödvändiga varor (dvs. receptbelagda läkemedel, livsmedel och drivmedel). En sådan attitydförändring är välkommen. Utredningen konstaterar i avsnitt 13.8.8 att möjligheterna att betala med kontanter för livsnödvändiga varor för närvarande är god. Det gäller i såväl storstadsområden som på mindre orter och i gles landsbygd. Utredningen anser att svårigheterna med att utforma ändamålsenlig lagstiftning i kombination med att möjligheterna att betala med kontanter för livsnödvändiga varor gör att särskild lagstiftning inte är påkallad i nuläget. Samtidigt bör lagreglering av näringsidkares skyldigheter att som ersättning för livsnödvändiga varor ta emot kontanter inte uteslutas.

Detta gäller i synnerhet om det skulle visa sig att marknadsaktörerna åter börjar göra det svårare att betala med kontanter. Kostnadsargument för handlare, banker m.fl. får inte väga tyngre än samhällets krav på säkerhet och redundans. Denna balans har förskjutits under de senaste åren, till beredskapens fördel. Här har bankerna ett särskilt ansvar.

Mot den bakgrunden anser utredningen det angeläget att noga följa utvecklingen vad gäller kontantanvändningen, tillgången till kontanttjänster och kontantinfrastrukturen. Det är också angeläget att på ett samlat sätt analysera effekterna av redan genomförda lagstiftningsåtgärder och hur de samverkar med den tekniska utvecklingen och förändrade betalningsmönster. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör därför göra en översyn av kontanternas ställning och tillgången till kontanttjänster i Sverige. Översynen bör påbörjas senast år 2025. En översyn ger en tydlig signal om att kontanternas ställning och tillgången till kontanttjänster är i högsta grad prioriterade frågor. Skulle det visa sig att möjligheterna att betala för livsnödvändiga varor med kontanter tydligt försämrats bör lagstiftningsåtgärder övervägas. Även andra, kompletterande styrmedel (t.ex. offentlig upphandling) bör övervägas.

Referenser

- Andersson, S. (2016). *Skälig misstanke*, Stockholm: Wolters Kluwer.
- Armelius, H. m.fl. (2020). ”Motiveringen för e-kronan i den digitala eran”, *Penning- och valutapolitik*, 2020:2, Sveriges Riksbank, s. 6–19.
- Arnesdotter, I. (1996). *Moderna betalningsmetoder*, Stockholm: Nerenius & Santéus förlag.
- Brunnermeier, M., H. James och J-P. Landau (2021). ”The digitalisation of money”, BIS Working Papers, nr 941, maj, Bank for International Settlements.
- DNB (2022). *Cash covenant*, 7 april, De Nederlandsche Bank.
- Ds 1993:56. *Moderna betalningsmetoder – En beskrivning och civilrättslig probleminventering*, Justitiedepartementet.
- Ekonomistyrningsverket (2020) *Avgifter 2020 – Om avgiftsbelagd verksamhet i staten*, publ.nr: ESV 2021:22, april.
- Ekroth, J. (2001). *JO-ämbetet – En offentlighetsrättslig studie*, Juridiska institutionen, Stockholms universitet.
- ELTEG (2009). *Report of the Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG) on the definition, scope and effects of legal tender of euro banknotes and coins*, Europeiska kommissionen.
- ELTEG (2022). *Final report of the Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG) of 6 July 2022*, Europeiska kommissionen.
- Erhvervsministeriet (2021). *Aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Nye Borgerlige og Alternativet om det fremadrettede behov for revision*, 23 juni.
- Johansson, L. (2006). *Banker och internet*, Uppsala: Iustus.
- Lindskog, S. (2018). *Betalning – Om kongruent infriande av penningskulder och andra betalningsrättsliga frågor*, Stockholm: Norstedts Juridik.
- Mellqvist, M. och I. Persson (2022). *Fordran och skuld*, (12:e uppl.) Uppsala: Iustus.
- Nationalbanken (2016). *Report on the role of cash in society*, publications from the Danish Payments Council, 13 augusti.

- Riksbanken (2019), *Statens roll på betalningsmarknaden*, framställning till riksdagen 2018/19:RB3, april 2019.
- Riksbanken (2020). ”Remissvar om betänkandet En ny riksbankslag” (SOU 2019:46), Sveriges Riksbank.
- SOU 1998:122. *E-pengar: civilrättsliga frågor m.m.*, slutbetänkande av Utredningen om elektroniska pengar.
- SOU 2007:96. *Avgifter*, slutbetänkande av Avgiftsutredningen.
- SOU 2008:4. *Omreglering av apoteksmarknaden*, huvudbetänkande av Apoteksmarknadsutredningen.
- SOU 2014:61. *Svensk kontanthantering*, slutbetänkande av Kontanthanteringsutredningen.
- SOU 2015:7. *Krav på privata aktörer i välfärden*, slutbetänkande av Ägarprövningsutredningen.
- SOU 2018:42. *Tryggad tillgång till kontanter*, delbetänkande från Riksbankskommittén.
- SOU 2019:46. *En ny riksbankslag*, slutbetänkande av Riksbankskommittén.
- Söderberg, G. (2018). ”Varför fick Riksbanken sedelmonopol?”, *Penning- och valutapolitik*, 2018:3, Sveriges Riksbank, s. 6–15.
- Verständig, A. (2013). ”Kontanternas ställning som lagligt betalningsmedel”, *Juridisk Tidskrift*, 2013/14, nr 3.

14 Kryptotillgångar

14.1 Inledning

Det moderna monetära systemet har sedan länge byggt på två typer av pengar: centralbankspengar och bankpengar. Bankpengar är numera digitaliserade i form av banktillgodohavanden som i Sverige och flera andra länder utgör det i särklass mest använda betalningsmedlet. Under den senaste tioårsperioden har emellertid nya former av privata digitala sätt att överföra värde från en part till en annan vuxit fram. En milstolpe i denna utveckling var när pseudonymen Satoshi Nakamoto år 2008 publicerade en s.k. vitbok med ett koncept för Bitcoin byggd på den blockkedjeteknik som också presenterades i vitboken. Bitcoin blev verklighet året därpå. Blockkedjetekniken innebär att värde kunde skapas och föras över utan inblandning av någon central, tredje part. Efter Bitcoin har det vuxit fram en stor och delvis spretig flora av vad som ofta benämns digitala valutor eller kryptovalutor. Digitala valutor och kryptovalutor är problematiska begrepp eftersom det inte är frågan om valutor i egentlig mening.¹ Hädanefter kommer därför begreppet kryptotillgångar att användas, vilket är det begrepp som används av bl.a. Riksbanken, Finansinspektionen, Europeiska centralbanken (ECB) och Internationella valutafonden (IMF) samt i den nyligen beslutade EU-förordningen om marknader för kryptotillgångar, den s.k. MiCA-förordningen, vilken beskrivs närmare i bilaga 3. Kryptotillgångar skapas och ges ut i egna slutna system och är uttryckta (denominerade) i enheter som inte är den officiella penningenheten (t.ex. svenska kronor, euro eller amerikanska dollar).²

¹ Virtuella valutor är ett annat begrepp som ofta används i internationella standarder och regelverk när det gäller penningvävt och finansiering av terrorism (se avsnitt 14.5).

² Ofta används begreppet räkneenhet (eng. *unit of account*). Begreppet penningenheter, fanns i 5 kap. 1 § tredje stycket i 1988 års riksbankslag, I lag (2022:1568) om Sveriges riksbank (härefter riksbankslagen) återfinns motsvarande bestämmelser i 4 kap. 1 §.

Det finns flera bakomliggande faktorer som förklarar varför kryptotillgångar växt fram. En faktor är ny datateknologi som gjort det möjligt att skapa tillgångar som kan användas för att göra betalningar samtidigt som problemet med s.k. dubbelspending (eng. *double spending*) undviks. En annan faktor är att det finns effektivitetsbrister i vissa länders betalningssystem som gör betalningar dyra och tidsödande. Framför allt gäller det gränsöverskridande betalningar. En tredje faktor är misstro mot det monetära systemet där banker spelar en stor roll. Privat utgivna pengar är emellertid inte någon ny företeelse. Tvärtom var det fram till slutet av 1800-talet vanligt att privata banker, t.ex. i Sverige, gav ut egna sedlar även om sedlarna var uttryckta i landets officiella valuta. Även betalningsmedlens form har ändrats över tid. Längre var mynt det enda allmänt gångbara betalningsmedlet, men kompletterades sedermera av sedlar. Bankpengar och – på senare tid – kryptotillgångar kan likställas vid dematerialiserade betalningsmedel.

Kryptotillgångarnas betydelse som betalningsmedel – liksom för det monetära systemet i stort – är än så länge begränsad. Kryptotillgångar används företrädesvis som investeringsobjekt. Likväl behöver lagstiftare, centralbanker och tillsynsmyndigheter förhålla sig till vilken roll kryptotillgångar har och kan få i framtiden liksom till riskerna som kryptotillgångar för med sig för såväl det finansiella systemet som för den enskilde konsumenten. I flera länder, liksom inom EU, har lagstiftare och myndigheter vidtagit åtgärder – om än i olika stor utsträckning – för att begränsa konstaterade eller potentiella negativa effekter av kryptotillgångar. Riskerna med kryptotillgångar har också kommit att bli en viktig fråga för internationella standardsättande organ såsom Financial Stability Board (FSB), International Organization of Securities Commissions (Iosco) och Bank for International Settlements (BIS).

Enligt direktiven ska utredningen analysera och beskriva konsekvenserna för Sverige av att det växer fram betalningssystem som helt eller delvis är skilda från statliga eller överstatliga valutor, som alltså här benämns kryptotillgångar. Detta kapitel behandlar ett antal aspekter på kryptotillgångar. Avsnitt 14.2 redogör för olika kategorier av kryptotillgångar och hur kryptotillgångar förhåller sig till befintliga pengar: centralbankspengar (dvs. sedlar och mynt), bankpengar och s.k. elektroniska pengar. Avsnitt 14.3 redogör för omfattningen av marknaden för kryptotillgångar liksom hur stort genomslaget för

kryptotillgångar har varit i olika delar av världen. Avsnitt 14.4 belyser samhällsekonomiska risker som kan uppstå om kryptotillgångar skulle få en väsentligt större spridning än de har i dagsläget. Avsnitt 14.5 redogör kortfattat för hur kryptotillgångar används för penningtvätt och annan kriminell verksamhet. I avsnitt 14.6 görs en internationell utblick över hur olika jurisdiktioner försöker att reglera kryptotillgångar. Avsnitt 14.7 belyser ett antal faktorer som talar för respektive emot att kryptotillgångar får en större spridning som betalningsmedel i framtiden. Avsnitt 14.8 redovisar utredningens överväganden.

14.2 Kryptotillgångar är inte pengar

Kryptotillgångar är ett samlingsbegrepp för en rik och spretig flora av digitala tillgångar³ som likväl har vissa gemensamma egenskaper. Enligt MiCA-förordningens definition är kryptotillgångar en digital representation av värde eller rättigheter. I ECB:s definition av kryptotillgångar ingår även att tillgången varken representerar en (legal) fordran på eller en tillgång för någon juridisk eller fysisk person. Inte heller följer äganderätt över tillgången gentemot något rättssubjekt.⁴ FSB definierar kryptotillgångar som (i icke officiell översättning)

en form av privat digital tillgång som till stor del beror av kryptografi och distribuerade liggare eller liknande teknologi.⁵

Den vanligaste kryptografiska tekniken, som används för att skapa kryptotillgångar, är en s.k. distribuerad liggare eller databas (eng. *distributed ledger technology*, DLT). DLT, som är form av blockkedjeteknik, är en process för att validera, bokföra och överföra information om t.ex. en betalning i ett decentraliserat nätverk. Information om transaktioner som registreras i liggaren är vanligtvis öppen och tillgänglig (se Förklaringsruta Utvinning av kryptotillgångar med hjälp av blockkedjeteknik). Transaktionerna är därför spårbara men liggaren innehåller inte nödvändigtvis all information om parterna i transaktionen.

³ I oktober 2022 fanns det över 21 000 kryptotillgångar enligt www.coinmarketcap.com.

⁴ ECB Crypto Asset Task Force (2019).

⁵ *Crypto Assets and Global "Stablecoins"*. 11 oktober 2022. www.fsb.org (hämtad 2022-10-11).

Förklaringsruta Utvinning av kryptotillgångar med hjälp av blockkedjeteknik

Blockkedjeteknik, som har kommit att bli en generell teknik, innebär kortfattat att information om transaktioner och nyutgivning av kryptotillgångar sparas i ett s.k. block. Blocket innehåller information om alla tidigare block. Information om ytterligare transaktioner och utgivning blir till ett nytt block som läggs till de gamla och en s.k. blockkedja bildas.

Transaktioner med kryptotillgångar kräver att avsändare och mottagare har särskilda adresser (närmast att likna vid bankkonton). Till adresserna finns s.k. kryptografiska nycklar kopplade: en publik och en privat. En transaktion genomförs genom att avsändaren anger mottagarens adress och beloppet som ska överföras. Avsändaren signerar transaktionen med sin privata nyckel, vilken kan liknas vid ett lösenord eller en kod. Det finns flera sätt validera transaktioner. Metoden som används för Bitcoin benämns *Proof of Work* (PoW). Transaktionen ropas ut till ett nätverk av anonyma deltagare. Deltagarna tävlar sedan om att validera att transaktionen är giltig (dvs. att saldot finns tillgängligt och att den som begärt transaktionen har angett rätt privat nyckel) genom att lösa en komplicerad algoritm. När transaktionen bekräftats i ett specifikt block låses det och kan inte ändras. Varje block innehåller en mängd transaktioner.

Det är genom processen att bekräfta transaktioner som nya Bitcoin uppstår. Denna process kan liknas vid utvinning (eng. *mining*). Detta sätt att bekräfta transaktioner är en mekanism för att skapa konsensus i ett nätverk där det inte finns någon central, tredje part. Vanliga digitala betalningstransaktioner med exempelvis banköverföringar eller kontokort förutsätter att betalare och betalningsmottagare litar på en tredje part (banken eller kortföretaget). Tredjeparter har också olika sätt att verifiera att betalare och betalningsmottagare uppger rätt kontonummer, att betalaren har tillräckligt med pengar på sitt konto osv.

De deltagare vars datorer används för att utvinna kryptotillgångar gör det mot ersättning i form av nyutgivna kryptotillgångar eller transaktionsavgifter (eller bådadera). Sådana finansiella incitament syftar också till att validerare betar sig ärligt genom att göra

det dyrt för aktörer att manipulera blockkedjan för att på så sätt skaffa sig ett oproportionerligt inflytande över den.

Utvinning med PoW-metoden kräver betydande datorkraft och är därför tidsödande och mycket energikrävande. Validerarna lokaliserar sig därför i stor utsträckning i länder med låga energipriser. Utvinningen ger upphov till utsläpp av växthusgaser eftersom energi i länder med låga energipriser företrädesvis framställs av fossila bränslen. För att minska behovet av datorkraft och snabba på utvinningen utvecklas andra valideringsmetoder. En metod är att låta transaktionen valideras av de aktörer som har ett visst innehav av en specifik kryptotillgång och som därför kan välja att lägga kryptotillgångar som en insats för att få förtroendet att validera transaktioner (eng. *Proof of Stake*, PoS). Den metoden används som konsensusmetod för den näst största kryptotillgången Ethereum. En annan, än så länge mindre spridd, metod är att valideringen sker i ett mindre nätverk av betrodda validerare (eng. *Proof of Authority*, PoA). I stället för att validerare innehar beräkningskapacitet eller ekonomiska resurser, tillför validerarna förtroende och stabilitet. Fördelen med denna metod är att eftersom antalet validerare är mindre kan transaktioner valideras snabbare. Å andra sidan blir valideringsprocessen mer centraliserad och beroendet av dessa specifika validerare ökar.

Källa: Lindblom (2019). Makarov och Schoar (2022), Åklagarmyndigheten (2021) och *What's the Difference Between Proof of Authority and Proof of Stake?* 25 april 2021. www.learn.eqonex.com (hämtad 2021-12-20).

Kryptotillgångar har inget inneboende värde. Därmed skiljer sig kryptotillgångar från finansiella tillgångar såsom aktier och obligationer, vilka ger innehavaren rätt till framtida kassaflöden (eller vinster) respektive fordringar på ett företags tillgångar i händelse av konkurs. Att kryptotillgångar inte har något inneboende värde är emellertid inte samma sak som att kryptotillgångar saknar värde för den som innehar (eller vill inneha) sådana tillgångar. Även om kryptotillgångar från början var avsedda att användas som betalningsmedel har de i allt väsentligt kommit att bli investeringsobjekt.⁶ Värdet på krypto-

⁶ Enligt en enkät som kortföretaget Visa (Visa [2021]) låtit genomföra i 8 länder angav 41 procent av de privatpersoner som innehar kryptotillgångar (32 procent av samtliga svarande) och 28 procent av de som inte innehar kryptotillgångar (59 procent) att möjligheterna att bygga

tillgångar bestäms företrädesvis av förväntningar om att någon annan kommer att vara villig att betala minst lika mycket som den som sist köpte tillgången alternativt att den är relaterad till en underliggande tillgång (eller flera) som är fallet med s.k. stablecoins, vilka beskrivs mer utförligt i avsnitt 14.2.1. Detta gör att kryptotillgångar är känsliga för nyheter, rykten och faktorer som är orelaterade till ekonomiska fundamenta.⁷ Av dessa skäl är det mycket svårt att värdera kryptotillgångar på ett tillförlitligt sätt. Tillgångar som har sådana egenskaper riskerar att skapa bubblor, vilka i sin tur kan – om de brister – orsaka finansiell instabilitet och omfördelning av förmögenheter.⁸ Risken att icke-professionella investerare gör stora förluster förstärks till följd av att utgivare av kryptotillgångar hittills omfattats av begränsad (eller ingen) finansiell reglering eller konsumentskydd. Trots detta har intresset för att investera i kryptotillgångar och finansiella instrument som bygger på kryptotillgångar ökat även bland konsumenter. Det ökade intresset bland konsumenter i kombination med en aggressiv marknadsföring, inklusive på sociala medier, föranledde de tre europeiska finansiella tillsynsmyndigheterna Europeiska bankmyndigheten (Eba), Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) och Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) att i mars 2022 gå ut med en gemensam varning om riskerna för konsumenterna.⁹

14.2.1 Stablecoins

Ofta görs en åtskillnad mellan stablecoins och andra kryptotillgångar såsom Bitcoin eller Ethereum.¹⁰ Denna åtskillnad motiveras av att det finns skillnader i hur stablecoins och andra kryptotillgångar skapas och får sitt värde. Stablecoins får sitt värde från en underliggande tillgång (eller flera) eller genom att utbudet av stablecoins varieras i syfte att hålla ett vist pris. Det går att urskilja fyra underkate-

upp en finansiell förmögenhet som den viktigaste drivkraften till att äga kryptotillgångar. Andra viktiga drivkrafter var möjlighet att diversifiera en tillgångsportfölj (även det ett investeringsmotiv) samt viljan att delta i de framtida möjligheter som kryptotillgångar kan erbjuda. Även möjligheten att använda tillgångarna flexibelt och till lägre avgifter samt viljan att delta i en ”kulturell rörelse” framhölls av vissa svarande.

⁷ Eklöf (2022).

⁸ Esma (2022).

⁹ *EU financial regulators warn consumers on the risks of crypto-assets*. 17 mars 2022. www.eba.europa.eu (hämtad 2023-01-18).

¹⁰ Dessa andra kryptotillgångar benämns ibland icke uppbackade kryptotillgångar (eng. *unbacked crypto assets*).

gorier av stablecoins som skiljer sig åt med hänsyn till hur värdet på stablecoins upprätthålls: kontantliknande,¹¹ tillgångsbaserade,¹² krypto-baserade och algoritmbaserade stablecoins.

Kontantliknande och tillgångsbaserade stablecoins

Kontantliknande stablecoins ska vara fullt ut uppbackade av reserver i form av fiatvaluta¹³ eller korta, likvida statspapper (framför allt stats-skuldväxlar) med hög kreditvärdighet. I den meningen drar sådana stablecoins nytta av förtroendet för fiatvalutor och det monetära systemet. Kontantliknande stablecoins ska kunna lösas in till nominellt värde och reserverna är vanligtvis förvarade i en bank.

Tillgångsbaserade stablecoins ska vara uppbackade av, förutom kontanter, nära substitut till kontanter, exempelvis statsobligationer, företagsobligationer eller råvaror. Med andra ord är skillnaden mot kontantbaserade inte så stor utan är framför allt att tillgångsbaserade stablecoins backas upp av flera olika tillgångar.

En särskild variant på stablecoins, som ännu inte existerar, är s.k. globala stablecoins. Globala stablecoins kan backas upp av en enskild fiatvaluta, en korg av fiatvalutor eller finansiella tillgångar.¹⁴

Utgivare av såväl kontantliknande som tillgångsbaserade stablecoins kan göra utfästelser om att dessa är inlösningsbara till nominellt värde. Det kan även finnas regler om åtskillnad av innehavarnas pengar från utgivarens egna. I tider av marknadsoro kan det vara svårt för utgivarna att infria löftet om inlösen till nominellt värde. Det kan resultera i att de som köpt stablecoins inte får tillbaka det nominella värdet eller att utgivaren lägger på en form av uttagsavgift. Det finns flera exempel på att stablecoins inte upprätthållit paritet med fiatvaluta eller där reserver delvis har utgjorts av tillgångar med förhållandevis hög risk (se vidare avsnitt 14.4.2).

¹¹ ECB benämner denna kategori av stablecoins *tokenised funds*, vilket närmast kan översättas som tokeniserade tillgodohavanden, se ECB (2019).

¹² Eng. *Asset based [backed eller referenced] stablecoins*.

¹³ En fiatvaluta är en nationell (officiell) valuta som inte är knuten till priset på en underliggande, fysisk tillgång eller vara, t.ex. guld eller silver. Värdet på fiatvaluta baseras till stor del på allmänhetens förtroende för valutans utfärdare, vanligtvis en centralbank.

¹⁴ För en definition av globala stablecoins, se *Crypto-assets and Global "Stablecoins"*. www.fsb.org (hämtad 2023-01-19).

Kryptobaserade stablecoins

Utgivare av kryptobaserade stablecoins försöker hålla värdet stabilt i förhållande till en korg av andra kryptotillgångar. Ett exempel på en affärsmodell för kryptobaserade stablecoins är att en person deponerar en eller flera kryptotillgångar som säkerhet och får en ny (unik) kryptotillgång som ersättning. För att säkerställa värdet på den nya tillgången är värdet av säkerheterna (dvs. de deponerade kryptotillgångarna) högre än värdet av den nya tillgången (eng. *overcollateralization*). Denna form av stablecoins distribueras vanligen på en decentraliserad plattform där deltagarna i ett nätverk bestämmer eventuella förändringar i villkoren (t.ex. vilka säkerheter som ska godtas).

Algoritmiserade stablecoins.

Värdet på algoritmiserade stablecoins säkerställs inte genom säkerheter eller en viss paritet ("peg") till andra valutor eller tillgångar. I stället säkerställs värdet genom att utgivaren ökar eller minskar utbudet av stablecoins baserat på marknadsförutsättningarna. Innehavare av algoritmiserade stablecoins har ingen automatisk rätt att lösa in dem. För närvarande förekommer algoritmiserade stablecoins i mycket begränsad omfattning.

14.2.2 Kryptotillgångar är inte pengar

Begreppet kryptotillgång antyder kryptotillgångar är just tillgångar och inte pengar eller valutor.¹⁵ Frågan om vad kryptotillgångar "är" har stor betydelse för vilken typ av reglering som ska gälla för dels utgivare av kryptotillgångar, dels företag som exempelvis förvaltar reserver eller tillhandahåller olika tjänster kopplade till kryptotillgångar.

En utgångspunkt för att besvara frågan om kryptotillgångar är pengar i egentlig mening är att utgå från pengars tre olika funktioner – penningenhets, betalningsmedel och värdebevarare – och jämföra kryptotillgångar med andra former av pengar utifrån dessa egenskaper.

¹⁵ Kryptotillgångar är inte heller en finansiell tillgång i rättslig mening, t.ex. enligt det s.k. MiFID-direktivet (Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU). För att vara en finansiell tillgång skulle en kryptotillgång behöva vara en fordran på utgivaren eller ett kapitalinstrument. Däremot finns det finansiella instrument, t.ex. derivat, som har kryptotillgångar som underliggande tillgångar.

Centralbankspengar, dvs. sedlar och mynt, och (nutida) bankpengar uppfyller alla tre kriterierna även om centralbankspengars och bankpengars funktion som betalningsmedel och värdebevarare säkerställs på olika sätt. Centralbankspengar har en legal särställning i att de är lagliga betalningsmedel.¹⁶ Värdet garanteras av dels centralbankens lagreglerade, oberoende roll som bevarare av penningvärdet, dels statens beskattningsmakt och medborgarnas förtroende för staten. På så vis fungerar centralbankspengar, inklusive centralbanksreserver, som ett ankare för att bankpengars värdebevarande funktion upprätthålls. Genom att banker kan konvertera insättningar till centralbankspengar ett-till-ett överförs i någon mening säkerheten hos centralbankspengar till bankpengar. Eftersom bankverksamhet likväl är riskfylld, omgärdas banker emellertid av särskilda regelverk och insättnarnas pengar skyddas upp till en viss nivå av insättningsgaranti. I Sverige, liksom i många andra länder, är bankpengar det i särklass mest använda betalningsmedlet – trots att bankpengar inte är lagliga betalningsmedel.

E-pengar finns lagrade i en digital plånbok. Som namnet antyder är e-pengar i allt väsentligt pengar utifrån åtminstone två av de tre kriterierna och uppvisar stora likheter med vanliga bankpengar. E-pengar kan egentligen ses som en teknologi för att omvandla bankpengar så att de lätt kan överföras mellan digitala plånböcker (t.ex. PayPal). E-pengar används än så länge i begränsad utsträckning i Sverige men används i stor omfattning i framför allt Asien. I Kina används e-pengar via personers konton i betaltjänsterna Alipay och WeChat Pay. Företag som ger ut e-pengar, s.k. e-pengainstitut, är tillståndspliktiga och måste kunna lösa in e-pengar till bankpengar när som helst till nominellt värde. De behöver därför investera kundernas pengar i tillgångar med hög kreditvärdighet och som går lätt att avyttra (vanligtvis bankinsättningar eller statspapper utgivna av det egna landet). E-pengainstitut behöver också ha en viss mängd kapital för att absorbera förluster och hålla kundernas pengar åtskilda från institutets egna så att de förra är skyddade vid en eventuell konkurs.¹⁷

Kryptotillgångar är, som nämns ovan, inte uttryckta i den officiella penningenheten utan i sin egen. Med mindre än att priser börjar uttryckas i en viss kryptoenhet är det första pengakriteriet inte

¹⁶ Innebörden i begreppet lagliga betalningsmedel behandlas i kapitel 13.

¹⁷ Regleringen av e-pengainstitut inom EU beskrivs översiktligt i bilaga 3.

fullt uppfyllt även om kontantliknande stablecoins har som mål att alltid motsvara en officiell penninghet (eller flera).

Kryptotillgångar skulle i princip kunna fungera som värdebevarare. Pengars funktion som värdebevarare är emellertid relaterad till dess funktion som betalningsmedel. Det är svårt att tänka sig att en tillgång som varierar mycket i värde (eller som riskerar att helt tappa sitt värde) kan fungera som ett effektivt betalningsmedel.¹⁸ Exempelvis Bitcoin uppvisar betydande variationer.¹⁹ Kontantliknande stablecoins är den kryptotillgång som är närmast att uppfylla kriterierna för betalningsmedel och värdebevarare. Men acceptansen att ta emot betalningar även i sådana stablecoins har hittills varit låg. Vidare är möjligheten att alltid kunna lösa in stablecoins mot fiatvaluta till nominellt värde inte säkerställd och utgivaren har incitament att avvika från paritet eftersom det är ett sätt att öka avkastningen (genom att kundernas medel placeras i riskfyllda tillgångar). Nya regelverk kan dock komma att göra stablecoins säkrare i det avseendet (se avsnitt 14.6).

”Pengar ställer inga frågor”

En egenskap, utöver de ovan nämnda, som utmärker egentliga pengar är att det som en part i en betalningstransaktion uppfattar vara exempelvis hundra kronor uppfattas vara hundra kronor även av den andra parten. En betalning innebär i grund och botten ett utväxlande av skuld. För att fungera som betalningsmedel behöver denna skuld vara uppbackad av tillräckliga säkerheter. Men de allra flesta personer går inte omkring och tänker på kreditkvaliteten på de lån som backar upp bankernas betalningsmedel (dvs. banksättningar) eller statens kreditvärdighet. Det är helt enkelt för kostsamt att ta reda på om utgivaren är kreditvärdig eller inte, men å andra sidan är kostnaden för att inhämta den informationen ungefär lika stor för alla. Detta förtroende (eller ömsesidiga, symmetriska ignorans), som innebär att ingen ställer några frågor om pengars natur eller historia, är kännetecknande för pengar.²⁰ Därigenom kan pengar enkelt och snabbt

¹⁸ Därtill kan skapandet och användandet av kryptotillgångar vara förenat med höga transaktionskostnader.

¹⁹ Värdet på Bitcoin kan fluktuera upp till 10 gånger mer än växelkursen mellan stora valutor som amerikanska dollar, euro och japanska yen, se Baur och Dimpfl (2021).

²⁰ Uttrycket att skuld (däribland pengar) ska uppfylla kriteriet ”ingen ställer frågor” (eng. *no questions asked*) brukar tillskrivas nobelpristagaren Bengt Holmström, se Holmström (2015).

utväxlas mellan personer – utan närmare utredning – och fungera som ett effektivt betalningsmedel.

När det gäller stablecoins är informationen om uppbackningen helt central för att bedöma om exempelvis hundra Tether, som utlovat, är värda hundra amerikanska dollar. Till följd av att kostnaden för att bilda sig en uppfattning om kvaliteten på säkerheterna är tillräckligt god och vilka andra villkor (t.ex. för inlösen) som gäller, är hög kommer vissa potentiella köpare av stablecoins att ha mer information än andra. Incitamenten att skaffa sig ett informationsövertag är utmärkande för exempelvis aktier. Ett tecken på detta är de i många fall betydande resurser som läggs på aktieanalys liksom på att marknadsföra en börsintroduktion. Det faktum att köpare av stablecoins finner det nödvändigt att (på goda grunder) skaffa sig information om underliggande säkerheter, gör stablecoins snarare mer lika aktier eller liknande värdepapper än pengar.²¹ Ur det perspektivet är det logiskt att stablecoins (men även andra kryptotillgångar) huvudsakligen används för investeringar. Det bör påpekas att medan det finns ett omfattande regelverk med krav på hur noterade företag ska kommunicera med marknadsaktörer, t.ex. i samband med nyemissioner, uppköp, förändringar i ägar- och ledningsstruktur samt större affärshändelser som kan påverka aktiekursen, finns inga motsvarande krav för utgivare av kryptotillgångar.²² Utgivare av kryptotillgångar, där en sådan finns, informerar vanligtvis investerare genom särskilda vitböcker. Vitböckerna innehåller en begränsad mängd information. Däremot omfattas värdepapper som bygger på kryptotillgångar av befintliga regelverk på värdepappersmarknaden.

Tabell 14.1 sammanfattar de huvudsakliga egenskaperna hos centralbankspengar, bankpengar, e-pengar, stablecoins och andra kryptotillgångar.

²¹ Gorton och Zhang (2021) menar att kriteriet ”ingen ställer frågor” vidare ger upphov till en bekvämlighetsavkastning (eng. *convenience yield*) som gäller för centralbankspengar och bankpengar men som kryptotillgångar, inklusive stablecoins, än så länge saknar.

²² Två exempel på regelverk som syftar till ökad transparens och motverka marknadsmissbruk är Prospektförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2017/1129 av den 14 juni 2017 om prospekt som ska offentliggöras när värdepapper erbjuds till allmänheten eller tas upp till handel på en reglerad marknad, och om upphävande av direktiv 2003/71/EG) och Marknadsmissbruksförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning [EU] nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk [marknadsmissbruksförordning] och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG).

Tabell 14.1 Översiktlig jämförelse mellan centralbankspengar, e-pengar, stablecoins och andra kryptotillgångar

Egenskap	Centralbanks- pengar	Bankpengar	E-pengar	Stablecoins	Andra krypto- tillgångar
Form	Fysiska (sedlar och mynt)	Digitala (insättningar)	Digitala (i plånbok)	Digitala (i plånbok)	Digitala (i plånbok)
Denominering (penningenhets)	Officiell valuta	Officiell valuta	Officiell valuta (indirekt)	Egen enhet, ibland med målet att följa en officiell valuta	Egen enhet
Inlösen- åtagande	Inget uttryckligt (skadade sedlar kan ersättas)	Nominellt mot centralbanksreserver eller kontanter	Nominellt mot bankpengar	Nominellt eller marknadsvärde mot fiatvaluta (ej obegränsat)	Inget
Uppbackning (värdesäkring)	Förtroende, prisstabilitet och statens beskattningsmakt	Bankreglering Insättningsgaranti	Likvida tillgångar med hög kreditvärdighet Reglering	Insättningar, likvida tillgångar med hög kreditvärdighet, andra kryptotillgångar eller utbudsjusteringar	Ingen eller begränsat utbud
Fordran på utgivaren?	Nej ¹	Ja	Ja	Nej, men ford-ringsliknande	Nej
Huvudsaklig användning	Betalningar Värdebevarare	Betalningar Värdebevarare	Betalningar	Köp av digitala tillgångar	Investering Överföringar

Anm. ¹ Centralbankspengar är upptagna som en skuld i centralbankens balansräkning men utgör inte en fordran i strikt juridisk mening (se bilaga 5).

Källa: IMF (2021) och bilaga 5.

14.2.3 Ett kryptoekosystem

Det finns flera aktörer som verkar inom vad som kan beskrivas som ett kryptoekosystem. Kryptoekosystemet kan skilja sig åt mellan olika typer av kryptotillgångar. Några av de viktigaste delarna i ekosystemet utgörs av:

- *Kryptobörser*, som är digitala plattformar där olika kryptotillgångar handlas. Kryptobörserna har vuxit i både omsättning och antal i takt med ett ökat intresse – inte minst från professionella investerare – för kryptotillgångar. Det finns emellertid koncentrationstendenser som gör att ett fåtal börser svarar för en betydande del av handeln (se avsnitt 14.4.2). Kryptobörser har i ökad utsträckning blivit föremål för reglering, vilket fått till följd att några kryptobörser har omlokaliserats till länder som saknar reglering eller där regleringen är mindre omfattande.

- Företag som tillhandahåller *applikationer*, t.ex. digitala plånböcker i vilka kryptotillgångarna förvaras.
- *Förvaltare av reservtillgångar* som backar upp stablecoins (företrädesvis banker).
- Företag och privatpersoner som tillhandahåller *infrastruktur* för utvinning och distribution av kryptotillgångar. Hit räknas också validerare och center som lagrar den stora mängd data och algoritmer som behövs för utvinning och distribution av kryptotillgångar.

14.3 Marknaden och genomslaget kryptotillgångar

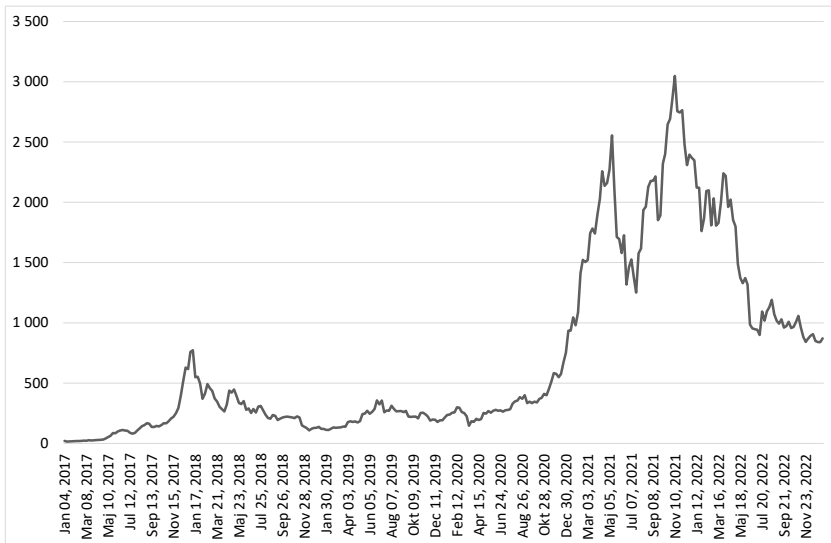
14.3.1 Kryptotillgångar har begränsad men växande betydelse

Sedan tillkomsten av Bitcoin (år 2009) har marknadsvärdet på kryptotillgångar mångfaldigas. Det totala marknadsvärdet av kryptotillgångar visas i figur 14.1. Det var först under år 2018 som handeln med kryptotillgångar tog fart. Från början av januari 2017 till mitten av november 2021 ökade marknadsvärdet på kryptotillgångar från cirka 21 miljarder amerikanska dollar till cirka 3 048 miljarder dollar (motsvarande cirka 188 respektive 26 830 miljarder svenska kronor²³). Marknadsvärdet för kryptotillgångar har emellertid fluktuerat mycket över tid och har sedan mitten av november 2021 minskat med cirka 70 procent. Det hängde samman med stigande inflation och räntor samt att ett antal kryptorelaterade företag haft betydande problem (se Förklaringsruta Problemen i Tether, USDTerra och FTX i avsnitt 14.4.2). Dessa händelser kom att spilla över på marknadsvärdet för andra kryptotillgångar.

²³ Räknat på den genomsnittliga växelkursen för januari 2017 respektive november 2021.

Figur 14.1 Det globala marknadsvärdet för kryptotillgångar
4 januari 2017–4 januari 2023

Miljarder amerikanska dollar



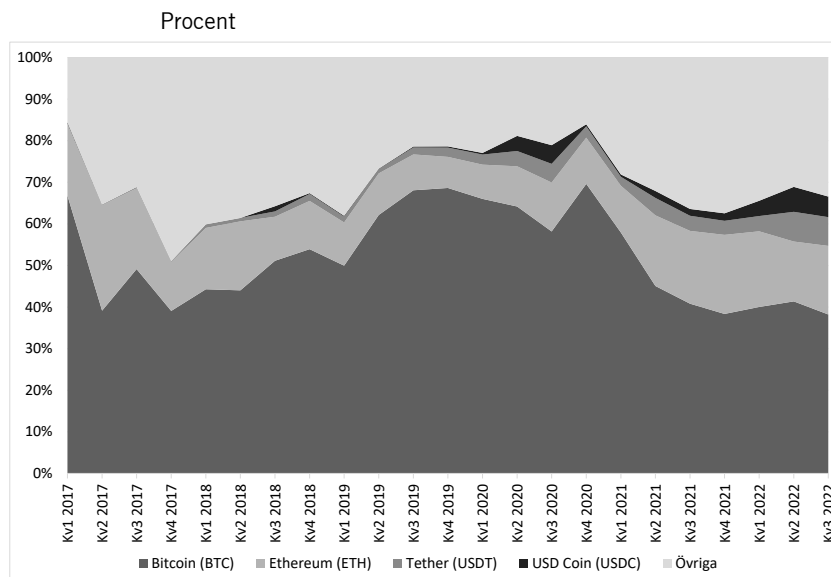
Anm. Marknadsvärde per vecka.

Källa: Statista (2023).

Sedan år 2017 har, som framgår av figur 14.2, Bitcoin i genomsnitt utgjort ungefär hälften av det totala marknadsvärdet för kryptotillgångar. Det tredje kvartalet 2022 uppgick marknadsvärdet för Bitcoin till knappt 40 procent av det totala marknadsvärdet.

Stablecoins utgör en betydligt mindre del av det totala marknadsvärdet än andra kryptotillgångar, som förutom av Bitcoin domineras av Ethereum. Från och med det första kvartalet 2017 till det tredje kvartalet 2022 utgjorde de två största stablecoins – Tether (USDT) och USD Coin (USDC) – i genomsnitt knappt 4 procent och som mest cirka 13 procent av det totala marknadsvärdet. Marknadsvärdet för stablecoins påverkas framför allt inte av prisförändringar utan av att utbudet av stablecoins ökar, vilket förklaras av att priset på stablecoins inte ska fluktuera.

Figur 14.2 Olika kryptotillgångars andelar av det totala marknadsvärdet för kryptotillgångar första kvartalet 2017–tredje kvartalet 2022



Källa: Statista (2022a).

Storleken på marknaden för kryptotillgångar är än så länge liten i förhållande till andra finansiella tillgångar så som aktier, obligationer och penningmarknadsfonder.²⁴

Det bör understrykas att värdeutvecklingen av kryptotillgångar är ett mått på investerarens syn på kryptotillgångar som ett investeringsobjekt, snarare än som betalningsmedel. I vilken utsträckning kryptotillgångar kommer att få en ökad betydelse som betalningsmedel eller värdebevarare är svårbedömt och beror på flera faktorer, vilka diskuteras i avsnitt 14.7.

²⁴ Esma (2022) beräknar att det totala marknadsvärdet för kryptotillgångar uppgick till 1 procent av det samlade marknadsvärdet för de globala aktie- och obligationsmarknaderna i juli 2022, dvs. när marknadsvärdet för kryptotillgångar var förhållandevis högt historiskt sett. ECB (2021b) beräknar att värdet av de tillgångar som backar upp de då mest spridda stablecoins (Tether, USD Coin och Paxos) under en period var i paritet med några av de största penningmarknadsfonderna i Europa.

14.3.2 Genomslag för kryptotillgångar i olika delar av världen

Genomslaget för kryptotillgångar skiljer sig åt mellan länder. Det finns ingen enhetlig statistik som gör att innehav eller användning av kryptotillgångar med större precision kan jämföras mellan länder. I tabell 14.2 redovisas de länder där, enligt två sammanställningar som gjorts, genomslaget för kryptotillgångar är störst. Även om de två sammanställningarna bygger på olika metoder finns viss samstämmighet. De regioner som har störst genomslag för kryptotillgångar är Sydasiens, Sydostasien och Sydamerika.

Tabell 14.2 Länder med störst genomslag för kryptotillgångar år 2022

Statista ¹ (n=56)	Andel av befolkningen som innehar eller använt kryptotillgångar (procent)	Chainanalysis ² (n=146)
Nigeria	45	Vietnam
Thailand	44	Filipinerna
Turkiet	40	Ukraina
Argentina	35	Indien
Förenade Arabemiraten	34	USA
Filippinerna	29	Pakistan
Vietnam	27	Brasilien
Indien	25	Thailand
Singapore	25	Ryssland
Brasilien	24	Kina
<i>Sverige (52)</i>	<i>11</i>	<i>Sverige (78)</i>
Median	15	–

Anm. ¹ Intervjuundersökning (18–64 år). ² Indexvärde. Indexet är ett normaliserat värde av summan av tre kategorier, vilka är viktade med köpkraft (PPP) per capita.

Källa: Statista (2022b) och Chainanalysis (2022b).

Genomslaget för kryptotillgångar påverkas av en rad faktorer såsom graden av korruption, inflationsnivå, ekonomisk utvecklingsnivå, fria kapitalrörelser, betydelsen av remitteringar och tillgång till säker internetuppkoppling.²⁵ Flertalet av dessa faktorer samvarierar, vilket gör det svårt att isolera de viktigaste bestämningsfaktorerna. Graden av korruptionskontroll respektive fria kapitalrörelser tycks emellertid kunna förklara genomslaget för kryptotillgångar när hänsyn tas till andra faktorer.²⁶ En tolkning av det resultatet är att kryptotill-

²⁵ Alnasaa m.fl. (2022).

²⁶ Alnasaa m.fl. (2022).

gångar används i stor utsträckning i länder med svaga institutioner eller för att kringgå finansiella restriktioner.

Genomslaget för kryptotillgångar i Sverige begränsat men inte obetydligt

Genomslaget för kryptotillgångar i Sverige är vid en internationell jämförelse begränsat men inte obetydligt, vilket framgår av tabell 14.2. Enligt en tillsynsrapport från Finansinspektionen från februari 2021 var den vanligaste formen av investeringar i kryptorelaterade finansiella instrument (dvs. inte direkta investeringar i kryptotillgångar) handel i certifikat med Bitcoin som underliggande tillgång.²⁷ Dessa s.k. trackercertifikat är en investeringsprodukt där certifikaten är utformade för att antingen ha exponering mot en enskild kryptotillgång eller mot flera kryptotillgångar genom ett index som speglar dessa tillgångar. Det är förenat med hög risk för konsumenten att investera i dessa typer av certifikat.²⁸ Enligt rapporten är handeln med trackercertifikat stor i Sverige relativt andra europeiska länder (Nederländerna, Schweiz, Storbritannien och Tyskland).

Kryptotillgångar kan också handlas direkt på kryptobörser eller via s.k. kryptoväxlare. Enligt uppgifter till utredningen uppskattar Finansinspektionen att antalet kunder till kryptobörser och -växlare som är registrerade hos inspektionen uppgick till cirka 200 000 år 2021. Finansinspektionen uppskattar antalet personer som handlat kryptotillgångar via utländska kryptobörser eller -växlare till cirka 300 000. Enligt Internetstiftelsens rapport *Svenskarna och internet 2022* uppgav 6 procent av de svarande att de köpt eller sålt kryptotillgångar (benämns kryptovaluta i rapporten) de senaste tolv månaderna.²⁹ Enligt den undersökning om betalningsvanor som utredningen låtit göra (se bilaga 4) uppgav 6 procent av respondenterna att de innehar kryptotillgångar (benämns digital valuta i undersökningen).³⁰

²⁷ Finansinspektionen (2021).

²⁸ Enligt Finansinspektionens analys har antalet depåkonton med trackercertifikat ökat med 337 procent sedan förgående analys som gjordes i februari 2020.

²⁹ Internetstiftelsen (2022). Räknat på befolkningen i åldrarna 18–89 år (den 1 november 2022) vilket är det åldersintervall som respondenterna befann sig i, motsvarar 6 procent cirka 493 000 personer.

³⁰ Räknat på befolkningen i åldersspannet 18 till 85 år (den 1 november 2022), vilket är det åldersintervall som respondenterna befann sig i, motsvarar 6 procent cirka 486 000 personer. Som jämförelse uppgår, enligt olika undersökningar, andelen vuxna personer som använder eller innehar kryptotillgångar till 12–20 procent i USA, se FSOC (2022).

14.4 Samhällsekonomiska risker med kryptotillgångar

Kryptotillgångar medför ett antal samhällsekonomiska risker. Om kryptotillgångar får en väsentligt större spridning än de har för närvarande skulle det kunna få negativa konsekvenser för kreditgivningen, den finansiella stabiliteten och penningpolitiken. Detta avsnitt redogör närmare för dessa risker.

14.4.1 Låg risk för minskad kreditgivning

För närvarande är ett scenario där allmänheten skulle vilja att i betydande omfattning omvandla banktillgodohavanden (insättningar) till kryptotillgångar mycket osannolikt. Om ett sådant osannolikt scenario ändå skulle inträffa och efterfrågan på kryptotillgångar ökar påtagligt kan det påverka tillgången till krediter i ekonomin. En förenklad analys av hur tillgången till krediter skulle kunna påverkas av om allmänheten tar ut pengar från sina bankkonton för att köpa kryptotillgångar i form av stablecoins – vilket är mest troligt eftersom stablecoins i vissa avseenden är ett bättre substitut till insättningar än andra kryptotillgångar (t.ex. Bitcoin) – görs i det följande.

Den initiala effekten av att en privatperson eller ett företag köper stablecoins och betalar med banktillgodohavanden är att säljaren av stablecoins får in pengar på sitt bankkonto. Så långt påverkas inte det totala sparandet i ekonomin och därmed inte heller tillgången till krediter. Om säljaren av stablecoins är en utgivare av stablecoins är denne ofta tvungen att placera de medel som erhålls som ersättning för nyutgivna stablecoins i kontanta medel eller mycket säkra och likvida värdepapper beroende på vilken typ av stablecoins som ges ut (dvs. om den är kontantliknande eller uppbackad av finansiella tillgångar). Om utgivaren placerar sina medel på ett bankkonto (dvs. gör insättningar) påverkas inte heller i detta fall bankernas totala inlåning från allmänheten och det totala sparandet är följaktligen oförändrat. Med andra ord påverkas inte tillgången till krediter. Däremot påverkas *sammansättningen* av bankernas inlåning: inlåning från hushåll minskar och inlåning från företag (dvs. utgivare av stablecoins) ökar.

Om utgivaren köper mycket säkra och likvida värdepapper från investerare (t.ex. värdepappersfonder) och dessa i sin tur sätter in försäljningslikviden på bankkonto minskar inte bankernas totala in-

låning.³¹ Utbudet av krediter kommer dock att i ökad utsträckning vända sig till värdepapper med mycket låg risk och kort löptid, typiskt sett korta statspapper (t.ex. statsskuldsväxlar). Den mängd krediter som är tillgänglig för lite mer riskfylld eller långsiktig utlåning minskar (t.ex. utlåning till företag respektive utlåning för bostadsändamål). Skillnaden i ränta mellan mycket säkra värdepapper och något mindre säkra utlåning kommer att öka, liksom skillnaden mellan värdepapper med kort löptid och med lång löptid. Med andra ord ökar den s.k. kreditspreaden³². Även den s.k. löptidspremien³³ kommer sannolikt att öka. Det kan få en viss negativ effekt på investeringar från företag och hushåll. Effekten ska inte överdrivas eftersom det finns substituerbarhet mellan olika typer av utlåning för många sparare.

Sammantaget är ett scenario där kreditgivningen i ekonomin skulle minska i en större utsträckning till följd av ökad efterfrågan på kryptotillgångar (stablecoins) mycket osannolikt. Det bör åter understrykas att för att en nämnvärt större efterfrågan på kryptotillgångar överhuvudtaget ska komma till stånd krävs att allmänheten föredrar att hålla kryptotillgångar i stället för banktillgodohavanden. Kryptotillgångar har dock inte de egenskaper som banktillgodohavanden har, vare sig när det gäller konsumentskydd (framför allt omfattas kryptotillgångar inte av insättningsgaranti) eller betalningsfunktionalitet.³⁴

³¹ Här bortses från att banker behöver efterleva lagkrav på viss minsta likviditetstäckning. När kraven beräknas, tas hänsyn till att olika typer av inlåning (insättningar) har olika utflödes-sannolikheter. Inlåning från företag antas vara mer flyktig än inlåning från allmänheten. För att leva upp till likviditetskraven håller banker en buffert med likvida tillgångar av hög kvalitet (t.ex. kontanta medel eller statspapper). En förändring i sammansättningen som innebär att banken finansierar sig med, allt annat lika, mer flyktig inlåning kräver alltså en större buffert. Att hålla en buffert är kostsamt för banken, varför den behöver kompensera sig med ökade intäkter från annat håll, t.ex. högre utlåningsräntor.

³² Kreditspreaden är skillnaden i avkastning mellan två i övrigt jämförbara obligationer till följd av skillnad i kreditvärdighet.

³³ Löptidspremien är en kompensation som investerare kräver för att investera i obligationer med längre löptider. Obligationer med längre löptid har ofta en högre grad av osäkerhet och risk jämfört med kortare löptider. Högre inflation kan minska realvärdet på obligationen och högre räntor kan medföra att obligationspriset sjunker.

³⁴ Det kan noteras att för det fall allmänheten önskar placera sina banktillgodohavanden utanför banksystemet finns det redan alternativ, t.ex. att köpa andelar i penningmarknadsfonder. Penningmarknadsfonder är i regel mer likvida, säkrare och omfattas av mer reglering än stablecoins.

14.4.2 Finansiella stabilitetsriskerna än så länge begränsade³⁵

Kryptotillgångar medför finansiella stabilitetsrisker. Riskerna kan delas upp i risker i affärsmodeller, finansiella risker kopplade till kryptotillgångarnas konstruktion samt makrofinansiella risker (se figur 14.3).³⁶ Kryptotillgångar uppvisar, som framgår av avsnitt 14.3, en betydande volatilitet. Till följd av denna volatilitet tillsammans med de risker som redovisas i detta avsnitt kan marknaden för kryptotillgångar ge upphov till större och mer abrupta svängningar än marknader för traditionella finansiella tillgångar så som aktier eller företagsobligationer. Därtill kan instabilitet på marknaden för kryptotillgångar och risker som är specifika – i vissa fall unika – för kryptotillgångar och kryptoekosystemet sprida sig till den traditionella finansiella tillgångsmarknaden och därigenom orsaka finansiell instabilitet. En god förståelse för kryptotillgångars direkta och indirekta påverkan på den finansiella stabiliteten bland lagstiftare, tillsynsmyndigheter och centralbanker är därför av största vikt. Möjligheterna att förstå och överblicka dessa risker försvåras emellertid av bristande transparens och avsaknad av tillförlitliga data. Flertalet bedömare anser att kryptotillgångar i nuläget inte utgör något påtagligt hot mot den finansiella stabiliteten men att det finns flera potentiella stabilitetsrisker om kryptotillgångar får en väsentligt större spridning.³⁷

³⁵ Ett flertal rapporter från centralbanker, tillsynsmyndigheter och internationella organ belyser finansiella stabilitetsrisker med kryptotillgångar. Detta avsnitt bygger på ECB Crypto-Assets Task Force (2019), President's Working Group m.fl. (2021), Eklöf (2022) och Esma (2022).

³⁶ Det bör påpekas att flera av de risker som nämns i figuren inte är unika för kryptotillgångar utan gäller för andra former av finansiella tillgångar och instrument samt för finansiella företag i allmänhet. Det finns även andra exempel på risker när det gäller kryptotillgångar som inte redovisas i detta avsnitt.

³⁷ Se t.ex. ECB (2021a), IMF (2021), *Is 'crypto' a financial stability risk?*, tal av Sir John Cunliffe. 13 oktober 2021. www.bankofengland.co.uk (hämtad 2021-10-26) samt Esma (2022).

Figur 14.3 Finansiella stabilitetsrisker kopplade till kryptotillgångar

Risker i affärsmodell	Finansiella risker	Makrofinansiella risker
<ul style="list-style-type: none"> • Operativa risker, inkl. cyberhot • Styrning och regelverk ("governance") • Avvecklingsrisker • Koncentrationsrisker 	<ul style="list-style-type: none"> • Kvalitet på säkerheter • Koppling till handel med digitala tillgångar och decentraliserade finansiella produkter ("Defi") 	<ul style="list-style-type: none"> • Uttagsanstormning • Spridningsrisker: <ul style="list-style-type: none"> – sammankoppling med finansiella systemet – konkurrens om säkra tillgångar

Risker i affärsmodellen

Kryptoekosystemet har vuxit snabbt under en kort tid och innefattar ett komplext system av aktörer som interagerar med varandra, ofta på ett sätt som är svårgenomskådligt även för centralbanker och tillsynsmyndigheter. Sammantaget innebär ekosystemets relativa ungdom, komplexitet, icke-transparens och brist på reglering ökade risker kopplade till de affärsmodeller som aktörerna i ekosystemet har valt. Dessa risker kan kategoriseras i operativa risker, brister i styrning och regelverk, avvecklingsrisker samt koncentrationsrisker.

- *Operativa risker* innefattar en rad olika riskfaktorer såsom brister i interna processer, handhavandefel, problem i it-system eller externa händelser (t.ex. cyberattacker). Om sådana risker realiseras kan det innebära att innehavarna av kryptotillgångar inte får tillgång till sina tillgångar och därmed inte kan avyttra dem. Det kan i sin tur leda till att innehavarna gör stora förluster, i synnerhet om de är högt belånade (dvs. har använt tillgångarna som säkerheter). Operativa risker i form av felaktigt konstruerade system (t.ex. fel – "buggar" – i mjukvara eller kod) eller otillräckliga kontrollmekanismer är särskilt höga när stora volymer handlas. Det har skett ett antal cyberattacker riktade mot kryptobörser eller -plånböcker. Dessa attacker har, enligt en uppskattning, lett till att åtminstone 2 miljarder amerikanska dollar (16,6 miljarder svenska kronor) på

detta sätt stulits sedan år 2014.³⁸ En typ av operativa risker som är utmärkande för kryptotillgångar är relaterade till validering och bekräftelse av transaktioner i den decentraliserade liggaren. Om incitamenten för deltagarna i nätverket inte är tillräckligt starka kan det leda till att transaktioner inte valideras eller bekräftas och därmed inte genomförs. Det kan i sin tur ge upphov till s.k. transaktionsstockning.

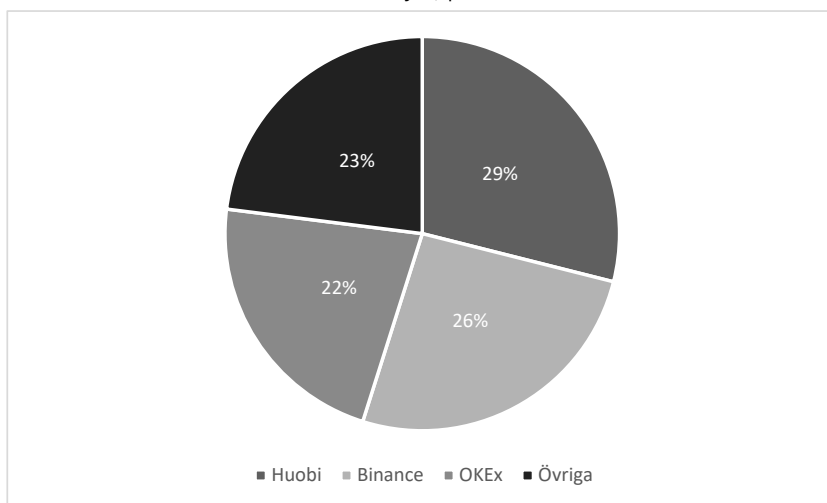
- En annan riskfaktor är *brister i styrning och regelverk* av företag som är aktiva inom kryptoekosystemet. Det kan handla om att företagen saknar nödvändig kompetens eller har bristfälliga system för riskhantering. En relaterad risk är att regelverk eller ansvarsfördelning kring utgivning, distribution eller handel är svårgenomträngliga, i synnerhet om stödjande infrastruktur inte kontrolleras av en central enhet.
- *Avvecklingsrisker* innebär att mottagare av kryptotillgångar inte kan vara säkra på att transaktioner är slutgiltiga och oåterkalleliga (s.k. finalitet). Regelverken kring utvinning av och transaktioner med kryptotillgångar innehåller vanligtvis inte regler om slutgiltig avveckling, vilket skapar osäkerhet om mottagaren verkligen disponerar tillgångarna. Det kan i sin tur ge upphov till att mottagaren får likviditetsproblem. Avvecklingsrisker är särskilt stora i system där det inte finns en enskild part som ansvarar för att definiera och garantera att transaktioner är slutgiltiga.
- Kryptoekosystemet framställs ofta som decentraliserat, till skillnad från det traditionella finansiella systemet som domineras av stora banker och andra finansiella företag. I verkligheten domineras även kryptoekosystemet av ett begränsat antal aktörer. Visserligen har antalet utgivare och handelsplatser för kryptotillgångar (kryptobörser) ökat under de senaste åren men koncentrationen är fortfarande stor. År 2020 svarade tre kryptobörser för 77 procent av den handlade volymen (se figur 14.4). Koncentrationen och bristen på diversifiering kan ge upphov till *koncentrationsrisker*. Marknadskoncentration kan även uppstå när det gäller företag som tillhandahåller infrastruktur tjänster inklusive plånböcker. Denna risk gäller även på utgivarsidan, vilket än så länge inte är fallet, även om Bitcoin fortfarande utgör en stor del av den totala

³⁸ I vissa fall har innehavare helt eller delvis kompenseras för förlusterna, se *The real victims of mass crypto-hacks that keep happening*, 26 augusti 2021. www.bbc.com (hämtad 2021-10-26).

volymen kryptotillgångar (se figur 14.2). Det är troligt att även marknaden för kryptotillgångar och tillhörande tjänster kännetecknas av såväl nätverkseffekter³⁹ som kombinations fördelar (t.ex. genom att utgivning integreras med plånböcker), varför koncentrationsriskerna kan komma att öka i framtiden, i synnerhet i frånvaro av reglering.

Figur 14.4 Marknadsandel för de tre största kryptobörserna år 2020

Andel av total handelsvolym, procent



Källa: BDC Consulting.

Finansiella risker

Osäkerhet om uppbackning av stablecoins

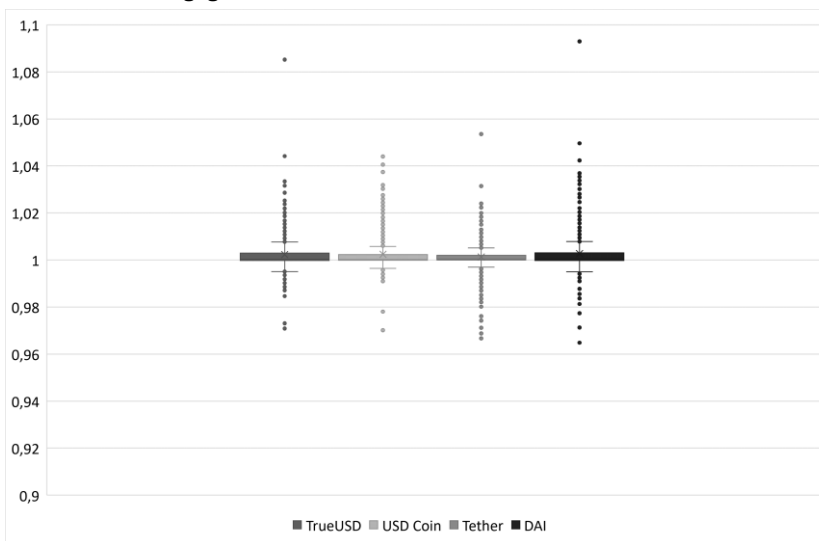
Stablecoins är uppbackade av en reserv bestående av olika slags tillgångar men det är inte alla stablecoins som backas upp av tillgångar av hög kvalitet (t.ex. kontanta medel eller statspapper). Ju mindre likvida de underliggande tillgångarna är, desto svårare kan det vara att avyttra dem till ett pris som gör att reserven är tillräckligt stor för att kunna lösa in stablecoins ett-till-ett mot fiatvaluta. För att behålla trovärdigheten för stablecoins är det av största vikt att värdet mot den underliggande tillgången (eller flera) kan bibehållas.

³⁹ Se kapitel 9 för en beskrivning av begreppet nätverkseffekter och hur konkurrensen i betalningssystemet påverkas av nätverkseffekter.

Värdet på fyra stora stablecoins som är kopplade till amerikanska dollar (True USD, USD Coin, Tether och Dai⁴⁰) har historiskt varit relativt stabilt kring 1 dollar (se figur 14.5). Värdet har emellertid vid flera tidpunkter avvikit – ibland kraftigt – från 1 dollar. Volatiliteten är emellertid väsentligen mindre än den är för andra kryptovalutor (t.ex. Bitcoin och Ethereum⁴¹).

Figur 14.5 Spridning i värde gentemot en amerikansk dollar för fyra stablecoins år 2018–2023

Daglig slutkurs i amerikanska dollar



Anm. Data avser: True USD 2018-03-07–2023-02-11, USD Coin 2018-10-08–2023-02-11, Tether 2018-02-11–2023-02-11, Dai 2019-11-22–2023-02-11.

Källa: Yahoo!Finance (www.yahooofinance.com) och egna beräkningar.

En viktig skillnad mellan stablecoins och fiatvalutor är att stablecoins handlas på en börs. Det gör att värdet på stablecoins bestäms av utbud och efterfrågan vid varje enskild tidpunkt. Vidare kan det finnas osäkerhet kring omfattningen och värdet på de underliggande tillgångarna som ska backa upp stablecoins. Om det råder osäkerhet om

⁴⁰ Dai har enbart kryptotillgångar som säkerhet men värdet på säkerheter överstiger värdet på utestående Dai för att kunna garantera att Dai kan lösas in ett-till-ett mot dollar.

⁴¹ Standardavvikelsen på årsbasis var (enligt data från The Stablecoin Index) den 27 oktober 2021 0,67 för Bitcoin, 0,69 för Ethereum, 0,04 för True USD och 0,13 för Tether. Volatiliteten varierar över tid för alla fyra kryptotillgångarna men ger ändå en indikation på att den är betydligt lägre för stablecoins som Tether och True USD.

att värdet på dessa tillgångar inte möjliggör inlösen ett-till-ett mot fiatvaluta kan köparna kräva en viss riskpremie, varför pariteten mot fiatvaluta kan avvika. Tether är en stablecoin som det funnits oklarheter om vad gäller utgivarens förmåga att upprätthålla paritet till fiatvaluta liksom de underliggande tillgångarnas kvalitet (se Förklaringsruta Problemen i Tether, TerraUSD och FTX).

Förklaringsruta Problemen i Tether, TerraUSD och FTX

Under kryptotillgångarnas relativt korta historia har ett antal större händelser ägt rum som också har fått stora återverkningar på såväl värderingar av kryptotillgångar som på förtroendet för kryptotillgångar i stort. Tre av de mest uppmärksammade händelserna på senare tid rör Tether, TerraUSD och FTX. De två förra är utgivare av stablecoins medan FTX är en handelsplattform för kryptotillgångar.⁴²

Tether

Tether, som är den största utgivaren av stablecoins sett till marknadsvärde, ger ut fyra stablecoins som ska vara inlösenbara ett-till-ett mot amerikanska dollar, euro, kinesiska yuan respektive australiska dollar. Tether och dess systerföretag iFinex, som driver kryptobörsen Bitfinex, befanns år 2021 skyldiga till oegentligheter av åklagarmyndigheten i delstaten New York.⁴³ Det uppdragades att Tether och Bitfinex saknade tillräckliga tillgångar för att kunna upprätthålla paritet mot den amerikanska dollarn. Därtill fanns det klara brister i hur Tether hanterat kundernas insättningar. Tether och iFinex ingick i februari 2021 en uppgörelse med åklagarmyndigheten som innebar att företaget dels fick betala höga böter, dels upphöra med handel i Tether i New York. Utöver de oegentligheter som omfattades av uppgörelsen har det funnits tveksamheter om de tillgångar som Tether innehaft har varit tillräckligt stabila och likvida för att kunna garantera paritet.⁴⁴ Tether innehar bl.a. en stor del skuldväxlar med kort löptid (eng.

⁴² Redogörelsen för dessa fall är summarisk och det finns mycket mer att läsa om dem i angivna referenser och på annat håll.

⁴³ *Attorney General James Ends Virtual Currency Trading Platform Bitfinex's Illegal Activities in New York*. 23 februari 2021. www.ag.ny.gov (hämtad 2022-03-15).

⁴⁴ *Tether Fails to Dispel Mystery on Stablecoin's Crucial Reserves*. 3 december 2021. www.bloomberg.com (hämtad 2022-03-15).

commercial papers), företagsobligationer och lån till tredje part. I september 2022 utgjorde banktillgodohavanden och insättningar 10,8 procent av Tethers samlade reserver.⁴⁵

TerraUSD⁴⁶

TerraUSD (UST) var i maj 2022 den tredje största utgivaren av stablecoins globalt. UST var en algoritmisk stablecoin vars värde byggde på att en UST skulle kunna omvandlas till Luna – en s.k. staking token⁴⁷ – till ett värde motsvarande en amerikansk dollar. Det största användningsområdet för UST var i olika s.k. DeFi-produkter (se nedan). De som var villiga att investera i UST kunde erhålla en mycket hög ränta – ett tag uppgick den utlovade räntan till närmare 20 procent – av det s.k. Anchor Protocol, en form av blockkedjebaserad penningmarknad. Med början i maj föll värdet på UST kraftigt. Orsakerna till priset är inte helt klarlagda men investerare kände stor oro för att pariteten mellan UST och Luna inte skulle hållas men även hållbarheten i de höga räntorna på UST ifrågasattes. Flera plattformar avbröt handeln med UST och värdet föll snabbt mot nästan noll.

En grundorsak till att pariteten mellan UST och Luna inte kunde upprätthållas var att den stabiliseringsmekanism som byggts upp för att säkerställa paritet byggde på att Luna hade ett positivt värde. Så länge Luna hade ett positivt värde gick det alltid att byta en UST till någon mängd Luna som är värd 1 dollar. Eftersom Luna inte hade något inneboende värde berodde värdet på investerarnas förväntan om hur Luna och den bakomliggande Terra-blockkedjan skulle utvecklas. Luna var i den meningen snarare en form av aktie.

