

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se.
2023-10-31

Remissyttrande "Staten och betalningarna", SOU 2023:16, Fi2023/01259

Inledning:

The Swedish Financial Technology Association ("SweFinTech") är en branschförening för svenska fintechbolag och samlar drygt 90 bolag inom branschen. Vi samlar företag inom betalningar, krediter, crowdfunding, investeringar med mera och vårt syfte är att stärka det svenska ekosystemet och skapa en välfungerande marknad för svenska fintechbolag.

Den svenska betalningsmarknaden har förändrats mycket bara under de senaste tio åren och det är välbehövligt med en utredning som tar ett helhetsgrepp om dessa förändringar och analyserar hur lagstiftningen följer med i utvecklingstakten. Betalningsutredningen spänner över en vidd av områden och teman såsom kontanter, digitala betalningar, e-krona, ett robust och säkert betalsystem, regleringar och innovation på betalningsområdet. För SweFinTechs medlemmar är vissa av dessa områden mer intressanta än andra, exempelvis de områden som direkt berör våra medlemsbolags affärsmodeller och som kan bidra till fortsatt utveckling och tillväxt. De områden som är viktiga ur ett samhällsligt perspektiv men som inte har direkt påverkan för våra medlemmar väljer vi att inte gå in djupare på. Vi fokuserar på våra expertområden, den digitala betalmarknaden, regleringar samt konkurrens och innovation men har även inkluderat kortare kommentarer om kontanternas framtid samt om e-krona.

Övergripande synpunkter:

SweFinTech är positivt inställda till de delar av utredningen som på olika sätt berör fintechbranschen. Det märks att utredningen gjort ett gediget arbete för att ta in olika branschaktörer och lyssnat in olika typer av finansiella bolag som verkar på betalningsmarknaden likväl som olika grupper i samhället och civilsamhället.

Framtidens betalningsmarknad måste vara robust, digital och inkluderande - något som utredningen belyser. För att uppnå detta behöver vi ha en väl fungerande marknad där det finns alternativa betalsätt som passar för olika människor i olika situationer. Innovationen på betalningsmarknaden har en stor möjlighet att kunna bidra med nya och anpassade betalsätt som kan inkludera människor som idag står utanför det digitala betalsystemet. Därför har vi nedan lyft fram några områden som kan behöva utvecklas ytterligare för att främja innovation och konkurrens på betalningsmarknaden.

Kapitel 6 - tillgången till konto för betaltjänster

Utredningen har tittat närmare på problematiken kring tillgången till konto för både konsumenter och företag och menar att det är ett problem som stänger ute konsumenter från både betalningsmarknaden samt från möjligheten att ta del av digitala identifieringslösningar. Därför uppmanar utredningen kreditinstitut att i större utsträckning erbjuda betalkonto med ett mer begränsat utbud än de grundläggande funktionerna (ett så kallat lågriskkonto) för konsumenter för att de inte ska riskeras att stängas ute från betalningsmarknaden. Det är viktigt att regeringen lyfter problematiken som belyses i utredningen och kommer med konkreta förslag rörande lågriskkonton för konsumenter. Däremot har SweFinTech lyft att problematiken gäller även för juridiska personer såsom företag och civilsamhällesorganisationer. Utredningen gör samma bedömning och har lagt fram förslag på åtgärder för att styrka åtkomst till konto för betaltjänstbolag men utelämnar åtgärder för övriga juridiska personer samt civilsamhällesorganisationer, vilket SweFinTech tycker är olyckligt.

Bland SweFinTechs medlemmar har 20 procent av bolagen upplevt svårigheter med att få eller behålla konto hos kreditinstituten, detta gäller främst för betalningsinstitut och bolag som arbetar med digitala tillgångar. Gällande betalningsinstitutens rätt till konto kommer vi att återkomma kring det under kapitel nio, men svårigheterna gäller även företag som återfinns inom helt andra branscher än finansbranschen. Det finns en risk att svårigheten att få tillgång till konton hämmar svensk konkurrenskraft och möjligheten att starta och driva företag i Sverige.

Civilsamhället har länge varnat för utmaningarna med konto och finansiella tjänster hos kreditinstituten. Enligt Nationellt organ för dialog och samråd mellan regering och civilsamhället - NOD:s rapport om "Civilsamhällets erfarenheter av bankväsendet" från januari 2023 menar de att 16 procent av civilsamhällesorganisationerna har haft problem att starta bankkonto.¹ Som en ideell förening behövs ett konto för att driva verksamheten, samt för att kunna söka finansiering från kommuner/stiftelser eller liknande. Problematiken rörande tillgången till konton blir därför ett samhällsproblem eftersom det försvårar för det svenska civilsamhället.

