

Staten och betalningarna

Del 2

Betänkande av Betalningsutredningen

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:16

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.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](https://www.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

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 kundkänedom.....	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 åiterrapporteringsuppdrag 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

19 Konsekvenser av utredningens förslag

19.1 Övergripande om kraven på en konsekvensanalys

I detta kapitel redovisas konsekvenserna av utredningens förslag. Av kommitténs direktiv framgår att utredaren ska presentera en analys av de samhällsekonomiska, fördelningspolitiska och offentligfinansiella effekterna av förslagen. Om förslagen påverkar statsbudgeten ska utredaren föreslå finansiering.

Utöver vad som anges i direktiven ska utredningen, även följa kraven på konsekvensanalyser enligt kommittéförordningen (1998:1474). Enligt 14 § ska kostnader och intäkter för staten, kommuner, landsting (regioner), företag eller andra enskilda beräknas och redovisas i betänkandet. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting (regioner) ska utredningen föreslå finansiering. Enligt 15 § ska konsekvenser för

- den kommunala självstyrelsen,
- brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet,
- sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet,
- små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags,
- jämställdheten mellan kvinnor och män, eller
- möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

redovisas i betänkandet. Konsekvensanalysen nedan är strukturerad utifrån betänkandets kapitel där konsekvenserna av de förslag som utredningen lämnar i respektive kapitel behandlas samlat. Konsekven-

ser som inte nämns uttryckligen bedöms vara obetydliga, inte relevanta eller mycket indirekta.

19.2 Konsekvenser om inga åtgärder vidtas

Utredningen bedömer att betalningsekosystemet över lag är effektivt, tillgängligt och säkert. Däremot finns det alltför många som inte är delaktiga på den digitala betalningsmarknaden. Det finns även skäl att skapa bättre förutsättningar för konkurrens och innovation. Även om åtgärder vidtagits för att göra betalningar säkrare och tryggare finns det ett tydligt behov av ytterligare åtgärder från statens sida. Rysslands storskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 understryker att säkerhetsläget har försämrats och att det finns ett behov av att öka den civila beredskapen i samhället. Det gäller i högsta grad även för betalningsekosystemet. Slutligen lämnar utredningen förslag som stärker kontanternas ställning och värnar den svenska kronan.

Om inga åtgärder vidtas finns det en uppenbar risk att framför allt tillgängligheten till digitala betalningar försämras ytterligare. Det kommer också fortsatt vara svårt att göra betalningar – digitala och med kontanter – i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Vidtas inga åtgärder för att säkerställa kontanternas ställning är det vissa grupper – inte minst äldre och personer med funktionsnedsättning – som riskerar att inte kunna betala för livsnödvändiga varor, i första hand läkemedel och andra produkter som omfattas av högkostnadsskyddet.

Det bör, slutligen, understrykas att betalningsekosystemet på kort tid genomgått stora förändringar till följd av digitaliseringen, internationaliseringen samt konsumenters förändrade behov och förväntningar. Utvecklingen har visat att stora delar av lagsstiftningen varit föråldrad och i allt för hög grad inriktad på institutioner än funktioner. Av det skälet är det av stor vikt att lagsstiftningen – och statens roll i allmänhet – framtidssäkras. I annat fall finns det risk att etablerade aktörer ökar sin marknadsmakt, att konsumentskyddet blir otillräckligt och att säkerhetskraven blir för låga.

19.3 Konsekvenser av utredningens förslag

19.3.1 Kapitel 5

Nytt mål och breddade statliga insatser för att alla i Sverige ska kunna göra betalningar

För att öka inkluderingen på betalningsmarknaden och möjliggöra för alla att göra betalningar föreslår utredningen att det av riksdagen beslutade målet om tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser ersätts av ett mål om att alla i Sverige ska ha möjlighet att göra betalningar till rimliga kostnader, oavsett betalningssätt. Detta mål ska, i likhet med nu gällande mål, beslutas av riksdagen. Det nya målet möjliggör för en breddning av statens insatser. De budgeterade utgifterna för de statliga insatserna som är kopplade till det nuvarande målet uppgår till 25 037 000 kronor för budgetåret 2023 och finansieras från anslaget 2:3 *Grundläggande betaltjänster* under Utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Förslagets konsekvenser

För att åstadkomma uppfyllelse av det nya målet krävs dels ökade resurser, dels förändrade arbetssätt och behov av nya samarbetsformer för de berörda myndigheterna, främst Post- och telestyrelsen (PTS) och länsstyrelserna. För att breddningen av de statliga insatserna ska få meningsfull effekt, behöver ytterligare resurser tillföras. En rimlig ambitionshöjning är att ytterligare 10 miljoner kronor tillförs anslaget 2:3 *Grundläggande betaltjänster* under Utgiftsområde 22 Kommunikationer fr.o.m. budgetåret 2024. Anslaget, som disponeras av PTS, bör kunna finansiera insatser som tillhandahålls via privata företag, inte minst tillgång till kontanttjänster, betaltjänster och betallösningar som är anpassade för de som har svårt att delta på den digitala betalningsmarknaden. Sådan finansiering bör villkoras med att insatser inte kan finansieras av andra anslag på statens budget. Anslaget bör också kunna finansiera informations-, utbildnings och vägledningsinsatser som anordnas av privata aktörer (t.ex. civilsamhällets organisationer eller av kommuner). Anslaget bör även kunna finansiera ett ökat behov av resurser hos PTS. Sådana resurser kan avse samordning av olika insatser.

Det nya målet i kombination med resurstillskottet och förändrade arbetssätt bör få positiva samhällsekonomiska effekter i den mån statens insatser bidrar till att hjälpa fler in på den digitala betalningsmarknaden eftersom digitala betalningar generellt sett är mer effektiva och tar mindre resurser i anspråk än de traditionella som exempelvis kontanter och räkningsbetalningar över disk. Generellt bedöms det nya målet och ökningen av anslaget ha positiva effekter för de personer som av olika anledningar inte kan delta på den digitala betalningsmarknaden och därmed har svårt att göra betalningar. Det innebär inte minst att äldre kvinnor kan få hjälp eftersom de i högre utsträckning än män står utanför den digitala betalningsmarknaden och i högre utsträckning än andra är beroende av närstående för att kunna göra (digitala) betalningar. Det bidrar till ett jämlikare samhälle genom att fler kan ta del av ett större produktutbud (dvs. även få tillgång till produkter och tjänster som enbart kan handlas genom digitala betalsätt) till mer konkurrenskraftiga priser. Det bidrar också till ökad självständighet för de personer som varit beroende av stöd för att kunna genomföra digitala betalningar.

Utredningen bedömer att det nya målet och breddningen av statens insatser kan ha positiva effekter på de integrationspolitiska målen. Personer med utländsk bakgrund, framför allt asylsökande men också vissa nyanlända med uppehållstillstånd tillhör en grupp som många gånger inte är lika inkluderade på den digitala betalningsmarknaden som övriga grupper i samhället. Att kunna delta på betalningsmarknaden är en förutsättning för att kunna delta fullt ut i samhället och trygga sin ekonomi.

En ökning av anslaget 2:3 *Grundläggande betaltjänster*, som föreslås ändra beteckning till *Allas möjligheter att göra betalningar*, bör finansieras av att anslaget 1:16 *Finansmarknadsforskning* under Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning minskas med 5 miljoner kronor fr.o.m. budgetåret 2024. Därutöver bör anslaget 2:4 *Informationsteknik och telekommunikationer* under Utgiftsområde 22 Kommunikationer minskas med 5 miljoner kronor fr.o.m. budgetåret 2024. Anslaget får användas för utgifter för insatser som bidrar till att förverkliga målet för digitaliseringspolitiken, liksom uppföljningar och utvärderingar av politiken. Digitaliseringen av betalningsmarknaden får anses vara en central del i samhällets digitalisering och därför är insatser för ökad inkludering på den digitala betalningsmarknaden en viktig del i att nå de digitaliseringspolitiska målen.

19.3.2 Kapitel 6

Förbättrad tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner

Utredningen lämnar ett antal förslag som övergripande har till syfte att förbättra framför allt fysiska personers tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner. Förslagen syftar mer precist till att åstadkomma en ändamålsenlig tillämpning av rätten till betalkonto med grundläggande funktioner samtidigt som bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism effektiviseras. Förslagen är i korthet:

- Finansinspektionen ges möjlighet att utifrån uppgifter från banker om antalet ansökningar och uppsagda konton ta fram statistik för att ge kunskap om hur situationen ser ut avseende privatpersoners möjlighet att få tillgång till betalkonto,
- 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 (härefter penningtvättslagen).
- Förtydligande av kontraheringsplikten i 11 d § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti genom att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer enligt en ny bestämmelse i lagen om insättningsgaranti bemyndigas att föreskriva om vad som är de grundläggande villkoren för ett sådant konto som avses i lagen.
- 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.

Förslagets konsekvenser

Finansinspektionen är tillsynsmyndighet för de delar av lagen (2010:751) om betaltjänster (härefter betaltjänstlagen) respektive penningtvättslagen som utredningens förslag har bäring på. I det avseendet tillkommer inga ytterligare uppgifter för inspektionen. Finansinspektionen bedöms dock få ett ökat resursbehov för att utarbeta föreskrifter under tre år (se vidare avsnitt 19.3.5).

En grupp som tycks ha särskilda svårigheter att erhålla betalkonto är personer som saknar svenskt personnummer. Det kan handla om asylsökande, vissa nyanlända, gästforskare, studenter och personer som arbetar i Sverige under kortare tid. De två första föreslagna åtgärderna ovan bör sammantaget stärka dessa gruppers möjlighet att erhålla betalkonto. Det finns även personer som opåkallat fått konton uppsagda. Det bör poängteras att det inte finns någon sammanhållen statistik över hur många personer som nekas tillgång till konto eller som får sina konton uppsagda. Det är därför svårt att bedöma hur många personer vars möjligheter att delta på den digitala betalningsmarknaden och få tillgång till digitala betaltjänster förbättras till följd av utredningens förslag. För personer som genom förslagen får tillgång till konto, kommer de positiva effekterna av att kunna ta emot inbetalningar och genomföra betalningar dock vara betydande. Det kommer också att minska samhällets kostnader för att på andra sätt hjälpa dessa personer att hantera sin ekonomi och sin försörjning.

Förslaget om ett förtydligande av kontraheringsplikten bör vara till fördel för såväl fysiska som juridiska personer. För kreditinstitut som erbjuder betalkonton med grundläggande funktioner kan förslagen förväntas leda till en något ökad rapporteringsbörda, särskilt vad gäller att rapportera statistik över beviljade och uppsagda betalkonton till Finansinspektionen. Det bör dock understrykas att Finansinspektionen redan har ett bemyndigande att samla in sådan statistik från kreditinstituten. Förslagen om att i penningtvättslagen tydliggöra indikatorer på potentiellt lägre risk bör leda till ökad förutsägbarhet för kreditinstituten. Kreditinstitutens tillämpning av möjligheten att erbjuda fler personer betalkonton, exempelvis genom begränsning av funktioner och ökad monitorering av kunderna, kan leda till ökade kostnader för kreditinstituten. I sammanhanget bör det noteras att tillägget i penningtvättslagen är ett förtydligande av något som redan omfattas av direktivet och alltså inte något nytt i sak.

Förslaget att krav ska ställas på kreditinstitut att göra en särskild prövning av om andra åtgärder är möjliga i stället för uppsägning av ett betalkonto med grundläggande funktioner medför sannolikt ökade kostnader för monitorering och dokumentation för kreditinstituten.

19.3.3 Kapitel 7

Förtydligande av Finansinspektionens arbete med finansiell folkbildning

Utredningen föreslår att det av myndighetens instruktion ska framgå att Finansinspektionen i en årlig rapport till regeringen ska redovisa insatser och resultat vad avser finansiell folkbildning.

Förslagens konsekvenser

Förslaget förväntas leda till att Finansinspektionens arbete med finansiell folkbildning på sikt stärks. Det är svårt att för närvarande få en helhetsbild av det arbete som bedrivs inom Finansinspektionen och det medför i sin tur vissa svårigheter att följa upp effekterna av insatserna. Ett tydligare och mer preciserat samt återkommande rapporteringskrav kan stärka Finansinspektionens arbete med finansiell folkbildning och innebära effektivare insatser. Troligtvis tar det några år innan så sker.

Effektivare insatser för att främja finansiell folkbildning förväntas ha störst positiv effekt för grupper som av olika skäl har svårigheter att göra digitala betalningar (t.ex. äldre och personer med funktionshinder), fatta fördelaktiga privatekonomiska beslut (t.ex. ungdomar) eller blir utsatta för bedrägerier (t.ex. äldre).

Förslaget föranleder inget resurstillskott till Finansinspektionen, som disponerar 7 miljoner kronor av sitt förvaltningsanslag för arbetet med finansiell folkbildning. Den årliga rapporteringen till regeringen bör vara ambitiös men inte vara av en sådan omfattning att det går ut över verksamheten.

19.3.4 Kapitel 8

Samrådskyldighet kring frågor som rör skydd av enskildas personuppgifter

En skyldighet att samråda i frågor som rör skydd av enskildas personuppgifter inom det finansiella området ska införas i förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen respektive i för-

ordningen (2007:975) med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten (härefter IMY).

Förslagets konsekvenser

Förslaget syftar till att skapa tydlighet kring regelverk som innehåller bestämmelser om skydd av enskildas personuppgifter i betalningssituationer. Sådana bestämmelser finns dels i EU:s dataskyddsförordning, dels i näringsrättslig reglering på finansmarknadsområdet. För att de finansiella företagens regelefterlevnad och tillsynen av efterlevnaden ska vara effektiv är det önskvärt att företagen får så goda förutsättningar som möjligt att förstå vilka bestämmelser som är tillämpliga. Det är huvudsakligen ett ansvar för företagen själva, men otydlighet i myndigheternas tillsynsarbete gentemot företagen bör undvikas. Genom att införa en skyldighet för Finansinspektionen respektive IMY att samråda i frågor som gäller hur enskildas personuppgifter hanteras inom det finansiella området, skapas bättre förutsättningar för kontakter mellan myndigheterna så att otydlighet i tolkning av regelverken i möjligaste mån kan undvikas.

Förslaget förväntas få positiva effekter för framför allt mindre betaltjänstleverantörer eftersom de kan ha svårare att avsätta resurser för regeltolkning än större leverantörer. Förslaget innebär att Finansinspektionen och IMY behöver avsätta något mer resurser för samråd. Det ökade resursbehovet torde inte föranleda ett behov av en ökning av vare sig Finansinspektionens eller IMY:s anslag.

19.3.5 Kapitel 9

Betaltjänstleverantörers tillgång till betalkontotjänster

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.

Förslagets konsekvenser

Förslaget syftar till att tydliggöra kreditinstituts skyldigheter enligt betaltjänstlagen att ge betaltjänstleverantörer tillgång till betalkontotjänster samt förtydliga hanteringen av och innehållet i en begäran om tillgång till sådana tjänster. Tillgång till betalkontotjänster på objektiva, icke diskriminerande och proportionella villkor har stor betydelse för betaltjänstleverantörers möjligheter att tillhandahålla sina tjänster på ett obehindrat och effektivt sätt. Det är svårt att få en tydlig uppfattning om i vilken utsträckning betaltjänstleverantörer otillbörligen nekas tillgång till sådana konton. Det kan dock konstateras att det kan vara otillräckligt att kreditinstitut ger betaltjänstleverantörer tillgång till betalkonto för att betaltjänstleverantören ska kunna tillhandahålla sina tjänster. För att kunna tillhandahålla betaltjänster på ett obehindrat och effektivt sätt kan det krävas att betaltjänstleverantörer ges möjlighet att erbjuda andra tjänster som kreditinstitut tillhandahåller. I takt med att krav på s.k. stark kundautentisering har införts krävs t.ex. i regel att en betaltjänstleverantör kan tillhandahålla procedurer för stark kundautentisering i sitt tjänsteutbud.

Ett förtydligande i föreskrifter av innebörden i begreppet betalkontotjänster förväntas leda till ökad tydlighet för kreditinstitut, betaltjänstleverantörer och tillsynsmyndigheten (dvs. Finansinspektionen). Tillgång till fler, nödvändiga tjänster än betalkonto bidrar till att upprätthålla konkurrensneutralitet, vilket i sin tur möjliggör för betaltjänstleverantörer (som inte är kreditinstitut) att ta fram nya eller skala upp befintliga tjänsteerbjudanden. Det ger positiva samhällsekonomiska effekter genom att resurser används effektivare (t.ex. genom att betaltjänstleverantörer inte behöver betala förmedlare av procedurer för stark kundautentisering). Därtill kan förslaget leda till ökad valfrihet för betaltjänstanvändare och billigare betaltjänster.

För kreditinstitut kan en ökad konkurrens från betaltjänstleverantörer innebära lägre lönsamhet. Kreditinstitut kan få högre kostnader för regelefterlevnad och rapportering som till viss del vägs upp av att regelverket tydliggörs.

Finansinspektionen förväntas få något högre, temporära kostnader för att utfärda föreskrifter. Tillsammans med det föreskriftsarbete som föranleds av förslagen i kapitel 6 bedöms Finansinspektionen behöva tillföras resurser motsvarande 1 årsarbetskraft under tre år fr.o.m. år 2025. Finansinspektionens tillsynsverksamhet finansieras

med anslag på statens budget. För att finansiera anslaget tas avgift ut av finansiella företag enligt förordning (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet. Dessa avgifter redovisas mot inkomsttitel (2 §). De utgifter som följer av utredningens förslag i kapitel 6 och kapitel 9 som berör Finansinspektionens tillsynsverksamhet ska därför finansieras med tillsynsavgifter.

19.3.6 Kapitel 10

Föreskrifter avseende generella betalsystem

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om generella betalsystem.

Förslagens konsekvenser

Förslaget syftar till att öka tydligheten om vilka betalsystem som ska anses vara generella betalsystem. Det förväntas leda till ökad förutsägbarhet och rättssäkerhet för kreditinstitut och andra betaltjänstleverantörer. En tydligare reglering förväntas få störst betydelse vid beslut om att befintliga betalsystem inte längre ska anses vara generella betalsystem eller om nya betalsystem uppstår och ett behov av klassificering uppstår.

Förslaget förväntas få begränsade effekter på Finansinspektionens verksamhet och eventuella ökade kostnader bör kunna hanteras inom myndighetens befintliga förvaltningsanslag.

19.3.7 Kapitel 11

Skatteverkets möjligheter att besluta om undantag från bestämmelser om kassaregister

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.

Förslagets konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några effekter under normala omständigheter. Förslaget bidrar däremot till att i händelse av en fredstida kris-situation eller vid höjd beredskap ta bort osäkerheten för företag huruvida det är möjligt att ta emot kontant betalning utan att bryta mot kassaregisterbestämmelserna i skatteförfarandelagen. Förslaget kan därmed underlätta för företag som säljer varor och tjänster direkt mot kund (i fysisk butik) och bidra till att upprätthålla omsättningen. För befolkningen har det ett stort värde att vissa eller alla butiker fortsätter sälja varor och tjänster mot kontant betalning. Samtidigt innebär kontant betalning utan fungerande kassasystem att det uppstår ökad administrativ börda för det enskilda företaget att reglera kassan när det inte längre föreligger någon störning och det är möjligt att registrera köp i kassaregistret och ta emot digitala betalningar. Det är emellertid valfritt för företag att utnyttja ett undantag från bestämmelserna om kassaregister.

Förslaget bedöms inte ha budgetkonsekvenser för Skatteverket.

En ny lag om statliga kreditgarantier för genomförandet av vissa betalningar

En ny lag om statlig kreditgaranti för genomförandet av vissa betalningar ska införas. Garantin ska skapa bättre förutsättningar för elektroniska offlinebetalningar för livsnödvändiga varor. Lagen ska bl.a. reglera under vilka förutsättningar en kreditgaranti kan utfärdas samt översiktligt ange villkoren för en sådan garanti.

Förslagets konsekvenser

Förslaget innebär att samhällets motståndskraft mot allvarliga störningar stärks. Det har i sin tur positiva effekter på såväl samhälls-ekonomi som den civila beredskapen.

För företag som försäljer (huvudsakligen) livsnödvändiga varor (den s.k. garantigäldenären) kan förslaget till statlig garanti förväntas innebära att likviditetsbehovet i ett offlineläge kan säkerställas. Det ger i sin tur företag möjligheter att upprätthålla hela eller delar av sin försäljning under offlineläget. För konsumenter innebär det en ökad

tillgång till vissa livsnödvändiga varor i ett krisläge. En ytterligare positiv effekt av förslaget är att risken för svarthandel minskar när ordinarie verksamhet kan upprätthållas i högre utsträckning. Det är rimligt att förvänta att kreditinstitut (s.k. garantitagare) som tillhandahåller likviditet under offlineläget påför garantigäldenärer dels garantiavgifter, dels den kreditrisk som institut har eftersom garantin inte ska omfatta hela lånebeloppet (dvs. det finns en självrisk). Det är vidare sannolikt att garantigäldenärer i sin tur försöker få kompensation för dessa kostnader i konsumentledet.

Förslaget till statlig kreditgaranti förväntas leda till ökade kostnader för kreditinstitut. För kreditinstitut som ingår avtal om kreditgaranti uppkommer kostnader för att utveckla system och rutiner för att ge garantigäldenärer likviditetslån i ett eventuellt offlineläge. Förslaget innebär också ökade kostnader för rapportering av uppgifter till garantimyndigheten om garantin behöver infrias. Eftersom garantin föreslås omfatta endast en del av lånebeloppet (till garantigäldenären) står garantitagaren en del av kreditrisken för det fall garantigäldenären inte kan återbetala delar av eller hela lånebeloppet. Som nämns ovan är det troligt att garantitagare påför garantigäldenärer de kostnader som uppstår (inklusive kompensation för kreditrisken).

Garantimyndigheten förväntas få ett ökat resursbehov till följd av förslaget. Kostnaderna uppstår i första hand på kort sikt när den nya lagen och eventuell förordning ska implementeras. Därutöver krävs visst ytterligare arbete i samverkan med andra berörda myndigheter samt kreditinstitut och handlare (eller deras företrädare) för att garantin ska få en ändamålsenlig utformning. Av det skälet bör Riksgälden tillföras resurser motsvarande 1 årsarbetskraft för år 2024 (dvs. det år den nya lagen föreslås träda i kraft). Kostnaderna beräknas uppgå till 1,5 miljoner kronor. Resurstillskottet bör finansieras genom att anslaget 2:4 *Krisberedskap* under Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap minskas med motsvarande belopp.¹ Införandet av en statlig kreditgaranti för att upprätthålla handel med livsnödvändiga varor i en krissituation får anses vara en åtgärd som stärker samhällets samlade beredskap och förmåga att hantera allvarliga kriser och deras konsekvenser.

¹ Anslaget får användas för att finansiera åtgärder som stärker samhällets samlade beredskap och förmåga att hantera allvarliga kriser och deras konsekvenser. Anslaget får även i viss utsträckning finansiera åtgärder som syftar till att skapa eller vidmakthålla förmågan till höjd beredskap för det civila försvaret.

Kostnader för löpande administration och annan hantering av garantin som uppstår därefter bör finansieras genom avgifter som tas ut av garantitagare.

Närmare om finansiering av garantin

Enligt 10 § i förslaget till lag om statliga kreditgarantier för genomförandet av vissa betalningar, ska en garanti som lämnas under en fredstida krissituation finansieras av avgifter som garantitagaren betalar. Det innebär att förslaget till finansiering utformas i enlighet med 6 kap. 3 § budgetlag (2011:203) (härefter budgetlagen). Av 4 § budgetlagen följer att garantitagaren ska betala en avgift och att den avgiften ska motsvara statens förväntade kostnader för garantiåtagandet. Eftersom de garantiavgifter som ska tas ut innebär att statens kostnader ska täckas förväntas inte statens lånebehov påverkas över tid. Detta förutsätter dock att de avgifter som tas ut är korrekt skattade. Kortsiktigt kan statens lånebehov komma att påverkas beroende på det faktiska utfallet av förluster på garantierna. Till den del avgiften överstiger den förväntade kostnaden påverkas statens lånebehov negativt (lånebehovet minskar).

Enligt 8 § andra stycket i lagförslaget får avsteg från budgetlagen göras. Enligt 6 kap. 4 § tredje stycket budgetlagen gäller att om garantitagaren ska betala en avgift som inte helt täcker kostnaderna (dvs. kostnaderna för infriandet av garantiåtagandet) ska regeringen föreslå riksdagen hur mellanskillnaden ska finansieras. Enligt lagförslaget ska statens kostnader (om avsteg från budgetlagen görs) finansieras genom anslag på statens budget. En sådan finansiering kan endast bli aktuell om regeringen beslutat om höjd beredskap.

Utredningen har övervägt andra finansieringsformer. Vissa av de garantier som inte utformats och finansieras i enlighet med den s.k. garantimodellen (dvs. enligt förordningen [2011:211] om utlåning och garantier), finansieras av en fond eller medel som avsatts på ett särskilt konto i Riksgälden. Ett exempel på en fond är insättningsgarantifonden. Ett exempel på ett särskilt konto är stabilitetsfonden. För att bygga upp en fond eller tillräckligt stor behållning på ett konto behöver antingen förhandsavgifter tas ut av garantitagarna eller anslagsmedel tillföras fonden respektive kontot. Förluster orsakade av det svenska deltagandet i Europeiska investeringsfondens garanti-

fond eller det svenska åtagandet i EU-kommissionens garanti för ett europeiskt instrument för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation till följd av coronapandemin (SURE) är exempel som finansieras med anslag.²

Utredningen anser att statens kostnader till följd av den föreslagna kreditgarantin inte bör finansieras av en (ny) fond eller på ett särskilt konto som upprättas i Riksgälden. Ett av skälen till att bygga upp en fond eller avsätta medel på ett särskilt konto är att uppnå riskdelning mellan ett stort antal potentiella ”skadefall” och därmed åstadkomma en solidarisk (själv-)finansiering. När det gäller den föreslagna kreditgarantin, kan antalet anslutna kreditinstitut (potentiella garantitagare) förväntas bli begränsat, varför möjligheterna till riskdelning också blir begränsade. Därtill får sannolikheten att en garanti behövs infrias bedömas vara mycket låg.

Ett alternativ till att inrätta en ny fond eller ett nytt konto i Riksgälden är att anvisa finansiering från en befintlig fond eller ett befintligt konto. De flesta befintliga fonder och konton, såsom kärnavfallsfonden, insättningsgarantifonden och resolutionsreserven, ska finansiera i lag angivna, väl definierade åtgärder och är baserade på avgifter från en specifik krets av företag. Stabilitetsfondens skulle i princip kunna användas för att finansiera den kreditgaranti som utredningen föreslår.³ Stabilitetsfonden får, givet vissa villkor, finansiera åtgärder för att livskraftiga kreditinstitut eller centrala motparter ska kunna fortleva. Stabilitetsfonden är, till skillnad från t.ex. resolutionsreserven, uppbyggd av anslagsmedel, intäkter från försäljning av statligt aktieinnehav och statens intäkter från generella åtgärder för att upprätthålla finansiell stabilitet. För att använda stabilitetsfonden för finansiering av utgifter som uppkommer vid ett infriande av den föreslagna statliga kreditgarantin skulle fondens ändamål behöva ändras. Utredningen anser emellertid att skälen emot att använda stabilitetsfonden som finansieringskälla väger tyngre än skälen för. Stabilitetsfonden bör fortsättningsvis användas för att finansiera utgifter som uppstår till följd av åtgärder som vidtas för att upprätthålla finansiell stabilitet. En statlig kreditgaranti enligt utredningens förslag kan inte anses ha direkta effekter på den finansiella stabiliteten, även om möjligheterna

² Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Riksgäldskontoret.

³ Stabilitetsfondens ändamål regleras i lag (2015:1017) om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut och om stabilitetsfonden.

att upprätthålla ett väl fungerande betalningssystem i en vid höjd beredskap kan ha vissa stabiliserande effekter för det finansiella systemet.

Utredningen anser att kostnader som uppstår till följd av att den statliga kreditgarantin behöver infrias (när avsteg görs från budgetlagen enligt 8 § i den föreslagna lagen) bör finansieras av anslaget 2:4 *Krisberedskap* under Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. För ändamålet bör anslaget ökas med 20 miljoner kronor. Riksgäldskontoret bör få disponera de medel som avsätts för finansieringen av garantin. Ökningen av anslaget bör finansieras genom att anslaget 1:15 *Konkurrenskraftig livsmedelssektor* under Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel minskas med motsvarande belopp. För det fall garantier behöver infrias till ett belopp som överstiger 20 miljoner kronor bör regeringen (t.ex. i en extra ändringsbudget) föreslå riksdagen att anslaget ökas och anvisa finansiering av ökningen.