FTX

Den 11 november 2022 lämnade kryptobörsen FTX, med säte på Bahamas, och FTX.US (FTX:s dotterbolag i USA) in en konkursansökan. Konkursansökan föregicks av rykten i media om bl.a. att FTX:s affärsrelationer med företaget Alameda Research var ifråga-

⁴⁵ *Transparency*. 21 februari 2022. www.tether.to (hämtad 2022-03-15).

⁴⁶ Se FSOC (2022) och *Terra Flops*. 11 maj 2022. www.bloomberg.com (hämtad 2022-10-18).

⁴⁷ Staking token är en kryptotillgång som en person ställer till förfogande – satsar – för att validera transaktioner i en blockkedja där valideringen sker med PoS-metoden. Ju fler token en person satsar, desto större sannolikhet att denne får validera. Valideringen ger avkastning, t.ex. i form av en avgift eller nya kryptotillgångar. Staking kan alltså jämföras med att en person läser in besparingar på ett sparkonto och får ränta på det sparandet.

satta. Alameda Research var en s.k. krypto-hedgefond baserad i Hong Kong och ägdes av FTX:s ägare och grundare Samuel (Sam) Bankman-Fried. Som en reaktion på mediaryktena började FTX:s kunder att lämna i stor omfattning, vilket ledde till att FTX stoppade kundernas möjligheter att ta ut tillgångar annat än genom att omvandla dem till fiatvaluta.⁴⁸ FTX gav också ut en egen kryptotillgång, FTT. Som en konsekvens av problemen i FTX föll värdet på FTT kraftigt, vilket drog med sig värdet på andra kryptotillgångar såsom Bitcoin och Ethereum. Vid tiden för konkursansökan utsattes FTX för en hackerattack, vilket ledde till att stora tillgångar (cirka 600 miljoner amerikanska dollar, vilket motsvarar cirka 6,2 miljarder svenska kronor) försvann från FTX:s kunders digitala plånböcker.

Konkursen i FTX (och FTX.US samt ett flertal relaterade företag) blev konsekvensen av ett antal grova oegentligheter och undermåligt skötta affärsrelationer. Förutom att FTX använt kunders medel i samband med ett lån till närstående Alameda Research, hade FTX:s ägare försökt rädda två kryptoföretag med lån från Alameda Research. Därtill hade ägaren använt FTX:s medel för fastighetsköp, marknadsföring och politisk påverkan.⁴⁹ Av den klagan som den amerikanska tillsynsmyndigheten Securities and Exchange Commission (SEC) riktade mot FTX:s ägare, och sedermera andra i ledande befattning, framkom att FTX även gett Alameda Research en obegränsad kreditlina samt underlåtit att redovisa risker i exponeringen mot fonden.⁵⁰ Den 12 december 2022 arresterades Sam Bankman-Fried på Bahamas på begäran av amerikanska myndigheter och utlämnades.

Det kan också finnas överspillningseffekter mellan priset på stablecoins och priset på andra kryptotillgångar. Det är vanligt att stablecoins används som ett verktyg för att möjliggöra köp och inlösen av andra kryptotillgångar.⁵¹ Om det råder oro på marknaden för krypto-

⁴⁸ *FTX Crash: Timeline, Fallout and What Investors Should Know*. 10 januari 2023. www.nerdwallet.com (hämtad 2023-01-19).

⁴⁹ *FTX post-mortem: Revisiting signs that all was not right*. 11 november 2022. www.yahooofinance.com (hämtad 2023-01-19).

⁵⁰ *SEC Charges Samuel Bankman-Fried with Defrauding Investors in Crypto Asset Trading Platform FTX*. 13 december 2022. www.sec.gov (hämtad 2023-01-19).

⁵¹ Om någon investerat i exempelvis Bitcoin och vill lösa ut sig från den positionen kan det vara omständligt, dyrt eller rent av svårt att växla till fiatvaluta varje gång. Genom att i stället

tillgångar kan innehavare välja att sälja mer volatila – och därmed riskfyllda – kryptotillgångar och i stället köpa säkrare stablecoins i avvaktn på att oron minskar. Sådana överspillningseffekter kan innebära att värdet på stablecoins tillfälligt överstiger t.ex. en dollar per stablecoinenhet.⁵²

Handel med digitala tillgångar och decentraliserade finansiella produkter

Handel med s.k. digitala tillgångar (eng. *digital assets*) har ökat kraftigt på kort tid. Merparten av handeln sker i stablecoins. Handel med digitala tillgångar är en form av s.k. decentraliserade finansiella produkter (eng. *decentralised finance*, DeFi). DeFi bygger på DLT-teknologi i kombination med smarta kontrakt.⁵³ Det gör att det inte behövs centrala parter som utför funktioner såsom att ingå affärsavtal, föra samman köpare och säljare, exekvera transaktioner eller konstruera finansiella produkter.⁵⁴

Handeln med digitala tillgångar sker på särskilda plattformar som kan vara integrerade med varandra. På sådana plattformar kan investerare byta kryptotillgångar och överföra kryptotillgångar utan att behöva växla dem mot fiatvalutor. Handeln med digitala tillgångar möjliggör också att använda företrädesvis stablecoins som säkerhet för s.k. kryptoutlåning (eng. *crypto lending*). Kryptoutlåning innebär, kortfattat, att en part lånar ut en viss mängd kryptotillgångar i utbyte mot löpande betalningar i form av kryptotillgångar, dvs. en form av ränta liknande den som kan erhållas på ett vanligt sparkonto. Räntan är i många fall betydligt högre än vad som erbjuds på sparkonto.⁵⁵

köpa stablecoins kan investeraren säkra ett stabilt värde på investeringen i Bitcoin, som avvecklas, innan en ny investering görs.

⁵² En annan förklaring till att sådana stablecoins som är kopplade till en fiatvaluta (eller flera) kan handlas med en premie är att de kan göra det enklare för personer som av olika skäl inte har tillgång till stabil fiatvaluta, t.ex. till följd av valutarestriktioner. Genom att köpa en stablecoin som är kopplad till t.ex. amerikanska dollar kan en person på så vis indirekt minska exponeringen mot den lokala valutan och därmed upprätthålla sin köpkraft.

⁵³ Smarta kontrakt är, förenklat, kod som är lagrade på en blockkedja och verkställs automatiskt när vissa förutbestämda villkor uppfylls.

⁵⁴ Se Aramonte, Huang och Schrimpf (2021).

⁵⁵ I något fall har insättare erbjudits en (nominell) avkastning på över 8 procent, se Di Maggio m.fl. (2021). Kryptolån har likheter med värdepappersutlåning (eng. *securities lending*). Värdepappersutlåning innebär en överföring av värdepapper till en tredje part (låntagaren), som ger långgivaren säkerhet i form av aktier, obligationer eller kontanter. Låntagaren betalar långgivaren en löpande avgift för lånet och är enligt avtal skyldig att lämna tillbaka värdepapperen på begäran eller i slutet av den överenskomna låneperioden. I huvudsak behåller långgivaren all äganderätt till säkerheten. Eventuella utdelningar eller räntebetalningar tillfaller långgivaren.

De som lånar kryptotillgångarna kan använda dem för transaktioner där de behöver tillhandahålla kryptotillgångar (t.ex. dra nytta av prisdifferenser i förhållande till andra finansiella tillgångar). En ”omvänd” form av kryptolån är att kryptotillgångar (vanligen stablecoins) används som säkerhet för lån i fiatvaluta. Kryptoutlåning sker på särskilda plattformar. På senare tid har ett antal populära plattformar för kryptoutlåning varit tvungna att hålla in kunders tillgångar till följd av likviditetsproblem.⁵⁶

Det är inte ovanligt att lån med kryptotillgångar som säkerhet i nästa led används som säkerhet i andra kryptotransaktioner. Plötsliga och större prisrörelser kan, för det första, urholka värdet på dessa säkerheter, vilket tvingar fram panikförsäljningar av kryptotillgångar för vilka säkerheter har ställts.⁵⁷ För det andra kan de smarta kontrakt som ligger till grund för kryptolån innehålla automatiserade uppsägningar av lånen (för att skydda långgivaren) om värdet på säkerheterna faller under en viss nivå. Det kan göra att plötsliga och stora prisfall på kryptotillgångar kan få än större procykliska effekter via låneinställelse. För det tredje ger DeFi möjligheter att konstruera finansiella produkter som kan vara svårigenomträngliga för såväl investerare som tillsynsmyndigheter.

Integration med traditionell finansiell verksamhet

En ytterligare kategori av finansiella stabilitetsrisker är att kryptotillgångar om än alltjämt i en begränsad omfattning⁵⁸ integreras med traditionell finansiell verksamhet. Stabilitetsrisker kan uppkomma om banker själva gör investeringar i kryptotillgångar och värdet på dessa faller kraftigt. Det kan leda till att bankernas egna kapital urholkas. Av det skälet har den s.k. Baselkommittén (BCBS)⁵⁹ föreslagit principer för hur det globala ramverket för bankers kapital- och lik-

⁵⁶ *How to Earn Interest on Crypto*. 18 juli 2022. www.forbes.com (hämtad 2023-01-20).

⁵⁷ För att skapa förtroende för lånekontrakten, som upprättas i de decentraliserade nätverken, och för att hantera volatiliteten i de kryptotillgångar som utgör säkerheter för lånet är kryptolån vanligen överkollateraliserade. Det innebär att värdet av säkerheterna (företrädesvis stablecoins) överstiger lånebeloppet.

⁵⁸ FSB (2022a).

⁵⁹ Baselkommittén är ett globalt organ som tar fram standarder för hur banker bör regleras. Standarderna är inte juridiskt bindande men de jurisdiktioner som är medlemmar i kommittén har förbundit att införa dem i nationell eller överstatlig reglering.

viditetsreglering ska beakta risker kopplade till direkta eller indirekta exponeringar mot kryptotillgångar.⁶⁰

Ett antal banker, företrädesvis i USA, erbjuder för kunders räkning olika tjänster eller produkter kopplade till kryptotillgångar. Huvudsakligen utgörs dessa tjänster av insättningar, betalningar och avveckling. Banker kan också förvalta tillgångar som används för att backa upp stablecoins.⁶¹ Banker som erbjuder kryptorelaterade tjänster eller produkter riskerar ökad volatilitet i intjäningen eftersom efterfrågan och priset på kryptotillgångar varierar mycket. Banker kan också utsätta sig för legala risker eller försämrat rykte till följd av negativa händelser som drabbar kryptoföretag eller -börser. Över lag är kopplingen mellan banksystemet och kryptotillgångar än så länge begränsad.⁶²

Den tydligaste kopplingen mellan traditionell finansiell verksamhet och kryptotillgångar är kryptorelaterade investeringsprodukter. Dessa produkter kan rikta sig till institutionella (professionella) investerare eller till konsumenter. Det finns institutionella investerare, såsom investeringsfonder (t.ex. hedgefonder), som investerar i kryptotillgångar.⁶³ Skäl till att institutionella investerare investerar i kryptotillgångar kan vara att de tror på en värdeökning, ser kryptotillgångar som en intressant innovation eller att kryptotillgångar har liten (eller t.o.m. negativ) samvariation med andra tillgångsslag som aktier och obligationer.

Sådana fonder vänder sig i första hand till förmögna privatpersoner med hög tolerans för risk. Den direkta effekten av ett kraftigt prisfall på kryptotillgångar torde därför i första hand drabba dessa personer och därmed blir effekterna på övriga finansiella systemet begränsade. Det finns emellertid en risk att fonder tvingas sälja av andra tillgångar för att kompensera för plötsliga och kraftiga värdefall i kryptopositionerna. Därtill kan fonder få problem att leva upp till andra finansiella åtaganden om investeringarna i kryptotillgångar skulle tappa mycket i värde. Det är mindre vanligt att fonder som riktar sig till konsumenter investerar i kryptotillgångar. Det beror bl.a. på den höga volatiliteten och osäkerhet om och hur kryptotillgångar

⁶⁰ BCBS (2022).

⁶¹ FSOC (2022).

⁶² Ibid.

⁶³ En enkätstudie riktade till institutionella investerare i Asien, Europa och USA visade att 52 procent av investerarna i samtliga regioner hade investerat i kryptotillgångar år 2021. I Europa var andelen 56 procent. De i särklass största innehaven var Bitcoin och Ethereum, se Fidelity (2021).

kommer att regleras.⁶⁴ Det finns dock fonder som specialiserar sig på kryptotillgångar och vänder sig även till konsumenter, s.k. börs-handlade fonder (eng. *Exchange traded funds*, ETF).⁶⁵

Makrofinansiella risker

Uttagsanstormningar mot utgivare av kryptotillgångar

På motsvarande sätt som insättare kan förlora förtroendet för banker kan innehavare av kryptotillgångar förlora förtroendet för utgivare av dessa. Det kan hända om utgivare av stablecoins, som ska följa värdet på en fiatvaluta (eller flera) eller andra underliggande tillgångar, inte kan lösa in stablecoins mot fiatvaluta till nominellt värde och det finns en förväntan om att utgivarna infriar sina utfästelser. Det skulle kunna ge upphov till en s.k. uttagsanstormning (eng. *bank run*) som sätter utgivare under press att sälja säkerheter för att kunna infria sina åtaganden mot de som köpt stablecoins. Om utgivaren (eller utgivarna) har en tillräckligt stor marknadsandel skulle problem att infria åtagandena kunna få en påtagligt negativ effekt på det finansiella systemet. I en situation där det redan råder betydande oro på de finansiella marknaderna kan det bli än svårare att avyttra säkerheterna till rimliga priser eftersom det troligen är andra finansiella företag som också behöver avyttra säkerheter. Det bör påpekas att vissa utgivare av stablecoins har inlösenbegränsningar som försvårar snabba uttag. Begränsningar kan utgöras av inlösenavgifter, temporärt upphävande av rätten till inlösen eller en notifieringsperiod.⁶⁶

En stor skillnad jämfört med uttagsanstormningar mot banker är att utgivare av kryptotillgångar inte är reglerade i samma utsträckning. Detta håller emellertid på att ändras, vilket avsnitt 14.6 redogör för.

⁶⁴ FSB (2022a).

⁶⁵ Börshandlade fonder liknar vanligt fondsparande, t.ex. penningmarknadsfonder. En viktig skillnad är att börshandlade fonder prissätts kontinuerligt när de handlas medan vanliga fonder prissätts en gång per dag. Eftersom börshandlade fonder handlas jämförelsevis aktivt kan det uppstå situationer då priset på fonden och värdet av de underliggande tillgångarna (dvs. kryptotillgångarna) skiljer sig åt. Börshandlade kryptofonder kan välja att investera i en enda kryptotillgång (t.ex. Bitcoin) medan vanliga fonder i regel innehar ett stort antal tillgångar och i vissa fall flera tillgångsslag (aktier, obligationer osv.).

⁶⁶ En redogörelse för inlösenvillkor för ett antal stablecoins finns i Appendix i Gorton och Zhang (2021). I denna bemärkelse kan innehav av stablecoins liknas vid bunden inlåning, dvs. insättningar i banker som omgärdas av vissa begränsningar, t.ex. vad gäller antalet uttag.

14.4.3 Liten påverkan på penningpolitiken

En omfattande spridning av stablecoins skulle kunna påverka det monetära systemets funktionssätt och göra det svårare för centralbanker att bedriva en effektiv penningpolitik.⁶⁷ Den potentiellt allvarligaste effekten skulle uppstå om handeln med varor och tjänster i större omfattning prissätts i kryptoenheter.⁶⁸ I ett sådant – om än osannolikt – scenario skulle utgivare av kryptotillgångar i praktiken bedriva en konkurrerande penningpolitik. Penningpolitik syftar till makroekonomisk balans och tar som utgångspunkt det allmännas bästa. Det kan inte uteslutas att utgivare av kryptotillgångar i stället skulle sätta det egna företagens intressen främst.⁶⁹ Globala stablecoins skulle kunna ge upphov till ”digitala valutaområden” på likande sätt som exempelvis euroområdet är ett (fiat-)valutaområde⁷⁰. Ett land inom det valutaområde vars konjunktur inte är synkroniserade med det digitala valutaområdet och underliggande fiatvalutor får då svårare att bedriva en penningpolitik anpassad efter landets konjunkturläge. En kraftigt ökad efterfrågan på globala stablecoins skulle kunna innebära att den inhemska penningpolitiken i högre grad påverkas av penningpolitiken – eller störningar – i andra, större ekonomier, vars fiatvaluta utgör en stor andel av en global stablecoin.⁷¹ En räntefri stablecoin skulle, slutligen, kunna sätta en nedre gräns för styrräntan (eng. *zero lower bound*) och därmed omöjliggöra negativa räntor. I praktiken torde detta inte hända med mindre än att utgivare lägger på en avgift på eller begränsar uttaget av stablecoins eftersom värdet på reserverna som backar upp stablecoins skulle påverkas negativt av negativa styrräntor.⁷²

Det bör i sammanhanget poängteras att det, till skillnad från bankpengar, inte finns någon övre gräns för hur mycket kryptotillgångar som kan skapas.⁷³ I nuvarande monetära system begränsas affärsbankernas penningsskapande av efterfrågan på krediter och låntagarnas kreditvärdighet. Efterfrågan på krediter styrs i sin tur av central-

⁶⁷ Effekterna gäller generellt för kryptotillgångar men det är troligt att det i första hand är stablecoins som skulle kunna få en mer omfattande spridning.

⁶⁸ ECB Crypto-Asset Task Force (2019) bedömer att risken för att globala stablecoins blir en betydelsefull penningenheter vid internationell handel som låg.

⁶⁹ Brunnermeier, James och Landau (2019a).

⁷⁰ En viktig distinktion är att de flesta valutaområden innehåller geografiskt näraliggande länder medan ett digitalt valutaområde hålls samman inom ett nätverk (t.ex. en global digital plattform).

⁷¹ Brunnermeier, James och Landau (2019a).

⁷² ECB Crypto-Assets Task Force (2019).

⁷³ Undantaget Bitcoin vars utbud är begränsat på förhand till 21 miljoner Bitcoin.

bankens penningpolitik och den ekonomiska utvecklingen. Även kapitalkrav och andra regleringar som banker omfattas av begränsar hur mycket bankpengar som skapas.

14.5 Användningen av kryptotillgångar för penningtvätt och finansiering av terrorism

Tillsynsmyndigheter, polismyndigheter och internationella organ har uppmärksammat att kryptotillgångar används för penningtvätt och finansiering av terrorism, men även i samband med annan kriminell verksamhet. Kryptotillgångar tillåter användare att handla och överföra stora summor i stort sett anonymt, om än spårbart. Till skillnad från en banköverföring kopplas inte transaktionen till användaren eller ett specifikt konto. Det finns inte heller en central utgivare som kan hållas ansvarig för att övervaka transaktionen. Anonymiserade betalningslösningar som kryptotillgångar ökar även möjligheterna för s.k. skiktning. Skiktning innebär att en person genomför en serie transaktioner som gör det svårare att spåra pengarnas ursprung.⁷⁴ Mot bakgrund av att kryptotillgångar börjat användas för penningtvätt och finansiering av terrorism, har EU:s femte penningtvättsdirektiv⁷⁵ utvidgats till att även omfatta förvaltning eller handel med kryptotillgångar, och förbättrade möjligheterna för tillsynsmyndigheterna att samarbeta och utbyta information. Banker i Sverige har i flera fall nekat privatpersoner tillgång till bankkonto eller sagt upp bankkonto när de upptäckt att personer ägnar sig åt handel med kryptotillgångar.⁷⁶ Även företag som driver handelsplatser för kryptotillgångar har mött problem att öppna eller behålla bankkonto.⁷⁷

Av naturliga skäl är det svårt att uppskatta omfattningen av den illegala verksamhet som involverar betalningar eller överföringar med kryptotillgångar. Ett analysföretag har beräknat att 14 miljarder amerikanska dollar (cirka 134 miljarder svenska kronor) kunde kopplas till

⁷⁴ Finansinspektionen (2021).

⁷⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och om ändring av direktiven 2009/138/EG och 2013/36/EU.

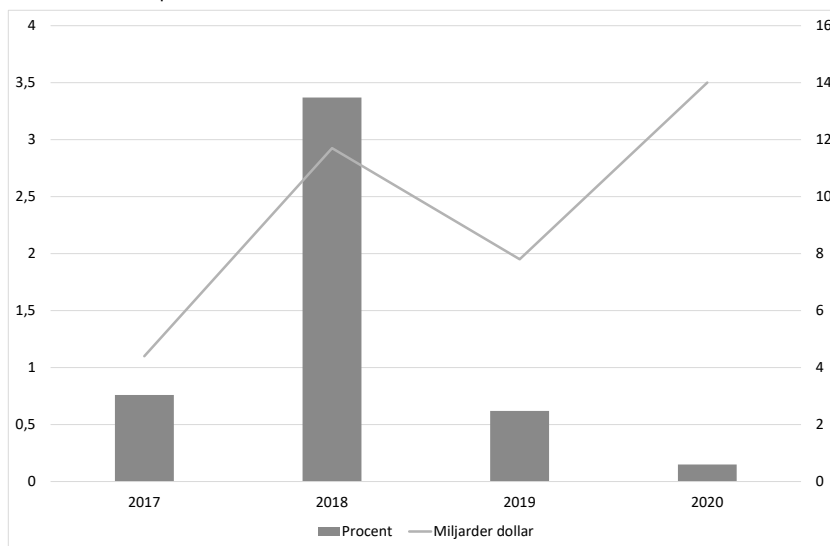
⁷⁶ Se t.ex. *Handlade med krypto – stängdes av från banken*. 4 januari 2023. www.svd.se (hämtad 2023-02-13).

⁷⁷ Se t.ex. *Juristen: "Blir extremt negativa konsekvenser"*. 5 januari 2023. www.svd.se (hämtad 2023-02-13).

illegal verksamhet år 2021 (se figur 14.6).⁷⁸ Det motsvarade 0,15 procent av det totala värdet på transaktioner med kryptotillgångar. Motsvarande siffror för år 2020 var 7,8 miljarder dollar (cirka 75 miljarder kronor), vilket motsvarade 0,62 procent av transaktionsvärdet. Även om statistiken med stor sannolikhet underskattar i vilken omfattning kryptotillgångar används för illegal verksamhet, är den lagliga användningen alltså den helt dominerande.⁷⁹

Figur 14.6 Användningen av kryptotillgångar för illegal verksamhet år 2017–2021

Miljarder dollar (höger axel) och andel av transaktionsvärde, procent (vänster axel)



Källa: Chainanalysis (2022a).

Huvuddelen av den kriminella verksamhet som är kopplad till transaktioner med kryptotillgångar härrör från bedrägerier och stölder av kryptotillgångar medan andra kategorier som t.ex. terrorismfinansiering eller kringgående av ekonomiska sanktioner utgör en relativt liten andel. Det bör poängteras att större händelser kan få stor påverkan på omfattningen av illegala transaktioner enskilda år.

⁷⁸ Chainanalysis (2022a).

⁷⁹ Uppskattningen är förmodligen en underskattning eftersom den olagliga verksamheten inte innefattar verksamhet som sker på digitala plattformar. Med andra ord ingår exempelvis inte illegal verksamhet där fiatvalutor omvandlas till kryptotillgångar i syfte att tvätta pengar.

Som framgår av figur 14.6 kan omfattningen av finansieringen av illegal aktivitet med kryptotillgångar öka i volym samtidigt som den minskar som andel av transaktionsvärdet, vilket var fallet mellan år 2020 och år 2021. Det förklaras av att användningen av kryptotillgångar för finansiering av illegal verksamhet inte utvecklades lika snabbt som marknaden för kryptotillgångar.

14.6 Internationell utblick över regleringen av kryptotillgångar

En generell utmaning för lagstiftare är att kunna definiera och avgränsa företag och verksamheter som ska bli föremål för reglering med tillräckligt stor precision. Kryptotillgångar har, som nämns i avsnitt 14.2, ingen entydig och allmänt erkänd definition. Kryptotillgångar, liksom flera av aktörerna i kryptoekosystemet, har emellertid flera likheter med finansiella tillgångar och tjänster. Hittills har de flesta jurisdiktioner riktat fokus i regleringsarbetet mot att dels stärka konsument- och investerarskyddet och skyddet mot marknadsmissbruk, dels förhindra att kryptotillgångar används för penningtvätt och finansiering av terrorism.

I takt med att användningen av kryptotillgångar ökat har fokus i allt högre grad riktats mot stabilitetsreglering. I vissa fall överlappar motivet för reglering i syfte att stärka konsument- och investerarskyddet med motivet att motverka finansiell instabilitet. Ett exempel på överlappning gäller risken att utgivare av stablecoins inte håller tillräckligt säkra och likvida tillgångar.

Trots att de allra flesta jurisdiktioner har ambitionen att öka regleringen av kryptotillgångar – eller kryptoekosystemet – finns det skillnader i regleringsansats. Vissa jurisdiktioner har valt en förbjudande ansats medan andra strävar efter att utforma regelverk som hanterar riskerna med kryptotillgångar samtidigt som de försöker ta tillvara potentiella fördelar som kryptotillgångar skulle kunna föra med sig på längre sikt. Två länder som har gått i en motsatt riktning till den allmänna trenden mot ökad reglering är El Salvador och Centralafrikanska republiken. I juni 2021 antog El Salvadors parlament en lag som gör Bitcoin till lagligt betalningsmedel. Lagen ger allmänheten rätt att betala med Bitcoin i utbyte för varor och tjänster. Lagen innehåller också bestämmelser som ger allmänheten rätt att konvertera Bitcoin

till amerikanska dollar. IMF:s exekutivstyrelse har påtalat att kryptovalutor är förenade med stora risker och att Bitcoin inte bör ha status som officiell valuta med ställning som lagligt betalningsmedel.⁸⁰ I april 2022 antog parlamentet i Centralafrikanska republiken en lag som gör Bitcoin till officiell valuta och lagligt betalningsmedel. Bank of Central African States (BEAC)⁸¹ gjorde emellertid ett uttalande i juli 2022 med innebörden att beslutet saknade rättslig verkan i avvaktan på att BEAC ger ut riktlinjer för kryptotillgångar. Även IMF har uttalat oro för beslutet.⁸²

Detta avsnitt redogör i det följande för olika ansatser när det gäller reglering av kryptotillgångar och -ekosystemet. Det bör understrykas att regelutvecklingen sker snabbt och att regelverk kan komma att se annorlunda ut i förhållande till den ögonblicksbild som ges i detta avsnitt.

14.6.1 Tre regleringsansatser

På ett övergripande plan finns tre ansatser som lagstiftare och tillsynsmyndigheter (som kan vara centralbanker) kan följa när det gäller reglering av kryptotillgångar: isolering, integrering samt reglering eller rentav förbud.⁸³ Det bör poängteras att regleringsansatserna inte är distinkt skilda från varandra utan snarare en glidande skala.

Isolering

Med isolering avses att kryptoekosystemet tillåts utvecklas inom ett tämligen ”mjukt” regelverk som huvudsakligen bygger på rekommendationer, riktlinjer och självreglering. Däremot tillåts inte kryptoekosystemet att bli sammankopplat med det övriga finansiella systemet i någon större utsträckning. Skälet till det är att minska de finansiella stabilitetsriskerna samt att problem i kryptoekosystemet kan skada förtroendet för finansiella systemet i stort. En fördel med denna

⁸⁰ *IMF Executive Board Concludes 2021 Article IV Consultation with El Salvador*. 25 januari 2022. www.imf.org (hämtad 2022-01-31).

⁸¹ BEAC är centralbank för Centralafrikanska republiken, Ekvatorialguinea, Gabon, Kamerun, Republiken Kongo och Tchad.

⁸² *Central African Republic freezes adoption of bitcoin*. 22 juli 2022. www.african.business (hämtad 2022-10-14).

⁸³ *The Future of Money*, tal av Mark Carney. 2 mars 2018. www.bankofengland.co.uk (hämtad 2023-03-10).

ansats är att det ökar möjligheterna att ta tillvara potentiella innovationer som direkt eller indirekt bygger på kryptotillgångar eller den underliggande tekniken (t.ex. blockkedjetekniken). Storbritannien är ett av de länder som tydligast betonat att det kan komma att uppstå nya, innovativa betalningssätt och teknologier kopplade till kryptotillgångar.⁸⁴ Även Australien, Schweiz och Singapore är länder som uttalat en vilja att locka till sig kryptorelaterade tjänster och produkter.⁸⁵ En (betydande) nackdel med denna ansats är att det är svårt att helt isolera kryptoekosystemet från det övriga finansiella systemet.

Integrering

Integreringsansatsen innebär att lagstiftare och tillsynsmyndigheter försöker tillämpa befintliga regelverk för finansiella företag och marknader på kryptotillgångar och aktörer i kryptoekosystemet. I stora drag har myndigheterna i USA anammat integreringsansatsen. Det bör understrykas att effektiviteten i integreringsansatsen naturligtvis beror på hur utvecklat befintliga regelverk är i utgångsläget.⁸⁶

Den amerikanska myndigheten med ansvar för tillsyn av värdepapper och handelsplatser, U.S. Securities and Exchange Commission (SEC), har slagit fast att flera digitala tillgångar, inklusive vissa stablecoins, redan omfattas av det befintliga regelverket för företag som erbjuder värdepapper och att köp av kryptotillgångar i syfte att erhålla vinst utgör ett s.k. investeringskontrakt (eng. *investment contract*).⁸⁷ Andra kryptotillgångar eller finansiella instrument kopplade till kryptotillgångar bedöms vara (virtuella) råvaror.⁸⁸ De amerikanska myndigheterna har redan tillämpat befintliga regelverk för

⁸⁴ Se HM Treasury (2021) och *Government sets out plan to make UK a global cryptoasset technology hub*. 4 april 2022. www.gov.uk (hämtad 2022-10-24).

⁸⁵ S&P Global (2022).

⁸⁶ FSO (2022) konstaterar att de befintliga regelverken för finansiella företag och marknader i USA täcker stora delar av kryptoekosystemet.

⁸⁷ *Remarks Before the Aspen Security Forum*, tal av Gary Gensler. 3 augusti 2021. www.sec.gov (hämtad 2021-11-23).

⁸⁸ Tillsynsmyndigheten Commodities Futures Trading Commission (CFTC) har slagit fast att virtuella valutor, som inbegriper flertalet av de vanligaste kryptotillgångarna, ska definieras som råvaror och regleras i enlighet med detta. CFTC:s beslut har bekräftats i av domstol, se *Digital Assets Primer, December 2020*. www.cftc.gov (hämtad 2022-11-01). SEC har drivit ett antal fall i domstol för att, i avvaktan på en särskild reglering, skapa juridisk praxis för hur utgivare av kryptotillgångar och företag som handlar med kryptotillgångar ska regleras. Vissa bedömare menar att stablecoins som är fullt inlösningsbara mot fiatvaluta (amerikanska dollar) och primärt används för betalningar, sannolikt inte kommer att omfattas av värdepappersdefinitionen, se t.ex. Clifford-Chance (2019).

råvaruinstrument respektive värdepapper på ett antal börshandlade fonder.⁸⁹

En mer långtgående integrering av kryptotillgångar i befintliga regelverk, som föreslagits av ett antal federala organ i USA, är att lagstiftningen skulle kräva av utgivare av stablecoins att bli reglerade banker som tar emot insättningar.⁹⁰ Utgivningen skulle i så fall omfattas av befintlig bankreglering, inklusive kapital- och likviditetskrav, och tillsynen utövas av banktillsynsmyndigheterna. Vidare skulle utgivningen eventuellt kunna ingå i det federala finansiella skyddsnetet i form av insättningsgaranti, möjligheten att få nödlikviditet från Federal Reserve samt det särskilda krisregelverket för avveckling och omstrukturering av banker.

En fördel med integreringsansatsen är att den kräver mindre ny lagstiftning och att antalet olika regelverk kan begränsas. En nackdel med ansatsen är att det kan vara svårt att tillämpa gällande definitioner på ett så pass nytt och föränderligt område, vilket kan medföra att det uppstår glapp i regleringen.

Skräddarsydd reglering

Ansatsen att skräddarsy reglering innebär att lagstiftare och tillsynsmyndigheter utformar ett separat regelverk (eller flera) för kryptotillgångar, kryptorelaterade finansiella produkter (t.ex. derivat kopplade till kryptotillgångar och börshandlade fonder) och andra aktörer i kryptoecosystemet (t.ex. kryptobörser) utifrån specifika affärsmodeller och riskfaktorer. Möjligheterna att skräddarsy reglering ger bättre förutsättningar att ta tillvara innovationspotentialen i kryptobaserade verksamheter samtidigt som riskerna att sådana verksamheter leder till finansiell instabilitet, investeringsbedrägerier, marknadsmanipulation osv. begränsas. EU:s vägval att i ett särskilt regelverk (dvs. MiCA-förordningen) reglera kryptotillgångar och vissa företag som tillhandahåller kryptorelaterade tjänster är ett exempel på denna ansats. Indien har valt en mycket strikt regleringsansats som kommer att kraftigt begränsa möjligheterna för privata aktörer att, utan statens god-

⁸⁹ Det bör påpekas att kryptorelaterade tjänsteleverantörer så som leverantörer av digitala plånböcker, tillgångsförvaltare eller s.k. marknadsgaranter (eng. *market makers*) redan kan vara reglerade. Ett annat exempel är att leverantörer av tjänster kopplade till digitala tillgångar (eng. *virtual asset service providers*, VASP) och tillhandahållare av anonyma digitala plånböcker (eng. *unhosted wallets*) omfattas av FATF:s rekommendationer.

⁹⁰ President's Working Group on Financial Markets m.fl. (2021).

kännande, ge ut kryptotillgångar och begränsa möjligheterna att använda kryptotillgångar som reguljära betalningsmedel. Av allt att döma blir emellertid handel med kryptotillgångar tillåten.⁹¹

Det är inte självklart vilken avvägning mellan att, å ena sidan, möjliggöra finansiella innovationer och, å den andra, säkerställa stabilitet i och förtroende för den finansiella sektorn, som är den samhällsekonomiskt bästa. Ett nytt, skraddarsytt regelverk kan bli så starkt så att innovationskraften hämmas eller för svagt så att stabiliteten, konsumentskyddet och förtroendet för finansmarknaderna äventyras.

En mer drastisk regleringsansats är ett uttryckligt förbud mot att inneha eller handla med kryptotillgångar. En sådan ansats kan vara påkallad i länder med svaga institutioner eller en instabil makroekonomisk miljö. Kina har valt att förbjuda en stor del av kryptoekosystemet, inklusive utgivning, användning, växling (mellan kryptotillgångar och fiatvaluta) och handel. Turkiet har förbjudit betalningar med kryptotillgångar.⁹² Vissa länder, t.ex. Storbritannien, med sin i övrigt isolerande regleringsansats, har infört begränsade förbud när det gäller att erbjuda kryptobaserade derivat till icke-professionella investerare.⁹³

Internationellt regleringsarbete

Internationella standardsättande organ bedriver sedan ett antal år ett arbete med att utforma bättre anpassade och, inte minst, samordnade principer och standarder för hur reglering av kryptotillgångar och kryptoekosystemet ska utformas. Att dessa organ engagerar sig i reglering av kryptotillgångar motiveras av dels att kryptotillgångar är gränsöverskridande, dels att skillnader i hur regelverk är utformade kan ge upphov till regelarbitrage. Därutöver kan kryptotillgångar komma att få en större, global spridning. I synnerhet gäller det globala stablecoins. I juni 2019 uppdrog G20-ländernas ledare åt FSB att närmare

⁹¹ *Cryptocurrency regulations in India: Here is what can be allowed and what may not be*. 18 november 2021. www.indiatoday.in (hämtad 2021-11-23).

⁹² *Studies on the regulation regarding the disuse of crypto assets in payments have been completed*. 16 april 2021. www.tcmb.gov.tr (hämtad 2021-11-23).

⁹³ Den brittiska tillsynsmyndigheten Financial Conduct Authority (FCA) förbjöd den 26 juni 2021 kryptobörsen Binance från att bedriva verksamhet i Storbritannien. Därefter har tillsynsmyndigheterna i Malaysia, Ontario (Kanada), Singapore och USA vidtagit åtgärder riktade mot Binance som medfört att verksamheten upphört, se *Consumer warning on Binance Markets Limited and the Binance Group*. 25 augusti 2021. www.fca.org.uk (hämtad 2021-12-13). Restriktioner för personer att använda Binances tjänster i övriga nämnda länder framgår av Binances användarvillkor tillgängliga på www.binance.com.

studera regleringsfrågor kopplade till globala stablecoins och lämna rekommendationer. I enlighet med FSB:s mandat omfattar rekommendationerna stabilitetsaspekter och inte t.ex. penningtvätt, konsument- och investerarskydd eller beskattning. I slutrapporten, som överlämnades till G20 i oktober 2020, gav FSB tio rekommendationer.⁹⁴ Av rekommendationerna framgår bl.a. att lagstiftare och ansvariga myndigheter ska ha adekvata befogenheter och verktyg samt tillräckliga resurser för att reglera, utöva tillsyn över och övervaka globala stablecoins. Reglering, tillsyn och övervakning ska dock vara proportionell mot riskerna. Rekommendationerna framhåller även vikten av samordning mellan myndigheter såväl inom som mellan länder. Samtidigt poängteras att det ska finnas utrymme för att anpassa regler, tillsyn och övervakning till nationella förhållanden. Rekommendationerna har därefter reviderats i viss utsträckning.⁹⁵ Framför allt har tillägg gjorts med innebörden att innehavare av globala stablecoins bör ha lagstadgade rättigheter gentemot utgivaren eller mot underliggande tillgångar samt rätt till inlösen inom rimlig tid. Vidare bör globala stablecoins som baseras på en fiatvaluta kunna lösas in till nominellt värde i den fiatvalutan. Utgivare av globala stablecoins bör också införa arrangemang som stabiliserar värdet samt ha tydliga regler för inlösen och efterleva tillsynskrav.

I juli 2022 presenterade Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI) och Iosco en vägledning om hur de gemensamma principerna för finansiell infrastruktur (PFMI)⁹⁶ ska tillämpas på systemviktiga stablecoinarrangemang.⁹⁷ Vägledningen betonar att arrangemang för systemviktiga stablecoins kan fullgöra samma form av ”överföringsfunktion” som andra finansiella infrastrukturer. Sådana arrangemang kan innefatta såväl tekniska system och regler för hur stablecoins ska föras över mellan deltagare som mekanismer för att validera och avveckla överföringar. Enligt vägledningen ska, om nationella myndigheter så anser, stablecoinarrangemang betraktas som finansiella infrastrukturföretag och därmed efterleva PFMI-standarderna. Om myndigheterna bedömer stablecoinarrangemang som systemviktiga förväntas de leva upp till samtliga relevanta principer. Det är

⁹⁴ FSB (2020).

⁹⁵ FSB (2022b).

⁹⁶ Principerna beskrivs översiktligt i bilaga 3.

⁹⁷ CPMI-Iosco (2022). Vägledningen omfattar inte förhållanden som är specifika för stablecoins som är denominerade i eller uppbackade av flera fiatvalutor (eng. *multi-currency stablecoins*).

dock inte frågan om några nya, specifika standarder för stablecoin-arrangemang.

Trots det regleringsarbete som pågår på internationell nivå, är det troligt att regleringar ändå kommer att skilja sig åt mellan jurisdiktioner. Även om internationella standarder ska vara utgångspunkten när nationella eller, som inom EU, överstatliga regelverk utformas, finns utrymme att anpassa regelverken till specifika förhållanden. Det behöver inte nödvändigtvis vara problematiskt men kan leda till att det uppstår incitament för regelarbitrage.

14.7 Framtida utvecklingen för kryptotillgångar

Betydelsen av kryptotillgångar som betalningsmedel har hittills varit begränsad och i stället har kryptotillgångar framför allt används i investeringssyfte eller för att köpa andra kryptotillgångar. Förhållandet att kryptotillgångar huvudsakligen är investeringsobjekt är inte ett argument emot att kryptotillgångar kan komma att fungera som betalningsmedel i en större omfattning. Vissa stablecoins kan komma att spela en större roll som betalningsmedel, åtminstone i vissa betalningssituationer. Globala företag såsom Meta (Facebook), PayPal, Mastercard och Visa har i olika omfattning och utifrån sina specifika affärsmodeller börjat utforma lösningar för att kryptotillgångar ska kunna fungera mer effektivt som betalningsmedel.

Det finns ett antal faktorer som talar för respektive emot en ökad användning av kryptotillgångar och som behandlas i det följande:

- Betalningssystemets effektivitet (14.7.1).
- Makroekonomisk stabilitet (14.7.2).
- Innovativa tjänster (14.7.3).
- Globala digitala plattformar (14.7.4).
- Transaktionskostnader och nätverkseffekter (14.7.5).
- Förtroende och legal säkerhet (14.7.6).

14.7.1 Betalningssystemets effektivitet

Betalningar i många länder – även ekonomiskt utvecklade – tar fortfarande lång tid och är kostsamma för såväl privatpersoner som företag. I synnerhet kan det vara kostsamt och tidsödande att göra utlandsbetalningar eller överföringar (remitteringar). En del av kostnaderna för utlandsbetalningar kommer av att banker och betalningsförmedlare behöver säkerställa kundkännedom för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. Det finns en uppfattning att gränsöverskridande betalningar med kryptotillgångar kan göras utan inblandning av någon mellanhand (t.ex. en bank) och genomgår vare sig clearing eller avveckling. På det sättet skulle framför allt (globala) stablecoins på sikt kunna bli ett billigare alternativ till traditionella betalningsmetoder. Det förutsätter dock att avsändare (betalare) och mottagare har en direkt koppling till utgivaren av stablecoins i form av ett konto eller en hemlig kod. Än så länge är det kostsamt att använda stablecoins som betalningsmedel. Det kan dock komma att ändras i takt med att blockkedjetekniken utvecklas.⁹⁸ En ytterligare nackdel med att använda stablecoins vid utlandsbetalningar är växelkursrisken. Både avsändare och mottagare behöver växla stablecoins mot lokal valuta. Det innebär att det blir två växlingstillfällen i stället för ett som vid en traditionell utlandsbetalning.

Kryptotillgångar skulle kunna få ett större genomslag om de ger personer som saknar tillgång till finansiella tjänster ökade möjligheter att dels göra betalningar, dels ”lagra” stablecoins för senare användning, dvs. en form av sparande. I många låg- och medelinkomstländer är det traditionella betalningssystemet ineffektivt och andelen personer som har bankkonto lågt (se även kapitel 6). Personer som saknar tillträde till betalningsmarknaden till följd av att de inte behärskar digital teknik möter emellertid motsvarande hinder om de vill använda kryptotillgångar. Kryptotillgångar har, med nuvarande kostnader och tekniska lösningar, därför knappast något mervärde i förhållande till traditionella betalningssätt.⁹⁹

⁹⁸ TRON är ett exempel på en blockkedjeteknik, som bygger på konsensusskapande genom en form av Proof of Stake, som kan erbjuda lägre transaktionskostnader än exempelvis Ethereum eller Bitcoin.

⁹⁹ World Economic Forum (2021).

14.7.2 Makroekonomisk stabilitet

En faktor som skulle kunna leda till att kryptotillgångar får en större spridning såväl som betalningsmedel som värdebevarare är om allmänheten (och omvärlden) saknar förtroende för landets valuta och dess värde urholkas kraftigt till följd av hög inflation. Kryptotillgångar skulle i en sådan situation kunna utgöra ett alternativ till den inhemska valutan. Det är troligt att en sådan ”kryptoisering” i så fall sker i främst låg- och medelinkomstländer. Kryptotillgångar har över lag fått störst genomslag i länder med på en lägre ekonomisk utvecklingsnivå och – i vissa fall – makroekonomisk instabilitet (se tabell 14.2). Det är emellertid inte säkert att kryptotillgångar – i första hand stablecoins – skulle vara mer attraktiva jämfört med officiella globala reservvalutor som amerikanska dollar eller euro. Officiella valutor har fördelen av att vara garanterade av respektive centralbanks balansräkning och dessutom gångbara vid internationell handel. Detta förutsätter dock att den lokala centralbanken har tillräcklig tillgång till dollar eller euro.

14.7.3 Innovativa finansiella tjänster

Kryptotillgångar kopplas ofta ihop med innovativa finansiella tjänster, inklusive betaltjänster. En faktor som kan tala för att kryptotillgångar börjar användas i större utsträckning är om innovationer byggda på kryptotillgångar får ett verkligt genomslag. Stablecoins har potential att fungera som ett digitalt monetärt instrument som kan bäddas in i olika applikationer, inklusive applikationer för smarta kontrakt. Denna potential gör stablecoins (men även andra kryptotillgångar) till en annan typ av betalningsmedel än de befintliga och som har funnits historiskt. Stablecoins har, som beskrivs i avsnitt 14.4.2., en viktig funktion som ”plattformervaluta” inom DeFi.¹⁰⁰ Det bör dock understrykas att historien visar att det är svårt att introducera nya betalningssätt, i synnerhet om de befintliga är väl fungerande och använda av många (se avsnitt 14.7.5 och kapitel 15).

¹⁰⁰ En diskussion om potentialen för stablecoins bl.a. när det gäller innovativa finansiella tjänster finns i Liao och Caramichael (2022).

14.7.4 Globala digitala plattformar

Den kanske starkaste faktorn som talar för ökat genomslag för framför allt stablecoins är om de integreras i digitala, globala plattformsföretag med en befintlig stor användarbas, t.ex. inom e-handel eller sociala medier. Om ett sådant företag bestämmer sig för att införa en egen kryptotillgång som kan användas inom den egna, slutna plattformen, kan det förmodligen ske förhållandevis snabbt. Facebooks Libra-projekt påbörjades i början av år 2018 och hade ett drygt år senare inlett samarbete med 28 partners varav flera globala företagskoncerner.¹⁰¹ Projektet stötte till en början på motstånd från framför allt standardsättande organ och centralbanker. Dessa varnade för att en global stablecoin kopplad till en kommersiell plattform med en mycket stor användarbas dels kan utgöra ett hot mot den finansiella stabiliteten, dels försvåra genomförandet av penningpolitiken. Libra-projektet genomgick därefter flera förändringar och bytte i början av år 2020 namn till Diem. Planerna för Diem inbegrep både stablecoins uppbackade av nationella fiatvalutor och en stablecoin uppbackad av en korg av fiatvalutor.¹⁰² Diem var i första hand tänkt att användas för gränsöverskridande betalningar eller överföringar men också för att inkludera fler i det finansiella systemet. Den 31 januari 2022 offentliggjordes att Meta sålt Diem, inklusive finansiella tillgångar, till den amerikanska banken Silvergate.¹⁰³

Även om Meta valde att avyttra Diem skulle andra globala digitala plattformsföretag i framtiden kunna ge ut en global stablecoin. De största digitala plattformsföretagen har en betydande användarbas världen över, om än inte i nivå med Metas.

¹⁰¹ *Facebook Libra: the inside story of how the company's cryptocurrency dream died*. 10 mars 2022. www.ft.com (hämtad 2023-02-12).

¹⁰² Diem, benämnd LBR, var tänkt att backas upp av en korg av nationella fiatvalutor, företrädesvis amerikanska dollar, euro, brittiska pund eller japanska yen. Reserverna skulle till 80 procent utgöras av kortfristiga statspapper utgivna av länder med hög kreditvärdighet. Resterade reserver skulle utgöras av kontanta medel (banksättningar) och andelar i penningmarknadsfonder. Sammansättningen av tillgångarna avsågs att matcha utestående nationella stablecoins i syfte att eliminera valutarisk.

¹⁰³ *Statement by Diem CEO Stuart Levey on the Sale of the Diem Group's Assets to Silvergate*. 31 januari 2022. www.diem.com (hämtad 2022-11-01).

14.7.5 Transaktionskostnader och nätverkseffekter

Hur attraktiv en valuta blir påverkas av hur många andra som använder samma valuta, s.k. nätverkseffekter, och av hur kostsamt det är att byta till en annan valuta, s.k. transaktionskostnader. Transaktionskostnader kan t.ex. uppstå när prislistor ska ändras till en ny valuta eller för att det kan vara svårt att snabbt lära sig att tänka i en ny penninghet.¹⁰⁴ Ett skäl till det är att det är svårt att koordinera ett byte till en alternativ valuta – även om denna skulle visa sig vara bättre än den befintliga.¹⁰⁵ De mekanismer som förklarar varför det sällan sker valutautbyten är relevanta också när det gäller sannolikheten för valutabyte till förmån för kryptotillgångar. Även om det skulle finnas en stor grupp av potentiella användare av en kryptotillgång kommer de inte att byta ut den befintliga valutan om de inte är säkra på att andra kommer att byta valuta. Det troliga jämviktsutfallet blir då att de som anser att kryptotillgången har bättre egenskaper än den befintliga valutan kommer att använda den men ingen annan, dvs. kryptotillgången blir vad som kan kallas en nischvaluta.¹⁰⁶

I den utsträckning kryptotillgångar, i synnerhet stablecoins, tillgängliggörs inom ramen för en plattform med stor (global) räckvidd torde transaktionskostnaderna vara lägre än om kryptotillgångar, som hittills, huvudsakligen ges ut utanför sådana plattformar. Ett skäl till det är att redan finns fintechföretag som tillhandahåller mobila tjänster som kan hantera flera kryptotillgångar och växla dem till fiatvalutor förhållandevis smidigt.¹⁰⁷

14.7.6 Legal säkerhet

En faktor som visat sig vara viktig för användningen av betalningsmedel och betalningsätt är förtroendet för den som tillhandahåller dessa. Det finns ett omfattande regelverk som omger såväl utgivningen

¹⁰⁴ Dowd och Greenaway (1993).

¹⁰⁵ Historiskt finns det fall där länder genomfört valutautbyte. Det tydligaste och mest omfattande exemplet är övergången till euro: den 1 januari 2002 fanns euro och cent allmänt tillgängliga i form av sedlar och mynt. Denna övergång var politiskt motiverad och genomfördes på ett centraliserat sätt. På det viset löstes koordineringsproblemet men valutautbytet var förenat med omställningskostnader. Valutautbyte – såväl officiella som inofficiella – har även skett i spåren av hyperinflation (t.ex. i Bolivia, Ecuador och Peru). Hyperinflation gör att den befintliga valutan blir så pass ineffektiv att det blir motiverat att acceptera (höga) transaktions- och koordineringskostnader vid valutautbyte, se t.ex. Luther (2015).

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Brunnermeier, James och Landau (2019b).

betalningsmedel som av betalningssätt. Därutöver finns det lagar som reglerar exempelvis vilka rättsliga förpliktelser som föreligger mellan borgenär och gäldenär i betalningssituationer.

Ett tydligare legalt ramverk kring kryptotillgångar skulle kunna leda till att användningen ökar genom att göra kryptotillgångar mer legitima. På motsvarande sätt kan ett starkare konsumentskydd göra att kryptotillgångar blir mindre riskfyllda att inneha och använda. Samtidigt kan den nya reglering som nu införs inom EU och i andra jurisdiktioner leda till att kostnaderna för att ge ut kryptotillgångar ökar och viljan till innovation minskar till följd av ökad regelbörda.

14.8 Utredningens överväganden

Utredningens bedömning: Kryptotillgångar medför potentiella risker för främst den finansiella stabiliteten. I nuläget är riskerna begränsade men en mer utbredd användning av (vissa) kryptotillgångar kan inte uteslutas. Kryptotillgångar omfattas av ett svagt konsumentskydd och investeringar i kryptotillgångar är därför förenade med hög risk för konsumenter.

Det är viktigt att kryptotillgångar omfattas av ett ändamålsenligt regelverk som motsvarar de specifika risker för det finansiella systemet och det monetära systemet i stort som kryptotillgångar kan medföra. Det är av särskilt stor vikt att instabilitet på marknader för kryptotillgångar eller kryptorelaterade finansiella produkter inte sprider sig till traditionell finansiell verksamhet. Nya regler bör så långt det är möjligt förankras i principer och standarder som sätts på global nivå.

Skälen för utredningens bedömning: Framväxten av kryptotillgångar kan i viss utsträckning ses som en reaktion på brister i ekosystemet för betalningar. Till dessa brister hör att det i många länder alltjämt är kostsamt och tidsödande att göra betalningar. Det gäller i synnerhet gränsöverskridande betalningar och remitteringar. I framför allt låg- och medelinkomstländer saknar en förhållandevis stor andel av den vuxna befolkningen tillgång till banksystemet och till finansiella tjänster. Kryptotillgångar har än så länge inte genererat lösningar som kommer till rätta med bristerna. Kryptotillgångar är alltjämt ett dyrt, osäkert och icke-transparent alternativ till traditio-

nella betalningssätt. Under förutsättning att ett ändamålsenligt regelverk för utgivningen av och handel med kryptotillgångar införs, skulle kryptotillgångar på längre sikt kunna bidra till att utbudet av finansiella tjänster, inklusive betaltjänster, blir bättre anpassat till hushållens och företagens behov.

Än så länge är användningen av kryptotillgångar begränsad i Sverige och därför utgör kryptotillgångar ingen väsentlig risk för den finansiella stabiliteten eller för penningpolitiken. Den för närvarande största risken är, enligt utredningens mening, svårigheterna för konsumenter att bedöma riskerna med att investera i kryptotillgångar eller finansiella produkter som bygger på kryptotillgångar. Därtill finns en konstaterad risk att kryptotillgångar används i samband med penningtvätt och finansiering av terrorism.

Det kan inte uteslutas att globala digitala plattformsföretag kommer att vilja ge ut egna kryptotillgångar (eller möjliggöra för betalningar med kryptotillgångar i större omfattning), företrädesvis i form av globala stablecoins, som i så fall snabbt kan få en betydande användning. Detta behöver inte vara ett problem för det finansiella systemet eller för det monetära systemet i stort men det är viktigt att kryptotillgångar omfattas av ett regelverk som motsvarar de specifika risker som dessa tillgångar kan medföra. De regeringsinitiativ som vidtagits såväl globalt som inom EU är, mot denna bakgrund, välkomna. Det är dock troligt att ytterligare reglering kommer att behövas. Inte minst bör ny reglering minska riskerna att instabilitet på marknader för kryptotillgångar sprider sig till det traditionella finansiella systemet. Det är önskvärt att ny reglering så långt det är möjligt förankras i gemensamma globala principer och standarder. I annat fall kan det uppstå regulatoriska ”gap” som möjliggör regelarbitrage. Det är, slutligen, viktigt att centralbanker och tillsynsmyndigheter har expertis inom kryptotillgångar och finansiella innovationer som bygger på kryptotillgångar. Sådan expertis behövs för att dels säkerställa effektiv regelefterlevnad, dels kunna identifiera nya risker som kan kräva ny eller förändrad reglering.

Referenser

- Alnasaa, M. m.fl. (2022). "Crypto, Corruption, and Capital Controls: Cross-Country Correlations", IMF Working Papers, WP/22/60, mars, International Monetary Fund.
- Aramonte, S., W. Huang och A. Schrimpf (2021). "DeFi risks and the decentralisation illusion", *BIS Quarterly Review*, december, s. 21–36.
- Baur, D.G. och T. Dimpfl (2021). "The volatility of Bitcoin and its role as a medium of exchange and a store of value", *Empirical Economics*, Vol. 61(5), november, s. 2663–2683.
- BCBS (2022). *Prudential treatment of cryptoasset exposures*, December, Bank of International Settlements.
- Brunnermeier, M. K., H. James och J.-P. Landau (2019a). "Digital currency areas", VoxEu, juli.
- Brunnermeier, M. K., H. James och J.-P. Landau (2019b). "The Digitalization of Money", NBER Working Papers, No. 26300, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Chainalysis (2022a). *The 2022 Crypto Crime Report*, februari.
- Chainalysis (2022b). *The 2022 Geography of Cryptocurrency Report*, oktober.
- Clifford-Chance (2019). *Stablecoins: A Global Overview of Regulatory Requirements in Asia Pacific, Europe, the UAE and the US*, september.
- CPMI-Iosco (2022). *Application of the Principles for Financial Market Infrastructures to stablecoin arrangements*, juli, Bank for International Settlements och Iosco.
- Di Maggio, M., m.fl. (2021). "What Happens When Cryptocurrencies Earn Interest?", *Harvard Business Review*, 23 februari.
- Dowd, K. och D. Greenaway (1993). "Currency Competition, Network Externalities, and Switching Costs: Towards an Alternative View of Optimum Currency Areas." *The Economic Journal*, 103(420), s. 1180–1189.
- ECB (2019). "Stablecoins – no coins, but are they stable?", *In Focus*, issue No. 3, november, European Central Bank, s. 1–9.

- ECB (2021a). *Financial Stability Review – May 2021*, maj, European Central Bank.
- ECB (2021b). *Financial Stability Review – November 2021*, november, European Central Bank.
- ECB Crypto Asset Task Force (2019). ”Crypto-Assets: Implications for financial stability, monetary policy, and payments and market infrastructures”, *Occasional Paper Series*, No. 223, European Central Bank.
- Eklöf, H. (2022). ”En översikt över fintech och kryptotillgångar”, Staff Memo, maj, Sveriges Riksbank.
- Esmā (2022). ”Crypto-assets and their risks for financial stability”, *TRV Risk Analysis*, 4 oktober, European Securities and Markets Authority.
- Fidelity (2021). *The institutional investor digital assets study*, september.
- Finansinspektionen (2021). ”FI-tillsyn: Finansiella instrument med kryptotillgångar som underliggande tillgång”, Nr 21, 22 februari.
- FSB (2020). *Regulation, Supervision and Oversight of Global Stablecoin Arrangements – Final Report and High-Level Recommendations*, 13 oktober, Financial Stability Board.
- FSB (2022a). *Assessment of Risks to Financial Stability from Crypto-assets*, 16 februari, Financial Stability Board.
- FSB (2022b). *Review of the FSB High-level Recommendations of the Regulation, Supervision and Oversight of ”Global Stablecoin” Arrangements – consultative report*, 11 oktober, Financial Stability Board.
- FSOC (2022). *Report on Digital Asset Financial Stability Risks and Regulation*, Financial Stability Oversight Council.
- Gorton, F. B. och J. Y. Zhang (2021). ”Taming Wildcat Stablecoins”, manuskript, juli.
- HM Treasury (2021). *UK regulatory approach to cryptoassets and stablecoins: Consultation and call for evidence*, januari.
- Holmström, B. (2015). ”Understanding the role of debt in the financial system”, *BIS Working Papers*, No. 479, januari, Bank for International Settlements.

- IMF (2021). *Global Financial Stability Report*, oktober, International Monetary Fund.
- Internetstiftelsen (2022). *Svenskarna och internet 2022*.
- Liao, G. Y. och J. Caramichael (2022). "Stablecoins: Growth Potential and Impact on Banking," *International Finance Discussion Papers 1334*. Board of Governors of the Federal Reserve System.
- Lindblom, P. (2019). "Blockkedjeteknik utifrån ett konkurrensperspektiv", Uppdragsforskningsrapport 2019:4, Konkurrensverket.
- Luther, W. J. (2015). "Cryptocurrencies, Network Effects, and Switching Costs", *Contemporary Public Policy*, Vol. 43, Iss. 3, juli, s. 553–571.
- Makarov, I. och A. Schoar (2022). "Cryptocurrencies and decentralized finance (DeFi)", NBER Working Papers, No. 30006, National Bureau of Economic Research, Inc President's Working Group on Financial Markets, the Federal Deposit Insurance Corporation and the Office of the Comptroller of the Currency (2021). *Report on Stablecoins*, november.
- S&P Global (2022). "Regulating Crypto – The Bid To Frame, Tame, Or Game The Ecosystem", 13 juli.
- Statista (2022a). "Dominance of Bitcoin and other crypto in the overall market from 2nd quarter of 2013 to 2nd quarter of 2022", Statista Inc.
- Statista (2022b). "Share of respondents who indicated they either owned or used cryptocurrencies in 56 countries and territories worldwide from 2019 to 2022", Statista Inc.
- Statista (2023). "Overall cryptocurrency market capitalization per week from July 2010 to January 2023 (in billion U.S. dollars)", Statista Inc.
- World Economic Forum (2021). "What is the Value Proposition of Stablecoins for Financial Inclusion", White Paper, november.
- Åklagarmyndigheten (2021). "Kryptovalutor", rättslig vägledning 2021:11, augusti, Utvecklingscentrum.

15 Digitala centralbanksvalutor

15.1 Inledning

Under senare delen av 1800-talet och i början av 1900-talet blev staten, företrädesvis genom centralbanken, i de flesta länder den enda tillåtna utgivaren av sedlar och mynt. Samtidigt utvecklades ett modern monetärt system där banker skapade pengar i form av insättningar som kunde användas av allmänheten som betalningsmedel och värdebevarare. Under senare delen av 1900-talet digitaliserades bankpengar och har i många länder kommit att bli den vanligaste formen av pengar medan användningen av de centralbankspengar som allmänheten har direkt tillgång till, dvs. sedlar och mynt, minskat. Digitaliseringen har bidragit till att det blivit både enklare och billigare att göra betalningar. Det har i sin tur möjliggjort handel med varor och tjänster som annars inte blivit av och inneburit att länder behöver lägga allt mindre resurser på att hantera betalningar.¹

Trots digitaliseringen finns alltså brister i många länders betalningsekosystem. Det finns fortfarande friktioner som försvårar betalningar, inte minst gränsöverskridande betalningar. I framför allt låg- och medelinkomstländer står stora grupper utanför banksystemet. Det medför inte bara att personer tvingas hantera betalningar på ett ineffektivt sätt – företrädesvis med kontanter – utan också utsätts för risken att bli rånade. Betalningsförmedling genom banker är också ett sätt att få tillgång till andra finansiella tjänster såsom sparande och krediter. Bristande tillgång till betalningsekosystemet kan därmed få stora negativa fördelningspolitiska effekter. I de flesta länder spelar kommersiella banker – ofta i nära relation med de internationella kortnätverken – en avgörande roll för att tillhandahålla betalningsmedel. Det innebär att stabiliteten i banksystemet blir av mycket stor betydelse för att allmänheten ska kunna göra betalningar. Starka stor-

¹ Se Junius m.fl. (2022) och Norges Bank (2022).

driftsfördelar och nätverkseffekter kan ge upphov till marknadskoncentration, vilket gör allmänheten beroende av dessa privata aktörer för viktiga delar av sitt dagliga liv.

Digitaliseringen har också skapat förutsättningar för framväxten av kryptotillgångar som är tänkta att fungera som privat utgivna betalningsmedel (se kapitel 14). Till en del kan framväxten av kryptotillgångar förklaras av briser i befintliga betalningsekosystem. Än så länge är kryptotillgångar en begränsad – om än växande – företeelse, i synnerhet som betalningsmedel. Lagstiftare, centralbanker och internationella standardsättande organ vidtar därtill åtgärder för att reglera marknaderna för dessa tillgångar.

Sammantaget har digitaliseringen inneburit att betalningsmedel i huvudsak tillhandahålls av privata aktörer. Det har, trots flera finanskriser, i de flesta fall inte skett till prisets av ett instabilt monetärt system som allmänheten saknar förtroende för. Därtill har betalningsekosystemet blivit effektivare och tillgängligare för det stora flertalet. Men det faktum att de betalningsmedel som staten ger ut spelar en allt mindre roll i de flesta personers vardag i kombination med kvarvarande brister i betalningsekosystemet och ökad konkurrens från kryptotillgångar har väckt centralbankers intresse för att modernisera statliga betalningsmedel genom att ge dem en digital form, s.k. digitala centralbanksvalutor (eng. *central bank digital currencies*, CBDC). CBDC har redan införts i 11 länder. Ett stort antal centralbanker analyserar, testar eller överväger att införa CBDC i någon form. Motiven till att (eventuellt) ge ut CBDC varierar mellan länder beroende på skillnader i ekonomiska, institutionella, geografiska och politiska förhållanden. CBDC är emellertid inte någon helt ny företeelse. Exempelvis gav den finska centralbanken, Finlands Bank, i början av 1990-talet ut digitala centralbankspengar som kunde laddas på ett fysiskt kort.² Digitala (datoriserade) centralbankspengar i form av reserver som banker har på sina avvecklingskonton i centralbanken avveckla stora betalningar mellan banker har funnits sedan början av 1970-talet.³

Att ge ut digitala centralbankspengar som allmänheten har tillgång till medför både möjligheter och risker. Viktiga frågor för lagstiftare och centralbanker – utöver om det överhuvudtaget finns ett

² Grym (2020). Ett förslag till digitala centralbankspengar – *e-cash* – som var tänkt att ges ut av Federal Reserve fördes fram år 1997, se Konvisser (1997). Idén om att ge allmänheten ökad tillgång till centralbanksfordringar går åtminstone tillbaka till Tobin (1985).

³ Bech och Hobijn (2007). Centralbankspengars betydelse som s.k. avvecklingstillgång beskrivs i kapitel 10.

behov av att ge ut CBDC – blir därför hur CBDC ska utformas för att maximera de samhällsekonomiska vinsterna, inklusive ökad finansiell inkludering, och minimera de samhällsekonomiska riskerna. Förutom rent ekonomiska effekter av att införa CBDC har frågor om hur CBDC ska kunna förenas med rimliga krav på anonymitet och skydd av persondata samt vilka arrangemang som behövs för att CBDC inte ska kunna användas för penningtvätt och finansiering av terrorism hamnat i förgrunden. CBDC kan också förväntas påverka kostnader och intäkter för de olika aktörerna i ett CBDC-ekosystem: betalare, betalningsmottagare (handlare), banker och andra betaltjänstleverantörer men även offentliga myndigheter. Även om centralbankernas eget arbete med CBDC och ett ökat intresse bland akademiska forskare och internationella organ, är kunskaperna om effekterna om CBDC alltjämt bristfälliga. Det återstår ett stort arbete med att analysera och testa förutsättningarna för att ge ut CBDC, särskilt i större länder (eller valutaområden) med mer komplexa ekonomiska och finansiella system.

Detta kapitel belyser olika aspekter av CBDC som ett betalningsmedel för massbetalningar (eng. *retail CBDC*).⁴ Avsnitt 15.2 redogör för ett antal olika definitioner av (retail) CBDC samt hur CBDC relaterar till befintliga centralbankspengar som allmänheten har tillgång till (dvs. sedlar och mynt) och andra typer av privata pengar eller betalningsmedel. Avsnitt 15.3 redogör för ett antal motiv som centralbanker, internationella organ m.fl. angivit för att införa CBDC. Avsnitt 15.4 gör en översiktlig internationell utblick över hur ett antal länder och valutaområden förhåller sig till utgivning av CBDC. Avsnitt 15.5 redovisar samhällsekonomiska konsekvenser av att införa CBDC för bankers kreditgivning, den finansiella stabiliteten, penningpolitiken och konkurrensen i betalningsekosystemet. Avsnitt 15.6 diskuterar förutsättningarna för att införa CBDC som ett nytt betalningsmedel i ett befintligt betalningsekosystem där det redan finns flera digitala betalningssätt. Avsnittet redovisar resultat från enkätundersökningar om intresset för CBDC samt för studier som försöker uppskatta den potentiella efterfrågan på CBDC. Avsnitt 15.7 redogör för ett antal centrala aspekter på hur CBDC kan utformas. Mer specifikt behandlas modeller för hur CBDC kan distribueras till

⁴ Det finns en annan form av CBDC som främst är inriktad på stora betalningar antingen mellan banker eller mellan centralbanker (eng. *wholesale CBDC*). En wholesale CBDC är i det närmaste att likna vid en avvecklingsstillgång (se kapitel 10).

allmänheten, vilka möjligheter som finns när det gäller att förena CBDC med krav på anonymitet, effektiv brottsbekämpning, säkerhets- och beredskapskrav samt förutsättningarna för att CBDC ska kunna bidra till ökad finansiell inkludering. Avsnittet redogör också för argument för och emot att ett land (eller ett valutaområde) ska gå före andra när det gäller att utveckla och införa CBDC. Avsnitt 15.8, slutligen, behandlar kostnader och intäkter för olika aktörer i vad som kan beskrivas som ett CBDC-ekosystem.