Likt utredningen skriver finns det i dagsläget inga krav på kreditinstituten att rapportera in data över tillgången till konton, exempelvis hur många som sökt konton, hur många som har fått ett konto samt hur många företag och organisationer som har fått avslag. Det finns ingen sådan bankgemensam statistik och Finansinspektionen har inte heller offentliggjort några särskilda uppgifter om klagomål som inkommit från företag eller organisationer. Initiativ behöver därför tas för att få en överblick över tillgången till konton för juridiska personer, först när informationsunderlaget är på plats kan regeringen fatta beslut om eventuella åtgärder. Därför behöver Finansinspektionen eller annan relevant myndighet få i uppdrag att utreda problematiken och för det krävs tydliga verktyg för att kunna begära in den information som krävs.

Kapitel 8 – tillit och integritet på den digitala betalningsmarknaden

Sverige är ett av få länder inom EU som inte har en e-legitimation med den högsta säkerhetsklassificeringen. Då detta kan komma att behöva implementeras för en kommande EU-lag, som en e-legitimation på EU-nivå, stödjer föreningen utredningens förslag om att en sådan bör införas. Idag är marknaden för e-legitimation dominerad av en marknadsledande aktör som ägs av

¹ <https://www.nodsverige.se/lagesbild-civilsamhallets-erfarenheter-av-bankvasendet/>

ett flertal storbanker. För att som konsument få tillgång till denna tjänst krävs konton i någon av bankerna vilket utredningen pekar på att många människor inte får. Det finns få konkurrenter på marknaden för e-legitimation och det finns även en större fråga om vem som ska säkerställa digital identifiering i samhället. Digital identifiering krävs idag för bankärenden och digitala betalningssätt, men även för att tillgå tjänster hos statliga myndigheter. Få aktörer på marknaden gör att kostnaden för företag som vill använda digital identifiering för sina kunder blir högre. Att staten tar en större roll inom digital identifiering ser vi som naturligt då en statlig aktör på samma sätt inte kan stänga ute konsumenter och företag från att använda tjänsten.

Kapitel 9 – konkurrens i ekosystemet för betalningar

9.3.7 Inträdesbarriärer påverkar konkurrensen i betalningsekosystemet

Att det finns inträdesbarriärer som försvårar för nya innovativa bolag att ta sig in på betalningsmarknaden är något som SweFinTech berört i ett flertal årliga rapporter.² Precis som utredningen skriver har fintechbolag många, och nödvändiga, regelverk att efterfölja. De är dock ofta komplexa och svårtolkade. Som utredningen nämner kan osäkerheten kring regelefterlevnad hämma innovation på finansmarknaden då startup-bolag inte har samma resurser att lägga på regelefterlevnadsfrågor som större bolag, att erhålla sådan kunskap från juristbyråer är dessutom mycket kostsamt för bolag med begränsade budgetar. Utredningen nämner att andra länder infört regulatoriska sandlådor där innovativa bolag kan testa sin produkt i en friare men ändå övervakad miljö. Syftet är att metoden ska underlätta förståelsen för under vilka regelverk nya affärsmodeller bör verka samt att uppmuntra bolag att våga testa nya idéer i en kontrollerad miljö, på så vis undviker man potentiella negativa följder för samhället och konsumenter.

Föreningen önskar dock att utredningen vågat ta ytterligare ett steg och föreslagit att regeringen bör utreda möjligheten att införa en regulatorisk sandlåda hos Finansinspektionen, likt vad Kommittén för teknologisk innovation och teknik i sitt slutbetänkande rekommenderade skulle införas hos Integrationsmyndigheten.³ IMY har nu infört en regulatorisk sandlåda och har två olika projekt för 2024 som bolag kan ansöka till.⁴ En regulatorisk sandlåda på Finansinspektionen är en konkret åtgärd som skulle kunna minska inträdesbarriärerna på betalningsmarknaden.