Närmare om en garantiram

Av 6 kap. 3 § budgetlagen följer att regeringen får ställa ut garantier intill det belopp riksdagen beslutat om. Regeringen bör därför föreslå riksdagen en ram för garantier som ställs ut med stöd i lagen om statliga kreditgarantier för genomförandet av vissa betalningar. Det är svårt att med någon större precision uppskatta hur stor en garantiram bör vara i detta fall. Utredningen bedömer emellertid att en garantiram bör möjliggöra för staten att ställa ut garantier motsvarande ett sammanlagt likviditetsbehov (dvs. behov av ett tillfälligt lån i ett kreditinstitut) för försäljning av livsnödvändiga varor i fysisk butik under 14 kalenderdagar under ett kalenderår. Det ska inte förstås som att ett offlineläge nödvändigtvis orsakar ett intäktsbortfall – och därmed behov av lån – för samtliga företag som uppfyller villkoren för garantin 14 dagar i sträck.

Tabell 19.1 Försäljning av livsnödvändiga varor år 2021

Miljoner kronor

Typ av varor	Omsättning
Livsmedel och alkoholfria drycker	283 531
Bensinstationer (drivmedel)	46 525 ¹
Förskrivna läkemedel ²	37 508
Totalt	367 564
<i>Total försäljning per dag</i>	<i>1 007</i>

Anm. ¹ Avser år 2020. ² Försäljning som baseras på ett recept eller dosrecept. Kan omfatta såväl receptfria som receptbelagda läkemedel.

Källa: SCB (försäljning av livsmedel och alkoholfria drycker respektive bensinstationer) och E-hälsomyndigheten (försäljning av förskrivna läkemedel).

I tabell 19.1 redovisas försäljningen av livsnödvändiga varor, dvs. livsmedel, drivmedel och förskrivna läkemedel, år 2021. Sammanlagt uppgick försäljningen av dessa varor till 367 564 miljoner kronor. Livsmedelsförsäljning utgjorde 77 procent av den totala försäljningen. Per kalenderdag uppgick försäljningen till cirka 1 miljard kronor. 14 dagars försäljningsbortfall skulle alltså motsvara drygt 14 miljarder kronor.⁴ Det bör påpekas att betalningar av livsnödvändiga varor sker med andra betalningsmedel än enbart kontokort.⁵ Till viss del sker försäljning av livsmedel och läkemedel online och sådan försäljning omfattas inte av garantin. Därtill ska, enligt 7 § fjärde stycket i den föreslagna lagen om statlig kreditgaranti, garantitagaren bära en del av den kreditrisk som är förknippad med kreditgarantin. Det garanterade beloppet får därmed inte utgöra hela lånebeloppet. Hur stor denna självrisk ska vara fastställs inte i lagen utan det lämnas till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att besluta om. Beräknat på en självrisk på 80 procent av lånebeloppet bedömer utredningen att en garantiram på 12 miljarder kronor är tillräcklig. Regeringen har emellertid möjligheten att föreslå riksdagen en högre garantiram.

⁴ Försäljningen av livsnödvändiga varor skiljer sig åt mellan olika dagar och beroende på säsong. Vidare kan vissa varor efterfrågas i mindre utsträckning i en krissituation medan andra varor efterfrågas mer.

⁵ Enligt utredningens undersökning av betalningsvanor (se bilaga 4) uppgav 87 procent av de svarande att de använde debet- eller kreditkort vid senaste köp i butik.

19.3.8 Kapitel 13

Utredningen lämnar ett antal förslag i syfte att stärka den svenska kronans ställning och för att öka tydligheten kring borgenärers skyldigheter att som betalning ta emot fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken (lagliga betalningsmedel).

En borgenärs skyldighet att ta emot betalningar i svenska kronor

En borgenär eller annan betalningsmottagare ska vara skyldig att ta emot betalning i svenska kronor, oavsett om betalningen sker med fysiska eller digitala betalningsmedel om inte annat avtalats eller följer av lag.

Förslaget konsekvenser

Antalet näringsidkare som inte tar emot betalningar i svenska kronor torde vara mycket litet. Samtliga offentliga myndigheter tar emot svenska kronor som betalning för skatter och avgifter eller andra inbetalningar. Förslaget kan med stor sannolikhet förväntas ha försumbara effekter på näringsidkare och myndigheter. Därtill är lagen dispositiv, vilket innebär att det är möjligt för näringsidkare (och i vissa fall även myndigheter) att ingå avtal med en gäldenär om att betalning ska ske i annan valuta än svenska kronor.

En borgenärs skyldighet att ta emot fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken

En borgenär eller annan betalningsmottagare ska vara skyldig att som betalning ta emot fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken (lagliga betalningsmedel) om inte annat avtalats eller följer av lag. 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 offentlighetsprägel. Skyldigheten ska begränsas till 0,25 prisbasbelopp och som högst 50 stycken mynt för en enskild avgiftstransaktion.

Förslagets konsekvenser

Utredningen redovisar i kapitel 13 sin tolkning av gällande rättspraxis när det gäller en borgenärs skyldighet att som betalning ta emot fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken (lagliga betalningsmedel). Utredningen konstaterar att möjligheten för privata aktörer att avtala om att betalning ska ske på annat sätt än med fysiska betalningsmedel är stora i Sverige. Utredningens förslag innebär att gällande rättspraxis kodifieras i (en ny) lag. Av det skälet tillkommer inget ytterligare åtagande för myndigheter eller andra juridiska personer.

Utredningen konstaterar vidare att enligt gällande rättspraxis är myndigheter skyldiga att för offentligt rättsligt reglerade avgifter som betalning ta emot fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken. Detta gäller även privata aktörer som bedriver myndighetsutövning eller tillhandahåller offentligt finansierade tjänster. I båda fallen gäller skyldigheten om rättsförhållandet mellan parterna har en i huvudsak offentligt rättslig prägel. I den meningen har de myndigheter och de privata aktörer som utför sådan verksamhet – om de nekat att ta emot kontant betalning – snarare haft mindre kostnader för sin betalningsverksamhet i förhållande till de skyldigheter de har enligt rättspraxis. Det bör understrykas att utredningens förslag innebär en övre gräns för hur stora och på vilket sätt inbetalningar av avgifter med fysiska betalningsmedel som får göras.

Utredningens förslag om att i lag reglera borgenärs skyldigheter att ta emot fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken, (lagliga betalningsmedel), innebär ett tydliggörande av rättspraxis, vilket skapar ökad förutsägbarhet för både myndigheter och privata aktörer. Därutöver torde det bli lättare för privatpersoner att hävda sin rätt att betala offentligt rättsliga avgifter med fysiska betalningsmedel. Detta är i så fall till gagn för personer som av olika skäl inte kan eller vill (t.ex. av anonymitetsskäl) betala med digitala betalningsmedel, i första hand äldre, nyanlända och personer med funktionsnedsättning.

Möjlighet att betala in skatt med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken

Det ska i 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen samt i de lagar som reglerar skatter och som inte omfattas av skatteförfarandelagen införas en möjlighet att betala skatter och avgifter med fysiska betalningsmedel

utgivna av Riksbanken (lagliga betalningsmedel) upp till ett belopp motsvarande 0,25 prisbasbelopp och högst 50 stycken mynt per transaktion.

Förslagets konsekvenser

Förslaget har positiva effekter för framför allt en mindre grupp skattskyldiga som av olika skäl har svårt att göra inbetalning av skatt med banköverföring till Skatteverkets konto, inklusive personer som inte använder brevgiro (blankettgiro). Grupper som i större utsträckning än andra använder kontanter för att göra betalningar är äldre (i synnerhet äldre kvinnor), vissa utrikes födda och personer med funktionsnedsättning. Förslaget kan också underlätta för skattskyldiga som inte har tillgång till betalkonto.

Förslaget förväntas bidra till en mindre effektiv resursanvändning till följd av ökad resursåtgång på i första hand Skatteverket men även Tullverket och Transportstyrelsen i form av att resurser behöver avsättas för inköp av vissa butikssystem för kontanthantering m.m. (se nedan). Därtill kommer indirekta kostnader i form av ökad tidsåtgång för såväl myndigheterna som för de som gör inbetalningar med kontanter. Kostnadsstudier visar att de samhällsekonomiska kostnaderna för att hantera betalningar med kontanter är väsentligen högre än kostnaderna för att hantera digitala betalningar, såsom banköverföringar (gireringar).⁶

Det bör framhållas att det av utredningens förslag inte följer någon specifik servicenivå vad gäller möjligheten att göra inbetalning av skatt med fysiska betalningsmedel. Det får ankomma på berörda myndigheter att göra en lämplig avvägning mellan servicenivå och kostnader. En faktor som rimligen bör beaktas är att det kan förväntas vara ett litet antal personer som önskar göra inbetalningar av skatt med kontanter. Det kommer ytterst vara upp till domstolarna att avgöra vilken servicenivå som är godtagbar.

⁶ Enligt en kostnadsstudie som Norges Bank (Norges Bank [2022]) genomfört, var de samhällsekonomiska styckkostnaderna (dvs. kostnaderna per betalning) 15,9 norska kronor (16,6 svenska kronor) för kontanter och 5,1 norska kronor (5,3 svenska kronor) för gireringar år 2020. Dessa kostnader inkluderar inte investeringsutgifter, vilka kan vara höga enskilda år när nya anpassningar av it-system och annan infrastruktur ska införas eller uppdateras. Även om betalningsmarknaderna i Norge respektive Sverige skiljer sig åt i vissa avseenden bör relationen mellan de två kostnadsuppskattningarna vara relevant för svenska förhållanden.

Nedan redovisas kostnadsberäkningar för två servicenivåer vad gäller Skatteverket. Merkostnaderna för Tullverket och Transportstyrelsen antas hanteras genom att Skatteverket hanterat kontantbetalningar för dessa båda myndigheters räkning. Det första alternativet innebär att skatteinbetalningar med kontanter kan göras vid befintliga servicekontor som Skatteverket delar med andra myndigheter (t.ex. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen) och som Statens servicecenter ansvarar för. Servicekontoren finns i samtliga län. Av totalt 130 servicekontor anser utredningen att 117 skulle kunna ta emot kontanta skatteinbetalningar. Det lägre antalet beaktar att det i storstäderna, framför allt Stockholm och Göteborg, finns flera servicekontor.

Det andra alternativet är att utgå från de skattekontor som har besöksadresser och som det därför är möjligt att sända fysiska försändelser till. Enligt Skatteverkets hemsida⁷ finns 45 sådana kontor. De är relativt jämnt fördelade i landet men är i högre utsträckning belägna i större eller medelstora städer. Det innebär en påtagligt lägre täckning än om skatteinbetalningar med kontanter kan göras vid servicekontoren. I beräkningen av Skatteverkets merkostnader för att hantera kontanta skatteinbetalningar antas vidare att kontanta betalningar hanteras i kassaregister kopplade till slutna kassasystem. Installation av slutna kassasystem medför betydligt högre kostnader än vanliga kassaregister. Slutna kassasystem har emellertid blivit allt vanligare bland stora betalningsmottagare och betonats som viktiga av arbetsmiljöskalet av exempelvis fackförbund inom handeln.⁸ Det talar för att det är rimligt att Skatteverket använder slutna system trots att volymer mottagna kontanter inte nödvändigtvis motiverar det.

Efter samtal med detaljhandelsrepresentanter har utredningen tagit fram ungefärliga kostnader för installation och drift av ett slutet kassasystem samt för upphämtning och lämning av kontanter. De faktiska kostnaderna kan påverkas av hur Skatteverket väljer att upphandla systemet, hur många system det blir samt prisbildningen vid upphandlingstillfället. Utöver kostnaderna för kassasystem kan det krävas andra, kompletterande investeringar i exempelvis lokaler för att möjliggöra betalningsmottagning. Dessa kostnader ingår inte i kostnadsuppskattningen.

⁷ www.skatteverket.se.

⁸ Se t.ex. Handels (2010).

Utredningen gör följande antaganden om kostnader per år och servicepunkt, dvs. servicekontor eller skattekontor, (exklusive arbetskraftskostnader):

- Slutet kassasystem: 20 000 kronor per år (anskaffningskostnad 100 000 kronor och 5 års avskrivningstid).⁹
- Serviceavtal för slutet kassasystem: 6 000 kronor.
- Kassaregister: 24 000 kronor.
- Hämning av och lämning av kontanter och växel: 20 000 kronor.

Utöver kostnader för utrustning för att möjliggöra kontanta skatteinbetalningar, antas att det finns ett löpande personalbehov på i genomsnitt 0,1 årsarbetskrafter per servicepunkt. Personalbehovet förväntas variera över året (t.ex. efter att skattebesked skickats ut) och mellan servicepunkter (t.ex. servicepunkter där det går att betala trängsel-skatt).

Kostnadsberäkningarna för alternativet med betalning vid servicekontor respektive vid skattekontor redovisas i tabell 19.2.

Tabell 19.2 Uppskattning av Skatteverkets kostnader för kontant betalning vid servicekontor respektive skattekontor

Tusen kronor

Service- punkter	Slutet kassasystem	Service- avtal	Kassa- register	Kontant- hantering	Totalt, utrustning	Löner ¹	Total- kostnad
117 (service- kontor)	2 106	631,8	2 527,2	2 106	7 371	8 190	15 561
45 (skatte- kontor)	900	270	1 080	900	3 150	3 150	6 300

Anm. ¹ Inklusiva sociala avgifter.

Källa: Egna beräkningar.

Sammanlagt beräknas kostnaderna för att ta emot kontanter vid 117 servicekontor uppgå till 15,6 miljoner kronor (i fasta priser). Motsvarande kostnader för att ta emot kontanter vid 45 skattekontor är

⁹ Myndigheters investeringar i anläggningstillgångar ska enligt 2 kap. 1 § kapitalförsörjningsförfordningen (2011:210) finansieras genom lån i Riksgälden. Kostnadsberäkningen bortser från räntekostnaderna för finansiering av slutet kassasystem.

6,3 miljoner kronor.¹⁰ Därutöver antas att Skatteverket centralt det första året behöver tillföras resurser motsvarande 4 årsarbetskrafter för att genomföra upphandlingar, samordna anpassningar av lokaler och installation samt anpassa befintliga it- och ekonomisystem till kontant betalning. Den totala kostnaden för det centrala personalbehovet beräknas till 6 miljoner kronor.

Det kan noteras att kostnadsberäkningarna bortser från en faktor som skulle kunna innebära lägre merkostnader för Skatteverket under förutsättning att kontanta skatteinbetalningar görs vid servicekontor. Det kan inte uteslutas att myndigheter som Skatteverket delar servicekontor med också behöver möjliggöra för privatpersoner att kunna betala offentligt rättsliga avgifter med kontanter. Det skulle i så fall innebära att kostnader kan delas mellan fler myndigheter. Likväl skulle statens totala kostnader öka jämfört med om det inte är möjligt att betala med kontanter vid dessa kontor.

Skatteverkets merkostnader för att möjliggöra kontanta skatteinbetalningar föreslås finansieras till 50 procent inom myndighetens befintliga förvaltningsanslag, till 25 procent genom att anslaget 2:1 *Folkhälsomyndigheten* under Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg minskas och till 25 procent genom att anslaget 2:5 *Myndigheten för arbetsmiljökunskap* under Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv minskas.

Läkemedel som omfattas av högkostnadsskyddet ska kunna betalas med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken

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 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.

¹⁰ Här antas att kostnaderna per servicepunkt (exklusive arbetskraftskostnader) för alternativet med 117 servicekontor är 90 procent av kostnaderna per servicepunkt i alternativet med 45 skattekontor för att fånga upp att större volymer kan ge viss reduktion av priser.

Förslagens konsekvenser

Enligt uppgifter till utredningen tar så gott som alla apotek emot kontant betalning i fysisk butik. I det avseendet medför förslaget inga ytterligare kostnader. Förslaget ska snarast ses som ett sätt att säkerställa att apoteken även fortsättningsvis tar emot kontant betalning. Det säkerställer att möjligheten att betala kontant för läkemedel inte försvinner, vilket är viktigt för de personerna som har behov av att betala med kontanter (t.ex. äldre personer). Enligt förslaget bör undantag göras för internetförsäljning av läkemedel till konsument, eftersom det för sådan verksamhet är förenat med stora praktiska svårigheter att ta emot kontant betalning.

Eftersom förslaget inte påverkar faktiska förhållanden i någon större utsträckning kan förslaget inte heller förväntas få samhällsekonomiska, fördelningspolitiska eller offentligfinansiella effekter.

Det kan inte uteslutas att ett krav på att ta emot kontanter skulle kunna utgöra en inträdesbarriär för etablering av nya apotek utanför de befintliga koncerner som dominerar apoteksmarknaden. I det avseendet skulle förslaget kunna påverka mindre företags konkurrensförhållanden i förhållande till större företags på ett negativt sätt.

Läkemedelsverket kommer att ha tillsynsansvar för att den föreslagna bestämmelsen efterlevs. Verket är tillsynsmyndighet enligt lag (2009:366) om handel med läkemedel. De tillkommande tillsynsuppgifterna enligt förslaget bedöms vara begränsade och bör kunna finansieras inom myndighetens befintliga förvaltningsanslag.

19.3.9 Kapitel 17

Vidareutveckling av den statliga betalningsmodellen

Förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret Föreslås 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.

*Förslaget*s konsekvenser

Förslaget innebär att Riksgäldens arbete med att vidareutveckla den statliga betalningsmodellen tydliggörs. Vidareutveckling av den statliga betalningsmodellen förväntas leda till att modellen anpassas till omvärldsförändringar som påverkar betalningsmarknaden i stort. Därigenom kan modellen bli effektivare och mer motståndskraftig mot störningar, vilket är till gagn för statliga myndigheter, i synnerhet myndigheter med stora utbetalningsvolymerna. I den utsträckning arbetet med att vidareutveckla den statliga betalningsmodellen bättre tillgodoser Riksgäldens behov av information, förbättras möjligheterna att göra prognoser över statens samlade in- och utbetalningar. Det bidrar i sin tur till en effektivare likviditetshantering och minskade kostnader för förvaltningen av statsskulden. Hur stora effekterna på dessa kostnader kan bli är dock omöjligt att uppskatta.

Riksgälden har under flera år bedrivit ett utvecklingsarbete. Förslaget innebär därmed ingen utökning av myndighetens uppdrag och bedöms kunna genomföras inom ramen för myndighetens befintliga budget.

Betalningssätt för statliga utbetalningar

Förslaget innebär att en statlig myndighets 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.

*Förslaget*s konsekvenser

Förslaget bedöms ha positiva konsekvenser för de privatpersoner som saknar tillgång till betalkonto och för personer som av olika skäl inte registrerat sitt konto hos den myndighet som ska göra en utbetalning. Utbetalningar av sociala förmåner och andra ersättningar genom ladd-

ningsbara kort är enklare och billigare att använda för än om utbetalning sker genom en utbetalningsavi. Laddningsbara kort kan användas för att betala i fysiska butiker och för att ta ut kontanter i uttagsautomater utan någon kostnad för den enskilde. Om utbetalning görs med en utbetalningsavi är det för det första endast möjligt att lösa in avin om ett ombud (exempelvis en livsmedelsbutik) har kontanter. Det kan medföra tidskostnader för den enskilde, särskilt om det krävs besök hos flera ombud. För det andra är det förhållandevis dyrt (cirka 50–70 kronor per avi) att lösa in en avi. Vid utbetalningar av små belopp blir kostnaden därmed orimligt hög.

Utbetalning genom laddningsbara kort är framför allt till fördel för personer som regelbundet erhåller utbetalningsavier på större belopp (cirka 1 500–2 000 kronor). För personer som saknar tillgång till betalkonto eller av andra skäl inte har tillgång till digitala betaltjänster, blir effekterna av att sociala förmåner eller andra ersättningar utbetalas genom ett laddningsbart kort än mer positiva i delar av landet där det är långt till ombud eller bankkontor, där avier på lite större belopp kan lösas in mot kontanter, eller där sådana möjligheter saknas helt.

Utredningen bedömer att förslaget underlättar att uppnå de integrationspolitiska målen eftersom personer med utländsk bakgrund (t.ex. asylsökanden och nyanlända) i högre grad än andra grupper inte har tillgång till digitala betaltjänster. Äldre och kvinnor är överrepresenterade bland de som är exkluderade från den digitala betalningsmarknaden. För personer som får sociala förmåner och andra ersättningar utbetalade på ett laddningsbart kort kan förslaget göra det lättare att få tillgång till kontanter.

Även om laddningsbara kort kan innebära direkta merkostnader för vissa myndigheter (se nedan) behöver enskilda använda mindre tid för att hantera avier. Det medför en effektivare användning av samhällets resurser.

Närmare om kostnader för statliga myndigheter

Förslaget bedöms öka statens kostnader för att hantera utbetalningar. Enligt statistik från Riksgälden över antalet utbetalningar av sociala förmåner och andra ersättningar som sker genom avier år 2022 svarar sex myndigheter tillsammans för 93 procent av antalet utskickade avier:

Transportstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten (KFM) och Pensionsmyndigheten

Tabell 19.3 visar en sammanställning av dessa myndigheters utbetalningar via utbetalningsavier för år 2022.

Tabell 19.3 Statliga myndigheters utbetalningar av sociala förmåner och andra ersättningar genom utbetalningsavier år 2022

Myndighet	Antal avier (tusental)	Totalt värde (miljoner kronor)	Genomsnittligt belopp (kronor)	Kostnad (tusen kronor)
Transportstyrelsen	180	342	1 894	1 805
CSN	128	246	1 915	1 285
Försäkringskassan	74	280	3 806	619
Skatteverket	90	2 553	28 331	901
KFM	23	54	2 361	229
Pensionsmyndigheten	15	106	6 838	130
Övriga myndigheter	38	231	6 100	740
Totalt	549	3 812	6 944	5 708

Källa: Riksgälden.

Transportstyrelsen, CSN och KFM betalar i genomsnitt ut cirka 2 000 kronor per avi. Motsvarande belopp för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket är cirka 4 000 kronor, cirka 6 800 kronor respektive cirka 28 000 kronor.

Kostnader för laddningsbara korttjänster är enligt Riksgäldens ramavtal antingen 146 eller 295 kronor beroende på typ av kort.¹¹ Enligt ramavtal för betaltjänster är kostnaden för utbetalning med avi 30 kronor. En enstaka utbetalning genom ett nytt laddningsbart kort blir därför 116 kronor dyrare. Laddning av nya medel på kortet är emellertid kostnadsfritt. Fem laddningar krävs alltså för att kostnaderna för utbetalning med kort ska bli lägre än om motsvarande utbetalningar gjorts med utbetalningsavier.

Utredningen saknar uppgifter om hur stor andel av utbetalningarna hos myndigheterna som är engångsbetalningar. I samtal med Försäkringskassan har myndigheten angett att det är en relativt stor andel engångsbetalningar. Det kan t.ex. handla om personer som får barn-

¹¹ Det bör påpekas att nuvarande ramavtal löper ut den 30 juni 2024 med option på ett års förlängning.

bidrag eller sjukpenning för första gången och glömt eller inte hunnit ange kontouppgifter.

För att uppskatta merkostnader för myndigheterna av att övergå från utbetalningar genom avier till utbetalningar genom laddningsbara kort görs vissa antaganden:

- Antalet betalningar som inte görs till bankkonto antas minska med 10 procent per år (här undantas specialbetalningar som exempelvis elstödet under februari 2023).¹² Det finns av budgetskäl incitament för utbetalande myndigheter att via post, e-post eller telefon meddela den enskilde att det saknas uppgifter om konto och att kontouppgifter bör anges innan en (första) utbetalning görs. Incitamenten kan antas förstärkas av en reglering av att utbetalningar på mindre belopp (omkring 100 kronor) som inte kan göras till bankkonto måste göras genom ett (för myndigheten) dyrare laddningsbart kort.
- Året för ikraftträdandet av förordningsändringen – År 1 – antas 20 procent av aviutbetalningarna ersättas med utbetalningar genom laddningsbara kort. År 2 ersätts 30 procent, År 3 40 procent och fr.o.m. År 4 ersätts 50 procent.¹³
- År 1 är 50 procent av de aviutbetalningar som ersätts med laddningsbara kort engångsutbetalningar. År 2 är andelen engångsutbetalningar av det totala antalet utbetalningar med kort 40 procent. År 3 är andelen 30 procent och fr.o.m. År 4 är 25 procent engångsutbetalningar.¹⁴
- Samtliga betalningar som inte är engångsbetalningar antas betalas ut en gång i månaden under ett år.
- Beräkningarna görs för de sex myndigheter som nämns ovan.
- Det krävs 0,5 årsarbetskrafter per myndighet År 1 för att upprätta nya rutiner och system för laddningsbara kort (även om sådana kort redan används av myndigheterna). Därefter antas arbetskraftsbehovet uppgå till 0,1 årsarbetskrafter per år.

¹² Mellan år 2021 och år 2022 minskade antalet utskickade avier med 9 procent enligt uppgifter som utredningen erhållit från Riksgälden.

¹³ Detta antagande förutsätter att leverantörerna av laddningsbara korttjänster har kapacitet att försörja myndigheterna med kort i den utsträckning som antas. Om så inte kan ske, blir budgetpåverkan lägre.

¹⁴ Logiken bakom detta antagande är att ett antal av redan utskickade kort återanvänds för nya ersättningar. Ju längre tiden går desto fler kort finns i omlopp.

Utifrån dessa antaganden ökar de sex myndigheternas nettokostnader till följd av förslaget sammantaget med 7–8 miljoner kronor År 1 (tabell 19.4). Åren därefter minskar de årliga kostnaderna. Framför allt beror det på dels att arbetskraftskostnaden antas vara högre År 1, dels att andelen utbetalningar med nya laddningsbara kort antas minska.

Tabell 19.4 Uppskattning av merkostnader för sex myndigheter till följd av ökad användning av laddbara utbetalningskort

Miljoner kronor

År	Transportstyrelsen	CSN	Skatteverket	Försäkringskassan	KFM	Pensionsmyndigheten	Totalt
1	2,1	1,7	1,3	1,2	0,7	0,6	7,6
2	1,7	1,2	0,9	0,8	0,3	0,2	5,2
3	1,3	1,0	0,7	0,6	0,3	0,2	4,1
4-	0,9	0,7	0,5	0,4	0,2	0,2	2,8

Källa: Riksgälden och egna beräkningar.

Berörda myndigheter kan behöva genomföra vissa informationsinsatser riktade till dels personer som i dagsläget får utbetalningar med utbetalningsavier, dels till de som får en första utbetalning på ett laddningsbart kort. Eftersom laddningsbara kort inte är så vanliga kan det finnas ett behov av att informera om hur korten kan användas, vad som sker när de laddas på samt vad som bör göras om kortet förkommer eller stjäls.

De ökade kostnaderna är i sammanhanget små i förhållande till de sex myndigheternas samlade förvaltningsanslag som för budgetåret 2023 uppgår till cirka 23 miljarder kronor.¹⁵ De ökade utgifterna bör därför finansieras inom respektive myndighets befintliga förvaltningsanslag. Det bör vidare påpekas att mycket talar för att det om några år inte kommer att finnas möjligheter att göra utbetalningar genom avier. De utbetalande myndigheterna behöver alltså likväl anpassa sina system till denna utveckling.

¹⁵ Enligt myndigheternas respektive regleringsbrev för budgetåret 2023.

Föreskrifter om kontinuitetslösningar för myndigheter med stora utbetalningsvolymmer

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.

Förslagens konsekvenser

Förslaget förväntas leda till att statens betalningar blir mer motståndskraftiga mot störningar. Konsekvenserna av att myndigheter med stora betalningsvolymmer inte kan betala ut sociala förmåner och andra ersättningar eller att Skatteverket inte kan ta emot inbetalningar av skatt vid större störningar som drabbar en ramavtalsbank kan bli avsevärda.

Förslaget förväntas innebära vissa ökade kostnader vad avser arbetet med att ta fram föreskrifter. Resursbehovet bedöms uppgå till cirka 2 årsarbetskrafter under två år. Anslagsökningen bör finansieras med att anslaget 1:7 *Konjunkturinstitutet* och anslaget 1:1 *Statskontoret*, båda under Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, minskas med 1 miljon kronor vardera under två år.