15.2 Vad är en digital centralbanksvaluta?

Det finns ingen enhetlig och allmänt accepterad definition av CBDC. Internationella valutafonden (IMF) definierar CBDC (i icke officiell översättning) som

... en digital representation av en statlig valuta som ges ut av och utgör en skuld för en jurisdiktions centralbank eller annan monetär myndighet.⁵

CBDC kan, enligt den amerikanska centralbanken Federal Reserve, definieras (i icke officiell översättning) som

... en digital form av centralbankspengar som är tillgänglig för den breda allmänheten.⁶

Den brittiska centralbanken Bank of England definierar i sin tur CBDC på följande vis (i icke officiell översättning):

... en elektronisk form av centralbankspengar som kan användas av hushåll och företag för att genomföra betalningar och bevara värde.⁷

Utifrån dessa definitioner kännetecknas CBDC av att den är

- utgiven av staten genom centralbanken (dvs. utgör centralbankspengar),
- tillgänglig för allmänheten (dvs. hushåll och företag men även ideella organisationer och myndigheter),
- en digital form av centralbankspengar, och
- är såväl betalningsmedel som värdebevarare.

⁵ Kiff m.fl. (2020).

⁶ *What is a Central Bank Digital Currency?* www.federalreserve.gov (hämtad 2022-03-16).

⁷ Bank of England (2020) s. 7.

Till dessa egenskaper ska läggas att CBDC är uttryckt i landets eller en överstatlig enhets (t.ex. euroområdet) penningenhets (även benämnd räkneenhet). CBDC delar många egenskaper med kontanter, bankpengar och e-pengar. I likhet med kontanter backas CBDC ytterst upp av staten i form av dess beskattningsmakt och förtroendet för staten. Därmed är CBDC en s.k. fiatvaluta. Kontanter är lagliga betalningsmedel⁸ i de allra flesta länder. Huruvida CBDC ska vara lagligt betalningsmedel är föremål för diskussion. I kapitel 16 redovisar utredningen sitt ställningstagande vad gäller frågan om en eventuell CBDC utgiven av Riksbanken – en e-krona – bör vara lagligt betalningsmedel i Sverige. Statens uppbackning i kombination med ställningen som lagliga betalningsmedel gör både kontanter och CBDC distinkt skilda från bankpengar, e-pengar och kryptotillgångar. Bankpengar och e-pengar kan i likhet med kontanter och CBDC användas för betalningar och överföringar mellan personer. Samtliga dessa betalningsmedel kan fungera som värdebevarare men varken bankpengar eller e-pengar utgör en egen räkneenhet. En mer utförlig jämförelse mellan centralbankspengar, bankpengar, e-pengar och kryptotillgångar görs i kapitel 14 (tabell 14.1).

Skillnad mellan hur centralbanker och banker skapar pengar

Den största skillnaden mellan de centralbankspengar och de bankpengar som allmänheten har tillgång till är hur centralbanker respektive banker skapar pengar. När banker ger ut krediter (lån) till hushåll och företag har de laglig rätt att skapa nya pengar i form av kontoinsättningar. De medel som banken lånar ut sätts antingen in på låntagarens konto i banken eller på andra konton i andra banker när låntagaren köper varor eller tjänster för lånebeloppet (se Förklaringsruta Hur banker skapar pengar i avsnitt 15.5.1). Med andra ord går bankers pengaskapande och kreditgivning hand i hand. Det är alltså de medel som finns på insättarnas bankkonton som utgör bankpengar. Ett monetärt system där banker både skapar pengar och tillhandahåller krediter brukar därför benämnas ett dualt monetärt system. Ibland påstås att banker skapar pengar ”ur tomma intet”. Det är emellertid en

⁸ Med lagliga betalningsmedel avses en generell skyldighet för borgenärer (betalningsmottagare) att som ersättning för en vara eller tjänst eller för att reglera en penningsskuld ta emot de betalningsmedel – vanligen sedlar och mynt utgivna av centralbanken – som utpekats (i lag) som lagliga betalningsmedel (se vidare kapitel 13).

felaktig beskrivning eftersom insättningar, som är en skuld från banken till bankkunder, motsvaras av tillgångar i banken i form av krediter (lån). Banker kan inte skapa obegränsat med pengar. Bankers kreditgivning begränsas av hushållens och företagens efterfrågan på krediter, som i sin tur påverkas av dels den penningpolitik centralbanken bedriver, dels bankreglering.⁹

Uttrycket att ”skapa pengar ur tomma intet” är i någon mening en mer rättvisande beskrivning av hur nutida centralbanker skapar pengar. Alltsedan de flesta länder övergav guldmyntfoten i början av 1930-talet ger centralbankerna i stället ut sedlar och mynt¹⁰ vars värde garanteras av medborgarnas (och omvärldens) förtroende för staten och dess förmåga att alltid kunna tillgodose behovet av centralbankspengar. Ett system där pengar grundas i förtroende för staten och inte i exempelvis guld benämns ibland pappersmyntfot. Ett annat begrepp som ofta används för att beskriva centralbankspengar som inte är uppbackade av någon underliggande fysisk tillgång är fiatpengar (eng. *fiat money*) eller fiatvaluta.¹¹ Även om fiatpengar inte är kopplade till en underliggande tillgång är de ändå uppbackade av den implicita tillgång som statens beskattningsmakt kan sägas utgöra.¹² Centralbanker kan därför ”trycka” pengar i den utsträckning de behöver för att alltid kunna infria sina åtaganden i den egna valutan. Centralbankernas handlingsutrymme regleras emellertid i lag och de är i regel ålagda att upprätthålla ett fast penningvärde. Detta gör att centralbanker inte helt obehindrat kan skapa hur mycket pengar de vill. Snarare är centralbankens möjligheter att skapa pengar ett medel för att fullgöra sina lagstadgade uppgifter.¹³

⁹ Rendahl och Freund (2019).

¹⁰ Myntutgivning är eller har varit en uppgift för staten (regeringen) i ett antal länder. I Sverige ansvarade Kungl. Myntverket för tillverkningen och utgivningen av mynt. År 1986 överfördes ansvaret till Riksbanken (prop. 1985/86:4). I Storbritannien ansvarar Bank of England för utgivningen av sedlar medan staten, via ett helägt bolag (the Royal Mint), ger ut mynt.

¹¹ Ordet fiat härrör från latinet och betyder ungefär ”låt det bli gjort”. Begreppet fiatpengar har närmast innebörden att en auktoritet (regenten eller staten) genom ett dekret bestämt att ett visst betalningsmedel (t.ex. en sedel) ska utgöra pengar (valuta) och att det ska ha ett visst värde. Fiatpengar är därmed nära kopplat till – men inte synonymt med – till lagligt betalningsmedel.

¹² Staten skulle rent principiellt dessutom kunna använda skattemedel för att köpa upp guld i syfte att garantera att pengar kan lösas in mot guld.

¹³ CPMI (2003).

15.2.1 Olika typer av CBDC

CBDC kan utformas på olika sätt utifrån hur den ska distribueras till slutanvändarna (allmänheten), för vilka ändamål den är tänkt att användas (t.ex. betalningar och överföringar mellan personer), om det ska vara möjligt att betala med CBDC offline (dvs. när elektroniska kommunikationer ligger nere), vilken den underliggande tekniken ska vara osv.

Det finns i princip två huvudtyper av CBDC: kontantlik (ibland benämnd värdebaserad eller tokeniserad) eller kontobaserad.¹⁴

Kontantlik CBDC är att likna vid sedlar och mynt (eller checkar). Kontantlik CBDC kan vara ett s.k. bärarinstrument¹⁵ som i sig representerar ägande av ett monetärt värde. Som utgångspunkt tillgängliggör utgivaren, dvs. centralbanken, kontantlik CBDC direkt eller via en mellanhan (t.ex. en bank) i form av värdebevis (eng. *tokens*) i en digital plånbok eller uppladdat på ett fysiskt kort.

Kontobaserad CBDC utgör en äganderätt till ett tillgodohavande hos en intermediär, t.ex. en bank, eller hos centralbanken. I den meningen är kontobaserad CBDC till sin natur att likna med kontopengar (banktillgodohavanden). En kontobaserad CBDC är en form av inlåning där innehavaren har en i legal mening fordran på banken eller centralbanken. Oavsett om den existerar som ett tillgodohavande på ett konto eller som ett digitalt värdebevis utgör CBDC en skuld på centralbankens balansräkning på motsvarande sätt som sedlar och mynt redan gör.

I själva verket är skillnaderna mellan kontantlik och kontobaserad CBDC inte så stor när betalningsinstrumentet (t.ex. en digital plånbok) är digitalt. I synnerhet upplevs skillnaderna knappast för användaren. Oavsett teknik bygger båda typer av CBDC på att det finns en central reskontra (eng. *ledger*) som håller reda på vem som äger CBDC samt hur mycket CBDC byter hand och när så sker. Det bärarinstrument som fysiska kontanter är kan inte med dagens teknik replikeras i en digital miljö. En ibland anförd skillnad mellan värdebaserade pengar (dvs. kontanter) och kontopengar (t.ex. banktillgodohavanden) – oavsett om de ges ut av en centralbank eller av

¹⁴ CPMI (2018a).

¹⁵ Innehavare av ett bärarinstrument (eng. *bearer instrument*) antas vara den rättmätige ägaren av instrumentet. Ett bärarinstrument är negotiabelt, vilket innebär att det inte innehåller någon information om betalningsmottagaren. Inte heller sker det någon registrering av vem som innehar bärarinstrument. Detta innebär att det är mycket svårt att hävda ägarskap över instrumentet om det går förlorat och kommit i annans ägo (se även bilaga 5).

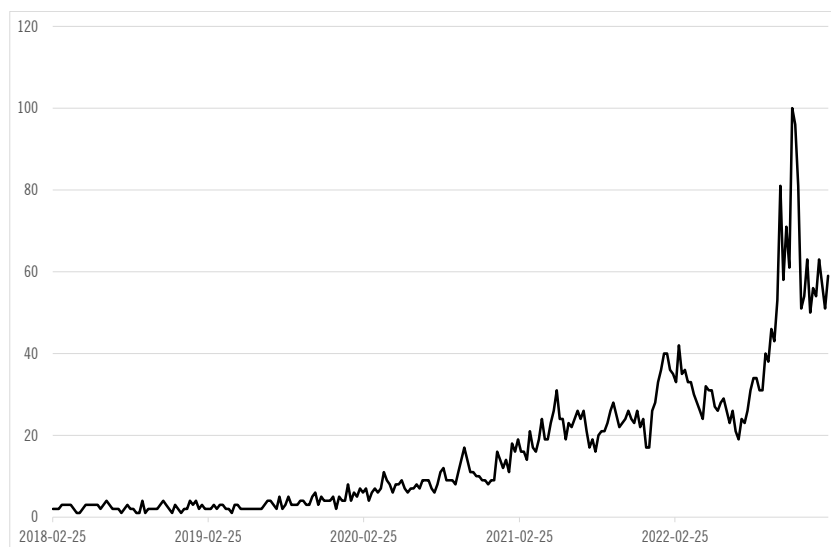
en privat utgivare – är det sätt på vilket betalningens eller överföringens äkthet verifieras. Vid en betalning med kontopengar behöver betalarens identitet verifieras: betalningsmottagaren behöver veta med säkerhet att betalaren också är kontoinnehavaren. Vid en kontant betalning behöver betalningsmottagaren enbart verifiera att själva betalningsmedlet (t.ex. sedeln) är äkta och i bruk för att ett köp ska kunna genomföras. En ytterligare skillnad är att kontobaserad CBDC – i likhet med banktillgodohavanden – kan uppbära ränta, vilket kontantlik CBDC inte kan göra. Det hänger samman med att kontobaserad CBDC är en (legal) fordran på utgivaren medan en värdebaserad CBDC inte är det.¹⁶ Olika typer av distributionsmodeller för CBDC beskrivs mer utförligt i avsnitt 15.7.1.

15.2.2 Ökat intresse för digitala centralbanksvalutor

Intresset för CBDC har ökat över tid, särskilt under de senaste två åren (se figur 15.1). Det hänger naturligen samman med att allt fler centralbanker och internationella organ undersöker motiven och förutsättningarna för att införa CBDC, vilket i sin tur skapat uppmärksamhet i media.

¹⁶ För en diskussion om vilken legal status CBDC bör ha, se bilaga 5 och Lindskog (2022).

Figur 15.1 Ökat intresse för digitala centralbanksvalutor (hela världen)
25 februari 2018–19 februari 2023



Anm. Sökord: "Central Bank Digital Currency." Siffrorna anger sökindeks i förhållande till den högsta siffran i diagrammet för en given region och tid. Värdet 100 anger högsta intresse för sökrågan, 50 anger att den är hälften så populär och 0 innebär att det inte finns tillräckligt med data för söktermen.

Källa: Google Trends.

CBDC ges för närvarande ut av fyra centralbanker: Central Bank of Bahamas (*Sand Dollar*), Eastern Caribbean Central Bank¹⁷ (*DCash*), Bank of Jamaica (*JAM-DEX*) och Central Bank of Nigeria (*eNaira*). Det innebär att CBDC finns och används i 11 länder, varav 10 i den karibiska övärlden. Därtill bedriver den kinesiska centralbanken ett storskaligt försök med en digital yuan. I juni 2022 var det 67 centralbanker som analyserar, överväger eller genomför pilotprojekt kring CBDC. Riksbanken var en av de första centralbanker som analyserade förutsättningarna för och testade en utgivningsbar CBDC i form av en e-krona (se kapitel 16).

¹⁷ Eastern Caribbean Central Bank (ECCB) är penningpolitisk myndighet för en grupp av åtta öriken: Anguilla, Antigua och Barbuda, Dominica, Grenada, Montserrat, Saint Kitts och Nevis, Saint Lucia samt Saint Vincent och Grenadinerna.

15.3 Motiv för att införa CBDC

Flera motiv har framförts för att införa CBDC. Av naturliga skäl återspeglar motiven olika ekonomiska, geografiska, institutionella och politiska förhållanden. Införandet av CBDC är dock inte ett mål i sig utan ska bidra till högre mål så som att säkerställa det monetära systemets stabilitet, ökad samhällsekonomisk effektivitet eller att fler personer ska kunna göra betalningar och få tillgång till finansiella tjänster. Nedan redovisas ett antal motiv (utan inbördes rangordning) som har framförts för att införa CBDC. Det bör poängteras att dessa motiv inte är varandra uteslutande.

Minska kostnaderna för att hantera kontanter

De samhällsekonomiska kostnaderna för att distribuera och i övrigt hantera kontanter är inte obetydliga. IMF har beräknat att införandet av CBDC skulle minska de direkta kostnaderna¹⁸ för kontant-hanteringen med mellan 0,2 procent av BNP (Norge) och 2,5 procent av BNP (Guyana). Kostnaderna för att hantera kontanter är i genomsnitt högre i länder där kontantanvändningen är större. Dessa kostnadsuppskattningar tar emellertid inte hänsyn till att även hanteringen av CBDC medför kostnader (t.ex. utveckla och driva infrastruktur, köpa in betalningsterminaler för butiker och anpassa kassasystem) eller till det värde allmänheten sätter på att kunna betala med kontanter.

Förbättra allmänhetens tillgång till centralbankspengar.

I länder som Sverige, Norge och Nederländerna har kontantanvändningen minskat kraftigt till förmån för digitala betalningssätt som bygger på bankpengar. Det finns olika skäl till det men får som konsekvens att allmänheten har begränsad (direkt) tillgång till av centralbanken utgivna och uppbackade pengar, dvs. pengar som helt saknar kredit- och likviditetsrisk. CBDC kan underlätta för allmänheten att få tillgång till och kunna betala med centralbankspengar. Det bör

¹⁸ Därtill finns indirekta kostnader i form av att binda upp produktionsresurser i kontanthantering, rånrisk, skatteundandragande och miljöeffekter.

understrykas att införandet av CBDC inte behöver ses som en ersättning för sedlar och mynt.

Ett argument för att ge allmänheten ökad direkttillgång till centralbankspengar är att de fungerar som ett ”ankare” för det monetära systemet.¹⁹ När bankpengar kan växlas ett-till-ett till centralbankspengar och vice versa (dvs. en hundrakronorsedel är lika mycket värd som hundra kronor på ett bankkonto) skänker det, enligt detta synsätt, förtroende till bankpengar. Att ta ut hundra kronor från en bankomat innebär i praktiken att allmänheten kan säkerställa att ett-till-ett-förhållandet mellan centralbankspengar och bankpengar, och därmed pengars enhetlighet, upprätthålls.²⁰ Om det bara finns bankpengar finns det ingen möjlighet för allmänheten att göra denna validering. Det betyder dock inte att bankpengar helt förlorar kopplingen till centralbankspengar. Genom de reserver som banker har i centralbanken kan de växla bankpengar mot centralbankspengar. En ytterligare viktig faktor för att upprätthålla allmänhetens förtroende för bankpengar är att banker omfattas av regleringar samt ett finansiellt skyddsnät (t.ex. insättningsgaranti).

Öka konkurrensen

Till följd av att delar av betalningsekosystemet kännetecknas av stordriftsfördelar och starka nätverkseffekter (se kapitel 9) finns det en risk att privata aktörer (framför allt banker) får för stor marknadsposition och använder den positionen till att sätta för höga priser eller försämra kvaliteten på betaltjänsterna. CBDC kan, under vissa omständigheter, utgöra ett konkurrenskraftigt betalningsmedel och minska bankers – men även de internationella kortnätverkens – vinstmarginaler på betalningar. CBDC kan komma att sätta ett tak för hur höga avgifter banker och kortföretag kan ta ut av hushåll och handlare. Inom EU finns emellertid redan en sådan prisreglering (se kapitel 9).

CBDC kan också göra det möjligt för fler aktörer att utveckla betaltjänster som inte bygger på bankers eller kortnätverkens infrastruktur. Det kan skapa förutsättningar för betaltjänstleverantörer (eller andra typer av tredjepartsleverantörer) att initiera betalningar

¹⁹ Se t.ex. *Public money for the digital era: towards a digital euro*, tal av Fabiano Panetta. 16 maj 2022. www.ecb.europa.eu (hämtad 2023-02-16).

²⁰ Landau och Genais (2019) och Bank of England och HM Treasury (2023).

och erbjuda betaltjänster som inte är kopplade till bankpengar.²¹ Något förenklat kan pengar (betalningsmedel) ses som en insatsvara i betaltjänster. CBDC ger betaltjänstleverantörer alltså tillgång till en alternativ insatsvara som saknar kreditrisk.

Ökad finansiell inkludering

I många länder finns det stora grupper som saknar tillgång till bankkonto och andra finansiella tjänster (se kapitel 6). I framför allt låg- och medelinkomstländer kan det vara långt till bankkontor och det är dessutom förenat med risk för rån eller korruption att transportera större mängder kontanter. I detta avseende kan CBDC göra det billigare och säkrare för personer att hantera inkomster och utgifter samtidigt som det kan avhjälpa likviditetsproblem. CBDC kan också utformas för att distribueras till och mellan användare vid sidan av det traditionella banksystemet. Detta kan dock ge upphov till risker vad gäller penningtvätt och finansiering av terrorism. För att CBDC ska kunna bidra till finansiell inkludering krävs dels väl fungerande infrastruktur för elektronisk kommunikation (t.ex. tillgång till internet), dels att betaltjänster och -instrument som bygger på CBDC är lättare och inte dyrare att använda än befintliga.

Effektivare betallosningar

Ett motiv för att införa CBDC, som är nära besläktat med att öka konkurrensen och finansiell inkludering, är att CBDC kan möjliggöra handel som annars inte blivit av till följd av ineffektiva och dyra betallosningar. Exempelvis kan befintliga betallosningar vara långsamma eller inte anpassade till köp online till små belopp²² (s.k. mikrobetalningar). I den utsträckning CBDC ökar finansiell inkludering eller ger förutsättningar för bättre anpassade betalsätt – inte minst för e-handeln – kan det ge ökade möjligheter för köpare och säljare av varor och tjänster att hitta varandra, vilket i sin tur ökar den privata konsumtionen.²³ Detta motiv för att införa CBDC är väsentligen mindre relevant nu än för 10–15 år sedan då digitala betalningssätt inte

²¹ Se t.ex. Bank of England och HM Treasury (2023).

²² Konvisser (1997).

²³ Keister och Sanches (2022).

var lika utvecklade. De positiva konsumtionseffekterna av CBDC torde dessutom vara högre i låg- och medelinkomstländer som har mindre utvecklade betalningsekosystem med hög kontantanvändning. Dessa länder har emellertid digitaliserats i snabb takt och i flera fall infört betalningslösningar som är baserade på den senaste tekniken. Däremot är gräns- och valutaöverskridande betalningar fortfarande dyra, långsamma och icke transparenta i många länder – även i vissa höginkomstländer. Gränsöverskridande betalningar i CBDC skulle kunna tillföra effektivitetsvinster i det avseendet.

Ett motiv för att införa CBDC är att kryptotillgångar, framför allt i form av s.k. globala stablecoins,²⁴ riskerar det att fragmentera betalningsekosystemet om betalningar kryptotillgångar bara kan göras inom ett slutet system (t.ex. en global e-handelsplattform eller en socialamedierplattform). Ett sätt för staten att motverka en sådan fragmentering är att erbjuda ett eget betalningsmedel som har samma funktionalitet som t.ex. stablecoins men som inte låser konsumenter till globala plattformar. Alternativt kan CBDC fungera som en växlingsvaluta som gör det möjligt att i praktiken flytta en plattformstablecoins till andra plattformar.²⁵

Effektivare stabiliseringspolitik

CBDC kan göras räntebärande. Genom att variera räntan kan centralbanken mer direkt påverka hushållens och företagens val mellan konsumtion och sparande, vilket i sin tur ökar genomslaget för penningpolitiken. Draget till sin spets skulle CBDC, om kontanter helt avskaffades, möjliggöra kraftigt negativa räntor för att stimulera efterfrågan i en djup lågkonjunktur. CBDC kan också utformas för att användas för direkta utbetalningar av transfereringar till hushåll och företag, vilket i sin tur gör att CBDC kan användas för finanspolitiska stimulanser (s.k. helikopterpengar). Hittills har detta motiv inte framhållits av någon centralbank. En sådan utformning skulle innebära att penning- och finanspolitiken blandas ihop, vilket kan hota centralbankernas penningpolitiska oberoende liksom otydliggöra vem som har ansvar för finanspolitiken.

²⁴ Stablecoins och andra kryptotillgångar behandlas mer utförligt i kapitel 14.

²⁵ Se t.ex. Brunnermeier, James och Landau (2019) och Bank of England och HM Treasury (2023).

Värna den monetära suveräniteten.

Vid sidan av bankpengar finns, som framgår ovan, e-pengar och kryptotillgångar som i olika grad kan utgöra betalningsmedel och värdebevarare. Användningen av såväl e-pengar som kryptotillgångar är än så länge begränsad jämfört med banktillgodohavanden och centralbankspengar. Det är emellertid inte uteslutet att e-pengar och kryptotillgångar – framför allt i form av stablecoins – får en vidare spridning. En utveckling där bankpengar och centralbankspengar (kontanter) trängs tillbaka och löner och priser börjar uttryckas i en annan penningenheter än landets egna, skulle kunna försvåra en effektiv penningpolitik. I synnerhet gäller det för små öppna ekonomier.²⁶

CBDC skulle ge allmänheten tillgång till gångbara och riskfria centralbankspengar och på så sätt bidra till att upprätthålla förtroendet för av staten utgivna betalningsmedel och därmed säkerställa landets monetära suveränitet. Den inhemska valutan har redan en mycket stark konkurrensfördel i de flesta länder. Det är därför svårt för en ny, konkurrerande valuta att uppnå tillräckligt stora nätverkseffekter. Ett lands monetära suveränitet upprätthålls framför allt av hur väl den ekonomiska politiken – i synnerhet penningpolitiken – bedrivs samt om det finns särskilda krav på att inbetalningar till staten ska göras i den inhemska valutan, vilket i regel gäller för skatteinbetalningar.

För stora ekonomier som USA, Kina och euroområdet kan CBDC vara ett sätt att värna – eller till och med stärka – den egna valutans internationella ställning. I en situation där en eller två av dessa ekonomier inför CBDC och under förutsättning att CBDC är ett mer attraktivt betalningsmedel för företag (inklusive finansiella företag) och hushåll skulle det kunna uppstå en valutakonkurrens, t.ex. vid internationella betalningar. Det kan finnas ett värde i att den egna valutan är en s.k. världsvaluta eftersom det kan minska såväl transaktionskostnaderna som lånekostnaderna för företag och hushåll. Efter andra världskriget har den amerikanska dollarn kommit att få statusen av världsvaluta och för att bevara dess status har vissa framfört argumentet att CBDC kan spela en roll. Liknande argument har förts fram när det gäller euron och renminbin.

²⁶ *Building a Stronger Financial System: Opportunities of a Central Bank Digital Currency*. Testimony of Darrell Duffie Before the U.S. Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs Subcommittee on Economic Policy Hearing, 9 juni, 2021.

Ökad motståndskraft

CBDC skulle ge tillgång till ytterligare ett betalningssätt utöver kontanter och betalningar med bankpengar (t.ex. kontokort eller elektroniska gireringar). Eftersom CBDC kan utformas för att bygga ny ”betalningsräls” kan staten (och centralbanken) ställa höga krav på säkerhet och kontinuitet, utöver de krav som ställs på befintlig betalningsinfrastrukturen, utifrån systemägarnas egna behov och eventuella tillsynskrav. Om CBDC utformas på ett sätt som innebär ökad offline-funktionalitet, eller att det byggs upp parallell betalningsräls, kan det öka motståndskraften i betalningsekosystemet. Det innebär emellertid inte att CBDC nödvändigtvis är det mest kostnadseffektiva sättet att öka motståndskraften. Det bör också poängteras att om det finns behov av att öka motståndskraften i betalningssystemet på olika sätt, bör åtgärder med det syftet vidtas obetingat av om CBDC införs eller inte.

15.4 Internationell utblick

Hittills är det huvudsakligen centralbanker men i ökad utsträckning forskare, intresseorganisationer, företag och tankesmedjor som deltar i diskussionen om för- och nackdelar med CBDC. Bank of International Settlements (BIS) – ett samarbetsorgan för centralbanker – genomförde år 2020 en undersökning bland 66 centralbanker om vad de ansåg vara de viktigaste motiven för CBDC.²⁷ Bland centralbanker i ekonomiskt utvecklade länder angavs finansiell stabilitet samt säkerhet och robusthet i betalningssystemet som de viktigaste motiven.²⁸ Därefter följde genomförandet av penningpolitiken samt effektivitet i betalningssystemet (både inhemska och gränsöverskridande betalningar) som viktiga motiv medan finansiell inkludering angavs som ett mindre viktigt motiv. En annan studie som BIS gjort visar att användningen av mobiltelefoner (ett mått på digitalisering), innovationsklimatet och omfattningen av den informella sektorn i ett land påverkar hur benägna centralbanker är att åtminstone starta ett

²⁷ Boar, Holden och Wadsworth (2020).

²⁸ Även ”övriga skäl” angavs som viktiga. Det framgår inte av studien vad den kategorin omfattar. Det är tänkbart att kontantanvändningen i samhället kan vara ett sådant övrigt skäl.

CBDC-projekt.²⁹ Graden av öppenhet för handel verkade emellertid i motsatt riktning.³⁰

Nedan redovisas övergripande hur behovet av CBDC motiverats och diskuterats Europa, Nordamerika samt Asien-Stillahavsområdet. Det bör understrykas att utvecklingen när det gäller CBDC sker snabbt och den internationella utblick som görs i detta avsnitt ger i första hand en ögonblicksbild. Den bild som ges – även om den långt ifrån är fullständig – visar att länderna (eller valutaområden) kommit olika långt i sina överväganden. Inte minst euroområdet och Storbritannien tycks ha accelererat arbetet med att undersöka och testa förutsättningarna för att ge ut CBDC.

Europa

Danmark

Danmarks centralbank, Nationalbanken, började studera förutsättningarna för ett införande av CBDC år 2016 men avslutade projektet redan året efter. Studien konstaterade att det inte fanns några tydliga fördelar för Danmark med CBDC. Nationalbanken fann i stället flera övervägande negativa konsekvenser av ett införande. En svår fråga som identifierades var om en eventuell dansk CBDC ska vara anonym eller inte.³¹ Vidare menade Nationalbanken att ett införande skulle dels kunna leda till att Nationalbanken blir en konkurrent till affärsbanker, dels innebära en risk för den finansiella stabiliteten.³²

Euroområdet

ECB började i juli 2021 att undersöka förutsättningarna för och konsekvenserna av en digital euro och arbetet befinner sig i en utvecklingsfas. Sedan oktober 2021 arbetar ECB med att genomföra tester med en digital euro som beräknas pågå under tre år.³³ Ett skäl till att

²⁹ Auer m.fl. (2021).

³⁰ Det är inte självklart hur det negativa sambandet mellan öppenhet och benägenheten att starta CBDC-projekt ska tolkas. En möjlig förklaring är att större länder, som är mindre beroende av utrikeshandel, har ett större behov av att värna eller hävda den egna valutans internationella ställning.

³¹ *CBDC tracker*. www.atlanticcouncil.org (hämtad 2022-03-25).

³² Nationalbanken (2017).

³³ *Vanliga frågor om den digitala euron*. www.ecb.europa.eu (hämtad 2022-04-14).

undersöka förutsättningarna för en digital euro är att skapa en valuta vars egenskaper är att vara ett snabbt, enkelt och säkert betalningsmedel. Samtidigt förväntas ett införande bidra till utveckling av den europeiska ekonomin och stimulera innovation inom detaljhandeln. ECB:s ordförande, Christine Lagarde, uttalade i mars 2022 att om ECB beslutar sig för att fullfölja utvecklingen av CBDC är det möjligt att en digital euro lanseras inom fyra år. Målsättningen med den digitala euron är, enligt Lagarde, att den ska fungera som ett komplement till kontanter för att säkerställa de europeiska invånarnas tillgång till pengar och därtill även ett förbättrat betalningssystem. Kontanter ska således vara fortsatt tillgängliga för allmänheten.³⁴

Enligt ECB ska det huvudsakliga användningsområdet för en e-euro vara i detaljhandeln och inte fungera som ett instrument för finansiella investeringar p.g.a. risken för negativa effekter på banksystemet. I rapporten *Report on a digital euro* från år 2020 framförs tanken på en eventuell beloppsgräns för innehav av digitala euro.³⁵ Fabio Panetta, ledamot av ECB-rådet, som är ECB:s högsta beslutande organ, upp gav tillika det förs diskussioner om en gräns för hur mycket digital euro en individ får inneha. Anledningen till diskussionen har i första hand varit att ta hänsyn till risken att banker utsätts för instabilitet genom att bankinlåning omvandlas till digital euro.³⁶

ECB publicerade en lägesrapport³⁷ om arbetet med en digital euro i september 2022. Rapporten innehåller överväganden om förutsättningarna för anonymitet respektive verktyg för att kontrollera hur mycket digital euro som cirkulerar i samhället. I rapporten aviseras att ECB-rådet i oktober 2023 ska ta ställning till om arbetet med en digital euro ska övergå i en realisationsfas med syfte att dels ta fram och testa tekniska lösningar, dels utveckla de arrangemang som är nödvändiga för att en digital euro ska kunna införas. Denna fas ska pågå i tre år. Först därefter kommer ECB-rådet ta ställning till om en digital euro bör införas. Detta beslut ska också förankras med EU:s lagstiftare (dvs. Europaparlamentet och Rådet) givet att EU-kommissionen lägger fram lagstiftningsförslag rörande en digital euro.

³⁴ *Lagarde says ECB Could Have Digital Currency Within Four Years*. 31 mars 2021. www.bloomberg.com (hämtad 2022-03-29).

³⁵ ECB (2020).

³⁶ *Interview with Fabio Panetta, Member of the Executive Board of the ECB conducted by Martin Arnold*. 14 juni 2021. www.ft.com (hämtad 2022-04-14).

³⁷ ECB (2022).

I ett tal i Europaparlamentets utskott för ekonomi- och valutafrågor, lyfte Panetta fram vikten av anonymitet. Full anonymitet är, enligt Panetta, inte möjlig med tanke på att en digital euro riskerar att användas i samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism. ECB prövar i stället alternativ med högre integritet för mindre transaktioner eftersom dessa medför en lägre risk vad gäller penningtvätt.³⁸ Panetta har i ett senare tal betonat att en digital euro bör distribueras genom intermediärer som står under finansiell tillsyn. En digital euro behöver kunna användas på flera sätt och erbjuda attraktiva funktioner (t.ex. kunna användas offline) men inte vara programmeringsbar.³⁹

Eurogruppen⁴⁰ uttalade i februari 2022 sitt stöd för ECB:s arbete med en digital euro och menade att (i icke officiell översättning):

[e]n rätt utformad digital euro som är säker, lätt att använda och allmänt tillgänglig har potential att främja innovation i det finansiella systemet och ge stora fördelar för medborgare, företag och medlemsstater. Det kan stärka vår finansiella och monetära suveränitet och bidra till att vår ekonomiska och monetära union funktionssätt, baserat på ömsesidigt förtroende och engagemang bland alla berörda parter, och det är relevant för eurons internationella roll.⁴¹

Eurogruppen bekräftade i ett uttalande den 16 januari 2023 sitt tidigare stöd för ECB:s och andra institutioners arbete med en digital euro.⁴² I uttalandet betonas att inget beslut har fattats om att införa en digital euro och att ett sådant beslut skulle tas först efter en ytterligare undersökande fas. I uttalandet framgår också att effekterna på medlemsstater som inte har euron som valuta behöver diskuteras.

I september 2022 publicerade delegater i den Ekonomiska och finansiella kommittén (EFK)⁴³ från Frankrike, Tyskland, Italien, Spanien

³⁸ *A digital euro that serves the needs of the public: striking the right balance*, tal av Fabiano Panetta. 30 mars 2022. www.ecb.europa.eu (hämtad 2022-04-14). Se även avsnitt 15.7.2.

³⁹ *The digital euro: our money wherever, whenever we need it*, tal av Fabiano Panetta. 23 januari 2023. www.ecb.europa.eu (hämtad 2023-02-26).

⁴⁰ Eurogruppen är ett informellt organ där euroländernas ministrar diskuterar frågor som rör deras gemensamma ansvar beträffande euron. Dess huvuduppgift är att säkerställa en nära samordning av den ekonomiska politiken mellan euroländerna. Den ska också främja förutsättningarna för starkare ekonomisk tillväxt. Eurogruppen ansvarar för förberedelserna inför och uppföljning av eurotoppmötena (dvs. möten mellan stats- och regeringscheferna från euroområdet länder).

⁴¹ *Eurogroup statement on the digital euro project*. 25 februari 2022. www.consilium.europa.eu (hämtad 2022-11-07).

⁴² *Eurogroup statement on the digital euro project*. 16 januari 2023. www.consilium.europa.eu (hämtad 2023-01-27).

⁴³ Den ekonomiska och finansiella kommittén (EFK) är ett rådgivande organ till EU:s finansministrar. Kommittén består av högre tjänstemän från finans- eller ekonomiministerierna och centralbankerna, ECB och kommissionen. Kommittén sammanträder även i en konstellation

och Nederländerna ett s.k. non-paper⁴⁴ där de välkomnade arbetet med en digital euro. Enligt de fem ländernas delegater kan en digital euro på ett påtagligt sätt bidra till att stärka EU:s strategiska autonomi och främja finansiella innovationer samtidigt som centralbankspengars funktion som ett monetärt ankare kan bevaras. Delegationerna anger också ett antal frågeställningar som behöver diskuteras vidare (t.ex. att en digital euro ska bidra till den finansiella stabiliteten i euroområdet). Vidare bör en digital euro tillgodose medborgarnas behov och bidra positivt till deras integritet samt till att öka finansiella resurser och stärka det monetära och finansiella systemet. Delegationerna betonar också att det är viktigt att medlemsstaterna involveras i det fortsatta arbetet för att säkerställa att den politiska diskussionen (om en digital euro) får en avgörande betydelse.

I april 2022 inledde kommissionen en riktad konsultation om förutsättningarna för en digital euro.⁴⁵ Konsultationen syftar till att inhämta ytterligare kunskap om bl.a. användarnas behov, betydelsen av en digital euro för massbetalningar inom EU och den digitala ekonomin, effekterna för den finansiella sektorn och finansiella stabiliteten samt hur penningtvättsregelverket ska kunna tillämpas på en digital euro och dataskyddaspekter. För att en digital euro ska kunna användas som valuta krävs, enligt Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), att EU:s lagstiftare antar en lagstiftningsakt.⁴⁶ Kommissionen förväntas lägga fram ett lagförslag senhösten 2023.⁴⁷

Norge

Norges centralbank, Norges Bank, överväger om det är ändamålsenligt att ge ut centralbankspengar i digital form. Övervägandet sker mot bakgrund av minskad kontantanvändning och större strukturella förändringar i det monetära systemet och betalningssystemet. Ett ytterligare motiv är att CBDC kan vara ett medel för att främja

för euroområdet – Eurogruppens arbetsgrupp – där endast euroländerna, kommissionen och ECB är representerade. I denna konstellation förbereder kommittén Eurogruppens arbete.

⁴⁴ *Non-paper by France, Germany, Italy Spain and the Netherlands on a digital euro*. 13 september 2022.

⁴⁵ *Targeted consultation on a digital euro*. 5 april 2022. www.ec.europa.eu (hämtad 2022-05-10).

⁴⁶ Enligt art. 133 gäller att utan att det påverkar Europeiska centralbankens behörighetsområde ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet föreskriva nödvändiga åtgärder när det gäller användningen av euron som gemensam valuta. Dessa ska beslutas efter det att Europeiska centralbanken har hörts.

⁴⁷ *Digital euro bill due early 2023*. 9 februari 2022. www.politico.eu (hämtad 2022-05-10).

andra centralbanks mål som i linje med den norska centralbanks-
lagen.⁴⁸ Norges Bank tillsatte år 2017 en intern arbetsgrupp för digi-
tala valutor. Arbetsgruppen har publicerat ett antal rapporter om för-
och nackdelar med CBDC. I april 2021 aviserade Norges Bank att den
ska börja göra tekniska tester för CBDC.⁴⁹ Vidare ska mer djupgående
analyser göras av behovet och konsekvenserna av att införa CBDC.

Storbritannien

Storbritanniens centralbank, Bank of England, meddelade i april att
den tillsammans med finansdepartementet, HM Treasury, bildar en
arbetsgrupp för att undersöka möjligheten med att eventuellt ge ut
en CBDC.⁵⁰ Ett utskott i det brittiska parlamentets överhus (House
of Lords) har ställt sig kritiskt till ett införande av CBDC. I en rap-
port som publicerades januari 2022 gör utskottet ställningstagandet
att det inte finns några övertygande argument för ett införande. I rap-
porten framförs också anonymitetsproblem och risker för den finan-
siella stabiliteten som argument emot ett införande.⁵¹

I februari 2023 publicerade Bank of England och HM Treasury
en konsultationsrapport med ett förslag till ett digitalt pund.⁵² För-
slaget läggs mot bakgrunden av att kontanternas andel av totala be-
talningar minskar, vilket ger en ökad risk för att det monetära syste-
met kan bli mer fragmenterat. Rapporten pekar också på att andra
former av (privata) betalningsmedel vuxit fram, i synnerhet krypto-
tillgångar. Andra motiv till att ge ut ett digitalt pund är att öka kon-
kurrensen och främja innovationer på betalningsområdet. Ett digitalt
pund kan, menar rapporten, bidra till finansiell inkludering och på
sikt underlätta gränsöverskridande betalningar. Ett digitalt pund före-
slås ha bl.a. följande egenskaper:

- Vara ett komplement till kontanter som används av privatpersoner
för att göra vardagsbetalningar.
- Utgöra en icke räntebärande fordran på centralbanken.

⁴⁸ Norges Bank (2021).

⁴⁹ *CBDC Tracker*. www.atlanticcouncil.com (hämtad 2022-03-25).

⁵⁰ *Bank of England statement on Central Bank Digital Currency*. 19 april 2021.
www.bankofengland.co.uk (hämtad 2022-03-23).

⁵¹ House of Lords Economic Affairs Committee (2022).

⁵² Bank of England och HM Treasury (2023).

- Ha (åtminstone) ett lika högt skydd för den personliga integriteten som befintliga digitala betalningsmedel, men inte vara anonym.
- Inte försvåra arbetet mot finansiell brottslighet, inklusive bedrägerier, penningtvätt och finansiering av terrorism.
- Stödja regeringens och centralbankens arbete för att begränsa klimatförändringar.

Rapporten är sista steget i en undersökningsfas. I nästa fas – designfasen – ska de tekniska förutsättningarna för att ge ut ett digitalt pund undersökas närmare och investeringar i teknisk förmåga göras. Olika tekniska lösningar ska tas fram i samarbete med privat sektor. Ett av syftena med designfasen är att korta ledtiderna för att kunna ge ut ett digitalt pund om ett sådant beslut fattas efter designfasen.

Nordamerika

Kanada

Kanadas centralbank, Bank of Canada, har för närvarande inte för avsikt att införa CBDC. Däremot sker ett utvecklingsarbete för att centralbanken ska vara förberedd om det skulle bli aktuellt med ett införande i framtiden. Bank of Canada har tidigare uttalat att CBDC kan bli aktuell om kontanterna inte längre finns som alternativ för konsumenterna, men också om en privat (krypto-)valuta utmanar den kanadensiska dollarn.⁵³

Den 16 mars 2022 meddelade Bank of Canada att den tillsammans med Massachusetts Institute of Technology ska pröva hur avancerad teknologi påverkar olika design av CBDC.⁵⁴ Utöver detta samarbete har Bank of Canada flera CBDC-relaterade projekt med andra aktörer.⁵⁵ Bank of Canada anger att miljömässiga aspekter ska vara viktiga i det fortsatta forsknings- och utvecklingsarbetet.⁵⁶

⁵³ *CBDC tracker*. www.atlanticcouncil.org (hämtad 2022-03-24).

⁵⁴ *Bank of Canada and Massachusetts Institute of Technology announce joint Central Bank Digital Currency collaboration*. 16 mars 2022. www.bankofcanada.ca (hämtad 2022-04-04).

⁵⁵ *Digital Currencies and Fintech: Projects*. www.bankofcanada.ca (hämtad 2022-04-04).

⁵⁶ *CBDC tracker*. www.atlanticcouncil.org (hämtad 2022-03-29).

USA

USA:s centralbank, Federal Reserve, publicerade en rapport i januari 2022 som behandlar för- och nackdelar med CBDC. I rapporten tydliggörs att centralbanken inte förbinder sig att införa CBDC utan rapporten ska snarare ses som en inbjudan till diskussion.⁵⁷ I mars 2022 skrev president Biden under en s.k. exekutivorder för att garantera ansvarsfull utveckling av digitala tillgångar. Motiven bakom ordern är flera, där finansiell stabilitet, nationell säkerhet, konsumentskydd samt en förstärkning av USA:s ställning i det globala finansiella systemet lyfts fram. Utöver fokus på kryptovalutor innefattar ordern ett påskyndande av utvecklingen av CBDC. Finansdepartementet (US Treasury) gavs ett uppdrag att göra en teknisk utvärdering för alternativa designern av CBDC. Av exekutivordern framkommer det att den huvudsakliga anledningen till ett påskyndande av analysen av CBDC är att säkra den amerikanska dollarns ställning i den globala ekonomin. Av det skälet bör den teknologiska infrastrukturen och kapaciteten för CBDC utformas så den främjar samt skyddar USA:s intressen, t.ex. integriteten och interoperabilitet med andra digitala plattformar.⁵⁸

USA har påbörjat arbetet med att undersöka förutsättningarna för CBDC senare än andra större ekonomier.⁵⁹ Vissa bedömare menar att det kommer att ta lång tid innan en CBDC eventuellt kan införas och att Kina sannolikt kommer att ha infört en e-yuan (se nedan) i full skala innan dess, vilket kan komma att försvaga den amerikanska dollarns internationella ställning.⁶⁰ Det har diskuterats varför amerikanska myndigheter påbörjat arbetet med CBDC senare än andra större ekonomier. En av anledningarna kan vara att bankerna har en stark ställning och ett stort politiskt inflytande. Deras inställning till CBDC har i det stora hela varit negativ. Den amerikanska bankföreningen American Bankers Association menar att fördelarna med CBDC bara är spekulativa och inte går att mäta, medan nackdelarna kan vara väldigt allvarliga för såväl penningpolitiken som för bankkunderna.⁶¹

⁵⁷ Board of Governors of the Federal Reserve System (2022).

⁵⁸ *Executive Order on Ensuring Responsible Development of Digital Assets*. 9 mars 2022. www.whitehouse.gov (hämtad 2022-04-04).

⁵⁹ *CBDC tracker*. www.atlanticcouncil.org (hämtad 2022-03-29).

⁶⁰ *The U.S. is losing the global race to decide the future of money – and it could doom the almighty dollar*. 21 september 2021. www.time.com (hämtad 2022-03-28).

⁶¹ *The U.S. is losing the global race to decide the future of money – and it could doom the almighty dollar*. 21 september 2021. www.time.com (hämtad 2022-03-28).

Asien-Stillahavsregionen

Australien

Australiens centralbank, Reserve Bank of Australia, har sedan november 2020 framför allt arbetat med det s.k. Project Atom vars syfte är att studera en wholesale CBDC tillsammans med australienska banker och företag.⁶² I mars 2022 meddelade centralbanken att den tillsammans med BIS och centralbankerna i Malaysia, Singapore och Sydafrika ska utveckla en experimentell plattform för internationella transaktioner med CBDC i olika valutor.⁶³

År 2020 publicerade centralbanken en artikel om möjliga designer för retail CBDC. I artikeln konstaterades att det inte fanns ett starkt intresse för en sådan från allmänheten.⁶⁴ Intresset för retail CBDC fick ny uppmärksamhet i slutet av år 2021. Centralbanken meddelade då att den valt att bredda arbetet med hänsyn till att det skulle kunna bli aktuellt för en variant av CBDC som fungerar även i detaljhandeln. I december 2022 gav centralbanken ytterligare perspektiv på förutsättningarna för att ge ut CBDC.⁶⁵ Betydelsen av att hitta ett tydligt allmänt behov lyfts fram och centralbanken förordar en avvaktande hållning. Centralbanken menar också att andra pågående förändringar av betalningssystemet i Australien fångar många av fördelarna med CBDC men att de fördelarna kan uppnås på ett mindre disruptivt sätt.

Indien

I juli 2021 meddelade Indiens centralbank, Reserve Bank of India, att ett antal pilotprojekt för CBDC skulle inledas. Senare samma år aviserade Indiens finansminister att en digital rupie kommer att lanseras under år 2022 eller år 2023.⁶⁶ Huvudmotivet till att Indien vill införa CBDC är att kunna garantera statens ställning som utgivare av pengar och penningvärdet. Andra motiv är finansiell inkludering – andelen som står utanför banksystemet är hög – och att säkra betalnings-

⁶² *CBDC tracker*. www.atlanticcouncil.org (hämtad 25 mars 2022).

⁶³ *BIS Innovation Hub and Central Banks of Australia, Malaysia, Singapore and South Africa Develop Experimental Multi-CBDC Platform for International Settlements*. 22 mars 2022. www.bis.org (hämtad 25 mars 2022).

⁶⁴ *Retail Central Bank Digital Currency: Design Considerations, Rationales and Implications*. 17 september 2020. www.rba.gov.au (hämtad 20 april 2022).

⁶⁵ *The Economics of a Central Bank Digital Currency in Australia*, tal av Brad Jones. 8 december 2022. www.rba.gov.au (hämtad 2022-12-10).

⁶⁶ *CBDC tracker*. www.atlanticcouncil.org (hämtad 2022-03-28).

systemets motståndskraft. Ett ytterligare motiv är att minska kostnaderna för kontanthantering eftersom kontantanvändningen är hög.

Indiens regering föreslog år 2019 att privata investeringar i kryptotillgångar skulle förbjudas.⁶⁷ Förbudet syftade delvis till att skapa bättre förutsättningar för CBDC.⁶⁸

Japan

Japans centralbank, Bank of Japan, inledde i april 2022 en andra fas av tester av tekniska lösningar för CBDC. Den första fasen inleddes våren 2021.⁶⁹ Bank of Japan ser arbetet med CBDC som en förberedelse inför ett eventuellt framtida införande. Bank of Japan har hittills bedömt att det inte föreligger något behov av att införa CBDC. Det politiska intresset för CBDC är desto större eftersom det finns utrikespolitiska skäl att stärka yenen. Oron över att amerikanska och kinesiska CBDC:er ska börja användas i Japan har varit en anledning till att regeringen vill vara förberedd för att kunna upprätthålla landets ekonomiska säkerhet. Det finns också inrikespolitiska skäl, såsom att öka samhällets digitalisering och minska kostnaderna för den omfattande kontanthantering.

Kina

Kina lanserade sitt pilotprojekt för en e-yuan år 2017 och i april 2020 blev Kina den första stora ekonomin att testa CBDC i stor skala. De viktigaste motiven för att införa en e-yuan är kostnadseffektivitet i den digitala ekonomin, finansiell inkludering och att motverka systemrisk i det befintliga betalningssystemet. Ett annat skäl att införa CBDC är att ge Renmibin en starkare roll i det internationella betalningssystemet genom att bl.a. göra det möjligt att använda valutan i gränsöverskridande transaktioner. Inom ramen för den internationella handelspolitiken, har Kina sedan år 2013 likaledes arbetat med att expandera sin ekonomi och infrastruktur gentemot resten av världen

⁶⁷ *Now that India has pulled back from banning crypto, here's how it plans to develop digital currency on its own terms.* 2 februari 2022. www.fortune.com (hämtad 2022-03-29). Se även kapitel 14.

⁶⁸ *India's Central Bank Sees Pros and Cons With National Digital Currency.* 1 mars 2021. www.coindesk.com (hämtad 2022-03-29).

⁶⁹ *Commencement of Central Bank Digital Currency Experiments.* 5 april 2021. www.boj.or.jp (hämtad 2022-04-01).

genom det s.k. Belt and Road Initiative.⁷⁰ Kinas centralbank, Peoples Bank of China, började med att lansera pilotprojektet i fyra städer för att därefter expandera till 28 städer i augusti 2020. I oktober 2021 hade fler än 123 miljoner personliga e-yuan plånböcker registrerats liksom 9,2 miljoner företagsplånböcker.⁷¹

Vinter-OS 2022 var länge en milstolpe för att kunna testa den digitala valutan med utländska besökare. Centralbanken erbjöd besökarna möjlighet att använda e-yuan utan att ansluta sig till en av Kinas banker. Vid användning fanns det anonymitetsalternativ i form av transaktions- och saldogränser samt en offlinefunktion. Den dagliga användningen av e-yuan under vinter-OS uppgick till över 300 000 amerikanska dollar (cirka 3,1 miljoner svenska kronor).⁷² I samband med vinter-OS blev det särskilt uppmärksammat att Kinas intentioner med CBDC kunde vara att utöka övervakningen över befolkningen.⁷³

En sammanfattning av huvudsakliga motiv

Tabell 15.1 sammanfattar de huvudsakliga motiv som angivits för att undersöka CBDC som redovisats ovan. Ett genomgående motiv för större valutor är att värna den monetära suveräniteten. Även allmänhetens tillgång till centralbankspengar liksom finansiell inkludering anges som viktiga motiv av flera centralbanker. I länder som har en betydande grad av kontantanvändning är ett viktigt motiv att minska kostnaderna för att hantera kontanter.

⁷⁰ *Belt and Road Initiative*. www.beltroad-initiative.com (hämtad 20 april 2022).

⁷¹ *CBDC tracker*. www.atlanticcouncil.org (hämtad 2022-03-25).

⁷² *Ibid.*

⁷³ *UK spy chief raises fears over China's digital renminbi*. 10 december 2021. www.ft.com (hämtad 2022-03-28).

Tabell 15.1 Huvudsakliga motiv för att införa CBDC i ett antal ekonomier

Land eller region	Kostnad för kontant-hantering	Allmänhetens tillgång till centralbankspengar	Konkurrens och innovation	Finansiell inkludering	Effektivitet i betalnings-systemet	Stabiliserings-politik	Monetär suveränitet	Robusthet och beredskap
Danmark			Ser för närvarande inget behov av CBDC					
Euroområdet	X	X			X		X	X
Norge		X			X			X
Storbritannien		X	X		X			
Kanada		X					X	
USA			X	X		X	X	
Australien			Ser för närvarande inget behov av CBDC					
Indien	X	X		X	X			
Kina	X		X	X	X		X	
Japan	X						X	

15.5 Samhällsekonomiska konsekvenser av CBDC

Ett införande av CBDC får samhällsekonomiska konsekvenser – positiva såväl som negativa. Enligt utredningens direktiv ska följande samhällsekonomiska konsekvenser av CBDC särskilt belysas:

- Penningpolitiken,
- den finansiella stabiliteten,
- kreditinstitutens verksamhet, och
- konkurrensen på betalningsmarknaden.

Det finns än begränsad men snabbt växande forskningslitteratur om de samhällsekonomiska konsekvenserna av CBDC. Därtill analyserar centralbanker och internationella organ såsom BIS, IMF och FSB konsekvenserna av CBDC. Analyserna fokuserar i allt väsentligt på konsekvenserna för dels bankerna och deras kreditgivning, dels den finansiella stabiliteten. CBDC har hittills införts i ett fåtal, mestadels mindre medelinkomstländer och bara för några år sedan. Det är därför inte möjligt att genomföra några observationsstudier som kan ge insikter om exempelvis effekter på kreditgivningen. Av dessa skäl är forskningslitteraturen i allt väsentligt teoretiskt orienterad och de kvantitativa resultaten bygger företrädesvis på simuleringar.

I det följande redovisas potentiella samhällsekonomiska konsekvenser av CBDC, liksom hur de varierar beroende på utformningen av CBDC, för kreditgivningen (avsnitt 15.5.2) och finansiell stabilitet (avsnitt 15.5.3). Därefter belyses konsekvenserna för penningpolitiken (avsnitt 15.5.4). Centralbankers och lagstiftares möjligheter att vidta åtgärder för att motverka eventuella negativa effekter på kreditgivningen eller den finansiella stabiliteten belyses i avsnitt 15.5.5). Konsekvenser av att införa CBDC för små öppna ekonomier behandlas i avsnitt 15.5.6. Slutligen behandlas effekterna på konkurrensen i betalningsekosystemet (avsnitt 15.5.7). För att ge en bättre förståelse för de olika mekanismer genom vilka CBDC kan påverka den makroekonomiska utvecklingen beskrivs, inledningsvis, centralbankers och bankers balansräkningar och hur de interagerar om CBDC införs.

15.5.1 Hur CBDC påverkar centralbankers och bankers balansräkningar

I ett modernt monetärt system där centralbankspengar och bankpengar existerar sida vid sida, påverkas centralbankens och bankernas balansräkningar av varandra via allmänhetens ekonomiska beslut. Banker håller reserver i centralbanken för att kunna avveckla betalningar mellan sig om betalare och betalningsmottagare har olika banker. Allmänhetens betalningar med bankpengar är i sin tur ett resultat av bankernas kreditgivning. I den meningen är bankpengar uppbackade av bankernas lån som är en tillgång på bankernas balansräkning. Även allmänhetens efterfrågan på sedlar och mynt har betydelse för både centralbankens och bankers balansräkningar (se vidare Förklaringsruta Hur banker skapar pengar). Centralbanken kan också under vissa förutsättningar låna ut pengar till banker.

Förklaringsruta Hur banker skapar pengar

När en bank ger ut ett lån gör den simultant en ny insättning med samma belopp som lånet på ett konto i låntagarens bank. När lånet ges ut kommer banken således ha exakt samma belopp på tillgångssidan i sin balansräkning i form av lånet som den har på skuldssidan i form av insättning (som är en skuld till insättaren).

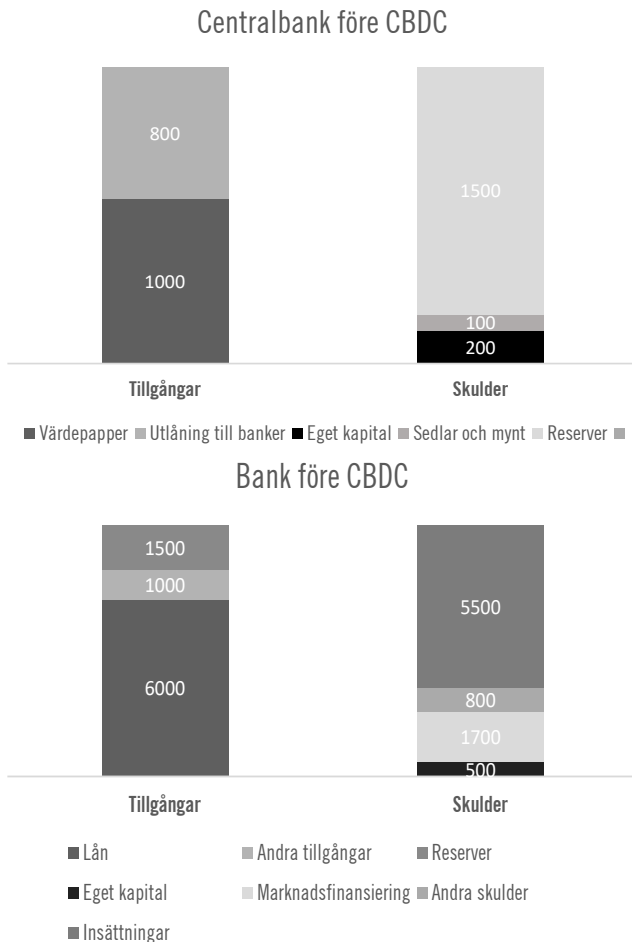
Om en fysisk eller juridisk person vill använda sina insättningar för att göra en betalning kan två saker hända. Om både betalare och betalningsmottagare har konton i samma bank flyttas helt enkelt ett belopp från betalarens konto till betalningsmottagarens konto. Om betalningsmottagaren i stället har konto i en annan bank behöver medel föras från betalarens bank till betalningsmottagarens bank. Detta görs vanligtvis genom att centralbanken minskar betalarens banks tillgodohavanden i centralbanken (reserver) och ökar tillgodohavanden som betalningsmottagarens bank har i centralbanken. Efter det att betalningen mellan bankerna har genomförts – avvecklats – krediteras betalningsmottagarens konto. Därigenom kan det ursprungliga lånet ge upphov till insättningar hos en annan person än låntagaren som i sin tur kan använda insättningen för att göra betalningar. När lånet väl löper ut och betalas tillbaka ”backas bandet” och insättningar destrueras.

Allmänhetens efterfrågan på centralbankspengar i form av kontanter kanaliseras numera via banker. Ett uttag av kontanter från ett bankkonto innebär en växling från bankpengar till centralbankspengar och vice versa för en insättning av kontanter. Om allmänheten efterfrågar mer kontanter och följaktligen minskar sina insättningar, begär bankerna att få kontanter från centralbanken och minskar sina reserver i samma utsträckning. För banken innebär det ett byte mellan två olika typer av centralbankspengar. Eftersom kontanter är en skuld på centralbankens balansräkning, påverkas sammansättningen men inte storleken på balansräkningen när allmänheten vill förändra sitt kontant innehav. Detsamma gäller även för bankerna. Dessa mekanismer är i allt väsentligt desamma för förändringar i allmänhetens efterfrågan på CBDC.

Källa: McLeay, Radia och Thomas (2014).

Om CBDC införs får allmänheten tillgång till ytterligare en form av centralbankspengar som i likhet med sedlar och mynt bokförs som en skuld i centralbankens balansräkning. I figur 15.2 visas mycket förenklade balansräkningar för centralbanken och en bank, som antas utgöra hela banksektorn, före införandet av CBDC. Siffrorna är fiktiva och endast för illustrativt syfte. Centralbankens tillgångar utgörs av värdepapper (t.ex. statsobligationer) och utlåning till banken. Centralbankens skulder utgörs av bankens reserver, sedlar och mynt samt eget kapital. Bankens tillgångar utgörs av lån till företag och hushåll, andra tillgångar (t.ex. värdepapper) samt reserver i centralbanken. Bankens skulder utgörs av inlåning från allmänheten (dvs. insättningar), marknadsfinansiering, andra skulder (t.ex. lån i centralbanken) samt eget kapital.

Figur 15.2 Fiktiva balansräkning för centralbanken och banken före CBDC införs



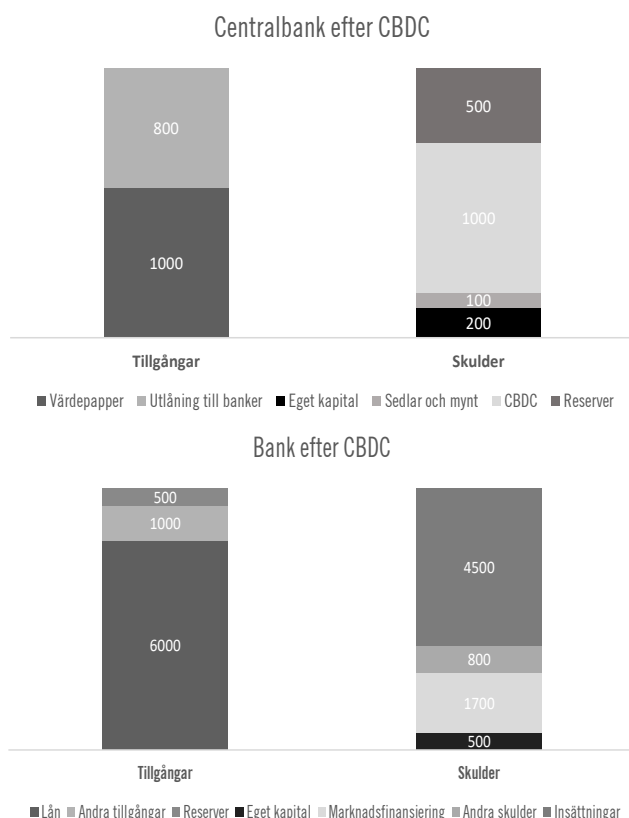
Figur 15.3 visar effekterna på centralbankens respektive bankens balansräkning efter det att CBDC införts. I detta exempel antas allmänheten efterfråga 1 000 enheter CBDC. Allmänheten väljer att växla sina banktillgodohavanden (dvs. insättningar) mot CBDC.¹ För att banken ska kunna tillgodose efterfrågan på CBDC minskar den sina reserver i centralbanken med 1 000 enheter. För centralbanken innebär den efterfrågade mängden CBDC att bankens reserver på skuld-sidan minskar med 1 000 enheter samtidigt som posten ”CBDC”

¹ Här antas att allmänheten ser fysiska kontanter och CBDC som (perfekta) komplement.

ökar med motsvarande belopp. Som framgår av figuren innebär införandet av CBDC, för det första, att centralbankens balansomslutning² är oförändrad men att det sker en förändring i sammansättningen av skulderna. För det andra minskar bankens balansomslutning.³

I detta fiktiva exempel förändras alltså centralbankens respektive bankens balansräkningar men införandet av CBDC påverkar inte utestående lån. Med andra ord får ett införande av CBDC i exemplet inga effekter på kreditgivning och därmed inga reala effekter (dvs. effekter på investeringar och konsumtion).

Figur 15.3 Fiktiv balansräkning för centralbanken och banken efter CBDC införts



² Summan av tillgångar, skulder och eget kapital.

³ På motsvarande sätt har utvecklingen mot allt mindre utestående sedlar och mynt ökat bankernas balansräkning.

I detta exempel har banken tillräckliga reserver för att kunna köpa CBDC från centralbanken. I ett scenario där så inte är fallet behöver banken hitta annan finansiering. Eftersom inlåning från allmänheten i regel är den billigaste finansieringsformen kommer bankernas finansieringskostnader att öka när de ska kompensera för bortfallet av inlåning eller försöka förmå bankkunderna att ha kvar sina insättningar genom att höjda inlåningsräntan. Det kan i båda fallen leda till att krediter blir dyrare. Dessa mekanismer belyses i avsnitt 15.5.2.

15.5.2 Effekter av CBDC på bankers kreditgivning

Banker kan, som framgår av föregående avsnitt, finansiera sig på olika sätt. De flesta banker har en stor andel finansiering genom inlåning från allmänheten. Förutom inlåning utgörs finansieringen av bankcertifikat, säkerställda och icke-säkerställda obligationer samt eget kapital, vilket alla är typer av marknadsfinansiering. Dessa finansieringskällor medför olika kostnader för banker där insättningar är den billigaste finansieringsformen och icke-säkerställda obligationer, utöver eget kapital, den dyraste.⁴ Det är dock viktigt att understryka att inlåning kan komma från olika källor och är förenad med olika grader av risk. Inlåning från allmänheten är den billigaste formen av finansiering, bl.a. eftersom sådan inlåning i stor utsträckning omfattas av insättningsgaranti och därmed är mer stabil än marknadsfinansiering. Inlåning från hushåll är i sin tur billigare än finansiering från insättningar som företag gör.

En farhåga som ofta förs fram är att CBDC, beroende på utformning, kan bli en för stark konkurrent till inlåning. I den utsträckning allmänheten föredrar att inneha CBDC i stället för att ha insättningar förlorar banker en relativt sett billig finansieringsform. Banker kan – under förutsättning att de vill hålla låneportföljen oförändrad – möta bortfallet av sådan finansiering genom att

- hitta annan (dyrare) finansiering på kapitalmarknaderna,
- öka inlåningsräntan för att på så vis hålla kvar insättningar i banken, eller
- låna i centralbanken mot godtagbara säkerheter.

⁴ Vid negativ styrränta kan detta förhållande förändras, vilket var fallet i bl.a. Sverige. Under en kort period i slutet av år 2017 var även finansiering med säkerställda obligationer billigare än inlåning, se Eiderstedt, Forsman och Ünlü (2020).

Finansiering på kapitalmarknaderna

I ett scenario där en bank inte har tillräckligt stora reserver i centralbanken för att täcka efterfrågan på CBDC, kan den emittera egna skuldinstrument (t.ex. säkerställda obligationer) som den säljer till hushåll och företag via intermediärer (t.ex. investeringsfonder). Detta ökar bankens finansieringskostnader när investerare vill ha kompensation för den risk som följer med obligationer, och minskar följaktligen bankens vinst. För ett givet avkastningskrav behöver då banken antingen minska andra kostnader, ta ut högre avgifter på banktjänster eller höja räntan på utlåning till hushåll och företag (eller en kombination). Högre låneräntor minskar efterfrågan på krediter, vilket i förläningen leder till minskad produktion och sysselsättning. Minskad inlåning från allmänheten leder också till att bankens likviditets- och finansieringsposition försämras (se vidare nedan). Det bör påpekas att möjligheterna att finansiera sig på kapitalmarknaderna skiljer sig åt mellan banker. Större banker, med en stor andel bostadslån, kan ofta emittera säkerställda obligationer som de kan sälja till investerare.

Alternativet att kompensera bortfallet av inlåning med marknadsfinansiering kan vara särskilt ofördelaktigt när det råder finansiell oro eftersom även de som investerar i bankers skuldinstrument kan välja att snabbt dra ner på sina investeringar om banksystemet är – eller uppfattas vara instabilt. Det gäller i synnerhet utländska investerare.⁵

Höja inlåningsräntorna

Banker kan motverka utflödet av insättningar till CBDC genom höjda inlåningsräntor. Högre inlåningsräntor leder också till högre finansieringskostnader för banker. Detta kan i sin tur få negativa realekonomiska effekter när banker försöker kompensera sig för de ökade kostnaderna genom effektiviseringar, högre avgifter för banktjänster eller ökade utlåningsräntor (eller en kombination av dessa).

De få, huvudsakligen teoretiska, studier som gjorts av hur ett införande av CBDC påverkar inlåningsräntor ger inget entydigt svar. En studie kommer fram till att effekten av att införa CBDC skulle bli marginell i USA respektive euroområdet.⁶ Detta resultat gäller

⁵ Den motsatta situationen skulle kunna inträffa om ett lands banksystem är (eller uppfattas vara) mer stabilt än andra banksystem, dvs. en s.k. *safe haven*.