Om Sveriges regering ändå inte ser behovet av att införa en regulatorisk sandlåda så bör initiativ tas för tillsynsmyndigheten att kommunicera med branschen bättre. Även om tillsynsmyndigheten – i detta fall Finansinspektionen, inte får ge vägledning till bolagen de för tillsyn över leder bristen på dialog och passivitet till motsatt effekt. När branschen inte vet hur de ska tolka en viss EU-lagstiftning bör Finansinspektionen i högre utsträckning göra ställningstaganden eller gå ut med information på deras hemsida kring vilken tolkning de gör. På detta vis arbetar andra tillsynsmyndigheter runt om i Europa, exempelvis BaFin - den tyska tillsynsmyndigheten som kontinuerligt kommunicerar med branschen genom deras hemsida. Risker med en bristfällig dialog mellan myndigheten och branschaktörer är att vissa aktörer får information och andra inte, trots att alla vill tolka och följa lagstiftningen på rätt sätt, vilket leder till en ojämlig spelplan för bolagen.

² [SweFinTechs årliga Fintechrapporter, 2019 till 2023](#)

³ [SOU 2022:68](#)

⁴ <https://www.imy.se/nyheter/imy-soker-innovationsprojekt-med-rattsliga-dataskyddsutmaningar/>

Det är därför aktuellt för regeringen att se över problematiken och ge Finansinspektionen eller annan myndighet i uppgift att bidra med vägledning, något som även Tillväxtanalys lyfter fram som en viktig åtgärd i sin rapport om den svenska fintechbranschen från 2021.⁵

9.7.1 Betaltjänstleverantörers tillgång till betalkontotjänster

SweFinTech har länge uppmärksammat att det finns ett strukturellt konkurrensproblem när det kommer till tillgången till betalkonton för betaltjänstleverantörer. För att kunna få tillstånd att bedriva ett betalningsinstitut krävs ett bankkonto hos ett kreditinstitut, då det är ett licensieringskrav att vidhålla ett bankkonto där kapital kan förvaras för att säkerställa kunders tillgångar. Tyvärr har det varit ett återkommande problem att betalningsinstitut har haft svårt att öppna konton, plötsligt stängs av eller har svårigheter att ta del av ytterligare tjänster hos kreditinstituten, tjuugo procent av⁶ medlemmar har stött på sådan problematik och majoriteten av dessa är betalningsinstitut.⁷ Det är därför positivt att Betalningsutredningen lyfter denna problematik.

Utredningens förslag om att en utsedd myndighet ska inleda ett föreskriftsarbete om hur kreditinstitut ska ta emot och hantera en begäran om tillgång till dess betalkontotjänster samt de uppgifter som en begäran ska innehålla, är välkommet. Större tydlighet kan bidra till att minska risken att ansvarstagande betaltjänstleverantörer utestängs från marknaden. Vidare stödjer även SweFinTech den tolkning av betalkontotjänster som gjordes i förarbetet för betaltjänstlagen, nämligen att det även innebär tjänster utöver betalkonto, exempelvis metoder för stark kundautentisering vilket ofta krävs för att bolaget ska kunna tillhandahålla sina tjänster.

Däremot är SweFinTech medvetna om att förslaget om en förordning på EU-nivå, Payment Service Regulation (PSR) som EU-kommissionen presenterade juni 2023, kan komma att ersätta betaltjänstlagen. SweFinTech är generellt sett positiva till att direktivet ersätts med en förordning. PSR stärker betaltjänstinstituts rätt till konton genom skrivningen att kreditinstitut även måste motivera varför ett betaltjänstinstitut plötsligt stängs av/offboardas, då det idag finns ett kryphål där kreditinstitut endast behöver motivera ett nekande av att öppna ett konto. Vidare kommer bolagen att ha en möjlighet att överklaga ett beslut av ett kreditinstitut att neka ett konto alternativt att stänga ett befintligt konto. Samtidigt är det oklart när exakt den nya förordningen kommer att vara på plats och åtgärder behövs tas redan idag för att komma till bukt med problematiken. Det är därför bra att Betalningsutredningen uppmärksammar problemet och kommer med alternativa förslag på lösningar som kan komma på plats redan innan PSR implementerats i Sverige.

Behov av fördjupad analys av konkurrensen i betalningsekosystemet

Föreningen välkomnar förslaget om att regeringen ska ge en myndighet i uppdrag att genomföra en fördjupad analys på makronivå över konkurrensen på betalmarknaden och vid behov föreslå konkreta åtgärder för att förbättra den. Strukturellt kontrolleras infrastrukturen för betalningar (exempelvis Dataclearing samt Bankgirot), samt tillträde till denna, primärt av etablerade banker som har konkurrensmässiga incitament att höja inträdesbarriärerna för nya aktörer. Som SweFinTech redan uppmärksammat finns konkurrensproblem exempelvis inom realtidsbetalningar,

⁵ <https://www.tillvaxtanalys.se/publikationer/pm/pm/2021-01-28-svensk-fintech.html>

⁶ [SweFinTech, Fintechrapport 2022](#)

⁷ [SweFinTech, Fintechrapport 2022](#)

en gedigen analys skulle kunna belysa detta i mer detalj och lägga grunden för det fortsatta arbetet att åtgärda dessa konkurrensproblem. Konkurrensverket har idag inte de verktyg som krävs för att kunna göra en branschspecifik analys av konkurrensen på betalningsmarknaden och därför behövs politiska beslut i rätt riktning.