Ett eventuellt beslut om att en myndighet med stora betalningsvolymmer ska införa en kontinuitetslösning (eller flera) medför ökade kostnader för berörda myndigheter. Det gäller såväl personalkostnader som investeringar i it-system. Även myndigheter som åläggs att avropa betaltjänster från ytterligare en (1) ramavtalsbank kommer att få ökade kostnader. Den avropande myndigheten betalar avgifter till ramavtalsbanken eller ramavtalsbankerna.

För att myndigheter med stora betalningsvolymmer ska kunna avropa betaltjänster från (minst) en ytterligare ramavtalsbank, förutsätter det att Riksgälden, som ansvarig myndighet för att upphandla betaltjänster för myndigheternas räkning, kan ingå avtal med fler ramavtalsbanker än vad som nu är fallet. Det kan innebära att ersättningen till ramavtalsbanker kan behöva höjas. Ett alternativ är att kraven på ramavtalsbanker minskas fokuserar på myndighetsgemensamma krav. En sådan anpassning kan dock komma att innebära ett ökat tempo- rärt resursbehov för Riksgälden och myndigheterna, framför allt för anpassning av it-system. Hur stort resurstillskott som behövs går inte

att bedöma i dagsläget och beror på vilka anpassningar som behöver göras och hur snabbt dessa behöver genomföras.

Innan regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer utfärdar föreskrifter med innebörden att ytterligare krav på kontinuitet ställs på myndigheternas betalningsverksamhet, bör en ekonomisk konsekvensanalys göras.

Referenser

Handels (2010). ”Förhindra hot rån våld – Arbete för tryggare arbetsplatser”, november.

Norges Bank (2022). ”Kostnader i det norske betalningssystemet 2020”, Norges Bank Memo, nr 3.

20 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

20.1 Ikraftträdandebestämmelser

Utredningens förslag: De nya lagarna och övriga lagförslag ska träda i kraft den 1 juli 2024 samtidigt som 4 kap. 12 § lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank ska upphöra att gälla. Den föreslagna ändringen i förordningen (2017:170) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning och övriga förslag till förordningsändringar ska dock träda i kraft den 1 januari 2024.

Skälen för utredningens förslag: De föreslagna nya lagarna och övriga författningsförslag bör träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn tagen till det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionens råd våren 2023 och med beaktande av den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör de nya lagarna och övriga lagförslag kunna träda i kraft den 1 juli 2024 samtidigt som 4 kap. 12 § lagen om Sveriges riksbank (riksbankslagen) upphör att gälla. Den föreslagna ändringen i förordningen om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning och övriga förslag till förordningsändringar kräver dock ingen riksdagsbehandling och bör därför träda i kraft den 1 januari 2024.

20.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: 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.

Utredningens bedömning: Några övriga särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Skälen för utredningens förslag och bedömning: Vid ikraftträdandet av den nu gällande riksbankslagen ansåg regeringen, likhet med Riksbankens direktion, att det behövdes en övergångsbestämmelse för lagliga betalningsmedel som angav att kontanter som har getts ut före ikraftträdandet fortfarande bör vara lagliga betalningsmedel, om inte något annat är särskilt föreskrivet. Utredningen föreslår att bestämmelsen i 4 kap. 12 § riksbankslagen ska upphöra att gälla och i stället föras in i den föreslagna lagen om betalningsmedel. En övergångsbestämmelse av samma innebörd som regeringen fann krävdes vid införandet av riksbankslagen bör därför gälla vid införandet av den nya lagen om betalningsmedel.

Utredningen bedömer att övriga förslag till ny lag och författningsförslag inte kräver några särskilda övergångsbestämmelser.

21 Författningskommentar

21.1 Förslaget till lag (2024:000) om betalningsmedel

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om betalningar och betalningsmedel.

Paragrafen anger översiktligt lagens syfte.

2 §

I denna lag betyder

fysiska betalningsmedel: sedlar, mynt och beredskapspengar,
digitala betalningsmedel: kontotillgodohavanden samt elektroniska pengar
enligt lagen (2011:755) om elektroniska pengar.

Paragrafen innehåller definitioner av begrepp som används i lagen.
Övervägandena finns i avsnitt 13.8.3.

3 §

Med lagliga betalningsmedel avses fysiska betalningsmedel utgivna av Sveriges riksbank.

Paragrafen, som motsvarar den tidigare bestämmelsen i 4 kap. 12 § lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank, innehåller bestämmelser om lagliga betalningsmedel. Övervägandena finns i avsnitt 13.8.3 och 13.8.6.

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.

Paragrafen innehåller en bestämmelse med innebörden att en borgenär eller annan betalningsmottagare som huvudregel är skyldig att ta emot betalning i svenska kronor. Övervägandena finns i avsnitt 13.8.2.

Bestämmelsen innebär att en borgenär eller annan betalningsmottagare är skyldig att acceptera betalning i ett betalningsmedel uttryckt i svenska kronor. Sådana betalningsmedel utgörs i nuläget av sedlar och mynt (centralbankspengar), banktillgodohavanden (bankpengar) eller e-pengar (ett elektroniskt förvarat penningvärde), dvs. både digitala och fysiska betalningsmedel. Bestämmelsen är emellertid teknik- och konkurrensneutral och omfattar samtliga typer av befintliga och eventuellt i framtiden tillkommande betalningsmedel, under förutsättning att de är uttryckta i och kopplade till den svenska kronan.

Bestämmelsen utgör en generell reglering beträffande betalning för olika typer av penningförpliktelser. En sådan förpliktelse kan t.ex. ha uppkommit genom avtal om köp av vara eller tjänst. Bestämmelsen omfattar också andra typer av förpliktelser eller skuldförhållanden, både sådana som har sin grund i ett avtalsförhållande mellan gäldenären eller betalaren och borgenären eller betalningsmottagare och sådana som uppkommit på annat sätt, dvs. utan att det föreligger ett avtal mellan parterna. Förpliktelsen kan vidare ha uppkommit såväl på det privaträttsliga området som det offentligrättsliga, dvs. även betalningar där en myndighet är betalningsmottagare faller under tillämpningsområdet.

Som rättshandling innebär en betalning i svenska kronor att fordringsförhållandet upphör genom att mottagaren erhåller det som betalaren har att prestera, vilket i sin tur innebär att gäldenären befrias från skulden och att borgenären får sin fordran infriad.

Skyldigheten att ta emot betalning i svenska kronor är emellertid dispositiv, vilket innebär att avtalsvillkor av annan innebörd har företräde framför bestämmelsen. Parterna är därmed fria att överenskomma om att betalning ska ske på annat sätt än i svenska kronor. Vidare är bestämmelsen subsidiär i förhållande till annan reglering

och möjliggör alltså att formerna för vissa betalningar regleras i annan författning.

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.

Paragrafen reglerar skyldigheten att acceptera betalning med lagliga betalningsmedel, dvs. sedlar och mynt (samt beredskapspengar) utgivna av Riksbanken. Övervägandena finns i avsnitt 13.7 och 13.8.3.

Bestämmelsen innebär att en borgenär eller annan betalningsmottagare som huvudregel är skyldig att acceptera betalning med lagliga betalningsmedel. Bestämmelsen avser att utgöra en kodifiering av innebörden av begreppet lagliga betalningsmedel. Huvudregeln är således att betalning med sådana betalningsmedel ska accepteras. Till denna huvudregel finns dock flera undantag. För vissa typer av betalningar är valet av betalningsmedel genom lag reglerat på annat sätt. Ett exempel är regleringen i skatteförfarandelagen (2011:1244), enligt vilken en skatteskuld ska erläggas genom kontobetalning, dvs. med banktillgodohavanden. Att sedlar och mynt har ställning som lagliga betalningsmedel medför därmed inte en rätt att betala en sådan skuld kontant (se dock avsnitt 21.11 om kommentaren till 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen enligt vilken skatt upp till den viss summa ska kunna betalas med sedlar och mynt). 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 sedlar och mynt är lagliga betalningsmedel. En näringsidkare kan alltså t.ex. på ett anslag i sin butik ange att denne inte tar emot kontant betalning.

I likhet med 4 § utgör bestämmelsen en generell reglering beträffande betalning för olika typer av penningförpliktelser, se vidare kommentaren till den paragrafen.

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.

Paragrafen behandlar skyldigheten för en myndighet eller den som utövar myndighet eller tillhandahåller offentligt finansierade tjänster att ta emot lagliga betalningsmedel, dvs. fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken, som betalning för avgifter i dess verksamhet. Regleringen syftar till att kodifiera praxis på området gällande myndigheters skyldighet att ta emot betalning med lagliga betalningsmedel för offentlighetsrättsligt reglerade avgifter. Denna bestämmelse är till skillnad mot regleringen i 4 och 5 §§ inte dispositiv, dvs. inte möjlig att avtala bort. Övervägandena finns i avsnitt 13.7 och 13.8.4.

Av *första stycket* följer att bestämmelsen omfattar, förutom myndigheter, sådana privata aktörer som på uppdrag av det allmänna bedriver myndighet eller tillhandahåller sådana tjänster som finansieras av offentliga medel. Privata aktörer som bedriver myndighetsutövning omfattas således av bestämmelsen. Ett exempel är på en sådan verksamhet är kontrollbesiktning av fordon, vilket sker av privata företag på uppdrag av det allmänna.

Bestämmelsen omfattar även privata utförare av verksamhet som är offentlighetsrättsligt reglerad utan inslag av myndighetsutövning, som t.ex. hälso- och sjukvård respektive tandvård. Kommuner och regioner överlämnar utförandet av hälso- och sjukvård till privata vårdgivare genom upphandling eller införande av valfrihetssystem. Kommuner och regioner har emellertid alltid kvar huvudmannskapet, dvs. det övergripande ansvaret för verksamheten. De privata vårdgivare som verkar i Sverige finansieras huvudsakligen med offentliga medel. Privata aktörer som bedriver verksamhet av beskrivet slag omfattas alltså av bestämmelsen.

Skyldigheten att ta emot lagliga betalningsmedel gäller betalning av avgifter i myndighetens eller den privata aktörens verksamhet. Det finns ingen legaldefinition av begreppet avgift. Att den enskilde får en särskild motprestation för den penningprestation som denne be-

talar till det allmänna anses dock normalt vara det primära kännetecknet för en avgift i förhållande till skatt. Nedan berörs närmare vilka typer av avgifter som bestämmelsen avser.

Skyldigheten att ta emot lagliga betalningsmedel avser betalningar av avgifter som inte överstiger 0,25 prisbasbelopp (drygt 13 000 kronor). För betalning av avgifter som överstiger detta belopp finns det följaktligen ingen skyldighet att ta emot sådana betalningsmedel. Vidare får en avgiftsbetalning bestå av högst 50 stycken mynt.

Betalning av vissa avgifter är reglerad i särskild ordning, t.ex. vad gäller avgifter som omfattas av skatteförfarandelagens bestämmelser. Avgifter som faller under den lagens tillämpningsområde är t.ex. avgift till registrerat trossamfund och fastighetsavgift. Av första stycket följer därför att bestämmelsen är subsidiär till annan lagstiftning (se även kommentaren till 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen för möjligheten att betala skatter och avgifter som omfattas av den lagen med lagliga betalningsmedel).

Av *andra stycket* följer att det inte föreligger en skyldighet att ta emot lagliga betalningsmedel som betalning för avgifter om rättsförhållandet mellan parterna är av övervägande civilrättslig karaktär. En förutsättning för att en sådan skyldighet ska föreligga är således att rättsförhållandet i stället har en i huvudsak offentlighetsrättslig prägel. Offentlighetsrättslig verksamhet kännetecknas av att verksamheten åtminstone till del finansieras med avgifter som enskilda är skyldiga att betala till staten, dvs. belastande, tvingande eller offentlighetsrättsliga avgifter. I praktiken är det ofta fråga om tillstånds- eller tillsynsavgifter. Myndighetsverksamhet som inte är att bedöma som offentlighetsrättslig verksamhet benämns vanligen uppdragsverksamhet. Sådan verksamhet är all avgiftsbelagd verksamhet som inte räknas som offentlighetsrättslig verksamhet, t.ex. försäljning av frivilligt efterfrågade varor och tjänster samt annan verksamhet som finansieras med avgifter som inte betalas av enskilda.

I vissa fall förekommer även på offentlighetsrättsligt reglerade områden rättsförhållanden som är av sådan civilrättslig karaktär att de bör bedömas enligt civilrättsliga regler. I rättsfallet NJA 2008 s. 642 uttalade Högsta domstolen att avgifter för barnomsorg betecknas som frivilliga offentlighetsrättsliga avgifter, eftersom den tjänst som kommunen tillhandahåller är frivillig att nyttja, och att sådana avgifter skiljer sig till sin karaktär från t.ex. avgifter för renhållning eftersom ren-

hållningstjänsten tillhandahålls, och avgiftsuttag sker, oberoende av den enskildes önskemål om att erhålla tjänsten.

Vilken typ av myndighetsverksamhet som är sådan att de offentligrättsliga aspekterna i rättsförhållandet mellan den enskilde och myndigheten medför att betalning med lagliga betalningsmedel måste accepteras har – utöver avgifter baserade på hälso- och sjukvårdslagen – inte behandlats i tidigare praxis på området. Även avgifter för t.ex. pass och körkort samt olika ansökningsavgifter för mål- och ärendehantering hos domstol torde dock falla inom denna kategori. Det finns emellertid verksamheter som visserligen är offentligt finansierade eller har offentligrättsliga inslag men där rättsförhållanden mellan parterna huvudsakligen är av civilrättslig karaktär. Sådan verksamhet är det ovan behandlade exemplet om avgifter för barnomsorg. Även avgiftsuttag för parkering på kommunal mark är ett sådant exempel.

Det är ytterst en fråga för rättstillämpningen att avgöra huruvida ett visst rättsförhållande mellan myndighet eller den som utövar myndighet eller tillhandahåller offentligt finansierade tjänster och den enskilde är av sådan art att det följer en skyldighet att ta emot lagliga betalningsmedel. Det är även en fråga för rättstillämpningen att avgöra på vilken organisatorisk nivå inom en myndighet eller en privat aktör som skyldigheten gäller, t.ex. om skyldigheten är uppfylld om kontantbetalning endast kan ske på ett fåtal mottagningar inom en regions sjukvårdsverksamhet.

21.2 Förslaget till lag (2024:000) om statliga kreditgarantier för genomförandet av vissa betalningar

Inledande bestämmelse

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om statliga kreditgarantier för att 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.

Paragrafen anger översiktligt lagens syfte. Övervägandena finns i avsnitt 11.9.4 och 11.9.5.

Av *första stycket* följer att lagen innehåller bestämmelser om statliga kreditgarantier för att under vissa i lagen angivna omständigheter möjliggöra genomförandet av digitala betalningar vid försäljning av livsnödvändiga varor trots att det saknas uppkoppling mot internet eller dylika kommunikationsnät.

Enligt *andra stycket* handläggs frågor om kreditgarantier enligt lagen 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.

Paragrafen innehåller definitioner av begrepp som används i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 11.9.4 och 11.9.5.

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).

Paragrafen anger under vilka förutsättningar garantimyndigheten får utfärda en kreditgaranti. Övervägandena finns i avsnitt 11.9.4 och 11.9.5.

Enligt *första stycket* får en kreditgaranti utfärdas för lån som ett företag tar upp hos garantitagaren som avser den omsättning i svenska kronor som företaget kan uppskattas ha under en begränsad tid. Denna tid avser den period under vilket ett offlineläge råder, se nedan. Ett sådant läge torde endast råda under en kortare tid. Någon begränsning i tiden för hur lång period som en garanti kan avse följer dock inte av lagen. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan emellertid meddela ytterligare föreskrifter om förutsättningarna för garantin, t.ex. avseende garantins begränsning i tid, se 14 §.

Av *andra stycket* följer ytterligare förutsättningar för när en kreditgaranti kan utfärdas.

Enligt *punkt 1* kan en garanti endast utfärdas för lån till företag i Sverige som bedriver verksamhet som väsentligen består i fysisk försäljning till konsument av livsnödvändiga varor, dvs. läkemedel och varor som omfattas av lagen om läkemedelsförmåner m.m., driv-

medel och livsmedel. Handel som sker online med sådana varor omfattas således inte av bestämmelsen. Garantitagaren är skyldig enligt 12 § att förse garantimyndigheten med de uppgifter som behövs för att garantimyndigheten ska kunna avgöra om förutsättningar för att utfärda en garanti är för handen, se kommentaren till den paragrafen. Vid bedömningen om en verksamhet väsentligen består i försäljning av livsnödvändiga varor kan garantimyndigheten också t.ex. kunna ta del av s.k. SNI-koder. En SNI-kod är en femsiffrig kod som visar inom vilken näringsgren ett företag är verksamt och används i syfte att föra ekonomisk statistik. Koden ska anges till Skatteverket vid registrering av ett företag och förs därefter över till Statistiska Centralbyrån (SCB).

Av *punkt 2* följer att en kreditgaranti i en fredstida krissituation endast får lämnas om och så länge det fastställts att det föreligger en sådan situation. Begreppet definieras i 2 §. Det är enligt bestämmelsen regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som fattar beslut om en fredstida krissituation är för handen. Vidare följer av samma punkt att en kreditgaranti även får lämnas under den tid som höjd beredskap råder enligt 3 och 5 §§ lagen om totalförsvar och höjd beredskap. Av 3 § första stycket i den lagen följer att högsta beredskap råder om Sverige är i krig. Enligt andra stycket i samma paragraf får regeringen besluta om höjd beredskap (skärpt eller högsta beredskap) 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. Enligt 5 § nämnda lag ska, när sådana förhållanden som avses i 3 § inte längre råder, regeringen besluta att höjd beredskap inte längre ska gälla.

Av *punkt 3* följer att en ytterligare förutsättning för att en garanti ska kunna utfärdas är att ett offlineläge inträffat under en fredstida krissituation eller då höjd beredskap råder. Dessa begrepp definieras i 2 §. Företaget ska under dessa förhållanden inte ha möjlighet att emot betalningar i sin försäljningsverksamhet på sätt som är brukligt, t.ex. genom kortbetalningar som förutsätter att online-uppkoppling.

Enligt *punkt 4* får en kreditgaranti endast beviljas om inte behovet kan tillgodoses på annat marknadsmässigt sätt. Ett sådant sätt kan t.ex. utgöras av ett koncerninternt lån.

Av andra stycket följer att kreditgarantier får utfärdas upp till det belopp som regeringen har beslutat, dvs. garantiramerna.

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.

Paragrafen anger att en kreditgaranti endast får utfärdas om garantigäldenären, dvs. näringsidkaren, bedöms vara redbar och kan antas ha förutsättningar att bedriva sin försäljningsverksamhet av livsnödvändiga varor. En ytterligare förutsättning för utfärdande av en garanti är att garantitagaren, dvs. kreditinstitutet, kan förväntas uppfylla sina skyldigheter enligt de villkor som gäller för garantin. En bestämmelse med motsvarande innehåll finns i 6 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Övervägandena finns i avsnitt 11.9.5.

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.

Paragrafen anger översiktligt hur villkoren för en kreditgaranti ska regleras och utformas. Övervägandena finns i avsnitt 11.9.5.

Första stycket anger hur villkoren för garantin ska regleras, aningen genom avtal eller en särskild handling utställd av staten.

I *andra stycket* anges att villkoren ska utformas så att parterna bär förluster proportionellt och så att en snedvridning av konkurrensen på området inte uppstår.

Av *tredje stycket* följer att villkoren ska utformas så att garantitagaren bär en del av den kreditrisk som är förknippad med kredit-

garantin. Vidare får inte det garanterade beloppet utgöra hela det belopp som lånas ut vid utfärdandet av garantin.

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om utformningen av villkoren för garantin i förhållande till budgetlagen. Övervägandena finns i avsnitt 11.9.5.

Av *första stycket* följer att vid utformningen av villkoren får avsteg göras från bestämmelserna om avgifter i 6 kap. 4 och 5 §§ budgetlagen). Här avses främst villkor för garantier som utfärdas då höjd beredskap råder, se kommentaren till 8 § nedan.

Enligt *andra stycket* ska, om avsteg från budgetlagen ska statens kostnader för garantin finansieras genom anslag på statens budget om inte kostnaderna täcks av uttagen avgift.

7 §

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

Paragrafen anger att villkoren för garantin ska utformas med beaktande av artikel 107 i EUF-fördraget, som anger kriterier för när ett stöd ska anses utgöra statsstöd, vilket som utgångspunkt är förbjudet. Övervägandena finns i avsnitt 11.9.5. Se även kommentaren till 8 §.

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om avgift för kreditgarantin. Övervägandena finns i avsnitt 11.9.5.

Av bestämmelsen följer att garantitagaren ska betala en avgift för kreditgarantin om en sådan garanti lämnas i en fredstida krissituation. Vidare följer att en sådan avgift ska vara marknadsmässig och beslutas med hänsyn till bestämmelserna om statligt stöd i artikel 107 i EUF-fördraget. En garanti av det slag som omfattas av lagen uppfyller de kriterier för statligt stöd som anges i artikel 107. Stöd som uppfyller dessa krav är som utgångspunkt förbjudet. För att en garanti inte ska anses utgöra sådant stöd som avses i artikel 107 bör garantin ska vara förenad med en marknadsmässig avgift för stöd-mottagaren, dvs. garantitagaren, som ska bestämmas så att avgiften sannolikt finansierar garantin. En sådan avgift är också förenlig med den statliga garantimodellen, baserad på budgetlagens bestämmelser, enligt vilken garantimottagaren betala garantiavgifter som avspeglar statens förväntade kostnader för att garantiåtagandet. Förväntade kostnader består dels av sannolikheten att garantin ska infrias, dels garantibeloppet.

Motsatsvis följer av bestämmelsen att avgift inte ska tas ut för en garanti om det råder höjd beredskap. En sådan situation torde alltid utgöra en sådan exceptionell händelse som avses i artikel 107.2 b och därmed utgöra tillåtet statsstöd, efter godkännande av Kommissionen. Eftersom det vid befrielse från avgiftsuttag görs från den statliga garantimodellen följer det av 8 § första stycket att det vid utformningen av villkoren göras avsteg från bestämmelserna om avgifter i 6 kap. 4–5 §§ budgetlagen.

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om administrativ avgift. Övervägandena finns i avsnitt 11.9.5.

Av *första stycket* följer att en administrativ avgift ska tas ut av garantitagaren såväl i en fredstida krissituation som då höjd beredskap råder för att täcka kostnader för den administrativa hanteringen vid utfärdande av garantin.

Enligt *andra stycket* disponeras den administrativa avgiften 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.

Paragrafen reglerar frågan om garantireserv. Övervägandena finns i avsnitt 11.9.5.

Av *första stycket* följer att garantimyndigheten ska ha en garantireserv för att täcka de förluster som kan uppstå med anledning av garantier som utfärdats. Garantireserven får endast belastas med konstaterade förluster som avser de garantier som är hänförliga till reserven. Konstaterade förluster inkluderar kostnader för indrivning och ianspråktagande av säkerheter.

Av *andra stycket* följer att det till garantireserven ska kopplas en kredit i Riksgäldskontoret som ska användas för att täcka de förluster som garantier som utfärdats med stöd av lagen kan ge upphov till.

Enligt *tredje stycket* beslutar regeringen 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka medel som ska föras till garantireserven. Övervägandena finns i avsnitt 11.9.5.

I *första stycket* punkterna 1–4 anges vilka medel som ska föras till garantireserven.

I *andra stycket* regleras förvaltningen och placeringen av garantireserven.

Uppgiftsskyldighet

12 §

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

Av paragrafen följer att en garantitagare ska lämna de uppgifter som behövs för att en kreditgaranti ska kunna utfärdas. Sådana uppgifter kan t.ex. röra garantigäldenärens uppskattade omsättning under den period för vilken en garanti är aktuell eller vilka varor som garantigäldenären har i sitt sortiment och fördelningen varorna emellan för att garantimyndigheten ska kunna avgöra om försäljningen huvud-

sakligen består av livsnödvändiga varor. Övervägandena finns i avsnitt 11.9.5.

Regressrätt

13 §

Garantimyndigheten ska säkerställa att garantitagarens rätt mot garanti-gäldenären överläts till staten för den händelse att kreditgarantin infrias och ersättning betalas ut.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om regressrätt i händelse av att kreditgarantin infrias och ersättning betalas ut. Övervägandena finns i avsnitt 11.9.5.

Bemyndigande

14 §

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

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om förutsättningarna och villkoren för kreditgarantier. Övervägandena finns i avsnitt 11.9.5.

Överklaganden

15 §

Beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Paragrafen anger att beslut enligt lagen inte får överklagas. Övervägandena finns i avsnitt 11.9.5.

21.3 Förslaget till lag om ändring i kupongskattelagen (1970:624)

19 §

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.

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

Paragrafen reglerar inbetalning av kupongskatt. Ändringarna behandlas i avsnitt 13.8.5.

Första stycket har ändrats på så sätt att inbetalning av skatt som per inbetalning högst uppgår till ett belopp motsvarande 0,25 prisbasbelopp (drygt 13 000 kronor år 2023) får betalas till Skatteverket med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken, dvs. sedlar och mynt som utgör lagliga betalningsmedel. En sådan betalning får dock innehålla högst 50 mynt. Vidare har det lagts till att skatten är betald den dag då betalning med lagliga betalningsmedel har mottagits av Skatteverket.

I *andra stycket* har endast en ändring av språklig karaktär gjorts.

21.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:676) om skatt på ränta på skogskotomedel m.m.

8 §

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.*

Paragrafen reglerar inbetalning av skatt. Ändringarna behandlas i avsnitt 13.8.5.

Paragrafen har ändrats på så sätt att inbetalning av skatt som per inbetalning högst uppgår till ett belopp motsvarande 0,25 prisbasbelopp (drygt 13 000 kronor år 2023) får betalas till Skatteverket med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken, dvs. sedlar och mynt som utgör lagliga betalningsmedel. En sådan betalning får dock innehålla högst 50 mynt. Vidare har det tillagts att skatten är betald den dag då betalning med lagliga betalningsmedel har mottagits av Skatteverket. I övrigt har vissa mindre språkliga ändringar gjorts.

21.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti

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.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.6.

Punkt 1 möjliggör meddelande av föreskrifter vilka tilläggstjänster som kan kopplas till ett sådant konto som avses i 11 d §. Sådana tilläggstjänster kan t.ex. möjliggöra överföringar och transaktioner till och från kontot.

Punkt 2 ger förutsättningar att föreskriva om de uppgifter en ansökan om konto enligt 11 d § ska innehålla samt hur en sådan ansökan ska tas emot och handläggas, t.ex. avseende inom vilken tidsperiod en ansökan ska behandlas.

Punkt 3 ger möjlighet att föreskriva om den information och redovisning som ett institut ska lämna eller hålla tillgänglig vid tillhandahållande av ett sådant konto som avses i 11 d. Sådan information och redovisning kan t.ex. avse aktuell räntesats samt sammanställning av transaktionerna på kontohavarens konto eller ett s.k. årsbesked.

Punkt 4 ger förutsättningar att föreskriva om de villkor för uppsägning av ett sådant konto som avses i 11 d § som ska gälla, dvs. under vilka förutsättningar ett institut får säga upp ett konto.

Punkt 5 möjliggör att föreskriva om vilka uppgifter om konto enligt 11 d § som institutet ska lämna till tillsynsmyndigheten, dvs. Finansinspektionen. Ett motsvarande bemyndigande finns i 4 a kap. 10 § 3 lagen (2010:751) om betaltjänster, avseende information om betalkonto med grundläggande funktioner.

21.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

16 kap. Bemyndiganden

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

– 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,

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

19. vilka betalssystem som ska vara generella betalssystem.

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter på vissa områden. Övervägandena finns i avsnitt 10.5.2.

Punkt 19, som är ny, innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka betalssystem som ska vara generella betalssystem.

21.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:629) om trängselskatt

16 §

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.

Paragrafen reglerar inbetalning av skatt och avgift. Transportstyrelsen ska enligt 2 § andra stycket verkställa uppbörd av skatt och avgift som omfattas av lagen. Ändringarna behandlas i avsnitt 13.8.5.

Paragrafen har ändrats på så sätt att det av första stycket följer att inbetalning av skatt och avgift som per inbetalning högst uppgår till ett belopp motsvarande 0,25 prisbasbelopp (drygt 13 000 kronor år 2023) får betalas till Transportstyrelsen med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken, dvs. sedlar och mynt som utgör lagliga betalningsmedel. En sådan betalning får dock innehålla högst 50 mynt. I övrigt har en mindre språklig ändring gjorts.

I andra stycket har tillägget gjorts att skatten och avgiften är betald den dag då betalning med lagliga betalningsmedel har mottagits av Transportstyrelsen.