⁶ Gross och Letizia (2023).

oavsett hur CBDC utformas eller om CBDC är räntebärande eller inte. En viktig förklaring till resultatet är att insättarna är tämligen pris-känsliga, dvs. en liten höjning av inlåningsräntorna ger en förhållandevis stor effekt på inlåningen. Även konkurrensen på bankmarknaden spelar roll för hur mycket bankerna är villiga att höja inlåningsräntorna. Om konkurrensen på en viss bankmarknad är hög kommer inlåningsräntorna, allt annat lika, vara högre än de är på en bankmarknad där konkurrensen är låg. Det innebär att det är mer förmånligt att ha pengar i en bank än att ha dem som kontanter. Om en kontantlik (icke-räntebärande) CBDC införs i ett land med hög konkurrens mellan banker behöver bankerna inte öka inlåningsräntan lika mycket för att behålla inlåningen som bankerna på en mindre konkurrensutsatt bankmarknad behöver göra. Om CBDC är kontobaserad och ger ränta, blir värdet av att ha pengarna insatta i banken relativt att ha dem i form av CBDC lägre men den effekten blir mindre ju högre konkurrensen på bankmarknaden är.

Sammanfattningsvis är det inte självklart att banker svarar på ett införande av CBDC med att höja inlåningsräntorna.⁷

Lån i centralbanken mot godtagbara säkerheter

En tredje möjlighet för banker att tillgodose allmänhetens efterfrågan på CBDC är lån i centralbanken – givet att centralbankens regelverk medger det – mot betryggande säkerheter och sedan använda reserverna, som centralbanken skapar, för att köpa CBDC. Även om lån i centralbanken är billigare än lån på kapitalmarknaderna kommer banker som lånar i centralbanken att få högre finansieringskostnader i proportion till efterfrågan på CBDC. För att kunna låna i centralbanken behöver bankerna ställa säkerhet. Säkerheterna utgörs i första

⁷ Chiu m.fl. (2019) visar i en teoretisk modell att graden av konkurrens på bankmarknaden har betydelse för hur CBDC påverkar inlåningsräntor och i förlängningen bankernas kreditgivning. Om CBDC är räntebärande och kontobaserad (med egenskaper liknande kontokort) och banker har en viss möjlighet att påverka sin intjäning genom att variera inlåningsräntorna (dvs. det råder ofullständig konkurrens), blir CBDC en konkurrent till bankinsättningar. Om räntan på CBDC sätts högre än den ränta som bankerna ger på insättningar (men inte för högt), kommer allmänheten vilja växla bankinsättningar till CBDC, vilket bankerna försöker förhindra genom att höja inlåningsräntan. Eftersom CBDC ger insättarna möjlighet att få en högre ränta än de fick på banken innan CBDC, vill de öka sina bankinsättningar (dvs. öka sitt sparande). För att tillgodose den ökade efterfrågan på insättningar, behöver bankerna öka sitt utbud av dem, vilket de gör genom att skapa nya lån. Under vissa förutsättningar kan alltså ett införande av CBDC leda till en *ökad* kreditgivning. Hur stor effekten blir beror även i detta fall på hur priskänslig insättarna är och hög konkurrensen i utgångsläget.

hand av statspapper som bankerna köper av investerare. Centralbanken kan välja att acceptera säkerställda obligationer som säkerheter men, som nämns ovan, medför de högre finansieringskostnader än inlåning från allmänheten.

Även om lån i centralbanken kan vara att föredra framför marknadsfinansiering finns det förhållanden som gör sådana lån mindre effektiva. För det första kan det råda brist på säkerheter som centralbanken bedömer som godtagbara (dvs. har tillräckligt låg risk givet den marknadssituation som råder för tillfället). För banker inom EU utgör tillgångar som används som säkerhet för lån i centralbanken redan den största andelen av totalt ianspråktaga säkerheter (eng. *encumbered assets*).⁸ Användningen av säkerheter för lån i centralbanken varierar emellertid mycket mellan EU-länderna. Banker inom EU har i genomsnitt använd drygt 51 procent av sina säkerheter som är godtagbara som säkerheter för lån i centralbanken.

Om efterfrågan på godtagbara säkerheter ökar kommer priset på dem att öka, vilket påverkar bankers vinstmarginaler negativt. Å andra sidan blir det mer attraktivt att emittera säkerställda obligationer, vilket minskar deras finansieringskostnader. Nettoeffekten för finansieringskostnaderna i banksystemet som helhet är därmed oklar. Centralbanken skulle kunna lätta på säkerhetskraven men det skulle innebära att kreditrisk flyttas över på centralbanken och ytterst på staten och skattebetalarna. I förlängningen kan eventuella betydande kreditförluster skada förtroendet för centralbanken och försvaga dess finansiella oberoende.

För det andra är det inte okomplicerat för centralbanken att utforma en ändamålsenlig utlåningsfacilitet för att möta ett plötsligt och omfattande utflöde av inlåning. Normalt kan bara penningpolitiska motparter låna i centralbankens stående likviditetsfacilitet (eller motsvarande). I en situation där det sker en betydande överströmning från banksättningar till CBDC är det inte troligt att bankens finansieringssituation är löst på så pass kort sikt att de stående faciliteterna är ett reellt alternativ. Samtidigt är nödlikviditet, dvs. likviditetsstöd som riktas till enskilda (solventa) banker eller andra finansiella företag, som inte behöver vara penningpolitiska motparter, förenat med höga krav och övervakning och kan vara stigmatiserande för den bank som mottar stödet.

⁸ Eba (2022). Beräkningarna bygger på ett urval av 154 banker (motsvarande 80 procent av totala banktillgångar inom EU).

CBDC och bankers likviditetskrav

Banker är enligt det EU-gemensamma kapitaltäckningsregelverket ålagda att uppfylla likviditetskrav, i form av den s.k. likviditetskvoten (eng. *liquidity coverage ratio*, LCR) respektive nettofinansieringskvoten (eng. *net stable funding ratio*, NSFR).

LCR syftar till att förhindra att en bank hamnar i svåra likviditetsproblem om den plötsligt förlorar finansiering, exempelvis i form av insättningar. Enkelt uttryckt innebär detta krav att en bank måste hålla en viss mängd (över 100 procent) av likvida tillgångar av hög kvalitet (eng. *high quality liquid assets*, HQLA) i förhållande till ett nettoutflöde. Utflödet består bl.a. av den finansiering banken har där olika finansieringskällor antas ha olika sannolikhet att flöda ut från banken under stressade förhållanden.⁹

NSFR är ett mått som avser att tydliggöra skillnader i löptider mellan bankens åtaganden (lån) och bankens stabila finansiering. NSFR är en kvot mellan stabil finansiering och åtaganden och den ska uppgå till minst 1 (100 procent). Inlåning från hushåll och företag räknas som stabil finansiering och ett utflöde leder, allt annat lika, till att NSFR minskar.¹⁰

Om CBDC leder till ett utflöde av insättningar, behöver banker köpa mer HQLA för att bibehålla likviditetstäckningen. Banken kan också välja att kompensera bortfallet av insättningar med annan finansiering. Om banker väljer att ge ut egna obligationer behöver de inte lika mycket HQLA eftersom sådan finansiering, enligt likviditetskraven, är mindre flyktig. Under alla omständigheter är det kostsamt för banken att köpa HQLA, i synnerhet om det råder brist på sådana tillgångar. De ökade kostnaderna försämrar bankens lönsamhet, vilket banken kompenserar för genom att öka utlåningsräntorna. Med andra ord kan en ökad efterfrågan på HQLA (för att kompensera

⁹ $LCR = (\text{Likvida tillgångar}) / (\text{Totalt nettoutflöde av likvida medel över en 30-dagarsperiod i ett stressat scenario}) > 100 \text{ procent}$

där likvida tillgångar bl.a. utgörs av centralbanksreserver, skuldinstrument garanterade av staten eller annat offentligt organ, företagsobligationer med hög kreditvärdighet och säkerställda obligationer.

¹⁰ De flesta banker har ett högre operationellt likviditetskrav än vad som följer av lagstadgade likviditetskrav och tillsynsmyndigheternas krav. Denna säkerhetsmarginal motiveras av att framför allt LCR, men även NSFR, är volatil och därför kräver ett tillräckligt stort avstånd till de regulatoriska kraven för att det inte ska uppkomma osäkerhet hos investerare och kreditvärderingsinstitut angående bankens risktagande.

för bortfall av insättningar) inte vara en lösning för hela banksystemet eftersom utbudet av HQLA är begränsat.¹¹

En bank som drabbas av ett utflöde av insättningar som är så pass stort att den får likviditetsproblem skulle, som nämns ovan, kunna låna i centralbanken mot betryggande säkerhet. De banker som ger ut säkerställda bostadsobligationer har i regel ett utrymme att emittera sådana obligationer. Banker kan emellertid inte använda egna emitterade obligationer som säkerheter för lån i centralbanken. För att kunna använda säkerställda obligationer som säkerheter för lån i centralbanken behöver bankerna alltså köpa varandras obligationer. Lån i centralbanken kan, slutligen, få en negativ påverkan på bankers strukturella likviditetsposition (NSFR) jämfört med inlåning från allmänheten, men även vissa andra finansieringskällor, om inte centralbankslånen har långa löptider (ett år eller längre).

Banker har haft god tillgång till likviditet

Banksektorn i flera länder har mer likviditet av hög kvalitet än de behöver enligt de regulatoriska kraven.¹² Det har särskilt varit fallet under perioden där centralbanker vidtagit s.k. kvantitativa lättnader (eng. *quantitative easing*, QE). De kvantitativa lättnaderna har, enkelt uttryckt, inneburit att centralbanker köpt mindre likvida skuldinstrument (t.ex. säkerställda obligationer) i utbyte mot likvida centralbanksreserver. I takt med att de kvantitativa lättnaderna fasas ut kommer följaktligen bankers reserver i centralbanken att minska och det återstår att se vad mängden reserver uppgår till på längre sikt.

Sammanfattning av effekter på kreditgivningen

Om och i så fall hur mycket ett införande av CBDC påverkar bankers kreditgivning beror först och främst på i vilken utsträckning CBDC blir ett substitut till insättningar eller till (fysiska) kontanter. Detta har att göra med hur CBDC utformas, t.ex. när det gäller vilken typ av betalningar eller överföringar som kan göras med CBDC

¹¹ Den viktigaste formen av HQLA är statspapper. Det är dock inte självklart att staten kan tillgodose en ökad efterfrågan på statspapper utan att staten har behov av att finansiera budgetunderskott eller förtidsinlösa lån eller andra lånebehov kopplade till statliga åtaganden.

¹² Eba (2023).

eller om den är räntebärande eller inte. Bankernas finansieringskostnader ökar om banker behöver kompensera bortfallet av inlåning från allmänheten med marknadsfinansiering eller lån i centralbanken.¹³ Det kommer i sin tur leda till ökade kreditkostnader när banker behöver återställa lönsamheten genom att öka låneräntorna.

Som framgår ovan påverkas bankers kreditgivning av att införa CBDC även av faktorer såsom konkurrensen på bankmarknaden och bankers likviditetssituation i utgångsläget. I takt med att centralbanker fasar ut okonventionella penningpolitiska åtgärder kan bankers likviditetssituation över lag komma att försämrats. Det är därför rimligt att anta att effekterna på bankers finansieringskostnader av att införa CBDC blir högre längre fram.

Eventuella negativa effekter på kreditgivningen kan vid behov motverkas genom att centralbanker dels kan tillföra banksystemet likviditet eller anpassa säkerhetskrav, dels genom att innehav eller användning av CBDC begränsas. Om kreditgivningen skulle påverkas negativt av efterfrågan på CBDC kan centralbanken framför allt motverka detta genom en lägre styrränta. Motverkande åtgärder behandlas i avsnitt 15.5.5. Det bör i detta sammanhang understrykas att det inte ligger i centralbankers intresse att CBDC får betydande negativa effekter på kreditgivningen, inte minst eftersom det kan försvåra genomförandet av penningpolitiken. Ett antal centralbanker, däribland Riksbanken, har uttryckt att en av de grundläggande principerna för deras fortsatta arbete ska vara att CBDC inte ska skada monetär eller finansiell stabilitet.¹⁴

Det bör, slutligen, påpekas att en minskad kreditgivning inte med nödvändighet medför samhällsekonomiska kostnader. I den utsträckning (större) banker uppfattas vara garanterade av staten blir deras finansieringskostnader lägre, vilket i sin tur ökat kreditutbudet till en nivå över den som är samhällsekonomiskt optimal. Även penningpolitiken, bristande kreditprövning och höga fastighetspriser kan påverka kredittillväxten. En för hög kreditgivning innebär att de samlade

¹³ Enligt beräkningar som sju centralbanker (däribland Riksbanken) och BIS [se Bank of Canada m.fl. (2021b)] låtit göra, kan utlåningsräntorna öka med mellan strax under 20 baspunkter och knappt 70 baspunkter om CBDC införs. Variationen i utlåningsräntor beror huvudsakligen på hur mycket dyrare marknadsfinansiering är jämfört med inlåning från allmänheten. Sett till hur stor ränteskillnaden mellan de båda finansieringsformerna varit de senaste fem åren, hamnar effekterna på utlåningsräntorna i den undre delen av intervallet. Studien visar att bankers likviditetstäckning (mätt som LCR) har en begränsad påverkan på finansieringskostnaderna och därmed på utlåningsräntorna.

¹⁴ Bank of Canada m.fl. (2020).

kreditriskerna blir för stora, vilket medför finansiella stabilitetsrisker. CBDC som, allt annat lika, leder till minskad kreditgivning kan i det perspektivet vara önskvärd. Denna effekt ska emellertid inte tas till intäkt för att CBDC är det mest (kostnads-)effektiva sättet att åstadkomma en samhällsekonomiskt väl avvägd kreditgivning jämfört med andra åtgärder (t.ex. skärpta makrotillsynskrav). Det är också relevant att ta hänsyn till den makroekonomiska situation som råder vid den tidpunkt då CBDC eventuellt införs. I en högräntemiljö och normala marknadsförhållanden är det rimligt att anta att icke-räntebärande (kontantlik) CBDC används för betalningar men inte för sparande. Av det skälet torde negativa realekonomiska konsekvenser av att införa CBDC bli begränsade (eller utebli) under normala förhållanden.

15.5.3 Finansiella stabilitetsrisker

Det finns risk att CBDC kan medföra ökad finansiell instabilitet, framför allt i en lågräntemiljö och när det finansiella systemet – i synnerhet banksystemet – är under stress. Huvudmekanism genom vilken CBDC kan öka stabilitetsriskerna är genom att öka risken för s.k. uttagsanstormningar (eng. *bank-runs*).¹⁵ Mer utbredda uttagsanstormningar är ovanliga men har skett i bl.a. Japan i slutet av 1990-talet, i Storbritannien vid finanskrisens början 2007 (banken Northern Rock) i Grekland under den s.k. greklands krisen 2010–2016. Grundorsaken till att införandet av CBDC skulle kunna leda till eller förstärka uttagsanstormningar är att CBDC erbjuder en möjlighet för insättare att flytta över insättningar till en ”säker hamn” om banker hamnar i problem (eller förväntas göra det). En trolig konsekvens av detta blir att banker som utsätts för uttagsanstormning får akuta finansieringsproblem och kan tvingas dra ner kreditgivningen kraftigt (se Förklaringsruta CBDC-liknande insättningar förvärrade bankkrisen i Frankrike 1930–1931).

¹⁵ Se t.ex. Juks (2018), ECB (2020) och Bank of Canada m.fl. (2021b).

Förklaringsruta CBDC-liknande insättningar förvärrade bankkrisen i Frankrike 1930–1931

Den kreditåtstramning som följde i spåren av bankkrisen i Frankrike 1930–1931 förvärrades av att insättare kunde flytta sina pengar till särskilda sparinstitut. Dessa institut var fullt ut garanterade av staten och fick inte ägna sig åt utlåning. Insättningarna i sparinstitutet var lika gångbara som betalningsmedel som traditionella banksättningar även om bankerna erbjöd kunderna andra typer av tjänster. Med andra ord var insättningar i sparinstitutet att betrakta som ett räntebärande betalningsmedel utan kreditrisk, dvs. i praktiken en form av (kontobaserad) CBDC.

En utvärdering av de kausala effekterna av att insättare hade tillgång till ett CBDC-liknande alternativ visade ett kreditgivningen minskade ytterligare när den övre gränsen för insättningar i sparinstitutet höjdes under krisen. Utvärderingen visade också att det faktum att räntan på insättningar i sparinstitutet var högre än på banksättningar inte spelade någon roll före krisen men bidrog till att förstärka uttagsanstormningen under krisperioden.

Det bör påpekas att Frankrike vid denna tid inte hade någon insättningsgaranti. Även om bankernas kreditgivning påverkades negativt av att insättare hade tillgång till CBDC-liknande alternativ, fungerade detta alternativ i praktiken som en insättningsgaranti och skyddade framför allt småsparares insättningar. I det perspektivet skulle frånvaron av ett CBDC-liknande alternativ kunna ha lett till än större finansiell instabilitet.

Källa: Monnet, Riva och Ungaro (2021).

Det är i detta sammanhang viktigt att skilja mellan uttagsanstormningar mot enskilda banker och anstormningar mot banksystemet som helhet. Om en enskild bank får problem och förlorar insättarnas förtroende bör det i första hand leda till en överflyttning av insättningar till en *annan* bank. Införandet av CBDC torde inte ha någon betydelse i det avseendet, i synnerhet om banksättningar är kopplade till mer effektiva betal- och banktjänster (t.ex. kortbetalningar) än de tjänster som bygger på CBDC. Det bör emellertid understrykas att en uttagsanstormning mot en enskild bank kan få en dominoeffekt och drabba andra banker även om dessa är solida.

Huruvida införandet av CBDC påverkar den finansiella stabiliteten eller inte beror i stället framför allt på om CBDC ökar systemrisken, mer specifikt om risken att insättningar lämnar banksystemet ökar. Insättare kan uppfatta att CBDC är ett säkrare alternativ än bankinsättningar i oroliga tider, vilket gör det mer sannolikt att banksystemet som helhet får finansieringsunderskott. Under normala förhållanden kan detta underskott täckas utan att den finansiella stabiliteten hotas, även om det kan leda till varaktigt högre finansieringskostnader för banker. I tider av finansiell oro och när banksystemet som helhet konkurrerar om dels andra finansieringskällor, dels likvida tillgångar av hög kvalitet som kan användas som säkerhet vid lån (t.ex. i centralbanken), kan finansieringsproblemen bli allvarliga. Eftersom det finns en underliggande orsak (eller flera) till att banksystemet är instabilt, kommer det vara svårt för banker att få tillgång till finansiering till rimliga kostnader med mindre än att det finns någon form av statlig garanti.

Risken att CBDC ska orsaka uttagsanstormningar behöver modifieras i två avseenden. För det första omfattas bankinsättningar av insättningsgaranti upp till en viss nivå. Det innebär att insättnarnas incitament att ta ut insättningar från sin bank minskar, vilket gör att banken får tillgång till stabil finansiering. Enbart förekomsten av en insättningsgaranti kan också ha en lugnande effekt på allmänheten, vilket gör att problem i enskilda banker inte sprider sig så lätt till andra banker.¹⁶ Insättningsgarantins bromsande effekt kan emellertid vara lägre i tider av finansiell oro. I synnerhet gäller det om finansiell oro sammanfaller med eller till och med orsakas av andra makroekonomiska eller statsfinansiella problem. Om ett lands fiskala kapacitet är liten eller tillfälligt begränsad, kan insättningsgarantin vara otillräcklig.¹⁷

För det andra finns redan ett antal andra möjligheter för insättnarna att skydda sina insättningar genom att omvandla dem till mer eller mindre nära substitut. Ett alternativ är att växla insättningar till

¹⁶ Vissa menar att finansiella skyddsnet, som insättningsgarantin är ett exempel på, snarare leder till att banker tar för stora risker och kan bli kostsamma för skattebetalarna än skapar stabilitet. I det perspektivet kan CBDC, allt annat lika, fylla en disciplinerande funktion genom att öka kostnaderna – i termer av minskad inlåning från allmänheten – för bankernas aktie- och fordringsägare om bankens ledning tar för stora risker eller på annat sätt äventyrar bankens stabilitet, se t.ex. Mancini-Griffoli m.fl. (2018).

¹⁷ Av den anledningen är insättningsgarantier inom EU förfonderade genom att kreditinstitut betalar en riskavspeglande avgift. Avgifterna betalas till särskilda insättningsgarantifonder (som kan vara i privat regi) som i sin tur investerar avgiftsintäkterna i likvida tillgångar med hög kreditvärdighet.

kontanter. Kontanter har dock fysiska begränsningar, vilket gör det alternativet mindre attraktivt. I Sverige fanns till och med år 2016 möjligheten att erhålla ränta på kvarstående medel på skattekonto, vilket många utnyttjade under den globala finanskrisen 2008–2009.¹⁸

Banker kan öka motståndskraften mot uttagsanstormningar¹⁹

För att på förhand motverka risken att förlora stabil finansiering i form av inlåning från allmänheten kan banker vidta åtgärder. En sådan åtgärd är att banker emitterar egna skuldinstrument och erbjuder dem till investerare (företag och hushåll som investerar i värdepappersfonder) i utbyte mot sådana tillgångar som kan användas som säkerhet för lån i centralbanken, typiskt sett statsskuldsväxlar eller statsobligationer. På så vis kan banker öka sina likviditetsreserver. Eftersom investerarna i utgångsläget kan antas vara tillfreds med sammansättningen av sina portföljer med avseende på avkastning i förhållande till risk, behöver banker erbjuda en högre avkastning på de instrument de emitterar. Detta innebär att bankers finansieringskostnader ökar.

En andra åtgärd som banker kan vidta är att erbjuda insättare attraktiva sparprodukter. I detta fall är likviditetsreserven oförändrad men tillräckligt stor för att kunna hantera risken för utflöde (som nu har reducerats). Bankkunderna kräver högre avkastning för att binda sitt sparande på längre tid. Även i detta fall ökar alltså bankers finansieringskostnader. Båda dessa åtgärder har den fördelen att bankens utlåning inte påverkas. Banker kan också välja att minska sin utlåning eller ändra sammansättningen på den. Exempelvis kan de minska löptiden så att det blir en bättre löptidsmatchning mellan inlåning (finansiering) och utlåning eller välja att styra om en del av utlåningen till sådana lån som kan användas som säkerhet för lån i centralbanken.

Oavsett på vilket sätt banker väljer att anpassa sin balansräkning till ett införande av CBDC, kommer det att finnas viss risk för negativa reala effekter genom stramare finansiella förhållanden. Dessa effekter härrör från högre utlåningsräntor (och avgifter), minskad utlåning eller att vissa hushåll och företag får sämre lånevillkor eller inga lån alls. Något förenklat kan de realekonomiska effekterna av

¹⁸ Juks (2018). Genom en lagändring bestämdes den s.k. intäktsräntan till noll fr.o.m. den 1 januari 2017.

¹⁹ Detta avsnitt bygger på Juks (2020).

att banker ökar sin motståndskraft ses som en försäkringspremie som samhället behöver betala för att de potentiella negativa stabilitets-effekterna av CBDC ska bli så små som möjligt.

Låntagare som möter högre räntor eller blir ransonerade kan i stället vända sig till den s.k. icke-banksektorn för att tillgodose sina behov av lån för att genomföra investeringar, förvärva fastigheter osv. Kapaciteten i denna sektor att kunna kompensera för en större kredit-åstramning är – i vart fall än så länge – begränsad och kan medföra andra finansiella stabilitetsproblem.

Kreditgivning utanför banksystemet kan vara mer riskfylld

Om införandet av CBDC leder till att banker minskar sin kreditgivning kommer företag och hushåll att i högre utsträckning behöva tillgodo se sitt behov av krediter på kapitalmarknaderna. Det innebär att det blir andra företag än banker – ibland benämnda icke-banker – som svarar för kreditgivningen genom att utgöra en mer direkt förbindelselänk mellan sparare och låntagare. Företag kan exempelvis ge ut egna obligationer som köps av investeringsfonder eller försäkringsbolag. Finansiering av företags men även hushålls behov av kapital på kapitalmarknaderna förekommer redan i stor utsträckning även om omfattningen skiljer sig åt mellan länder. Under förutsättning att de företag som förmedlar respektive investerar i olika tillgångar (lån) är transparenta och omfattas av ändamålsenlig reglering är marknadsbaserad kreditgivning ett bra komplement till den kreditgivning som banker svarar för.

Flera faktorer talar emellertid för att kreditgivning utanför banksektorn ökar risken för finansiell instabilitet, särskilt om långfristiga illikvida tillgångar finansieras med likvida medel och hög belåning.²⁰ Denna risk är i sig inget argument emot att införa CBDC men stabilitetsproblemen kan komma att öka som en sidoeffekt om CBDC leder till minskad kreditgivning via banker.

²⁰ Icke-banker – i synnerhet vissa investeringsfonder – lovar ofta investerare snabba uttag av insatta medel trots att tillgångarna har låg likviditet. Vidare kan t.ex. s.k. hedgefonder ha en mycket hög belåningsgrad. Till viss del finns det brister i reglering och svårigheter att uppskatta risker p.g.a. bristande transparens. För en diskussion om risker i icke-banksektorn, se t.ex. Bouveret m.fl. (2022).

15.5.4 Konsekvenser för penningpolitiken

Ett motiv för att införa en räntebärande CBDC är, som nämns i avsnitt 15.3, att ge centralbanker ytterligare ränteverktyg som på ett mer direkt sätt påverkar hushåll och företag. Det skulle också i princip bli möjligt att införa negativa nominella räntor på innehav av CBDC och göra det lättare för centralbanken att komma förbi den effektiva gränsen för hur låg styrräntan kan bli (eng. *zero lower bound*, ZLB). ZLB bestäms av avkastningen på kontanter som är lika med noll. Av praktiska skäl utgör kontanter emellertid inget reellt alternativ för banker att inneha. Detta faktum har möjliggjort för ett antal centralbanker att under den långa lågkonjunkturen i spåren av den globala finanskrisen (och för Europas del den efterföljande s.k. eurokrisen) tillämpa negativa styrräntor. Med andra ord har ZLB inte varit bindande.

Kontantlik CBDC kan försvåra penningpolitiken i djup lågkonjunktur

Om icke räntebärande, kontantlik CBDC införs och den får innehas av ett stort antal aktörer utan begränsningar ökar tillgången till centralbankspengar vars (nominella) avkastning aldrig kan bli negativ. Vid ett införande av sådan CBDC blir alltså ZLB i större utsträckning bindande, vilket gör det svårare för centralbanker att bedriva en expansiv penningpolitik i djup lågkonjunktur. Det bör dock påpekas att så länge fysiska kontanter finns kvar finns alltid möjligheten att öka innehavet av kontanter om räntan på CBDC blir negativ. ECB, Bank of England och Riksbanken har framhållit att införande av CBDC syftar till att komplettera kontanter – inte ersätta dem.

En annan potentiell konsekvens av att införa kontantlik CBDC är att det skulle kunna försvåra för centralbanker att bedriva penningpolitik i form av s.k. kvantitativa lättnader (QE). Kvantitativa lättnader innebär att centralbanken köper finansiella tillgångar från i första hand penningpolitiska motparter. Finansiella tillgångar kan vara stats- eller kommunobligationer, säkerställda bostadsobligationer eller företagsobligationer. Syftet med kvantitativa lättnader är att pressa ner räntorna på dessa tillgångar för att därmed stimulera eko-

nomin.²¹ Införs kontantlik CBDC sätter den, som nämns ovan, ett golv för korta räntor. Därutöver kan investerare anse att CBDC är ett bättre placeringsalternativ än statsobligationer – som brukar anses som den säkra tillgången – vilket gör att staten kommer att behöva öka avkastningen (räntan) på statsobligationerna för att tillgodose statens lånebehov.

Huvudskälet till att vissa centralbanker vidtagit okonventionella åtgärder var att nominella räntor hade varit mycket låga i ett historiskt perspektiv under lång tid. Det innebar att ZLB blev en reell begränsning av centralbankernas handlingsutrymme. Det är emellertid troligt att räntenivåerna vid nästa lågkonjunktur kommer att vara högre, vilket, allt annat lika, av det skälet gör det enklare för penningpolitiken att motverka även förhållandevis djupa lågkonjunkturer. Därtill ledde ränteutvecklingen under hösten 2022 till att centralbanker gjorde märkbara förluster på sitt värdepappersinnehav, vilket troligen gör dem mindre benägna att genomföra tillgångsköp i penningpolitiskt syfte.

Begränsad påverkan på transmissionsmekanismen²²

Hur effektivt penningpolitik påverkar aktivitetsnivån och inflation beror av effektiviteten i den s.k. transmissionsmekanismen. Transmissionsmekanismen kan delas upp i hur förändringar i styrräntan påverkar marknadsräntor respektive hur förändringar i marknadsräntor påverkar produktion och sysselsättning samt löner och priser. Det finns ett positivt samband mellan förändringar i styrräntan och förändringar i bankers inlåningsräntor. Införandet av räntebärande CBDC medför troligen att genomslaget för styrränteförändringar på inlåningsräntor blir större. Införs CBDC behöver banker, som nämns ovan, konkurrera med centralbanken för att behålla inlåning från allmänheten. Det innebär att banker behöver kompensera en *förändring* i räntan på CBDC, som i sin tur bestäms av förändringar i styrräntan, genom att öka inlåningsräntor lika mycket. Effekten på denna del av transmissionsmekanismen beror på hur stort genomslaget är i utgångsläget.

²¹ En obligations pris är omvänt relaterat till dess avkastning (ränta). Det innebär att om centralbanken köper obligationer i tillräckligt stor omfattning kommer priset på obligationen att öka och, omvänt, avkastningen minska.

²² Detta avsnitt bygger på Armelius m.fl. (2018).

Den del av transmissionsmekanismen som rör hur förändringar i marknadsräntor påverkar aktivitetsnivån och inflationen kan i sin tur delas upp i fyra kanaler: jämviktsrealräntan (räntekanal), kreditgivningskanalen, riskkanalen och växelkurskanalen.

En samlad bedömning ger vid handen att CBDC torde ha marginell påverkan på jämviktsrealräntan (dvs. den nominella räntan med avdrag för inflationen). Om realräntan skulle påverkas av att CBDC införs, skulle det innebära att centralbankens styrränta skulle behöva vara lägre i genomsnitt. Därtill skulle det bli ett mindre avstånd till ZLB. Realräntan bestäms av strukturella faktorer, exempelvis demografi och produktivitet, vilka i sin tur påverkas av hushållens och företagens långsiktiga preferenser (t.ex. mellan att konsumera nu eller senare). Om införandet av CBDC gör insättningar mer flyktiga och bankerna därför behöver hålla mer HQLA, ökar räntorna på produktiva investeringar relativt HQLA (t.ex. statspapper), vilket i sin tur leder till lägre investeringar och lägre långsiktig produktivitet.²³ Effekterna av detta blir att jämviktsrealräntan blir lägre. Jämviktsrealräntan skulle kunna bli lägre om CBDC minskar bankernas kreditgivning och det i sin tur tvingar företag och hushåll att finansiera sig via icke-banker. Sådan finansiering är dyrare, vilket ökar marknadsräntorna i förhållande till den riskfria räntan. Även i detta fall minskar företagens och hushållens investeringar respektive konsumtion. För att återställa investerings- och konsumtionsnivån krävs en lägre jämviktsrealränta.²⁴ Det bör påpekas att i den utsträckning CBDC bidrar till billigare och effektivare betalningar, kommer resurser som läggs på betalningar att kunna användas för andra, mer produktiva ändamål vilket kan öka produktiviteten (se kapitel 9).

Det är heller inte sannolikt att ett införande av CBDC påverkar marknadsaktörernas benägenhet att ta risk. Ökad riskbenägenhet gör investeringar i mer riskfyllda tillgångar, som därför har högre avkastning, mer attraktiva. Mer riskfyllda investeringar kan i ett stabiliseringspolitiskt perspektiv vara önskvärda, dels eftersom högre avkastning genererar högre inkomster, dels eftersom investeringar i större utsträckning sker i företag (snarare än i bostäder eller statspapper), vilket i sin tur kan gynna produktion och sysselsättning.

²³ Bankerna "lagrar" insättningar i form av HQLA i stället för att omsätta dem i produktiv utlåning för att skydda sig mot uttagsanstormningar. Sambandet mellan uttagsanstormningar och långsiktig tillväxt beskrivs i Ennis och Keister (2003).

²⁴ Bank of England och HM Treasury (2023).

Införandet av CBDC förväntas inte påverka hushållens och företagens beslut om att konsumera eller investera *för en given räntenivå*. Konsumtionsbeslut styrs, förutom av inkomster, av hushållens preferenser mellan att konsumera nu eller senare. Företagens investeringsbeslut styrs i hög utsträckning av (nuvärdet av) förväntade framtida kassaflöden. Därmed påverkas heller inte efterfrågan på krediter av att införa CBDC.

Växelkurskanalen skulle kunna påverkas av ett införande av CBDC. CBDC kan potentiellt bli en attraktiv placeringsmöjlighet för utländsk allmänhet och, i synnerhet, finansmarknadsaktörer i andra länder. Om CBDC blir tillgänglig för utländska placerare kan växelkursen bli mer känslig för förändringar i marknadsräntor relativt utlandet. Ökad växelkursvolatilitet kan göra det svårare för företag att bedöma växelkurseffekter, vilket skulle kunna leda till minskad produktion och sysselsättning. En sådan effekt förefaller emellertid inte särskilt sannolik. Givet att banksystemet är stabilt, finns det ingen anledning för utländska placerare att föredra en viss tillhandahållare av placeringsmöjligheter i landets valuta framför en annan (se vidare avsnitt 15.5.6).

Effekter på det penningpolitiska styrsystemet²⁵

Typiskt sätt försöker centralbanken kontrollera den s.k. dagslåneränta som banker använder sinsemellan för att jämna ut likviditetsöverskott och -underskott vid bankdagens slut. Centralbanken kan påverka dagslåneräntan genom sitt penningpolitiska styrsystem.

I ett s.k. *korridorsystem*, som är det styrsystem som Riksbanken använder, de penningpolitiska motparterna (företrädesvis banker) antingen göra insättningar i eller låna av centralbanken. In- och utlåningsräntorna utgör golvet respektive taket i en räntekorridor. Korridoren ger banker incitament att jämna ut likviditetsöverskott och -underskott mellan sig. Dagslåneräntan är den ränta som klarerar denna s.k. interbankmarknad. Dagslåneräntan borde hamna inom räntekorridoren eftersom en bank med likviditetsbehov alltid kan låna mot säkerhet i centralbanken till utlåningsräntan och en bank med likviditetsöverskott kan placera överskottet i centralbanken till inlåningsräntan.

²⁵ Detta avsnitt bygger på Nessén, Sellin och Åsberg Sommar (2018) och Meaning m.fl. (2021).

Utöver utlånings- respektive inlåningsräntan använder sig centralbanken av s.k. öppnamarknadsoperationer för att dagslåneräntan ska hamna så nära styrräntan som möjligt. Öppnamarknadsoperationer innebär, enkelt uttryckt, att centralbanken tillför eller drar bort likviditet från banksystemet. Centralbanken anpassar likviditeten genom att auktionera ut särskilda skuldinstrument vid överskott eller tillhandahålla likviditet mot säkerhet i form av s.k. repor vid underskott.

I ett s.k. *golvsystem* tillgodoser centralbanken banksystemets efterfrågan på likviditet genom att erbjuda en ränta på de reserver som banker har i centralbanken över natten. Den räntan som (precis) tillgodoser efterfrågan på reserver utgör ett räntegolv för hela ekonomin.²⁶ Om räntebärande CBDC införs i ett golvsystem behöver centralbanken anpassa utbudet av reserver så att räntan på reserver hamnar på en önskad nivå. Inte heller denna ränta kan vara lägre än räntan på CBDC.

Små effekter på penningpolitiken under normala förhållanden

Ett införande av CBDC förväntas få begränsade effekter på penningpolitiken under normala förhållanden. Det primära skälet till det är att det är centralbanken själv som bestämmer såväl styrräntor som räntan på CBDC. Det vore kontraproduktivt att utforma relationen mellan styrräntan och räntan på CBDC så att det blir svårare att uppnå målet för penningpolitiken. I teorin kan ett införande av kontantlik CBDC göra det svårare att bedriva en effektiv penningpolitik i en djup lågkonjunktur där det skulle vara önskvärt ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv att tillämpa negativa räntor. Efterfrågan på kontantlik CBDC kan dock påverkas av begränsningar eller avgifter, vilket behandlas i avsnitt 15.5.5. Det kan dock tilläggas att normala ekonomiska förhållanden inte är det normala, vilken den senaste tidens kraftiga ökning av inflation och räntor är ett tecken på.

²⁶ I de flesta länder (dock inte Sverige) är banker skyldiga att hålla en viss mängd reserver i centralbanken. Det finns flera skäl till att ett sådant krav finns. Förutom räntestyrning kan reservkrav (eller kassakrav) användas för att kontrollera kreditgivningen och för att säkerställa stabiliteten i banksystemet, se IMF (2022).

15.5.5 Möjligheter för centralbank och lagstiftare att vidta motverkande åtgärder

För att det ska kunna uppstå betydande negativa konsekvenser på bankernas kreditgivning eller på den finansiella stabiliteten, krävs att efterfrågan på CBDC blir stor. Efterfrågan beror på egenskaper såsom användarvänlighet, om den är räntebärande (och i så fall ränteskillnaden mot banksättningar), graden av anonymitet, och tillgänglighet. Dessa (och andra) egenskaper kan i de flesta fall påverkas genom reglering eller andra styrmedel. Genom att bestämma att CBDC ska ha vissa egenskaper kan staten eller centralbanken alltså påverka efterfrågan. Avsnitt 15.6 redogör närmare för hur efterfrågan på betalningsmedel påverkas av de egenskaper de har.

Utöver att ge CBDC vissa egenskaper, förfogar centralbanker och lagstiftare över verktyg som kan användas för att motverka eventuella negativa konsekvenser av att införa CBDC. Detta avsnitt redovisar ett antal motverkande åtgärder.

Centralbanker kan

- justera styrräntan, eller
- köpa tillgångar på de finansiella marknaderna.

Lagstiftare – på nationell eller överstatlig nivå – kan

- införa begränsningar av hur mycket CBDC användare får inneha,
- införa avgifter på behållning av CBDC över en viss nivå, eller
- förändra bankers likviditetskrav och anpassa dem till att CBDC finns som alternativ till insättningar.

Förändra styrräntan

Centralbanken kan antas justera styrräntan nedåt för motverka de negativa makroekonomiska effekter som kan uppstå om CBDC skulle leda till en (oönskad) minskning av kreditgivningen. En minskad kreditgivning gör att det blir svårare att uppnå centralbankens penningpolitiska mål: aktivitetsnivån i ekonomin går ner, vilket i sin tur gör att inflationstrycket blir lägre och att inflationen därför hamnar längre från målnivån. Genom att styrräntan sänks kan den negativa effekten på kreditgivningen neutraliseras. Denna neutralisering syftar

i första hand till att hantera fluktuationer i kreditgivningen (via fluktuationer i efterfrågan på CBDC) på kortare sikt. För det fall införandet av CBDC leder till att bankers finansieringskostnader ökar varaktigt och påtagligt kan styrräntan, allt annat lika, behöva vara lägre oavsett konjunkturläge. Denna anpassning blir i så fall mer att likna vid att en permanent (eller i vart fall varaktigt) nedgång i jämviktsrealräntan i likhet med vad som kan ske om sparandet i ekonomin ökar kraftigt över en längre tid.

Köp av tillgångar på andrahandsmarknaden

I stället för att kompensera bortfall av inlåning från allmänheten med direkta lån till banker skulle centralbanken kunna köpa tillgångar på andrahandsmarknaden.²⁷ Eftersom enbart banker får ha reserver i centralbanken kommer de att agera mellanhand mellan centralbanken och investerarna. När centralbanken köper tillgångar av banken får banken mer reserver (en tillgång) samtidigt som den krediterar investerarens konto i banken (en skuld). Transaktionerna leder till att bankens LCR ökar. Det är emellertid troligt att investeraren som sålt tillgångar till centralbanken via banken vill ha ungefär samma portfölj av tillgångar som innan köpet. Den kommer därför att vara villig att byta likvida insättningar mot illikvida tillgångar. Det ger banken möjlighet att erbjuda investerarna sina egna skuldinstrument. Eftersom efterfrågan på dessa instrument ökar, minskar finansieringskostnaderna för banken. Om investerare i stället köper obligationer på andrahandsmarknaden från andra än banken, t.ex. företagsobligationer, kommer säljaren av obligationerna att göra insättningar av köpeskillingen på konto i banken, varvid en viss del av den inlåning som växlades till CBDC ersätts med ny inlåning.

Genom att köpa tillgångar tar centralbanken (och därmed staten) på sig kreditrisk och ränterisk, särskilt om tillgångar har en fast kupong och lång löptid och centralbanken inte väljer att inte säkra sig mot denna ränterisk. Det kan också vara svårt för centralbanken att utforma en policy för vilka tillgångar den ska köpa. Flera centralbanker har inom ramen för den okonventionella penningpolitiken köpt såväl säkerställda bostadsobligationer som företagsobligationer, vil-

²⁷ Se Juks (2020) för en utförligare analys av hur centralbankens tillgångsköp påverkar bankers finansieringskostnader.

ket indikerar att det åtminstone är praktiskt möjligt att genomföra sådana köp.

När inflationen ökade kraftigt hösten 2022 och centralbanker höjde styrräntorna för att uppfylla sina inflationsmål, vilket även påverkade marknadsräntorna, gjorde ett antal centralbanker stora förluster på de tillgångar de köpt. Förlusterna påverkar centralbankers vinst negativt och därmed utdelningen till staten.²⁸ Detta illustrerar att köp av tillgångar på andrahandsmarknaden innebär att centralbanken tar på sig och ytterst skattebetalarna finansiella risker.

Begränsningar och avgifter

Staten kan påverka allmänhetens efterfrågan på CBDC genom

- kvantitativa begränsningar (limiter) eller begränsningar av vilka som får inneha CBDC, eller
- avgifter eller ränta på hela eller delar av tillgodohavandena av CBDC.²⁹

Kvantitativa begränsningar och avgifter kan anges i lag eller genom att centralbanken får lagstiftarens bemyndigande att besluta om dem.³⁰

Kvantitativa begränsningar

Kvantitativa begränsningar kan införas på det totala innehavet per användare eller genom att enbart vissa kategorier får inneha CBDC, t.ex. privatpersoner och icke-finansiella företag. ECB, Bank of England och Riksbanken bedömer att någon form av begränsning av CBDC bör övervägas.³¹

För att CBDC ska kunna fungera som ett effektivt betalningsmedel behöver näringsidkare och andra företag, men även myndig-

²⁸ Se t.ex. *Central Bank Losses May Add to Sovereign Fiscal Pressures*. 3 oktober 2022. www.fitchratings.com (hämtad 2022-11-11).

²⁹ För en mer utförlig diskussion av olika sätt att begränsa efterfrågan på CBDC, se t.ex. Bindseil (2020).

³⁰ I regelverket som styr Bahamas' CBDC *Bahamian Dollar Digital Currency*, BDDC har centralbanken rätt att bestämma den totala mängden BDDC liksom införa begränsningar för tillhandahållare av BDDC-plånböcker, se Part III 17 Central Bank of the Bahamas Act (No. 24 of 2020) – Bahamian Dollar Digital Currency Regulations, 2021 (Ministry of Finance).

³¹ ECB (2022) och Bank of England och HM Treasury (2023). För Riksbankens syn på behovet av begränsningar, se kapitel 16.

heter, åtminstone kunna ta emot CBDC och omvandla dessa till bankpengar. Det är däremot inte lika självklart att alla sektorer ska få hålla CBDC, åtminstone inte vid (bank-)dagens slut. Begränsningar kan i det fallet utformas så att tillgodohavanden automatiskt växlas till bankpengar, som kan ske omedelbart eller vid dagens slut (den s.k. vattenfallsprincipen), alternativt att det är förenligt med en kostnad att hålla CBDC över natten över ett visst belopp.³²

Begränsningar kan sättas på en strukturell nivå, dvs. att det alltid finns någon form av begränsning av innehavet (även om den kan varieras) eller under en period efter det att CBDC införts för att de finansiella marknaderna, specifikt banksystemet, ska kunna anpassa sig till nya förutsättningar.

Avgifter eller ränta

Avgifter kan tillämpas på icke-räntebärande CBDC för att minimera risken att allmänheten håller CBDC i syfte att spara. Avgifter är särskilt lämpliga i ett lågt ränteläge när en icke-räntebärande CBDC kan börja konkurrera direkt med befintliga räntebärande marknadsinstrument. Avgifter på CBDC kan liknas vid avgifter som utgivare av elektroniska pengar (s.k. e-pengainstitut) kan tillämpa på kundernas innehav av e-pengar.

Om CBDC är räntebärande, kan avgiften (räntan) utformas som en ett påslag (eng. *spread*) på styrräntan. Detta påslag kan sedan varieras beroende på om centralbanken vill att efterfrågan på CBDC ska öka eller minska. Avgiften kan sättas på hela innehavet eller, som nämns ovan, på innehav över en på förhand given nivå. Ett sådant avgiftssystem är inte väsensskilt från räntor som påförs skattekonton vid negativ eller positiv balans. En skillnad är att räntan på en negativ balans på skattekontot grundas i statens upplåningskostnad och sätts inte för att styra statens likviditetsställning. Det finns även likheter mellan avgifter på innehav av CBDC som differentieras beroende på storleken på innehavet och sparkonton som ger olika hög ränta beroende på storleken på sparandet.

³² Det kan jämföras med att Riksgälden inte får ha en negativ eller positiv balans i Riksbankens avvecklingssystem RIX vid dagens slut.

Begränsningar och avgifter kan få oönskade effekter

Begränsningar eller avgifter kan i praktiken vara svåra att utforma och få oönskade indirekta effekter. Det är t.ex. inte självklart på vilken nivå en begränsning av innehavet ska ligga eller hur hög en avgift behöver vara. Därutöver behövs någon form av central kontroll av hur stort det samlade innehavet av CBDC. Begränsningar skulle också kunna påverka användbarheten och minska intresset för CBDC. Det kan noteras att såväl kontantuttag som betalningar kan vara begränsade i de avtal bankerna ingår med konsumenten. Därtill finns i regel en kreditgräns för betalningar med kreditkort. Med andra ord är beloppsbegränsningar ingen ny företeelse i betalningssammanhang. Det är dock en skillnad om begränsningarna införs i författning än om de följer av avtal.

Ändrad likviditetsreglering

I det befintliga likviditetsregelverket antas inlåning från allmänheten vara stabil, dvs. ha en relativt sett låg utflödessannolikhet. Det innebär att banker behöver hålla förhållandevis liten mängd HQLA för att backa upp sådan inlåning. Av skäl som diskuteras i avsnitt 15.5.2 och 15.5.3, kan ett införande av CBDC göra inlåning från allmänheten mindre stabil och därmed kan banker behöva förstärka sin likviditetsreserv och finansieringsstruktur för att hantera den mindre stabila inlåningen (dvs. allmänhetens insättningar). De utflödessannolikheter som ingår i likviditetskraven är inte anpassade till att CBDC finns som ett alternativ till insättningar. Det skulle kunna motivera att kraven anpassas så att banker är förberedda om CBDC införs.³³ Det kan även finnas skäl att ge tillsynsmyndigheter möjligheter att minska likviditetskraven i oroliga tider – när sannolikheten att insättare tar ut sina pengar och växlar dem till CBDC ökar – så att kreditgivningen inte stramas åt i ett läge där ekonomin redan kan vara svårt ansträngd.

³³ Juks (2020). Enligt EU:s likviditetsteckningskrav finns det möjlighet för kreditinstitut att omvandla likvida tillgångar till pengar för att täcka sina nettolikviditetsutflöden under stressperioder, även om det kan leda till att deras likviditetstäckningskvot sjunker under 100 procent under sådana perioder (se artikel 4.3 i kommissionens delegerade förordning [EU] 2015/61 av den 10 oktober 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning [EU] nr 575/2013 när det gäller likviditetstäckningskravet för kreditinstitut).

Det bör påpekas att den ökade konkurrensen från fintechföretag och utvecklingen mot digitala och allt snabbare betalningar har gjort insättningar mindre stabila än de varit historiskt utan att det föranlett justeringar av likviditetskraven. Ökade möjligheter att snabbt – i realtid – flytta insättningar från ett konto i en bank till ett konto i en annan bank torde i första hand påverka likviditeten för enskilda banker. En viktig skillnad är att CBDC är centralbankspengar och därmed kan vara en mer attraktiv tillgång än insättningar i andra banker, särskilt om det råder finansiell oro. Ett utflöde från bankinlåning till CBDC innebär att insättningar flödar ut ur banksystemet som helhet.

15.5.6 Konsekvenser för en liten öppen ekonomi

CBDC kan ha särskilda konsekvenser för små öppna ekonomier. En tänkbar konsekvens är att CBDC som ges ut i en ”stor” valuta, som är stabil i värde samt användbar vid internationell handel, finansiella transaktioner eller gränsöverskridande betalningar – en s.k. världsvaluta – skulle kunna tränga undan valutor i mindre, öppna ekonomier. Om den inhemska valutan (i mindre ekonomier) trängs undan, kan det försvåra för landet att bedriva en självständig penning- och valutapolitik och försvåra arbetet med finansiell stabilitet. Framför allt är det i en situation där lokala priser och löner börjar uttryckas i en annan valuta som sådana problem skulle kunna uppstå. Risken för valutasubstitution är inte unikt kopplad till CBDC utan har förekommit historiskt (se kapitel 14). CBDC är emellertid pengar utan kreditrisk. Därtill – och sannolikt mer betydelsefullt – har CBDC uttryckt i en världsvaluta betydligt större nätverkseffekter än vad en mindre valuta har. Ju fler som använder en specifik CBDC, desto mer gångbar blir den, vilket ytterligare ökar värdet av att använda den. En förutsättning för att valutasubstitution överhuvudtaget ska kunna uppstå är att CBDC i en annan valuta får innehas och kan användas av allmänheten och finansiella aktörer i de mindre ekonomierna. Det är dock inte särskilt troligt att denna form av valutasubstitution uppstår i ekonomiskt utvecklade ekonomier som driver en sund ekonomisk politik, med ett väl fungerande betalningsekosystem och som har stabila institutioner. Därtill är det förenat med betydande direkta och indirekta kostnader för hushåll och företag att byta valuta, även i digital form. Slutligen har de flesta länder bestämt att den egna valutan

ska vara lagligt betalningsmedel och att skatter ska betalas i den valutan. Samtidigt kan det inte sägas att valutor inte är utsatta för konkurrens. Om ekonomier digitaliseras och integreras i ännu högre grad än hittills torde säkrare, mer likvida och användarvänliga valutor kunna få en än större konkurrensfördel.

En negativ konsekvens för en liten ekonomi är om utländska investerare får använda dess CBDC som en trygg men temporär investering. Om utländska investerare i en betydande omfattning köper eller säljer CBDC uttryckt i en mindre valuta, skulle det kunna orsaka växelkursvolatilitet, vilket i sin tur kan försvåra för centralbanken i det mindre landet att föra en effektiv penningpolitik (se även avsnitt 15.5.4). Hotet mot små valutor (som den svenska kronan) till följd av att utlandet får inneha CBDC bör inte överdrivas. För att en utländsk investerare ska kunna köpa CBDC i en annan valuta behöver investeraren³⁴ först växla till sig det andra landets valuta för att i nästa steg kunna köpa CBDC. Investeraren behöver då ha ett bankkonto i det andra landet (vilket inte är självklart³⁵). Växlingen innebär att banktillgodohavanden byts mot CBDC uttryckt i det andra landets valuta – den utländske köparen får CBDC och säljaren får banktillgodohavanden. En sådan transaktion leder till en ökad efterfrågan på det mindre landets valuta, varpå den kan stiga i värde (appreciera). För det fall investerare anser att det mindre landets valuta är en säker hamn, är det inte självklart att CBDC är ett bättre alternativ än t.ex. säkra placeringar i statspapper. Med andra ord torde inte förekomsten av CBDC i sig påverka huruvida investerare vill inneha ett annat lands valuta eller inte. Det är snarare fundamentala faktorer såsom penningpolitik, finanspolitik och det finansiella systemets stabilitet som påverkar efterfrågan på en viss valuta.

Icke desto mindre kan det finnas skäl att begränsa oönskade överspillningseffekter på andra länder – i synnerhet låg- och medelinkomstländer- av att införa CBDC. G7, som är samarbetsforumet för de sju största ekonomierna i världen, uttalade i oktober 2021 ett antal (icke-bindande) principer som är tänkta att vägleda utformningen av CBDC i dessa ekonomier. Enligt en av principerna bör CBDC utformas för

³⁴ Här antas att en utländsk investerare får ha ett CBDC-konto eller motsvarande i det andra landet.

³⁵ För att en utländsk investerare (eller annan fysisk eller juridisk person) ska kunna öppna bankkonto i ett annat land måste den bli kund i den banken, vilket medför olika direkta och indirekta kostnader (t.ex. regelefterlevnad). Det vanligaste förfarandet vid gränsöverskridande betalningar är att sådana betalningar sker med hjälp av s.k. korrespondentbanker snarare än att företag har konton i utländska banker (se kapitel 10).

att undvika att det internationella monetära och finansiella systemet, inklusive den monetära suveräniteten och finansiella stabiliteten i andra länder, skadas.³⁶ Även eurogruppens uttalanden om arbetet med en digital euro nämner att effekterna på medlemsstater som inte har euron som valuta behöver diskuteras (se avsnitt 15.4).

15.5.7 Effekter på konkurrensen i betalningsekosystemet

CBDC kan öka konkurrensen i banksektorn och på betaltjänstmarknaden i stort. Även om det under den senaste tioårsperioden tillkommit flera nya betaltjänster bygger dessa tjänster nästan uteslutande på kontokort eller banköverföringar, dvs. på betalningar med bankpengar. CBDC, som är digitala centralbankspengar, skulle därför i grunden bli ett alternativ till befintliga betalningsmedel och -system.

Med mindre än att CBDC blir ett helt autonomt betalningssystem, kommer betalningar med CBDC involvera banker och andra betaltjänstleverantörer, liksom möjligen även de internationella kortföretagen (t.ex. genom att dessa levererar infrastrukturtjänster). Konkurrens effekterna blir därför beroende av hur CBDC utformas och, framför allt, distribueras till användaren. Om betaltjänstleverantörer får direkt tillgång till CBDC, får de tillgång till betalningsinfrastruktur utan att själva bli banker eller att vara beroende av banker.³⁷ Utformas CBDC för att så långt som möjligt ha samma egenskaper som de insättningskonton som större banker erbjuder (ränta, betalningsförmedling m.m.), minskar dessutom större bankers konkurrens fördelar gentemot mindre banker.³⁸ Det förutsätter emellertid att centralbanken vill ta på sig uppgiften att i princip bli en stor affärsbank. För att CBDC på detta sätt ska kunna öka konkurrensen krävs sannolikt att kretsen av deltagare i centralbankens avvecklingssystem för CBDC utvidgas i förhållande till deltagarna i centralbankernas avvecklingssystem.

Konkurrensen kan också öka i tjänstelagret i den utsträckning betaltjänstleverantörer kan utveckla billigare och mer användarvänliga tjänster ”ovanpå” CBDC jämfört med befintliga betaltjänster. Även handlare skulle kunna få tillgång till en alternativ betalningslösning och därmed förbättra förhandlingspositionen gentemot kortnätverk

³⁶ G7 (2021).

³⁷ Bergman (2020).

³⁸ Garrat och Zhu (2021).

och banker. Om CBDC ska bli ett reellt alternativ till framför allt kortbetalningar behöver det sannolikt vara möjligt att göra snabba och billiga utlandsbetalningar. Det förutsätter i sin tur att olika länders CBDC-system blir interoperabla. I nuvarande betalningsekosystem har i synnerhet kortnätverken en tydlig konkurrensfördel i det avseendet men det finns ett antal internationella initiativ för att underlätta gräns- och valutaöverskridande omedelbara betalningar (se kapitel 9).

Konkurrenspotentialen av att införa CBDC beror till del på hur höga kostnaderna för att utveckla och driva infrastrukturen (inklusive betalterminaler m.m.) blir och hur dessa kostnader fördelas mellan aktörerna i CBDC-ekosystemet (centralbanken, banker, andra betaltjänstleverantörer, handlare m.fl.). Om respektive aktör ska svara för sina egna kostnader – och inte subventioneras – krävs betydande nätverkseffekter för att betalningar med CBDC ska bli konkurrenskraftiga i förhållande till befintliga betalningssätt. Därtill finns inom EU regler för vilka avgifter som betaltjänstleverantörer kan ta ut av betaltjänstanvändaren och som innebär att en handlare inte får gynna ett visst betalningssätt.³⁹ Det innebär att det (av goda skäl) egentligen inte finns någon potential till kostnadsbesparingar av den anledningen att betaltjänster som bygger på CBDC skulle komma att omfattas av mindre strikta regler än befintliga betaltjänster. Betaltjänstleverantörer och mindre banker kan åtminstone på kort sikt antas ha svårare att absorbera merkostnader för att investera i den infrastruktur och de system som CBDC kräver. Det skulle på lång sikt kunna leda till ett mer koncentrerat banksystem om mindre banker lämnar marknaden och deras kunder tas över av större banker.

Sammanfattningsvis kan ett införande av CBDC bidra till att öka konkurrensen på bankmarknaden. Den potentiella konkurrens-effekten beror på konkurrenssituationen i utgångsläget. I länder med betalningsekosystem som redan kännetecknas av kostnadseffektiva och innovativa banker, låga etableringshinder för nya aktörer, öppen infrastruktur, väl fungerande regelverk och aktiva konsumenter blir effekterna på konkurrensen sannolikt begränsad.

³⁹ Artikel 62 i det andra betaltjänstdirektivet. Direktivet beskrivs mer utförligt i bilaga 3.

15.6 Faktorer som påverkar hur stor användningen av CBDC kan bli

Nästan oavsett vilket mål centralbanker och lagstiftare kan vilja uppnå genom att införa CBDC krävs att CBDC efterfrågas och används tillräcklig omfattning. Detta förutsätter i sin tur att CBDC utformas på ett sätt som tillför mervärde. Studier av de faktorer som påverkar personers och företags val av betalningssätt liksom erfarenheter från tidigare – framgångsrika och mindre framgångsrika – lanseringar av nya betalningssätt kan ge värdefulla insikter om förutsättningarna för att CBDC ska uppnå detta syfte.

Detta avsnitt behandlar faktorer som kan förväntas påverka användningen av CBDC utifrån dels forskning om personers val av betalningssätt (15.6.1), dels erfarenheter från lanseringen av nya kontantliknande digitala betalningssätt i Sverige, Kanada och Finland (15.6.2). Därtill redovisas slutsatser från enkätundersökningar om attityder till CBDC (15.6.3) samt ett antal beräkningar av den potentiella efterfrågan på CBDC (15.6.4).

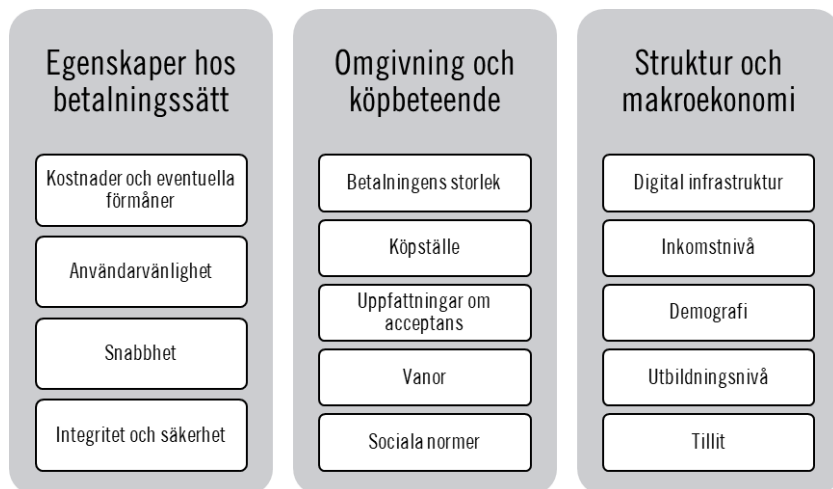
15.6.1 Faktorer som påverkar användningen av befintliga betalningssätt

Det finns en stor forskningslitteratur som behandlar konsumenters (betalarnas) val av betalningssätt (kontanter, kontokort, bankgireringar m.fl.). De förklaringsfaktorer som forskningen har identifierat som de mest betydelsefulla kan delas in i tre kategorier:

- Egenskaper hos betalningssättet (eller betalningsinstrumentet).
- Omgivning och köpbeteende.
- Strukturella och makroekonomiska förutsättningar.

Figur 15.4 sammanfattar de faktorer som forskningen av val av befintliga betalningssätt funnit vara de viktigaste under de tre kategorierna.

Figur 15.4 Faktorer som påverkar val av betalningssätt



Konsumenters val av betalningssätt är ett komplext samspel mellan olika faktorer. Det är också vanskligt att rangordna faktorernas inbördes betydelse eftersom studierna har olika metoder och dataunderlag. I kategorin *Egenskaper hos olika betalningssätt* förefaller kostnader (t.ex. kortavgifter) och användarvänlighet särskilt viktiga. I kategorin *Omgivning och köpbeteende* har storleken på betalningen en betydelsefull roll: ju större belopp desto högre sannolikhet är det att betalningen sker digitalt (t.ex. med kontokort). Betalningsvanor tenderar också att vara trögrörliga och påverkar därmed konsumenters val. Vissa betalningssätt kan uppfattas vara mer moderna än andra, vilket är en indikation på att sociala normer också påverkar valet av betalningssätt.⁴⁰

I kategorin *Struktur och makroekonomi* påverkar i synnerhet ålder men även personers inkomstnivå och utbildningsnivå valet av betalningssätt. Äldre, personer med lägre inkomster och personer med lägre utbildningsnivå tenderar att använda digitala betalningssätt i mindre utsträckning än andra (även om hänsyn tas till att dessa faktorer är korrelerade).⁴¹ Det finns också stöd för att större tillit på samhällsnivå ökar benägenheten att använda digitala betalningssätt.⁴²

⁴⁰ Zamora-Pérez, Coschigiano och Barriero (2022).

⁴¹ Se t.ex. Bagnall m.fl. (2016). Se även kapitel 7.

⁴² Goczek och Witowski (2015).

15.6.2 Förutsättningar för att införa nya betalningssätt

Det finns av naturliga skäl större kunskap om faktorer som påverkar valet av befintliga betalningssätt än om faktorer som har betydelse för att *nya* betalningssätt ska bli framgångsrika (eller inte). Forskning och erfarenheter från tidigare lanseringar av nya betalningssätt kan tillsammans ge värdefulla insikter om hur CBDC bör utformas för att få spridning. Som utgångspunkt torde möjligheterna att framgångsrikt införa nya betalningssätt påverkas av hur effektiva och spridda befintliga betalningssätt är och hur nära substitut till dessa ett nytt betalningssätt.⁴³ Exempelvis kan det vara svårt att införa CBDC som är snarlika mobiltjänster för omedelbara betalningar om detta betalningssätt har uppnått stora nätverkseffekter.⁴⁴ Även kostnaderna för nya betalningssätt i förhållande till befintliga har betydelse för ett framgångsrikt införande.

En huvudslutsats från forskningen är att nya betalningssätt bör vara anpassade till användarnas behov. Mer specifikt är användarnas *uppfattning* om ett specifikt betalningssätts användbarhet och användarvänlighet. Uppfattad användbarhet handlar om att potentiella användare bildar sig en uppfattning om vilken nytta de kommer av ett nytt betalningssätt relativt de betalningssätt de redan använder.⁴⁵ Uppfattningar om användbarhet påverkas i sin tur av sociala normer och värderingar, t.ex. att andra antas använda det nya betalningssättet eller att det passar in i en viss livsstil. Andra faktorer som har visat vara viktiga för att ett nytt betalningssätt ska få spridning är tillit till tjänsten (i meningen uppfattad kvalitet) och att det nya betalningssättet kan användas tillsammans med befintliga betalningssätt. Införandet av ett nytt betalningssätt kan försvåras om potentiella användare uppfattar att betalningssättet är osäkert, svårt att använda eller, vilket berörs närmare nedan, att det kommer att accepteras av få handlare.⁴⁶ En ytterligare insikt från forskningen är att personer i allmänhet inte vill använda för många betalningssätt.⁴⁷ Det innebär att även om ett nytt betalningssätt kan användas tillsammans med befintliga, kan det vara svårt att nå en större användarskara på en

⁴³ En distinktion är att CBDC i första hand är ett betalningsmedel snarare än ett sätt att betala.

⁴⁴ Khiaonarong och Humphrey (2022).

⁴⁵ Zamora-Pérez, Coschigiano och Barriero (2022).

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Bagnall m.fl. (2016).

betalningsmarknad där personer redan använder flera betalningssätt som de dessutom uppskattar.

Flera av de centralbanker som överväger att införa CBDC menar att de egenskaper som fysiska kontanter har i så stor utsträckning som möjligt ska vägleda utformningen av CBDC, dvs. att CBDC ska vara i det närmaste digitala kontanter. Förutom av sin fysiska form kännetecknas kontanter av att de är uppbackade av centralbanken, lagliga betalningsmedel, anonyma (även om det finns begränsningar i det avseendet) och kan användas offline (dvs. utan tillgång till internet). Det finns exempel på betalningssätt som syftat till att digitalisera fysiska kontanter respektive göra banktillgodohavanden mer kontantlika. År 1997 lanserade ett antal svenska storbanker det s.k. Cashkortet. Cashkortet var ett förbetalt kort till vilket personer kunde överföra medel från bankkonto och som kunde användas för mindre betalningar. Ett av skälen till att Cashkortet infördes var att minska kostnaderna för kontanthantering. Cashkortet fick inte det genomslag som utgivarna hade hoppats på och det avvecklades år 2004. Det fanns flera orsaker till det.⁴⁸ Bankerna utvecklade under samma tid kontokorten och internetbanktjänster. Vissa större butikskedjor införde förbetalda kort som kunde användas för inköp i egna butiker. Handlare behövde betala för särskilda terminaler, för att kunna ta emot betalningar med Cashkortet, som därtill inte var fullt integrerade med kassasystemen. Cashkortet var också förhållandevis krångligt att fylla på. En annan faktor som bidrog till att Cashkortet inte fick den spridning som utgivarna hoppades på var bristen på dialog med handlarsidan.

I Kanada gjordes i början av 1990-talet ett försök med ett kort som liknade Cashkortet – Mondex – i syfte att minska kostnaderna för att hantera kontanter och möjliggöra betalningar i den framväxande e-handeln. Det kanadensiska kontantkortet introducerades aldrig i full skala. Användarna såg inga tydliga fördelar jämfört med fysiska kontanter i termer av integritet, tillförlitlighet och kostnader.⁴⁹

Det CBDC-liknande Avant-kortet, som infördes i Finland i början av 1990-talet, såldes till kommersiella aktörer efter några år och slutade så småningom helt att användas. Även Avant utformades för att vara så lik fysiska kontanter som möjligt vad avser uppbackning, anonymitet, möjligheter att betala offline samt att användas fram-

⁴⁸ *Krasch-kortet*. 27 januari 2004. www.affarsvarlden.se (hämtad 2022-11-16).

⁴⁹ Jiang (2020).

för allt för betalningar av mindre belopp. Värt att notera är att Avant inte var lagligt betalningsmedel. Huvudförklaringarna till att Avant avvecklades var dels kostnader för användarna (för att täcka kostnaderna för infrastrukturen för att ladda på kortet), dels att bankerna såg Avant som en potentiell konkurrent, vilket förhindrade nätverks-effekter.⁵⁰

Sammantaget visar dessa (och andra) försök att lansera digitala kontanter, för det första, att tillgången till andra liknande – i vissa fall bättre – betalningssätt har betydelse. För det andra hade kostnaderna för såväl konsumenterna som handlarna betydelse. För det tredje var det var det krångligt för kortinnehavare att fylla på kortet och för handlare att hantera betalningar. Det bör dock påpekas att ovan nämnda försök genomfördes i en tid när fysiska kontanter fortfarande användes i stor utsträckning.