Behovet av att aktivt påverka framtida utformning av EU-regelverk

Föreningen stödjer utredningsförslaget att regeringen ska verka för att ny eller reviderad EU-lagstiftning ska utformas så att de möjliggör effektivare och säkra betalningar samt ger fler svenska fintechbolag möjlighet att växa. EU-kommissionen har under 2023 lagt flertalet lagförslag som påverkar den svenska betalningsmarknaden och SweFinTech gör samma slutsats som utredningen att Sverige har en unikt innovativ betalningsmarknad och behöver se till att svenska intressen vinner mark i framtagandet av ny lagstiftning på EU-nivå. Sverige har ett viktigt uppdrag att säkerställa att datadelningen på betalningsmarknaden blir fungerande, något som regleras i PSR – regelverket för betaltjänster. Detta skulle inte bara gynna konsumenter och företag i EU utan också den svenska finansbranschen som ligger i framkant när det kommer till digitalisering och datadelning.

Kapitel 10 – Betalningsinfrastrukturen i Sverige

Betalningsinfrastrukturen i Sverige är förlegad och har inte följt med i den tekniska utvecklingen. Bankgirot grundades 1959 och är fortsatt den bakomliggande infrastrukturen för clearing i Sverige, vilket är den äldsta i Norden. Det bankgemensamma projektet P27 hade som syfte att skapa en modern infrastruktur för clearing i Norden, vilket också utredningen nämner. Sedan utredningen presenterades har däremot det bankgemensamma P27-projektet dragit tillbaka sin ansökan hos Finansinspektionen. Därav är framtiden oviss. SweFinTech menar att det är av stor vikt att staten tar ansvar för att säkra framtidens betalningsinfrastruktur, för att den ska vara robust, säker och konkurrensneutral. I dagsläget är till exempel konkurrensen på området för realtidsbetalningar mellan privatpersoner obefintlig och för att främja innovation, resiliens och konkurrens behöver den underliggande infrastrukturen vara tillgänglig för fler aktörer.

Att tillgängliggöra betalningsinfrastrukturen för betalningsinstitut kan till exempel göras genom att även licensierade betalningsinstitut som uppfyller rimligt utformade deltagarkrav kan ges tillgång till RIX-INST vid Riksbanken. Dessa institut bereds möjligheten att tillhandahålla realtidsbetalningar på ett sätt som är konsumentvänliga, i likhet med de regler som framgår i EU:s regelverk för realtidsbetalningar. En sådan utökning av tillgången till kritisk infrastruktur för betalningar skulle främja innovationen på området, öka kundnyttan och stärka resiliensen i betalsystemet genom en större decentralisering av tjänster för slutanvändare.

Vidare instämmer vi i utredningens slutsatser att stora bankgemensamma projekt som verkar som systemkritiska aktörer på betalningsmarknaden behöver stå under tillsyn. Det är viktigt att denna lagstiftning blir teknikneutral och öppen för betalningsinstitut, samt långsiktigt hållbar även för framtidens betalningsmarknad.

Kapitel 13 – lagliga betalningsmedel i Sverige

Under kapitel 13 lyfts många delar som berör kontanter, detta skulle SweFinTech vilja kommentera. Som utredningen nämner har kontantanvändningen minskat drastiskt i Sverige de senaste decennierna och bara mellan 2022 och 2023 har andelen personer som säger att de aldrig använder

kontanter ökat från en tredjedel till 48 procent, alltså närmare hälften av alla svenskar. Detta enligt ny statistik från Nets Nordic Payment Report från september i år.⁸ Enligt statistik från Riksbanken var det 23 procent av svenskarna som betalade kontant vid sitt senaste köp 2014 vilket har minskat till endast åtta procent 2022.⁹