21.8 Förslaget till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227)

5 kap. Betalning av vägtrafikskatt

1 §

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.*

Paragrafen reglerar inbetalning av vägtrafikskatt (i form av fordonskatt och saluvagnsskatt). Transportstyrelsen verkställer enligt 1 kap. 2 § andra stycket debitering av vägtrafikskatt. Ändringarna behandlas i avsnitt 13.8.5.

Paragrafen har ändrats på så sätt att inbetalning av vägtrafikskatt som per inbetalning högst uppgår till ett belopp motsvarande 0,25 prisbasbelopp (drygt 13 000 kronor år 2023) får betalas till Transportstyrelsen med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken, dvs. sedlar och mynt som utgör lagliga betalningsmedel. En sådan betalning får dock innehålla högst 50 mynt. Vidare har tillägget gjorts att skatten är betald den dag då betalning med lagliga betalningsmedel har mottagits av Transportstyrelsen. I övrigt har det gjorts en mindre ändring av språklig natur.

21.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:366) om handel med läkemedel

2 kap. Detaljhandel med läkemedel till konsument

6 §

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

1. ha lokalen bemannad med en eller flera farmaceuter under öppet-hållandet,

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,
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. 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,
15. vid expediering av en förskrivning av läkemedel för behandling av djur lämna uppgifter till E-hälsomyndigheten, *och*
16. *vid fysiska försäljningsställen ta emot betalning med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken (lagliga betalningsmedel) för läkemedel och varor som omfattas av lagen om läkemedelsförmåner m.m.*

Paragrafen reglerar de krav som ställs på den som har tillstånd att bedriva detaljhandel med läkemedel till konsument. Övervägandena finns i avsnitt 13.8.7.

I bestämmelsen har det införts en ny *punkt 16*. Enligt punkten ska tillståndshavare som vid fysiska försäljningsställen bedriver försäljning av läkemedel och varor som omfattas av lagen om läkemedelsförmåner m.m. ta emot betalning med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken (lagliga betalningsmedel), dvs. sedlar och mynt, för sådana läkemedel och varor. Tillståndshavare som endast bedriver försäljning av sådana läkemedel och varor genom e-handel omfattas således inte av bestämmelsen.

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

4 a kap. Betalkonto

9 §

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 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.

Paragrafen behandlar uppsägning och begränsning av ett avtal om betalkonto med grundläggande funktioner. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.4.

Av *andra stycket*, som är nytt, följer att innan ett beslut om uppsägning av ett avtal om betalkonto med grundläggande funktioner

fattas ska kreditinstitutet eller filialen till ett utländskt kreditinstitut, om det föreligger misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism, pröva om risken i förhållande till konsumenten i stället kan hanteras genom att övervakningen av kontoanvändningen anpassas eller tjänster eller funktioner kopplade till betalkontot begränsas.

Det enskilda kreditinstitutet eller filialen har att avgöra vilka anpassningar av övervakningen eller begränsningar av tjänster eller funktioner som är lämpliga i förhållande till den enskilde konsumenten, utifrån de interna rutiner om motverkande av penningtvätt och finansiering av terrorism som kreditinstitutet eller filialen är skyldigt att upprätta och följa. Som exempel på sådana åtgärder som avses i *punkt 1* är dock att konsumenten omfattas av ett ökat antal stickkontroller eller att konsumentens förehavanden på annat sätt omfattas av kreditinstitutets eller filialens rutiner för övervakning av kunder med högre riskprofil. Enligt *punkt 2* kan kreditinstitutet eller filialen begränsa vissa tjänster eller funktioner kopplade till ett konto för att minska risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Sådana begränsningar kan t.ex. gälla tillåtet saldo på kontot, tillåtna insättare och betalningsmottagare, antal tillåtna transaktioner under en viss tidsperiod eller att vissa tjänster eller funktioner stängs av. De vidtagna begränsningarna ska dock vara proportionerliga och inte otillbörligt eller onödigt begränsa konsumentens tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner. Av andra stycket följer vidare att ett beslut om att anpassa övervakningen av kontoanvändningen eller att begränsa tjänster eller funktioner kopplade till kontot samt motiveringen till beslutet ska skriftligen dokumenteras av kreditinstitutet eller filialen.

Genom en ändring av *tredje stycket* följer att konsumenten ska skriftligen och utan kostnad underrättas om institutet eller filialen begränsar tjänster eller funktioner kopplade till ett betalkonto enligt andra stycket 2 samt om vart han eller hon kan vända sig för att framföra klagomål eller få begränsningen rättsligt prövad. Instanser som konsumenten i så fall kan vända sig till är kreditinstitutets eller filialens klagomålsansvariga, Finansinspektionen, Allmänna reklamationsnämnden eller allmän domstol.

Fjärde stycket har ändrats på så sätt att en begränsning av tjänster eller funktioner kopplade till ett betalkonto ska gälla omedelbart.

10 §

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. 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.

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter på vissa områden. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.5.

Punkt 1, som är ny, innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter en ansökan om betalkonto ska innehålla samt på vilket sätt en betaltjänstleverantör ska ta emot och handlägga en sådan ansökan enligt 3 §.

7 kap. Betaltjänstleverantörers tillträde till betalningssystem och tillgång till betalkontotjänster

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.

Paragrafen, som är ny, innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om tillgång till betalkontotjänster enligt 5 § första stycket. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.1.

Av *punkt 1* följer att föreskrifter får meddelas om vilka tjänster som utgör betalkontotjänster enligt 5 § första stycket. Enligt *punkt 2* kan föreskrifter meddelas om hur ett kreditinstitut ska ta emot och

handlägga en betaltjänstleverantörs begäran om tillgång till dess betalkontotjänster. Slutligen följer det av *punkt 3* att föreskrifter får meddelas om vilka uppgifter en begäran om tillgång till betalkontotjänster ska innehålla.

21.11 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

39 kap. Dokumentationskyldighet

10 §

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

1. krav på kassaregister,
2. teknisk kontroll av kassaregister,
3. användning av kassaregister,
4. undantag från skyldigheter som gäller kassaregister, *och*
5. *undantag från skyldigheter som gäller kassaregister i en fredstida kris-situation eller då höjd beredskap råder.*

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

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter på vissa områden. Övervägandena finns i avsnitt 11.9.3.

I *första stycket* har ett nytt bemyndigande lagts till i *punkt 5*, som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från skyldigheter som gäller kassaregister i en fredstida krissituation eller då höjd beredskap råder. Med begreppet fredstida krissituation avses enligt 6 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 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. Definitionen återfinns också i 2 § lagen (2024:000) om statliga kreditgarantier för genomförandet av vissa betalningar (se avsnitt 21.2). Höjd beredskap råder enligt 3 § första stycket lagen om totalförsvaret och höjd beredskap om Sverige är i

krig. Enligt andra stycket i samma paragraf får regeringen besluta om höjd beredskap (skärpt eller högsta beredskap) 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. Enligt 5 § nämnda lag ska, när sådana förhållanden som avses i 3 § inte längre råder, regeringen besluta att höjd beredskap inte längre ska gälla.

62 kap. Betalning av skatter och avgifter

2 §

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 *eller den dag då betalning med lagliga betalningsmedel har mottagits av Skatteverket.*

Paragrafen reglerar inbetalning av skatter och avgifter. Ändringarna behandlas i avsnitt 13.8.5.

Första stycket har ändrats på så sätt att inbetalning av skatt och avgift som högst uppgår till ett belopp motsvarande 0,25 prisbasbelopp (drygt 13 000 kronor år 2023) får betalas till Skatteverket med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken, dvs. sedlar och mynt som utgör lagliga betalningsmedel. En sådan betalning får dock innehålla högst 50 mynt.

Andra stycket har ändrats genom att det har tillagts att skatten eller avgiften är betald den dag som betalning med lagliga betalningsmedel, dvs. fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken, har mottagits av Skatteverket.

21.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsele av cigaretter

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 beskattningsmyndigheten 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.*

Paragrafen reglerar inbetalning av skatter och avgifter. Ändringarna behandlas i avsnitt 13.8.5.

Paragrafen har ändrats på så sätt att inbetalning av skatt och avgift som högst uppgår till ett belopp motsvarande 0,25 prisbasbelopp (drygt 13 000 kronor år 2023) får betalas till beskattningsmyndigheten med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken, dvs. sedlar och mynt som utgör lagliga betalningsmedel. En sådan betalning får dock innehålla högst 50 mynt. Vidare har det lagts till att skatten eller avgiften är betald den dag då betalning med lagliga betalningsmedel har mottagits av beskattningsmyndigheten.

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

2 kap. Riskbedömning och rutiner

4 §

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

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 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.*

I paragrafen anges kundspecifika respektive produktspecifika omständigheter som enligt bilaga II till det fjärde penningtvättsdirektivet¹ kan vara indikatorer på potentiellt lägre risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.7.

I *punkt 1* återfinns de kundspecifika omständigheter som kan vara indikatorer på potentiellt lägre risk.

I *punkt 2*, som är ny, anges de produktspecifika omständigheter som kan vara indikatorer på potentiellt lägre risk. De faktorer som anges i punkt 2 är, i likhet med vad som är fallet för de faktorer som anges i punkt 1, inte en uttömmande lista av lågriskfaktorer. Förekomsten av en eller flera faktorer kan inte heller tas till intäkt för att risken är låg. En samlad bedömning med hänsyn till samtliga rele-

¹ 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.

vanta omständigheter måste således alltid göras.² I punkt 2 a–2 c anges specifika produkter som kan indikera potentiellt lägre risk. Av punkt 2 d följer om att produkten, tjänsten, transaktionen eller distributionskanalen är väl definierad och begränsad för att öka finansiell inkludering av vissa typer av kunder kan detta indikera lägre risk. Det kan t.ex. vara fråga om en finansiell produkt, såsom ett betalkonto med begränsade funktioner, som har begränsats i syfte att inkludera fler personer i banksystemet. En sådan grupp av personer kan utgöras av kunder för vilka det föreligger svagare kundkännedomsdokumentation än andra kunder. Av punkt 2 e följer att om produkten, tjänsten, transaktionen eller distributionskanalen har inneboende egenskaper som innebär att riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism styrs av andra faktorer, som ekonomiska begränsningar eller insyn i ägandet kan detta utgöra en omständighet som tyder på låg risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Enligt bilaga II till direktivet kan exempelvis vissa typer av elektroniska pengar falla under denna kategori.

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

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.

Paragrafen, som är ny, reglerar utbetalning av ersättning från statliga myndigheter till enskilda. Övervägandena finns i avsnitt 17.6.2.

Av bestämmelsen följer att utbetalning till enskilda ska göras till bankkonto. För fysiska personer för vilka myndigheten saknar information om bankkonto ska laddningsbara förbetalda korttjänster som myndigheten avropat enligt sådant ramavtal som avses i 10 §, eller

² Prop. 2016/17:173 s. 513.

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, kan myndigheten betala ut ersättning genom utbetalningsavi eller annat betalsätt såsom checkar, postanvisningar eller motsvarande. Detsamma gäller om det är fråga om en enstaka utbetalning av ett lägre belopp. Lägre belopp bör i detta sammanhang anses vara belopp motsvarande 100 kronor eller mindre. Riksgälden får enligt 15 § betalningsförordningen meddela föreskrifter för verkställigheten av förordningen. Riksgälden har därmed möjlighet att föreskriva om hur bestämmelsen ska tillämpas.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Maria Wiezell

Utredningen har gjort ett gediget arbete och jag håller med om de flesta av dess förslag och ställningstaganden. Jag instämmer också i utredningens tolkning av rättsläget och innebörden av lagliga betalningsmedel (enligt Riksbankslagen).

Ett område där jag däremot har avvikande uppfattning gäller kontanterna. Jag delar inte utredningens bedömning att det inte bör införas en generell lagstadgad skyldighet för näringsidkare att ta emot kontanter. Det är av största vikt att en lagstadgad skyldighet att ta emot kontanter åtminstone ska gälla för livsnödvändiga varor som till exempel livsmedel, kläder och drivmedel på fysiska försäljningsplatser. Detta på samma sätt som utredningens förslag att den som har tillstånd att bedriva detaljhandel med läkemedel till konsument ska acceptera betalning med kontanter för köp av läkemedel och varor som omfattas av högkostnadsskyddet. Andra varor kan också behöva övervägas. Jag menar att den danska lagstiftningen på området, enligt vilken det är möjligt att medge undantag med tanke på exempelvis öppettider och omsättning, kan ge vägledning.

Fördelarna med kontanter är framför allt att:

- Det är det enda betalningsmedel som alla kan ha tillgång till.
- Det krävs ingen teknik såsom smarta telefoner, appar, betalkort eller e-legitimation för att betala.
- Man kan ta ut och förvara en summa hemma i förebyggande syfte.
- Kontanter är centralbankspengar, det vill säga att värdet garanteras av staten.
- Det krävs inga mellanhänder för att genomföra betalning med kontanter.

Tillgänglighetsaspekten är central, då många äldre, personer med kognitiva funktionsnedsättningar och vissa nyanlända har svårt att använda eller inte har tillgång till kort- eller digitala betalningar. Detta är något jag blir påmind om via organisationer jag kommer i kontakt med som bland annat representerar pensionärer, funktionsvarierade, invandrargrupper, och via konsumentvägledningen. Det finns också integritetsskäl som talar för kontanter. Många känner oro över att elektroniska betalningar lämnar spår och att de inte har kontroll över var deras personliga data tar vägen. Det finns också ett starkt beredskapsskäl, där myndigheter som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) informerar om vikten av att ha kontanter hemma. Detta har aktualiserats ytterligare efter det spända världsläget och Rysslands storskaliga invasion av Ukraina.

Forskningsprojektet ”Cash – Mänskliga rättigheter och social hållbarhet i övergången till ett kontantlöst samhälle” vid Lunds universitet har nyligen också uppmärksammat ytterligare en grupp som är beroende av kontanter. Lena Halldenius, professor i mänskliga rättigheter och Moa Petersén, docent i digitala kulturer, båda verksamma vid Lunds universitet, menar att den tydligaste indikatorn på kontantberoende varken är ålder eller funktionsnedsättning, utan fattigdom. När det i praktiken blir omöjligt att betala med kontanter, så lämnas de socialt och ekonomiskt sämst ställda därhän. De som inte har råd med en smart telefon, saknar officiell inkomst, inte accepteras som bankkund, eller inte har en fast adress dit ett bankkort kan skickas.

Med tanke på att de flesta livsmedelsbutiker- och många andra butiker i dag tar emot kontanter, så bör det inte vara ett stort problem att fortsatt upprätthålla denna möjlighet för de konsumenter som behöver ha möjlighet att betala med kontanter. Den kostnad detta medför borde till största del bäras av staten, för att säkra allas tillgång till säkra och tillgängliga betalningar. Så länge vi inte har ett betalningssätt som fungerar på samma sätt som kontanter – det vill säga oavsett om vi har tillgång till dator eller smart telefon, internet, el, eller uppkoppling till en bank, annat finansinstitut eller har en statlig e-krona på plats – bör det finnas en skyldighet för fysiska butiker som säljer livsnödvändiga varor att ta emot kontanter. Tilläggas bör att en statlig e-krona också måste uppfylla höga krav på enkelhet, säkerhet och personlig integritet.

Kommittédirektiv 2020:133

Statens roll på betalningsmarknaden

Beslut vid regeringssammanträde den 10 december 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska 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

- hur rollen har sett ut historiskt och hur den ser ut i dag,
- förändringar på finans- och betalningsmarknaderna till följd av teknisk utveckling och digitalisering,
- nya betalningssätt och minskad användning av traditionella betalningsmedel i form av sedlar och mynt (kontanter), och
- den framtida betalningsmarknaden.

Utredaren ska bl.a.

- 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 betalningsmarknaden,
- 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). Till utredaren ska det knytas en referensgrupp med företrädare för samtliga politiska partier i riksdagen.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2022.

En betalningsmarknad i förändring

Ett väl fungerande system för att genomföra betalningar är en grundläggande förutsättning för samhällsekonomin. Staten spelar, främst genom Riksbanken men även genom andra myndigheter, sedan lång tid en central roll på betalningsmarknaden. Riksbanken ger bl.a. ut allmänt använda och accepterade betalningsmedel i form av sedlar och mynt i svenska kronor (kontanter), dvs. centralbankspengar, och tillhandahåller ett system för betalningsavveckling (5 kap. 1 § och 6 kap. 7 § lagen [1988:1385] om Sveriges riksbank). Riksbanken ansvarar också för att penningvärdet bevaras genom uppdraget att upprätthålla ett fast penningvärde (1 kap. 2 § samma lag). På det sättet verkar staten för att kontanter uppfyller de tre grundläggande kriterierna för pengar, nämligen att vara räkneenhet, värdebevarare och betalningsmedel.

För samhället är det centralt att betalningar går att genomföra effektivt och rättssäkert. Hushåll, företag och det offentliga behöver tillgång till betaltjänster som gör det möjligt att betala för varor och tjänster. Exempelvis måste hushåll kunna betala räkningar, företag måste kunna genomföra affärstransaktioner och betala ut löner, och det offentliga välfärdssystemet måste kunna betala ut ersättningar till enskilda. Ett fungerande och tillgängligt betalningssystem är i det avseendet en helt nödvändig och grundläggande samhällsservice.

I och med den tekniska utvecklingen, främst genom digitaliseringen, har nya sätt att betala som tillhandahålls av privata aktörer vuxit fram i snabb takt på betalningsmarknaden. Elektroniska betalningar i s.k. affärsbankspengar är i dag det klart dominerande sättet som

betalningar sker på i samhällsekonomin. Detta gäller både betalningar mellan privata aktörer och betalningar till och från den offentliga sektorn. Internationella betalningar sker i princip uteslutande i affärsbankspengar. Som utvecklingen ser ut på betalningsmarknaden kommer dominansen av elektroniska betalningar i affärsbankspengar att öka. Utvecklingen leder till att användningen av kontanter minskar, vilket påverkar kontanters funktion som betalningsmedel.

Det växer också fram nya gränsöverskridande betalningssystem, där vissa är helt eller delvis skilda från statliga eller överstatliga valutor. Exempel på detta är s.k. stablecoins, exempelvis Libra, samt betalningstjänster som ApplePay, Wechat och Alipay.

Fortsatt teknologisk utveckling och digitalisering på finans- och betalningsmarknaderna är i grunden positivt. När det gäller utvecklingen inom finansmarknadens grundfunktioner – hantera risker, spara, låna, försäkra, investera och betala – skapar den förutsättningar för nya innovativa lösningar, vilket möjliggör billigare, bättre och mer konsumentvänliga produkter och tjänster. När det gäller utvecklingen på betalningsmarknaden tillgodoser den hushållens och företagets behov av smidiga och billiga betalningslösningar. Det är dock viktigt att utvecklingen inte sker på bekostnad av t.ex. finansiell stabilitet, konsumentskydd, arbetet med att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism eller statens arbete mot felaktiga utbetalningar. Med hänsyn till den betydelse som möjligheten att genomföra betalningar har för såväl enskilda som ekonomin i stort, bör de betalningsmedel som finns vara säkra och tillgängliga för hela befolkningen. Det centrala betalningssystemet är att anse som nationellt samhällsviktigt ur ett säkerhetsskyddsperspektiv. Det är därför viktigt att betalningssystemet fungerar även i fredstida kriser, samt vid höjd beredskap och då ytterst krig samt har en hög nivå av informationssäkerhet och skydd av den personliga integriteten.

Sammantaget finns det skäl att anta att statens roll på betalningsmarknaden måste utvecklas och omvärderas. Mot den bakgrunden finns det ett behov av att se över statens roll på betalningsmarknaden och ta ställning till hur rollen bör se ut i framtiden.

Uppdraget att kartlägga betalningsmarknaden

Digitaliseringen på betalningsmarknaden ökar och användningen av kontanter minskar. Det kan påverka den övergripande finansiella stabiliteten i samhället, infrastrukturen för betalningar, allmänhetens behov av tillgång till centralbankspengar, beredskapen vid kris och krig, betalningshantering och betalningsförmedling inklusive utrymme för penningtvätt och finansiering av terrorism och kontanthantering. Det kan också få effekter för allmänhetens förtroende för penningssystemet och ställer nya frågor om integritet, informationshantering, säkerhetsskydd och cybersäkerhet.

Utredaren ska därför

- kartlägga hur betalningsmarknaden ser ut och hur den regleras,
- bedöma hur den framtida betalningsmarknaden kommer att se ut med utgångspunkt i utvecklingen i Sverige och i andra länder,
- analysera och beskriva konsekvenserna för Sverige av att det växer fram betalningssystem som helt eller delvis är skilda från statliga eller överstatliga valutor,
- analysera och kartlägga säkerhets- och integritetsaspekter av såväl privata som statliga digitala betalningssystem, och
- analysera och bedöma betalningsmarknadens förmåga att upprätthålla samhällsviktig verksamhet under fredstida kriser och vid höjd beredskap, ytterst krig.

Uppdraget att ta ställning till statens framtida roll på betalningsmarknaden

En effektiv och säker betalningsmarknad är av stort allmänintresse. Betalningsmarknaden präglas dock av s.k. nätverkseffekter och skal fördelar, vilket har lett till en koncentrerad betalningsmarknad med ett fåtal privata aktörer. På en sådan betalningsmarknad är det naturligt att staten har en viktig roll för att upprätthålla förtroendet samt främja konkurrens och säkerhet.

Utredaren ska därför

- 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, utgivare av centralbankspengar, mottagare av betalningar och utförare av betalningar, såväl inom den offentliga sektorn som i förhållande till den privata sektorn, med beaktande av statens arbete mot felaktiga utbetalningar,

- 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 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,
- ta ställning till vilka krav som behöver ställas i syfte att säkerställa att alla i samhället kan genomföra sina 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,
- ta ställning till hur statens roll på betalningsmarknaden bör utformas med beaktande av de krav som följer av Sveriges medlemskap i EU och internationella organisationer,
- följa relevant arbete på EU-nivå, bl.a. strategin för massbetalningar (KOM (2020) 592) och förordningen om marknader för kryptotillgångar (KOM (2020) 593), och
- ta ställning till om författningsförslag eller andra åtgärder är nödvändiga och i förekommande fall föreslå sådana, som i så fall ska rymmas inom befintlig myndighetsstruktur.

Uppdraget att utreda innebörden och behovet av lagliga betalningsmedel

Kontanter som ges ut av Riksbanken har ställning som lagliga betalningsmedel och huvudregeln är att betalning med dessa betalningsmedel ska accepteras. Från huvudregeln kan enligt praxis göras undantag i författning och i de flesta avtalsförhållanden.

Utredaren ska därför

- ta ställning till 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 dessa,
- 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, och
- ta ställning till om författningsförslag eller andra åtgärder är nödvändiga och i förekommande fall föreslå sådana.

Uppdraget att utreda behovet av digitala centralbankspengar

Digitaliseringen på betalningsmarknaden ökar och användningen av kontanter minskar. Det kan påverka den övergripande finansiella stabiliteten i samhället, infrastrukturen för betalningar, allmänhetens behov av tillgång till centralbankspengar, beredskapen vid kris och krig, betalningshantering och betalningsförmedling inklusive utrymmet för penningtvätt och finansiering av terrorism, kontanthantering och allmänhetens förtroende för penningssystemet.

Utredaren ska därför

- analysera hur digitala centralbankspengar förhåller sig till vanliga centralbankspengar (kontanter) och utländska valutor,
- analysera hur digitala centralbankspengar förhåller sig till unionsrätten, inbegripet Europeiska centralbankens roll,
- analysera för- och nackdelar med digitala centralbankspengar, särskilt effekterna för allmänheten, effekterna för penningpolitiken och den finansiella stabiliteten, effekterna för kreditinstitu-

tens verksamhet och konkurrensen på betalningsmarknaden, effekterna för samhällets beredskap vid kriser och krig samt effekterna för arbetet med att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism,

- 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,
- 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.

Uppdraget att se över bestämmelserna om avrundning

Bestämmelser om avrundning finns i lagen (1970:1029) om avrundning av vissa öresbelopp och lagen (1972:180) om avrundning av vissa fordringar till helt krontal, m.m. Lagarna har ändrats flera gånger men det har aldrig gjorts någon samlad översyn av bestämmelserna om avrundning ur materiell, redaktionell eller språklig synvinkel. Därför är det nu aktuellt att göra en sådan översyn.

Utredaren 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.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma om förslagen till åtgärder eller författningsändringar är förenliga med Sveriges medlemskap i EU, särskilt med beaktande av att Sverige inte har euron som valuta. Utredaren ska bevaka utvecklingen på betalningsmarknaden och analysera konsekvenserna löpande. Därutöver ska utredaren presentera en analys av de samhällsekonomiska, fördelningspolitiska och offentligfinansiella effekterna av förslagen. Om förslagen påverkar statsbudgeten ska utredaren föreslå finansiering.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, Riksbanken, Riksgäldskontoret och andra myndigheter. Utredaren bör särskilt följa beredningen i Regeringskansliet av Riksbankskommitténs betänkande En ny riksbankslag (SOU 2019:46) och anpassa förslagen till de överväganden som görs lagstiftningsärendet. Utredaren ska även hålla sig informerad och följa arbetet som sker med genomförande av tillgänglighetsdirektivet (S 2020:05). Utredaren ska även beakta relevant arbete på EU-nivå, forskning och internationella erfarenheter i de olika frågeställningarna.

Till utredaren ska det knytas en referensgrupp med företrädare för samtliga politiska partier i riksdagen. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren inhämta upplysningar från myndigheter, företag och organisationer som kan vara berörda av de olika sakfrågorna.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2022.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2022:131

Tilläggsdirektiv till Betalningsutredningen (Fi 2020:12)

Beslut vid regeringssammanträde den 1 september 2022

Ändring i och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 10 december 2020 kommittédirektiv om statens roll på betalningsmarknaden (dir. 2020:133).

Uppdraget innebär att se över statens roll på betalningsmarknaden och ta ställning till hur rollen bör se ut i framtiden. Uppdraget ska göras mot bakgrund av en genomgripande och bred analys av bl.a. förändringar på finans- och betalningsmarknaderna till följd av teknisk utveckling och digitalisering samt nya betalningssätt och minskad användning av traditionella betalningsmedel i form av sedlar och mynt (kontanter).

Den 1 september 2022 upphörde ClearOn AB med sin tjänst kassagirot. ClearOn AB var den enda aktören på marknaden som erbjöd betaltjänster som gjorde det möjligt att betala räkningar med kontanter. I och med detta går det inte längre att betala räkningar med kontanter hos betalningsombud. Det riskerar att drabba t.ex. personer som lever i digitalt utanförskap, boende i glesbygd, personer som har bristande kunskaper i svenska språket, äldre och personer med funktionsnedsättning. Sedan direktiven beslutades har dessutom Europeiska kommissionen aviserat förslag om en digital euro och omedelbara betalningar. Denna händelseutveckling behöver beaktas av utredningen för att den ska kunna fullgöra sitt uppdrag att ta ställning till vilka krav som behöver ställas i syfte att säkerställa att alla i samhället kan genom-

föra sina betalningar samt för att utreda betalningsmarknadens funktionssätt och behovet av digitala centralbankspengar.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 30 november 2022. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 mars 2023.

(Finansdepartementet)

Reglering, tillsyn och övervakning av betalningsekosystemet i Sverige

Introduktion

Enligt direktiven ska utredningen bl.a. kartlägga hur betalningsmarknaden ser ut och hur den regleras. Denna bilaga avser därför utgöra just en kartläggning över hur det svenska ekosystemet för betalningar regleras i dag och varför. Med reglering inkluderas här även reglering som rör tillsyn och övervakning.