Det finns länder där elektroniska pengar (e-pengar) används i stor omfattning. Användningen av förbetalda (fysiska) kort är stor i USA där sådana kort gör det möjligt att ta emot betalningar och betala även om en person saknar bankkonto. Plattformar för omedelbara betalningar såsom tjänsten Swish (Sverige), WeChat Pay (Kina), Vipps (Norge) och Interac e-transfer (Kanada) är exempel på betalningssätt som införts med betydande framgång. Dessa betalningssätt började med betalningar av små belopp mellan personer och var avgiftsfria för användaren och började först i ett senare skede användas för betalningar till handlare (såväl i fysisk handel som i e-handel).⁵¹

Betalningsmarknadens *båda* sidor har betydelse

De allra flesta studier av varför vissa betalningssätt används mer än andra behandlar betalningsmarknaden som en ensidig marknad, dvs. betalarens eller betalningsmottagarens val av betalningssätt antas ske oberoende av den andra partens.⁵² Som diskuteras i kapitel 9 är den digitala betalningsmarknaden en tvåsidig marknad. Det innebär att konsumenternas preferenser vad gäller betalningssätt påverkar handlarnas preferenser och vice versa. Därmed behöver en analys av vilka faktorer som påverkar val av nya betalningssätt ta sin utgångspunkt i hur konsumenters och handlares val samspelar. En viktig faktor när

⁵⁰ Grym (2020).

⁵¹ Jiang (2020).

⁵² Zamora-Pérez, Coschigiano och Barriero (2022).

de gäller om ett nytt betalningssätt ska få genomslag är storleken på de fasta kostnaderna för handlare att införa respektive för konsumenter att byta till det nya betalningssättet relativt de kostnader som handlare och konsumenter kan spara.⁵³ En handlare tar inte på sig höga fasta kostnader (t.ex. investera i betalningsterminaler och ett nytt kassasystem) för att införa ett nytt betalningssätt om den inte tror att kunderna kommer att använda det. På motsvarande sätt vill inte kunderna använda ett nytt betalningssätt om de inte tror att handlaren tar emot det. Trots förekomsten av höga fasta kostnader tycks en viss andel av handlarna ändå acceptera ett nytt betalningssätt som ännu används i begränsad omfattning för att de är rädda att förlora marknadsandelar.⁵⁴ En annan insikt från forskningen är att införandet av ett nytt betalningssätt är en läroprocess där konsumenter och handlare lär sig av varandras tidigare beteenden.

Staten kan underlätta införandet av nya betalningssätt

Staten kan på olika sätt påverka användningen av nya betalningssätt och därmed stimulera nätverkseffekter. Ett sätt är att staten håller nere de fasta kostnaderna genom att den själv tillhandahåller infrastruktur eller subventionerar användningen av den. Reglering av handlares möjligheter att få täckning för (fasta) kostnader påverkar deras incitament att införa ett nytt betalningssätt. Exempelvis gör prisreglering att det blir svårare för handlare att få teckning för kostnaderna. Staten kan också ställa krav på att betalning för vissa ändamål måste ske med ett visst betalningssätt.⁵⁵

Ett ytterligare sätt, som också inbegriper krav, att ge ett nytt betalningssätt ställning som lagligt betalningsmedel. Historien visar emellertid att det inte är vare sig nödvändigt eller tillräckligt att ett betalningsmedel får status som lagligt betalningsmedel för att det ska användas i större omfattning. Detta beror delvis på i vilken utsträckning skyldigheten för betalningsmottagare att acceptera lagliga betal-

⁵³ Arifovic, Duffy och Jiang (2017) och Lotz och Vasselin (2018).

⁵⁴ Bounie, François och Van Hove (2016).

⁵⁵ I Japan och Singapore måste betalningar i kollektivtrafiken göras med en e-plånbok, vilket är en delförklaring att e-pengar fått ett så stort genomslag i dessa länder (Lotz och Vasselin [2018]). Enligt belgisk lag måste alla handlare öppna ett konto hos en bank och kontonummer måste anges på alla fakturor. Det kan ses som ett indirekt krav på att handlare i Belgien är skyldiga att ta emot bankbetalningar, se Bossu m.fl. (2020).

ningsmedel efterlevs och vilka ansträngningar staten gör för att säkerställa att efterlevnad.⁵⁶

Som kapitel 9 redogör för visar nationalekonomisk forskning att nätverkseffekter framför allt drivs av konsumenterna. Även om företag och myndigheter åläggs att acceptera ett visst betalningsmedel, kan nätverkseffekterna ändå bli svaga eller helt utebli om konsumenterna inte vill eller ges möjlighet att använda det. Staten kan också på andra sätt öka användningen av ett nytt betalningsmedel, t.ex. genom att själv använda det för utbetalningar av sociala förmåner och andra ersättningar eller genom att ta emot betalningar av skatter och avgifter med det nya betalningsmedlet. Betalningar in till och ut från staten (men även kommunala och regionala myndigheter) utgör en stor andel av massbetalningarna (se kapitel 17).

15.6.3 Undersökningar om attityder till betalningssätt och CBDC

Undersökningar om personers attityder till olika sätt att betala och till CBDC kan ge ytterligare insikter om vilka faktorer som påverkar efterfrågan på CBDC. Det finns än så länge ett fåtal sådana undersökningar.

Enligt en intervjuundersökning om nya digitala betalningssätt som ECB låtit göra uppgav en majoritet av de intervjuade konsumenterna att de, i likhet med de allra flesta i Sverige (se kapitel 4) var nöjda med befintliga betalningssätt.⁵⁷ Respondenterna önskade snarare reducera antalet betalningssätt än efterfrågade nya. Nya betalningssätt bör, enligt den undersökningen, ge möjligheter att sammanföra befintliga betalningssätt (t.ex. i en digital plånbok) och ge en bättre överblick över den personliga ekonomin. De intervjuade handlarna ansåg att viktiga egenskaper hos ett nytt betalningssätt var avgiftsnivåer, smidighet och hur nya sätt att betala kan integreras med den dagliga affärsverksamheten, inklusive befintliga kassa- och redovisningssystem. Handlarna uppgav att de generellt var nöjda med befintliga betalningssätt men i regel anpassar sig till de betalningssätt som deras kunder efterfrågar.

De intervjuade såg få fördelar med en digital euro. Den vanligast angivna nackdelen var att en digital euro skulle kunna leda till att det

⁵⁶ Zamora-Pérez, Coschigiano och Barriero (2022).

⁵⁷ Kantar (2022).

blir svårare att använda kontanter. Bland de främsta skälen till att det ansågs vara ett problem var att framför allt äldre kan ha svårt att betala digitalt samt en oro för skyddet av den personliga integriteten. Konsumenterna uppgav därtill att distinktionen mellan att pengar ges ut av en kommersiell bank eller av en centralbank var otydlig.

Andra undersökningar⁵⁸ visar på en positiv attityd till att införa CBDC om införandet leder till ökad anonymitet och integritet (skydd av person- och betaldata), högre robusthet i betalningssystem och minskad risk för bedrägerier. Över lag har förtroende för utgivaren stor betydelse för personers vilja att använda ett betalningssätt. Det faktum att en centralbank inte har ett vinstintresse kan vara ett skäl till att personer vill efterfråga CBDC.⁵⁹ I undersökningarna överlappar flera av de egenskaper hos ett betalningsmedel som personer värderar högt med egenskaper som utmärker fysiska kontanter.⁶⁰

Det är värt att understryka att intresset för och kunskapen om CBDC varierar betydligt mellan länder. Personer som lever i framväxande länder uppvisar ett större intresse för CBDC än personer i ekonomiskt utvecklade länder.⁶¹ Som påpekas ovan finns icke obetydliga skillnader mellan olika socioekonomiska grupper när det gäller benägenheten att använda nya innovativa betalningssätt (inklusive CBDC).⁶²

Sammantaget ger dessa undersökningar vid handen att för att nå en större spridning det är nödvändigt att CBDC ger ett tydligt mervärde i förhållande till befintliga digitala betalningssätt, vilket stämmer väl överens resultaten från forskningen om och erfarenheterna från att införa nya betalningssätt. I länder där det redan finns effektiva digitala betalningssätt torde faktorer såsom skydd av persondata och robusthet ha en relativt sett större betydelse.

⁵⁸ Se t.ex. Biljsma m.fl. (2021), OMFIF (2021) och Guardtime (2021).

⁵⁹ Biljsma m.fl. (2021).

⁶⁰ Se även Jiang (2020).

⁶¹ OMFIF (2021) och Guardtime (2021).

⁶² Se även Biljsma m.fl. (2021).

15.6.4 Den potentiella efterfrågan på CBDC svåruppskattad

Det finns ett fåtal studier som försöker beräkna den potentiella efterfrågan⁶³ på CBDC. En kanadensisk forskningsstudie, som utgår från hushållsdata, beräknar att CBDC skulle kunna utgöra mellan 4 och 55 procent av hushållens samlade innehav av likvida medel (dvs. kontanter, banksättningar och CBDC) beroende på utformning.⁶⁴ Den lägre andelen svarar mot CBDC som är utformad för att så långt det är möjligt likna kontanter, inklusive vad gäller anonymitet. En annan studie på kanadensiska data visar att om CBDC används brett av både konsumenter och handlare, kommer CBDC att som högst få en marknadsandel på 25 procent av alla betalningar.⁶⁵ En studie⁶⁶, som utgår från ett antal länders⁶⁷ medelinkomst, demografiska struktur, inkomstfördelning och andelen banksättningar kommer fram till att 3–15 procent av banksättningarna skulle kunna föras över till CBDC (lägre om CBDC till viss del ersätter kontanter).⁶⁸ En uppskattning av den potentiella efterfrågan på en e-krona som medarbetare vid Riksbanken gjort kommer fram till att efterfrågan för betalningsändamål i Sverige kan komma att uppgå till 1–2 procent av BNP.⁶⁹

En nyligen publicerad studie kommer fram till att CBDC kan komma att utgöra 1–20 procent av samtliga betalningsmedel (fysiska kontanter, banksättningar och CBDC) inom euroområdet.⁷⁰ Den lägre andelen svarar emot kontantlik CBDC medan den högre andelen svarar mot kontobaserad CBDC. Den största undanträngningen av befintliga betalningsmedel sker om CBDC är kontobaserad och ger en ränta motsvarande den ränta som penningpolitiska motparter får betala för lån i ECB. Om CBDC utformas för att efterlikna kon-

⁶³ Efterfrågan på CBDC påverkas inte enbart av dess egenskaper som betalningsmedel utan även som värdebevarare. I likhet med fysiska kontanter kan alltså efterfrågan på CBDC inte likställas med *användningen* av CBDC.

⁶⁴ Li (2021).

⁶⁵ Huyhn m.fl. (2020). Studien beräknar marknadsandelar (i termer av användning, inte värde på betalningar) för CBDC utifrån de egenskaper som förklarar varför privatpersoner använder kontanter respektive debetkort. Den högsta marknadsandelen (25 procent) uppnås om CBDC kombinerar de viktigaste egenskaperna hos kontanter och debetkort.

⁶⁶ Bank of Canada m.fl. (2021b).

⁶⁷ Euroområdet, Japan, Kanada, Schweiz, Storbritannien, Sverige och USA.

⁶⁸ Andelen banksättningar som flyttas över till CBDC uppskattas vara högre i Sverige än i övriga länder medan Japan uppskattas få den lägsta andelen som flyttas över till CBDC. Euroområdet intar en mellanposition.

⁶⁹ Segendorf (2018). Det kan jämföras med sedlar i cirkulation i relation till BNP som uppgått till 1–2 procent sedan mitten av 2010-talet (se figur 4.9).

⁷⁰ Gross och Letizia (2023).

tanter, sker en undanträngning av framför allt kontanter. Om CBDC är kontobaserad sker i stället undanträngning av banksättningar.

Det är, sammanfattningsvis, svårt att på förhand och med större precision uppskatta hur stor efterfrågan på CBDC skulle kunna bli. De uppskattningar som hittills har gjorts skiljer sig åt när det gäller dels vilken metod och data som används, dels vilka antaganden om utformningen av CBDC som görs. Studierna ger dock vid handen att kontantlik, icke-räntebärande CBDC ger den lägsta undanträngningen av andra betalningsmedel.

15.7 Överväganden när det gäller utformning

Utformningen av CBDC bör vägledas av vilka mål och behov som samhället har. På ett övergripande plan behöver beslutsfattare göra en avvägning mellan, å ena sidan, hur stor användning av CBDC som är önskvärd och riskerna med att införa CBDC, t.ex. minskad kreditgivning och finansiell instabilitet (eller vikten av att bevara bankernas roll i ekonomin) å den andra. Men de avvägningar som behöver göras är mer komplicerade än så. Om stor vikt läggs vid att minimera de samhällsekonomiska riskerna och att CBDC därför utformas för att vara så lika fysiska kontanter som möjligt, kan fysiska kontanter – det betalningsmedel som är mest tillgängligt och som möjliggör anonyma betalningar – riskera att trängas undan.⁷¹

När centralbanker började undersöka förutsättningarna för att ge ut CBDC, riktades fokus framför allt på tekniska aspekter. Tekniken handlar i detta avseende huvudsakligen om hur CBDC skapas och distribueras samt integreras med olika delar av det befintliga betalningsekosystemet för att kunna ge så mycket nytta för användarna som möjligt. I takt med att kunskaperna om de möjligheter och begränsningar tekniken ger upphov till har uppmärksamhet även riktats mot frågor som hur CBDC ska kunna förenas med dataskyddskrav och de krav penningtvättsregelverket ställer, hur kostnader och intäkter för infrastruktur och betaltjänster ska fördelas mellan aktörer samt hur CBDC ska kunna byggas för att vara så robust som möjligt (t.ex. för att motstå cyberattacker och kunna fungera även om internet ligger nere). En annan fråga som fått allt större uppmärksamhet

⁷¹ För en diskussion om dessa avvägningar, t.ex. Agur, Ari och Dell’Ariccia (2022).

är hur CBDC-system bör utformas för att möjliggöra gränsöverskridande betalningar.

Detta avsnitt redogör översiktligt för ett antal, enligt utredningens mening, centrala överväganden som inte minst lagstiftare och centralbanker behöver göra vad gäller utformning i syfte att CBDC ska kunna bidra till att nå de ekonomiska och sociala mål som satts upp. De bör understrykas att det finns ytterligare överväganden som behöver göras än de som behandlas här. De aspekter på utformningen av CBDC som behandlas är:

- Distributionsmodeller (15.7.1).
- Integritetsskydd och arbetet med att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism (15.7.2).
- Betydelsen av CBDC som betalningsmedel och infrastruktur vid samhällsstörningar (15.7.3).
- Vilken roll CBDC kan spela för att öka inkluderingen på den digitala betalningsmarknaden (15.7.4).
- Utformningen av CBDC i en internationell kontext (15.7.5).

15.7.1 Distributionsmodeller för CBDC

Det finns olika sätt för centralbanken att distribuera CBDC till slutanvändarna, framför allt hushåll och företag. I huvudsak finns det tre distributionsmodeller som beskrivs nedan.

Modell 1: Centraliserad distributionsmodell

I Modell 1 ansvarar centralbanken för hela distributionskedjan – från utgivningen till slutanvändarna. Centralbanken har en direkt avtalsrelation med slutanvändarna och tillhandahåller en central teknisk plattform med en reskontra (eng. *ledger*) – ett bokföringssystem – med information om användare och deras transaktioner. Dessutom tillhandahåller centralbanken betaltjänster, betalningsinformation, godkännande av betalningar, kundtjänst m.m. Centralbanken ansvarar också för kundkännedombedömning av de som vill öppna CBDC-konto. En sådan helhetslösning liknar den som affärsbanker erbjuder (men med undantag för kreditutrymme) och centralbanken skulle

konkurrera direkt med banker och andra betaltjänstleverantörer. Det skulle i sin tur medföra betydande kostnader eftersom modellen kräver personal för att ge kund- och it-support till potentiellt miljontals användare. Dessutom skulle centralbanken behöva efterleva ett antal EU-regelverk på betaltjänstområdet.

I modellen behöver slutanvändarna ha någon form av transaktionskonto *direkt* i centralbanken. Denna modell utesluter emellertid inte att CBDC ges ut i form av värdebevis (tokens) och förvaras i digitala plånböcker.

Modell 2: Centraliserad distributionsmodell med mellanhänder

Modell 2 är baserad på att det mellan centralbanken och allmänheten finns ett tjänstelager som erbjuder betaltjänster ”ovanpå” CBDC. Dessa tjänster erbjuds av s.k. mellanhänder. En mellanhänder kan vara en (godkänd) betaltjänstleverantör eller e-pengainstitut men kan också vara banker. Även företag som inte har betalningar som huvudverksamhet (t.ex. en mobiloperatör) skulle kunna agera mellanhänder. I denna modell är centralbankens roll begränsad till att vara utgivare och inlösare av CBDC samt utveckla och driva den tekniska kärnplattformen för en reskontra som mellanhänder kan ansluta sig till genom ett särskilt användargränssnitt (en s.k. API⁷²). Centralbanken interagerar inte direkt med användarna och centralbanken har egentligen ingen operativ roll när det gäller att genomföra betalningar med CBDC. Mellanhänderna tillhandahåller betaltjänster och ett betalningsinstrument (t.ex. en app eller en digital plånbok) som gör det möjligt för slutanvändarna att hålla rätt på balansen på sina CBDC-konton och att göra respektive ta emot en betalning (eller överföring) på ett smidigt sätt. CBDC finns alltså på slutanvändarnas CBDC-konton i centralbanken i likhet med Modell 1. Modellen ger alltså privata aktörer möjligheter att ta fram nya betaltjänster som är kopplade till CBDC och den underliggande infrastrukturen. På så sätt kan privata aktörer fortlöpande utveckla användarvänliga lösningar, något som centralbanker sannolikt är mindre lämpade för.⁷³

⁷² Applikationsprogrammeringsgränssnitt. En API fungerar som en digital bro mellan exempelvis två system och är ett kontrollerat sätt att överföra information mellan system.

⁷³ Även om centralbankens roll och ansvar begränsas kommer resursåtgången vara väsentligen större än den är när det gäller centralbankens uppgifter i den befintliga betalningsinfrastrukturen.

Även om centralbanken har ett avtal med alla kontoinnehavare ansvarar mellanhänderna för att ansluta kontoinnehavarna eller avsluta deras konton, distribuera CBDC initiera betalningar och betalningsmeddelanden samt förse dem med tekniskt stöd för att få tillgång till och kunna använda CBDC i form av digitala plånböcker, mobilapplikationer (appar) eller webbaserade lösningar. Modellen skulle därmed vara i linje med det EU:s andra betaltjänstedirektiv, som ger betaltjänstleverantörer rätt att erbjuda initiering av betalningar, kontoinformation och kortbaserade instrument kopplade till konton som innehas vid ett annat betalningsinstitut där centralbankens roll motsvarar institutets.⁷⁴

Modell 3: Decentraliserad distributionsmodell

I Modell 3 ger centralbanken ut och löser in CBDC men det är av centralbanken godkända intermediärer – distributörer – som tillhandahåller CBDC till slutanvändarna. Intermediärerna köper CBDC av centralbanken på motsvarande sätt som banker köper kontanter i dag. Centralbanken tillhandahåller en teknisk plattform med flera reskontror och verifierar de transaktioner som görs med CBDC i de enskilda bokföringssystemen. Det är intermediärerna som uppdaterar de enskilda bokföringssystemen och ingår avtal direkt med slutanvändarna.⁷⁵ Slut användarna ”förvarar” CBDC i särskilda valv hos intermediären. Dessa valv är inget konto i legal mening (dvs. behållningen i valvet utgör ingen fordran på intermediären) och saknar betalningsfunktionalitet. I Modell 3 är det intermediären – företrädesvis en bank – som både tillhandahåller CBDC samt betaltjänster och betalningsinstrument (t.ex. en digital plånbok). Modellen är emellertid fullt förenlig med att det finns ett tjänstelager mellan intermediär och slutanvändaren på motsvarande sätt som det finns mellanhänder i Modell 2. I likhet med Modell 2 är det intermediären som svarar för kundkännedomsprövningen.

⁷⁴ Modell 2 liknar i allt väsentligt den modell för ett digitalt pund som den brittiska centralbanken och det brittiska finansdepartementet föreslagit i en konsultationsrapport, se Bank of England och HM Treasury (2023).

⁷⁵ Modell 3 är helt enkelt en decentraliserad databas över alla CBDC som är i omlopp vid varje given tidpunkt, där centralbanken verifierar alla transaktioner (betalningar) innan de genomförs. Denna modell bygger på ett decentraliserat nätverk av intermediärer, som i ett sådant nätverk benämns noder. En intermediär beviljas tillstånd att vara deltagare i nätverket enligt ett regelverk som centralbanken beslutar om.

Även om denna modell är decentraliserad och slutanvändarna inte har någon direkt relation med centralbanken har centralbanken en viktig roll. Förutom att utveckla och driva kärninfrastruktur kan centralbanken också behöva säkerställa att det finns redundans och en reservlösning som kan användas om en eller flera intermediärer får driftsavbrott i syfte att förhindra en situation där ett stort antal slutanvändare inte kan genomföra betalningar med CBDC.

Tekniken kan ha betydelse i den decentraliserade modellen

I den decentraliserade modellen kan den underliggande tekniken bakom reskontran ha betydelse. Med hjälp av en DLT-baserad⁷⁶ metod skulle centralbanken kunna skapa en enda gemensam infrastruktur för alla intermediärer som var och en representerar en nod i nätverket och har en kopia av reskontran. Varje nod innehåller dock enbart information om den intermediär som äger och driver en specifik nod och om den specifika intermediärens slutanvändare (kunder). En fördel med DLT-teknik är i detta sammanhang att det inte krävs att samtliga intermediärer har en fullständig kopia av alla reskontror, vilket skulle bli kostsamt. I den DLT-baserade metoden finns det fortfarande ett behov av att centralbanken tillhandahåller vissa tjänster, t.ex. kontroll av att transaktionerna är lagliga och att de inte har använts två gånger, dvs. säkerställa att det inte föreligger dubbelspendering (eng. *double spending*)⁷⁷.

Det bör framhållas att det inte är självklart att DLT-teknik är att föredra framför traditionella databasmetoder. Det är ofta mer tidskrävande att verifiera transaktioner genom DLT-eftersom samtliga reskontror behöver synkroniseras.⁷⁸ Det finns emellertid mindre tidskrävande DLT-metoder, t.ex. sådana där det bara är de reskontran

⁷⁶ Eng. *Distributed ledger* (översätts ibland som distribuerad liggare). DLT är en metod att distribuera register (databaser) med information på ett säkert sätt. I stället för ett system där en central enhet för register över de transaktioner som genomförs sker detta i ett decentraliserat register som samtliga användare har tillgång till. Denna transparens och gemensamma kontroll är en bidragande faktor till varför DLT är en av de säkraste tekniker som finns för lagring av data. DLT är nära besläktad med s.k. blockkedjeteknik. Blockkedjetekniken är dock en underkategori till DLT (se även kapitel 14). *Vad är blockchain?* 8 april 2019. www.delphi.se (hämtad 2023-01-25).

⁷⁷ Enkelt uttryckt innebär dubbelspendering i det här fallet att samma CBDC-enhet (token) används två gånger. Problemet med dubbelspendering finns inte bara när det gäller CBDC utan även när det gäller kryptotillgångar. Problemet kan lösas med en betrodd tredje part (eller funktion) som säkerställer att en enhet bara används en gång eller, i ett decentraliserat system, genom en s.k. konsensusmekanism (se även kapitel 14).

⁷⁸ Auer och Böhme (2020).

hos de intermediärer som är inblandade i en transaktion som behöver uppdateras (dvs. en modell som liknar en vanlig banköverföring). En fördel med DLT-teknik är dock att en intermediär kan uppdatera sin del av bokföringssystemet och samtidigt göra det synligt för övriga deltagare i nätverket att uppdatering skett.

Tabell 15.3 sammanfattar de huvudsakliga skillnaderna mellan de tre modellerna när det gäller ansvarsområden kopplade till distribution av CBDC. I samtliga tre modeller ansvarar centralbanken för att ge ut och lösa in CBDC, den tekniska kärnplattformen samt det centrala bokföringssystemet. Med andra ord är dessa roller förbehållna centralbanken (och därmed staten) oavsett hur CBDC distribueras.

Tabell 15.1 Huvudsakliga ansvarsområden i de tre distributionsmodellerna

CB=Centralbanken, M=Mellanhand, IM=Intermediär

Ansvarsområden	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Ge ut och lösa in CBDC	CB	CB	CB
Teknisk kärnplattform	CB	CB	CB
Bokföringssystem (reskontra)	CB	CB	CB (central), IM (lokal)
Konto	CB	CB	IM (valv)
Avtal med användare	CB	CB (för konto)	IM
Ansluta användare inkl. kundkännedomsprövning	CB	M	IM
Betalningsinstrument (t.ex. fysiskt kort eller digital plånbok)	CB	M	M/IM
Betaltjänster (inkl. supporttjänster)	CB	M	M/IM

Centralbanker visar störst intresse för hybridmodeller

Som framgår av tabell 15.4 är det, enligt statistik från BIS från juli 2022, 69 centralbanker, vilka omfattar 94 länder⁷⁹, som på något sätt undersöker (eller har undersökt) möjligheterna med eller som redan har infört CBDC. Av dessa överväger 2 en direkt distributionsmodell (Modell 1) och 25 en hybridmodell (eller flera) med någon form av mellanhand eller intermediär (Modell 2 eller Modell 3). De fyra länder eller valutaområden som infört CBDC har alla valt en hybridmodell där CBDC distribueras via intermediärer.⁸⁰

⁷⁹ 67 nationella centralbanker, ECB (19 länder) och ECCB (8 länder).

⁸⁰ Auer, Cornelli och Frost (2020).

Tabell 15.2 Distributionsmodell och typ av CBDC som införts eller övervägs av centralbanker juli 2022

Distributionsmodell	Antal
Direkt	2
Hybrid (intermediärer)	25
Flera modeller	7
Inte beslutat eller ospecificerad modell	35

Källa: Auer, Cornelli och Frost (2020), uppdaterade data per juli 2022.

15.7.2 Integritetsskydd i relation till bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering

Skyddet av person- och betaldata har stor betydelse för förtroendet för betalningsmarknaden och dess aktörer (se kapitel 8). Den personliga integriteten anges som en av viktigaste egenskaperna hos CBDC i de undersökningar om attityder till CBDC som avsnitt 15.6.3 redogör för. Samtidigt är det viktigt att CBDC utformas för att inte försvåra arbetet med att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism eller annan brottslig verksamhet (t.ex. internationella finansiella sanktioner).

Anonymitet och integritetsskydd är två begrepp som ofta används synonymt men det finns skillnader. Anonymitet innebär, enkelt uttryckt, att identiteten hos parterna i en transaktion inte är känd för någon annan men utesluter inte att *innehållet* i transaktionen (t.ex. belopp eller typ av köp) kan vara känt för fler än parterna. Integritet innebär i betalningssammanhang att information som är kopplad till själva transaktionen, inklusive personuppgifter, inte är känd för någon annan än de som är tillåtna (företrädesvis betalarens betaltjänstleverantör) att se informationen men innebär inte att betalare och betalningsmottagare är okända för varandra eller för tredje part.

Svårt att förena CBDC med anonymitet

Möjligheterna att vara anonym och att åtnjuta ett högt skydd för den personliga integriteten, inklusive de konsumtionsvanor som betalningsinformation kan avslöja, har länge stått i fokus för hur reglering av digitala betalningar bör utformas. CBDC utgör i det perspektivet inget undantag. I likhet med andra betalningsmedel behöver lagstif-

tare och centralbanker göra en avvägning av för- och nackdelar med anonymitet och skyddet av de data som uppstår när transaktioner görs med CBDC. En fördel med CBDC i förhållande till andra digitala betalningssätt är att utgivaren av CBDC, dvs. centralbanken, inte har vinstmaximering som mål. En centralbank har därför inget ekonomiskt intresse av datadelning till producenter av varor och tjänster. Till nackdelarna hör att om betalningar med CBDC lämnar få digitala spår (eller inga alls) kan det försvåra för producenter att utforma produkter som är anpassade efter konsumenternas behov. En annan nackdel är att brottsbekämpningen terrorism kan försvåras.

Kravet på att CBDC utformas så att penningtvätsregelverket efterlevs torde utesluta att CBDC kan få vara fullständigt anonym.⁸¹ När det gäller CBDC som görs tillgängliga på ett konto eller motsvarande sätt hos en intermediär eller betaltjänstleverantör (eller annan tredjepartsleverantör) är penningtvätsregelverket tillämpligt.⁸² Detta innebär bl.a. krav på att intermediären eller betaltjänstleverantören ska säkerställa dels kundkännedom vid anslutning av en användare, dels att användaren inte kan misstänkas ha för avsikt att använda CBDC för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Därtill torde regelverket ställa krav på att även transaktioner (betalningar eller överföringar) med CBDC ska övervakas så att misstänkta transaktioner kan stoppas och rapporteras till polismyndighet(-er) eller motsvarande. Det andra betaltjänstdirektivet ställer dessutom krav på att banker och andra betaltjänstleverantörer säkerställer en persons identitet när hen använder ett betalningsinstrument eller en betaltjänst, t.ex. vid onlineköp, genom s.k. stark kundkännedom (se bilaga 3). Även centralbanker omfattas i viss mån av penningtvätsregelverket men centralbanker är inte s.k. verksamhetsutövare enligt EU:s penningtvätsregelverk (se kapitel 16). För det fall användare har konto direkt i centralbanken torde penningtvätsregelverket behöva anpassas i det avseendet.

Det finns argument för att tillåta viss anonymitet vid transaktioner med CBDC upp till ett visst belopp. Ett argument är att betalningar med CBDC bör efterlikna den anonymitet som finns för betalningar med fysiska kontanter.⁸³ ECB undersöker två modeller för anonymitet:

⁸¹ Bank of Canada m.fl. (2020).

⁸² För en mer utförlig beskrivning av penningtvätsregelverket, se kapitel 6 och bilaga 3.

⁸³ Se t.ex. ECB (2022) och *Anonymity in CBDC payments may mostly be same as cash payments: RBI Dy Guv.* 8 april 2022. www.business-standard.com (hämtad 2022-11-02).

1. *Selektiv anonymitet*: Personer som vill börja använda CBDC genomgår sedvanlig kundkännedomsprövning (inklusive identifiering, t.ex. med en e-legitimationstjänst) hos en intermediär men transaktioner med mindre belopp varken registreras eller övervakas. Denna modell förutsätter kontroller som möjliggör att det går att inneha ha flera konton eller digitala plånböcker så att större belopp inte kan delas upp flera mindre.
2. *Offline-anonymitet*: Även i denna modell behöver den som vill börja använda CBDC genomgå kundkännedomsprövning. Betalningar med CBDC förutsätter att betalare och betalningsmottagare, som också behöver ha ett betalningsinstrument som kan ta emot CBDC (t.ex. en digital plånbok), möts fysiskt. Betalningen sker offline (dvs. utan internetuppkoppling) och det är bara parterna i transaktionen – inte intermediären eller betaltjänstleverantören – som känner till hur mycket CBDC respektive part har på sitt konto eller i sin digitala plånbok respektive transaktionsbeloppets storlek. I likhet med modellen med selektiv anonymitet, begränsas betalningar till små belopp. Detta gör, tillsammans med behovet av geografisk närhet, att risken att transaktioner med CBDC används för olagliga syften begränsas.

En central aspekt på utformningen av CBDC är att det, som nämns ovan, krävs en tredje part – företrädesvis centralbanken eller en specifik enhet inom eller nära kopplad till denna – som verifierar användningen av CBDC för att undvika dubbelspendering och bokföra hur mycket CBDC som är i cirkulation.⁸⁴ I så fall kommer någon form av person- och transaktionsdata kopplad till ett CBDC-konto eller -plånbok att lagras i en reskontra (eller flera). Även om reskontran inte behöver innehålla uppgifter om innehavarens (verkliga) identitet eller för vilket syfte en betalning sker, kommer den behöva lagra uppgifter om tid för transaktionen, storlek på transaktioner, identifikation av berörda digitala plånböcker och krypteringsnycklar. Med andra ord kan centralbankens tillgång till person och -betaldata ändå begränsas. Ett tänkbart ytterligare lager av dataskydd är att den information om transaktioner som lagras i reskontran – och därför

⁸⁴ Keister och Monnet (2020) menar att det finns goda skäl för att centralbanken ges tillgång till anonymiserade betaldata för att förbättra policybeslut, t.ex. penningpolitiska beslut. Tillgång till sådana data kan också tidigt ge information om det föreligger risker att stora belopp förs över från banksystemet till CBDC, vilket skulle kunna leda till finansiell instabilitet.

är tillgänglig för centralbanken – kan anonymiseras (eller pseudo-anonymiseras⁸⁵) och dessutom lagras under en begränsad tid. Det är heller inte nödvändigt för att tillhandahålla reskontran och validera transaktioner att centralbanken har tillgång till personuppgifter med mindre än att allmänheten har regelrätta betalkonton för CBDC direkt i centralbanken (dvs. Modell 1 som beskrivs ovan).⁸⁶ Vissa personuppgifter behöver lagras hos intermediärer eller betaltjänstleverantören för att möjliggöra kundkännedom men sådan data behöver inte vara tillgänglig för någon utomstående part annan än brottsbekämpande myndigheter.⁸⁷ Det bör dock framhållas att även om åtgärder vidtas för att dölja den verkliga identiteten hos parterna i transaktionen kan en tillräckligt motiverad och resursstark aktör med stor sannolikhet spåra såväl transaktioner som parternas verkliga identiteter.

Sammanfattningsvis är det sannolikt att fullständig anonymitet inte kommer att kunna åstadkommas och det är dessutom inte önskvärt eftersom det underlättar att använda CBDC för brottsliga syften. Inte heller information om transaktioner kommer att kunna göras fullständigt skyddad. Skyddsnivån kan förväntas motsvara skyddsnivån för kontopengar än för fysiska kontanter. Lagstiftare och centralbanker behöver därför noga överväga vilka aktörer i CBDC-ekosystemet, centralbanken inkluderad, som ska få tillgång till data och vilken typ av data. En (av flera) avvägningar som behöver göras är att CBDC utformas på ett sätt så att inte mer data produceras och delas än vad som är nödvändigt utifrån lagkrav samt tekniska och samhällsliga behov samtidigt som CBDC integreras i det befintliga betalnings-ekosystemet för att kunna användas på ett smidigt sätt.

Det finns tekniska lösningar som utvecklats av privata företag där transaktioner bygger på att parterna utbyter unika koder eller att personuppgifter separeras från själva betalningsmedlet genom en slumpmässig tokenisering.⁸⁸ Sådana *privacy-enhancing technologies* (PET)

⁸⁵ Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) – mer känd som GDPR – definieras (i artikel 4.5) pseudoanonymisering som behandling av personuppgifter på ett sätt som innebär att personuppgifterna inte längre kan tillskrivas en specifik fysisk person utan att kompletterande uppgifter används. De kompletterande uppgifterna ska förvaras separat och vara föremål för tekniska och organisatoriska åtgärder som säkerställer att personuppgifterna inte tillskrivs en identifierad eller identifierbar fysisk person.

⁸⁶ Det ligger inte i centralbankens intresse att lagra personuppgifter eftersom centralbanken då behöver lägga ner betydande resurser för att säkerställa att dataskyddsregler efterlevs.

⁸⁷ Bank och England och HM Treasury har föreslagit en modell för ett digitalt (brittiskt) pund som har dessa egenskaper, se Bank of England och HM Treasury (2023).

⁸⁸ Exempel på sådana lösningar är BitMint, Idemia och WhisperCash.

syftar till att minimera den information som utomstående parter kan extrahera samtidigt som lagkrav (t.ex. vad gäller penningtvätt eller finansiella sanktioner) efterlevs eller till och med efterlevs på ett effektivare sätt. Dessa tekniker är än så länge varken fullt utvecklade eller validerade och godkända av tillsynsmyndigheter varför det är oklart om de kan utgöra ett godtagbart sätt att hantera anonymitet och integritet i ett CBDC-ekosystem.⁸⁹ Det sker dock mycket innovation på området.⁹⁰

Ansvarsfördelningen vid transaktionsmonitorering

En viktig fråga är vilka aktörer i CBDC-ekosystemet som ska ansvara för övervakning av de transaktioner som utförs med CBDC i enlighet med penningtvättsregelverket. När det gäller överföringar eller betalningar med bankpengar åligger det banker och andra betaltjänstleverantörer att svara för övervakningen av transaktionerna. Transaktionerna sker emellertid inom företagens egna, redan uppbyggda system. Transaktioner mellan digitala plånböcker som lagrar CBDC passerar inte genom dessa system med mindre än att CBDC konverteras från eller till bankpengar, utan utgör i detta avseende ett separat, ”semi-slutet” betalningssystem. Även om det kan vara banken som tillhandahåller den digitala plånboken – och därmed ansvarar för kundkännedom vid anslutning av användare – behöver det inte vara banken som initierar eller tar emot en betalning eller en överföring med CBDC. En viktig uppgift för lagstiftaren blir därför att klargöra eller, vid behov, reglera ansvaret för monitoreringen av transaktioner som görs med CBDC innan växling sker till bankpengar.⁹¹

⁸⁹ Se t.ex. Bank of Canada m.fl. (2021a) och *The blockchain would like to see your ID*. 17 februari 2022. www.protocol.com (hämtad 2022-04-13).

⁹⁰ Den amerikanska administrationen och den brittiska regeringen har initierat en tävling för att stimulera framtagandet av PET när det gäller hälsorelaterade nödlägen och finansiell brottslighet, se *U.S. and U.K. Launch Innovation Prize Challenges in Privacy-Enhancing Technologies to Tackle Financial Crime and Public Health Emergencies*. 20 juli 2022. www.whitehouse.gov (hämtad 2022-11-02).

⁹¹ Utredningens ställningstagande till lagstiftningsbehovet, inklusive regler förande penningtvätt och finansiering av terrorism, för det fall CBDC införs i Sverige redovisas i kapitel 16.

15.7.3 CBDC som betalningsmedel och infrastruktur vid samhällsstörningar

Betalningar och betalningsinfrastruktur är i högsta grad samhällsviktig verksamhet. Det innebär att större och långvariga störningar kan få allvarliga konsekvenser för såväl samhällsfunktioner som nationell säkerhet. I många länder är fysiska kontanter antingen det dominerande betalsättet eller alternativ till digitala betalningar i händelse av större samhällsstörningar. Mot bakgrund av att allt färre använder kontanter och kapaciteten i kontantinfrastrukturen är begränsad kan kontanter inte fullt ut ersätta digitala betalningssätt i en krissituation (se vidare kapitel 11). Förutsättningarna för att använda kontanter som betalningsmedel i större utsträckning är ännu mindre goda i länder som, likt Sverige, har en låg kontantanvändning under normala förhållanden. Det är också svårt att göra utbetalningar av löner, sociala ersättningar och andra stora belopp i kontanter. I stället behövs ökad redundans i form av flera, alternativa betalningssätt som även kan användas offline. CBDC är i det avseendet ett ytterligare digitalt betalningssätt – egentligen ett eget betalningssystem – och skulle på så sätt bidra till ökad redundans.

Fördelar om CBDC kan frikopplas från andra digitala betalningar

CBDC är i grunden ett eget betalningssystem ovanpå en separat infrastruktur. Om det exempelvis skulle uppstå störningar i de internationella kortsystemen så att det inte går att göra kortbetalningar – eller om de internationella kortnätverken inte längre vill hantera kortbetalningar i ett specifikt land⁹² – skulle CBDC i princip kunna utgöra ett alternativt system för betalningar. Detta system är – beroende på utformning – emellertid inte helt autonomt (slutet) utan interagerar med intermediärer, betaltjänstleverantörer, leverantörer av tekniska sidotjänster m.fl. I ett helt autonomt system skulle transaktioner bara ske i CBDC och det skulle inte vara möjligt att växla mellan CBDC och bankpengar. Detta kan åstadkommas på två sätt. Ett sätt är att det finns någon form av kontostruktur som central-

⁹² År 2008 hotade de internationella kortnätverken Visa och Mastercard att blockera kontokort som gavs ut av isländska banker som en följd av den svåra finanskris som landet då befann sig i, se *National Security Has Iceland Pushing for Domestic Payment Tool*. 25 augusti 2021. www.bloomberg.com (hämtad 2023-02-17).

banken har tillgång till och som gör det möjligt att betala med eller överföra CBDC utan att blanda in andra aktörer. Detta sätt att isolera CBDC från övriga digitala betalningar liknar den centraliserade distributionsmodellen (Modell 1) som beskrivs ovan. Kontostrukturen behöver nödvändigtvis inte vara aktiv utan kan vara ”sovande” och tas i bruk endast i en krissituation.⁹³ Med mindre att CBDC blir ett mycket vanligt sätt att betala eller överföra pengar, är det emellertid inte realistiskt att helt separera CBDC-systemet från andra digitala betalningssystem och det är resurskrävande att upprätthålla en kontostruktur som enbart används i en krissituation. Det finns också en risk att en struktur som inte används löpande inte underhålls och blir obsolet.

Det andra sättet att isolera CBDC-systemet är att införa kontantlik CBDC där betalningar och överföringar också kan ske offline (eller via fysiska kort) om elförsörjningen eller elektroniska kommunikationer ligger nere och andra digitala betalningar därför inte kan genomföras.⁹⁴

För att kunna betala med eller överföra CBDC i ett autonomt system – vare sig CBDC är kontobaserad eller kontantlik – behöver den teknik som krävs för att kunna göra betalningar eller överföringar såsom POS-terminaler och mobilapplikationer, också vara fristående och uppfylla tillräckliga krav på säkerhet. För att exempelvis kunna betala med CBDC från en digital plånbok som är integrerad i en smart telefon, krävs att det finns ett s.k. SEID-chip⁹⁵ som lagrar data som bl.a. krävs för autentisering av transaktioner (t.ex. PIN-koder, biometriska data eller krypteringsnycklar). Dessa chip kontrolleras vanligtvis av tillverkaren av den smarta telefonen. För att åstadkomma full autonomi behöver det finnas ett avtal med tillverkaren som garanterar ett särskilt SEID-chip för CBDC. Därtill finns risker med chip som inte tillverkas av betrodda företag eller om det uppstår störningar i handeln med länder där chiptillverkarna finns.⁹⁶

⁹³ Ett liknande ”sovande” system för bankkonton är under uppbyggnad i Finland. Om en bank drabbas av en långvarig och allvarlig funktionsstörning kan konto- och korttjänsterna för bankens kunder skötas inom ramen för det kontosystem som ska inrättas, se *Myndigheterna strävar efter att säkerställa dagliga betalningar vid allvarliga störningar*. 16 juni 2022. www.valtioneuvoisto.fi (hämtad 2023-02-25).

⁹⁴ Offlinebetalningar som betalningssätt vid samhällsstörningar beskrivs mer utförligt i kapitel 11.

⁹⁵ Secure Element IDentifier.

⁹⁶ Motsvarande problematik föreligger även om CBDC tillhandahålls via fysiska kort.

CBDC-system har inneboende sårbarheter

Även ett autonomt CBDC-system är sårbart för olika störningar på motsvarande sätt som andra digitala betalningar. Det kan exempelvis handla om cyberattacker eller större handhavandeproblem. En viktig fråga för lagstiftare och centralbanker blir därför hur CBDC-systemet kan skyddas från sådana störningar. En fördel med att införa CBDC är att det erbjuder en möjlighet att utforma tekniska system, regelverk osv. utifrån ”ett vitt papper” och enligt lösningar som ligger i teknisk framkant. Både de centraliserade och de decentraliserade distributionsmodellerna som beskrivs ovan kan vara mer robusta jämfört med befintliga digitala betalningssystem, beroende på vilken typ av störning som uppstår.⁹⁷

En decentraliserad distributionsmodell som bygger på DLT, har särskilda fördelar vad avser säkerhet och robusthet. En fördel är att om en eller några av noderna i nätverket är ur funktion kan övriga noder fortfarande genomföra transaktioner. Även användarna i de drabbade noderna kan få tillgång till sina innehav av CBDC via de fungerande noderna.⁹⁸ DLT är emellertid inte utan säkerhetsproblem. Till följd av dess distribuerade natur behöver utformningen av en decentraliserad modell ta hänsyn till att antalet deltagande noder (intermediärer) kan vara många och geografiskt spridda samt att de troligen är inbördes sammankopplade. Ägandet och ansvaret för noderna behöver också vara tydligt. Dessutom finns det delar av DLT som kommer att påverka den valda arkitekturen, såsom styrning och konsensus, som kräver övervägande. Slutligen måste också behandlingen av tredje parter, som kanske inte uttryckligen ingår i systemet utan är kopplade till det via att de tillhandahåller tekniska och i sig kritiska sidotjänster, noga övervägas.⁹⁹

Centraliserad reskontra kan vara lättare att skydda från cyberattacker. Anledningen till det är framför allt färre aktörer (noder) som kan utsättas för störningar är inblandade. När flera aktörer och (del-)system är inblandade ökar inte enbart risken att enskilda aktörer eller system ska vara mer sårbara och att den sårbarheten drabbar andra, utan att det kan vara svårt att övervaka och koordinera aktörer och system som omfattas av olika säkerhetskrav och tillsyn.

⁹⁷ Armelius m.fl. (2020).

⁹⁸ Den ökade robustheten kan emellertid innebära längre transaktionstider och – inte minst – till priset av att alla transaktioner blir allmänt tillgängliga.

⁹⁹ Hansen och Delak (2022).

Det kan inte uteslutas att det behöver ställas särskilda säkerhetskrav på CBDC-system. I likhet med systemsäkerhet på andra områden kan säkerhetskrav som redan ställs på enskilda delsystem eller aktörer (t.ex. banker) vara otillräckliga för att uppnå önskad nivå på säkerhet och robusthet i hela CBDC-systemet.¹⁰⁰ Det blir också viktigt med en noggrann prövning av de aktörer som ansluts till CBDC-systemet, inte minst de som har direkt kontakt med centralbanken och kärninfrastrukturen. Ett sätt att minska riskerna är att enbart ansluta företag som står under finansiell tillsyn. Dessa omfattas redan av höga krav på finansiell sundhet och hantering av operativa risker samtidigt som det finns särskilda regler för utkontraktering respektive ägar- och ledningsprövning (se även kapitel 12). Ett särskilt skäl till att det är viktigt att CBDC-systemet omfattas av höga säkerhetskrav är att systemstörningar inte enbart påverkar slutanvändarnas möjligheter att betala med och överföra CBDC, utan förtroendet för centralbankens övriga verksamhet, inklusive system för avveckling av stora betalningar mellan banker, kan skadas. I förlängningen skulle det kunna försvåra centralbankens penningpolitiska uppdrag.¹⁰¹

15.7.4 CBDC och förutsättningarna för inkludering på den digitala betalningsmarknaden

Flera centralbanker framför finansiell inkludering som ett viktigt motiv för att införa eller överväga CBDC. Till följd av digitaliseringen har fler personer fått tillgång till billigare och effektivare betaltjänster. I synnerhet gäller det personer i låg- och medelinkomstländer där mobila betallosningar gör det möjligt att dels hantera betalningar utan att färdas långa sträckor för att sätta in eller ta ut kontanter på bankkontor, dels slippa betala höga avgifter för betaltjänster. Digitaliseringen har dock inneburit att möjligheterna att betala med kontanter minskat i flera länder och att det krävs tillgång till betalkonto samt till betalningsinstrument som kan vara både dyra och svåra att hantera. Digitaliseringen har därmed gjort det svårt för stora grupper att delta på betalningsmarknaden och göra sina betalningar. Framför allt gäller det äldre, personer med funktionshinder och nyanlända (se vidare kapitel 5). Avsaknaden av betalkonto gör det inte bara svårare att göra betalningar utan försvårar eller omöjlig-

¹⁰⁰ CPMI (2018b).

¹⁰¹ Hansen och Delak (2022).

gör tillgång till andra finansiella tjänster, t.ex. sparande eller lån. Detta gör i sin tur till att personer kan fastna i fattigdomsfällan. Med andra ord finns det ett samband mellan inkludering på betalningsmarknaden och finansiell inkludering i en vidare mening.¹⁰²

CBDC tillför ytterligare ett digitalt sätt att betala och överföra pengar. För att CBDC ska kunna bidra till ökad inkludering krävs att betalningar och överföringar med CBDC blir billigare och enklare än befintliga – såväl digitala som fysiska – betalningsmedel. För personer som inte har tillgång till eller råd med exempelvis en smart telefon och som därför betalar med kontanter, innebär CBDC inte nödvändigtvis lägre kostnader. Om betalningar och överföringar med CBDC förutsätter hantering av digitala betalningsinstrument (t.ex. en digital plånbok) blir det inte nödvändigtvis enklare för äldre och personer med funktionshinder. Det kan också vara svårt för vissa personer att förstå vad som är skillnaden mellan att göra betalningar med CBDC och att göra betalningar med bankpengar.

Tillgång till betalkonto är i regel en förutsättning för att få tillgång till digitala betalningsmedel såsom kortbetalningar eller gireringar. CBDC skulle kunna spela en roll för ökad finansiell inkludering genom att göra det möjligt för personer som inte har betalkonto att ändå ha tillgång till ett pålitligt och effektivt digitalt betalningsmedel. Tillgången till konto är lägre i låg- och medelinkomstländer men det finns länder bland de ekonomiskt mest utvecklade länderna där förhållandevis många saknar tillgång till konto. Huruvida det är möjligt för personer som saknar betalkonto att få tillgång till ett CBDC-konto eller en CBDC-plånbok kommer sannolikt att variera mellan länder beroende på reglering. Som utgångspunkt torde det inom EU krävas ett betalkonto hos en bank för att kunna växla mellan bankpengar och CBDC. En förutsättning för att få tillgång till ett CBDC-konto eller en CBDC-plånbok är även att en person kan styrka sin identitet. Med mindre än att fler får tillgång till betalkonto eller att det införs regler som ställer mindre strikta krav på kundkännedomsprövning, har CBDC därför tillkortakommanden som medel att inkludera personer som står utanför banksystemet.

Ett alternativ som kan bidra till ökad inkludering på den digitala betalningsmarknaden är om CBDC tillgängliggörs genom ett fysiskt medium (dvs. som inte är en digital plånbok eller applikation), utan omfattande identifiering eller att det finns uppkoppling mot elsystem

¹⁰² CPMI-WBG Task Force (2015).

eller internet, men som eventuellt får lägre funktionalitet. Ett sådant medium kan vara ett laddningsbart, kontaktlöst kort eller något som i allt väsentligt liknar ett kort.¹⁰³ På kortet kan CBDC sättas in och användas för att göra mindre betalningar och överföringar mellan personer. Förutsatt att CBDC inte kan växlas till banktillgodohavanden (och tvärtom) kommer kortet att kunna fyllas på med CBDC genom en överföring från en annan person eller genom att kortinnehavaren omvandlar fysiska kontanter till CBDC på kortet.¹⁰⁴ Ett fysiskt kort kan, förutom att vara lättillgängligt och fungera offline, underlätta för personer som har svårt att hantera digitala betalningsinstrument. För att vara tillgänglig och kunna nå alla i samhället behöver CBDC med andra ord utformas så lik fysiska kontanter som möjligt även när det gäller med vilket medium betalningar och överföringar sker.

Det bör påpekas att inom EU kommer ett fysiskt CBDC-kort (eller liknande) sannolikt uppfylla kriterierna för ett betalningsinstrument enligt det andra betaltjänstdirektivet och att utgivning av ett sådant kort är en betaltjänst i direktivets mening. Det kommer i så fall bl.a. medföra att betalningar med fysiskt CBDC-kort uppfyller kraven på stark kundautentisering. Det blir därmed en regulatorisk skillnad mellan att betala med centralbankspengar i form av CBDC respektive med fysiska kontanter, som inte omfattas av direktivet. Det väcker också frågor om CBDC-kort direkt utgivet av centralbanken omfattas även av andra av betaltjänstdirektivets bestämmelser (t.ex. vad gäller konsumentskydd).

CBDC och internationella betalningar

Gränsöverskridande betalningar är i många fall både långsamma och dyra. Det beror bl.a. på att regelverk och meddelandestandarder skiljer sig åt mellan länder samt att betalningssystem och -infrastrukturer inte är tekniskt interoperabla. CBDC skulle kunna bidra till ökad finansiell inkludering i framför allt låg- och medelinkomstländer om gränsöverskridande betalningar, i synnerhet remitteringar, kan under-

¹⁰³ I princip skulle ett fysiskt kort kunna tokeniseras och användas i en smart telefon. Det förutsätter sannolikt mobiltillverkarens godkännande.

¹⁰⁴ Den kontantliknande CBDC som redan finns i Bahamas – SandDollar – kan erhållas genom ett fysiskt kort (se www.SandDollar.bs). Även den CBDC som fanns i Finland (Avant) i början av 1990-talet tillgängliggjordes på ett fysiskt kort, se Grym (2020). Bland annat Bank of Canada och ECB undersöker olika sätt tillgängliggöra CBDC offline genom lättanvända fysiska medium, se vidare Kiff (2022).

lättas. Enligt en rapport till G20 uppger 50 centralbanker att de undersöker vilken roll CBDC kan spela för att göra gränsöverskridande betalningar mer tillgängliga.¹⁰⁵

För att CBDC ska kunna göra gränsöverskridande betalningar enklare och billigare krävs att den underliggande infrastrukturen för att föra över och avveckla betalningar (inklusive betalningsmeddelanden) är effektivare än den infrastruktur som förvaltas av banker eller betalningsförmedlare. En orsak till att gränsöverskridande betalningar är dyra är att de i grunden bygger på förtroende. För att en bank ska vilja ta emot en betalning från en bank i ett annat land och sedan sätta in den på betalningsmottagarens konto behöver betalningsmottagarens bank lita på att betalningen verkligen sker och sker i tid. Vid betalningar mellan banker inom ett land (eller valutaområde) skapas förtroende mellan banker – förutom av att de omfattas av samma regelverk vad gäller riskkontroll, kapitaltäckning osv. – av att betalningen avvecklas i centralbankens avvecklingssystem och i centralbankspengar. Vid betalningar mellan länder finns inget gemensamt avvecklingssystem och ingen gemensam avvecklingstillgång. Det innebär att en gränsöverskridande betalning blir till en form av växel utan säkerhet (en s.k. IoU). Betalningsmottagarens bank kommer då att kräva kompensation för den motpartsrisk som uppstår, vilket gör betalningen dyrare än en inhemsk betalning. Till detta kommer administrativa kostnader som uppkommer till följd av skillnader i bl.a. reglering och meddelandestandarder.

I en framtid skulle CBDC kunna bidra till att minska riskerna – och därmed kostnaderna – i gränsöverskridande betalningar. Om betalaren har tillgång till CBDC kan den instruera sin bank att växla banktillgodohavanden mot CBDC. Betalaren eller dennes bank kan sedan överföra CBDC till betalningsmottagarens bank. Fördelen för betalningsmottagarens bank är, för det första, att betalningen sker i centralbankspengar som inte medför kreditrisk och, för det andra, att CBDC är en tillgång som banken kan sälja, vilket inte är fallet med ett löfte om en betalning. För det tredje kan de administrativa kostnaderna minska om CBDC kan överföras på ett mer enhetligt sätt än vad gränsöverskridande betalningar med banktillgodohavanden gör.¹⁰⁶

För att gränsöverskridande betalningar med CBDC ska kunna göras enklare och till en lägre kostnad än med befintliga betalnings-

¹⁰⁵ BIS m.fl. (2022).

¹⁰⁶ Adrian och Mancini-Griffoli (2022).

sätt, behöver det finnas en plattform där olika länders CBDC kan överföras och växlas mot varandra (växelkursrisker kvarstår alltså). CBDC i olika valutor kan göras växlingsbara på olika sätt. En modell är att respektive land utformar sitt eget CBDC-system med egen teknisk infrastruktur, meddelandestandard och regelbok men där det finns (privata) mellanhänder som konkurrerar om att erbjuda växlings- och clearingtjänster. En annan modell innebär att det finns en mer centraliserad struktur för att överföra, växla och cleara CBDC i olika valutor till vilken respektive lands centralbank ansluter sig via ett gemensamt gränssnitt (t.ex. API). Regelverk och teknisk utformning förblir dock nationella och villkoren för anslutning till plattformen regleras i avtal mellan centralbankerna. En tredje modell innebär en fullt ut integrerad plattform med gemensamma tekniska system, central clearing, gemensam meddelandestandard och gemensamt regelverk.¹⁰⁷ Det finns ett antal pågående försök där centralbanker tillsammans utvecklar modeller för interoperabilitet mellan respektive lands CBDC.¹⁰⁸

Det finns, sammanfattningsvis, potential för CBDC bidra till att göra gränsöverskridande betalningar enklare och billigare i framtiden. Det kvarstår dock flera komplexa tekniska och juridiska utmaningar. Det finns redan företag som erbjuder innovativa tjänster för gränsöverskridande betalningar baserade på bankpengar eller e-pengar. Eftersom marknaden för gränsöverskridande betalningar förväntas öka, finns förutsättningar för ökad konkurrens, inte minst från nya aktörer som kan utveckla digitala tjänster och infrastrukturlösningar specifikt för detta marknadssegment.¹⁰⁹ Det finns även ett antal initiativ för att öka interoperabiliteten mellan befintliga betalningssystem och -infrastrukturer (se kapitel 9). Det är därför troligt att utvecklingen ändå går i riktning mot att sådana betalningar kommer att bli både enklare och billigare. Av det skälet är det inte självklart att CBDC ger ett tydligt mervärde. Icke desto mindre är internationell interoperabilitet en viktig aspekt att beakta när det gäller hur CBDC utformas och vid vilken tidpunkt ett införande eventuellt sker.

¹⁰⁷ BIS m.fl. (2022).

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Se t.ex. *How new entrants are redefining cross-border payments*. 23 februari 2021. www.ey.com (hämtad 2022-02-02).

15.7.5 Utveckling och införande av CBDC i en internationell kontext

Det är, som utgångspunkt, viktigt att ett land eller ett valutaområde fattar beslut om att införa CBDC eller att inte göra det utifrån specifika behov, ekonomiska villkor och sårbarheter. I det perspektivet finns det inte någon standardmall för CBDC som passar alla länder. Samtidigt finns goda skäl att beakta hur andra väljer att utforma CBDC, liksom att ta hänsyn till internationellt överenskomna standarder eller principer för CBDC. Den som överväger att införa CBDC har också att ta ställning till om det finns skäl att dels gå samman med andra för att undersöka och till och med utveckla gemensamma tekniska plattformar, dels gå före eller vänta in och lära sig av andras erfarenheter.

Behov av internationell samordning

Det finns ett antal områden med bäring på hur CBDC bör utformas som lämpar sig väl för internationellt samarbete eller gemensamma ställningstaganden. För det första kan utformningen av CBDC bidra till att förstärka eller mildra riskerna för eventuella makroekonomiska överspillningseffekter. Exempelvis är det potentiellt av stor vikt huruvida länder som är nära handelspartners och har sammankopplade finansiella marknader tillåter andra länders personer och företag att inneha CBDC och i så fall under vilka villkor (t.ex. att det finns kvantitativa begränsningar eller avgifter). På motsvarande sätt kan samordning av utformningen bidra till att ta bättre tillvara de möjligheter som CBDC kan innebära när det gäller gränsöverskridande betalningar.

För det andra kan länder ha olika stringens i lagstiftning, t.ex. vad gäller dataskydd eller penningtvätt. Om ett land, exempelvis, vill utforma CBDC med stort utrymme att betala anonymt, kan det försvåra för ett annat land som har mer långtgående krav på spårbarhet att bedriva ett effektivt arbete mot brottslig verksamhet. Det finns därtill skäl att samordna utformningen av annan relevant lagstiftning, t.ex. på civilrättens område, för att inte få för stora diskrepanser i vilken sak- eller förmögenhetsrättslig status CBDC får. Även tekniska krav för att minimera energiförbrukning och därmed klimatavtrycken när CBDC skapas, distribueras och används lämpar sig väl för att sättas på internationell nivå.

För- och nackdelar med att ”gå före” i utvecklingen av CBDC

Företag har ofta goda skäl att vilja skaffa sig ett teknologiskt försprång gentemot andra företag, på hemmamarknaden såväl som på utlandsmarknader. Dessa motiv är giltiga för banker och andra betaltjänstleverantörer men knappast för centralbanker. En viktig skillnad är att centralbanker saknar konkurrenter. Centralbanker är i stället monopolister på sin ”produkt”: att ge ut obegränsad mängd av lagliga betalningsmedel.¹¹⁰ Det finns heller ingen internationell potentiell marknad för CBDC som gör att det är viktigt att hinna före andra centralbanker eller att det är förknippat med betydande kostnader med att avvakta. Även om ett stort antal centralbanker undersöker förutsättningarna för eller överväger att införa CBDC, kommer tidplanen för ett eventuellt införande påtagligt skilja sig åt. Det innebär att ambitionen att gå före eller avvakta bör ses i ljuset av att länder inte har samma ”måldatum”.¹¹¹

Likväl kan det finnas för- och nackdelar med att gå före utifrån ambitionen att den tekniska och juridiska utformningen av landets CBDC ska bli så bra som möjligt samtidigt som kostnader och samhällsekonomiska risker minimeras. Större länder eller valutaområden kan, som diskuteras i avsnitt 15.3, dessutom vilja använda CBDC för att stärka den egna valutans internationella ställning. Nedan diskuteras ett antal fördelar med att gå före respektive avvakta med att utveckla och införa CBDC. Fördelarna med respektive strategi sammanfattas i figur 15.5.

Fördelar med att gå före

En fördel med att gå före – eller åtminstone gå en egen väg – är om landet i fråga har tydligt identifierbara och angelägna behov av CBDC. För att denna fördel ska realiseras torde det krävas att landet i fråga redan har tillgång till det kunnande som behövs för att utveckla CBDC. En ytterligare fördel med att gå före är att utvecklingen av CBDC kan locka till sig företag som på olika sätt vill dra nytta av de tjänster som CBDC kan generera, t.ex. nya typer av betaltjänster, samtidigt som det ansamlas ett kunnande om CBDC. På sikt skulle

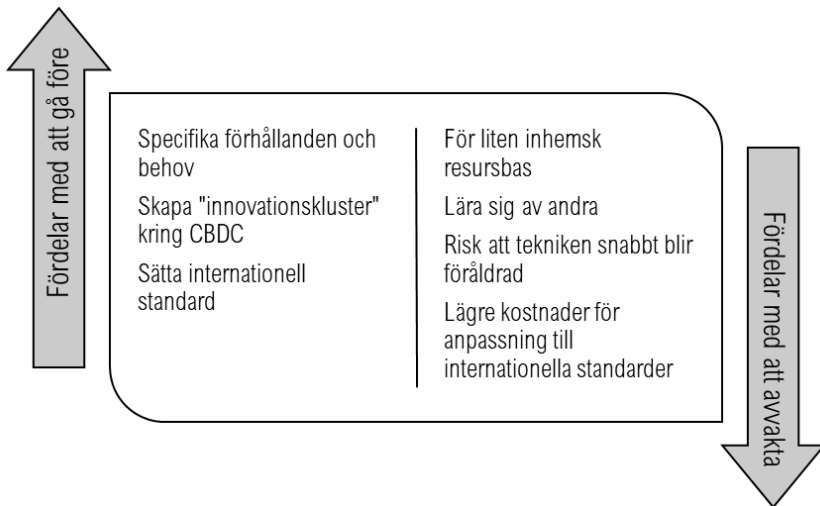
¹¹⁰ *In the CBDC Race, It's Better to Be Last*. 2 november 2020. www.coindesk.com (hämtad 2022-11-17).

¹¹¹ Chorzempa (2021).

det kunna uppstå ett ”CBDC-kluster” som genererar inkomster till landet. Det är dock troligt att de ekonomiska vinsterna av att koncentrera CBDC-relaterad verksamhet i stor utsträckning hänger samman med skala, dvs. större valutor har lokaliseringsfördelar i det avseendet – om de alls finns.

En tredje fördel med att vara tidigt ute är att den typ av CBDC som projektet resulterar kan bidra till att sätta standarden för CBDC i andra länder. Kombinationen av att ett land dels skapar en kritisk massa av kunnande om CBDC, dels sätter standarden för CBDC i andra länder kan ge den valda tekniken internationell legitimitet. Därtill behöver ett land som lyckas att bli standardsättare inte göra kostsamma justeringar av teknik och regelverk.¹¹² Även i detta fall torde större ekonomier (och valutor) ha klart bättre förutsättningar än mindre.¹¹³ Möjligheterna att påverka internationella standarder handlar inte enbart om tekniskt kunnande, utan i hög grad om politiskt inflytande.¹¹⁴

Figur 15.5 Fördelar med att gå före respektive avvakta med att utveckla och införa CBDC



¹¹² Isaacson, Leigh och Wong (2022).

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Små länder kan ibland sätta internationell standard. Ett exempel är den s.k. TCO-märkningen av monitorer (dataskärmar) som togs fram av den fackliga centralorganisationen TCO i Sverige.

Fördelar med att avvakta

På ett övergripande plan kan ett land som avvaktar lära av andra länders misstag och framgångar. Det gäller såväl på det tekniska som det ekonomiska området. Inte minst kan det vara värdefullt att se hur allmänheten responderar på ett införande av CBDC samt hur betalnings- och konsumtionsmönster förändras.¹¹⁵ I synnerhet för mindre länder finns skäl att välja en avvaktande strategi. Mindre länder kan, allt annat lika, inte lägga lika stora resurser på att utveckla egen infrastruktur för CBDC. En ytterligare fördel med att avvakta, som är relaterad till den föregående, är att utvecklingsprojekt som syftar till att utveckla en helt ny (eller som gott som ny) teknik eller produkt är genuint osäkra och, inte minst, uppfattas som osäkra av allmänhet och beslutsfattare. Osäkerheten gör att ett land troligtvis kommer att göra flera och kostsamma misstag. Dessa misstag kan andra länder lära sig av men landet som gick före kan inte få ersättning för de resurser som använts. Genom att invänta och samarbeta med andra undviker ett land alltså att finansiera utvecklingskostnader som inte enbart kommer det landet till godo.

Ett ytterligare skäl att avvakta är att den som är först ut eller har bråttom att utveckla och införa CBDC kan tvingas använda lösningar som på sikt visar sig vara underlägsna lösningar som tar längre tid att utveckla.¹¹⁶ Det kan i sin tur leda till att det blir svårt att nå en tillräcklig skala om de potentiella användarna uppfattar systemet som ineffektivt och dyrt. En avvaktande strategi kan, slutligen, motiveras av att större länder kan komma att enas om vissa gemensamma standarder eller till och med reglering som får en direkt styrande effekt på hur CBDC kan utformas. Samtidigt är det i dagsläget svårt att förutse om och i så fall i vilken utsträckning internationella CBDC-standarder verkligen kommer att införas. Den tekniska utvecklingen sker fort och CBDC kan – och bör – utformas utifrån nationella behov och förutsättningar.¹¹⁷ Likväl är det sannolikt att det inom euroområdet kommer att ske viss harmonisering av regelverk rörande en eventuell digital euro men som också kan få implikationer för andra EU-länder som överväger att införa CBDC.¹¹⁸

¹¹⁵ Isaacson, Leigh och Wong (2022).

¹¹⁶ Soffer och Abir (2022).

¹¹⁷ Isaacson, Leigh och Wong (2022).

¹¹⁸ Betydelsen av gemensamma regelverk inom EU när det gäller en eventuell digital centralbanksvaluta i Sverige behandlas i kapitel 16.

Skälen att avvakta överväger

Olika länder kan ha olika motiv för att införa CBDC och därmed för att välja att gå före andra eller att avvakta utvecklingen i omvärlden. Det är ingen enkel uppgift att väga för- och nackdelar med respektive strategi. Sammantaget torde det emellertid inte finnas något övertygande skäl för att ett land ska gå före i syfte att etablera en marknad internationellt eller få genomslag för det egna landets tekniska och legala lösningar i internationella standarder. Centralbanker har monopol på att ge ut lagliga betalningsmedel och betalningssystem är i flera avseenden alltjämt lokala. Inom EU sker en harmonisering av relevanta regelverk med bäring på CBDC, vilket också ökar nyttan av en avvaktande strategi för ett land som Sverige. Det viktigaste för centralbanker och lagstiftare torde i stället vara att tydliggöra behoven av CBDC, testa tekniska lösningar samt få en bättre förståelse för risker och möjligheter.¹¹⁹

15.8 Kostnader och intäkter för aktörerna i CBDC-ekosystemet

En central fråga är vilka kostnader och intäkter som uppstår om CBDC införs och hur dessa bör fördelas mellan aktörerna i CBDC-ekosystemet: centralbanken, intermediärer, andra betaltjänstleverantörer, konsumenter, företag (näringsidkare) och myndigheter. Med kostnader och intäkter avses i det här sammanhanget de direkta resurskostnaderna som uppkommer som en följd av att CBDC-systemet utvecklas och drivs respektive används för betalningar. Direkta kostnader tar inte hänsyn till att betalningar också är tidskrävande. För att uppskatta de samhällsekonomiska kostnaderna och intäkterna av att införa CBDC behöver alltså tidsåtgången beaktas och värderas. Enligt en kostnadsstudie som centralbanken i Norge, Norges Bank, genomfört uppgick hushållens tidsåtgång för att göra betalningar till en tredjedel av de samlade samhällsekonomiska kostnaderna för betalningssystemet i Norge år 2020.¹²⁰

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Norges Bank (2022).