Samtidigt säger utredningen att närmare en miljon människor står utanför betalningsmarknaden idag och att det finns stora svårigheter att leva i Sverige idag om du inte har tillgång till ett bankkonto och digital identifiering. SweFinTechs uppfattning är dock att det är tillgången på bankkonto och identifieringslösningar för alla som behöver säkerställas - i samverkan mellan statliga aktörer och näringslivet - snarare än tillgången på sedlar och mynt. Svenskarna föredrar generellt digitala betalningssätt och så gör även många handlare. Under 2023 har det också framkommit att vissa handlare aktivt väljer bort att ta emot kontanter, för att undvika att förknippas med den växande gängkriminaliteten. Att föreslå att handlare skulle tvingas att ta emot kontanter får därmed den märkliga effekten att gynna den kriminella ekonomin. I tillägg kan ett sådant krav få effekten att till exempel små lanthandlare tvingas att slå igen för att kostnaderna att hantera kontanter blir för stora.

Ett robust betalsystem nås genom en diversifierad betalningsmarknad med ett flertal möjliga betalningsalternativ. Att försöka backa bandet och massivt öka andelen kontanta betalningar kan få den oönskade effekten att digitaliseringen tar ett steg tillbaka. Säkrandet av kontanter som betalmetod i Sverige får inte ske på bekostnad av den digitala utvecklingen och möjligheten att fortsätta att utveckla säkra och smidiga digitala betalningslösningar framöver. Istället behövs fler billiga och välfungerande betalningsalternativ för konsumenter och handlare och det uppnår vi med innovation och inkludering. Fler digitala betalmedel (exempelvis en mer konkurrensutsatt realtidsbetalningsmarknad) skulle dessutom bidra till att förbättra motståndskraften i betalsystemet.

Vi tycker därför de slutsatser som utredningen har landat i är rimliga, att offentligrättslig verksamhet ska ta emot kontanter för offentligrättsliga avgifter kan vara relevant då man borde kunna betala kontant på sjukhus, domstolar eller liknande. Här behöver dock beaktas både de kostnader som detta skapar samt de potentiella arbetsmiljörisker det innebär för denna typ av institutioner att hantera kontanter. Det finns även ett förslag i utredningen att det ska gå att betala skatter till ett visst belopp kontant. Det är dock rimligt att det finns begränsningar då det annars kan leda till pengatvätt genom att möjliggöra att betala skatt med svarta pengar. Även om Skatteverket också måste förhålla sig till penningtvättslagstiftning och göra kundkännedom på alla medborgare som vill betala sin skatt kontant kommer det att kräva extra resurser från Skatteverket.

Kapitel 15 och 16 – digitala centralbanksvalutor och behovet av en digital centralbanksvaluta i Sverige

Diskussionen om e-kronan har pågått i Sverige sedan Riksbanken skrev sin första e-krona-rapport i september 2017.¹⁰ Men diskussionen har aldrig nått status av en samhällsdebatt utan pågått i mindre forum mellan ett fåtal aktörer. SweFinTech har följt diskussionen kring e-krona sedan föreningen grundades 2017 och har deltagit i samråd och dialog med Riksbanken under olika skeden av processen sedan dess. SweFinTech har initialt varit försiktigt positiva då vår förhoppning var att

⁸ https://it-finans.se/nastan-halften-av-svenskarna-anvander-aldrig/?v_id=MTQ0MDdVMTAwNDBTMTI1MTQ=&upls=VVBNIjg0MTMzNQ==

⁹ <https://www.riksbank.se/sv/statistik/statistik-over-betalningar-sedlar-och-mynt/betalningsvanor/>

¹⁰ https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/e-krona/2017/rapport_ekrona_uppdaterad_170920_sve.pdf

en e-krona skulle kunna tillgängliggöra mer av betalningsinfrastrukturen för icke-banker i Sverige. Desto längre tid som har gått har svaren på våra frågor stått obesvarade och istället skapat nya frågetecken.

Ur ett samhällsperspektiv vore det likt utredningen föreslår att föredra att avvakta med e-kronan för att se utvecklingen på EU-nivå. Förslaget om en digital euro har rönt stora diskussioner mellan medlemsländerna och kommer fortsätta ett tag fram över. Det vore dumt att satsa stort kapital och resurser på att bygga en egen lösning när man istället kan följa EU:s utveckling och sedan anpassa sig till den, vilket vore det bästa för Sverige i dagsläget. Det finns andra reformer som behöver göras för att lösa de problem som en e-krona föreslås lösa, såsom att skapa mer konkurrens på betalningsmarknaden, vilket vi har berört under ovanstående kapitel.

Louise Grabo
Generalsekreterare
Swedish Financial Technology Association