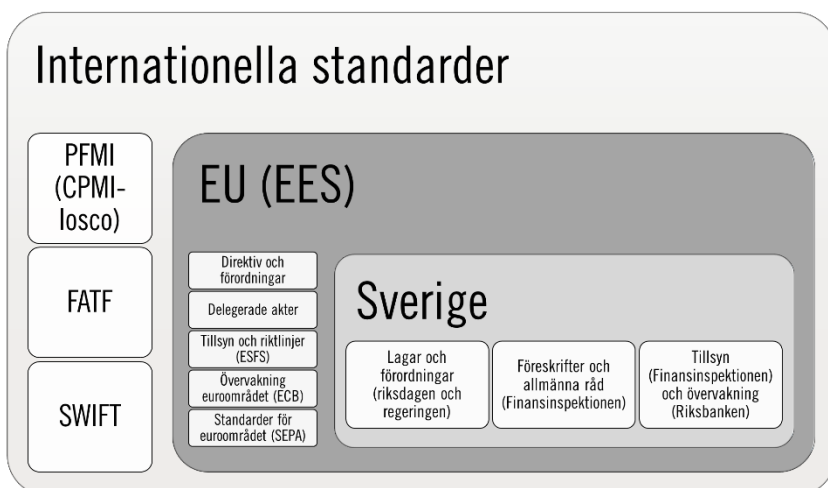
Regleringens olika lager

Regleringen av ekosystemet för betalningar kan, som figur 1 illustrerar, lite förenklat indelas i tre olika lager. Internationella standarder, med angivande av grundprinciperna för all reglering, utgör det övergripande lagret. En stor del av den mer detaljerade regleringen på betalningsområdet är därefter EU-lagstiftning med ursprung i dessa internationella standarder. All EU-lagstiftning beslutas av EU:s institutioner (dvs. rådet och Europaparlamentet som lagstiftande organ) efter förslag som EU-kommissionen lagt fram. De europeiska tillsynsmyndigheterna (ESA¹) har sedan i uppdrag att framställa detaljreglering och utarbeta riktlinjer inom vissa områden. För euroområdet finns särskilda gemensamma standarder och övervakning, som får viss indirekt påverkan på svensk lagstiftning.

¹ ESA är det gemensamma namnet för tillsynsmyndigheterna European Banking Authority (Eba), European Insurance OPA (EIOPA), Esrb och European Securities Market Authority (Esma). ESA utgör en del av det europeiska systemet för finansiell tillsyn (European system of financial supervision, ESFS) som infördes 2010 och även inkluderar det europeiska systemriskrådet (European Systemic Risk Board, ESRB).

Svenska statens reglering, tillsyn och övervakning av ekosystemet för betalningar sker i sin tur på flera nivåer. Främst består regleringen av normgivning som ytterst beslutas av riksdagen och regeringen, samt myndighetsbeslut fattade av Finansinspektionen men även i viss mån Riksbanken och Riksgälden. Finansinspektionen har även en normgivande roll i form av möjligheten att lämna bindande föreskrifter² och vägledande allmänna råd till finansiella företag under tillsyn, som komplement till lagstiftningen.

Figur 1 Förhållandet mellan standarder, EU-reglering och svensk lagstiftning



Motiv till reglering

Flera tydliga motiv existerar till reglering på betalningsmarknaden. Ett sådant motiv är systemskyddsintresset. Det finansiella systemet har stor samhällsekonomisk betydelse. Samtidigt är de finansiella företagen som utgör del av detta system sårbara för störningar och har inneboende tendenser till spridningseffekter, dvs. att störningar som uppstår i ett institut lätt fortplantar sig till andra institut. Dessutom har de finansiella företagen inte själva anledning att fullt ut beakta de samhällsekonomiska konsekvenserna av sitt risktagande. Reglering och tillsyn som de finansiella företagen måste beakta i sin löpande

² Vilket kräver särskilt bemyndigande från regeringen.

verksamhet fungerar därför som en första skyddsbarriär mot finansiella kriser såsom systemkriser.

Ett annat tydligt motiv till reglering av betalningsmarknaden är att säkerställa att konsumenterna och företagen har tillgång till ett brett utbud av betaltjänster. Att möjliggöra konkurrenskraftiga och innovativa betaltjänster på marknaden som förlitar sig på säkra och tillgänglig betalningsinfrastruktur är ett av huvudmålen i EU:s strategi för massbetalningar som beskrivs närmare i kapitel 4. En tillgänglig betalningsinfrastruktur där icke diskriminerande principer råder är grunden för att kunna ha ett brett utbud av aktörer på marknaden som kan agera på konkurrensneutrala villkor och tillhandahålla effektiva och innovativa betaltjänster. Innovativa och konkurrenskraftiga betaltjänster kan härledas från både nya och befintliga aktörer på betalmarknaden.

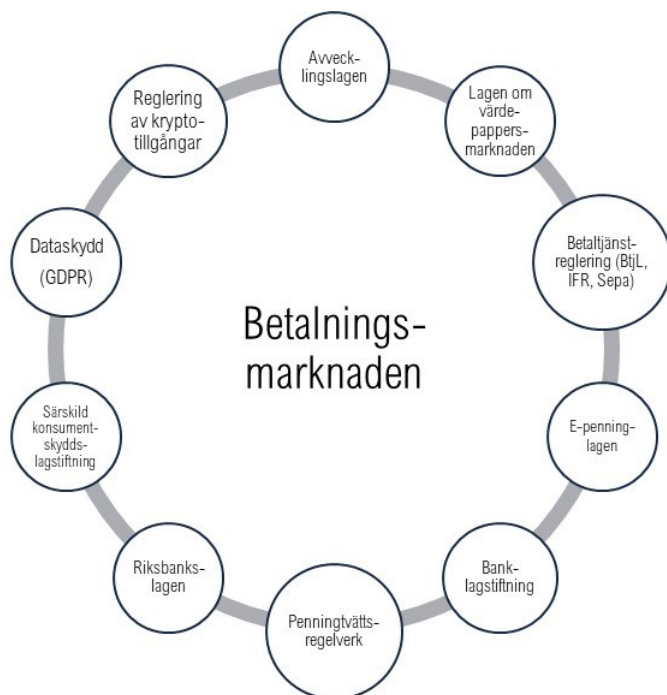
Även andra hänsyn motiverar särskild reglering av finansiella företag. Behov av reglering uppstår typiskt sett när det finns marknadsimperfectioner eller marknadsmisslyckanden som utgör hinder för att aktörerna på egen hand ska fatta beslut som är förenliga med övergripande samhällsekonomiska mål. Ett exempel på marknadsmisslyckande som varit relevanta för regleringen av betalningsmarknaden är otillräckligt konsumentskydd. Behovet av konsumentskydd på det finansiella området brukar härledas ur huvudsakligen två förhållanden, dels de finansiella tjänsternas stora betydelse för hushållens ekonomi, dels förekomsten av olika informationsproblem och därmed förknippade intressekonflikter. Konsumenterna har ofta ett informationsunderläge gentemot de företag som tillhandahåller finansiella tjänster och produkter. För att säkerställa dessa konsumentskyddsåtgärder vid betalningar har bl.a. betaltjänstleverantörer påförts krav som syftar till att varje konsument ska ha rätt till betalkonto med grundläggande funktioner för att kunna genomföra betalningar i vardagen. Betaltjänstleverantörer har även vissa tvingande informationsförpliktelser gentemot konsumenterna. Ett fungerande konsumentskydd är viktigt för att skapa förtroende för betaltjänsterna. Förtroendet bidrar i sin tur till att betaltjänsterna används vilket är det som driver effektivitet i form av stordriftsfördelar, låga kostnader och nätverkseffekter.

Utöver konsumentskyddsaspekterna syftar regleringen på betalningsmarknaden även till att främja konkurrens mellan aktörerna och säkerställa ett högt integritetsskydd för enskilda vid elektroniska betalningar. Det finns även reglering som syftar till att motverka brottslighet

(så som bedrägerier, cyberbrott, penningtvätt och terrorismfinansiering) samt upprätthålla betalningsfunktioner vid kris och, ytterst, krig.

I ett historiskt perspektiv är dagens finansmarknadsreglering omfattande, inte minst till följd av den globala finanskrisen 2008–2009. Samtidigt har även EU-regleringen på penningtvätts- och dataskyddsområdena utvecklats och förstärkts under det senaste decenniet, vilket påverkat i stort sett samtliga aktörer och tjänster på betalningsmarknaden. Figur 2 visar en översikt av de regelverk som omfattar betalningar i dag och som beskrivs närmare i denna kartläggning.

Figur 2 Överblick över författningar som berör betalningar



Betalningsregelverkets uppbyggnad och utveckling

Detta avsnitt syftar till att beskriva vad som ingår i det övergripande lagret av betalningsregleringen, dvs. de centrala internationella standarder som gäller för betalningar samt bakomliggande standardsättande organ.

Internationella standarder och standardsättande organ

Internationella standarder syftar till att utgöra globala, gemensamma principer för viss lagstiftning. De utgör dock normalt sett inte bindande normer i svensk rätt eller inom unionsrätten. Framtagande av internationella standarder på betalningsområdet kan initieras av G20³ eller via Financial Stability Board (FSB)⁴. För att åtgärda regulatoriska brister som utgör risker för finansiella stabilitet har FSB mandat från G20 att utveckla eller samordna utvecklingen av standarder och principer, i samarbete med relevanta standardsättande organ och andra intressenter.

Detta avsnitt beskriver övergripande de internationella standarder och organ som är centrala för utformningen av regleringen av betalningsmarknaden.

CPMI-Iosco

International Organization of Securities Commissions (Iosco) är den internationella organisationen för värdepapperstillsyn som sammanför tillsynsmyndigheter världen över och erkänns som globalt standardsättande organ inom värdepapperssektorn. Iosco har ett nära samarbete med G20 och FSB i globala regulatoriska reformfrågor.

Mer specifikt för betalningsområdet verkar Iosco tillsammans med Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI)⁵, tillsammans CPMI-Iosco, för att förbättra koordineringen av standarder och policyutveckling vad gäller clearing, avveckling och rapporteringsarrangemang, inklusive finansiella infrastruktursystem. Finansinspektionen och Riksbanken är båda medlemmar av styrgruppen för CPMI-Iosco.⁶

Iosco leds av en styrelse med representanter från ett 30-tal olika tillsynsmyndigheter. Finansinspektionen är medlem av styrelsen. Under styrelsen finns det ett tiotal permanenta kommittéer som arbetar med olika frågor inom Ioscoss ansvarsområde.

³ Står för Group of Twenty Finance Ministers and Central Bank Governors och består av nitton större ekonomier i världen samt EU. Sverige har inget direkt medlemskap utan medverkar endast via EU.

⁴ FSB är en ideell förening under schweizisk lag med uppgift att övervaka och ta fram rekommendationer kring det globala finansiella systemet. FSB har inrättats av G20.

⁵ Tidigare CPSS. CPMI är i sin tur en del av Bank for International Settlement (BIS).

⁶ Finansinspektionens hemsida, *Iosco*. 21 november 2022. www.fi.se (hämtad 10 december 2021).

PFMI

I Iosco:s arbete ingår att tillsammans med CPMI övervaka implementeringen av de gemensamt framtagna internationella standarderna Principles for Financial Market Infrastructures (PFMI). Syftet med dessa principer är att öka säkerheten, effektiviteten och motståndskraften i den finansiella infrastrukturen. De syftar även till att minska systemriskerna och bidra till finansiell stabilitet och transparens i det finansiella systemet i ett bredare perspektiv. Principerna är tillämpliga på s.k. systemviktiga finansiella infrastruktursystem, vilket bl.a. inbegriper betalningssystem.⁷ PFMI-standarderna trädde i kraft i april 2012.⁸ PFMI-standarderna ställer heltäckande krav på finansiella infrastruktursystem gällande framför allt styrning och kontroll och riskhantering.⁹ Det ställs även krav avseende tillgång till infrastruktursystem och systemens effektivitet. Utöver dessa krav innehåller PFMI-standarderna även ansvarsområden som riktar sig till centralbanker och relevanta myndigheter som t.ex. berör tillsyn och övervakning av finansiella infrastrukturer samt samarbete mellan myndigheter.

För vissa typer av finansiella infrastruktursystem har PFMI-standarderna i stor utsträckning införts i bindande lagar och förordningar, såsom för centrala motparter och värdepapperscentraler enligt Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister (härefter benämnd Emir) och Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 909/2014 av den 23 juli 2014 om förbättrad värdepappersavveckling i Europeiska unionen och om värdepapperscentraler samt ändring av direktiv 98/26/EG och 2014/65/EU och förordning (EU) nr 236/2012 (härefter benämnd CSDR). Sådana finansiella infrastruktursystem är i regel föremål för löpande nationell tillsyn.

⁷ Förutom betalningssystem utgörs finansiella infrastruktursystem av värdepapperscentraler, avvecklingssystem för värdepapper, centrala motparter och transaktionsregister.

⁸ PFMI-standarderna ersatte då större delarna av tre separata standarder; Core Principles for Systematically Important Payment Systems (CPSIPS), Recommendations for Securities Settlement Systems (RSSS) och Recommendations for Central Counterparties (RCCP).

⁹ De risker för vilka det finns principer är kreditrisk, likviditetsrisk, generell affärsrisk, depå- och investeringsriskerna och operativa riskerna. Inom ramen för princip 3 ställs krav att infrastrukturföretaget ska ha ett ramverk för heltäckande hantering av riskerna.

FATF

Ett regelverksområde som har stor påverkan på betalningsmarknaden är åtgärder för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta regelverksområde har främst sitt ursprung i internationella åtaganden. Åtgärder mot penningtvätt har funnits på EU:s agenda sedan år 1991 när det första penningtvättsdirektivet antogs.¹⁰ EU:s rättsakter bygger i sin tur huvudsakligen på rekommendationer från den mellanstatliga organisationen Financial Action Task Force (FATF). FATF bildades av G7-länderna vid ett toppmöte i Paris år 1989 och bestod vid den tidpunkten av 16 medlemmar, inklusive Sverige. I dag har FATF 39 medlemmar varav två internationella institutioner: Europeiska kommissionen och Gulfstaternas samarbetsråd. FATF fastställer standarder för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Dessa s.k. rekommendationer är av både straffrättslig och administrativ karaktär och erkänns som de internationella standarderna på området. Organisationen verkar vidare aktivt för att säkerställa att rekommendationerna får spridning och efterlevs på ett effektivt sätt. Det sker bl.a. genom återkommande ömsesidiga utvärderingar av medlemmarnas system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. FATF:s rekommendationer är inte juridiskt bindande. Brister i efterlevnaden av rekommendationerna kan dock innebära en placering på organisationens s.k. gråa eller svarta lista. En sådan placering indikerar att landets system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism är bristfälligt. Det innebär i sin tur att det kan bli svårare eller t.o.m. omöjligt att genomföra transaktioner, t.ex. betalningar, i relation till det landet. Konsekvenserna för de länder som inte följer rekommendationerna blir därmed påtagliga.¹¹

Swift

För att en betalning ska kunna göras behöver deltagarna i den kunna kommunicera med varandra i form av s.k. finansiella meddelanden i ett överenskommet format. Society for Worldwide Financial Telecommunication (Swift) är ett belgiskt kooperativt företag som tillhandahåller ett globalt nätverk för säker överföring av sådana finan-

¹⁰ Rådets direktiv av den 10 juni 1991 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar (91/308/EEG).

¹¹ SOU 2021:42 s. 62.

siella meddelanden, inklusive betalningsinstruktioner, mellan finansiella aktörer såsom centralbanker, privata banker och finansiella infrastrukturer världen över. Nätverket lanserades år 1977 och för-
anleddes av att banker från 15 länder ville skapa ett fungerande system för elektronisk kommunikation vid gränsöverskridande betalningar. Med deltagare i över 200 länder över hela världen i dag har Swift en viktig roll på de finansiella marknaderna.¹²

Swift verkar också som standardsättande organ för finansiella meddelanden. I denna roll har Swift bl.a. tillsett finansindustrins migration till standarden ISO 15022 samt framtagandet av den kommande standarden ISO 20022.¹³

Standarder för öppna banktjänster

En annan viktig standard för betalmarknaden är de internationella standarder som har utformats för s.k. öppna banktjänster (eng. *open banking*). Dessa är viktiga för att få en effektiv betalmarknad med hänsyn till tjänstelagret. Standardens utformning påverkar direkt konkurrenskraften hos betaltjänstleverantörer och fintechföretag, samt utgör en viktig pelare för innovationsgraden på betalmarknaden. De standarder som har utformats definierar det särskilda gränssnittet (s.k. API-er) mellan betaltjänstleverantörer enligt det andra betaltjänstdirektivet. Standarden inkluderar den funktionalitet och data som behövs för att betalningsinitieringstjänster och kontoinformationstjänster ska kunna tillhandahållas av betaltjänstleverantörer.

Den internationella standarden som främst används i Sverige och övriga EU är NextGenPSD2 vars standardsättande organ är The Berlin Group. The Berlin Group är ett pan-Europeiskt standardsättande och harmoniserande organ. Standarden inkluderar element av andra internationella standarder såsom ISO 20022 standarden. Utformningen av standarden görs av Berlin Group tillsammans med aktörer som representerar olika delar av betalkedjan.

¹² *Swift history*, www.swift.com (hämtad 21 september 2021).

¹³ ISO 15022 utgör nuvarande ISO-standard för meddelanden som används i transaktioner mellan finansiella aktörer. Swift har under hösten 2020 kommunicerat en uppdaterad strategi och tidsplan för att migrera över till ett nytt format i form av ISO 20022 som stödjer dagens krav på mer information. Globalt förväntas omställningen pågå till 2025 som är Swift:s slutdatum för det gamla formatet och den gamla standarden.

Sepa-projektet

Single Euro Payments Area (Sepa) syftar på det gemensamma euro-betalningsområdet inom EU. Inom Sepa ska gemensamma regler och rutiner gälla för betalningar och autogireringar som görs i euro. Det betyder att samma villkor ska gälla för såväl nationella som gränsöverskridande betalningar.

Arbetet med att ta fram gemensamma standarder startades genom det s.k. Sepa-projektet. Projektet var ursprungligen avsett att vara i huvudsak marknadsdrivet och bedrevs av organisationen European Payments Council (EPC). Organisationen bildades år 2002 av europeiska banker och bankföreningar i samarbete med Europeiska kommissionen och Europeiska centralbanken (ECB). Syftet med projektet var att skapa enhetliga system för gränsöverskridande och nationella betalningar i euro, vilket skulle leda till en effektiv konkurrens och innebära fördelar för hela EU:s ekonomi. EU:s konsumenter och företag skulle därmed ges konkurrenskraftigt prissatta, användarvänliga och tillförlitliga tjänster för betalningar i euro.

I slutet av år 2013 inrättades även Euro Retail Payments Board (ERPB) under ledning av företrädare för ECB. ERPB ska bidra till och underlätta för den fortsatta utvecklingen av en integrerad och konkurrenskraftig marknad för eurobetalningar. Inom ramen för ERPB har euroländerna inrättat särskilda nationella organisationer för att samordna Sepa på nationell nivå. De består huvudsakligen av representanter för regeringar, nationella bankorganisationer, slutanvändarorganisationer och centralbanker. ECB är även övervakare av betalningsordningen och katalysator för ny utveckling samt deltar som observatör i de flesta grupper inom EPC. Även nationella myndigheter engagerar sig i Sepa.¹⁴

Sepa-förordningen och betaltjänstdirektiven

Den europeiska banksektorns självreglerande åtgärder och övergången till Sepa ansågs emellertid gå för långsamt.¹⁵ Kommissionen presenterade därför i december 2010 ett förslag till en förordning om antagande av tekniska krav för betalningar och autogireringar i euro och om ändring av förordning (EG) nr 924/2009. I mars 2012 trädde Sepa-

¹⁴ Prop. 2013/14:84 s. 11–12.

¹⁵ Ibid. s. 12.

förordningen¹⁶ i kraft och utgör ett komplement till det första¹⁷ och det andra¹⁸ betaltjänstdirektivet (betaltjänstdirektiven). Betaltjänstdirektiven utgör den rättsliga ramen för, eller annorlunda uttryckt, en harmoniserad rättslig grund för Sepa.¹⁹ Sveriges genomförande av betaltjänstdirektiven beskrivs närmare nedan.

Sepa-förordningen omfattar betalningstransaktioner och autogireringstransaktioner i euro inom EU. Från förordningens tillämpningsområde undantas flera typer av transaktioner, exempelvis betalningstransaktioner som hanteras och utförs i system för betalning av större belopp samt penningöverföringstransaktioner (artikel 1.2).

En betalningsmottagares betaltjänstleverantör som är nåbar för, en nationell betalning måste även vara nåbar för betalningar som initieras av en betalare genom en betaltjänstleverantör etablerad i någon av unionens medlemsstater (artikel 3). Motsvarande krav på nåbarhet gäller för autogireringar.

För att säkerställa att samtliga eurobetalningar sker i enlighet med de gemensamma reglerna infördes ett slutdatum i Sepa-förordningen för när alla eurobetalningar inom Sepa skulle vara anpassade i förordningen (artikel 6). För länder inom eurozonen anpassades samtliga eurobetalningar till Sepa i februari 2014, medan länder utanför eurozonen, som Sverige, fick slutdatum i oktober 2016 (artikel 16.2).²⁰

Sepa-förordningen innehåller också regler om giltighet för medgivanden och rätt till återbetalningar, om förmedlingsavgifter för autogireringstransaktioner och om betalningars tillgänglighet (artiklarna 7–9). Tidsmässigt tillkom Sepa-förordningen mellan det första och det andra betaltjänstdirektivet och har vissa gemensamma beröringspunkter med det andra betaltjänstdirektivet när det gäller återbetalningsvillkor för autogireringar i euro.²¹

¹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 260/2012 av den 14 mars 2012 om antagande av tekniska och affärsmässiga krav för betalningar och autogireringar i euro och om ändring av förordning (EG) nr 924/2009.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (2007/64/EG) av den 13 november 2007 om betaltjänster på den inre marknaden och om ändring av direktiven 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG och 2006/48/EG samt upphävande av direktiv 97/5/EG.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 (PSD 2) 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 (PSD), publicerades den 23 december 2015 och trädde i kraft den 13 januari 2018.

¹⁹ Prop. 2013/14:84 s. 12.

²⁰ *About SEPA*. www.europeanpaymentscouncil.eu (hämtad 20 september 2021).

²¹ Se skäl (76) till andra betaltjänstdirektivet.

Självreglering inom Sepa

Arbetet med att upprätthålla Sepas gemensamma standarder och självreglering drivs av EPC, som utformat regelböcker för nya standarder och betalningsregelverk (eng. *payment schemes*) för kontobetalningar (SEPA Credit Transfer), autogireringar (SEPA Direct Debet) och realtidsbetalningar (SEPA Credit Transfer Inst).

EPC tog även fram SEPA Cards Framework för kortbetalningar, som sedermera blev obsolet och drogs tillbaka vid EU-kommissionens införande av förordningen om förmedlingsavgifter för kortbaserade betalningstransaktioner (härefter benämnd förmedlingsavgiftsförordningen).²² För kortbranschen gäller ännu regelboken SEPA Cards Standardisation Book of Requirements, med detaljerade krav på standarder och specifikationer på aktörerna i kortsystemen från ett europeiskt harmoniseringsperspektiv. Denna regelbok uppdateras i treårs-cykler.

EPCs medlemskrav innebär att även icke kontoförvaltande betaltjänstleverantörer kan bli medlemmar. Detta medför att olika typer av aktörer på betalningsmarknaden kan vara med och utforma samt påverka regelböckerna.

Nordic Payments Council

En motsvarighet till de regelböcker som EPC utformat har även framtagits i det nordiska geografiska området. De regelböcker som ska tillämpas för bankbetalningar inom Norden har utformats av Nordic Payments Council (NPC). NPCs regelböcker används för närvarande inte i praktiken i Sverige. För att vara medlem i NPC och ha inflytande i hur regelböckerna utformas och därmed hur betalmarknaden ska komma att fungera så krävs att medlemmen är kontoförvaltande betaltjänstleverantör (t.ex. en bank). Detta medför att bara en viss typ av aktörer på betalningsmarknaden kan vara med och bestämma utformningen av regelböckerna.

²² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/751 av den 29 april 2015 om förmedlingsavgifter för kortbaserade betalningstransaktioner.

EU-strategier

Under senaste åren har EU-kommissionen tillkännagivit så kallade strategier som berör betalningsområdet, i syfte att förmedla kommissionens visioner för den framtida betalningsmarknaden inom EU. Av särskild vikt för betalningsmarknaden är strategin för massbetalningar, som beskrivs närmare i kapitel 4.

Reglering av tjänstelagret: betaltjänster, e-pengar och kontanttjänster

Överst i den upp och nedvända lagermodellen över betalningsekosystemet, som beskrivs närmare i kapitel 3, återfinns det lager som står i direkt kontakt med allmänheten, dvs. tjänstelagret. I detta lager berörs enbart massbetalningar. Till skillnad mot clearing- och avvecklingslagret ligger tyngdpunkten i regleringen av tjänstelagret snarare på konsumentskydd och konkurrens än stabilitet. Det mest centrala regelverket i detta lager är lagen (2010:751) om betaltjänster (härefter betaltjänstlagen), som bl.a. genomfört det första och det andra betaltjänstdirektivet.

Betaltjänster

Som redan nämnts tillkom det första betaltjänstdirektivet inom ramen för Sepa-projektet. Direktivet ställde upp verksamhetskrav för företag som tillhandahåller betaltjänster, regler om marknadstillträde för nya betaltjänstleverantörer, regler om krav på information samt regler om betaltjänstanvändares respektive betaltjänstleverantörers rättigheter och skyldigheter. Direktivets syfte var att uppnå en mer harmoniserad inre marknad för betaltjänster. Betalningar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) ska vara lika enkla, effektiva och säkra som nationella betalningar.²³

Den 1 maj 2018 genomfördes det andra betaltjänstdirektivet i svensk rätt. I samma anda som det första betaltjänstdirektivet syftar det andra huvudsakligen till att bidra till att utveckla en europeisk marknad för elektroniska betalningar och till att skapa bättre förutsättningar för säkra och effektiva betalningar. I skäl 5 och 6 till det

²³ Prop. 2009/10:220 s. 71.

andra betaltjänstdirektivet anges bl.a. att den fortsatta utvecklingen av en integrerad inre marknad för säkra elektroniska betalningar är avgörande för att främja tillväxt i unionens ekonomi och att likvärdiga driftsvillkor bör säkerställas för både befintliga och nya aktörer på marknaden, genom åtgärder som gör det möjligt för nya betalningsmetoder att nå ut till en större marknad. Detta bör öka effektiviteten inom betalningssystemet och leda till större valfrihet och bättre insyn när det gäller betaltjänster, samtidigt som konsumenternas förtroende för en harmoniserad betalningsmarknad stärks. Dessutom anges att säkra betaltjänster är en grundläggande förutsättning för en välfungerande marknad för betaltjänster.

Bägge betaltjänstdirektiven har införlivats med svensk rätt huvudsakligen genom betaltjänstlagen. Betaltjänster påverkas även av Sepaförordningen, förmedlingsavgiftsförordningen samt förordningen om gränsöverskridande betalningar.²⁴

Allmänna bestämmelser i betaltjänstlagen

Betaltjänstlagen tillämpas på betaltjänster som tillhandahålls i Sverige och utförs inom EES oavsett i vilken valuta som transaktionen genomförs.²⁵

I betaltjänstlagen återfinns flera legala definitioner. Till de mer centrala definitionerna för förståelsen av regelverket hör vad som utgör betaltjänster, vilka aktörer, s.k. betaltjänstleverantörer, som får tillhandahålla sådana tjänster samt vilka fysiska eller juridiska personer som använder tjänsterna, dvs. betaltjänstanvändarna.²⁶

²⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 924/2009 om gränsöverskridande betalningar i gemenskapen och om upphävande av förordning (EG) nr 2560/2001. Förordningen innehåller bl.a. bestämmelser om att lika avgifter ska tas ut för nationella och gränsöverskridande betalningar i euro. Förordningen innehåller också bestämmelser som inneburit att Sverige har behövt komplettera nationell rätt med regler om bl.a. behörig myndighet, vilka också införts i betaltjänstlagen.

²⁵ Prop. 2017/18:77 s. 330.

²⁶ Detta innebär att betaltjänstlagen innefattar regler som berör både konsumenter och näringsidkare.

Betaltjänster

Följande tjänster utgör betaltjänster (1 kap. 2 §):

1. Tjänster som gör det möjligt att sätta in kontanter på ett betal-konto samt de åtgärder som krävs för förvaltning av kontot,
2. tjänster som gör det möjligt att ta ut kontanter från ett betal-konto samt de åtgärder som krävs för förvaltning av kontot,
3. genomförande av betalningstransaktioner, inklusive överföring av medel på ett betalkonto, genom
 - a) autogiro,
 - b) kontokort eller andra betalningsinstrument, eller
 - c) kontobaserade betalningar,
4. genomförande av betalningstransaktioner, när medlen täcks av ett kreditutrymme, genom
 - a) autogiro,
 - b) kontokort eller andra betalningsinstrument, eller
 - c) kontobaserade betalningar,
5. utgivning av betalningsinstrument eller inlösen av transaktions-belopp där ett betalningsinstrument har använts (dvs. kortutgiv-ning och kortinlösen),
6. penningöverföring,
7. betalningsinitieringstjänster, eller
8. kontoinformationstjänster.