15.8.1 Kostnader

Med direkta resurskostnader avses kostnader för t.ex. att investera i it-system, marknadsföring eller fordon för att distribuera kontanter. Personalkostnader och de olika avgifter som företag och hushåll betalar för att använda ett visst betalningssätt eller en betaltjänst är andra exempel på direkta resurskostnader. Skadekostnader i form av investeringar i säkerhetssystem eller köp av försäkringar ingår också i de direkta resurskostnaderna. Även kostnader för efterlevnad av regelverk utgör resurskostnader för banker, betaltjänstleverantörer och aktörer som tillhandahåller betalningsinfrastruktur (t.ex. clearingorganisationer). Centralbanker och tillsynsmyndigheter har på motsvarande sätt kostnader för övervakning och tillsyn av sådana företag.

CBDC kan förväntas innebära investeringskostnader för framför allt banker, andra betaltjänstleverantörer och centralbanken. Centralbanken behöver investera i nya system för att skapa, distribuera och avveckla CBDC. Banker som agerar intermediärer kan förväntas få ökade kostnader för nya it-system för distribution och bokföring. Även för betaltjänstleverantörer (andra än intermediärer) medför CBDC investeringskostnader. Investeringskostnader för it-system och annan infrastruktur uppkommer de första åren (beroende på avskrivningstid) medan kostnader för systemförvaltning, underhåll och regelefterlevnad uppstår årligen.

Hushåll kan behöva införskaffa en smart telefon eller bredband med tillhörande kostnader för utrustning i hemmet, för att kunna använda CBDC. Företag – framför allt handlare – behöver investera i nya terminaler eller uppgradera befintliga så att det blir möjligt för kunderna att betala med CBDC. Myndigheter behöver kunna ta emot betalningar med CBDC på plats. Beroende på utformning kan utbetalande myndigheter behöva investera i system för att betala ut sociala förmåner (t.ex. pensionsförmåner) och andra ersättningar till fysiska personer.

CBDC kan innebära kostnadsbesparingar för att hantera betalningar. En rimlig utgångspunkt är att effektiviseringsvinsterna blir större om CBDC huvudsakligen ersätter (fysiska) kontanter eller ineffektiva digitala betalningar. Eftersom CBDC endast finns i ett fåtal låg- och medelinkomstländer samt i större omfattning i Kina och under kort tid, finns det inga uppskattningar av hur kostnaderna

för aktörerna i betalningsekosystemet förändrats efter det att CBDC börjat användas.

I tabell 15.5 redovisas skillnader i uppskattade direkta styckkostnader för olika betalningssätt för företag (fysisk handel och e-handel) respektive banker.¹²¹ Uppskattningarna baseras på nämnda kostnadsstudie från Norges Bank. Även om kostnadsnivåerna skiljer sig åt mellan länder (framför allt till följd av vissa skillnader i betalningsvolym, prisnivå och nominell växelkurs), bedöms relationerna mellan kostnaderna för de olika betalningssätten inte skilja sig nämnvärt åt, i vart fall inte mellan länder som har likartad sammansättning av digitala och kontanta betalningar.

Av tabellen framgår att en kontant betalning är betydligt mer kostsam att hantera än de digitala betalningssätten. Till viss del kan CBDC förväntas ersätta kontanter men framför allt torde det vara betalningar med kontokort eller gireringar (kontoöverföringar inklusive omedelbara betalningar) som ersätts. I den utsträckning CBDC ersätter betalningar som genomgår clearing och avveckling i ineffektiva system kan kostnaderna minska. Betalningsinfrastrukturen kräver emellertid fortsatt drift och nya investeringar även om volymen betalningar minskar. Om CBDC ersätter kortbetalningar kommer företag att få lägre kostnader för förmedlingsavgifter. Det är dock rimligt att företag betalar någon form av transaktionsavgifter för att ta emot betalningar med CBDC för att inte snedvrída konkurrensen mellan olika betalningssätt. Det innebär att kostnadsbesparingen blir mindre eller helt uteblir.

Tabell 15.3 Styckkostnader för olika betalningssätt i Norge år 2020

Norska kronor

Kategori	Betalningssätt	Styckkostnad
Företag – fysisk butik	Kontanter	10,7
	Kort ^{2,3}	3,5
Företag – näthandel	Kort ^{2,3}	7,6
	Faktura	6,2
	Gireringar	3,6
Banker	Kontanter	35,4
	Kort ²	2,1
	Gireringar	3,8

Anm. ¹ Avser avgifter, ² Motsvarar internationella kort (dvs. Visa, Mastercard och American Express),

³ Inklusive förmedlingsavgifter.

Källa: Norges Bank (2022).

¹²¹ Betalningar medför också direkta kostnader för hushållen i form av avgifter för t.ex. uttag och insättningar eller för att ha ett bankkort. Dessa avgifter beror i allt väsentligt inte av hur många betalningar eller överföringar som görs.

15.8.2 Intäkter

Intermediärer och betaltjänstleverantörer, som erbjuder betalningsinstrument (t.ex. digitala plånböcker eller fysiska kort) eller betaltjänster ”ovanpå” CBDC, kan förväntas få intäkter från företag och myndigheter vid betalning med CBDC.¹²² Även privatpersoner kan behöva betala för att få en digital plånbok eller öppna ett CBDC-konto. Intäkterna kan förväntas följa med användningen av CBDC och är av det skälet sannolikt lägre på kort sikt för att sedan öka förutsatt att användarna väljer CBDC framför andra betalningssätt.

CBDC kan innebära att centralbankens intäkter från seignioraget ökar, vilket på sikt även innebär att centralbankens utdelning till staten ökar. Seigniorage har historiskt sett varit en viktig intäktskälla för centralbanker och har haft en betydelse för att säkerställa centralbankens finansiella oberoende. Seigniorage kan i princip definieras som den andel av centralbankens ränteintäkter som finansieras av kontantutgivningen. I takt med att kontanter används i allt mindre utsträckning, har centralbankernas intäkter från seignioraget minskat.

Hur seignioraget skulle påverkas av ett införande av CBDC påverkas av om allmänheten skulle betrakta CBDC som ett substitut till kontanter eller till banksättningar.¹²³ Om räntebärande CBDC helt ersätter kontanter är det sannolikt att seignioraget skulle minska kraftigt. Införs räntefri (kontantlik) CBDC som helt ersätter kontanter, blir seignioraget i stort sett oförändrat, beroende på hur ”tillverkningskostnaderna” för kontanter och CBDC skiljer sig åt. Om efterfrågan på kontanter i stället blir oförändrad och allmänheten ersätter en andel av sina insättningar med CBDC skulle det kunna ge ytterligare seigniorageintäkter, även om CBDC är räntebärande. Allt annat lika skulle detta emellertid kräva att centralbankens balansräkning utökas.

15.8.3 Finansieringsmodell för CBDC

Aktörerna i CBDC-ekosystemet kommer att påverkas av kostnader och intäkter olika omfattning beroende på vilken finansieringsmodell som väljs. Valet av finansieringsmodell påverkar också de privata aktö-

¹²² En annan, indirekt intäktskälla för företag (handlare) är om de kan sälja fler varor och tjänster till följd av att det blir möjligt att betala med CBDC, dvs. att den totala betalningsvolymen ökar.

¹²³ En beskrivning av hur införandet av CBDC (i form av en e-krona) påverkar seignioraget finns i Gustafsson och Lagerwall (2020).

rernas incitament att börja använda CBDC men även utbudet av betaltjänster som baseras på CBDC.

I en finansieringsmodell finansieras alla tillkommande kostnader för centralbank, banker och andra betaltjänstleverantörer genom rörliga (per transaktion) och fasta (per konto eller e-plånbok) avgifter som tas ut av slutanvändarna (dvs. huvudsakligen konsumenter, företag och myndigheter). En risk med modellen är att framför allt konsumenter uppfattar det som för kostsamt att använda CBDC och ställer i så fall höga krav på att betaltjänster och plånbokslösningar ger mervärde. En annan och viktig aspekt av denna modell är att det kan finnas regleringsmässiga hinder för att ta ut avgifter av konsumenterna.

I en annan finansieringsmodell subventionerar centralbanken (indirekt staten) hela eller delar av tillkommande kostnaderna för framför allt banker och andra betaltjänstleverantörer. Denna modell skulle sannolikt leda till att CBDC får en större spridning men riskerar å andra sidan att andra betalningssätt konkurreras ut på sikt. Det kan i sin tur leda till *färre* innovativa betaltjänster. Det bör emellertid påpekas att centralbankens kostnader för kontantförsörjningen vanligen finansieras med seigniorageintäkter. Det är därför inte orimligt att seigniorageintäkter används även för att finansiera centralbankens kostnader för att tillhandahålla CBDC.

Det är möjligt att utforma en hybridmodell där centralbanken står för de kostnader som är kopplade till att utveckla system och infrastruktur samt driva centrala funktioner medan banker och andra betaltjänstleverantörer får försöka finansiera sina kostnader (fasta och rörliga) genom att erbjuda tjänster som konsumenter och företag är villiga att betala för. Konsumenter betalar, i denna modell, inga avgifter när de gör betalningar och överföringar med CBDC. Däremot får framför allt företag och myndigheter betala en låg kostnad per transaktion (utöver investeringskostnader för terminaler, anpassning av kassaregister m.m.) till betaltjänstleverantörerna. I en sådan modell är det rimligt att transaktioner mellan personer är avgiftsfria.

Det bör poängteras att vem eller vilka som på *lång sikt* bär ökade kostnader eller kan tillgodogöra sig intäkter (eller kostnadsminskningar) beror på graden av konkurrens i betalningsekosystemet. Det är ett rimligt antagande att ägarna av banker, andra betaltjänstleverantörer eller företag (handlare) inte förändrar sina avkastningskrav till följd av att CBDC införs. Det innebär att det framför allt blir konsumenterna som i slutändan får bära eventuella ökade (netto-)kost-

nader av att CBDC införs. Det gäller även om inga avgifter påförs konsumenterna. Det kan t.ex. innebära att konsumenter får betala högre avgifter på andra produkter eller betaltjänster som banker erbjuder eller att priset på varor och tjänster ökar.¹²⁴ På motsvarande sätt kommer aktieägarna att på lång sikt tillgodogöra sig (netto-)intäkterna. I den utsträckning CBDC leder till högre vinster för exempelvis betaltjänstleverantörer beror den slutliga incidensen på om nya aktörer lättare kan etablera sig och erbjuda betaltjänster om CBDC införs. I så fall kommer konsumenterna att bära en mindre del av kostnaderna.¹²⁵

¹²⁴ En studie som EU-kommissionen låtit göra uppskattar att inom handeln i EU överförs 90 procent av (direkta) kostnadsökningarna för digitala betalningar och 66 procent av kostnadsminskningarna på konsumenterna, se Europeiska kommissionen (2020).

¹²⁵ Centralbankens kostnader för CBDC finansieras på lång sikt med ökade skatter, vilket påverkar hushållens inkomster negativt. På motsvarande sätt kan högre seigniorage leda till ett lägre skatteuttag, vilket ger motsatt effekt på hushållens inkomster.

Referenser

- Adrian, T. och T. Mancini-Griffoli (2022). "Bullet Train", *Finance & Development*, september, International Monetary Fund.
- Agur, I., A. Ari och G. Dell'Ariccia (2022). "Designing Central Bank Digital Currencies", *Journal of Monetary Economics*, 125, januari, s. 62–79.
- Arifovic, J., J. Duffy och J. Hua Jiang (2017). "Adoption of a New Payment Method: Theory and Experimental Evidence", Staff Working Paper, 2017-28, juli, Bank of Canada.
- Armeliuss, H. m.fl. (2018). "The e-krona and the macroeconomy", *Sveriges Riksbank Economic Review*, 2018:3, Sveriges Riksbank, s. 49–65.
- Armeliuss, H. m.fl. (2020). "Olika modeller för e-kronans utformning: fördelar, nackdelar och avvägningar", *Penning & Valutapolitik*, 2020:2, Sveriges Riksbank, s. 85–101.
- Auer, R., G. Cornelli och J. Frost (2020). "Rise of the central bank digital currencies: drivers, approaches and technologies", BIS Working Papers, No. 880, augusti. Bank for International Settlements.
- Auer, R. och R. Böhme (2020). "The technology of retail central bank digital currency", *BIS Quarterly Review*, mars, Bank for International Settlements.
- Auer, R. m.fl. (2021). "Central bank digital currencies : motives, economic implications and the research frontier", BIS Working Papers, No. 976, november, Bank for International Settlements.
- Bagnall, J. m.fl. (2016). "Consumer Cash Usage: A Cross-Country Comparison with Payment Diary Survey Data", *International Journal och Central Banking*, december, s. 1–61.
- Bank of Canada m.fl. (2020). "Central bank digital currencies: foundational principles and core feature", Report No. 1, oktober, Bank for International Settlements.
- Bank of Canada m.fl. (2021a). "Central bank digital currencies: System design and interoperability", Report No. 2, september, Bank for International Settlements.

- Bank of Canada m.fl. (2021b). "Central bank digital currencies: financial stability implications", Report No. 4, september, Bank for International Settlements.
- Bank of England (2020). "Central Bank Digital Currency", Discussion Paper, mars.
- Bank of England och HM Treasury (2023). "The digital pound: a new form of money for households and businesses?", Consultation Paper, februari.
- Bech, M. och B. Hobbijn (2007). "Technology diffusion within central banking: The case of Real-Time Gross Settlement", *International Journal of Central Banking*, Vol. 3, No. 3, s. 147–181
- Bergman, M. (2020). "Konkurrensspekter på e-kronan", *Penning- och valutapolitik*, 2020:2, s. 34–58.
- Biljsma, M. m.fl. (2021). "What triggers consumer adoption of CBDC?", DNB Working Paper, No. 709, april. De Nederlandsche Bank.
- Bindseil, U. (2020). "Tiered CBDC and the financial system", ECB Working Paper No. 2351, januari. European Central Bank
- BIS m.fl. (2022). "Options for access to and interoperability of CBDCs for cross-border payments", Report to the G20, juli, Bank for International Settlements.
- Boar, C., H. Holden och A. Wadsworth (2020). "Impending arrival: a sequel to the survey on central bank digital currency", *BIS Papers*, No. 117, januari, Bank for International Settlements.
- Board of Governors of the Federal Reserve System (2022). "Money and Payments: The U.S. Dollar in the Age of Digital Transformation", Research & Analysis, januari.
- Bossu, W. m.fl. (2020). "Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations", IMF Working Paper, WP20/254, november, International Monetary Fund.
- Bounie, D., A. François och L. Van Hove (2016). "Merchant Acceptance of Payment Cards: 'Must Take' or 'Wanna Take'?", *Review of Network Economics*, vol. 15(3), september, s. 117–146.

- Bouveret, A. m.fl. (2022). "Risks in non-bank financial intermediation", VoxEU, 16 augusti.
- Brunnermaier, M., H. James och J.-P. Landau (2019). "The digitalization of money", Working Paper 26300, September, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Chiu, J. m.fl. (2019). "Bank Market Power and Central Bank Digital Currency: Theory and Quantitative Assessment", Staff Working Paper, No. 2019-20, maj, Bank of Canada.
- Chorzempa, M. (2021). "China, the United States, and Central Bank Digital Currencies: How Important Is It to Be First?" *China Economic Journal*, 13 januari.
- CPMI (2003). *The role of central banks in payment systems*, augusti, Bank for International Settlements.
- CPMI (2018a). *Central bank digital currencies*, mars, Bank for International Settlements.
- CPMI (2018b). *Reducing the risk of wholesale payments fraud related to endpoint security*, maj, Bank for International Settlements.
- CPMI-WBG Task Force (2015). "Payment aspects of financial inclusion – Consultative Report", september, Bank of International Settlements och World Bank Group.
- Eba (2022). *Eba report on asset encumbrance*, juni, European banking authority.
- Eba (2023). *Eba report on liquidity measures under article 509(1) of the CRR*, EBA/Rep/2023/04, 13 januari, European Banking Authority.
- ECB (2020). *Report on a Digital Euro*, oktober, European Central Bank.
- ECB (2022). *Progress on the investigation phase of a digital euro*, 29 september, European Central Bank.
- Eidestedt, R., D. Forsman och E. Ünlü (2020). "Storbankernas finansiering och dess påverkan på hushållens bolåneräntor", Ekonomisk kommentar, Nr 8, 25 september, Sveriges Riksbank.
- Ennis, H. M. och T. Keister (2003). "Economic Growth, Liquidity, and Bank Runs", WP 03-01, januari, Federal Reserve Bank of Richmond.

- Europeiska kommissionen (2020). *Study on the application of the Interchange Fee Regulation – Final report*.
- G7 (2021). *Public Policy Principles for Retail Central Bank Digital Currencies (CBDCs)*, oktober.
- Garrat, R. och H. Zhu (2021). "On Interest-Bearing Central Bank Digital Currencies with Heterogenous Banks", manuskript, September, Massachusetts Institute of Technology.
- Goczek, L. och B. Witowski (2015). "Determinants of non-cash payments", BNP Working Paper, No. 196, Narodowy Bank Polski.
- Gross, M. och E. Letizia (2023). "To Demand or Not to Demand: On Quantifying the Future Appetite for CBDC", Working Paper, WP/23/9, januari, International Monetary Fund.
- Grym, A. (2020). "Lessons learned from the world's first CBDC", *BoF Economics Review*, 8, Finlands Bank.
- Guardtime (2021). *The consumer view on central bank digital currencies*.
- Gustafsson, P. och B. Lagerwall (2020). "Riksbankens seigniorage och e-kronan", *Penning- och valutapolitik*, 2, Sveriges Riksbank, s. 59–65.
- Hansen, T. och K. Delak (2022). "Security Considerations for a Central Bank Digital Currency", FEDS Notes, februari, Board of Governors of the Federal Reserve System.
- House of Lords Economic Affairs Committee (2022). *Central bank digital currencies: a solution in search of a problem? 3rd report of Session 2021–2022*, UK Parliament.
- Huyhn, K. P. m.fl. (2020). "Demand for payment services and consumer welfare: The introduction of a central bank digital currency", Staff Working Papers, 2020-7, 12 mars, Bank of Canada.
- IMF (2022). *Reserve Requirements, Monetary and Capital Markets Department Technical Assistant Handbook*, juli, International Monetary Fund.
- Isaacson, K., J. Leigh och P. Wong (2022). "An Examination of First-Mover Advantage for a CBDC", FEDS Notes,

- 25 november, Board of Governors of the Federal Reserve System.
- Jiang, J. (2020). "CBDC adoption and usage: some insights from field and laboratory experiments", Staff Analytical Note, 2020-12, juni, Bank of Canada.
- Juks, R. (2018). "When a central bank digital currency meets private money: effects of an e-krona on banks", *Sveriges Riksbank Economic Review*, 2018:3, Sveriges Riksbank, s. 79–99.
- Juks, R. (2020). "Central bank digital currencies, supply of bank loans and liquidity provision by central banks.", *Sveriges Riksbank Economic Review*, 2020:2, Sveriges Riksbank, s. 62–79.
- Junious, K. m.fl. (2022). "Costs of retail payments – an overview of recent national studies in Europe", Occasional Paper Series, No. 294, maj (reviderad i december), European Central Bank.
- Kantar (2022). *Study on New Digital Payment Methods*, mars.
- Keister, T. and C. Monnet (2020). "Central Bank Digital Currency: Stability and Information", mimeo, Rutgers University and University of Bern.
- Keister, T. och D. Sanches (2022). "Should Central Banks Issue Digital Currency?", accepterad för publicering i *Review of Economic Studies*.
- Khiaonarong, T. och D. Humphrey (2022). "Instant Payments: : Regulatory Innovation and Payment Substitution Across Countries", IMF working paper, WP/22/228, International Monetary Fund.
- Kiff, J. (2022). "Taking digital currencies offline", *Finance & Development*, september, International Monetary Fund.
- Kiff, J. m.fl. (2020). "A Survey of Research on Retail Central Bank Digital Currency", IMF Working Paper WP/20/104, juni, International Monetary Fund.
- Konvisser, J. B. (1997). "Coins, Notes, and Bits: The Case for Legal Tender on the Internet", *Harvard Journal of Law & Technology*, Vol. 10, No. 2, Winter, s. 322–352.
- Landau, J.-P. och A. Genais (2019). "Digital Currencies: An exploration into technology and money", Report to M. Bruno Le Maire, Minister of Economy, juni.

- Li, J. (2021). "Predicting the demand for central bank digital currency: a structural analysis with survey data", Staff Working Paper 2021-65, december, Bank of Canada.
- Lindskog, S. (2022). "Elektroniska kontanter ur ett rättsligt perspektiv", *Svensk Juridisk Tidskrift*, häfte 9.
- Lotz, S. och F. Vasselín (2018). "A new monetarist model of fiat and e-money", *Economic Inquiry*, Vol. 57, No. 1, januari, s. 498–514.
- Mancini-Griffoli, T. m.fl. (2018). "Casting Light on Central Bank Digital Currency", IMF Discussion Note, SDN/18/08, International Monetary Fund.
- McLeay, M., A. Radia och R. Thomas (2014). "Money creation in the modern economy", *Quarterly Review*, 2014:Q1, Bank of England, s. 14–27.
- Meaning, J. m.fl. (2021). "Broadening Narrow Money: Monetary Policy with a Central Bank Digital Currency", *International Journal of Central Banking*, juni, s. 1–42.
- Monnet, E., A. Riva och S. Ungaro (2021). "The Real Effects of bank runs. Evidence from the French Great Depression (1930–1931)", Discussion Paper No. 16054. Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Nationalbanken (2017). "Central bank digital currency in Denmark?", *Analysis*, No.28.
- Nessén, M., P. Sellin och P. Åsberg Sommar (2018). "Implikationer av en e-krona för Riksbankens penningpolitiska styrsystem", *Penning- och valutapolitik*, 2018:3, Sveriges Riksbank, s. 28–41.
- Norges Bank (2021), "Central bank digital currencies: third report of working group", *Norges Bank Papers*, 1.
- Norges Bank (2022). "Kostnader i det norske betalingssystemet 2020", *Norges Bank Memo*, Nr 3.
- OMFIF (2021). "Consumer attitudes to CBDC: Considerations for policy-makers", november, The Official Monetary and Financial Institutions Forum.
- Rendahl, P. och L. B. Freund (2019). "Banks do not create money out of thin air", *VoxEU*, 19 december.

- Segendorf, B. (2018). "How many e-krona are needed for payments?", *Sveriges Riksbank Economic Review*, 2018:3, Sveriges Riksbank, s. 66–78.
- Soffer, Y. och A. Abir (2022). "What is an optimal CBDC strategy for small economies?", i *CBDCs in emerging market economies*, BIS Papers, No. 123, april. Bank for International Settlements.
- Tobin, J. (1985). "Financial innovation and deregulation in perspective", *BOJ Monetary and Economic Studies*, Vol. 3, No. 2, september, s. 19–29.
- Zamora-Pérez, A., E. Coschigiano och L. Barriero (2022). "Ensuring adoption of central bank digital currencies – An easy task or a Gordian knot?", Occasional Papers Series, No. 307, oktober, European Central Bank.

16 Behovet av en digital centralbanksvaluta i Sverige

16.1 Inledning

Fram till för bara tiotalet år sedan använde allmänheten övervägande fysiska betalningsmedel. Digitaliseringen av betalningsmarknaden har därefter gått fort, och inneburit att sedlar och mynt används i allt mindre utsträckning. Denna utveckling är särskilt tydlig i Sverige, där nästan 99 procent av alla pengar som cirkulerar är digitala bankpengar. Andra privata digitala betalningsmedel såsom elektroniska pengar (e-pengar) och kryptotillgångar har tillkommit, även om kryptotillgångar används i begränsad omfattning för att göra betalningar. Som framgår av kapitel 15 har denna utveckling, i kombination med bristande tillgänglighet och konkurrens i betalningsekosystemet, föranlett ett stort antal centralbanker världen över att analysera behovet av och förutsättningarna för att ge allmänheten tillgång till digitala centralbankspengar, s.k. digitala centralbanksvalutor. Sveriges Riksbank var en av de första centralbankerna i världen som år 2017 påbörjade ett strukturerat arbete för att kunna ta fram en digital centralbanksvaluta, sedermera benämnd e-krona. Riksbanken har därefter kommit att ta en framträdande roll i den internationella diskussionen i frågan. De huvudsakliga motiven till Riksbankens arbete med en e-krona är dels den snabba minskningen av kontantanvändningen, dels att digitaliseringen av betalningsmarknaden kan få oönskade effekter, framför allt i form av ökad koncentration av banksystemet som riskerar att hämma konkurrensen och göra samhället sårbart.¹ Riksbanken har under arbetets gång möjliggjort för olika aktörer att lämna synpunkter på arbetet inklusive behovet av att en digital centralbanks-

¹ *Så kan en e-krona se ut.* 20 september 2017. www.riksbank.se (hämtad 2022-12-16).

valuta införs i Sverige. Det bör understrykas att Riksbankens direktion inte tagit ställning till om Riksbanken bör ge ut en e-krona eller inte.

Den parlamentariska Riksbankskommittén behandlade frågan om Riksbanken har rätt att ge ut en e-krona enligt den då gällande riksbankslagen. Kommittén ansåg i sitt slutbetänkande, som överlämnades till regeringen i november 2019, att det inte finns någon uttrycklig befogenhet med denna innebörd i riksbankslagen och att lagstiftaren inte har förutsett denna möjlighet.² Kommittén fann emellertid skäl att i riksbankslagen förtydliga att en så stor förändring på betalningsmarknaden, som ett nytt (statligt) digitalt betalningsmedel för allmänheten skulle innebära, kräver ett medgivande av riksdagen.³ En bestämmelse med denna innebörd har förts in i den riksbankslag som började gälla fr.o.m. den 1 januari 2023. Det är med andra ord riksdagen som har att ta ställning till om Riksbanken ska få ge ut en digital centralbanksvaluta (eller digitala betalningsmedel med riksbankslagens språkbruk⁴). Riksbankskommittén genomförde ingen analys av vare sig behovet av eller riskerna med att införa en digital centralbanksvaluta i Sverige utan uttryckte sitt stöd för att dessa frågor borde utredas vidare.⁵ I en framställning till riksdagen i maj 2019 framhöll Riksbanken att en utredning om statens roll på betalningsmarknaden bör analysera Riksbankens mandat att eventuellt tillhandahålla digitala centralbankspengar samt huruvida sådana centralbankspengar ska ha ställning som lagliga betalningsmedel.⁶ En enig riksdag riktade därefter ett tillkännagivande till regeringen att snarast tillsätta en utredning av konsekvenserna av statens roll på betalningsmarknaden, inklusive konsekvenserna av ett eventuellt införande av en digital centralbanksvaluta (e-krona).⁷ Detta blev en av de frågor som, enligt regeringens beslut den 10 december 2020, utgör uppdraget till denna utredning.

I direktivet ingår att utredningen (utredaren) ska

- ta ställning till behovet av att Riksbanken ger ut digitala centralbankspengar, s.k. e-kronor, särskilt med beaktande av den internationella utvecklingen av digitala centralbankspengar,

² SOU 2019:46 s. 1572.

³ Ibid. s. 1573.

⁴ I det följande kommer huvudsakligen det mer vedertagna begreppet digital centralbanksvaluta att användas.

⁵ Ibid. s. 1572–1573.

⁶ Framställning 2018/19:RB3.

⁷ Betänkande 2018/19:FiU44.

- ta ställning till om digitala centralbankspengar ska vara lagliga betalningsmedel i Sverige, och
- ta ställning till om författningsförslag eller andra åtgärder är nödvändiga och i förekommande fall föreslå sådana.

Utredningens ställningstagande till behovet av att Riksbanken ger ut en digital centralbanksvaluta redovisas i avsnitt 16.3. Utgångspunkterna för ställningstagandet är, för det första, om ett införande av en digital centralbanksvaluta i Sverige behövs för att säkerställa stabiliteten i och allmänhetens förtroende för det monetära systemet och för att upprätthålla monetär suveränitet. Behovet av en digital centralbanksvaluta bedöms, för det andra, utifrån ett antal principer för ett väl fungerande och framtidssäkrat betalningsekosystem. Enligt dessa principer ska betalningsekosystemet vara

- effektivt och öppet för konkurrens och innovationer,
- tillgängligt för alla i samhället, inbegripet t.ex. personer som lever i digitalt utanförskap, boende i glesbygd, personer som har bristande kunskaper i svenska språket, äldre och personer med funktionsnedsättning,
- säkert för den enskilde med ett högt skydd för den personliga integriteten men också med insikten om att penningtvätt och finansiering av terrorism är ett stort samhällsproblem,
- motståndskraftigt, vilket ställer krav på att betalningssystem- och infrastruktur är robusta mot störningar och möjliggör betalningar i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, inklusive betalningar offline, samt
- bidra till en hållbar utveckling.

Utredningens ställningstagande lägger därutöver stor vikt vid hur lagstiftare och centralbanker i andra länder med vilka Sverige har betydande ekonomiska och finansiella relationer, inte minst inom EU, förhåller sig till behovet av att ge ut en digital centralbanksvaluta. Som framgår av kapitel 15 sker utvecklingen i olika hastighet i olika länder och regioner beroende på skillnader i ekonomiska, sociala och geopolitiska förutsättningar och mål.

Utredningens ställningstagande utgår, slutligen, från att Riksbankens mål och huvudsakliga uppgifter, så som de kommer till uttryck i lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank (härefter riksbankslagen), ligger fast.⁸

Det finns andra aspekter på behovet av att Riksbanken ger ut en digital centralbanksvaluta, vilka bör vägas in i ett slutligt ställningstagande men som utredningen anser ligger utanför uppdraget i denna del. Inte minst gäller det de konsekvenser för kreditgivningen och den finansiella stabiliteten som ett införande kan få. De generella samhällsekonomiska riskerna med digitala centralbanksvalutor behandlas utförligt i kapitel 15. Det finns inga skäl som talar för att de samhällsekonomiska riskerna med att införa en digital centralbanksvaluta skulle vara väsentligen annorlunda i Sverige än i andra jämförbara länder. Skillnader i hur banker finansierar sig, graden av konkurrens i betalningsekosystemet generellt och hur stabilt banksystemet är i utgångsläget har dock betydelse för hur riskerna bör värderas.

Ett slutligt ställningstagande behöver därutöver beakta hur en digital centralbanksvaluta kan komma att påverka kostnader och intäkter för olika aktörer, inbegripet Riksbanken, samt offentligfinansiella effekter. En annan viktig aspekt, som utredningen inte har att ta ställning till, är om de penningpolitiska verktyg Riksbanken förfogar över är ändamålsenliga och, om inte, i vilken utsträckning en digital centralbanksvaluta skulle kunna vara ett effektivt komplement. Denna fråga får dock anses ha besvarats av Riksbankskommittén och återspeglas i den nya riksbankslagen. De generella konsekvenserna för penningpolitiken av att införa en digital centralbanksvaluta belyses övergripande i kapitel 15. Utredningen har heller inte i uppdrag att analysera huruvida en digital centralbanksvaluta bör ses som en möjlig framtida intäktskälla för Riksbanken (vilket den kan vara) för att förstärka Riksbankens finansiella ställning.

Kapitlet inleds med att avsnitt 16.2 kortfattat redogör för Riksbankens arbete med en e-krona samt de motiv som Riksbanken framfört för att en sådan behövs. Avsnitt 16.4 redogör för ett antal grundläggande egenskaper som, enligt utredningens mening, en e-krona bör ha för att svara upp mot ovan angivna utgångspunkter. Slutligen redovisar avsnitt 16.5 utredningens övergripande analys och överväganden när det gäller behovet av ny eller ändrad lagstiftning för att en eventuell e-krona ska kunna införas och fungera som ett nytt betal-

⁸ Prop.2021/22:4.

ningsmedel i Sverige. Avsnittet innefattar utredningens ställningstagande till om en eventuell digital centralbanksvaluta ska ha ställning som lagligt betalningsmedel i Sverige.

16.2 Riksbankens arbete med en e-krona

Riksbanken inledde i mars 2017 ett analys- och utvecklingsarbete för att undersöka behovet av en digital centralbanksvaluta, som Riksbanken benämner e-krona, och hur möjliga konsekvenser ett införande skulle kunna yttra sig. Arbetet inleddes med att ett konceptuellt förslag för en e-krona togs fram med bakgrund av att Riksbanken ska kunna tillhandahålla ett – med den då gällande riksbankslagens formulering – säkert och effektivt betalningsväsende. Riksbanken har redovisat arbetet i ett antal rapporter.⁹ Den första rapporten publicerades i september 2017 med slutsatsen att det fanns ytterligare behov av att utreda frågor rörande en e-krona. Den andra rapporten publicerades i oktober 2018. I likhet med den första rapporten betonar den andra rapporten problematiken med att bevara Riksbankens roll på betalmarknaden i och med förändrade betalningsvanor. Slutsatserna i den andra rapporten var att Riksbanken behövde fördjupa sin kunskap i de tekniska frågorna och att ett pilotarbete kring en teknisk lösning skulle inledas.

Detta avsnitt redovisar översiktligt Riksbankens arbete med att analysera och, i ett pilotprojekt, testa förutsättningarna för en e-krona. Avsnittet redovisar också de motiv för att ge ut en sådan som legat – och ligger – till grund för Riksbankens arbete. En viktig del i detta arbete har varit att identifiera legala förutsättningar för att Riksbanken ska kunna ge ut en e-krona om riksdagen fattar ett sådant beslut.

16.2.1 E-kronapiloten

Under hösten 2018 inrättade Riksbanken en särskild enhet för den s.k. e-kronapiloten vars arbete inriktades på att ta fram och testa ett förslag till teknisk lösning och utreda regelverksfrågor. Under 2019 upphandlades en teknisk leverantör som Riksbanken använt sig av under piloten och parallellt har legala utredningar gjorts som kan

⁹ Rapporterna finns tillgängliga på www.riksbank.se.

hänförs till pilotens arbete. E-kronapilotens arbete har bedrivits i olika etapper. Piloten har i en teknisk miljö skapat förutsättningar för de aktiviteter som beskrivs närmare nedan. Den tekniska miljön är endast en testmiljö med simulerade användare. Syftet och utgångspunkten för e-kronapiloten har varit att Riksbanken ska lära sig mer om hur en e-krona skulle kunna fungera. Riksbankens direktion har emellertid inte gjort något ställningstagande till utformning eller teknik som skulle kunna vara aktuellt för en potentiell e-krona.

16.2.2 Riksbankens motiv för en e-krona

En utgångspunkt för Riksbankens beslut att bedriva ett pilotprojekt om en e-krona är att det i takt med att kontanter används allt mindre utsträckning finns en risk att allmänheten i framtiden inte längre har tillgång till och kan betala med statligt utgivna pengar. En e-krona skulle kunna utgöra ett statligt garanterat betalningsmedel utan kreditrisk och finnas tillgänglig för allmänheten i digital form som ett komplement till kontanter. En e-krona skulle i det perspektivet kunna betraktas som en modernisering av Riksbankens betalningsmedel när stora grupper i samhället inte längre vill använda sedlar och mynt för betalning eller sparande. Riksbanken menar vidare att e-kronor skulle kunna bidra till att stärka betalningssystemets motståndskraft. Det är, enligt Riksbanken, viktigt att det finns en alternativ betalningsform vid allvarliga störningar i bankernas eller kortföretagens system. En e-krona skulle även komplettera utbudet av betalningstjänster från den privata sektorn. Genom att tillhandahålla e-kronor och därmed en alternativ infrastruktur för betalningar kan Riksbanken ge andra aktörer än banker direkt tillgång till en betalningsinfrastruktur för att erbjuda betaltjänster till kunder. Detta underlättar för mindre och nya aktörer att konkurrera vilket gynnar innovation, i linje med Riksbankens uppdrag att verka för ett effektivt betalningsväsende.

Företrädare för Riksbanken har också lyft fram att en e-krona kan vara ett sätt att upprätthålla förtroendet för den svenska kronan. I ett system med flera olika privata betalningsmedel, men inget statligt som dessa (privata) kan utbytas mot, finns, enligt dessa företrädare, inget ankare i det monetära systemet. Ett sådant ankare fungerar som ett sätt att skapa förtroende även för privata pengar.¹⁰

¹⁰ Se Ingves m.fl. (2022).

16.2.3 Distributionsmodell

En digital centralbanksvaluta kan, som beskrivs närmare i kapitel 15, tillhandahållas allmänheten på olika sätt och i övrigt förses med särskilda egenskaper utifrån det mål (eller flera) som den digitala centralbanksvalutan syftar till att uppnå. Inledningsvis bedömdes de huvudsakliga alternativa modellerna för att tillhandahålla – distribuera – digitala centralbanksvalutor vara en registerbaserad (eller kontobaserad) respektive en värdebaserad (eller tokenbaserad), som delar många egenskaper med (fysiska) kontanter. Numera gör centralbankerna oftast inte längre en sådan tydlig uppdelning eftersom även en tokenbaserad digital centralbanksvaluta har ett register i botten. I e-kronaprojektets inledande fas gjorde Riksbanken den preliminära bedömningen att en värdebaserad e-krona har en mer begränsad utvecklingspotential än en registerbaserad. Fördelen med en värdebaserad e-krona, ansåg Riksbanken, är att den bör kunna introduceras snabbare än en registerbaserad. En värdebaserad e-krona skulle kunna ses som en form av kontanter i en ny modernare teknikbaserad form. En registerbaserad e-krona bedömdes emellertid vara mer komplex men medför större möjligheter eftersom den kan erbjuda en bredare palett av tjänster riktade mot fler användargrupper. En registerbaserad e-krona kan också lättare breddas och byggas på (skalbarhet) för att anpassas till framtida krav. En registerbaserad e-krona bedömdes vara initialt dyrare att utveckla och driva.

Riksbanken bedömde att oavsett vilken modell som väljs, bör Riksbankens roll vara begränsad till att tillhandahålla infrastruktur (inklusive kravspecifikationer på betalningsinstrument och gränssnitt) och ett regelverk för e-krona medan intermediärer (t.ex. banker) skulle hantera den direkta kontakten med allmänheten genom att tillhandahålla betaltjänster och betalningsinstrument (t.ex. kort eller e-plånböcker, som ofta benämns digitala plånböcker). Enligt den bedömning som då gjordes skulle det vara intermediärerna som ansvarade för erforderliga kundkännedomskontroller liksom efterleva penningtvättsregelverket i övrigt.

I e-kronaprojektets senare del har Riksbanken tillsammans med externa partners testat en teknisk lösning där en e-krona är värdebaserad (tokenbaserad) och distribueras i ett nätverk baserat på en

typ av blockkedjeteknik.¹¹ Distributionsmodellen har stora likheter med hur fysiska kontanter distribueras ur ett roll- och ansvarsperspektiv. I modellen är det endast Riksbanken som kan skapa och destruera e-kronorna. Riksbanken har vidare en relation med distributörerna av e-kronor (dvs. intermediärerna) – i e-kronanätverket kallade deltagare – vilka i sin tur har en relation med allmänheten som slutanvändare. Deltagarna driver egna noder i nätverket från vilka de kan begära att e-kronor ges ut av Riksbanken mot att deras konton i Riksbankens avvecklingssystem RIX debiteras. E-kronorna skapas därefter av Riksbankens nod i nätverket och distribueras till deltagarens nod. Deltagarna kan sedan lagra e-kronorna digitalt i särskilda s.k. deltagarvalv för vidare distribution till slutanvändarna. Deltagarna blir därmed en form av ”mellangrossister” för e-kronor. Deltagarna erbjuder slutanvändarna (dvs. allmänheten) möjligheten att via en digital plånbok kopplad till ett betalningsinstrument (t.ex. ett fysiskt kort eller en mobilapp), växla till sig e-kronor mot banktillgodohavanden (dvs. banksättningar). E-kronorna kan sedan användas för transaktioner och kan växlas tillbaka till banktillgodohavanden igen. Deltagaren (t.ex. en bank) kan i sin tur lösa in e-kronorna hos Riksbanken som destruerar dem och krediterar deltagarens konto i RIX.

16.2.4 Egenskaper

Riksbanken har inom ramen för e-kronaprojektets rapporter och i anföranden som direktionsledamöter gjort framhållit att en eventuell e-krona bör ha vissa egenskaper så som:

- E-kronor ska vara *tillgängliga för en bred allmänhet*. Det innebär att användarkategorierna överensstämmer med de kategorier som kan använda fysiska kontanter. Det innebär att även barn (under vissa förutsättningar) och turister bör kunna använda e-kronor i någon form. Även personer som saknar betalkonto bör kunna få tillgång till e-kronor.
- E-kronor ska kunna *användas vid köp i fysisk butik och online samt kunna överföras direkt från person till person*. Det måste vara bekvämt och enkelt att betala med e-kronor och betaltjänster anpassade till olika miljöer, situationer och individer måste finnas. Det

¹¹ En beskrivning av tekniken bakom en värdebaserad e-krona och hur denna kan distribueras finns i Riksbanken (2021).

ska vara möjligt att välja enkla och intuitiva varianter för betalningar med e-kronor som alla kan förstå.

- Kraven på *anonymitet och spårbarhet* måste vara förenliga med penningtvätsregelverket. Det innebär att en kontobaserad e-krona varken kan vara anonym eller icke-spårbar medan det kan finnas ett begränsat utrymme för anonyma värdebaserade e-kronor på motsvarande sätt som vad som är möjligt för fysiska kontanter.
- E-kronor bör bidra till att öka *kontinuiteten och beredskapen* i betalningssystemet, exempelvis genom att möjliggöra betalningar offline.
- Innehavet av e-kronor *kan behöva begränsas* för att minska stabilitetsriskerna. Riksbanken anför emellertid att sådana begränsningar inte är problemfria. Begränsningar kan göra det svårt att upprätthålla paritet mellan svenska kronor i dess olika former (e-kronor, fysiska kontanter, insättningar på betalkonton och centralbanksreserver). Begränsningar skulle också kunna medföra att e-kronornas effektivitet (och attraktivitet) som betalningsmedel minskar.

16.2.5 Samhällsekonomiska konsekvenser och risker

Riksbankens e-kronaprojekt inkluderade redan från början analyser av tänkbara samhällsekonomiska konsekvenser och risker av att ge ut en e-krona. Enligt den bedömning som gjordes i september 2017 menade Riksbanken att

... det inte finns något starkt hinder för att introducera en e-krona. Även här kan dock e-kronans egenskaper och utformning i hög grad komma att påverka dess effekt på området, vilket gör att en djupare analys krävs för att försöka få en bättre förståelse för konsekvenserna. [...] Efterfrågan på e-kronor kommer förmodligen att bli begränsad, dels för att bankerna kommer att höja räntan på sina inlåningskonton, [dels] för att e-kronan mest lämpar sig för små betalningar. Detta innebär att effekterna på Riksbankens balansräkning, penningpolitiken och den finansiella stabiliteten antas bli små. Även inverkan på de affärsmodeller som dagens betaltjänstleverantörer använder väntas bli liten.¹²

¹² Riksbanken (2017) s. 32.

Riksbanken framhöll då att en e-krona bör tillhandahållas på samma sätt som sedlar och mynt, dvs. utan kvantitativa begränsningar. E-kronan ska bära sina kostnader och inte gynnas otillbörligt av Riksbanken.

Under projektets gång har Riksbanken, liksom andra centralbanker, akademiker och internationella organ, utvecklat analysen av de samhällsekonomiska konsekvenserna och riskerna. I den projektrapport som publicerades i oktober 2018 menade Riksbanken att införandet av en räntebärande e-krona skulle kunna leda till att genomslaget för penningpolitiken blev något större framför allt genom att förbättra transmissionsmekanismen (se även kapitel 15). Vidare menade Riksbanken att bankernas finansieringskostnader kunde öka om det blir mer attraktivt för insättare att ha pengar som tillgodohavanden (på konto eller i en digital plånbok) i form av e-kronor än som bankinsättningar eftersom sådan finansiering behöver ersättas av dyrare marknadsfinansiering. I tider av finansiell stress kan efterfrågan på e-kronor som riskfritt betalningsmedel och värdebevarare komma att öka markant. Riksbanken menade att även om det kan finnas ekonomiska skäl att ge allmänheten tillgång till säkra centralbankspengar i en sådan situation kan en plötslig flykt till e-krona leda till att banker förlorar en del av sin finansiering. Dock kan sådana finansieringsproblem uppstå redan i dag och det finns olika verktyg för centralbanken att hantera situationen. Riksbanken framhöll även risken att växelkursen – och därmed den svenska ekonomin – kan bli mer störningskänslig, beroende på om e-kronor skulle kunna innehas av utländska investerare. Införandet av en e-krona bedömdes, slutligen, kunna leda till en effektivare betalningsmarknad med en marginell ökning av BNP-nivån. Projektets samlade bedömning var alltjämt att ”... en e-krona som får begränsad efterfrågan troligen inte skulle få några stora konsekvenser för bankerna och det finansiella systemet i normala tider”.¹³ Det bedömdes även att Riksbanken har verktyg som kan användas för att hantera situationer som anses hota den finansiella stabiliteten.

¹³ Riksbanken (2018) s. 32.

16.3 Behovet av att Riksbanken ger ut en digital centralbanksvaluta

Utredningens bedömning: Staten har ansvar att säkerställa tillgången till allmänt gångbara betalningsmedel samt värna det monetära systemet och därmed även den svenska kronan. Sedlar och mynt kommer av allt att döma att efterfrågas och användas under överskådlig tid, men de är inte gångbara i alla sammanhang. Nyligen genomförda lagändringar och utredningens förslag stärker, sammantaget, möjligheterna att betala med sedlar och mynt, även i krissituationer. Det underlättar för många grupper att göra betalningar och ökar samhällets beredskap. Samhällets behov av säkerhet och beredskap gäller dock även digitala betalningar.

Det monetära systemet i Sverige är stabilt och har allmänhetens förtroende, även vad gäller digitala betalningsmedel som skapas av banker. Dessa lyder under ett omfattande regelverk och står under finansiell tillsyn. Staten har dessutom ett antal verktyg för att säkerställa stabilitet i och förtroende för systemet och för att säkra Sveriges monetära suveränitet.

En digital centralbanksvaluta kan göra betalningsekosystemet effektivare och mer inkluderande, framför allt genom att underlätta konkurrens och innovation med nya betalningssätt, utanför traditionella banker. En digital centralbanksvaluta kan därtill bidra till att öka samhällets beredskap. Dessa mål har staten emellertid även flera andra verktyg – i första hand reglering och tillsyn – för att uppnå.

Utredningen ser i dag inte tillräckligt starka samhällsbehov av att Riksbanken ger ut en digital centralbanksvaluta (en e-krona). Givet att utvecklingen sker snabbt, kan ekonomiska, politiska och tekniska förändringar föranleda en ny bedömning. Även om Sverige valt att inte införa euron som valuta, är svensk ekonomi starkt sammanlänkad med euroområdet. Digitaliseringen av handel och betalningar gör länkarna starkare. Inom EU tas steg för att kunna införa en digital euro och lagförslag i den riktningen förväntas under år 2023. Detta väcker frågor om en digital euro på längre sikt skulle kunna leda till att euron används för betalningar i Sverige i större omfattning. En sådan utveckling skulle kunna göra penningpolitiken mindre effektiv och försvåra arbetet med finansiell stabilitet.

Mot den bakgrunden bör Riksbankens fortsätta att utvärdera förutsättningarna för att införa en e-krona för att möjliggöra ett införande inom rimlig tid för det fall riksdagen fattar ett sådant beslut. Riksbanken bör därför återkomma med en framställning till riksdagen under år 2024 med en bedömning av om det finns tillräckliga skäl att införa en e-krona.

Allmänhetens förtroende är helt avgörande för att en eventuell e-krona ska kunna bli trovärdig. Av det skälet är det önskvärt att riksdagens behandling av en framställning präglas av öppenhet och transparens.

Skälen för utredningens bedömning

Allmänhetens tillgång till statliga betalningsmedel

Ett motiv till att införa en digital centralbanksvaluta, som Riksbanken – men även ECB och andra centralbanker och internationella organ – framfört, är att säkerställa att allmänheten har tillgång till pengar som är garanterade av staten och därmed utan risk. Detta blir särskilt angeläget i ett läge där kontantanvändningen blir så låg att det inte längre är ekonomiskt försvarbart för näringsidkare att alls acceptera sedlar och mynt. I en sådan situation skulle det heller inte vara ekonomiskt försvarbart att upprätthålla en infrastruktur för kontant-hantering, ens på nuvarande nivå.

Det är inget självändamål för staten att ge ut betalningsmedel. Statens primära roll är att säkerställa att det finns gångbara, tillgängliga och säkra betalningsmedel som allmänheten kan använda för att göra betalningar till så låga kostnader som möjligt. I Sverige, liksom i flera andra, jämförbara länder, är privata betalningsmedel i form av bankpengar det helt dominerande. Nästan 99 procent av de pengar som allmänheten använder för att göra betalningar eller för att spara är digitala pengar som skapas av banker. Dessa är alltså inte digitala centralbankspengar, men ett avgörande skäl till att (digitala) bankpengar åtnjuter högt förtroende är att de omfattas av ett omfattande regelverk, insättningsgaranti och Finansinspektionens tillsyn. Därutöver har bankerna tillgång till Riksbankens avvecklings-system och, under vissa förutsättningar, till centralbankslikviditet.

Det är utredningens sammantagna bedömning att staten, genom Riksbanken, även fortsättningsvis bör tillhandahålla betalningsmedel

som allmänheten har tillgång till. Utredningen argumenterar i kapitel 13 för att fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken är särskilt skyddsvärda. Skyddsvärdet för sedlar och mynt härrör i första hand från att sådana betalningsmedel har vissa egenskaper som digitala betalningsmedel inte har. Det kan vara lättare för vissa grupper att betala med sedlar och mynt. Sedlar och mynt kan vidare bidra till redundans i betalningsekosystemet i händelse av fredstida kris, höjd beredskap eller ytterst krig eftersom de inte kräver tillgång till el eller internet i samma omfattning. Sedlar och mynt erbjuder också anonymitet på ett annat sätt än vad digitala betalningar gör. Såväl utredningens egen undersökning om betalningsvanor och utvecklingen på betalningsmarknaden (se bilaga 4) som liknande undersökningar, visar tydligt att allmänheten ser ett värde i att det går att betala med sedlar och mynt – även bland de som inte använder sådana dagligen. Trots allt använder de allra flesta sedlar och mynt i mycket liten omfattning eller inte alls. Det finns heller inte skäl att tro att allmänheten kommer att öka sin efterfrågan på och användning av sedlar och mynt även om dessa var gångbara som betalningsmedel i större utsträckning än i dagsläget. Det finns dock en ökad medvetenheten om att sedlar och mynt fyller en viktig funktion för att säkerställa samhällets krisberedskap och som har ökat efter Rysslands storskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022.

Nyligen genomförda lagändringar och de förslag utredningen lämnar i kapitel 11 och kapitel 13 stärker, sammantaget, allmänhetens möjlighet att betala med och få tillgång till sedlar och mynt, inklusive vid större samhällsstörningar. Det underlättar för många grupper att göra betalningar och ökar samhällets beredskap.

Det kan inte uteslutas att det på lång sikt sker förändringar som får till följd att allmänheten helt saknar direkt tillgång till centralbankspengar, särskilt med tanke på att det framför allt är den äldre befolkningen som använder sedlar och mynt i större utsträckning. Eventuellt skulle ytterligare åtgärder, liknande de som nyligen lagreglerats och de som föreslås av utredningen, kunna öka tillgången till och betalningar med sedlar och mynt.

En digital centralbanksvaluta skulle, mot bakgrund av ovanstående, kunna säkerställa att allmänheten har tillgång till av staten utgivna (lagliga) betalningsmedel. Enligt utredningens mening finns det dock en risk att en digital centralbanksvaluta snarare kan snabba på en utveckling där fysiska betalningsmedel används i ännu mindre utsträck-

ning trots att syftet är att den ska vara ett komplement till fysiska betalningsmedel.

Stabiliteten i och förtroendet för det monetära systemet

Staten fyller flera viktiga funktioner i det monetära systemet och på betalningsmarknaden. Ur samhällets perspektiv är det önskvärt att centralbankspengar och bankpengar har en enhetlig representation av penningheten (dvs. den svenska kronan). Enkelt uttryckt ska en svensk krona vara en svensk krona oavsett om den ges ut av en centralbank eller en privat bank. I annat fall uppstår en situation där värdet av landets valuta beror av vem som givit ut den, eller snarare av vilka tillgångar som backar upp utgivaren. Ett synsätt som gärna används är att centralbankspengar skänker stabilitet till bankpengar. Även om bankpengar är en fordran som allmänheten har på bankerna, är de i grund och botten ett löfte om att kunna omvandla bankpengar till centralbankspengar ett-till-ett via bankernas reserver i centralbanken. På det viset är bankpengar ”förankrade” i den officiella valutan och gör olika bankers pengar utbytbara mot varandra. Det är emellertid framför allt vid stora betalningar mellan banker som centralbankspengar utgör det viktigaste ankaret för det monetära systemet. Ett argument för att det trots allt är viktigt att allmänheten har direkt tillgång till centralbankspengar är att om inte allmänheten kan ta ut och sätta in kontanter på bankkontor eller i bankomater blir centralbankspengars och bankpengars utbytbarhet mer av en teoretisk konstruktion.¹⁴ Det får dock anses oklart vilken betydelse detta argument har.

Av allt att döma är Sveriges monetära system – där centralbankspengar och bankpengar samexisterar – stabilt och åtnjuter allmänhetens förtroende. Enligt utredningens mening kan den låga kontant-användningen i Sverige inte ses som en indikation på att förtroendet för det monetära systemet är lågt. Tvärtom kan det faktum att nästan 99 procent av de pengar som cirkulerar i ekonomin är digitala pengar som skapas av banker ses som att allmänhetens förtroende för det monetära systemet är högt. Det är svårt att finna argument för att andra länder med mycket låg kontant användning – exempelvis Norge och Nederländerna – skulle ha ett sämre fungerande monetärt system

¹⁴ Detta motiv för att införa en digital centralbankvaluta behandlas mer utförligt i kapitel 15.

än länder där tillgången till och användningen av kontanter är hög. Riksbankens monopol på slutlig avveckling äventyras inte av en minskad kontantanvändning eftersom Riksbanken tillhandahåller avvecklingstillgången. Det kan även noteras att kontantefterfrågan varit så gott som oförändrad under den senaste femårsperioden – om än på en fortsatt låg nivå – vilket tyder på att allmänheten ser sedlar och mynt som en attraktiv värdebevarare.

Såväl Riksbanken som regeringen och dess myndigheter förfogar över verktyg som hittills på ett effektivt sätt säkerställt stabiliteten i och förtroendet för det monetära systemet i vilket det kommersiella banksystemet är en central del. Systemets stabilitet och förtroendet för det understöds först och främst av Riksbankens förmåga att bedriva en effektiv penningpolitik. En effektiv penningpolitik bidrar till att säkerställa värdet på både betalningsmedel som Riksbanken själv ger ut och på bankpengar. Riksbanken har möjlighet att, mot betryggande säkerhet, tillgodose banksystemets behov av likviditet. Riksbanken får också, under vissa villkor, lämna likviditetsstöd till ett enskilt institut (s.k. nödkredit). Reglering av bankers kapital- och likviditetstäckning, riskhantering och styrning tillsammans med insättningsgaranti och ett ramverk för hur banker som får finansiella problem ska hanteras fyller en viktig funktion för att skapa förtroende för bankpengar.

Trots att de omfattas av ett strikt regelverk och ett finansiellt skyddsnät, finns alltid en risk att banker, liksom banksystemet i sin helhet, kan bli instabilt. Det faktum att allmänheten kan omvandla bankpengar (insättningar) till centralbankspengar (kontanter) i händelse av finansiell oro kan ha en disciplinerande inverkan på bankernas benägenhet att ta risk. I första hand bör dock risken för monetär och finansiell instabilitet motverkas genom institutionella förändringar samt reglering och tillsyn av bankers (och andra finansiella instituts) verksamhet.

Sveriges monetära suveränitet

Staten har också en viktig roll när det gäller att skänka förtroende åt den officiella valutan och bevara den monetära suveräniteten. Utredningen kan konstatera att det av allt att döma inte föreligger något hot i närtid mot Sveriges monetära suveränitet (se kapitel 13 och

kapitel 14). På samma sätt som när det gäller det monetära systemets stabilitet och allmänhetens förtroende för det, värnas den monetära suveräniteten och den svenska kronan primärt av hur väl Riksbanken lyckas i sitt uppdrag: upprätthålla prisstabilitet respektive säkerställa att betalningssystemet är effektivt och säkert. Därtill underbyggs förtroendet för den svenska kronan av sund ekonomisk politik och väl fungerande institutioner, inklusive Finansinspektionen som har tillsynsansvar för bankerna. Vid tidigare finanskriser har också den politiska viljan att säkra systemviktiga banker varit stark och bred. Dessa har under senare år, efter inträffade kriser, fått särskilt höga krav på till exempel kapitaltäckning, för att undvika förlorat förtroende i händelse av kris.

Enligt utredningens mening är en digital centralbanksvaluta inte nödvändig för att säkerställa Sveriges monetära suveränitet. Med detta sagt skulle den monetära suveräniteten kunna hotas av omvärldsförändringar på längre sikt. Ett tänkbart, men osannolikt, scenario är att den svenska kronan på lång sikt kan komma att utsättas för konkurrens från betalningssystem som helt eller delvis är skilda från statliga eller överstatliga valutor (t.ex. s.k. globala stablecoins¹⁵). En sådan utveckling skulle kunna göra penningpolitiken mindre effektiv samt försvåra arbetet med finansiell stabilitet. Ett liknande, tänkbart scenario är om en digital centralbanksvaluta som exempelvis ges ut i amerikanska dollar eller euro, till följd av betydande nätverkseffekter, blir ett attraktivt betalningsmedel (och värdebevarare) även i Sverige och i hög grad används för betalningar inom landet. Även om Sverige valt att inte införa euron som valuta, är svensk ekonomi starkt sammanlänkad med euroområdet. Digitaliseringen av handel och betalningar gör länkarna starkare. Inom EU tas steg för att kunna införa en digital euro och lagförslag i den riktningen förväntas under år 2023. Detta väcker frågan om en digital euro på längre sikt kan innebära att euron används för betalningar i Sverige i större omfattning. En sådan utveckling skulle kunna göra penningpolitiken mindre effektiv och försvåra arbetet med finansiell stabilitet. Ett införande av en digital euro skulle också påverka stora delar av EU:s inre marknad, inte minst i sina digitala delar. Det skulle sannolikt påverka svensk ekonomi oavsett politiskt ställningstagande till att införa euron som valuta.

¹⁵ Kapitel 14 belyser risken för valutakonkurrens från kryptotillgångar, inklusive globala stablecoins.

Det bör, slutligen, påpekas att användandet av en valuta är förenat med betydande nätverkseffekter och att valutautbyten (som inte följer av lag) sker mycket sällan och företrädesvis i länder som hamnat i en svårt makroekonomisk situation. Dessutom ska, enligt gällande rätt, inbetalningar av skatter och avgifter till det offentliga göras i svenska kronor, vilket ger den svenska kronans en stark ställning. Likväl anser utredningen att det finns ett behov av att säkerställa den svenska kronans ställning och lämnar ett förslag i kapitel 13 om att borgenärer eller andra betalningsmottagare ska vara skyldiga, om inte annat har avtalats eller följer av lag, att ta emot betalning i svenska kronor, oavsett om betalningen sker med fysiska eller digitala betalningsmedel

Effektiviteten i betalningsekosystem

Utredningens samlade bedömning är att ekosystemet för betalningar i Sverige över lag är effektivt.¹⁶ Svenska folket är generellt positivt till hur betalningsmarknaden fungerar. Betalningar i Sverige är förhållandevis säkra och allmänhetens förtroende för detta är högt. Kortbedrägerierna har påtagligt minskat tack vare ett nytt regelverk som ställer högre krav på s.k. stark kundautentisering. Andra former av bedrägerier, framför allt riktade mot äldre, är dock alltjämt ett betydande problem. Digitaliseringen av ekosystemet har vidare lett till att kostnaderna för betalningar – för enskilda såväl som för samhället i stort – har minskat och bedöms vara förhållandevis låga.

Förutom att betalningar både blivit enklare och billigare, har digitaliseringen och regelförändringar bidragit till att det uppstått nya, innovativa betalningslösningar som underlättar vardagen för många. Omedelbara, mobila betalningar har fått ett stort genomslag i Sverige genom tjänsten Swish. Genomslaget för omedelbara betalningar kan förväntas bli än större, dels eftersom allt fler handlare – såväl i fysisk butik som vid e-handel – tar emot Swish-betalningar, dels genom att det kan bli lättare att göra gränsöverskridande omedelbara betalningar inom ramen för den planerade nordiska betalningsplattformen P27. Teknisk utveckling, innovationer och även ny EU-lagstiftning kan förväntas ytterligare underlätta omedelbara betalningar. Slutligen har Riksbanken och svenska banker under flera år gjort stora investeringar – ofta i samarbete med partners i andra europeiska länder – för

¹⁶ Denna bedömning delas av Riksbanken, se Riksbanken (2021).

att göra betalningsinfrastrukturen både effektivare, robustare och anpassad till dagens och morgondagens betalningsmönster. Utredningen anser att dessa åtgärder bör kunna förbättra allmänhetens tillgång till olika digitala betalningsmedel som står i förbindelse med centralbankspengar.

Utredningen konstaterar att det visserligen inte föreligger påtagliga konkurrenshinder i betalningsekosystemet i Sverige men att det finns potential att öka konkurrensen (se kapitel 9). Konkurrens- och innovationsklimatet drivs först och främst fram av samspelet mellan marknadsstruktur, teknisk utveckling och reglering. Införandet av en digital centralbanksvaluta ger möjlighet att utforma ett i princip helt nytt ”eget” betalningsekosystem baserad på den senaste tekniken. Under förutsättningar att detta system dels görs interoperabelt med befintliga (privata) betalningssystem, dels öppnar upp för aktörer som av olika skäl inte har tillgång till den befintliga betalningsinfrastrukturen, finns en potential att utveckla nya, innovativa betaltjänster – utanför traditionella banker – baserade på en digital centralbanksvaluta. Det är inte på förhand givet att en digital centralbanksvaluta verkligen ökar konkurrensen. Ett nödvändigt, men inte tillräckligt, villkor för att uppnå ökad konkurrens blir därför att regelverk för hur den digitala centralbanksvalutan distribueras och vilka som får tillgång till central infrastruktur m.m. (se vidare avsnitt 16.4).

Sammanfattningsvis är det önskvärt att förbättra förutsättningarna för konkurrens och innovation i betalningsekosystemet. I vilken utsträckning en digital centralbanksvaluta kan ge ett tydligt mervärde i förhållande till konkurrensfrämjande regelförändringar – varav ett antal kan förväntas föreslås av EU-kommissionen i närtid – är svårt att bedöma. Enligt utredningens mening är emellertid konkurrens- och innovationsaspekterna bland det viktigaste att väga in vid ett eventuellt beslut om att Riksbanken ska få ge ut en e-krona.

Inkludering och tillgänglighet

Stora grupper på betalningsmarknaden i Sverige, framför allt äldre och personer med funktionsnedsättning, har svårt att göra betalningar digitalt eller står helt utanför den digitala betalningsmarknaden. Svårigheterna att använda digitala betalningssätt förstärks av minskade möjligheter att få tag i, sätta in och betala med kontanter. Ett icke för-

sumbart antal personer saknar dessutom tillgång till betalkonto trots att de av allt att döma uppfyller lagstadgade villkor för att få konto. Det finns därtill alltför många som saknar tillgång till grundläggande betaltjänster.

En digital centralbanksvaluta är, som namnet antyder, digital och förutsätter digitala färdigheter. I just det avseendet kan en digital centralbanksvaluta *i sig* inte förväntas få påtagliga positiva effekter på inkluderingen. En förutsättning för att en digital centralbanksvaluta ska öka inkluderingen och tillgängligheten är att nya betalningsinstrument (t.ex. digitala plånböcker) som kopplas till den digitala centralbanksvalutan blir enklare att använda än befintliga. Tillgänglighet i meningen att betalningsinstrument är utformade enligt vissa tekniska specifikationer, är emellertid inte tillräckligt. Tillgängligheten är beroende av en väl fungerande digital infrastruktur och tillräckliga ekonomiska resurser samt att personer överhuvudtaget har tillträde till det finansiella systemet.

En digital centralbanksvaluta som möjliggör för personer som saknar tillgång till betalkonto att göra betalningar skulle ge ett tydligt mervärde. Det förefaller tekniskt möjligt att utforma en distributionsmodell där även personer som saknar betalkonto kan få tillgång till betalningsinstrument för digital centralbanksvaluta (t.ex. på ett laddningsbart kort) som kan användas för att göra betalningar och överföringar. En sådan lösning skulle sannolikt innebära en begränsad praktisk användning eftersom innehavaren av kortet bara kan växla mellan fysiska kontanter och ”digitala kontanter”. En statlig e-legitimation på högsta säkerhetsnivå (se kapitel 8) skulle dock kunna underlätta identifieringen för att få åtkomst till sådana enklare betalningsinstrument.

Det finns en risk att särlösningar blir kostsamma, vilket väcker frågor kring finansieringsansvar. Möjligheterna att göra betalningar med en digital centralbanksvaluta utanför banksystemet behöver dessutom uppfylla de krav som betaltjänst- respektive penningtvättsregelverket ställer (se avsnitt 16.4 och 16.5).

Sammantaget skulle en digital centralbanksvaluta i viss utsträckning kunna öka inkluderingen på den digitala betalningsmarknaden. Det gäller framför allt om en digital centralbanksvaluta kan ge fler personer tillgång till digitala betalningsmedel. En digital centralbanksvaluta har dock inga stora fördelar framför befintliga statliga styrmedel (dvs. lagstiftning, tillsyn och vissa riktade statliga stödåtgärder)

eller framför det arbete som banker och andra betaltjänstleverantörer gör för att öka inkluderingen och förbättra tillgängligheten. Utredningen lämnar därvidlag ett antal förslag (se kapitel 5 och kapitel 6) med syftet att öka inkluderingen på den digitala betalningsmarknaden.

Säkerhet och beredskap

Driftssäkerheten i digitala betalningar är över lag hög i Sverige. Många har dessutom tillgång till flera olika betalningssystem, vilket minskar sårbarheten om delar av betalningssystem ligger nere under en begränsad tid. Detta innebär dock inte att redundansen är tillräcklig. Samtidigt har det på senare tid förekommit antagonistiska cyberattacker, som visserligen inte varit direkt riktade mot betalningssystemen men som illustrerar att sårbarheten i digitala system behöver tas på stort allvar. Direkta attacker riktade mot betalningssystem eller – infrastruktur kan inte uteslutas. Betalningsekosystemet i Sverige är beroende av leverantörer av tekniska stödsystem till systemägarna inom betalningsinfrastrukturen i Sverige eller andra sidotjänster som är kritiska för digitala betalningar. Dessa företag omfattas i regel inte av (direkt) reglering och tillsyn och är i flera fall delar av stora koncerner med säte utanför Sverige och EU. Detta understryker behovet av ytterligare åtgärder som ökar driftssäkerheten i – och därmed förtröendet för – betalningsekosystemet i dess helhet.