Ovanstående lista innebär att t.ex. samtliga kontantuttag, kontant-insättningar, kortbetalningar, kontoöverföringar, autogireringar och penningöverföringar utgör betaltjänster för vilka tillstånd, eller undan-tag från tillståndsplikt, krävs. Med det andra betaltjänstdirektivet till-kom även betalningsinitierings- och kontoinformationstjänster, som definieras som tjänster för att på begäran av betaltjänstanvändaren initiera en betalningsorder från ett betalkonto hos en annan betaltjänst-leverantör (t.ex. en bank) respektive en onlinetjänst för att tillhanda-

hålla information om ett eller flera betalkonton som betaltjänstanvändaren har hos en eller flera andra betaltjänstleverantörer (1 kap. 4 §).

Vissa specifika tjänster undantas från att vara tillståndspliktiga betaltjänster, t.ex. fysisk transport av kontanter, uttag av kontanter i samband med köp av vara eller tjänst, valutaväxling genom utbyte av kontanter och tillhandahållande av tekniska tjänster som stöder en betaltjänstleverantörs verksamhet med betaltjänster (1 kap. 6 §).²⁷

Betaltjänstleverantör

Med betaltjänstleverantör avses (1 kap. 3 §):

1. Kreditinstitut,
2. institut för elektroniska pengar och de företag som har undantagits från tillståndsplikt enligt lagen om elektroniska pengar,
3. betalningsinstitut och de fysiska eller juridiska personer som har undantagits från tillståndsplikt enligt 2 kap. 3 § betaltjänstlagen
4. statliga och kommunala myndigheter, när de inte ägnar sig åt myndighetsutövning,
5. utländska fysiska och juridiska personer samt myndigheter inom EES, som motsvarar dem i 1–4 med undantag för sådana fysiska eller juridiska personer som har undantagits från tillståndsplikt enligt nationella bestämmelser som genomför betaltjänstdirektivet,
6. Europeiska centralbanken och nationella centralbanker i andra EES-länder, när de inte agerar i egenskap av monetär eller offentlig myndighet,
7. postgiroinstitut inom EES som enligt nationell lagstiftning har rätt att tillhandahålla betaltjänster,
8. filialer till utländska kreditinstitut från länder utanför EES, och
9. filialer till institut för elektroniska pengar från länder utanför EES.

Kreditinstitut och institut för elektroniska pengar omfattas inte av tillståndsplikt enligt betaltjänstlagen, eftersom de redan kategoriseras som betaltjänstleverantörer och därför får tillhandahålla betaltjänster.

²⁷ Exempel på det sistnämnda undantaget kan utgöra kortterminaler och mjukvara som gör det möjligt att initiera en betalningsorder via internet (prop. 2009/10:220 s. 326).

ter inom ramen för sitt befintliga tillstånd. Däremot omfattas samtliga betaltjänstleverantörer av vissa gemensamma bestämmelser i betaltjänstlagen. Statliga och kommunala myndigheter undantas tillståndsplikt när de inte ägnar sig åt myndighetsutövning. Detta är fallet när de tillhandahåller betaltjänster i konkurrens med andra (privata) aktörer på marknaden och således inte agerar i egenskap av offentlig myndighet.²⁸

Gemensamma regler för betaltjänstleverantörer

Betaltjänstlagen innehåller ett flertal bestämmelser som gäller för samtliga betaltjänstleverantörer. Utöver de områden som särskilt uppmärksammas innehåller betaltjänstlagen även bestämmelser om hantering av operativa risker och säkerhetsrisker och rapporteringskyldigheter (5 b kap.), specialregler kring hantering av personuppgifter (6 kap.) samt vissa konsumentskyddsbestämmelser (4 kap. och 7 a kap.).

Genomförande av betaltjänster

I 5 kap. betaltjänstlagen stadgas vissa grundläggande förutsättningar för betalningar samt rättigheter och skyldigheter parterna emellan vid genomförande av betaltjänster. Här finns bl.a. bestämmelser om när en betalningstransaktion ska anses vara godkänd, när en betalningsorder ska anses mottagen samt om återbetalning av betalningstransaktion och återkallelse av betalningsorder i vissa fall. Flera av bestämmelserna i 5 kap. är dispositiva²⁹ (5 kap. 59 §), såvida betaltjänstanvändaren inte är konsument för vilka samtliga bestämmelser i 5 kap. är tvingande.

Obehöriga transaktioner

I betaltjänstlagen regleras även ansvarsförhållandet mellan betaltjänstleverantören och kontohavaren när obehöriga transaktioner skett med kontohavarens betalningsinstrument (5 a kap.). Huvudregeln är att

²⁸ Prop. 2001/02:85 s. 57.

²⁹ Med innebörden att bestämmelserna kan avtalas bort eller åsidosättas och inte behöver följas. Motsatsen till dispositiv lag är tvingande lag, dvs. lagstiftning som inte kan avtalas bort.

kontohavarens betaltjänstleverantör har en skyldighet att återställa kontot om det genomförts en obehörig transaktion (5 a kap. 1 §). Ett undantag från huvudregeln är exempelvis om kontohavaren har brutit i sin skyldighet att skydda sin personliga behörighetsfunktion.³⁰ Bestämmelserna om obehöriga transaktioner omfattar inte enbart betalkonton enligt betaltjänstlagens definition, utan samtliga konton.³¹

För bestämmelserna om obehöriga transaktioner blir begreppet betalningsinstrument av stor vikt. Definitionen enligt betaltjänstlagen är kontokort eller något annat personligt instrument eller en personlig rutin som enligt avtal används för att initiera en betalningsorder (1 kap. 4 §).

Stark kundautentisering

I syfte att stärka säkerheten kring elektroniska betalningar och minska bedrägerier infördes i och med det andra betaltjänstdirektivet krav på s.k. stark kundautentisering (eng. *strong customer authentication*). Stark kundautentisering definieras som en autentisering som grundas på användning av två eller flera komponenter (1 kap. 4 §):

- kunskap (något som bara användaren vet),
- innehav (något som bara användaren har), och
- unik egenskap (något som användaren är).

För att uppfylla kravet på stark kundautentisering ska dessa komponenter vara fristående från varandra så att det förhållandet att någon har kommit över en av komponenterna inte äventyrar de andra komponenternas tillförlitlighet. Vidare ska autentiseringen vara utformad för att skydda autentiseringsuppgifterna mot obehörig åtkomst. Det är med andra ord betaltjänstanvändarens autentiseringsuppgifter som ska skyddas genom tillämpningen av stark kundautentisering.

Stark kundautentisering krävs när betalaren loggar in på sitt betalkonto online, initierar en elektronisk betalningstransaktion eller genom-

³⁰ En personlig behörighetsfunktion definieras enligt 1 kap. 4 § betaltjänstlagen som en ”personligt anpassad funktion som betaltjänstleverantören tillhandahåller betaltjänstanvändaren för autentiseringsändamål” och kan enligt förarbeten t.ex. vara en PIN-kod eller användning av biometrisk information såsom att en betalning verifieras med fingeravtryck, iris-skanning eller röstigenkänning (prop. 2017/18:77 s. 200).

³¹ Prop. 2009/10:220 s. 92–94 samt prop. 2017/18:77 s. 198.

för någon åtgärd på distans som kan innebära en risk för svikligt förfarande eller andra former av missbruk (5 b kap. 4 §). För elektroniska betalningstransaktioner på distans (t.ex. vid e-handel) ska betaltjänstleverantören tillämpa stark kundautentisering som kopplar transaktionen till ett specifikt belopp och en specifik betalningsmottagare, s.k. dynamisk koppling (eng. *dynamic linking*). Dynamisk koppling krävs därför bl.a. vid kortbetalningar online.

Om stark kundautentisering inte använts vid e-handel ansvarar betaltjänstleverantören för hela beloppet för obehöriga transaktioner, under förutsättning att konsumenten inte har bidragit till de obehöriga transaktionerna genom så kallat svikligt förfarande³² (5 a kap. 5 §).

Mer detaljerade bestämmelser om hur kravet på stark kundautentisering ska uppfyllas följer av den delegerade förordningen om stark kundautentisering och säker kommunikation³³, som närmare beskrivs längre fram i detta avsnitt.

Särskilda krav på betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer

Betaltjänstlagen innehåller krav på den som vill tillhandahålla betaltjänster, bl.a. krav på skydd av medel samt bestämmelser kring kreditgivning och inlåning. Utöver dessa områden innehåller betaltjänstlagen även rörelserättsliga regler för betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer gällande bl.a. startkapital, kapitalkrav, närliggande tjänster, associationsrättsliga regler, ombuds- och filialverksamhet, gränsöverskridande verksamhet och hantering av uppdragsavtal.

Tillståndskrav

För att tillhandahålla en eller flera betaltjänster krävs tillstånd från Finansinspektionen, såvida inte undantag föreligger. När det gäller svenska tillhandahållare av betaltjänster får tillstånd ges endast ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening. Ett företag som beviljats sådant tillstånd benämns betalningsinstitut.

³² För bakgrund till ordvalet svikligt förfarande, se prop. 2017/18:77 s. 198.

³³ 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.

I syfte att öppna upp betaltjänstmarknaden och underlätta den administrativa bördan för mindre aktörer valde Sverige även att införa ett undantag från tillståndsplikt för s.k. registrerade betaltjänstleverantörer.³⁴ Detta val följde av det första betaltjänstdirektivet (artikel 26), som gav medlemsstaterna möjlighet att göra undantag för betaltjänstverksamhet som förmedlade högst 3 miljoner euro i genomsnitt per månad.³⁵ Begreppet undantag från tillståndsplikt till trots krävs dock att sådana aktörer genomgår ett ansökningsförfarande om undantag från tillståndsplikt hos Finansinspektionen (2 kap. 3 §). Registrerade betaltjänstleverantörer omfattas av flera av de krav som ställs på betalningsinstitut och inte minst av reglerna i penningtvättsregelverket. En registrerad betaltjänstleverantör kan vara antingen en fysisk eller juridisk person.

Krav på skydd av medel

Betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer omfattas inte av statlig insättningsgaranti och är förbjudna att ta emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten³⁶. För att skydda betaltjänstanvändares medel i händelse av insolvens är betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer skyldiga att vidta särskilda åtgärder för att skydda medel som mottagits från en betaltjänstanvändare för genomförande av betalningstransaktioner (3 kap. 7 §). Sådana medel ska hållas avskilda från betalningsinstitutets eller den registrerade betaltjänstleverantörens egna tillgångar och medel som innehas för annans räkning än betaltjänstanvändares, alternativt omfattas av en försäkring eller garanti som ger motsvarande skydd.

Medel för genomförande av transaktioner som fortfarande innehas av betalningsinstitutet eller den registrerade betaltjänstleverantören vid slutet av bankdagen efter den dag då medlen mottogs, ska

³⁴ Prop. 2009/10:220. s. 123.

³⁵ I övrigt är både det första och det andra betaltjänstdirektivet s.k. maximiharmoniseringsdirektiv, vilket innebär att möjligheterna att frångå direktivets formuleringar vid genomförandet är begränsat till de undantag som direktivet själv ställer upp. Detta kan jämföras med betalkontodirektivet som i stället är ett minimidirektiv.

³⁶ Svenska banker, försäkringsbolag, kreditmarknadsföretag, värdepappersföretag och finansiella institut eller dessa företagstypers utländska motsvarigheter räknas inte till allmänheten. Ett företag som finansierar sig via en bank eller ett annat finansiellt företag som tar emot medel från allmänheten, med vilket företaget har ett nära samband, anses däremot ta emot medel från allmänheten. Verksamhet som riktar sig till en begränsad krets av personer anses inte rikta sig till allmänheten. Enligt förarbetena kan en begränsad krets personer maximalt utgöras av 1 000 personer (fysiska eller juridiska), se SOU 1998:160 s. 339.

deponeras på ett särskilt konto hos ett kreditinstitut eller ett utländskt kreditinstitut eller investeras i likvida tillgångar med låg risk.

Kreditgivning och förbud mot inlåning i betaltjänstverksamhet

Ett betalningsinstitut eller en registrerad betaltjänstleverantör får vare sig ta emot insättningar eller andra återbetalningspliktiga medel från allmänheten i betaltjänstverksamheten eller erbjuda sina kunder andra konton än betalkonton som uteslutande används för betalningstransaktioner (3 kap. 6 §).

Däremot får betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer bevilja kredit för vissa typer av betaltjänster (3 kap. 7 §). Detta förutsätter att krediten endast utnyttjas i samband med genomförande av en betalningstransaktion, inte beviljas ur medel som innehas för att genomföra en betalningstransaktion samt att återbetalning sker inom 12 månader avseende kredit som lämnats via betalningsinstrument inom ramen för gränsöverskridande verksamhet inom EES.

Betalningsinstitut får endast bevilja kredit om institutets kapitalbas är tillfredsställande med hänsyn till det totala kreditbeloppet.

Särskilda krav på kreditinstitut och kontoförvaltande institut

I betaltjänstlagen finns vissa bestämmelser som enbart gäller betaltjänstleverantörer som är kontoförvaltande betaltjänstleverantörer eller kreditinstitut. Med kontoförvaltande betaltjänstleverantör avses en betaltjänstleverantör som tillhandahåller och förvaltar ett betalkonto (1 kap. 4 §). En kontoförvaltande betaltjänstleverantör kan därmed vara en annan typ av betaltjänstleverantör än ett kreditinstitut.

Skyldigheter i förhållande till tredjepartsleverantörer

Tredjepartsleverantörers³⁷ rätt till åtkomst (för betalningsinitieringstjänster) eller tillträde (för kontoinformationstjänster) till betalkonto framgår av 5 kap. 20 § betaltjänstlagen. Åtkomst ska ges på ett icke-diskriminerande sätt till tredjepartsleverantören. Denna paragraf stadgar

³⁷ Tillhandahållare av betalningsinitierings- eller kontoinformationstjänster. På engelska benämns dessa aktörer separat Payment Initiation Service Provider (PISP) och Account Information Service Provider (AISP), tillsammans Third Party Provider (TPP).

att en kontoförvaltande betaltjänstleverantör endast i ett fall får vägra en leverantör av en betalningsinitieringstjänst eller kontoinformationstjänst åtkomst respektive tillträde till ett betalkonto. Tillträde får endast nekas om den kontoförvaltande betaltjänstleverantören av skäl som är objektivt motiverade och tillräckligt underbyggda gör bedömningen att tredjepartsleverantören obehörigen har fått åtkomst respektive tillträde till kontot eller obehörigen har initierat en betalningstransaktion från kontot. I svensk rätt finns inte något tydligt definierat beviskrav i dessa situationer och det andra betaltjänstdirektivet kan inte heller anses ge någon vägledning i denna fråga. Vilken typ av bevisning och vilken styrka denna ska ha för att den kontoförvaltande betaltjänstleverantören ska kunna neka tredjepartsleverantören tillträde till ett betalkonto beror på omständigheterna i det enskilda fallet och blir ytterst en fråga för rättstillämpningen.³⁸

En kontoförvaltande betaltjänstleverantör som tillhandahåller betaltjänstanvändaren ett betalkonto som är tillgängligt online ska göra det möjligt för tredjepartsleverantörer att förlita sig på den starka kundautentisering som den kontoförvaltande betaltjänstleverantören tillhandahåller betaltjänstanvändaren (5 b kap. 5 §). Vidare ska kontoförvaltande betaltjänstleverantörer och tredjepartsleverantörer tillämpa säker kommunikation när de kommunicerar (5 kap. 13 §). Kraven på säker kommunikation innefattar bl.a. att den kontoförvaltande betaltjänstleverantören måste tillhandahålla ett gränssnitt som uppfyller regelverkets krav på tillgänglighet och funktionalitet. Eba har publicerat flera tydliggöranden³⁹ kring hur det särskilda gränssnittet ska utformas samt vad som kan utgöra ett lagligt hinder för tredjepartsleverantörer att agera. Vidare finns en stark icke-diskriminerande princip som innebär att samtliga betaltjänster och betalkonton som tillgängliggörs online för betaltjänstanvändaren även ska tillgängliggöras för tredjepartsleverantören på icke diskriminerande sätt. Detta för att säkerställa en konkurrensneutral marknad där samtliga reglerade betaltjänstleverantörer kan tillhandahålla betaltjänster på lika villkor.

³⁸ Prop. 2017/18:77 s. 159.

³⁹ Se Eba (2020) samt *Clarifications to issues raised by the EBA industry WG*. www.eba.europa.eu (hämtad 2022-06-20).

Särskilda krav på tredjepartsleverantörer

För betaltjänstleverantörer som tillhandahåller betalningsinitieringstjänster finns särskilda krav som bl.a. medför att leverantören inte vid någon tidpunkt får inneha betalarens medel och inte heller lagra känsliga betalningsuppgifter (5 kap. 8 §). Motsvarande krav finns för betaltjänstleverantörer som tillhandahåller kontoinformationstjänster (5 kap. 15 §).

Särskild reglering för kortbaserade betalningstransaktioner

Kortbaserade betalningstransaktioner definieras i förmedlingsavgiftsförordningen, som

tjänster som grundas på infrastruktur och affärsregler för en betalningsordning för kontokort för att med hjälp av utrustning eller programvara för kort, telekommunikation, digital teknik eller informationsteknik göra en debet- eller kreditkortstransaktion (artikel 2.7).

Betalningsordningar benämns ofta kortnätverk.⁴⁰ Kortnätverk kan enligt förarbetena utgöra generella betalsystem.⁴¹ Finansinspektionen har även gjort bedömningen att de internationella kortnätverken Visa och Mastercard utgör generella betalsystem enligt definitionen i lagen om bank- och finansieringsrörelse (1 kap. 3 § andra stycket).⁴² Därmed omfattas de även av definitionen betalningssystem enligt betaltjänstlagen.

Förordning om förmedlingsavgifter för kortbaserade betalningstransaktioner

Förmedlingsavgiftsförordningen, som trädde i kraft den 8 juni 2015, tillkom bl.a. i syfte att jämna ut konkurrensvillkoren på EU:s betalningsmarknad och på så sätt även förbättra villkoren för konsumenterna på den inre marknaden. Förmedlingsavgiften utgör typiskt sett grunden för kortinlösarens avgift gentemot handlaren, som i sin tur överför avgiften i det slutliga priset till konsumenten. Förmedlingsavgifter definieras som:

⁴⁰ Prop. 2015/16:133 s. 6.

⁴¹ Prop. 2002/03:139 s. 194.

⁴² Finansinspektionen (2008).

en avgift som betalas för varje transaktion direkt eller indirekt (t.ex. genom en tredje part) mellan den utgivare och den inlösare som deltar i en kortbaserad betalningstransaktion. Nettokompensationen eller andra överenskomna ersättningar anses utgöra en del av förmedlingsavgiften (artikel 2.10).

Förordningen innehåller två huvuddelar, varav taknivåer för förmedlingsavgifter beskrivs närmare längre fram i detta avsnitt. Den andra huvuddelen innehåller affärsregler som gäller för alla kort, dvs. även företagskort och kort utfärdade av s.k. trepartsbetalningsordningar såsom American Express eller Diners Club. I denna del av förordningen finns exempelvis bestämmelser som förpliktar kortinlösaren att specificera de avgifter som tas ut av en handlare och som förpliktar betalningsmottagarens betaltjänstleverantör att lämna viss information om varje enskild transaktion till betalningsmottagaren (artikel 9). Vidare finns bestämmelser som begränsar regeln om att alla kort inom en betalningsordning måste godtas, den s.k. *honour all cards*-regeln (artikel 10). Bestämmelsen innebär att en betalningsordning (kortnätverk) inte får tvinga betalningsmottagare (t.ex. en butik) som godtar vissa kategorier av kortbaserade betalningsinstrument att även godta andra kategorier av kortbaserade betalningsinstrument som getts ut inom ramen för samma betalningsordning. Detta innebär att en betalningsmottagare kan välja att avtala om att ta emot debetkort, kreditkort, förbetalda kort eller företagskort från respektive betalningsordning.

Slutligen innehåller förordningen också vissa bestämmelser som förpliktar medlemsstaterna att vidta kompletterande åtgärder i nationell rätt, vilket ledde till inrättande av den kompletterande lagen (2016:415) om förmedlingsavgifter för kortbaserade betalningstransaktioner.

Särskilt om reglering av avgifter för betaltjänster

Huvudregeln är att avtalsfrihet råder om prissättningen av betaltjänster. Från denna regel finns dock en rad undantag vilka beskrivs nedan.

Avgiftsbestämmelser i betaltjänstlagen

En betaltjänstleverantör får inte ta ut avgift av en betaltjänstanvändare för att tillhandahålla viss typ av information (4 kap. 1 §).

Ett kreditinstitut får enbart ta ut rimliga avgifter från en konsument för att tillhandahålla ett betalkonto med grundläggande funktioner. Ett av syftena med betalkontodirektivet är att personer som har svårt att få ett betalkonto ska kunna få detta till en rimlig kostnad. Denna avgiftsbestämmelse syftar till att undvika risken att kreditinstitut prissätter sig från ansvaret för dessa kunder, men även att förhindra att den generella prisnivån skulle öka kraftigt. I förarbetena till genomförandet av betalkontodirektivet anges att det förutsätts ligga inom ramen för tillsynen över betaltjänstlagen att Finansinspektionen också 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 inte i obetydlig mån avviker från de genomsnittliga avgifterna bör enligt förarbetena åläggas en relativt tung börda att motivera avvikelserna, vare sig frågan väcks i ett tvistemål eller i ett tillsynsärende.⁴³

Även avgifter som tas ut i samband med att en konsument byter betalkonto omfattas av krav på att vara rimliga och i linje med betaltjänstleverantörens faktiska kostnader, enligt 4 kap. 15 § betaltjänstlagen. Vid byte av betalkonto får dessutom inte den betaltjänstleverantör som en konsument har ett betalkonto hos ta ut någon avgift för information om betalningstransaktioner.

I de fall det trots allt är tillåtet ska avgifterna vara skäliga och motsvara betaltjänstleverantörens faktiska kostnader. I förhållandet mellan betalaren och betalningsmottagaren ska betalaren svara för de avgifter som betalarens betaltjänstleverantör tar ut och betalningsmottagaren svara för de avgifter som mottagarens betaltjänstleverantör tar ut.

En betaltjänstleverantör får inte hindra en betalningsmottagare från att erbjuda betalaren en nedsättning vid användning av ett visst

⁴³ Prop. 2016/17:129 s. 46.

betalningsinstrument. Däremot får en betalningsmottagare inte ta ut någon avgift av betalaren vid användning av ett betalningsinstrument. Denna bestämmelse innebär förbud mot s.k. tilläggsavgifter. Medlemsstaterna har i det andra betaltjänstdirektivet lämnats möjlighet att förbjuda eller begränsa betalningsmottagarens rätt att begära en avgift. Förbudet mot tilläggsavgifter i den svenska genomförandelagstiftningen har i förarbeten motiverats bl.a. av att det innebär tydligare regler och skapar incitament för minskad kontanthantering.⁴⁴

Icke-diskriminering av gränsöverskridande betalningar

Ytterligare undantag från den fria prissättningen finns i EU-förordningen om gränsöverskridande betalningar. Denna förordning stadgar att de avgifter som en betaltjänstleverantör tar ut av en betaltjänst-användare för gränsöverskridande betalningar ska vara desamma som för inhemska betalningar, upp till ett belopp om 50 000 euro.⁴⁵

Taknivåer för förmedlingsavgifter

För de betaltjänstleverantörer som tillhandahåller betaltjänsterna kortutgivning eller kortinlösen enligt 1 kap. 2 § p. 5 betaltjänstlagen och är anslutna till en betalningsordning tillkommer krav på taknivåer för förmedlingsavgifter genom förmedlingsavgiftsförordningen. Taknivån för de förmedlingsavgifter som får tas ut vid kortbaserade betalningstransaktioner är, enligt förordningen, 0,2 procent av transaktionssumman vid debetkortstransaktioner (artikel 3) och 0,3 procent vid kreditkortstransaktioner (artikel 4).

Förordningens bestämmelser om taknivåer för förmedlingsavgifter reglerar emellertid inte taknivåer för alla kortbetalningar och kortbaserade betalningstransaktioner, utan gäller enbart för konsumenters debet- och kreditkortsbetalningar. De omfattar således inte transaktioner med företagskort och de omfattar inte heller transaktioner med kort som har utfärdats av en trepartsbetalningsordning, t.ex.

⁴⁴ Prop. 2009/10:220 s. 204.

⁴⁵ Denna princip om lika avgifter bör enligt förordningen tillämpas på betalningar som initieras eller avslutas på papper, med undantag för checkar (skäl 6). Den är vidare tillämplig på kontanter, om dessa behandlas elektroniskt under betalningskedjan, och alla avgifter, oavsett om de är direkt eller indirekt kopplade till en betalningstransaktion, inbegripet avgifter kopplade till ett avtal. Valutaväxlingsavgifter är dock undantagna förordningen (artikel 3.4).

American Express eller Diners Club.⁴⁶ Förordningen gäller inte heller vid kontantuttag i uttagsautomat eller över disk hos en betaltjänstleverantör (artikel 1.3).

Ytterligare betaltjänstreglering

Förutom den reglering som återfinns i EU-direktiv eller EU-förordningar (s.k. nivå 1-reglering) och som införlivats i nationell rätt, finns delegerade förordningar och riktlinjer från Europeiska bankmyndigheten (Eba) (s.k. nivå 2-reglering).

Det andra betaltjänstdirektivet innehåller bemyndiganden för kommissionen att anta ett antal delegerade akter och genomförandeakter (härefter benämnda genomförandeåtgärder). Med dessa bemyndiganden har viss detaljreglering delegerats till Eba, som antingen utfärdat regler i form av riktlinjer eller tekniska standarder.⁴⁷

Särskilt om teknisk standard om stark kundautentisering och säker kommunikation

Den 14 september 2019 trädde bestämmelserna i den delegerade förordningen om stark kundautentisering och säker kommunikation i kraft för samtliga betaltjänstleverantörer inom EES (härefter benämnd den delegerade förordningen).⁴⁸ Vid tiden för ikraftträdandet var aktörerna på den europeiska betalningsmarknaden inte redo att tekniskt uppfylla kraven på stark kundautentisering, främst beroende på att kraven inte enbart omfattade betaltjänstleverantörer under tillsyn utan även betalningsmottagare, dvs. e-handlare. Eba tillät därför de nationella tillsynsmyndigheterna att förlänga tidsfristen för

⁴⁶ En trepartsbetalningsordning som ger andra betaltjänstleverantörer licens att ge ut kortbaserade betalningsinstrument eller lösa in kortbaserade betalningstransaktioner, eller som ger ut kortbaserade betalningsinstrument med en s.k. co-branding-partner eller genom en agent, anses dock vara en fyrpartsbetalningsordning (artikel 2.18).

⁴⁷ På engelska Regulatory Technical Standards (RTS). Det är antingen fråga om tekniska standarder för tillsyn (artikel 10 i Eba-förordningen) eller tekniska standarder för genomförande (artikel 15 i förordningen). Tekniska standarder utgör en genomförandeåtgärd som kommissionen sedermera antar i form av en delegerad förordning. Sådana förordningar blir därmed, i likhet med andra EU-förordningar antagna av Europaparlamentet och rådet, direkt tillämpliga i medlemsstaterna. Riktlinjer från Eba bedöms av Finansinspektionen motsvara allmänna råd.

⁴⁸ Eba har även utfärdat riktlinjer om villkor som ska uppfyllas för att beviljas undantag från kravet på beredskapsmekanism enligt artikel 33.6 i denna delegerade förordning.

när betaltjänstleverantörer skulle efterleva delar av kraven, fram till den 1 januari 2021.⁴⁹ De kraven avsåg korttransaktioner inom e-handeln.

De detaljerade reglerna om stark kundautentisering innefattar bl.a. bestämmelser om hur stark kundautentisering ska tillämpas och i vilka fall betaltjänstleverantörer får göra undantag från stark kundautentisering för olika typer av elektroniska betalningar baserat på t.ex. risk och belopp (artikel 1). På grund av den relativt låga risk som förknippas med kontoinformationstjänster har nya bestämmelser om undantag för stark kundautentisering föreslagits av Eba.⁵⁰ Bestämmelserna innebär att undantag för stark kundautentisering ska göras för kontoinformationstjänster via tredjepartsleverantörer under vissa förutsättningar. Undantaget gäller bl.a. om det skett en stark kundautentisering av betaltjänstanvändaren inom 180 dagar.