Ökad motståndskraft i betalningssystemen har framhållits av många, inbegripet myndigheter och organisationer som lämnat remissvar på Riksbankens andra rapport om e-kronaprojektet, som ett motiv för att införa en digital centralbanksvaluta.¹⁷ Framför allt skulle ett införande skapa möjligheter att utforma en ”betalningsräls” som åtminstone i väsentliga delar finns tillgänglig parallellt med befintlig räls. Det skulle kunna öka motståndskraften i betalningsekosystemet och i viss utsträckning minska beroendet av utländska aktörer. Det kan inte uteslutas att motståndskraften i betalningsekosystemet kan öka påtagligt av att införa en *helt* parallell och oberoende infrastruktur. För och nackdelar av en sådan lösning behöver dock analyseras ytterligare. Det bör även övervägas om behovet av en sådan infrastruktur mer kostnadseffektivt kan tillgodoses av privata aktörer med statlig

¹⁷ Riksbanken (2019).

(del-)finansiering, snarare än genom att införa en digital centralbanksvaluta.

Av ovan angivna skäl är inte säkerhets- och beredskapsmotivet för en digital centralbanksvaluta *ensamt* tillräckligt starkt. I det korta perspektivet, vilket till följd av det försämrade säkerhetsläget är det viktigaste, bör i stället ökad motståndskraft i befintliga digitala system prioriteras. Behovet av en digital centralbanksvaluta ur beredskapssyfte kan emellertid öka om befintliga digitala betalningssätt, vilka bygger på att betalningar görs i bankpengar, inte utvecklas på ett sådant sätt att möjligheterna att använda dem vid större samhällsstörningar förbättras.

Inte tillräckligt starka skäl för att ge ut en e-krona men förutsättningarna kan förändras snabbt

Utredningen ser av ovan angivna skäl i dag inte tillräckligt starka samhällsbehov av att Riksbanken ger ut en digital centralbanksvaluta (en e-krona). Historien visar emellertid att betalningsmarknaden kan ändras fort och i grunden. Det kan därför inte uteslutas att något eller några av de utvecklingsscenarioer som utredningen identifierar realiserar. Digitaliseringen har haft en genomgripande påverkan på hur betalningar görs. Själva betalningsmedlen har däremot varit oförändrade under lång tid, även om de ”förpackas” på andra sätt än för bara något decennium sedan. Detta kan komma att ändras. En utveckling där kryptotillgångar – i första hand globala stablecoins – får en större spridning är inte särskilt sannolik men kan inte uteslutas helt. Ett stort antal ekonomier med vilka Sverige har betydande ekonomiska och finansiella relationer, analyserar eller överväger att införa digitala centralbanksvalutor. Om i synnerhet euroområdet skulle införa en digital euro bör det få konsekvenser för ställningstagandet till behovet av att Riksbanken ger ut en digital centralbanksvaluta. Som framgår av kapitel 15 har kommissionen aviserat att lagförslag med tillhörande konsekvensanalys rörande en digital euro kommer att läggas fram senvåren 2023. Det kan inte uteslutas att delar av förslaget även kommer att ha bäring på digitala centralbanksvalutor som ges ut av centralbanker i medlemsstater som inte har euro som valuta. När alltmer av ekonomisk verksamhet och handel är digital och gränsöverskridande kan det svenska betalningsekosystemet aldrig helt avgränsas till att ”bara” beröra Sverige. Av liknande skäl torde en digital euro påverka svensk ekonomi mer än vad fysiska euro hittills gjort,

när både konsumenter och företag rör sig över landgränser på hela den inre marknaden. En utveckling där en digital euro skulle börja användas för betalningar i Sverige i stor skala – vad som kan beskrivas som euroisering – är inte sannolik. Det kommer av allt att döma vara svårt för personer och företag utanför euroområdet att hålla digital euro i en omfattning att det skulle äventyra Sveriges monetära suveränitet. Men detta kan ändras i framtiden och det går heller inte att med säkerhet hävda att den svenska kronan inte är konkurrensutsatt. Åtminstone av dessa skäl får därmed en eventuell digital euro anses ha betydelse för Sverige oavsett svensk politisk inställning till att införa euron som valuta.

Givet att den ekonomiska, politiska och tekniska utvecklingen på området kan förändras snabbt, bör Riksbankens fortsätta utvärdera tekniska, affärsmässiga och legala förutsättningar för att ge ut en e-krona för att möjliggöra ett införande inom rimlig tid för det fall riksdagen fattar ett sådant beslut. Enligt utredningens mening är det angeläget att detta arbete resulterar i ett aktivt ställningstagande i närtid, under år 2024, för att utvärderingen av motiven och förutsättningarna för att ge ut en e-krona ska kunna slutföras. En sådan tids horisont ger Riksbanken möjlighet att beakta dels förväntade lagförslag rörande en digital euro, dels vidare ställningstagande i ECB-rådet och på politisk nivå i eurogruppen.

För det fall Riksbankens bedömning blir att det finns tillräckliga skäl att införa en e-krona bör Riksbanken, i enlighet med riksbankslagen, göra en framställning till riksdagen med den innebörden. Det är dock, enligt utredningens mening, inte ett alternativ att fortsätta arbetet med syftet att någon gång i en obestämd framtid kunna införa en e-krona. Projekt som utarbetas utan en tydlig tidsgräns och utan ett konkret syfte tenderar att bli vare sig ändamålsenliga eller kostnadseffektiva. Därtill tål de inte tidens tand när de väl ska genomföras – utvecklingen har ofta sprungit ifrån.

Allmänhetens förtroende centralt

Utredningen vill understryka att allmänhetens förtroende för en e-krona är helt avgörande och bör väga tungt i den politiska hanteringen av en eventuell framställning från Riksbanken. Allmänheten har rätt att ställa höga krav på att en e-krona ska ha ett tydligt mer-

värde, vara robust och säker, hantera person- och betaldata på ett ansvarsfullt sätt, minska utanförskapet på den digitala betalningsmarknaden samt inte försvåra Riksbankens penningpolitiska uppdrag. Av det skälet är det önskvärt att riksdagens behandling av en framställning präglas av öppenhet och transparens.

16.4 En eventuell e-krona bör ha vissa egenskaper

Utredningens bedömning: Om Riksbanken tar ställning för att det finns ett behov av en digital centralbanksvaluta i Sverige – en e-krona – ska en sådan

- ta utgångspunkt i och stödja Riksbankens uppgifter och mål,
- vara ett komplement till sedlar och mynt,
- kunna användas av privatpersoner för att göra vardagsbetalningar och överföringar person-till-person, men allmänhetens innehav av eller transaktioner med e-krona bör kunna begränsas,
- vara förenlig med tillämplig lagstiftning vad avser åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt skyddet av person- och betaldata,
- tillhandahållas på konkurrensneutrala villkor där samtliga aktörer, inbegripet Riksbanken, svarar för sina kostnader, samt
- uppfylla högt ställda säkerhetskrav och kunna användas för att göra betalningar offline.

Därutöver bör en digital centralbanksvaluta vara tillgänglig för alla i samhället, inklusive för personer med låg digital förmåga eller som av andra skäl har svårigheter att göra digitala betalningar, bygga på en teknisk infrastruktur som är öppen för flera aktörer och innovation, samt vara förenlig med Sveriges klimatmål.

Det finns skäl för Riksbanken att undersöka möjligheterna att dra nytta av stordriftsfördelar genom infrastrukturensamarbete och plattformsdelning med centralbanker i andra länder som överväger att införa en digital centralbanksvaluta, i synnerhet med ECB, eller med privata aktörer.

Skälen för utredningens bedömning

Om Riksbanken tar ställning för att det föreligger behov av ut en digital centralbanksvaluta i Sverige – en e-krona – och att förutsättningarna för att införa en sådan är uppfyllda bör den, enligt utredningens mening, ha vissa egenskaper utifrån de mål som anges i kapitlets inledning. Det ankommer på riksdagen, om den så finner det lämpligt, att i underlaget för ett eventuellt beslut om att Riksbanken ska få ge ut en e-krona att närmare redogöra för sina överväganden och eventuella förbehåll eller krav. För att en e-krona ska kunna bli ett fungerande betalningsmedel kommer det att krävas ett antal lagstiftningsåtgärder. Utredningens bedömning av behovet av lagstiftning behandlas i avsnitt 16.5.

Stödja Riksbankens uppgifter och mål

Enligt riksbankslagen har Riksbanken tre uppgifter som har direkt bäring på utgivningen av en digital centralbanksvaluta. För det första ska Riksbanken, enligt 3 kap. 1 §, utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet, bidra till att det finansiella systemet är stabilt och effektivt, inbegripet att allmänheten ska kunna göra betalningar. För det andra ska Riksbanken, enligt 4 kap. 1 § andra stycket, bidra till att det finns tillgång till sedlar och mynt i kronor (kontanter) i betryggande utsträckning i hela Sverige. För det tredje ska Riksbanken, enligt 5 kap. 1 §, ha en god förmåga att upprätthålla sin verksamhet under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, inbegripet att allmänheten ska kunna göra betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Det bör noteras att EU:s fördrag sätter vissa rättsliga ramar för hur ECB och nationella centralbanker inom EU ska förhålla sig till ekonomisk-politiska mål – i synnerhet prisstabilitetsmål – och regelverk (se vidare avsnitt 16.5).

Enligt utredningens mening bör en e-krona utformas med utgångspunkt i och stödja Riksbankens uppgifter och mål så som de kommer till uttryck i riksbankslagen. Det finns risk att en digital centralbanksvaluta som får en stor spridning i samhället ökar bankernas finansieringskostnader, vilket i sin tur kan leda till att utbudet av krediter i ekonomin minskar eller att hushållens och företagens lånekostnader ökar. En väl fungerande kreditgivning är inget uttryckligt mål för Riksbanken men omfattas till en del av prisstabilitetsmålet. En minskad

kreditgivning i ett läge där penningpolitiken bör vara expansiv skulle göra det svårare att uppnå det mål för inflationen som Riksbanken fastställer (inflationsmål) och vice versa. Riksbanken förfogar redan över verktyg som kan användas för att motverka en eventuellt oönskad påverkan på kreditgivningen. Riksbanken kan, i första hand, förändra styrräntan. Riksbanken kan också, under vissa villkor, låna tillbaka likviditet till banker eller köpa värdepapper på andrahandsmarknaden. Utlåning till banker och köp av värdepapper innebär emellertid att kreditrisk överförs på Riksbanken och därmed på staten. Kvantitativa begränsningar av eller avgifter på allmänhetens innehav av e-krona skulle, allt annat lika, minska riskerna för negativa effekter på kreditgivningen.

En grundläggande princip för utformningen av en e-krona bör vidare vara att den finansiella stabiliteten fortsatt kan värnas. Denna princip, som kan ses som en skyddsklausul, är väl förankrad i Riksbankens uppdrag och mål. Riksbanken förfogar även i detta fall över verktyg som kan användas för att undvika negativa stabilitetseffekter. Dessa verktyg är väsentligen desamma som de som kan användas för att motverka oönskade effekter på kreditgivningen. Det bör påpekas att tillämpningen av verktygen inte får innebära att Riksbankens roll i ekonomin blir väsentligen större eller mer ingripande än om en e-krona inte införs.

Enligt utredningens mening är det, mot den bakgrunden, motiverat att Riksbanken får möjligheten att tekniskt eller monetärt begränsa allmänhetens innehav av eller transaktioner med e-krona. En kvantitativ begränsning får emellertid inte få till följd att företag och myndigheter inte kan ta emot betalningar med e-krona. Det finns dock skäl att säkerställa att finansiella och icke-finansiella företag får incitament att inte använda en e-krona som ett sätt att skydda sig mot risk, i synnerhet om det råder finansiell oro. Detta för att begränsa risken att banksystemet utsätts för uttagsanstormning. Sådana incitament kan inbegripa att Riksbanken får möjlighet att sätta avgifter på behållningar av e-krona vid dagens slut för att inte konkurrera med banksättningar. Sådana avgifter skulle kunna utformas som ett påslag på styrräntan och vara differentierade i förhållande till storleken på innehavet.

För en liten öppen ekonomi som Sverige bör utgångspunkterna för hur en eventuell e-krona bör utformas framför allt vara förhållanden i den inhemska ekonomin. Införandet av en digital centralbanks-

valuta i större ekonomier kan, som kapitel 15 närmare redogör för, komma att påverka kapitalrörelser till och från Sverige med konsekvenser för växelkursen och, i förlängningen, penningpolitiken. Dessa potentiella negativa konsekvenser bör inte överdrivas och handlar snarare om hur digitala centralbanksvalutor utformas i större ekonomier med vilka Sverige har betydande ekonomiska relationer. Riskerna för negativa makroekonomiska överspillningseffekter bör behandlas på internationell nivå – i synnerhet inom EU – i linje med de uttalanden som bl.a. G7 och ett antal centralbanker, däribland Riksbanken, gjort (se kapitel 15). Det gäller inte minst eventuella principer för om utlandet ska få hålla digital centralbanksvaluta och, i så fall, under vilka villkor. Det är viktigt att Riksbanken och regeringen säkerställer att Sverige ges möjligheter att direkt eller indirekt påverka utformningen av sådana principer.

Eftersom prisstabilitet är ett överordnat mål, bör en e-krona ha egenskaper som gör att Riksbankens möjligheter att uppnå prisstabilitetsmålet inte försvåras. Under normala omständigheter torde det inte föreligga någon konflikt mellan prisstabilitetsmålet och en e-krona. I likhet med fysiska kontanter kan en icke-räntebärande, kontantlik e-krona komma att sätta en effektiv nedre gräns för nominella räntor. Det skulle kunna försvåra för Riksbanken att bedriva en effektiv penningpolitik om uppfyllandet av prisstabilitetsmålet kräver negativa nominella räntor (t.ex. i en mycket djup lågkonjunktur). Utredningen har inte, som nämns i inledningen till kapitlet, i uppdrag att analysera om Riksbanken behöver ytterligare penningpolitiska verktyg och tar av det skälet inte ställning till om det ur ett strikt penningpolitiskt perspektiv vore önskvärt att en eventuell e-krona ges en viss utformning. Utredningen utgår emellertid från (det rimliga) antagandet att Riksbanken inte skulle föreslå för riksdagen en e-krona som direkt försvårar uppfyllelsen av det överordnade, penningpolitiska målet. Likafullt är de potentiella konsekvenserna för penningpolitiken av att införa en e-krona något som riksdagen behöver förhålla sig till.

En e-krona för vardagsbetalningar

En e-krona bör som utgångspunkt komplettera fysiska betalningsmedel (dvs. sedlar och mynt). Av det följer att en e-krona företrädesvis ska användas av privatpersoner för att göra vardagsbetalningar men också förbättra möjligheterna att göra och ta emot s.k. mikrobetalningar. En digital centralbanksvaluta har den fördelen framför sedlar och mynt att den kan användas för att göra betalningar online samt i butiker som inte tar emot sedlar och mynt. Betalningar och överföringar bör kunna göras omedelbart dygnet runt, årets alla dagar. Utredningen vill dock åter understryka att en e-krona inte heller bör vara ett uttryckligt statligt substitut till (digitala) bankpengar. Eftersom en e-krona bör användas av privatpersoner för att göra vardagliga betalningar finns det heller inget starkt skäl som talar emot att införa begränsningar av hur mycket e-krona slutanvändare får inneha.

Den av Riksbanken förespråkade modellen enligt vilken en e-krona är kontantlik och distribueras via intermediärer har flera fördelar. En fördel är att en kontantlik e-krona är konceptuellt mer lik sedlar och mynt. En annan fördel är att förutsättningarna för att säkerställa att en e-krona inte används för penningtvätt och finansiering av terrorism är bättre om ansvaret för kundkännedom och transaktionsmonitorering sköts av intermediärer som redan har väl utvecklade system och rutiner för det (se vidare nedan). Av allt att döma skulle behovet av ny lagstiftning dessutom vara mindre om en e-krona utformas så kontantlik som möjligt. Som redan nämnts finns det emellertid risk ur ett konkurrens- och innovationsperspektiv med att ge intermediärer som redan har en stark marknadsposition – i första hand större banker – ett oinskränkt inflytande över hur en e-krona distribueras (se vidare nedan). Utredningen anser därför att det är viktigt att Riksbanken i sitt fortsatta arbete med en e-krona inte låser sig alltför hårt vid en specifik distributionsmodell eller teknisk plattform. Även i detta avseende är det av stor vikt att följa och dra lärdom av de vägval andra centralbanker gör.

Förenlig med penningtvättsregelverket och dataskyddslagstiftning

En e-krona ska vara förenlig med tillämplig lagstiftning och på ett övergripande plan bidra till en effektivare bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Som nämns ovan har en modell där en

e-krona distribueras via intermediärer – i första hand banker – fördelar i detta perspektiv. Banker är väl införstådda med vilka krav som ställs vid nya kundrelationer och på övervakning av de transaktioner som sker i deras system. Under alla omständigheter är det viktigt att fördelningen av ansvaret för kundkännedombedömningar, transaktionsmonitorering och rapportering mellan berörda aktörer – intermediärer, andra, betaltjänstleverantörer, företag som tillhandahåller betalningsinstrument (t.ex. digitala plånböcker) m.fl. – är tydlig.

Utredningen anser att oavsett hur en e-krona distribueras bör Riksbanken inte ha ansvaret för kundkännedomsprövning och transaktionsmonitorering. Riksbanken kommer däremot att behöva ta ett särskilt ansvar för att den centrala infrastrukturen inte används för kriminella syften och för att ge stöd åt brottsbekämpande myndigheter. Det finns åtminstone tre skäl till att Riksbanken inte bör ha ett långtgående ansvar för tillämpningen av penningtvättsregelverket. För det första är Riksbanken inte verksamhetsutövare enligt penningtvättsregelverket och står inte under finansiell tillsyn. För det andra skulle en effektiv penningtvättskontroll förutsätta att Riksbanken förfogar över stora mängder data över enskilda transaktioner och användare, vilket kan vara problematiskt ur ett integritetsperspektiv. För det tredje skulle misstag i kundkännedombedömning eller om det uppdagas att en e-krona används för penningtvätt eller finansiering av terrorism (eller annan kriminell verksamhet, t.ex. brott mot internationella ekonomiska sanktioner) kunna skada förtroendet för Riksbanken som institution. Det kan i så fall försvåra det penningpolitiska uppdraget och i förlängningens hota Riksbankens oberoende.

Alla digitala betalningar lämnar efter sig person- och betaldata. Dessa data ger betaltjänstleverantörer möjlighet att utforma bättre tjänster. Personuppgifter är därtill en förutsättning för att banker och andra betaltjänstleverantörer ska kunna göra kundkännedombedömningar och övervaka transaktioner i enlighet med penningtvättsregelverket, men även för att upprätthålla internationella sanktioner. En av många uppskattad egenskap hos sedlar och mynt är att de möjliggör anonyma betalningar även om anonymiteten begränsas av penningtvättsregelverket. En digital centralbanksvaluta är i grund och botten just digital och dess användning förutsätter som minimum någon form av identifiering av användaren. Med andra ord torde det

vara svårt – och heller inte önskvärt – att åstadkomma en fullt ut anonym e-krona.

Det finns goda skäl att undersöka förutsättningarna för att betalningar med e-krona kan omfattas av mindre krävande penningtvättskontroller, förutsatt att användarnas identitet kan säkerställas på ett tillförlitligt sätt (t.ex. med en statlig e-legitimation på högsta säkerhetsnivå) samt att innehav eller transaktionsbelopp begränsas. Mer omfattande penningtvättskontroller skulle i stället kunna ske när e-kronor växlas till bankpengar. Det är troligt att det finns affärsmöjligheter som inte kan realiseras eftersom kostnaderna för att kontrollera betalningar blir för höga i förhållande till intäkterna per betalning. Det gäller framför allt mikrobetalningar (t.ex. köp av enstaka artiklar eller musikstycken på internet). Det befintliga penningtvättsregelverket ger t.ex. banker möjligheten att i viss utsträckning väga av risken att ett betalkonto ska användas för penningtvätt eller finansiering av terrorism mot att införa begränsningar av de grundläggande funktioner som är kopplade till kontot (se kapitel 6). Utredningen vill dock understryka att risken att en e-krona används för penningtvätt eller finansiering av terrorism måste tas på största allvar av alla aktörer, inte minst för att bevara förtroendet för betalnings ekosystemet som helhet.

Det är vidare önskvärt att Riksbanken inte får tillgång till person- och betaldata utöver vad som är nödvändigt för att säkerställa att transaktioner med e-kronor sker till och från rätt konton eller plånböcker samt för att förhindra dubbelanvändning. Riksbanken bör även ha möjlighet att, vid behov, följa aggregerade flöden och nivåer för att kunna göra bedömningar av eventuella makroekonomiska effekter. Även om en viss anonymitet kan vara befogad, bör ett införande av en e-krona inte försvåra de brottsbekämpande myndigheternas arbete.

Hur penningtvättsregelverket och skyddet av personuppgifter ska anpassas till ett eventuellt införande av en digital euro är föremål för arbete inom EU och kommissionen förväntas lämna ett förslag senvåren 2023 (se vidare avsnitt 16.5). Sådan lagstiftning bör rimligen ha relevans för utformningen av en e-krona även om regelverket i första hand förväntas gälla euroländerna.

Säkerställa konkurrensneutralitet och kostnadsansvar

Betalningar och överföringar med e-krona bör inte ges mer gynnsamma förutsättningar att konkurrera än andra digitala betalningsmedel och betalningsätt. Olika aktörer, inbegripet Riksbanken, bör bära sina kostnader för att tillhandahålla och ta emot e-krona liksom för att erbjuda tjänster kopplade till den. Enskilda betalningar och överföringar med e-krona bör dock vara gratis för slutanvändare (dvs. privatpersoner men även ideella organisationer).

Prissättningen av betaltjänster och betalningsinstrument som baseras på en e-krona kommer att påverka i vilken utsträckning ett införande kan bidra till ökad konkurrens och innovation. En förutsättning för innovation är att betaltjänstleverantörer kan få tackning för sina kostnader. För höga avgifter som tas ut av handlare kan innebära att dessa blir mindre benägna att möjliggöra betalningar med e-kronor, vilket i sin tur gör det svårt att uppnå tillräckliga nätverks-effekter.

Uppfylla höga säkerhetskrav och möjliggöra betalningar offline

Den infrastruktur som behövs för att skapa, distribuera och validera innehav och transaktioner med e-kronor utgör kritisk – systemviktig – samhällsinfrastruktur. Den är därför ett potentiellt mål för cyberattacker och annan kriminell verksamhet. Skulle sådan infrastruktur utsättas för en storskalig cyberattack eller på annat sätt slås ut kan det få betydande negativa konsekvenser för betalningssystemet och därmed för samhällsekonomin. Även om infrastrukturen i sig är motståndskraftig kan störningar, inklusive antagonistiska, i andra delar av ekosystemet runt en e-krona kompromettera enskilda personers tillgodohavanden och möjligheter att göra betalningar samt leda till att känslig person- och betalldata sprids. Infrastrukturen runt en e-krona liksom anknutna system som hanteras av privata aktörer (intermediärer, betaltjänstleverantörer, leverantörer av tekniska stödsystem och sidotjänster m.fl.) behöver därför uppfylla lagstadgade säkerhetskrav, inklusive när det gäller cybersäkerhet. Det bör alltså understrykas att säkerheten i en distributionsmodell som inbegriper privata aktörer ytterst är beroende av säkerhetsnivån hos dessa aktörer.

En e-krona bör utformas så att den bidrar till att öka motståndskraften i betalningsekosystemet. Det innebär exempelvis att den bör

kunna distribueras och användas även under begränsade avbrott i elektroniska kommunikationer, dvs. göra det möjligt att betala offline. Kostnaderna för att utveckla och driva infrastruktur som lever upp till högt ställda krav på säkerhet och offlinefunktioner kan bli betydande. Även om det bör vara Riksbankens uppgift att svara för den centrala infrastrukturen, blir det viktigt att få till stånd en rimlig fördelning av merkostnader som uppkommer till följd av säkerhetskraven. Förutom kostnadsaspekterna behöver formerna för autentisering av transaktioner med e-kronor i ett offlineläge klargöras. Det är inte önskvärt att transaktioner offline medför en ökad risk för bedrägerier eller ett sämre skydd av person- och betaldata.

I detta sammanhang bör det betonas att digital driftssäkerhet är av helt avgörande betydelse för betalningsekosystemet och samhället i övrigt, oavsett om en e-krona införs eller inte. Säkerhetsskyddslagstiftning, säkra kommunikationer och regelverk kring offlinelösningar är bara några möjliga verktyg som behöver användas för detta ändamål, och som beskrivs i andra delar av betänkandet.

Vara tillgänglig för alla

En e-krona bör som utgångspunkt vara tillgänglig för alla i samhället. Tillgång till e-krona bör därför inte förutsätta att en person behärskar digitala betalningsinstrument eller har tillgång till betalkonto. Stor vikt bör därför läggas vid tillgänglighet och användarvänlighet i vardagen. Det kan exempelvis handla om att en e-krona kan tillgängliggöras via ett fysiskt kort som kan laddas på via fysiska kontanter och som kan användas offline. Digitala betalningsinstrument (t.ex. en digital plånbok) som möjliggör betalningar och överföringar med e-krona bör uppfylla lagstadgade tillgänglighetskrav, exempelvis så som de kommer till uttryck i EU:s tillgänglighetsdirektiv och dess genomförande i svensk rätt.

Ur ett tillgänglighetsperspektiv är det viktigt att privatpersoner kan använda den digitala centralbanksvalutan utan att drabbas av bedrägerier. Som konstateras i kapitel 7 är vissa former av bedrägerier kopplade till betalningar ett växande problem som i större utsträckning drabbar äldre och personer med funktionsnedsättning. Samtliga aktörer i ekosystemet kring en e-krona behöver därför ha ett ansvar för att motverka bedrägerier. Samtidigt kan en alltför rigorös bedrä-

geribekämpning stå i motsats till tillgänglighet. Om användning av e-kronor ställer mycket höga krav på identifiering kan det leda till att vissa grupper hamnar utanför. En statlig e-legitimation som utformas med beaktande av inkluderingsaspekter kan underlätta balansen mellan tillgänglighet och säkerhet.

Slutligen bör det betonas att tillgängligheten till en e-krona inte enbart påverkas av hur en sådan utformas utan i hög grad av digital inkludering i samhället i stort. Ökad digital förmåga samt tillgång till bredband och digitala verktyg (t.ex. smarta telefoner) är en förutsättning för inkludering på den digitala betalningsmarknaden och därmed även för tillgången till betaltjänster som bygger på e-krona.

Stimulera konkurrens och innovation

En e-krona bör stimulera till konkurrens och innovationer, och därmed möjliggöra nya betaltjänster och -lösningar vid sidan om traditionella banker. Den aspekten har också understrukits av Riksbanken. Av det skälet är det viktigt att valet av distributionsmodell och annan infrastruktur gör det möjligt för nya aktörer att erbjuda betaltjänster i konkurrens med etablerade aktörer såsom banker. En av fördelarna med en e-krona ur ett konkurrensperspektiv är att avskiljandet (eng. *unbundling*) av betaltjänster från bankkonton underlättas. Det ger möjligheter för andra aktörer än banker att bygga betaltjänster på digitala pengar (som dessutom är utan kreditrisk) än de som bankerna skapar. Regelförändringar som möjliggjort för tredjepartsleverantörer att få tillträde till kundernas betalkonton för att initiera betalningar har öppnat för ökad konkurrens och att nya typer av betaltjänster vuxit fram. I grund och botten är dessa tjänster alltjämt beroende av bankpengar. Nya betaltjänstleverantörer som vill etablera sig kommer inte att behöva (direkt eller indirekt) köpa clearing- och avvecklingstjänster eller tjänster från de internationella kortnätverken utan kan använda infrastrukturen för den digitala centralbanksvalutan. Att bygga ny (statlig) betalningsinfrastruktur är emellertid inte det enda – och inte med säkerhet det mest kostnadseffektiva – sättet att stimulera konkurrens och innovation i betalningsekosystemet. Regelförändringar som ger nya aktörer tillträde till befintlig (men uppgraderad) betalningsinfrastruktur på objektiva och icke-diskriminerande villkor i linje med utredningens förslag i kapitel 9 och pågående över-

syn av EU-regelverk på området, kan ge motsvarande positiva effekter men till en lägre samhällsekonomisk kostnad. Det bör också påpekas att ny infrastruktur – vare sig den är statlig eller privat – behöver finansieras. Kostnaderna för statlig infrastruktur bärs ytterst av skattebetalarna.

I en distributions modell där en e-krona distribueras via intermediärer är det viktigt att dessa ger andra aktörer tillgång till e-kronor på objektiva och icke-diskriminerande villkor. Det är vidare önskvärt att betaltjänstleverantörer (andra än banker), som uppfyller tillräckliga men proportionerliga tillsynskrav (t.ex. krav på riskhantering, finansiell sundhet och säkerhetsarbete samt genomgången ägar- och ledningsprövning) och som godkänds av Riksbanken, kan få direkt åtkomst till e-kronor, t.ex. vid ett särskilt användargränssnitt (API). Det bör alltså inte enbart vara företaget som uppfyller kraven på bankverksamhet enligt lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse som ska kunna initiera betalningar med e-kronor.

Förenlig med Sveriges hållbarhetsmål

Infrastrukturen för en e-krona bör, utan att åsidosätta funktionalitet, stabilitet, tillgänglighet och säkerhet, utformas med beaktande av Sveriges klimatmål. Det innebär bl.a. att energieffektivitet behöver vara en integrerad del av utformningen av sådan infrastruktur.

Riksbanken bör överväga möjligheterna till internationellt samarbete kring infrastruktur

Det finns, som diskuteras i kapitel 15, både fördelar och risker med att gå före i att utveckla och införa en digital centralbanksvaluta. Till fördelarna hör att möjligheterna att påverka teknisk och regleringsmässig standard kan öka. Att Sverige är ett litet valutaområde är i sig ett svagt argument för att välja en mer avvaktande strategi. Riskerna med att gå före är framför allt att stora resurser läggs ner på lösningar som i ett senare skede ändå behöver anpassas till nya standarder och regelverk som beslutas av andra, internationella aktörer. Detta är i synnerhet en risk om olika system i en framtid förväntas bli interoperabla. Det bör också påpekas att kostnaderna av att hantera olika system och standarder för digitala centralbanksvalutor, liksom even-

tuella framtida anpassningskostnader, framför allt bärs av privata aktörer (t.ex. banker) och ytterst hushåll.

En ytterligare risk med att gå före är att det blir svårare att dra nytta av stordriftsfördelar av att utveckla gemensamma plattformar och system. Såväl Riksbankens beslut att använda ECB:s TIPS-plattform för avveckling av omedelbara betalningar som svenska bankers beslut att tillsammans med banker i Danmark och Finland utveckla en gemensam betalningsinfrastruktur (se kapitel 10) är goda exempel på internationellt infrastruktursamarbete och plattformsdelning.

Utredningen vill understryka att överväganden och ställningstaganden när det gäller behovet av en e-krona liksom hur en sådan bör utformas och distribueras bör ta utgångspunkt i förhållandena i Sverige. Därför torde det inte finnas *en* utformning eller *en* distributionsmodell som passar i alla länder. Icke desto mindre finns det skäl för Riksbanken att i det fortsatta arbetet undersöka möjligheterna att dra nytta av infrastruktursamarbete och plattformsdelning med centralbanker i andra länder som överväger att införa en digital centralbanksvaluta, i synnerhet med ECB, men även med privata aktörer.

16.5 Utredningens överväganden avseende lagstiftningsbehov kring en eventuell e-krona

Av central betydelse vid ett eventuellt införande av en e-krona i Sverige är att ändamålsenlig lagstiftning finns på plats som sätter tydliga ramar för samtliga involverade aktörer. Det finns därför ett behov av att i god tid se över hur vissa nu gällande författningar skulle påverkas av ett sådant införande och överväga om ytterligare lagstiftning behövs. Som nämns i kapitel 15 finns det än så länge tre digitala centralbanksvalutor som ges ut av en centralbank inom ett legalt ramverk. Det finns alltså inte många förslagor att utgå ifrån, åtminstone inte från ett liknande rättssystem som Sveriges. Hittills har varken centralbanker i Europa eller internationella organisationer i någon större utsträckning belyst lagstiftningsfrågor i förhållande till digitala centralbanksvalutor, även om detta håller på att ändras.

I detta avsnitt redovisas utredningens överväganden vad gäller lagstiftningsbehovet för att en e-krona ska kunna införas och bli ett allmänt gångbart betalningsmedel i Sverige. Redovisningen är övergripande och det kommer med all säkerhet att uppstå en rad andra

överväganden som behöver göras kring vilken typ av lagstiftning som är påkallad. Delar av den svenska lagstiftningen som sannolikt skulle behöva anpassas till följd av ett införande av en e-krona är harmoniserad inom EU. Av det skälet är möjligheterna att göra behövliga ändringar i lagstiftningen delvis utanför riksdagens och regeringens kontroll. Uppgiften att analysera och bedöma lagstiftningsbehovet innan kommissionen kommit längre i arbetet med lagstiftning för en digital euro kräver därför vissa förbehåll. Det är dock både möjligt och önskvärt att regeringen deltar aktivt i utarbetandet av EU-lagstiftning som har bäring på hur en eventuell e-krona kan utformas, även om sådan lagstiftning i första hand utformas för att möjliggöra en digital euro.

De lagar och rättsområden som en e-krona skulle behöva vara förenlig med, och som i vissa fall kan behöva ändras, kan delas in i två kategorier:

- Regeringsformen och riksbankslagen (avsnitt 16.5.1).
- EU:s fördrag (avsnitt 16.5.2) och lagstiftning som är harmoniserad på EU-nivå (avsnitt 16.6.3).

Det finns därutöver skäl att i en särskild lag införa bestämmelser om bl.a. den närmare definitionen av en e-krona, eventuella begränsningar i allmänhetens innehav och användning av e-krona samt ansvarsfördelning (avsnitt 16.5.4). I avsnitt 16.5.5 redovisas utredningens överväganden när det gäller om en e-krona bör ha ställning som lagligt betalningsmedel i Sverige.

Ett eventuellt införande av en e-krona kommer sannolikt att påverka nationell lagstiftning inom en rad andra områden som inte närmare berörs här, t.ex. skattelagstiftning, utsökningsrätt och bestämmelser om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning. Anpassningar av näringsrättslig lagstiftning som berör finansiella och icke-finansiella företags innehav och egna användning av e-krona kan också behöva göras.

16.5.1 Behov av ändringar i regeringsformen och riksbankslagen

Utredningens bedömning: Det krävs ingen ändring i 9 kap. 14 § regeringsformen för att Riksbanken, efter riksdagens godkännande, ska kunna ge ut digitala betalningsmedel (en e-krona). En ändring i regeringsformen bör emellertid övervägas för att säkerställa att digitala och fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken tillerkänns likvärdig rättslig status och för att göra lagstiftningen teknikneutral.

Definitionen av kontanter i riksbankslagen bör göras teknikneutral.

Skälen för utredningens bedömning

Ändringar i regeringsformen

Riksbanken har, enligt 9 kap. 14 § regeringsformen (härefter RF), det s.k. utgivningsmonopolet. Riksbankens ensamrätt att ge ut sedlar och mynt har tidigare inte ansetts hindra utgivning av elektroniska pengar enligt e-penninglagen.¹⁸ Den 1 januari 2023 tillades en ny normgivningsbestämmelse till 9 kap. 14 § RF som förtydligar att föreskrifter om utgivning och giltighet av sedlar och mynt meddelas genom lag. Med utgivning och giltighet avses t.ex. tryckning av sedlar och prägling av mynt samt kontanters valörer och rättsliga status som lagliga betalningsmedel.¹⁹ Bestämmelsen utgör inte en begränsning av vad Riksbanken får göra, utan snarare en begränsning för andra än Riksbanken som i och med bestämmelsen förbjuds att tillhandahålla sedlar och mynt (låt vara att brott mot utgivningsmonopolet inte är förenat med sanktion). Av det följer, enligt utredningens mening, att det inte är nödvändigt att ändra 9 kap 14 § RF för det fall riksdagen fattar beslut enligt 4 kap 9 § riksbankslagen att Riksbanken ska få ge ut digitala betalningsmedel.

Även om en rimlig tolkning av RF är den förbjuder andra än Riksbanken att ge ut en digital centralbanksvaluta (en e-krona) bör kraven på tydlighet för grundlagsförbud som riktar sig mot allmänheten rimligtvis vara högt ställda. Utan en uttrycklig inkludering av digitala

¹⁸ Lagkommentar till 9 kap. 14 § Regeringsformen av J. Hirschfeldt i Eka m.fl. (2018).

¹⁹ Prop. 2021/22:41 s. 205.

centralbanksvalutor i Riksbankens ensamrätt finns det även en risk att alla centralbankspengar av allmänheten inte uppfattas som lika skyddsvärda enligt lag. Till detta bör läggas att det är önskvärd att lagstiftningen så långt det är möjligt är teknikneutral. Riksbankslagen gör en tydlig skillnad mellan sedlar och mynt respektive digitala betalningsmedel. Argumentet att begreppet ”sedlar och mynt” i 9 kap. 14 § RF, vid en ändamålstolkning, även skulle kunna inbegripa dess digitala motsvarighet får därmed anses förhållandevis svagt. Mot den bakgrunden är kravet på teknikneutralitet i RF inte uppfyllt.

Sammantaget talar detta, enligt utredningens mening, för att en ändring i nämnda bestämmelse i RF bör övervägas. En ändring motiveras av dels behovet av att skapa tydlighet kring den rättsliga statusen för de betalningsmedel som Riksbanken ger ut, dels att lagstiftningen bör vara teknikneutral och därmed mer ändamålsenlig.

Ändringar i riksbankslagen

Enligt riksbankslagen får Riksbanken, efter riksdagens medgivande, ge ut digitala betalningsmedel (4 kap. 9 §). Denna bestämmelse har enligt förarbetena tillagts i syfte att ge Riksbanken möjlighet att ge ut en e-krona.²⁰ Det torde därmed i detta avseende inte krävas några ytterligare ändringar i riksbankslagen för att Riksbanken ska kunna ge ut en e-krona. Ett införande av en digital centralbanksvaluta kan emellertid föranleda behov av andra ändringar i 4 kap. riksbankslagen. Detta kapitel innehåller t.ex. en bestämmelse om att Riksbanken ska bidra till att det finns tillgång till sedlar och mynt i kronor (kontanter) i betryggande utsträckning i hela Sverige (4 kap. 1 §). Begreppet kontanter är därmed i lag begränsat till enbart fysiska betalningsmedel. Skulle Riksbanken ge ut digitala betalningsmedel bör definitionen av kontanter i lagen göras teknikneutral, t.ex. genom tydliggörande att kontanter även kan vara digitala eller införande av en ny definition av digital centralbanksvaluta (t.ex. digitala kontanter).

²⁰ Prop. 2021/22:41 s. 225. Förslaget från Riksbankskommittén var emellertid annorlunda formulerat och tog i stället sikte på att ge Riksbanken rätt att ge ut eller omsätta elektroniska pengar enligt lagen (2011:755) om elektroniska pengar efter riksdagens godkännande.

16.5.2 Förenlighet med Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Utredningens bedömning: Det finns inga hinder i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) för Riksbanken att ge ut en e-krona.

En e-krona bör vara förenlig med bestämmelser om kapitalets fria rörlighet (artikel 68) och monetär politik (artikel 128) i FEUF.

Skälen för utredningens bedömning: En digital centralbanksvaluta som ges ut av Riksbanken behöver ytterst vara förenlig med Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (härefter FEUF). Enligt FEUF ska ECB ha ensamrätt att tillåta utgivning av eurosedlar inom unionen. ECB och de nationella centralbankerna i medlemsstater som har euron som valuta *får* ge ut *sedlar*. Endast sedlar som ges ut av ECB och de nationella centralbankerna ska enligt fördraget vara lagliga betalningsmedel inom unionen (artikel 128.1).²¹ Medlemsstater som valt att inte införa euron som valuta omfattas emellertid av undantag från de flesta artiklar i FEUF som avser euron, däribland hela artikel 128 (se artikel 139.2 d FEUF). Detta följer av en grundprincip för den Ekonomiska och monetära unionen (EMU) om att ansvaret för penningpolitiken ska vara odelat och helt. Sammanfattningsvis finns det därmed inte några bestämmelser i FEUF som hindrar Riksbanken från att ge ut digitala versioner av sedlar.

Under pågående arbete med en digital centralbanksvaluta inom euroområdet – en digital euro – utreds bl.a. frågan om behov av ändringar i fördraget. I en studie genomförd på uppdrag av kommissionen dras slutsatsen att ett utgivande av en digital form av sedlar redan ryms inom ECB:s uppdrag att utge sedlar. Enligt studien ska artikel 128.1 FEUF tolkas så att det inte enbart är en rättighet för ECB att utge sedlar utan också en *skyldighet* att utnyttja den rättigheten. Vidare bör artikel 128.1 tolkas som en skyldighet för ECB att utge en digital euro om de fysiska kontanterna är på väg att försvinna. Med den marginalisering som sker av fysiska kontanter riskerar allmänheten i slutändan annars att gå miste om de fördelar som offentligt utgivna betalningsmedel har. Sådana förmåner inkluderar bl.a. en utgivare som handlar i allmänhetens intresse, en adekvat nivå av in-

²¹ I det särskilda kapitlet om lagliga betalningsmedel i Sverige (kapitel 13) redogörs närmare för innebörden av artikel 128 i förhållande till svensk reglering.

tegritetsskydd och tillgång till centralbankspengar fria från kreditrisk. Studiens slutsatser gäller dock endast en digital euro som efterliknar fysiska sedlar.²² En annan studie har emellertid kommit till motsatt slutsats och anser att en ändring av artikel 128.1 är nödvändig inför ett eventuellt införande av en digital euro.²³

En annan aspekt som bör beaktas i en svensk kontext är – om utlandets innehav av e-kronor begränsas i syfte att värna penningpolitiken och den finansiella stabiliteten – den grundläggande bestämmelsen om fri rörlighet för kapital inom EU (artikel 63). Denna bestämmelse förbjuder alla restriktioner för kapitalrörelser och betalningar mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredjeland. Det bör också noteras att enligt artikel 127.1 FEUF, liksom artikel 2 i Stadgan för det Europeiska centralbankssystemet²⁴ (härefter ECBS-stadgan), som även omfattar Riksbanken, utan att åsidosätta pristabilitetsmålet, ska ECB och nationella centralbanker stödja den allmänna ekonomiska politiken inom unionen och handla i överensstämmelse med principen om en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens som främjar en effektiv resursfördelning. Med andra ord lägger FEUF och ECBS-stadgan vissa restriktioner även på en eventuell digital centralbanksvaluta i Sverige när det gäller respekten för inre marknadens principer om fri rörlighet och konkurrens.

16.5.3 Näringsrättslig lagstiftning

Utredningens bedömning: En digital centralbanksvaluta utgiven av Riksbanken föranleder ingen ändring i lagen om elektroniska pengar (e-penninglagen).

En e-krona bör vara förenlig med tillämplig näringsrättslig lagstiftning inom EU eller nationell lagstiftning. Särskild hänsyn bör tas till regelverken för

- betaltjänster,
- betalnings- och avvecklingssystem,
- dataskydd, samt
- bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism.

²² Geva, Benjamin och Zelwegger-Gutknecht (2020) s. 123.

²³ Nabilou Hossein (2021) s. 15.

²⁴ ECBS består av ECB och de nationella centralbankerna i alla EU:s medlemsstater oberoende av om de har euron som valuta eller inte.

Skälen för utredningens bedömning

Lagen om elektroniska pengar och dess tillämplighet på en digital centralbanksvaluta

Lagen (2011:755) om elektroniska pengar (härefter e-penninglagen), som genomför e-penningdirektivet²⁵ i svensk rätt, innefattar bestämmelser om de villkor som gäller för utgivning av ett särskilt betalningsmedel som i lagen definieras som elektroniska pengar. I e-penninglagen definieras elektroniska pengar som ett elektroniskt förvarat penningvärde som representerar en fordran på utgivaren, ges ut i utbyte mot medel i syfte att genomföra betalningstransaktioner enligt betaltjänstlagen, och godtas som betalningsmedel av andra än utgivaren (1 kap. 2 §).

I relation till om en digital centralbanksvaluta skulle införas i Sverige inställer sig följande frågor avseende e-penninglagens tillämplighet på en sådan valuta:

1. Är e-penninglagen överhuvudtaget tillämplig på en digital centralbanksvaluta utifrån lagens definition av elektroniska pengar?
2. Om svaret på föregående fråga är jakande, omfattas då utgivaren av digitala centralbanksvaluta (dvs. Riksbanken) av e-penninglagens tillämpningsområde?

För att besvara den första frågan behöver utformningen av och distributionsmodellen för den digitala centralbanksvalutan definieras. En digital centralbanksvaluta som ges ut av Riksbanken genom konton som allmänheten har direkt i Riksbanken – en s.k. kontobaserad digital centralbanksvaluta – representerar, enligt utredningens mening, en (i legal mening) fordran på Riksbanken. I allt väsentligt liknar en kontobaserad digital centralbanksvaluta vanliga banksättningar, som är en fordran som insättare har på banken. Digital centralbanksvaluta erhålls genom att innehavare av konto i Riksbanken erhåller digital centralbanksvaluta i utbyte mot bankpengar (eller i förekommande fall fysiska kontanter). Med betalningstransaktioner enligt 1 kap. 2 § punkten 3 betaltjänstlagen avses genomförande av betalningstransaktioner, inklusive överföring av medel på ett betalkonto,

²⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (2009/110/EG) om rätten att starta och driva affärsverksamhet i institut för elektroniska pengar samt om tillsyn av sådan verksamhet, om ändring av direktiven 2005/60/EG och 2006/48/EG och om upphävande av direktiv 2000/46/EG.

genom a) autogiro, b) kontokort eller andra betalningsinstrument, eller c) kontobaserade betalningar. De betalningstransaktioner som görs med digital centralbanksvaluta torde i de allra flesta fall omfattas av lagens definition av betalningsinstrument, i vart fall när det gäller genomförande av betalningstransaktioner med ett betalningsinstrument. Enligt 1 kap. 4 § betaltjänstlagen definieras ett betalningsinstrument som ett kontokort eller något annat personligt instrument eller en personlig rutin som enligt avtal används för att initiera en betalningsorder. Betalningar med digital centralbanksvaluta kommer företrädesvis ske med hjälp av en s.k. digital plånbok, vilken torde uppfylla definitionen av ett betalningsinstrument. En utgångspunkt för ett eventuellt införande av en digital centralbanksvaluta är vidare att den ska vara ett brett accepterat (lagligt) betalningsmedel, varför det tredje kriteriet för vad som i lagens mening utgör elektroniska pengar får anses vara uppfyllt. Sammanfattningsvis är det utredningens mening att en kontobaserad digital centralbanksvaluta uppfyller definitionen för elektroniska pengar enligt e-penninglagen.

När det i stället är fråga om en kontantlik (värdebaserad eller tokeniserad) digital centralbanksvaluta är det inte självklart att definitionen av elektroniska pengar är tillämplig i alla delar. I likhet med en kontobaserad digital centralbanksvaluta uppfyller betalningstransaktioner med en kontantlik digital centralbanksvaluta visserligen betaltjänstlagens definition av betalningstransaktion. Även en kontantlik digital centralbanksvaluta ska vara ett brett accepterat (lagligt) betalningsmedel. Dessa två krav i definitionen av elektroniska pengar i e-penninglagen är därmed uppfyllda. Med utgångspunkten att en kontantliknande digital centralbanksvaluta är en representationsform för pengar på motsvarande sätt som fysiska kontanter bör den emellertid inte ses som en fordran på Riksbanken i legal mening (även om den tas upp som en skuld på Riksbankens balansräkning).²⁶ I den distributionsmodell för en kontantlik digital centralbanksvaluta som Riksbanken förordar, har användaren inte konto hos intermediären för att hantera betalningar och överföringar med digital centralbanksvaluta. Relationen mellan användaren och intermediären är inte heller i det avseendet fordringsliknande.

²⁶ Se Lindskog (2022) för ett liknande resonemang. Den forskningsrapport om juridiska aspekter på digitala valutor som gjorts på uppdrag av utredningen, som återfinns i bilaga 5, menar emellertid att fysiska kontanter är fordringsliknande.

En kontantlik digital centralbanksvaluta erhålls även den i utbyte mot banktillgodohavanden. I en distributionsmodell med intermediärer kommer intermediärerna (bankerna) använda reserver i Riksbanken för att köpa digital centralbanksvaluta som sedan distribueras till användaren, företrädesvis via ett s.k. valv till en digital plånbok. Det är i detta fall emellertid inte fråga om något direkt utbyte mellan användaren och utgivaren (dvs. Riksbanken). Sammantaget uppfyller, enligt utredningens mening, en kontantlik digital centralbanksvaluta inte definitionen av elektroniska pengar enligt e-penninglagen eftersom kravet att den ska representera en fordran på utgivaren inte är uppfyllt.

Även om en kontobaserad digital centralbanksvaluta, av de skäl som redovisas ovan, uppfyller kriterierna för att definieras som elektroniska pengar enligt e-penninglagen, innebär det inte med nödvändighet att Riksbanken blir utgivare av elektroniska pengar enligt e-penninglagen och att e-penninglagens bestämmelser är tillämpliga. Enligt e-penninglagen är en utgivare av elektroniska pengar: institut för elektroniska pengar²⁷, registrerade utgivare, den som ger ut elektroniska pengar och är undantagen från tillståndsplikt enligt 2 kap. 2 § och företag som enligt 3 kap. 28 § fått tillstånd att ge ut elektroniska pengar (1 kap. 2 § 11). För att få ge ut elektroniska pengar enligt e-penninglagen krävs som huvudregel ett tillstånd från Finansinspektionen (2 kap. 1 § första stycket). Undantag från tillståndsplikt finns om utgivaren t.ex. är en statlig eller kommunal myndighet, när den ägnar sig åt myndighetsutövning (dvs. fattar beslut gentemot enskild). Den statliga eller kommunala myndigheten definieras då som utgivare av elektroniska pengar enligt e-penninglagen och måste bl.a. följa bestämmelsen om förbud mot ränta (4 kap. 5 §). Även ECB och nationella centralbanker i andra EES-länder omfattas av undantag från tillståndsplikt, när de *inte* agerar i egenskap av monetär eller offentlig myndighet (2 kap. 2 § 4). Dessa båda undantag kan härledas till artikel 1.1 d och e i e-penningdirektivet. Enligt dessa bestämmelser omfattas ECB och nationella centralbanker av begreppet ”utgivare av elektroniska pengar” endast när de inte agerar i egenskap av monetär eller offentlig myndighet. Enligt förarbetena till e-penninglagen innebär direktivets bestämmelser att centralbanker är undantagna från direktivets tillämpningsområde när de ägnar sig åt myndighetsutövning men undantagna från tillståndsplikt när de inte ägnar sig åt myndig-

²⁷ Ett institut för elektroniska pengar: ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening som har fått tillstånd att ge ut elektroniska pengar enligt e-penninglagen (1 kap 2 § 7).

hetsutövning.²⁸ Vidare omfattas medlemsstaterna eller deras regionala eller lokala myndigheter av samma begrepp – och därmed direktivets bestämmelser – när de agerar i egenskap av offentliga myndigheter.

I Riksbankskommitténs förslag till ny riksbankslag ingick ett förslag om att ge Riksbanken rätt att efter beslut av riksdagen ge ut eller omsätta elektroniska pengar enligt e-penninglagen eller på annat sätt tillhandahålla andra betalningsmedel avsedda för allmänheten. Syftet med förslaget var framför allt att tydliggöra att ett eventuellt beslut av Riksbanken att ge ut en e-krona ska föregås av ett riksdagsbeslut.²⁹ Det förs däremot inte något resonemang i betänkandet huruvida en digital centralbanksvaluta skulle omfattas av definitionen av elektroniska pengar i e-penninglagen. Regeringen konstaterar emellertid i förarbetena till den nu gällande riksbankslagen att Riksbanken förvisso inte omfattas av e-penninglagen, men att den omständigheten inte utgör hinder mot att det ställs krav på riksdagens medgivande för utgivning av digitala betalningsmedel, inbegripet elektroniska pengar. Detta efter att såväl ECB som Riksbanken invänt mot kravet att utgivning av en digital centralbanksvaluta ska föregås av ett riksdagsbeslut.³⁰ I förarbetena förs inte heller något utförligt resonemang om skäl till att e-penninglagen inte skulle vara tillämplig på Riksbanken.

Utpekandet av nationella centralbanker i andra EES-länder i 2 kap. 2 § 4 e-penninglagen leder till konklusionen att Riksbanken, så som direktivet genomförts i svensk rätt, inte omfattas av det undantaget. Det kvarstår därför att avgöra om Riksbanken kan kategoriseras som en statlig myndighet och därmed omfattas av undantaget i 2 kap. 2 § 2. Riksbanken är en förvaltningsmyndighet som lyder under riksdagen.³¹ Enligt Riksbankskommitténs bedömning är Riksbankens myndighetsutövning ytterst begränsad och omfattar i huvudsak beslut om likviditetsstöd till enskilda institut, uppfyllandet av villkoren för avvecklingssystemet RIX samt vissa delar av kontantförsörjningen (t.ex. inlösen av sedlar och mynt).³² Riksbanken bör därför kategoriseras som en förvaltningsmyndighet som i huvudsak *inte* ägnar sig åt myndighetsutövning. Det kan därtill konstateras att utgivning av en digital centralbanksvaluta i sig inte utgör myndighetsutövning. Om en digi-

²⁸ Prop. 2010/11:124 s. 78.

²⁹ Se SOU 2019:46 s. 1572–1573 och 1800–1801.

³⁰ Prop. 2021/22:41 s. 120.

³¹ SOU 2019:46 s. 481 och 512. Se även 1 kap. 8 § och 9 kap. 13 § RF.

³² SOU 2019:46 s. 524 och 528.

tal centralbanksvaluta skulle utformas på så sätt att den omfattas av definitionen av elektroniska pengar uppstår därmed osäkerhet kring om Riksbanken faller utanför lagens tillämpningsområde när den ger ut sådana pengar (vilket inte utgör myndighetsutövning) eller om den i stället hindras att ge ut elektroniska pengar eftersom tillstånd inte får ges till andra än svenska aktiebolag eller ekonomiska föreningar (2 kap. 1 § andra stycket). Det faktum att Riksbanken enligt direktivet torde omfattas av undantaget för centralbanker men inte gör det i det svenska genomförandet skapar också osäkerhet kring e-penninglagens tillämpning i detta fall.

Det finns ingen närmare vägledning i vare sig e-penningdirektivet eller förarbetena³³ om de faktiska situationer som är tänkta att omfattas av centralbankers och andra myndigheters möjlighet att agera utgivare av elektroniska pengar. Ett rimligt antagande är emellertid att digitala centralbanksvalutor inte fanns i lagstiftarnas åtanke vid tidpunkten för utarbetandet av e-penningdirektivet. Det kan även konstateras att det ursprungliga syftet med direktivet primärt var att reglera privata aktörers utgivande av elektroniska pengar eller åtminstone utgivning i affärsmässigt syfte.³⁴ I sammanhanget kan även nämnas att kommissionen i sin strategi för massbetalningar framfört planer på en eventuell sammanslagning av det andra e-penningdirektivet och det andra betaltjänstdirektivet inom de närmaste åren, vilket möjligen leder till några klargöranden kring undantagen.³⁵

Enligt utredningens mening är utgivning av en digital centralbanksvaluta inte myndighetsutövning. En statlig myndighet som inte ägnar sig åt myndighetsutövning omfattas inte av undantag från tillståndsplikt enligt 2 kap. 2 § och kan följaktligen inte vara utgivare av elektroniska pengar enligt 1 kap. 2 § 11. Med andra ord skulle Riksbanken i sin funktion som utgivare av en kontobaserad digital centralbanksvaluta inte vara utgivare av elektroniska pengar i e-penninglagens mening. Sådana utgivning faller alltså utanför e-penninglagens tillämpningsområde och av detta skäl föranleder utgivning av en digital centralbanksvaluta (e-krona) ingen ändring i e-penninglagen. Denna bedömning är också konsistent med e-penningdirektivets syfte.

³³ Prop. 2010/11:124.

³⁴ Se bl.a. skäl 4 och 5 e-penningdirektivet.

³⁵ I sin strategi för massbetalningar har kommissionen bl.a. aviserat en översyn av om det andra betaltjänstdirektivet och det andra e-penningdirektivet bör slås ihop (se vidarekapitel 9). Det innebär att betaltjänstlagen framöver kan komma att slås ihop med e-penninglagen.

Annan näringsrättslig EU-lagstiftning

Särskild lagstiftning rörande digitala centralbanksvalutor finns för närvarande varken på nationell nivå eller på EU-nivå. Detta kan komma att ändras. Som nämns ovan förväntas kommissionen lägga fram lagförslag rörande vissa av regelverken på finansmarknadsområdet, framför allt penningtvätsregelverket, med anledning av ett eventuellt införande av en digital euro. Förändringar i annan näringsrättslig EU-lagstiftning längre fram kan inte uteslutas. Förslagen förväntas gälla för medlemsstater som har euron som valuta men eftersom Sverige är en del av den inre marknaden, omfattas av bestämmelser i FEUF om samordning av den ekonomiska politiken (artikel 5) och i övrigt har betydande ekonomiska och finansiella länkar till euroområdet vore det knappast ändamålsenligt (om ens möjligt) om Sverige, vid ett eventuellt införande av en e-krona, utformar särskilda regelverk eller har en annan regeltillämpning på dessa områden. Nedan följer några iakttagelser kring vissa av de EU-rättsakter på näringsrättens område som skulle kunna bli tillämpliga på eller åtminstone har implikationer för en eventuell e-krona.³⁶

Betaltjänster och tillgång till betalkonto

I det andra betaltjänstdirektivet och betalkontodirektivet, definieras tjänster som betraktas som tillståndspliktiga betaltjänster. Direktiven innehåller även konsumentskyddsbestämmelser som betaltjänstleverantörer behöver förhålla sig. Vid val av distributionsmodell som innebär att privata aktörer är intermediärer kommer sannolikt åtminstone dessa aktörer sannolikt definieras som betaltjänstleverantörer som tillhandahåller betaltjänster inom delar av distributionskedjan.

Ett motiv som ofta framhålls för införandet av en digital centralbanksvaluta är att det skulle kunna främja finansiell inkludering. Beroende på hur en sådan utformas kan det bli praktiskt svårt för den enskilde att växla digital centralbanksvaluta som ligger i en digital plånbok mot kontopengar utan att ha ett bakomliggande betalkonto hos ett kreditinstitut. Som framgår av kapitel 6 upplever vissa grupper svårigheter att få tillgång till betalkonto eller att de får konto uppsagt.

³⁶ En mer utförlig redogörelse för de näringsrättsliga regleringar som nämns i detta avsnitt finns i bilaga 3.

Ett sätt att undvika behovet av ett betalkonto skulle möjligtvis kunna vara att införa en kontraheringsplikt kopplad till digitala plånböcker där enskilda ska kunna ta emot samt överföra digital centralbanksvaluta till en annan digital plånbok. Eventuellt skulle enskilda även kunna växla kontanter (sedlar och mynt) till digital centralbanksvaluta via en särskild insättningsautomat (som då behöver tas fram i detta syfte). För att främja finansiell inkludering skulle ett fysiskt, laddningsbart kort kunna tas fram som kan fyllas på med digital centralbanksvaluta (t.ex. genom att växla in fysiska kontanter till digitala) utan att personen i fråga behöver ha ett betalkonto. För båda modellerna är det emellertid avgörande att kunna säkerställa att adekvata åtgärder för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism kan vidtas (se nedan) liksom att användningen av sådana instrument omfattas av bestämmelser om konsumentskydd.

Betalnings- och avvecklingssystem

En förutsättning för att en e-krona ska kunna ges ut är att det finns en infrastruktur genom vilken den kan distribueras. Beroende på hur denna infrastruktur byggs upp skulle den kunna falla inom den befintliga definitionen av generellt betalsystem enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (tillika definitionen av betalningssystem enligt betaltjänstlagen) som ett system för förmedling av betalningar från ett stort antal från varandra fristående betalare avsett att nå ett stort antal från varandra fristående slutliga betalningsmottagare. En förutsättning för att omfattas är att systemet möjliggör överföring av *medel* enligt betaltjänstlagen, dvs. sedlar och mynt (kontanter), kontotillgodohavanden eller elektroniska pengar (1 kap. 4 §). Vid slutsatsen att en digital centralbanksvaluta omfattas av e-penninglagen, eller om definitionen av medel i det andra betaltjänstdirektivet skulle utökas till att även omfatta digital centralbanksvaluta, utgör infrastrukturen således ett betalningssystem. Det skulle i sin tur leda till frågor om t.ex. bestämmelserna om tillgång till betalningssystem på objektiva, icke-diskriminerande och proportionella villkor i det andra betaltjänstdirektivet blir tillämpliga. Det kan därför vara lämpligt att förtydliga i lag huruvida infrastrukturen bakom en digital centralbanksvaluta ska omfattas av definitionen. Ett generellt betalsystem

kan också utgöra ett avvecklingssystem enligt lagen (1999:1309) om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden.

Bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism

Ett eventuellt införande av en e-krona väcker ett antal frågor i förhållande till, å ena sidan, legitima integritets- och dataskyddsaspekter och, å andra sidan, effektiva åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. En e-krona torde på ett eller annat sätt behöva beakta de generella EU-gemensamma bestämmelserna kring dessa två områden som genomförts i svensk lag.

Så kallade verksamhetsutövare, t.ex. en bank, har enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (härefter penningtvättslagen), som genomför det fjärde penningtvättsdirektivet³⁷ i svensk rätt, en skyldighet att efter en bedömning som föranleder skäligen grund att misstänka penningtvätt eller finansiering av terrorism eller att egendom annars härrör från brottslig handling, utan dröjsmål rapportera alla omständigheter som kan tyda på detta till Polismyndigheten (4 kap. 2 §). Hur innehav av och transaktioner med digital centralbanksvaluta ska betraktas i förhållande till dessa skyldigheter behöver preciseras. Det är också viktigt att ansvaret för kundkännedombedömningar, transaktionsmonitorering och rapportering mellan, å ena sidan, intermediärer, och, å den andra, betaltjänstleverantörer och företag som tillhandahåller betalningsinstrument (t.ex. digitala plånböcker) tydliggörs.

Riksbanken är inte – och kommer med största sannolikhet inte att bli – verksamhetsutövare i penningtvättslagens mening, vilket, enligt utredningens mening, inte heller är önskvärt (se avsnitt 16 4). Det är emellertid sannolikt att även Riksbanken skulle få tillgång till sådan data som, om den kom till brottsbekämpande myndigheters kännedom, skulle underlätta bekämpandet av penningtvätt och finansiering av terrorism men även upprätthållandet av internationella ekonomiska sanktioner. Enligt penningtvättslagen ska en tillsynsmyndighet som vid inspektion eller på annat sätt har upptäckt en omständighet som kan antas ha samband med eller utgöra penningtvätt eller finan-

³⁷ Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2018/843 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och om ändring av direktiven 2009/138/EG och 2013/36/EU

siering av terrorism, också underrätta Polismyndigheten om detta. En sådan underrättelse ska även göras av andra myndigheter som i sin verksamhet upptäcker sådana omständigheter som avses i första stycket i samband med att de hanterar kontanter, om det inte hindras av sekretess. Det förefaller, mot den bakgrunden, rimligt att Riksbankens underrättelseskyldighet när det gäller transaktioner med e-kronor preciseras.

En digital centralbanksvaluta kan vidare inte göras fullt ut anonym och penningtvättsregelverket ska respekteras. Graden av anonymitet och integritet för en digital centralbanksvaluta torde mer likna vanliga kontopengar än kontanter. Hur den digitala centralbanksvalutan utformas utifrån ett integritetsskyddsperspektiv blir därför en viktig fråga för lagstiftare och centralbanker. Dessa aspekter förväntas emellertid beaktas inom ramen för det pågående arbetet med en digital euro inom EU, för vilket ett legalt ramverk förväntas föreslås av kommissionen under senhösten 2023.

16.5.4 Behov av särskild nationell lagstiftning

Utredningens bedömning: Ett införande av en e-krona föranleder behov av särskild lagstiftning som innehåller bestämmelser om bl.a.

- Riksbankens exklusiva rätt att ge ut och lösa in digital centralbanksvaluta,
- aktörers rättigheter och skyldigheter gentemot Riksbanken samt inbördes rättigheter och skyldigheter,
- eventuella begränsningar i den digitala centralbanksvalutans egenskaper och användning,
- bemyndiganden till Riksbanken,
- förmögenhetsrättsliga aspekter, och
- övervakning och tillsyn av relevanta aktörer.

Skälen för utredningens bedömning: Ett införande av en e-krona skulle, oberoende av vald distributionsmodell eller utformning, innebära att ett nytt betalningsmedel införs på betalningsmarknaden. För

att säkerställa ett högt konsumentskydd, konkurrens och, ytterst, den finansiella stabiliteten finns, enligt utredningens bedömning, behov ett särskilt legalt ramverk för en e-krona. Lagstiftningen bör vara så förutsebar som möjligt för berörda aktörer. Förutsättningarna för Riksbankens arbete med en e-krona kan komma att behöva anpassas till den internationella utveckling som sker med andra digitala centralbanksvalutor. En e-kronas funktion, roll och utformning kan även komma att behöva förändras över tid genom att ny teknik och nya tjänster utvecklas. Lagstiftningen bör därför så långt det är möjligt inte medföra någon begränsning i vilken teknik som används för en e-krona. Utredningen bedömer att en särskild lagstiftning för en e-krona åtminstone bör innehålla bestämmelser enligt nedan.

Utredningen tar inte ställning till huruvida nya bestämmelser bör föras in i befintliga lagar, den av utredningen föreslagna nya lagen om betalningsmedel eller i en särskild lag. Av skäl som utredningen redogör för i kapitel 13 är det inte lämpligt att utformningen av och den rättsliga ställningen för betalningsmedel utgivna av Riksbanken regleras i riksbankslagen. Bestämmelser om Riksbankens uppgifter och befogenheter samt bemyndiganden bör även fortsättningsvis regleras i riksbankslagen.

Ansvarsfördelning, rättigheter och skyldigheter

Det bör anges i lag att endast Riksbanken får ge ut och lösa in e-kronor. Det är viktigt att det är centralbanken (staten) som är ensam huvudman och att en e-krona inte sammanblandas med privata betalningsmedel. Vidare bör anges vem som får ge ut en e-krona – vilket Riksbanken bör ha exklusiv rätt att göra – och vilka övriga aktörer som tillåts ha en roll i själva distributionen av densamma, t.ex. vilka aktörer som Riksbanken får godkänna som intermediärer eller leverantörer av betaltjänster och på vilka villkor.³⁸ Lagstiftningen bör

³⁸ För jämförelse utgår regleringen av den digitala centralbanksvalutan på Bahamas (den s.k. Sand Dollar) från en decentraliserad modell där bl.a. banker och betalningsinstitut kan ansöka om tillstånd från centralbanken att tillhandahålla digitala plånböcker för den digitala centralbanksvalutan. Regleringen uppställer dokumentationskraven för en sådan ansökan, som bl.a. innefattar beskrivning av utkontraktering av informationssäkerhetssystem och en lista över såväl mjukvara som hårdvara i den tilltänkta infrastrukturen. Centralbanken på Bahamas är även skyldig att upprätthålla ett offentligt register över de aktörer som beviljats tillstånd och har rätt att återkalla tillstånd under vissa omständigheter. Se vidare *Bahamian Dollar Digital Currency Regulation, 2021*, (Extraordinary) Official Gazette of the Bahamas, 18 augusti 2022 och *Bank of Jamaica (Amendment) Act – Act 5 of 2022*, 14 juni.

innehålla ett övergripande ramverk för samtliga aktörers rättigheter och skyldigheter. Exempelvis krävs bestämmelser kring hantering av risker och vad som gäller vid utkontraktering. Mot bakgrund av att Riksbanken inte, enligt utredningens bedömning, får tillhandahålla konton till allmänheten bör det även övervägas om det ska finnas ett krav på slutanvändare att inneha någon form av elektronisk ordning som möjliggör mottagande av e-kronor (t.ex. en digital plånbok eller fysiskt kort som e-kronor kan laddas upp på). Frågan om vilka krav som ska ställas på hur personer ska identifiera sig i samband med att de (första gången) skaffar sig en digital plånbok skulle också kunna regleras särskilt, förutsatt att sådana krav inte harmoniseras på EU-nivå eller följer av annan nationell lagstiftning.