Den delegerade förordningen fastställer även krav som betaltjänstleverantörer ska följa för att det ska vara möjligt att upprätta gemensamma och säkra öppna standarder för kommunikation mellan kontoförvaltande betaltjänstleverantörer, tredjepartsleverantörer, betalare, betalningsmottagare och andra leverantörer av betaltjänster vid tillhandahållande av betaltjänster (artikel 1). Enligt den delegerade förordningen ska kontoförvaltande betaltjänstleverantör som erbjuder betalkonton som finns tillgängliga online bl.a. erbjuda minst ett inloggningssnitt som uppfyller tre krav:

1. tredjepartsleverantörer och betaltjänstleverantörer som ger ut kortbaserade betalningsinstrument ska kunna identifiera sig för den kontoförvaltande betaltjänstleverantören,
2. den kontoförvaltande betaltjänstleverantören har möjlighet att på säkert sätt kommunicera för att begära och erhålla information om en eller flera specifika betalkonton och tillhörande betalningstransaktioner och
3. leverantörer av betalningsinitieringstjänster har möjlighet att på ett säkert sätt kommunicera för att initiera ett betalningsuppdrag från betalarens betalkonto och erhålla all information om initieringen av betaltransaktioner och all information som finns tillgäng-

⁴⁹ Eba har lämnat flera yttranden med avsikt att förtydliga kraven i dessa tekniska standarder och möjligheten att bevilja undantag från efterlevande av kraven. Se Eba (2018), Eba (2019a), Eba (2019b), Eba (2020).

⁵⁰ Eba (2022).

lig för de kontoförvaltande betaltjänstleverantörerna avseende utförandet av betalningstransaktionen (artikel 30.1).

Tredjepartsleverantörer ska även med hjälp av samma gränssnitt kunna förlita sig på autentiseringsförfaranden som den kontoförvaltande betaltjänstleverantören tillhandahåller betaltjänstanvändaren (artikel 30.2).

Föreskrifter och allmänna råd från Finansinspektionen

Finansinspektionen har flera bemyndiganden att lämna föreskrifter och allmänna råd⁵¹ enligt betaltjänstlagen och andra näringsrättsliga lagar som omfattar betaltjänstleverantörer. Inspektionen har hittills främst utnyttjat sin bemyndiganderätt enligt betaltjänstlagen genom att ge ut föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2010:3) som enbart omfattar betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer. Föreskrifterna och råden innehåller detaljerade bestämmelser om vad olika typer av tillståndsansökningar och anmälningsförfaranden ska innehålla samt vilka löpande rapporteringskrav som betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer har gentemot Finansinspektionen. Samtliga betaltjänstleverantörer omfattas även sedan genomförandet av det andra betaltjänstdirektivet av föreskrifterna (FFFS 2018:4) om verksamhet för betaltjänstleverantörer. Betaltjänstleverantörer omfattas även bl.a. av föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2009:3) om ägar- och ledningsprövning samt föreskrifter och allmänna råd på penningtvättsområdet.

⁵¹ Finansinspektionens författningssamling innehåller föreskrifter och allmänna råd som kompletterar och preciserar de grundläggande regler som finns i lagar och förordningar. Föreskrifter är bindande regler som företagen är skyldiga att följa. Finansinspektionen måste ha ett bemyndigande från regeringen för att kunna meddela föreskrifter. Allmänna råd är juridiskt sett inte bindande utan snarare en rekommendation om hur ett företag kan göra för att följa en bindande bestämmelse som råden anknyter till. Ett företag har därför möjlighet att göra på ett annat sätt än de allmänna råden anvisar, så länge som det ändå följer den bindande bestämmelsen.

Betalkonto

Skyldighet att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner

Enligt det s.k. betalkontodirektivet⁵², som genomfördes i svensk lag genom införandet av 4 a kap. i betaltjänstlagen, får ett kreditinstitut inte vägra en konsument, som är lagligen bosatt inom EES, att öppna ett betalkonto med grundläggande funktioner. En ansökan om att öppna sådant konto måste dessutom behandlas skyndsamt. Med grundläggande funktioner avses:

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.

Om det däremot skulle strida mot lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (härefter benämnd penningtvättslagen) att tillhandahålla sådant betalkonto eller om det finns s.k. särskilda skäl för att inte tillhandahålla en specifik konsument ett betalkonto gäller inte skyldigheten att öppna konto med grundläggande funktioner.

Särskilda skäl kan enligt förarbetena föreligga om en konsument tidigare har misskött sig i vissa avseenden gentemot kreditinstitutet. Detta innefattar dock inte sådan misskötsamhet som innebär att konsumenten inte har betalat sina krediter eller avgifter i tid eller förekomsten av betalningsanmärkningar. Ekonomisk brottslighet som har begåtts mot en annan fysisk eller juridisk person med hjälp av ett

⁵² 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.

betalkonto bör enligt förarbetena också kunna utgöra särskilda skäl. Även lagliga hinder bör innefattas i begreppet. Avsaknad av personnummer ska inte anses vara särskilda skäl för att avslå en ansökan om betalkonto.⁵³

I förarbetena förtydligas att betalkontodirektivet inte lämnar utrymme för kreditinstitut att kunna neka en konsument en eller flera av de grundläggande funktioner som ett kreditinstitut tillhandahåller andra konsumenter. I det fall ett kreditinstitut vägrar att tillhandahålla en konsument någon av de betaltjänster som avses, bör detta därför räknas som ett avslag på ansökan om betalkonto med grundläggande funktioner. Endast rimliga avgifter får tas ut för tillhandahållande av betalkonton med grundläggande funktioner. Vad som i det enskilda fallet utgör en rimlig avgift är ytterst en fråga för rättstillämpningen. En kund som krävs på en hög avgift ska med andra ord kunna få saken prövad i domstol eller hos Allmänna reklamationsnämnden (ARN).⁵⁴

Uppsägning av ett betalkonto med grundläggande funktioner får endast göras om (4 a kap. 9 §):

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.

Rätten till betalkonto behandlas i kapitel 6.

Skyldighet att ta emot insättningar på konto

Utöver skyldigheten att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner för konsumenter gällde redan sedan före betalkontodirektivets tillkomst en s.k. kontraheringsplikt enligt 11 d § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti. Kontraheringsplikten gäller för institut som erbjuder kontoformer som omfattas av insättningsgaran-

⁵³ Prop. 2016/17:129 s. 35.

⁵⁴ Se prop. 2016/17:129 s. 46 f. samt artikel 18 och 17.5 i betalkontodirektivet.

tin, dvs. svenska banker, utländska bankföretag, svenska kreditmarknadsföretag, utländska kreditföretag samt svenska värdepappersbolag och utländska värdepappersföretag, om de har tillstånd att ta emot kunders medel på konto (2 §). Kontraheringsplikten innebär att sådana institut har en skyldighet att ta emot insättningar från enskilda, dvs. såväl privatpersoner som från företag och organisationer. Skyldigheten gäller dock inte om det finns särskilda skäl. Enligt förarbetena utgörs sådana särskilda skäl exempelvis av om sökanden tidigare varit ohederlig mot institutet, om misstanke om penningtvätt finns eller om det finns risk för att en företrädare för institutet genom att tillhandahålla kontot på något sätt främjar brott. Skyldigheten omfattar inte andra tjänster såsom t.ex. checkar och kort kopplade till kontot.⁵⁵ Lagen om insättningsgaranti kompletteras av allmänna råd som Finansinspektionen utfärdat.⁵⁶ Bestämmelserna behandlas även i kapitel 6.

Skyldighet att erbjuda betalkontotjänster för betaltjänstleverantörer

Företag som definieras som betaltjänstleverantörer enligt betaltjänstlagen omfattas av en särskild bestämmelse som anger att kreditinstitut på objektiva, icke-diskriminerande och proportionella grunder ska ge betaltjänstleverantörer som begär det tillgång till kreditinstitutets betalkontotjänster (7 kap. 5 § betaltjänstlagen). Sådan tillgång ska ges i den omfattning som krävs för att betaltjänstleverantörer obehindrat och effektivt ska kunna tillhandahålla sina betaltjänster. Enligt förarbetena avses med betalkontotjänster i detta sammanhang dels tillgång till ett betalkonto, dels tillgång till sådana tjänster som normalt erbjuds i samband med ett betalkonto, t.ex. som möjliggör debitering eller kreditering vid betalning.⁵⁷ Ett kreditinstitut som nekar en betaltjänstleverantör tillgång till sådana betalkontotjänster måste meddela detta till Finansinspektionen med angivande av skäl för nekadet.

⁵⁵ Prop. 2002/03:139 s. 260.

⁵⁶ I dessa allmänna råd 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.

⁵⁷ Prop. 2017/18:77 s. 375.

Elektroniska pengar

Elektroniska pengar, eller e-pengar, omnämns ofta som motsatsen till centralbankspengar utgivna av Riksbanken, dvs. privata bankpengar som enbart finns i elektronisk form. Inom EU finns dock en särskild reglering kring en specifik typ av elektroniska pengar sedan införandet av det första e-penningdirektivet⁵⁸ år 2002. Därmed utgör alltså inte alla pengar som finns i elektronisk form elektroniska pengar enligt lagen (2011:755) om elektroniska pengar (härefter benämnd e-penninglagen). Av skäl 13 till det andra e-penningdirektivet⁵⁹ framgår att:

Utgivning av elektroniska pengar innebär inte mottagande av insättningar [...] på grund av dessa pengars särskilda karaktär som en elektronisk ersättning för mynt och sedlar som kommer att användas för betalningar av vanligtvis begränsade belopp och inte för sparande.

Direktivet gör alltså en tydlig analogi mellan elektroniska pengar (enligt direktivets definition) och kontanter, på så sätt att elektroniska pengar utgör ett elektroniskt (dematerialiserat) substitut för kontanter.

Lagen om elektroniska pengar

E-penninglagen genomförde det andra e-penningdirektivet i svensk rätt. Lagen innehåller bestämmelser om utgivning av elektroniska pengar samt om institut för elektroniska pengar och registrerade utgivare. När det andra e-penningdirektivet trädde i kraft år 2009 syftade det till att undanröja hinder mot marknadstillträde, göra det enklare att starta och driva affärsverksamhet för utgivning av elektroniska pengar och ge stöd för nya användaranpassade tjänster. Det tidigare e-penningdirektivet ansågs ha hindrat framväxten av en verklig inre marknad för tjänster på området för elektroniska pengar och utvecklingen av användarvänliga tjänster.⁶⁰

⁵⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/46/EG av den 18 september 2000 om rätten att starta och driva affärsverksamhet i institut för elektroniska pengar samt om tillsyn av sådan verksamhet.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Prop. 2010/11:124 s. 62.

Ett institut för elektroniska pengar definieras i e-penninglagen som ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening som har fått tillstånd att ge ut elektroniska pengar. Även registrerade utgivare ska utgöras av juridiska personer, till skillnad från registrerade betaltjänstleverantörer i betaltjänstlagen.

Elektroniska pengar definieras som elektroniskt förvarat penningvärde som (1 kap. 2 § p. 2)

- a) Representerar en fordran på utgivaren,
- b) ges ut i utbyte mot medel i syfte att genomföra betalningstransaktioner enligt betaltjänstlagen, och
- c) godtas som betalningsmedel av andra än utgivaren.

Definitionen av elektroniska pengar avses vara teknikneutral och omfatta alla situationer där betaltjänstleverantören utfärdar ett förskottsbetalat lagrat värde i utbyte mot medel, och det lagrade värdet accepteras av tredje part som betalning.⁶¹ Syftet är därmed att elektroniska pengar ska vara ett medel för betalningstransaktioner och inte medel som lagras för att generera avkastning (dvs. inte vara en finansiell investering).

Likt begreppet betaltjänstleverantör i betaltjänstlagen kan utgivare av elektroniska pengar omfatta fler typer av aktörer än institut för elektroniska pengar eller registrerade utgivare. Bland de som får ge ut elektroniska pengar utan tillstånd enligt e-penninglagen, och då benämnas utgivare av elektroniska pengar, återfinns kreditinstitut, statliga och kommunala myndigheter när de ägnar sig åt myndighetsutövning samt ECB och nationella centralbanker i andra EES-länder, när de inte agerar i egenskap av monetär eller offentlig myndighet (2 kap. 2 §). Undantagen enligt e-penninglagen har utformats för att motsvara betaltjänstdirektivets implementering i betaltjänstlagen.

⁶¹ Skäl (7) till 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 verksamhet, om ändring av direktiven 2005/60/EG och 2006/48/EG och om upphävande av direktiv 2000/46/EG.

Särskilda regler vid utgivning av elektroniska pengar

Flertalet bestämmelser för institut för elektroniska pengar och registrerade utgivare är nära nog identiska som de för betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer i betaltjänstlagen. Det gäller bestämmelserna om tillståndsplikt, startkapital, kapitalkrav, skydd av medel, uppdragsavtal samt gränsöverskridande verksamhet som beskrivs ovan.

Utöver dessa bestämmelser finns några specifika bestämmelser i 4 kap. e-penninglagen som avser hur elektroniska pengar ska ges ut. Portalparagrafen anger t.ex. att elektroniska pengar utan dröjsmål ska ges ut till samma nominella belopp som de medel som tagits emot. Detta innebär att elektroniska pengar inte får ges ut mot erhållande av medel som understiger eller överstiger det utgivna penningvärdet. Därmed begränsas enligt förarbeten möjligheten att använda bonus-system och liknande vid utgivning.⁶²

En utgivare och innehavare av elektroniska pengar ska ingå ett avtal i vilket villkoren för inlösen och eventuella avgifter i samband med detta tydligt anges (4 kap. 2 §). Innehavaren av de elektroniska pengarna blir bunden av avtalet först när han eller hon har underrettats om dessa villkor.

På begäran av en innehavare av elektroniska pengar ska utgivaren lösa in del av eller hela innehavet av utestående elektroniska pengar till det nominella beloppet. Sådan inlösen ska kunna begäras av innehavaren när som helst, men om den begärs inom ett år från och med den dag då avtalet upphör, ska hela innehavet lösas in. Detta ska också gälla om ett institut för elektroniska pengar bedriver betaltjänstverksamhet eller annan verksamhet och det inte är känt till vilken del medlen ska användas som elektroniska pengar.

En utgivare får enbart ta ut en avgift vid inlösen om detta anges i avtalet och förutsatt att avgiften motsvarar skäliga kostnader för utgivaren för att genomföra transaktionen (4 kap. 4 §). Om inlösen sker efter det att ett avtal mellan utgivaren av elektroniska pengar och innehavaren av elektroniska pengar har upphört att gälla, får utgivaren endast ta ut en avgift om det gått mer än ett år från det att avtalet upphörde. Samtliga avgiftsbestämmelser är tvingande i förhållande till konsumenter, dvs. en utgivare av elektroniska pengar får inte avtala om avvikande villkor med en konsument.

⁶² Prop. 2001/02:85 s. 57.

En utgivare av elektroniska pengar får inte betala ränta eller ge andra förmåner som beror på hur länge innehavaren behåller de elektroniska pengarna (4 kap. 5 §).

Förhållandet mellan e-penningdirektivet och det andra betaltjänstdirektivet

E-penningdirektivet har nära samband med det andra betaltjänstdirektivet.⁶³ I det andra betaltjänstdirektivet regleras genomförande av betalningstransaktioner där medlen är elektroniska pengar enligt definitionen i e-penningdirektivet. Däremot regleras själva utgivningen av elektroniska pengar i e-penningdirektivet.

Delar av betaltjänstdirektivet är tillämpliga även på affärsverksamhet i institut för elektroniska pengar. De betaltjänster som betalningsinstitut får tillhandahålla, får tillhandahållas även av institut för elektroniska pengar. När sådana tjänster tillhandahålls av institut för elektroniska pengar gäller nära nog samma regler som för betalningsinstitut. Detta är en följd av målet att villkoren för alla betaltjänstleverantörer ska vara lika.⁶⁴

Ytterligare reglering av elektroniska pengar

Föreskrifter och allmänna råd från Finansinspektionen

Finansinspektionen har bemyndigande att meddela föreskrifter och har utnyttjat den rätten främst genom utgivning av föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2011:49) om institut för elektroniska pengar. Föreskrifterna innehåller bl.a. bestämmelser om vad en tillståndsansökan ska innehålla och vilka löpande rapporteringskrav som institut för elektroniska pengar och registrerade utgivare av elektroniska pengar har gentemot Finansinspektionen. Institut för elektroniska pengar och registrerade utgivare omfattas även bl.a. av föreskrifterna FFFS (2018:4) om verksamhet för betaltjänstleverantörer, föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2009:3) om ägar- och ledningsprövning

⁶³ Genom det andra betaltjänstdirektivet gjordes bl.a. flera ändringar i e-penningdirektivet. Ändringarna rörde främst frågor om tillståndskrav och andra rörelsekrav, men även e-penningdirektivets tillsyns- och övergångsbestämmelser (prop. 2017/18:77 s. 101).

⁶⁴ Prop. 2010/11:124 s. 62.

samt föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2017:11) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Kontanttjänster

Som framgår av ovan undantas många tjänster som involverar kontanter från tillämpningsområdet eller tillståndsplikt i betaltjänstlagen. Nedan redogörs för den reglering som finns för såväl tjänster som utförs genom utbyte av kontanter som krav som ställs för att upprätthålla kontanter som betalningsmedel.

Riksbankslagen

Den 1 januari 2023 trädde en ny riksbankslag i kraft.⁶⁵ Avseende kontanter och andra betalningsmedel stadgas som utgångspunkt att Riksbanken ska bidra till att det finns tillgång till sedlar och mynt i kronor i betryggande utsträckning i hela Sverige (4 kap.).

Riksbanken ansvarar för kontantutgivning och kontanttillverkning (4 kap. 2 § och 5 §). Enligt riksbankslagen ska Riksbanken följa, analysera och vid behov samordna hanteringen av kontanter i Sverige. Vidare ska ett företag som bedriver verksamhet som påverkar tillgången till kontanter i Sverige underrätta Riksbanken om företaget avser att upphöra med denna verksamhet (4 kap. 8 §). Bestämmelsen i 4 kap. 12 § om lagligt betalningsmedel belyses särskilt i kapitel 13.

Betaltjänstlagen

Sedan 1 januari 2020 finns en skyldighet i 9 kap. betaltjänstlagen för vissa kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som till konsumenter tillhandahåller betalkonton med grundläggande funktioner att tillhandahålla platser för kontantuttag i betryggande utsträckning i hela landet.⁶⁶

Vidare ska sådana kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut som till företag tillhandahåller betalkonton tillhandahålla platser för dagskassainsättningar i betryggande utsträckning i hela landet.

⁶⁵ En ny riksbankslag, prop. 2021/22:41.

⁶⁶ Vad som ska anses vara ett betryggande tillhandahållande framgår närmare av 13 § betaltjänstförordningen (2010:1008).

Lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet

Valutaväxling som sker enbart genom utbyte av kontanter (dvs. utan inblandning av t.ex. kortbetalning) är en tjänst som är undantagen från betaltjänstlagens tillämpningsområde (1 kap. 6 § p. 3 betaltjänstlagen, se ovan). En fysisk eller juridisk person som avser att ägna sig åt valutaväxling i väsentlig omfattning ska i stället ansöka om registrering hos Finansinspektionen enligt lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet (härefter valutaväxlingslagen).⁶⁷

Finansinspektionen ska registrera personer som inkommit med ansökan om registrering enligt valutaväxlingslagen om de finner skäl att anta att verksamheten kommer att drivas i enlighet med penningtvättsregelverket och vissa krav på ägare och ledning är uppfyllda (2–3 §).

Förordningen om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster

Förordningen (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster syftar till att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser. Grundläggande betaltjänster utgör i denna förordning betalningsförmedling, uttag av kontanter samt hantering av dagskassor för näringsidkare och ideella föreningar enligt det nuvarande riksdagsmål som närmare beskrivs i kapitel 5.

Reglering av betalningsinfrastrukturen: clearingverksamhet, avvecklingsystem och betalningssystem

Betalningsinfrastrukturen utgör grunden för hela ekosystemet för betalningar. Traditionellt sett består denna infrastruktur av clearing- och avveckling via betalningssystem. I detta avsnitt beskrivs regleringen av dels clearing- och avvecklingsstegen vid betalningen, dels de betalningssystem som massbetalningar passerar igenom.

⁶⁷ Lagen innehåller även registreringsplikt för annan finansiell verksamhet såsom yrkesmässig verksamhet som består i förvaltning av eller handel med virtuell valuta och kreditgivning till företag. Före genomförandet av första betaltjänstdirektivet innehåll denna lag bl.a. en anmälningsplikt för penningöverföring, som i dag i stället utgör en tillståndspliktig tjänst enligt betaltjänstlagen.

Clearingverksamhet

Av de steg som passeras innan en betalning avvecklas är det enbart själva clearingen som är förenad med tillståndsplikt. Alla massbetalningar i svenska kronor, utom realtidsbetalningar och betalningar i kontanter, clearas innan de avvecklas. De företag som bedriver sådan clearingverksamhet behöver ha tillstånd enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.

Begreppet clearing kan innefatta uträkning, sammanställning och redovisning av parter betalnings- eller leveransförpliktelser, men kan också utnyttjas som ett sammanfattande begrepp för de avslutande momenten efter en affär på de finansiella marknaderna.⁶⁸ Vidare definieras begreppet clearingverksamhet i 1 kap. 4 c § lagen om värdepappersmarknaden som:

fortlöpande verksamhet, som består i att på clearingdeltagarnas vägnar göra avräkningar i fråga om deras betalnings- eller leveransförpliktelser avseende finansiella instrument, genom att träda in som motpart till både köpare och säljare eller att på annat väsentligt sätt ansvara för att förpliktelserna avvecklas genom överförande av likvid eller instrument.

Dagens reglering om hur clearingverksamhet för betalningar får bedrivas återfinns i 19–21 kap. lagen om värdepappersmarknaden, men har sin grund i den numera upphävda lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet. Efter förslag från Clearingutredningen⁶⁹ utvidgades clearingbegreppet år 1996 till att omfatta clearing av betalningsförpliktelser oberoende av om det är fråga om betalning för finansiella instrument eller inte, dvs. även clearing av rena betalningsförpliktelser. I samband med genomförandet av första direktivet om marknader för finansiella instrument (Markets in Financial Instruments Directive, MiFID I)⁷⁰ överfördes sedermera bestämmelserna om clearingverksamhet i lagen om börs- och clearingverksamhet i princip i sin helhet till 19–21 kap. i den då nya lagen om värdepappersmarknaden. Efter den globala finanskrisen (2008–2009) har regleringen på värdepappersområdet förstärkts och harmoniserats inom

⁶⁸ Prop. 1995/96:50 s. 67.

⁶⁹ SOU 1993:114.

⁷⁰ Europaparlamentet och rådets direktiv 2004/39/EG av den 21 april 2004 om marknader för finansiella instrument och om ändring av rådets direktiv 85/611/EEG och 93/6/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG samt upphävande av rådets direktiv 93/22/EEG.

EU⁷¹, medan bestämmelserna som omfattar clearing av betalningsförpliktelser i lagen om värdepappersmarknaden har lämnats i princip oförändrade. Anledningen till icke-harmoniseringen på området är att ECB har lagstiftningskompetens i fråga om betalningssystem inom EU, medan eventuell reglering av betalningssystem utanför euroområdet i stället är en nationell angelägenhet.

Tillståndsplikt och verksamhetskrav för clearingverksamhet

För att bedriva clearingverksamhet som en clearingorganisation krävs tillstånd hos Finansinspektionen, vilket kan erhållas såväl av svenska aktiebolag och ekonomiska föreningar som dess utländska motsvarigheter (19 kap. 1 § lagen om värdepappersmarknaden). Tillstånd krävs dock inte för Riksbanken, företag med tillstånd att driva bankrörelse enligt lagen om bank och finansieringsrörelse samt företag med tillstånd enligt 2 kap. 1 § 1, 2, 4 eller 8 lagen om värdepappersmarknaden (19 kap. 2 §). Undantagna från tillståndsplikt är även clearingverksamheter som huvudsakligen allmänheten deltar i. Anledningen till detta undantag är att regleringen av clearingverksamhet riktar sig mot sådan verksamhet som är av betydelse för finansiella marknader och det finansiella systemets stabilitet.⁷²

Reglerna om vilka krav som ställs på clearingverksamheter i lagen om värdepappersmarknaden är i stor utsträckning principbaserade. I 20 kap. lagen om värdepappersmarknaden återfinns bestämmelser om hur en clearingorganisations verksamhet ska bedrivas. Exempelvis ska en clearingorganisation enligt det s.k. sundhetskriteriet driva sin verksamhet hederligt, rättvist och professionellt och på så sätt att allmänhetens förtroende för värdepappersmarknaden upprätthålls (20 kap. 1 §). Det saknas närmare bestämmelser i lagen om hur en

⁷¹ Genom bl.a. Emir, CSDR och Europaparlamentet 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 (MiFID II). Emir reglerar i allt väsentligt den form av clearingverksamhet som går ut på att träda in som motpart till både köpare och säljare av finansiella instrument, s.k. central motpart. Vidare innebar ikraftträdandet av CSDR att en viss typ av clearingorganisationer i stället behövde tillstånd som värdepapperscentral i enlighet med den förordningen, vilket innebär att sådana institut (för närvarande enbart Euroclear Sweden AB i Sverige) nu i stället har att följa CSDR:s regler om värdepapperscentraler, liksom delar av det svenska genomförandet i lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring. I praktiken innebär detta att det enbart är clearingorganisationer som ägnar sig åt clearing av betalningsförpliktelser som fullt ut omfattas av reglerna i lagen om värdepappersmarknaden i dag. För närvarande är det enbart Bankgirocentralen BGC AB (Bankgirot) som utgör en sådan clearingorganisation i Sverige.

⁷² Prop. 1995/96:50 s. 76 och 137.

clearingorganisation ska uppfylla sundhetskriteriet. Av förarbetena framgår att det är med stöd av sundhetskriteriet som en prövning ska ske av organisationens verksamhet, uppbyggnad av inre kontroll och säkerhet samt organisationens verkställande lednings och större ägares förmåga att styra verksamheten. Krav på hantering av risker och vad som gäller vid utkontraktering av verksamhet, är exempel på områden som ska täckas av sundhetskriteriet.⁷³

Vidare ska en clearingorganisation tillgodose de säkerhetskrav som är förenade med verksamheten (20 kap. 2 §). Av äldre förarbeten framgår att det är lagstiftarens avsikt att tillsynsmyndigheten, med stöd av bestämmelsen, ska ha möjlighet att ställa höga krav på att clearingorganisationer upprätthåller säkra tekniska system och att dessa system har en hög tillförlitlighet.⁷⁴ För att undvika risken att de krav som ställs blir olika beroende på vilket regelverk som verksamheten omfattas av har Finansinspektionen utnyttjat sitt bemyndigande och föreskrivit att företag som har tillstånd att driva clearingverksamhet enligt 19 kap. ska omfattas av bestämmelserna om informationssäkerhet och it-verksamhet i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2014:5) samt vissa av bestämmelserna om kontinuitetshantering i 5 kap. Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2014:4) om hantering av operativa risker. Ändringarna trädde i kraft 1 mars 2018.⁷⁵ Clearingorganisationer omfattas även av Finansinspektionens allmänna råd (FFFS 2005:1) om styrning och kontroll av finansiella företag.

Krav på deltagare i clearingverksamhet

Som deltagare i clearingverksamheten får en clearingorganisation godta Riksbanken och Riksgälden samt juridiska personer som har en betryggande kapitalstyrka, ändamålsenlig organisation av verksamheten, nödvändiga riskhanteringsrutiner, säkra tekniska system och i övrigt är lämpliga att delta i clearingverksamheten hos clearingorganisationen (21 kap. 1 § lagen om värdepappersmarknaden). En clearingdeltagare får delta i clearingverksamheten för egen räkning. Vissa typer av clearingdeltagare får även delta för någon annans räkning (21 kap. 2 §).

⁷³ Prop. 1991/92:113 s. 59 jfr med prop. 1991/92:142 s. 115 och s. 156.

⁷⁴ Prop. 1991/92:113 s. 59 och prop. 1995/96:50 s. 85.

⁷⁵ Finansinspektionen (2017).