För att en e-krona ska vara robust och effektiv, i såväl normalläge som i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, bör Riksbanken få vissa befogenheter – i lag eller genom bemyndigande – att styra och kontrollera distribution av, tillgänglighet till samt funktionalitet för en e-krona. Detta kan ske genom att Riksbanken tilldelas motsvarande befogenheter som den redan har i förhållande till fysiska kontanter, dvs. befogenhet att äga infrastruktur, att ställa krav på intermediärer, betaltjänstleverantörer, slutanvändare och andra aktörer.

Begränsningar i e-kronans egenskaper och användning

Det finns av olika skäl, som nämns ovan, skäl att en möjlighet att påföra vissa begränsningar av innehav och användning av e-kronor. Exempelvis kan det finnas behov av att reglera hur stora belopp i e-krona som får innehas i varje digital plånbok för konsumenter respektive näringsidkare.³⁹ Det kan även bli aktuellt att begränsa vad e-kronor kan användas till, i synnerhet om den ska vara kontantlik. Detta för att undvika en situation där Riksbanken konkurrerar med kreditinstitut på ett sätt som kan äventyra den finansiella stabiliteten. Vidare bör det övervägas om Riksbanken bör få rätt att stoppa eller begränsa utgivning av och uttag hänförliga till e-kronor vid vissa exceptionella omständigheter, t.ex. vid allvarlig risk för den finansiella stabiliteten.

³⁹ I stället för en faktisk beloppsgräns skulle reglering av avgifter baserat på innevarande värde kunna uppnå samma ändamål.

Detaljreglering genom bemyndigande till Riksbanken

Möjlighet finns att genom bemyndigande överlämna vissa mer detaljerade bestämmelser rörande en e-krona till Riksbanken att reglera genom författning av lägre valör (föreskrifter) eller genom avtal. Exempel på vad som kan omfattas av nya bemyndiganden är villkor för sådana tekniska eller monetära begränsningar som nämns ovan. Det bör även övervägas att ge Riksbanken bemyndigande att bestämma det mer detaljerade ramverket kring distributionsmodell och spelregler för de aktörer som på olika sätt deltar i distributionskedjan (t.ex. tillhandahållare av digitala plånböcker och andra betaltjänstleverantörer). Bemyndigandet om att Riksbanken får utfärda föreskrifter rörande digitala betalningsmedel (e-kronor) bör dock lämpligen regleras i riksbankslagen.

Genom att ge Riksbanken bemyndiganden i stället för att införa viss detaljreglering i lag kan regleringen bli mer dynamisk och lättare att anpassa till tekniska förändringar, vilket också är något som kan förväntas ske inom området för digitala centralbanksvalutor. Det bör i sammanhanget påpekas att bemyndigande till Riksbanken inte är lika förutsebart för andra aktörer, t.ex. intermediärer. Dessutom skiljer sig förutsättningarna för demokratiskt ansvarsutkrävande åt mellan Riksbanken och myndigheter under regeringen. Dessa aspekter behöver därför noga avvägas i förhållande till varje eventuellt bemyndigande. Ett sätt att tillgodose behovet av en tydligare rättslig (och demokratisk) förankring av den regelgivning som anförtros Riksbanken är att bemyndigandet omgärdas av vissa övergripande villkor så som att lagstiftningen ska vara förenlig med internationella standarder, syfta till att allmänheten ska kunna göra betalningar, inklusive under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, samt värna den finansiella stabiliteten. Som påpekas omfattas dessa mål redan av riksbankslagen.

Förmögenhetsrättsliga aspekter

På det förmögenhetsrättsliga området kan det finnas behov av vissa klargöranden i lag. Vid införande av en e-krona som syftar till att vara så lik fysiska kontanter som möjligt har det i doktrinen förespråkats att lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument (härefter kontoföringslagen) i viss

utsträckning kan användas som förlaga. Kontoföringslagen infördes vid den dematerialisering av värdepapper som skedde i Sverige under 1990-talet. Lagen innehåller bl.a. vissa förmögenhetsrättsliga bestämmelser såsom klargöranden av innehavarens grundläggande rättsställning och tillämpning av skuldebrevslagen (6 kap.). Ett liknande kapitel bör kunna införas i lag som reglerar e-kronor. Vid jämförelser med kontoföringslagen är det emellertid viktigt att beakta att finansiella instrument och betalningsmedel inte är helt jämförbara, inte minst med tanke på att finansiella instrument inte cirkulerar på samma sätt och i samma mängd som betalningsmedel. Eventuella oönskade effekter på annan lagstiftning behöver därför noga analyseras innan förmögenhetsrättsliga bestämmelser motsvarande de som finns i kontoföringslagen införs för en digital centralbanksvaluta.

Övervakning och tillsyn

Det kan finnas ett behov av särskilda bestämmelser när det gäller övervakning respektive tillsyn av berörda aktörer (intermediärer, betaltjänstleverantörer, leverantörer av betalningsinstrument m.fl.) dessa, inklusive behörig myndighets sanktionsmöjligheter vid överträdelser av skyldigheter enligt lag.

16.5.5 En eventuell e-kronas ställning som lagligt betalningsmedel i Sverige

Utredningens bedömning: En digital centralbanksvaluta som, efter riksdagens godkännande, ges ut av Riksbanken i form av en e-krona bör ha samma legala ställning som fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken (lagliga betalningsmedel), under förutsättning att den utformas för att kunna användas på motsvarande sätt.

En generell skyldighet för borgenärer att ta emot digitala centralbankspengar bör, liksom för sedlar och mynt, inte införas.

Skälen för utredningens bedömning

Enligt direktiven ska utredningen ta ställning till om digitala centralbankspengar ska vara lagliga betalningsmedel i Sverige. Sedlar och mynt samt beredskapspengar (kontanter) utgivna av Riksbanken har ställning som lagliga betalningsmedel i Sverige (se kapitel 13).

Enligt utredningens mening har utformningen av en digital centralbanksvaluta betydelse för ställningstagandet till om den bör vara lagligt betalningsmedel eller inte. För det fall en digital centralbanksvaluta i så stor utsträckning som möjligt utformas och distribueras på samma sätt som sedlar och mynt, kan en digital centralbanksvaluta ses som en digitalisering – dematerialisering – av kontanter. Ett argument för att en sådan, kontantlik e-krona bör ha samma legala ställning som fysiska betalningsmedel är att en e-krona då, förutom att ha samma utgivare som fysiska kontanter, fyller samma funktion när det gäller att föra över värde (köpkraft) mellan parterna i en transaktion. I det ena fallet sker överföringen av värde i fysisk form, medan överföringen är digital i det andra. Ett andra, mer principiellt (men likartat) argument är att av centralbanken utgivna officiella betalningsmedel ska vara lagliga betalningsmedel oavsett i vilken form de kommer. Att officiella pengar är lagliga betalningsmedel är en viktig del av begreppet valuta. Av det skälet bör fysiska och digitala centralbankspengar som allmänheten har tillgång till inte ha olika legal ställning.

Ett tredje argument för att en eventuell e-krona bör ha samma legala ställning som fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken är att om så inte är fallet kan det bli svårt att uppnå tillräckliga nätverkseffekter för att kunna sägas vara ett allmänt accepterat betalningsmedel. Ställningen som lagligt betalningsmedel är emellertid vare sig ett nödvändigt eller tillräckligt villkor för att ett betalningsmedel ska uppnå nätverkseffekter. Det är tydligt att andra digitala betalningsmedel – inte minst betalningar med banktillgodohavanden (bankpengar) – har fått betydande spridning utan att ha ställning som lagligt betalningsmedel. Det torde framför allt vara faktorer såsom användarvänlighet, tillgänglighet, kostnader och tillförlitlighet som påverkar hur använt ett visst betalningssätt blir. Argumentet för att en digital centralbanksvaluta bör ha ställning som lagligt betalningsmedel för att uppnå en tillräckligt hög användning anser utredningen därför vara av mindre betydelse.

Ett slutligt ställningstagande till om en e-krona ska vara lagligt betalningsmedel i Sverige bör lägga stor vikt vid den legala ställning digitala centralbanksvalutor eventuellt får inom euroområdet liksom i andra länder med vilka Sverige har betydande ekonomiska relationer. Det kan noteras att de digitala centralbanksvalutor som ges ut i Bahamas respektive Jamaica är lagliga betalningsmedel.⁴⁰ Den digitala centralbanksvaluta (Avant) som gavs ut av Finlands Bank i början av 1990-talet var emellertid inte lagligt betalningsmedel.⁴¹ Det råder alltså osäkerhet om och i så fall när euroområdet eller andra för svensk ekonomi viktiga länder, kommer att införa en digital centralbanksvaluta och om en sådan då får ställning som lagligt betalningsmedel. Det är dock inte osannolikt att så blir fallet. För svenskt vidkommande är det framför allt den legala ställningen för en digital euro som är av betydelse. Det skulle kunna uppfattas som en märklig ordning att två motsvarande digitala valutor har olika legal ställning på den inre marknaden. ELTEG-gruppen, som är en expertgrupp för frågor rörande lagliga betalningsmedel inom euroområdet, berörde i en rapport från juli 2022 frågan om en eventuell digital euro skulle ges ställning som lagligt betalningsmedel inom euroområdet.⁴² Expertgruppen tar inte ställning i frågan men menar att kommissionen skulle kunna lämna förslag med den innebörden i syfte att säkerställa att en digital euro får en stor spridning och acceptans. Oavsett riksdagens ställningstagande till eurosamarbetet som sådant, vill utredningen erinra om den ställning som en digital euro kan få inom handel och för hushålls och företags betalningar. Särskilt om en digital euro får ställning som lagligt betalningsmedel, vilket är ett troligt scenario, inom euroområdet torde det få implikationer för svensk ekonomi även om Sverige inte har euron som valuta.

Det finns argument emot att en digital centralbanksvaluta ska ha ställning som lagligt betalningsmedel. En kontobaserad digital centralbanksvaluta är närmare besläktad med bankpengar och elektroniska pengar (e-pengar) än med fysiska kontanter. Bankpengar är redan digitala och dess värde backas upp av en omfattande lagstiftning, inklusive insättningsgaranti (upp till en viss nivå), och ett vidare finansiellt skyddsnät. Ur det perspektivet finns det skäl att inte diskriminera mellan digitala betalningsmedel genom att ge de dem olika legal

⁴⁰ Se *Central Bank of the Bahamas Act, 2020*, (Extraordinary) Official Gazette of the Bahamas, 27 juli 2020.

⁴¹ Se vidare kapitel 15.

⁴² ELTEG (2022).

ställning. Detta gäller i synnerhet om en digital centralbanksvaluta är räntebärande.

Det är en vidare en rimlig utgångspunkt att av staten (centralbanken) utgivna betalningsmedel ska vara allmänt tillgängliga och inte förutsätta tillgång till el och internet eller en viss digital förmåga. En digital centralbanksvaluta – oavsett om den är kontantlik eller kontobaserad – kan tekniskt utformas för att kunna användas offline och vara förhållandevis enkel att betala med (t.ex. vara lagrad på ett fysiskt kort). Icke desto mindre har en digital centralbanksvaluta inte ur ett tillgänglighetsperspektiv samma egenskaper som sedlar och mynt. Det gäller även för en kontantlik digital centralbanksvaluta. Även om det rent juridiskt torde vara möjligt att bortse från denna aspekt kan det ifrågasättas om det är lämpligt att göra det.⁴³

Sammantaget anser utredningen att under förutsättning att en e-krona utformas med egenskaper som så långt det är möjligt är desamma som fysiska kontanter har – används för att göra vardagsbetalningar inom en begränsning (eller flera), är allmänt tillgänglig och kan användas för att göra betalningar offline – är det svårt att motivera att olika betalningsmedel som Riksbanken ger ut ska ha olika legal ställning. En sådan ordning skulle i praktiken innebära att konvertibiliteten mellan olika former av centralbankspengar begränsas.

Argumentet för att en e-krona ska ha ställning som lagligt betalningsmedel torde vara ännu starkare om utformningen gör att den blir ett s.k. bärarinstrument. En sådan utformning gör en e-krona än mer lik sedlar och mynt, t.ex. ur ett förmögenhetsrättsligt perspektiv.⁴⁴ Skälen för att en e-krona bör ha ställning som lagligt betalningsmedel är, enligt utredningens mening, väsentligen svagare om den är kontobaserad på samma sätt som kontotillgodohavanden i bank. I någon mening bör betydelsen av att en e-krona har ställning som lagligt betalningsmedel därför snarare vara en del av utformningen än ett resultat av den.

Som utgångspunkt innebär ett legalt likställande av fysiska och digitala betalningsmedel utgivna av Riksbanken att de skyldigheter som ankommer på borgenärer att, under vissa förutsättningar, ta emot lagliga betalningsmedel också blir desamma. Det innebär vidare att de förslag som utredningen lämnar i kapitel 13 avseende borge-

⁴³ Inkluderingsaspekten på digitala centralbanksvalutors ställning som lagliga betalningsmedel uppmärksammas i Bossu m.fl. (2020).

⁴⁴ De förmögenhetsrättsliga aspekterna av en e-krona behandlas i Lindskog (2022) och i bilaga 5.

närers skyldigheter att ta emot fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken kan behöva anpassas för det fall det fattas ett beslut om att Riksbanken ska ge ut en e-krona.

En relaterad fråga är om det finns skäl att i författning införa en generell skyldighet för borgenärer (eller vissa näringsidkare) att ta emot specifikt e-kronor. Ett syfte med en sådan lagstiftning skulle vara att nå önskade närverkseffekter för att därmed göra en e-krona till ett allmänt spritt och använt betalningsmedel. Enligt utredningens mening är flera av de skäl som anges i kapitel 13 emot att lagstifta om en generell skyldighet att ta emot fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken giltiga även för en e-krona. Det bör dock poängteras att ökade kostnader för att hantera kontanter, inklusive risken för rån, inte är ett giltigt argument i detta fall. Om något torde behovet av att hantera (fysiska) kontanter minska. Däremot skulle näringsidkare bli tvungna att investera i den utrustning och de system som krävs för att kunna ta emot betalningar med e-kronor.

Referenser

- Bossu, W. m.fl. (2020). "Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations", WP/20/254, November, International Monetary Fund.
- Eka, A. m.fl. (2018). *Regeringsformen: med kommentarer*, Stockholm: Norstedts Juridik.
- ELTEG (2022). *Final report of the Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG)*, 6 juli, Europeiska kommissionen.
- Geva, B., S. Grünewald och C. Zellwegger-Gutknecht (2020). "The ECB and € E-banknotes, Could the ECB issue an electronic equivalent of paper-based euro banknotes? Under which conditions might such 'electronic banknotes' have legal tender status?", ECB Legal Research Programme 2020, (topic 2).
- Ingves, S. m.fl. (2022). "Vad är pengar och vilken roll har staten på betalmarknaden?", *Penning- och valutapolitik*, 2022:2, Sveriges Riksbank, s. 6–24.
- Lindskog, S. (2022). "Elektroniska kontanter ur ett rättsligt perspektiv", *Svensk Juridisk Tidskrift*, häfte 9.
- Nabilou, H. (2019). "Central Bank Digital Currencies: Preliminary Legal Observations", *Journal of Banking Regulation*, 6 februari.
- Riksbanken (2017). *Riksbankens e-kronaprojekt Rapport 1*, september, Sveriges Riksbank.
- Riksbanken (2018). *Riksbankens e-kronaprojekt Rapport 2*, oktober, Sveriges Riksbank.
- Riksbanken (2019). "Remissvar – Riksbankens e-kronaprojekt Rapport 2", mars, Sveriges Riksbank.
- Riksbanken (2021). *E-kronapiloten etapp 1*, april, Sveriges Riksbank.
- SOU 2019:46. *En ny riksbankslag*, slutbetänkande av Riksbankskommittén.

17 Statens betalningar

17.1 Inledning

Staten är genom utbetalningar av bl.a. transfereringar från välfärdsystemen, köpare av varor och tjänster samt mottagare av skatter och andra inbetalningar en viktig aktör på massbetalningsmarknaden. Statens betalningar har stor betydelse för många privatpersoner. Det gäller inte minst utbetalningar av sociala förmåner och andra ersättningar. Statens betalningar är också viktiga för många företag. Privata leverantörer av varor och tjänster kan exempelvis genom offentlig upphandling eller statliga stöd, ha betydande intäkter från staten. Även statliga löneutbetalningar till de cirka 260 000 anställda i staten bör nämnas.¹

Med tanke på omfattningen av de statliga betalningarna, såväl när det gäller antalet transaktioner som belopp, är effektiviteten i myndigheternas betalningsverksamhet viktig för att hushålla med statens resurser.² Det gäller inte enbart de direkta utgifter som myndigheter har för betaltjänster utan även de resurskostnader som själva hanteringen av betalningar ger upphov till i myndigheterna.

Det sker ett antal förändringar inom ekosystemet för betalningar som har eller kan komma att få betydelse för statens betalningar. Några exempel på dessa förändringar är:

- Den planerade nya nordiska betalningsinfrastrukturen (se kapitel 10),
- etablering av nya aktörer och betaltjänster,
- ett ökat fokus på säkerhet och beredskap på betalningsområdet, samt

¹ Enligt statistik från SCB avseende september 2022 (www.scb.se).

² Enligt 1 kap. 3 § budgetlag (2011:203) ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas i statlig verksamhet.

- Riksbankens pilotverksamhet med en s.k. e-krona, även om inget beslut fattats om att en sådan ska ges ut (se kapitel 16).

Detta kapitel beskriver inledningsvis övergripande betydelsen av statens betalningar för massbetalningsmarknaden (avsnitt 17.2) samt det regelverk som gäller för statens betalningar (avsnitt 17.3). Avsnitt 17.4 beskriver den s.k. statliga betalningsmodellen, som Riksgälden ansvarar för, och bakgrunden till att modellen infördes. Avsnittet redogör också för Riksgäldens arbete med att utveckla den statliga betalningsmodellen. Avsnitt 17.5 redogör kortfattat för en ny myndighet för utbetalningskontroll och ett särskilt system för s.k. transaktionskonton som kan få vissa konsekvenser för statens betalningar. Avsnitt 17.6 redovisar utredningens överväganden och förslag.

17.2 Betydelsen av statens betalningar på massbetalningsmarknaden

Statens betalningar utgör en betydande andel av den totala svenska massbetalningsmarknaden. År 2021 uppgick de totala betalningsflödena som hanteras inom den statliga betalningsmodellen, vilken beskrivs i avsnitt 17.4, till sammanlagt cirka 7 800 miljarder kronor. Dessa betalningar motsvarar ungefär en tredjedel av de totala icke-kontanta betalningarna i Sverige det året.³ För att ytterligare sätta omfattningen av de statliga betalningarna i perspektiv, motsvarar den samlade betalningsvolymen cirka 1,5 gånger Sveriges bruttonationalprodukt (BNP) och cirka 6 gånger omslutningen av statens budget för år 2021. Sett till *antalet* betalningar utgör emellertid de statliga betalningarna endast cirka 3 procent av det totala antalet massbetalningar. Det visar att statens betalningar beloppsmässigt är relativt stora jämfört med andra massbetalningar vilket förklaras av att de i hög utsträckning utgörs av samhällsbetalningar såsom in- och utbetalningar av skatt samt utbetalningar av sociala förmåner, t.ex. ålderspensioner.⁴ Myndigheterna hanterar därutöver betalningar kopplade till förvaltningen av den egna verksamheten, t.ex. löneutbetalningar samt betalningar av fakturor för inköp av varor och tjänster från företag.

³ *Betalningsmodellen i siffror*. www.riksgalden.se (hämtad 2022-09-13) och Riksbankens betalningsstatistik (www.riksbank.se). I Riksbankens statistik över betalningar ingår inte betalningar mellan banker eller till och från banker.

⁴ Samhällsbetalningarna utgör cirka 90 procent av de belopp som betalas till och ut från staten.

17.3 Reglering av statens betalningar

Hur myndigheter under regeringen ska hantera sina betalningar regleras i förordningen (2017:170) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning (härefter betalningsförordningen)⁵ samt Riksgäldens föreskrifter och allmänna råd kopplade till förordningen. Betalningsförordningen pekar ut Riksgäldens ledande roll för de statliga myndigheternas betalningar. Av förordningen framgår bl.a. att:

- Myndigheternas bankkonton ska vara anslutna till statliga toppkonton⁶ i de banker som Riksgälden ingått ramavtal med för statens räkning (5 §).
- Betalningar till och från en myndighet ska göras via myndigheternas bankkonton som är anslutna till statliga toppkonton (8 §).
- Myndigheterna har en uppgiftsskyldighet gentemot Riksgälden angående sin betalningsverksamhet (9 § andra stycket).

Vissa befogenheter har delegerats till Riksgälden från regeringen. Utöver den allmänna föreskriftsrätten kan Riksgälden medge eventuella undantag från förordningens bestämmelser i 5 § och 6 §, bl.a. avseende konton i utländsk valuta och konton avsedda för kontant-hantering (15 §). Riksgälden har däremot inte några generella befogenheter att ställa krav på myndigheternas hantering av betalningar.

Förordningen innehåller inga bestämmelser om vilket *betalnings-sätt* som myndigheter ska använda för att göra sina betalningar. Betalningar från en myndighets bankkonto kan exempelvis göras via sedvanlig girering, men möjligheten finns också att använda tjänsten Swish och betalningsinitieringstjänster. Avsaknad av reglering av betalningssätt gäller alla typer av betalningar såsom löneutbetalningar, leverantörsbetalningar och utbetalningar till enskilda (fysiska och juridiska personer). Som generell princip är denna avsaknad av reglering ändamålsenlig eftersom en myndighet bör kunna anpassa betalningssätt utifrån dels egna (och betalningsmottagarens) förutsättningar och behov, dels vad som är effektivast för en enskild betalningstransaktion. Det dominerande betalningssättet för myndigheternas betalningar är gireringar till betalningsmottagarens bankkonto. Det gäller även ut-

⁵ Vissa delar av förordningen gäller även affärsverken.

⁶ Det finns ett statligt toppkonto i varje ramavtalsbank. Saldot på toppkontot är summan av alla in- och utbetalningar som under en viss tidsperiod har gjorts till eller från konton som statliga myndigheter har i just den banken.

betalningar till enskilda, exempelvis sociala förmåner som ålderspension, sjukpenning, studiestöd, och skatteåterbäring.

Om en myndighet saknar uppgifter om en betalningsmottagares bankkonto används normalt utbetalningsavier som ställs ut av myndighetens ramavtalsbank och skickas till den ersättningsberättigade (förmånstagaren). Antalet utbetalningar med utbetalningsavier från statliga myndigheter har minskat kontinuerligt under en längre tid. Samtidigt gjordes det år 2021 alltjämt utbetalningar från statliga myndigheter med utbetalningsavier till ett sammanlagt värde av drygt 4 miljarder kronor fördelat på cirka 600 000 utbetalningsavier.⁷

17.4 Den statliga betalningsmodellen

Den statliga betalningsmodellen är samlingsnamnet för de regelverk, avtal, betaltjänster och system som stöder statens betalningar. Riksgälden ansvarar enligt förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret för den statliga betalningsmodellen, inklusive statens s.k. centralkonto i Riksbanken. Centralkontot används för att avveckla myndigheternas betalningar i RIX-systemet.⁸ I betalningsmodellen ingår även den centrala likviditetshanteringen till och från centralkontot.

Enligt Riksgäldens mål i regleringsbrevet för budgetåret 2023 ska betalningsmodellen

[...] tillgodose statsmakternas uttalade krav på effektivitet, säkerhet, information och valfrihet. Staten ska ha en konkurrensneutral relation till bankerna.⁹

17.4.1 Bakgrunden till den nuvarande statliga betalningsmodellen¹⁰

Målet att statens betalningar ska skötas effektivt har funnits länge. Riksdagen beslutade år 1924 att inrätta Postgirot inom ramen för dåvarande Postverket. År 1947 lades även uppgiften att hantera skatte-

⁷ Enligt statistik som utredningen erhållit från Riksgälden.

⁸ RIX-systemet och villkor för att använda systemet för avveckling beskrivs i kapitel 10.

⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Riksgäldskontoret.

¹⁰ Beskrivningen utgår från *De statliga välfärdssystemens utbetalningar och det svenska Betalnings-systemet*. Underlagspromemoria utarbetad av utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen, 14 juni 2019.

uppbörden på Postgirot. Enligt en kungörelse 1951 (nr 453) skulle medelsförvaltande myndigheter anlita postgirotörelsen för att verkställa utbetalningar. År 1974 beslutade regeringen om en förordning avseende statliga myndigheters skyldighet att anlita Postgirot eller Riksbanken som betalningsinstitut. Ensamrätten för Postgirot upphörde år 1994 i samband med att Postverket bolagiserades. Bakgrunden till detta var en analys som ledde fram till slutsatsen att möjligheten att använda olika betalningsformer underlättade allmänhetens och företagens betalningar till och från staten.¹¹

I budgetpropositionen för 1992 angavs vissa grundprinciper för den statliga betalningsmodellen, vilken vid den tidpunkten benämndes det statliga betalningssystemet, som fortfarande gäller i hög utsträckning:

- Förmedlingen av de statliga betalningarna bör ske på ett utifrån statens synvinkel kostnadseffektivt sätt. Ränteförluster ska minimeras och fördröjningar ska undvikas.
- Det statliga betalningssystemet ska vara anpassat till statens redovisningssystem och statens samlade informationsbehov.
- Det statliga betalningssystemet ska vara så utformat att det skapas valfrihet för allmänheten och myndigheterna att välja den betalningsförmedlare som bäst passar betalningsavsändarens eller betalningsmottagarens behov. Valfriheten möjliggör konkurrens mellan olika betalningsförmedlare och främjar den långsiktiga effektiviteten i betalningsförmedlingen.
- Det statliga betalningssystemet ska vara så sammansatt att hög säkerhet garanteras. Kriterier för behörighet till systemet ska definieras. Myndigheternas säkerhetstänkande ska öka. Säkerhet i betalningsförmedling ska garanteras.¹²

Statliga myndigheter fick år 1994 möjlighet att själva upphandla banktjänster. Ansvaret för statens betalningsmodell överfördes till Riksgälden år 1998. Överföringen gjordes samtidigt som dåvarande Riksrevisionsverkets verksamhet renodlades och koncentrerades på revisionsrelaterade uppgifter. Syftet med överföringen var, enligt regeringen, att uppnå en effektivare upplåning, låneförvaltning och likviditetsförvaltning. Överföringen skulle medföra att Riksgäldens tillgång

¹¹ Prop. 1990/91:150 bilaga 1:1 s. 74–75.

¹² Prop. 1991/92:100 bilaga 1 s. 60.

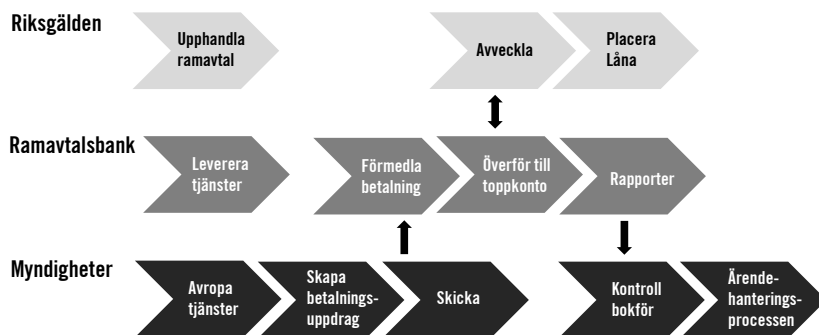
till information förbättrades, vilket förväntades leda till lägre finansieringskostnader för statsskulden. Regeringen bedömde också att det skulle bli effektivare för andra myndigheter om de kunde vända sig till en och samma myndighet för att diskutera finansiering, likviditetsförvaltning och betalningsförmedling.¹³

Sedan slutet av 1990-talet gäller därmed att statliga myndigheter ska använda de ramavtal för betaltjänster som Riksgälden ingår. År 2004 upphörde även Postgirots ensamrätt att hantera de inomstatliga betalningarna, dvs. betalningar mellan myndigheter, vilka numera omfattas av ramavtalen för betaltjänster.

17.4.2 Närmare om den statliga betalningsmodellen

Den statliga betalningsmodellen är på samma gång centraliserad och decentraliserad. Den är centraliserad genom att Riksgälden ansvarar för likviditetshanteringen och de ramavtal med betaltjänstleverantörer som myndigheterna ska avropa. Den är decentraliserad på så sätt att myndigheterna själva ansvarar för sina egna in- och utbetalningar genom betaltjänster som tillhandahålls av kommersiella banker (mot ersättning enligt avtalade avgifter). Myndigheternas konton i ramavtalsbankerna är kopplade till ett toppkonto i varje ramavtalsbank som i sin tur är kopplat till statens centralkonto. Därigenom kan Riksgälden hantera statens sammanlagda likviditetsbehov centralt (se figur 17.1).

Figur 17.1 Principskiss över den statliga betalningsmodellen

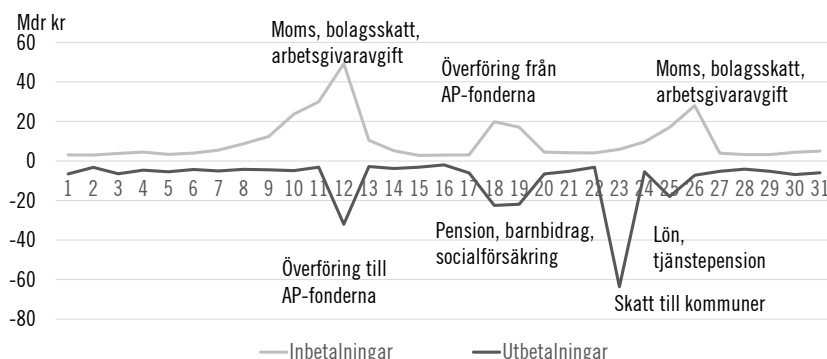


Källa: Riksgälden.

¹³ Prop. 1997/98:150 s. 130.

Tre gånger per dag överför Riksgälden likviditeten från alla statliga betalningar till statens centralkonto i Riksbanken. Överskottet eller underskottet placeras eller finansieras av Riksgälden så att det slutliga saldot varje dag är noll.¹⁴ Den dagliga likviditetshanteringen blir därigenom en del av Riksgäldens förvaltning av statsskulden. De samlade inbetalningarna till myndigheterna används för finansiering av de samlade utbetalningarna samma dag för att på så sätt effektivt hantera statens likviditet. Figur 17.2 illustrerar hur staten matchar stora in- och betalningsflöden i tid för att minimera de underskott som behöver lånas upp i slutet av dagen, vilket därmed minskar räntekostnaderna på statsskulden.

Figur 17.2 Matchning av statens in- och utbetalningar under en genomsnittsmånad



Källa: Riksgälden.

17.4.3 Gällande ramavtal inom den statliga betalningsmodellen

Ramavtal för betalningstjänster

Riksgälden har under tidigare ramavtalsperiod ingått, enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, ramavtal för betalningstjänster med Danske Bank¹⁵, Nordea AB och Swedbank AB (Swedbank). Ramavtalsperioden löpte ut den 31 juli 2022 och under år 2022 har en ny upphandling gjorts. Ramavtalsbankerna är fr.o.m. den 1 augusti 2022

¹⁴ Enligt Riksgäldens finans- och riskpolicy för år 2023 ska ramavtalen innehålla principer och åtgärder för att begränsa kontobehållningarna "över natten" på konton under statens centralkonto och på valutakonton (Riksgälden [2022] s. 30).

¹⁵ Danske Bank i Sverige är en filial till Danske Bank A/S med säte i Danmark.

Swedbank och Danske Bank. I likhet med föregående ramavtalsperiod gäller att myndigheter med färre än 100 000 betalningar per år ska avropa ett samlat tjänstepaket från Danske Bank. Även valutatjänster ska avropas från Danske Bank. Det fyrtiotal statliga myndigheter som har mer än 100 000 betalningar per år ska göra en förnyad konkurrensutsättning¹⁶ mellan de två bankerna som tecknat ramavtal för att erbjuda betaltjänster.¹⁷

Det finns indikationer på att intresset från bankerna att vara betaltjänstleverantörer till statliga myndigheter inom ramen för betalningsmodellen har minskat. I samband med upphandlingen av de ramavtal som började gälla den 1 augusti 2022 har antalet banker som erbjuder betaltjänster minskat från tre till två. Vad detta beror är svårt att belägga. En möjlig förklaring är att kraven på bankerna i ramavtalen har skärpts, exempelvis avseende redundans och säkerhetskydd, vilket kan göra ramavtalen mindre lönsamma. Om det blir svårare att upphandla ramavtal är det problematiskt eftersom nuvarande betalningsmodell helt bygger på att betaltjänstleverantörer ska tillhandahålla betaltjänster åt de statliga myndigheterna. I en hypotetisk situation där det bara finns en (1) ramavtalsbank kan det bli svårt att nå målen om valfrihet och kostnaderna när konkurrens saknas. Likaså begränsas möjligheten till redundans i de statliga betalningarna. Det bör emellertid framhållas att ramavtalsbankerna tillhandahåller betaltjänsterna mot ersättning. Staten har därmed möjlighet att använda ersättningen som ett sätt att säkerställa tillräcklig valfrihet, konkurrens och redundans.

En nyhet i de nya ramavtalen är att kortinlösentjänster och tjänsten Swish e-handel, upphandlats i ett separat ramavtal. Hittills har dessa tjänster varit med i ramavtalet tillsammans med övriga betalningstjänster. Leverantörer av kortinlösentjänsten är Swedbank och Nets¹⁸. Leverantören av Swish e-handel är Swedbank. Riksgälden har, slutligen, ingått ramavtal med Skandinaviska Enskilda Banken AB (SEB) avseende betalkort för anställda i staten och resekontotjänster.

¹⁶ En förnyad konkurrensutsättning är en begränsad upphandling som bjuder in ramavtalets samtliga leverantörer att lämna anbud på nytt.

¹⁷ *Ramavtal betalningstjänster 2022–2026*. www.riksdagen.se (hämtad 2022-08-15).

¹⁸ Nets i Sverige är en filial till Nets Holding A/S med säte i Danmark.

Särskilt om Ramavtal om laddningsbara kontokort

Riksgälden har ingått ramavtal med ICA Banken AB (ICA Banken) och Swedbank för särskilda laddningsbara kort som kan användas av statliga myndigheter för att göra utbetalningar, exempelvis till personer som saknar bankkonto (t.ex. asylsökande). Med hjälp av ett laddningsbart kort kan en betalningsmottagare ta ut kontanter i samtliga uttagsautomater i Sverige och även utan kostnad betala hos alla näringsidkare (på fysiska betalningsställen) som accepterar betalning med kontokort.¹⁹

Avtalen har en löptid på tre år med option på ett års förlängning. Avtalet med Swedbank avser ett förbetalt kort till vilket vissa myndigheter kan föra disponibla medel i förväg på samma sätt som för ett vanligt förinbetalt kort. ICA Bankens kort är efterbetalt, vilket innebär att de inbetalande myndigheterna faktureras i efterhand för utnyttjade medel.

Både för- och efterbetalda kort innebär att likviditet överförs från myndighetens konto i ramavtalsbanken (normalt Swedbank) till myndighetens konto i kortleverantörsbanken (normalt ICA Banken). Det innebär i praktiken att det handlar om ett myndighetskonto med en mängd underkonton (ett för varje kort). För förbetalda kort görs överföring av likviditet direkt medan det för efterbetalda kort skapas ett konto med kreditutrymme (och däri underliggande konton per kort) där det laddade beloppet betalas i efterhand via faktura av myndigheten. Det förbetalda kortet kostar 295 kronor per år och person och det efterbetalda 146 kronor.²⁰ Korten kan laddas en eller fler gånger. Mottagaren använder kortet tillsammans med en PIN-kod i butikens betalterminaler eller för att ta ut kontanter i uttagsautomater. Ett femtiotal statliga myndigheter har avropat tjänster för laddningsbara kort (se även kapitel 19). Alla utom tre använder efterbetalda kort. Korten används för utbetalning av framför allt dagersättning till asylsökande.

¹⁹ Korten är kopplade till Mastercard men kan inte användas för e-handel.

²⁰ *Laddningsbara korttjänster*. www.riksdagen.se (hämtad 2023-03-08).

17.4.4 Den statliga betalningsmodellen i siffror

Omfattningen av den statliga betalningsmodellen år 2021 kan beskrivas med följande statistik:

- 216 myndigheter omfattades av betalningsmodellen.
- Sammanlagt 2 800 bankkonton hos tre ramavtalsbanker.
- Cirka 175 miljoner betalningar till en totalkostnad på cirka 100 miljoner kronor.²¹
- Cirka 600 000 betalningar gjordes med utbetalningsavier till ett värde av cirka 4 miljarder kronor
- Cirka 39 000 betalkort med cirka 1,2 miljarder kronor i omsättning.
- Cirka 30 000 laddningsbara kort med cirka 425 miljoner kronor i laddad volym.
- Cirka 1,2 miljarder kronor i omsättning för resekonton.
- Cirka 3 miljoner kortinlösentransaktioner motsvarande närmare 3 miljarder kronor (år 2020).

17.4.5 Riksgäldens arbete med att utveckla den statliga betalningsmodellen²²

Den statliga betalningsmodellen ska uppfylla statens krav på effektivitet och säkerhet, information och valfrihet.²³ Under senare år har Riksgälden haft ett ökat fokus på att analysera på vilket sätt dessa krav på betalningsmodellen ska uppfyllas framöver. Detta är en följd av de stora och snabba förändringarna som har ägt rum – och kan förväntas äga rum – på betalningsmarknaden samt det försämrade säkerhetsläget inklusive ett ökat cyberhot mot den finansiella sektorn. Riksgäldens ambition är att upphandla marknadsaktuella betalningstjänster i ramavtalen som bidrar till en effektivare hantering av myndigheternas betalningar. En fråga som Riksgälden bevakar är t.ex. om

²¹ Dessa kostnader avser de direkta kostnaderna för användningen av betalningstjänster och inte myndigheternas resurskostnader för att hantera betalningarna (dvs. kostnader för it-system-drift och -uppradering, lönekostnader m.m.).

²² Avsnittet bygger på en beskrivning av Riksgäldens arbete med att utveckla den statliga betalningsmodellen som myndigheten gjort för utredningen.

²³ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Riksgäldskontoret, se även Regeringsbeslut 8, Fi1993/4433, den 27 januari 2000.

det skapas nya möjligheter för effektiva och säkra betalningar till och från de myndigheter som omfattas av betalningsmodellen om Riksbanken, efter beslut av Riksdagens, ger ut en digital centralbanksvaluta i framtiden, en s.k. e-krona. Riksgälden bevakar även hur andra faktorer, som den planerade nordiska betalningsinfrastrukturen P27, Riksbankens nya system för avveckling av betalningar i realtid (RIX-INST) och nya meddelandeformat baserade på ISO 20022 kan påverka hanteringen av myndigheternas betalningar framöver.

För att öka redundansen i betalningsmodellen har Riksgälden arbetat för att skapa förutsättningar för myndigheter att avropa två banker i de ramavtal som började gälla i augusti 2022. Detta för att myndigheterna enklare ska kunna styra om sina betalningar från en bank till en annan om den ena banken skulle drabbas av längre störningar. Utredningen lämnar ett förslag i syfte att öka redundansen i statens betalningar (se avsnitt 17.6).

17.5 En ny myndighet för utbetalningskontroll och transaktionskonton

Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdsystemen föreslog i betänkandet *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*²⁴ att en ny myndighet – Myndigheten för utbetalningskontroll – inrättas. Myndigheten ska förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen. Vidare föreslog utredningen att ett system med s.k. transaktionskonton införs. Enligt utredningsförslaget ska de betalningsuppdrag som den nya myndigheten mottar från de myndigheter som ansluts till systemet samt de utbetalningar som görs till mottagarens bankkonto registreras. Enligt förslaget ska den nya myndigheten även ansvara för att den enskilde får medel insatta på bankkonto, förutsatt att mottagaren lämnat korrekta uppgifter om bankkonto. De anslutna myndigheterna kommer, enligt förslaget, att vara Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Den nya myndigheten behöver därför, enligt utredningsförslaget, avropa betaltjänster från de ramavtal som Riksgälden upphandlar för statens räkning. Utredningen

²⁴ SOU 2020:35.

föreslog att det i en särskild förordning ska anges vilka myndigheter, inklusive vilka av deras utbetalningar, som ska omfattas av transaktionskontosystemet och att denna reglering ska ha företräde framför betalningsförordningen.²⁵

I linje med utredningens förslag aviserade regeringen i budgetpropositionen för 2022 att en ny myndighet för systemövergripande kontroller av utbetalningar från välfärdssystemen inrättas.²⁶ Regeringen beslutade vidare den 3 mars 2022 att tillsätta en särskild utredare för inrättandet av den nya myndigheten. Kommittén ska slutföra sitt arbete senast 31 december 2023.²⁷ Den 19 december 2022 lämnade regeringen en proposition om att en ny utbetalningsmyndighet ska inrättas.²⁸ I propositionen föreslås, i linje med utredningens förslag, bl.a. att Utbetalningsmyndigheten, som föreslås bli myndighetens namn, ska förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Myndigheten ska också administrera ett system med transaktionskonto för utbetalningar från vissa statliga myndigheter. Utbetalningsmyndigheten ska arbeta med granskningar baserade på dataanalyser och urval från bl.a. utbetalningar som myndigheten gör, i syfte att identifiera felaktiga utbetalningar. Förslaget om en ny myndighet åtföljs av lagändringar som reglerar myndighetens uppgifter. Lagförändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024 samtidigt som Utbetalningsmyndigheten inrättas.

²⁵ Riksgälden välkomnar i sitt remissvar på betänkandet (Riksgälden [2020]) ett statligt transaktionskontosystem. Om en ny myndighet administrerar kontouppgifter skulle, enligt Riksgälden, inläsningseffekten i förhållande till den bank som levererar registerhållande tjänster kunna minska. Riksgälden betonar behovet av tillförlitliga prognoser över statens betalningsflöden för att kunna planera den centrala likviditetsförvaltningen och förvaltningen av statskulden. Därför är det viktigt att säkerställa att Riksgälden får sådan information om flöden som går via den nya myndigheten.

²⁶ Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning s. 96–97.

²⁷ Kommittédirektiv. *Inrättande av utbetalningsmyndigheten*. Dir. 2022:01.

²⁸ Prop. 2022/23:34.

17.6 Utredningens överväganden och förslag

17.6.1 Vidareutveckling av den statliga betalningsmodellen

Utredningens förslag: Förordningen med instruktion för Riksgäldskontoret ska ändras så att det framgår att myndigheten har i uppgift att utveckla den statliga betalningsmodellen för att uppnå effektivitet, säkerhet och kontinuitet i de statliga betalningarna samt att myndighetens behov av information säkerställs.

Skälen för utredningens förslag: Privatpersoner är beroende av utbetalningar från staten. Bland mottagarna av sociala förmåner finns personer som lever med små marginaler och försenade eller uteblivna betalningar kan därför få stora negativa konsekvenser för levnadsvillkoren. Även företag och organisationer kan drabbas av felaktiga, försenade eller uteblivna betalningar. För att samhället ska kunna upprätthålla viktiga funktioner och för att säkra statens intäkter krävs därtill att privatpersoner och företag kan betala in skatter på ett effektivt och säkert sätt. I detta perspektiv har den statliga betalningsmodellen en viktig funktion att fylla.

Den statliga betalningsmodellen behöver anpassas till förändrade förutsättningar. Nya betaltjänster samt modernisering och internationalisering av betalningsinfrastrukturen påverkar statens betalningar i flera avseenden. Därtill kommer ett antal EU-regelverk på betalningsområdet att revideras (se kapitel 9). Förändringen innebär både möjligheter och risker. Nya betaltjänster kan minska såväl de direkta som de indirekta kostnaderna för myndigheternas hantering av betalningar samtidigt som betalningar kan ske snabbare och säkrare till gagn för privatpersoner, företag och organisationer. Till riskerna hör att statens betalningar – liksom digitala betalningar i allmänhet – blir mer sårbara för störningar i elförsörjningen och elektroniska kommunikationer men även för cyberhot. Det försämrade säkerhetsläget – inte minst manifesterat i Rysslands storskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 – innebär att redundans och robusthet i betalningsekosystemet har hamnat i fokus. Detta gäller också i allra högsta grad statens betalningar. Även den nya myndigheten för utebetalningskontroll och införandet av ett transaktionskontoregister (se avsnitt 17.5) bör kunna få konsekvenser för hur den statliga betalningsmodellen utvecklas framöver.

Riksgälden har i regleringsbrevet sedan ett flertal år tillbaka haft som mål att den statliga betalningsmodellen ska tillgodose statsmakternas uttalade krav på effektivitet, säkerhet, information och valfrihet samt att staten ska ha en konkurrensneutral relation till bankerna. Riksgälden har därför arbetat med att utveckla statens betalningsmodell i syfte att uppfylla målet. Mot bakgrund av de förändrade förutsättningar och behov som nämns ovan är det angeläget att detta arbete fortsätter och tydliggörs. Det bör därför av Riksgäldens instruktion framgå att myndigheten har i uppgift att utveckla den statliga betalningsmodellen i syfte att uppnå effektivitet, säkerhet och kontinuitet i de statliga betalningarna. Det är vidare viktigt att Riksgälden får den information som myndigheten behöver för att prognostisera likviditetsflöden m.m. Sådan information är en förutsättning för att säkerställa en effektiv likviditetshandling i staten och därmed för att hålla nere kostnaderna för statsskuldens förvaltning.

17.6.2 Betalningssätt för statliga utbetalningar

Utredningens förslag: I betalningsförordningen ska det införas en bestämmelse om utbetalning av ersättning från statliga myndigheter till enskilda. Av bestämmelsen ska det framgå att utbetalning av ersättning ska göras till den enskildes bankkonto. För det fall myndigheten saknar uppgifter om bankkonto ska utbetalning till en fysisk person ske via laddningsbara korttjänster i enlighet med ramavtal Riksgälden ingår för statens räkning, eller annan för behovet likvärdig tjänst. Först om betalning inte kan göras på något av dessa sätt eller om det är fråga om en enstaka utbetalning av ett lägre belopp får utbetalning göras genom utbetalningsavier, checkar, postanvisningar eller motsvarande.

Skälen för utredningens förslag: Utbetalningar till fysiska personer bör, enligt utredningens mening, göras utifrån dennes förutsättningar att kunna ta emot medlen och använda dessa för att göra betalningar. När en person enligt lag har rätt till en viss ersättning bör den kunna disponera de medel hen har rätt till oavsett om hen innehar eller har anmält ett bankkonto eller inte. Detta bör dessutom ske till rimliga kostnader för den ersättningsberättigade.

För fysiska personer som saknar bankkonto eller av någon anledning inte uppgivit kontoinformation till den utbetalande myndigheten, är det generellt mer fördelaktigt att få tillgång till och använda ersättning från staten via ett laddningsbart kort än via en utbetalningsavi. I synnerhet gäller det ersättning som överstiger gränsen för inlösen mot kontanter i fysisk butik. De fem största bankerna erbjuder överhuvudtaget inte möjligheten att lösa in utbetalningsavier mot kontanter över disk. Förutom svårigheterna att lösa in avier kan inlösen av avier vara förenad med höga kostnader för den enskilde. För mindre belopp kan avgiften för att lösa in en avi (enligt uppgifter till utredningen kan en avgift uppgå till cirka 50 kronor) utgöra en förhållandevis stor andel av det utbetalda beloppet. Den förhållandevis höga kostnaden för att lösa in en avi, får också till följd att en del väljer att inte lösa ut avin. I dessa fall behöver myndigheten administrativt hantera att medlen går tillbaka myndigheten. Utbetalning med avi innebär dessutom att mottagaren får betalningen senare jämfört med kontoutbetalning. Därtill finns viss risk för att avier kan komma i orätta händer (medvetet eller omedvetet) och det finns viss risk för förfalskning.

Ett ytterligare skäl att laddningsbara kort bör användas i större utsträckning för utbetalningar av ersättning från välfärdssystemen är risken att banker i samband med en övergång från Bankgirot till den planerade nordiska betalningsinfrastrukturen P27 helt kommer att sluta ställa ut utbetalningsavier. Det innebär i sin tur att myndigheter med stora utbetalningar till enskilda behöver förbereda sig för nya sätt att betala ut ersättning till personer som saknar bankkonto eller för vilka myndigheter saknar uppgifter om bankkonto.

I händelse av en större samhällsstörning som slår ut den utbetalande myndighetens egna it-system eller att ramavtalsbankens it-system blir satta ur funktion är det av vikt att det finns olika sätt att betala ut sociala förmåner. Laddningsbara kort kan därvidlag fylla en viktig funktion för att vid en större samhällsstörning vidmakthålla personers ekonomiska trygghet.

För den utbetalande myndigheten är enstaka utbetalningar till ett laddningsbart kort, enligt nuvarande ramavtal, cirka fem gånger dyrare än en utbetalning via utbetalningsavi. Det är emellertid det fysiska kortet som kostar medan varje laddning av medel på kortet är kostnadsfri. Det innebär att det blir avsevärt mindre kostsamt för en myndighet att göra 12 stycken månatliga utbetalningar med hjälp av

ett kort än med 12 stycken utbetalningsavier. När det gäller mindre utbetalningar kan avier fortsatt vara ett berättigat utbetalningssätt, framför allt eftersom avier – åtminstone under en tid – kan användas för betalningar och lösas in mot kontanter upp till 2 000 kronor i ett stort antal butiker. Det är alltså mer kostnadseffektivt för både den enskilde och för myndigheten att utbetalningar kan ske till ett bankkonto. Den utbetalande myndigheten bör därför anstränga sig för att få kontoinformation så att utbetalning kan ske till bankkonto.²⁹

Mot den bakgrunden bör det i betalningsförordningen införas en ny bestämmelse om hur betalning ska ske från myndigheters bankkonto till enskilda. Av bestämmelsen bör det framgå att utbetalning till enskilda ska göras till bankkonto. För fysiska personer för vilka myndigheten saknar information om bankkonto ska laddningsbara kort eller annan för behovet likvärdig tjänst, användas. Anledningen till att en myndighet saknar information om bankkonto kan vara att den enskilde saknar bankkonto eller inte uppgivit kontoinformation till myndigheten. Först om det av någon anledning inte är möjligt för myndigheten att göra en utbetalning via ett laddningsbart kort, eller en för behovet likvärdig tjänst som Riksgälden upphandlat, bör myndigheten kunna betala ut ersättning genom utbetalningsavi eller annat betalsätt såsom checkar, postanvisningar eller motsvarande. Detsamma bör gälla om det är fråga om en enstaka utbetalning av ett lägre belopp. Lägre belopp kan i detta sammanhang anses vara belopp på 100 kronor eller mindre. Riksgälden får enligt 15 § betalningsförordningen meddela föreskrifter för verkställigheten av förordningen. Riksgälden har därmed möjlighet att föreskriva om hur den här föreslagna bestämmelsen ska tillämpas.

Eftersom bestämmelsen bör föras in i betalningsförordningen är det förhållandevis enkelt för regeringen att i bestämmelsen, vid behov, specificera nya utbetalningssätt eller ta bort betalningssätt som inte längre används för det fall Riksgälden ingår nya ramavtal om betaltjänster, korttjänster eller andra för behovet likvärdiga tjänster.

Den föreslagna bestämmelsen får till följd att utbetalande myndigheter kommer att behöva rutiner, processer och tekniskt stöd för en mer omfattande användning av laddningsbara kort. I samband med detta arbete kan berörda myndigheter dra nytta av erfarenheter och

²⁹ Med vilken betaltjänst eller motsvarande som utbetalningen görs är dock valfritt. Den kan göras via sedvanlig girering (banköverföring) men också med realtidsbetalning via tjänsten Swish utbetalning, som ingår och kan avropas i Riksgäldens nuvarande ramavtal.

tekniska lösningar som finns i myndigheter som redan använder laddningsbara kort i stor utsträckning. Det gäller exempelvis hur risker ska hanteras när korten och de tillhörande koderna distribueras, för att undvika att utbetalningarna hamnar i orätta händer. Även erfarenheter från andra länder där myndigheter i större omfattning använder laddningsbara kort för utbetalningar av ersättning bör kunna ge värdefull information.

Det bör, slutligen, tilläggas att det transaktionskontoregister som föreslås skapas i samband med inrättandet av Myndigheten för utbetalningskontroll sannolikt kommer att öka antalet statliga utbetalningar direkt till bankkonto eftersom registret blir gemensamt för myndigheter som hanterar stora betalningsvolymmer.

17.6.3 Kontinuitet i statens betalningar

Utredningens förslag: Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska meddela föreskrifter om att en myndighet med stora betalningsvolymmer ska säkerställa att det finns kontinuitetslösningar som möjliggör in- och utbetalningar vid större störningar hos myndighetens ramavtalsbank.

Skälen för utredningens förslag: För att hantera in- och utbetalningar ska statliga myndigheter avropa betaltjänster enligt ramavtal som Riksgäldskontoret ingått för statens räkning (10 § betalningsförordningen). Sådana ramavtal ingås företrädesvis med kontoförande banker. Myndigheter har vanligen avtal med en (1) bank. Det innebär att myndigheternas betalningar är sårbara för större störningar hos ramavtalsbanken. Av det skälet är det angeläget att myndigheter med stora betalningsvolymmer säkerställer att det finns lösningar för att myndigheten, vid större störningar hos ramavtalsbanken, fortsatt ska kunna ta emot inbetalningar och göra utbetalningar med så små negativa konsekvenser för den enskilde som möjligt.

Mot den bakgrunden bör regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att en myndighet med stora betalningsvolymmer ska säkerställa att det finns kontinuitetslösningar som möjliggör in- och utbetalningar även vid större störningar i myndighetens ramavtalsbank. I första hand bör myndigheter med stora utbetalningsvolymmer avropa betaltjänster från fler än en (1) ramavtals-

bank. Det är därför viktigt att Riksgälden fortsätter att arbeta aktivt för att upphandla flera ramavtalsbanker och att myndigheten har tillräckliga ekonomiska förutsättningar att göra det. Samtidigt är det viktigt att föreskrifterna är teknikneutrala för att ge utrymme för nya kontinuitetslösningar som ger motsvarande – eller bättre – redundans i statens betalningar än att avropa betaltjänster från flera ramavtalsbanker.

Myndigheter som kan komma att omfattas av föreskrifterna är Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

Referenser

Riksgälden (2020). *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2020:35)*, remissvar, 13 oktober.

Riksgälden (2022). *Finans- och riskpolicy 2023*, 14 december.

SOU 2020:35. *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, betänkande av Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen.

18 Samlad översyn av avrundningsbestämmelser

18.1 Inledning

Bestämmelser om avrundning finns i lagen (1970:1029) om avrundning av vissa öresbelopp och lagen (1972:180) om avrundning av vissa fordringar till helt kronor, m.m. I utredningens direktiv anfördes att lagarna har ändrats flera gånger men att det aldrig har gjorts någon samlad översyn av bestämmelserna om avrundning ur materiell, redaktionell eller språklig synvinkel, varför det är aktuellt med en sådan översyn. Utredningen ska därför ta ställning till om det finns ett behov av att anpassa bestämmelserna om avrundning till moderna förhållanden och i så fall föreslå författningsändringar.

18.2 Gällande ordning

18.2.1 Lagen om avrundning av vissa öresbelopp

Lagen om avrundning av vissa öresbelopp (härefter avrundningslagen) infördes samtidigt som den numera upphävda lagen (1970:1028) om rikets mynt. Genom införandet av den senare lagen avskaffades bl.a. 1- och 2-öresmyntet, vilket motiverade införandet av vissa regler för att lösa praktiska avrundningsproblem i handeln (t.ex. vid betalning av belopp som inte slutade på 5- eller 10-tal ören).

Enligt 1 § avrundningslagen är lagen tillämplig på all slags betalning i svenskt mynt. Det innebär att lagen gäller såväl vid kontant betalning som vid annan betalning. Som exempel på annan betalning ges i förarbetena betalning genom bankinstitut, med utnyttjande av check eller via giro.¹

¹ Prop. 1970:190 s. 50.

Av 2 § avrundningslagen följer att om det i belopp som ska betalas ingår örestal ska detta avrundas till närmaste hundratal. Därvid ska slutsiffrorna ett till och med fyrtionio avrundas nedåt samt femtio till och med nittionio uppåt. Paragrafen fick sin nuvarande lydelse år 2010, då femtioöringen drogs in och avskaffades som lagligt betalningsmedel. Eftersom en krona blev lägsta myntvalör när femtioöringen avskaffades måste avrundning ske till närmaste krontal, i stället för som tidigare då avrundningen skedde till närmaste krontal eller femtio öre.

Avrundningslagen syftar till att lösa de problem som uppkommer då betalning ska verkställas, men avsikten är inte att ingripa i pris-sättningen på enskilda varor. Om ett köp avser ett antal varor med örespris, ska styckepriserna summeras innan avrundningslagen tillämpas.² Öresavrundning ska alltså inte ske för varje enskild vara, utan enbart för det totala beloppet.

Avrundningslagen innehåller inte någon bestämmelse om vem som ska ta initiativet till och verkställa avrundningen. Denna fråga har överlämnats åt parterna själva att avgöra. Enligt förarbetena torde avrundningen ofta av praktiska skäl verkställas av den som kräver betalning, exempelvis genom att skicka en räkning eller faktura på beloppet, eller av den som muntligen begär betalning såsom ofta är fallet i detaljhandeln. I andra fall kan det enligt förarbetena av olika anledningar vara mer praktiskt att avrundningen verkställs av betalaren. Ett exempel på ett sådant fall är när banker tillgodoför insättare ränta på sparade pengar eller när arbetsgivare betalar ut lön.³

Avrundningslagen är dispositiv, dvs. den gäller om inte annat är uttryckligen överenskommet eller annat har avtalats (1 §). Parter som vill avrunda på annat sätt än det som föreskrivs i lagen är alltså fria att göra detta.

18.2.2 Lagen om avrundning av vissa fordringar till helt krontal, m.m.

Av 1 § första stycket lagen om avrundning av vissa fordringar till helt krontal, m.m. följer att domstol eller annan myndighet i fråga om fordran som vid bristande betalning eller i annat fall drivs in av krono-

² Prop. 1970:190 s. 50.

³ Ibid. s. 51.

fogdemyndighet såsom fordran i allmänt mål⁴ ska bestämma kapitalbeloppet till helt krontal så att överskjutande örestal bortfaller. Ränta på fordringen ska avrundas till närmast högre hela krontal. Enligt andra stycket samma paragraf bortfaller vid indrivning hos Kronofogdemyndigheten i enskilt mål örestal i enlighet med vad som sägs i första stycket.

Av 2 § första stycket framgår att om det inflyter betalning till Kronofogdemyndigheten i annat än helt krontal, tillgodoräknas gäldenären (inbetalaren) endast belopp motsvarande närmast lägre hela krontal. Överskjutande öresbelopp avräknas enligt andra stycket där det kan ske från fordran i annat utskökningsmål rörande samme gäldenär. I annat fall tillfaller beloppet staten.

I förarbetena till lagen, som vid sin tillkomst endast gällde för fordringar som drivs in i allmänna mål, konstaterades att det sedan åtskillig tid tillbaka gällde för ett stort antal fordringslag inom den offentliga sektorn att fordringsbeloppet bestämdes så att örestal inte uppkom, t.ex. i fråga om de flesta skattefordringar enligt då gällande rätt såsom de direkta skatterna, mervärdesskatten och tullar liksom i fråga om socialförsäkringsavgifterna.⁵

Vidare anfördes i förarbetena att en öreslös redovisning i allmänna mål avsevärt skulle förenkla handläggningen hos kronofogdemyndigheterna, och medföra ytterligare fördelar vid införandet av det då planerade systemet för automatisk databehandling (ADB) som skulle användas vid indrivning och redovisning av influtna medel i allmänna mål. Detta eftersom användningen av örestal skulle komplicera programmeringen och göra bearbetningen i datamaskin långsammare.⁶

I förarbetena till den nu gällande konkurslagen konstaterades att exekutionsväsendets ADB-system var utbyggt till landets samtliga kronofogdemyndigheter och att alla allmänna mål administrerades i detta system samt att systemet var under utbyggnad för att även omfatta de enskilda målen. På samma sätt som gällde för de allmänna målen ansågs det vara av betydelse att hanteringen av de enskilda målen inte skulle tyngas med örestal eftersom förekomsten av örestal ska-

⁴ Allmänt mål är enligt 1 kap. 6 § andra stycket utskökningsbalken mål om uttagande av böter, vite, skatt, tull, avgift och andra medel som staten har rätt till och som får utskökas utan föregående dom samt, enligt vad regeringen närmare föreskriver, annan liknande fordran som staten eller en kommun har rätt till. I annan lag kan föreskrivas att även mål om uttagande av någon annan fordran är allmänt mål. Annat mål än som avses i andra stycket är enskilt mål.

⁵ Prop. 1972: 86 s. 8.

⁶ *Ibid.* s. 9.

pade merarbete både vid ränteberäkningen och fördelningen av influtna belopp. Det konstaterades att utvecklingen på dataområdet visserligen gjort det enklare att hantera örestal, men att ”längre” belopp alltid innebär en risk för fel samt att det är av intresse att allmänna och enskilda mål hanteras så lika som möjligt. Vidare konstaterades att Riksskatteverket (nuvarande Skatteverket) i sitt remissvar anförde att det bl.a. med hänsyn till penningvärdesutvecklingen kunde hållas för visst att enskilda borgenärer inte skulle ha något att invända mot den rationalisering som slopanDET av örestal skulle innebära. Därtill hade de remissinstanser som kunde anses företräda borgenärsintressen tillstyrkt förslaget.⁷

Mot denna bakgrund föreslog regeringen att kronofogdemyndigheterna i fortsättningen inte skulle vara skyldiga att driva in öresbelopp i enskilda mål, varefter bestämmelsen i 1 § andra stycket infördes. I samband med nämnda lagändring föreslog Domstolsverket att örestal skulle slopas även i exekutionstitlar⁸ och fakturor m.m. En sådan ordning skulle emellertid, enligt regeringen, medföra att ören förlorar i betydelse som betalningsmedel, vilket i sin tur skulle verka inflationsdrivande. En sådan ordning ansågs därför inte lämplig. Vid frivillig betalning ska alltså även öresbeloppet alltjämt betalas.⁹

Lagen om avrundning av vissa fordringar till helt krontal, m.m. är subsidiär till andra föreskrifter om avrundning till helt krontal (se avsnitt 18.2.3).

18.2.3 Annan reglering om avrundning

Utöver bestämmelserna om avrundning i avrundningslagen och lagen om avrundning av vissa fordringar till helt krontal, m.m. finns viss specialreglering om avrundning. I det följande ges några exempel på sådana bestämmelser.

I vägtrafikskattelagen finns särskilda bestämmelser om avrundning. Belopp som avser skatt enligt vägtrafikskattelagen ska avrundas till närmaste lägre hela krontal (8 kap. 1 § första stycket). Denna regel gäller inte bara vägtrafikskatt utan även dröjsmålsavgifter och ränta (1 kap. 7 §).

⁷ Prop. 1986/87:90 s. 175–177.

⁸ En handling som möjliggör verkställighet av en skuld eller annan förpliktelse, t.ex. en dom.

⁹ Prop. 1986/87:90 s. 175–177.

I skatteförfarandeförordningen (2011:1261) finns en särskild bestämmelse om avrundning. När utgående och ingående skatt deklarerar i skattedeklarationen ska avrundning ske nedåt så att örestal faller bort (22 kap. 1 § skatteförfarandeförordningen).

18.3 Utredningens överväganden

Utredningens bedömning: Det finns inte något behov av en materiell ändring av bestämmelserna om avrundning i avrundningslagen respektive i lagen om avrundning av vissa fordringar till helt krontal, m.m.

En redaktionell och språklig översyn av bestämmelserna är visserligen påkallad, men en sådan bör göras först när materiella ändringar krävs.

Skälen för utredningens bedömning: Efter att riksdagen år 2010 fattat beslut om att dra in 50-öringen samt avskaffa den som lagligt betalningsmedel finns inte längre några öresbelopp i fysiska mynt i Sverige. Eftersom en (1) krona blev lägsta myntvalör när femtioöringen avskaffades måste avrundning enligt avrundningslagen ske till närmaste krontal, i stället för som tidigare då avrundningen skedde till närmaste krontal eller femtio öre. Detta innebär att örestal numera ska avrundas till närmaste hundratal. Slutsiffrorna ett t.o.m. fyrtonio avrundas nedåt och slutsiffrorna femtio t.o.m. nittionio avrundas uppåt. Vid avskaffandet av femtioöringen fördes det i Finansutskottets förslag till riksdagsbeslut inga resonemang om huruvida avrundningslagen skulle kvarstå, utan det konstaterades enbart att lagen behövde ändras så att avrundning endast sker till närmaste hundratal.¹⁰ Elektroniska betalningar med exempelvis kontokort påverkades inte av att 50-öresmyntet avskaffades.

Avrundningslagen tillkom med avsikten att lösa ett praktiskt problem som uppstått när vissa öresvalörer tagits bort, dvs. avrundningsregler behövdes i handeln eftersom det inte var fysiskt möjligt att lämna växel till vissa belopp. När avrundningslagen trädde i kraft var kontantbetalning i handeln betydligt vanligare än kortbetalning, tvärtemot vad som är fallet i nuläget. Däremot används öresbelopp

¹⁰ Bet. 2008/09:FiU37 s. 5.

alltjämt i handeln och kan tas ut till sitt exakta belopp vid betalning med kontokort. Vid en elektronisk transaktion (t.ex. en kortbetalning) har handlarern, med stöd av avrundningslagen, möjlighet att avrunda slutsumman, men kan mot bakgrund av lagens dispositiva karaktär välja att ta betalt till den exakta slutsumman.

Som konstateras ovan finns inga ören kvar i fysisk form i Sverige. Om avrundningslagen enbart hade omfattat fysiska mynt hade därmed ett avskaffande av lagen kunnat motiveras av att den saknar verkan och snarast upprätthåller s.k. lockpriser i handeln till potentiell skada för konsumenter. Själva räkneenheten ören har emellertid inte avskaffats¹¹ och existerar alltjämt i det digitala betalningssystemet. Eftersom lagen även omfattar elektroniska betalningar (t.ex. kortbetalningar) fyller den enligt utredningen fortfarande en viktig funktion i fråga om betalningar. Om avrundningslagens bestämmelser upphävs skulle det saknas lagstöd för t.ex. hur avrundning av öresbelopp får göras i handeln, vilket i sig skulle innebära en sämre förutsebarhet för samtliga parter och ett sämre skydd för konsumenten. Mot den bakgrunden bör bestämmelserna i avrundningslagen kvarstå så länge räkneenheten ören finns kvar.

Lagen om avrundning av vissa fordringar till helt krontal, m.m. syftar till att förenkla handläggningen av allmänna och enskilda mål hos Kronofogdemyndigheten. Det kan konstateras att det med hänsyn till den tekniska utvecklingen som har skett på området inte torde vara särskilt svårt att ur ett praktiskt perspektiv övergå till en hantering av indrivningar av fordringar i allmänna eller enskilda mål utan att avrundning till helt krontal sker, dvs. att fordringar med överskjutande örestal drivs in i sin helhet.

Avrundning till helt krontal med bortfallande av överskjutande örestal har emellertid gjorts under mycket lång tid och utgör därmed en etablerad ordning av hanteringen av dessa mål. Det har inte framkommit något skäl till att denna ordning bör frångås, vare sig vad gäller hanteringen av allmänna och enskilda mål hos Kronofogdemyndigheten eller ur ett borgenärsperspektiv. Mot den bakgrunden bör även bestämmelserna i lagen om avrundning av vissa fordringar till helt krontal, m.m. kvarstå.

¹¹ Här kan konstateras att det av 4 kap. 1 § lagen (2022:1568) om Sveriges Riksbank framgår att en krona består av 100 öre. Med andra ord utgör ören alltjämt en räkneenhet.

Utredningen anser att en redaktionell och språklig översyn av bestämmelserna visserligen är påkallad men att en sådan bör göras först när materiella ändringar av bestämmelserna krävs.

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten.
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben.
Utvecklad samverkan för individens etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans.
Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna.
Del 1 och 2. Fi.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten.

Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]