Avvecklingssystem

Med avveckling förstås vanligen lösande av betalnings- eller leveransförpliktelser på de finansiella marknaderna genom att betalningsmedel, inklusive valuta eller finansiella instrument, överförs från en part till en annan.⁷⁶ System i vilken sådan avveckling sker omfattas av lagen (1999:1309) om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden (lagen om avvecklingssystem), som är den lag som huvudsakligen genomförde Finalitydirektivet⁷⁷ i svensk lag. Avvecklingssystem definieras i denna lag som system för clearing och avveckling av förpliktelser att betala eller leverera finansiella instrument på finansmarknaden. Lagen om avvecklingssystem gäller därmed avvecklingssystem för såväl betalningar som för värdepappersleveranser och behandlar huvudsakligen förfarandet för godkännande, anmälan och likställande av sådana system, samt materiella regler om vilken verkan dessa förfaranden har. Finalitydirektivets syfte är att stärka stabiliteten i det finansiella systemet genom att reducera de särskilda rättsliga risker som föreligger vid avveckling i system för överföringar av betalningar och värdepapper.

De rättsliga riskerna hänför sig främst till frågan om ett visst förfarande eller ett visst avtal är giltigt enligt den tillämpliga nationella rätten. Den frågan är av intresse vid sådana störningar som kan uppkomma till följd av att en deltagare i ett avvecklingssystem blir föremål för ett insolvensförfarande. Framför allt handlar det om att minska riskerna för den dominoeffekt som kan uppstå när problem hos en deltagare sprider sig till andra deltagare. I värsta fall kan en sådan störning påverka den finansiella stabiliteten och innebära systemrisk. Det finansiella systemets funktion och stabilitet kräver med andra ord att överföringsuppdrag avseende betalningar består även i en situation där en av deltagarna blir insolvent.⁷⁸

Krav på administratör och deltagare i avvecklingssystem

Det är enbart det operativa systemet i vilket avvecklingen hanteras och administreras som kan godkännas och anmälas enligt lagen om avvecklingssystem. Det företag som bedriver själva avvecklingsverk-

⁷⁶ Prop. 1995/96:50, s. 67.

⁷⁷ Europaparlamentet och rådets direktiv 98/26/EG av den 19 maj 1998 om slutgiltig avveckling i system för överföring av betalningar och värdepapper.

⁷⁸ Prop. 1995/96:50, s. 41.

samheten och som benämns administratörer i lagen om avvecklings-system måste därutöver ha ett separat rörelsetillstånd från Finansinspektionen. Administratören måste ha ett rörelsetillstånd antingen som clearingorganisation (enligt lagen om värdepappersmarknaden eller Emir), svensk värdepapperscentral, kreditinstitut eller värdepappersrörelse med visst tillstånd⁷⁹ (4 § lagen om avvecklingssystem). Utöver en administratör, som också anses som deltagare i systemet, måste ett avvecklingssystem ha minst tre ytterligare deltagare, vilka bl.a. kan utgöras av Riksbanken, Riksgälden, clearingorganisationer och kreditinstitut (5 § och 8 §). Betalningsinstitut samt institut för elektroniska pengar omfattas dock inte av de typer av institut som i dagsläget kan vara administratör eller deltagare till ett avvecklingssystem.

Godkännande och likställande av avvecklingssystem

I Sverige har Finansinspektionen huvudansvaret för godkännande av avvecklingssystem enligt lagen om avvecklingssystem, med förbehållet att prövningen ska ske i samråd med Riksbanken. Riksbanken får själv agera avvecklingssystem, vilket däremot inte kräver något godkännande från Finansinspektionen. Med likställande av avvecklingssystem avses att Finansinspektionen får besluta att ett utländskt avvecklingssystem under vissa förhållanden ska likställas med ett avvecklingssystem som anmälts till Esma (9 a §).

Efter godkännande från Finansinspektionen måste anmälan av nya avvecklingssystem även skickas in till Esma. I Sverige är tre betalningssystem anmälda till Esma i enlighet med denna reglering: Riksbankens RIX-system, Bankgirots Clearing- och avvecklingstjänst och BIR Avvecklingstjänst.⁸⁰ BIR Avvecklingstjänst är till skillnad från övriga system ett s.k. realtidsbetalningssystem.

⁷⁹ Tillstånd att bedriva de tjänster som framgår av 2 kap. 1 § 1, 2, 4, 8 eller 9 lagen om värdepappersmarknaden.

⁸⁰ SOU 2016:53 s. 282.

Riksbankens avvecklingssystem för betalningar

Riksbanken ska tillhandahålla system för avveckling av betalningar och på annat sätt medverka i betalningsavveckling (3 kap. 2 § riksbankslagen). Riksbanken bestämmer vilka finansiella företag och myndigheter som får delta i bankens system för avveckling av betalningar. Riksbanken får ta ut avgifter från deltagarna. För att främja betalningssystemets funktion får Riksbanken även, mot betryggande säkerhet och i fråga om bankens system för avveckling av betalningar, ta emot inlåning från deltagarna, och mot betryggande säkerhet lämna kortfristiga krediter i svenska kronor till deltagarna i syfte att främja systemets funktionssätt (3 kap. 3 § första stycket). Riksbanken har även en övervakande funktion som beskrivs närmare nedan.

Betalningssystem

I regleringen av och standarder för betalningsinfrastrukturen används olika begrepp och definitioner för vad som vanligtvis benämns betalningssystem. Betalningssystem kan delas in i selektiva och generella system,⁸¹ varav endast generella betalsystem utgör ett i lag definerat begrepp. Enligt 1 kap. 3 § andra stycket lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse definieras generella betalsystem som:

sådana system för förmedling av betalningar från ett stort antal från varandra fristående betalare som är avsedda att nå ett stort antal från varandra fristående slutliga betalningsmottagare.

Ett generellt betalsystem kännetecknas därmed av att det är möjligt för ett stort antal betalare och betalningsmottagare att använda det och kan enligt förarbeten sägas vara öppet i båda ändar.⁸² De generella betalsystemen har stor betydelse för samhällsekonomin och anses kritiska för hela betalningsinfrastrukturen. Tidigare har Finansinspektionen bedömt att Bankgirots betalsystem, Dataclearingen, RIX samt kortsystemen Visa och Mastercard utgör generella betalsystem.⁸³ I det andra betaltjänstdirektivet (artikel 4.7) definieras betalningssystem som

⁸¹ Prop. 2002/03:139 s. 511.

⁸² Prop. 2002/03:139 s. 190.

⁸³ Finansinspektionen (2008).

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 i betaltjänstlagen genomförts genom en hänvisning till generella betalsystem enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse (se 1 kap. 4 § p. 9 betaltjänstlagen). Begreppen betalningssystem och generella betalsystem har enligt förarbeten därför materiellt samma betydelse.⁸⁴ De utgör båda även vidare begrepp än avvecklingssystem enligt lagen om avvecklingssystem. Detta innebär att ett system för avveckling av betalningar som motsvarar definitionen av ett avvecklingssystem enligt lagen om avvecklingssystem kan betraktas som ett betalningssystem enligt betaltjänstlagen. De internationella principerna PFMI, som bl.a. Riksbanken har att följa i sin övervakning av betalningsinfrastrukturen (se nedan), innehåller en mer utförlig definition av betalningssystem (artikel 1.10).

Ingen svensk lag föreskriver någon tillståndsplikt eller liknande förfarande för att tillhandahålla betalningssystem på den svenska betalningsmarknaden i dag.

Betalningsförmedling via generella betalsystem

Kreditinstitut utgör enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse det gemensamma begreppet för både bank⁸⁵ – och kreditmarknadsföretag⁸⁶, vilka har tillstånd att driva bank- respektive finansieringsrörelse (1 kap. 5 § p. 10). För att få tillstånd att driva bankrörelse krävs att verksamheten består av både betalningsförmedling via ett generellt betalsystem (eller flera) och mottagande av medel som efter uppsägning är tillgängliga för fordringsägaren inom högst 30 dagar (härefter benämnt kortfristig inlåning). Med betalningsförmedling avses enligt förarbetena att någon överför köpkraft från en betalare till en betalningsmottagare. Det är inte nödvändigt att det i rörelsen finns tekniska och administrativa förutsättningar för att driva betalningsförmedling, utan det anses tillräckligt att den som förmedlar betalningar kan nå ett generellt betalsystem, t.ex. som kortutgivare eller kortinlösare i en fyrpartsbetalningsordning.⁸⁷

⁸⁴ Prop. 2009/10:220 s. 97.

⁸⁵ Bankaktiebolag, sparbank och medlemsbank enligt 1 kap. 5 § p. 3.

⁸⁶ Kreditmarknadsbolag och kreditmarknadsförening enligt 1 kap. 5 § p. 14.

⁸⁷ Prop. 2002/03:139 s. 190.

Det är bara banker som får bedriva betalningsförmedling via generella betalsystem i kombination med kortfristig inlåning.

Reglering av slutna system: kryptotillgångar och virtuella valutor

Registreringsplikt för förvaltning av eller handel med virtuell valuta

Sedan 1 januari 2020 är yrkesmässig verksamhet som består i förvaltning av eller handel med virtuell valuta registreringspliktig enligt valutaväxlingslagen. Lagändringen föranleddes av genomförandet av det femte penningtvättsdirektivet⁸⁸, som införde krav på att leverantörer som erbjuder växlingstjänster mellan virtuella valutor och fiatvalutor, samt på leverantörer som tillhandahåller plånböcker för virtuella valutor ska omfattas av direktivet (artikel 2.1.3 f–g).

Virtuell valuta definieras i det femte penningtvättsdirektivet som en digital värderepresentation som inte emitterats eller garanterats av en centralbank eller en offentlig myndighet, som inte nödvändigtvis är kopplad till en rättsligt etablerad valuta och som inte har rättslig status som valuta eller pengar, men som godtas av fysiska eller juridiska personer såsom betalningsmedel och som kan överföras, lagras och handlas elektroniskt (artikel 3.18).

Det innebär att uttrycket inte är begränsat till virtuell valuta som utgör betalningsmedel och att det ytterst får ankomma på rättstillämpningen att fylla ut eller begränsa begreppet.⁸⁹

Med *förvaltning* av virtuell valuta avses erbjudande om tjänster för att säkra privata krypteringsnycklar för kunders räkning, för att inneha, förvara och överföra virtuella valutor.⁹⁰ Handel med virtuella valutor avser växling mellan virtuell valuta och svenska eller utländska sedlar och mynt, elektroniska pengar enligt lagen om elektroniska pengar samt annan virtuell valuta (t.ex. Bitcoin till Ether). I detta avseende har den svenska lagstiftaren gått längre än direktivet i det att registrer-

⁸⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843 av den 30 maj 2018 om ändring i 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.

⁸⁹ Prop. 2018/19:150 s. 94. Se även kapitel 14 för mer information om olika typer av kryptotillgångar och virtuella valutor.

⁹⁰ Prop. 2018/19:150 s. 94.

ingsplikten enligt valutaväxlingslagen även omfattar växling mellan olika virtuella valutor.⁹¹

För att få bedriva yrkesmässig handel med kryptovalutor eller virtuella valutor måste den enskilde (fysisk eller juridisk person) ansöka om att registrera verksamheten hos Finansinspektionen enligt valutaväxlingslagen (2 §). Finansinspektionen ska registrera personer som inkommit med ansökan om registrering enligt valutaväxlingslagen om de finner skäl att anta att verksamheten kommer att drivas i enlighet med penningtvättsregelverket och vissa krav på ägare och ledning är uppfyllda (2–3 §). Se nedan för mer information om vad registreringen innebär.

MiCA-förordningen

Kommissionen presenterade den i september 2020 ett förslag till förordning om marknader för kryptotillgångar (Markets in Crypto Assets, härfter MiCA-förordningen). Syftet med MiCA-förordningen är att skapa en enhetlig reglering för kryptotillgångar som inte omfattas av EU:s befintliga regelverk för finansiella tjänster – förutom regelverket för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Regelverket ska säkerställa ett högt konsument- och investerarskydd, skapa rättssäkerhet och motverka risker för den finansiella stabiliteten samt värna om den monetära suveräniteten.

Samtliga kryptotillgångar och e-money tokens som inte täcks av annan EU-reglering för finansiella tjänster omfattas av den föreslagna MiCA-förordningen. Därutöver omfattas tillhandahållare av tjänster för kryptotillgångar i unionen av förordningen. Kryptotillgång definieras i förordningen som en digital återgivning av värde eller rättigheter som kan överföras och lagras elektroniskt med hjälp av teknik för distribuerad liggare eller liknande teknik. S.k. stablecoins, delas i regleringen upp i tillgångsanknutna tokens och e-pengartokens. Förordningen ställer olika krav på utgivare (emittenter) av de skilda slagen av kryptotillgångar, dvs, tillgångsanknuta tokens, e-pengartokens respektive övriga kryptotillgångar.

Utgivare av övriga kryptotillgångar tillåts enligt förslaget till förordningen inte att lämna erbjudanden till allmänheten i EU eller ansöka om godkännande för handel på en handelsplattform för krypto-

⁹¹ *Frågor och svar*. 5 december 2018. www.fi.se (hämtad 2021-06-17).

tillgångar, såvida inte utgivaren är en i EU etablerad juridisk person, har publicerat en vitbok (Crypto Asset White Paper) om sina krypto-tillgångar och anmält denna till den nationella tillsynsmyndigheten där utgivaren har sin hemvist. Erbjudanden av mindre värde är undantagna från kravet att publicera kryptotillgångsvitbok men utgivaren måste alltid agera ärligt, rättvist, professionellt och transparent samt undvika intressekonflikter.

För att få tillstånd att ge ut tillgångsanknutna tokens måste utgivaren vara etablerad i EU och ha blivit godkänd av behörig myndighet. Nationella tillsynsmyndigheter kan vägra godkännande av en utfärdare av tillgångsanknutna tokens om den bedömer att det finns ett allvarligt hot mot finansiell stabilitet, penningpolitiska transaktionsmekanismer eller monetär suveränitet. Utöver att ge ut en vitbok måste utgivaren på löpande basis publicera viss information om antalet utgivna tokens och reservens storlek och sammansättning. För de tillgångsanknutna tokens som anses vara av ”betydande storlek” föreslås särskilda krav, t.ex. att de ska följa sina likviditetsbehov för att kunna bemöta krav på inlösen.

För att kunna ge ut epengartokens på den europeiska marknaden, eller för att de ska kunna tas upp till handel på en handelsplattform, ska utgivaren vara auktoriserad som kreditinstitut eller som e-peninginstitut och publicera en kryptotillgångsvitbok. Även för e-pengartokens gäller särskilda krav en e-pengartoken anses vara av ”betydande storlek”.

Förordningen innehåller också bestämmelser om tillhandahållare av tjänster för kryptotillgångar (crypto-asset service providers). Den som vill tillhandahålla krypto-tillgångstjänster i unionen ska ansöka om tillstånd för detta hos tillsynsmyndigheten i den medlemsstat där företaget har sitt säte. Vissa regler gäller för samtliga tillhandahållare av tjänster för kryptotillgångar, t.ex. skyldigheten att agera ärligt, rättvist och professionellt, krav på försiktighetsåtgärder, organisatoriska krav och skydd för kunders kryptotillgångar. Vidare finns bestämmelser om klagomålshantering, förebyggande av intressekonflikter och outsourcing. Det finns även mer detaljerade regler som endast träffar vissa specifika kryptotillgångstjänster.

MiCA-förordningen reglerar vidare bl.a hur myndigheter ska samarbeta och utbyta information med varandra.

Förslaget till MiCA-förordning har förhandlats och rådets ständiga representanters kommitté (COREPER) godkände den slutliga

texten i oktober 2022. Omröstning i plenum är preliminärt planerad att äga rum i april 2023.

Annan reglering med påverkan på betalningsekosystemet

Motverkande av penningtvätt och finansiering av terrorism

Transaktioner som syftar till att tvätta pengar, finansiera terrorism eller kringgå olika typer av sanktioner är brottsliga i Sverige och i många andra länder. Penningtvätt syftar ofta till att dölja medel som tjänats in genom brottslig verksamhet eller vilka personer som tjänat på sådan verksamhet. Vanliga förbrott till penningtvätt är bedrägerier och skattebrott. Det kan vara fråga om allt från småskaliga aktiviteter till mer systematiserad verksamhet eller komplexa upplägg. Penningtvätt kan ofta också förekomma i en mer organiserad brottslighet som t.ex. avser narkotikahandel, människohandel eller koppleri.

Det gemensamma syftet med olika penningtvättsupplägg är att dölja pengarnas brottsliga ursprung. Bankerna står för den grundläggande finansiella infrastrukturen och i princip alla pengar som tvättas behöver passera banksystemet i något skede. När det gäller genomförande av betalningar spelar leverantörer av betaltjänster – oavsett om det är en bank eller andra betaltjänstleverantörer – en viktig roll för att transaktioner ska kunna genomföras.

Penningtvätt genom användning av betaltjänster kan ske genom att illegala varor eller tjänster betalas via sådana tjänster. Ibland går betalningarna till bulvaner som därefter överför pengarna – eller tar ut dem för att lämna över dem kontant – till huvudmannen eller annan part i transaktionskedjan. Intäkter från brott kan även placeras i det finansiella systemet genom de reglerade penningöverförarna. Insättning av brottsvinter i kontanter kan t.ex. skickas till bankkonton med mottagare, antingen i Sverige eller utomlands.⁹²

Till skillnad från penningtvätt som har syfte att dölja tillgångars ursprung, handlar finansiering av terrorism om att dölja vad pengarna ska användas till. Insamling av medel för sådant ändamål sker bl.a. genom insättning av pengar på konton som tillhör privatpersoner, föreningar, stiftelser och företag. Insättningar sker även genom mobila betallösningar. För överföring av pengar från Sverige till terrorist-

⁹² Polismyndigheten (2021), s. 66.

organisationer utomlands utnyttjas tillståndspliktiga verksamheter. Framför allt används kreditinstitut samt betaltjänstförmedlare men även utgivare av elektroniska pengar.⁹³

Regelverket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism har under de senaste åren genomgått betydande förändringar. Inom EU finns ett gemensamt regelverk som kommit till uttryck i ett antal direktiv. Genom det s.k. fjärde penningtvättsdirektivet⁹⁴, som beslutades år 2015, stärktes regelverket avsevärt. Fjärde penningtvättsdirektivet innebar bl.a. att

- en vidare krets av verksamhetsutövare⁹⁵ än tidigare inkluderades,
- en tydligare riskbaserad metod för regelverket slogs fast,
- möjligheterna att utnyttja förenklade kundkännedomsåtgärder stramades upp, att en katalog av administrativa sanktioner infördes, samt att
- centrala nationella register med uppgifter om verkliga huvudmän skulle inrättas.

Redan kort tid därefter antog EU år 2018 det femte penningtvättsdirektivet. Bakgrunden till dessa ytterligare förändringar var bl.a. att finansieringen av terrorattacker i Europa och avslöjandena i de s.k. Panamadokumenterna⁹⁶ under år 2016 visat att det fanns kvarstående brister i regelverket som krävde skyndsamma åtgärder.⁹⁷

⁹³ Ibid. s. 21 f.

⁹⁴ 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.

⁹⁵ En verksamhetsutövare är en fysisk eller juridisk person som utför verksamhet som omfattas av penningtvättsregelverket. Dessa privata aktörer driver verksamheter av olika slag, både finansiella och icke-finansiella, som har ansetts löpa risk för att utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

⁹⁶ Panamaläckan omfattade ett mycket stort antal dokument som hade framställts av en panamansk advokatbyrå. Dokumenten avslöjade omfattande skatteplanering, skatteflykt och även illegal verksamhet.

⁹⁷ Förändringarna som följer av femte penningtvättsdirektivet har genomförts i svensk rätt genom författningsändringar som trädde i kraft under 2020, vilka har inneburit ytterligare krav för verksamhetsutövare. Kretsen verksamhetsutövare har bl.a. utökats och regleringen förstärkts i vissa avseenden, t.ex. i fråga om möjligheten att ta emot betalning med förbetalda kort och kraven på skärpta åtgärder i fråga om kunder som är etablerade i ett s.k. högriskredjeland. Femte penningtvättsdirektivet har även inneburit förändringar för myndigheterna på området, bl.a. genom förbättrade möjligheter för tillsynsmyndigheter att samarbeta. En annan viktig nyhet är att finansunderrättelseenheter inom EU ska ha tillgång till uppgifter om innehavare av vissa konton och värdefack.

Det svenska penningtvättsregelverkets struktur

Penningtvättslagen och lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän (härefter benämnd registerlagen) trädde i kraft år 2017 och genomför i huvudsak det fjärde penningtvättsdirektivet i svensk rätt. Penningtvättslagen och registerlagen kompletteras i sin tur med bestämmelser i bl.a. förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (härefter benämnd penningtvättsförordningen) och förordningen (2017:667) om registrering av verkliga huvudmän. Dessa lagar och förordningar kompletteras i sin tur av specifika myndighetsföreskrifter för vissa verksamheter. För betalningsmarknaden är det särskilt Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2017:11) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (härefter benämnda penningtvättsföreskrifterna) som är relevanta. Penningtvättsföreskrifterna innehåller bl.a. mer detaljerade bestämmelser om hur personer som driver verksamhet under Finansinspektionens tillsyn ska gå till väga för att uppfylla penningtvättslagens krav. Vidare har flera branschspecifika organ utarbetat riktlinjer för hur dessa krav kan uppfyllas. Bland dessa kan för betaltjänstleverantörer särskilt nämnas de riktlinjer och vägledningar som Svenska institutet mot penningtvätt (Simpt)⁹⁸ arbetat fram.

Flera rörelselagar och andra verksamhetsförfattningar som avser betaltjänstleverantörer refererar till penningtvättslagen, t.ex. lagen om bank- och finansieringsrörelse, lagen om värdepappersmarknaden, betaltjänstlagen och spellagen (2018:1138). Dessa lagar tar inte primärt sikte på åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, utan innehåller reglering som är aktuell för att bedriva aktuella verksamheter. Lagarna innehåller emellertid även bestämmelser om bl.a. tillsyn och sanktioner, som är tillämpliga i fråga om efterlevnaden av regelverket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

De centrala straffrättsliga reglerna om penningtvätt finns framför allt i lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott. När det gäller finansiering av terrorism finns bl.a. straffrättsliga regler i lagen

⁹⁸ Simpt bildades 2016 av branschorganisationer inom den finansiella sektorn; Finansbolagens Förening, Fondbolagens förening, Föreningen Svensk Värdepappersmarknad, Sparbankernas Riksförbund, Svensk Försäkring, Svenska Bankföreningen och Svenska försäkringsförmedlarnas förening. Syftet med Simpt är att ta fram branschvägledning för de finansiella företagens tolkning och tillämpning av penningtvättsregelverket.

(2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Penningtvättslagen

Penningtvättslagen innehåller framför allt bestämmelser som riktar sig till fysiska och juridiska personer, s.k. verksamhetsutövare, som i Sverige bedriver verksamhet som riskerar att utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Här ingår finansiella aktörer som verkar på betalningsmarknaden, såsom kreditinstitut, betalningsinstitut, e-pengainstitut och verksamhet som består i förvaltning av eller handel med virtuell valuta. Även flera kategorier av icke-finansiella aktörer omfattas av regelverket.⁹⁹ I fråga om finansiella verksamhetsutövare gäller penningtvättslagens bestämmelser i regel även för filialer i Sverige till utländska juridiska personer med huvudkontor i utlandet (1 kap. 2 och 3 §§).

Riskbedömning

En verksamhetsutövare är skyldig 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 verksamhetsutövarens 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 §).

Omfattningen av den allmänna riskbedömningen ska bestämmas med hänsyn till verksamhetsutövarens 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

⁹⁹ Det rör sig bl.a. om personer som driver verksamhet som auktoriserad eller godkänd revisor, spelverksamhet med licens eller registrering samt personer som driver yrkesmässig handel med varor där det kan antas förekomma kontant betalning över vissa belopp, t.ex. bilhandlare, skrothandlare och antikhandlare.

verksamhetsutövarens rutiner, riktlinjer och övriga åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (2 kap. 2 §).

En verksamhetsutövare ska även bedöma de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som kan förknippas med varje kund. Kundens riskprofil ska bestämmas med utgångspunkt i den allmänna riskbedömningen och verksamhetsutövarens kännedom om kunden. Bedömningen ska följas upp under pågående affärsförbindelser och ändras när det finns anledning till det (2 kap. 3 §).

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 har bestämmelser om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism som motsvarar dem i penningtvättslagen och som tillämpar dessa bestämmelser på ett effektivt sätt (2 kap. 4 §).

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).

En verksamhetsutövare får inte etablera eller upprätthålla en affärsförbindelse eller utföra en enstaka transaktion, om verksamhetsutövaren inte har tillräcklig kännedom om kunden för att kunna hantera risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan förknippas med kundrelationen och för att kunna övervaka och bedöma kundens aktiviteter och transaktioner.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Skyldigheten gäller dock inte i fråga om vissa verksamhetsutövare, som t.ex. advokater och skatterådgivare, om affärsförbindelsen syftar till att försvara eller företräda en klient i fråga om ett rättsligt förfarande (3 kap. 1 § penningtvättslagen).

En affärsförbindelse får inte etableras om det finns misstanke om att verksamhetsutövarens produkter eller tjänster kommer att användas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. En transaktion som på skälig grund kan misstänkas utgöra ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism får verksamhetsutövaren vidare inte utföra, om det inte är omöjligt att låta bli att utföra transaktionen eller om ett avstående sannolikt skulle försvåra den vidare utredningen (3 kap. 2 och 3 §§ penningtvättslagen).

Om verksamhetsutövaren inte har en affärsförbindelse med kunden ska åtgärder för kundkännedom vidtas vid transaktioner som, ensamma eller tillsammans med en eller flera andra transaktioner, överstiger vissa belopp (3 kap. 4–6 §§ penningtvättslagen).

Åtgärder för kundkännedom

De åtgärder för kundkännedom som verksamhetsutövaren 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). 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.¹⁰¹ Kontrollen omfattar även enligt bestämmelsen en person som uppger sig handla på kundens vägnar. I sådana fall ska även behörigheten att företräda kunden kontrolleras.

En verksamhetsutövare ska i normalfallet enligt 3 kap. 8 § första stycket penningtvättslagen utreda om kunden har en verklig huvudman. Med verklig huvudman avses bl.a. en fysisk person som, ensam eller tillsammans med någon annan, ytterst äger eller kontrollerar en juridisk person, t.ex. ett företag eller en förening. Om kunden har en verklig huvudman ska verksamhetsutövaren vidta åtgärder för att kontrollera den verkliga huvudmannens identitet.

En kontroll av kundens och den verkliga huvudmannens identitet ska som utgångspunkt slutföras innan en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion utförs (3 kap. 9 § penningtvättslagen). Utöver kontroll av kundens identitet ska verksamhetsutövaren be-

¹⁰¹ Prop. 2016/17:173 s. 523.

döma om kunden eller kundens verkliga huvudman är en person i politiskt utsatt ställning eller en familjemedlem eller känd medarbetare till en sådan person samt om kunden är etablerad i ett land utanför EES som av Europeiska kommissionen har identifierats som ett högriskredjeland (3 kap. 10 och 11 §§ penningtvättslagen).

En verksamhetsutövare ska 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).

Penningtvätsregelverkets bestämmelser om riskbedömning och åtgärder för kundkännedom behandlas även i kapitel 6 i fråga om rätten till tillgång till konto.

Kontroll, bedömning och utredning

Åtgärder för kontroll, bedömning och utredning ska utföras i den omfattning det behövs med hänsyn till kundens riskprofil och övriga omständigheter (3 kap. 14 § penningtvättslagen). Verksamhetsutövare ska således göra en riskklassificering av sina kunder som sedan ska vara vägledande för vilka kundkännedomsåtgärder som ska vidtas. Vid låg risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism får förenklade åtgärder vidtas och vid hög sådan risk ska skärpta åtgärder vidtas (3 kap. 15–18 §§ penningtvättslagen).

En verksamhetsutövare är skyldig 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).

Om avvikelser eller misstänka aktiviteter eller transaktioner uppmärksammas ska verksamhetsutövaren genom skärpta åtgärder för kundkännedom och andra nödvändiga åtgärder bedöma om det finns skäl原因 för att misstänka att det är fråga om penningtvätt eller finansiering av terrorism eller att egendom annars härrör från brotts-

lig handling. Om en verksamhetsutövare har skäligen grund för sådana misstankar ska uppgifter om alla omständigheter som kan tyda på detta utan dröjsmål rapporteras till Polismyndigheten (4 kap. 2 och 3 §§ penningtvättslagen). En sådan s.k. penningtvätsrapport lämnas till Finanspolisen och är inte en polisanmälan.

Om Polismyndigheten (Finanspolisen) eller Säkerhetspolisen begär det ska en verksamhetsutövare, en clearingorganisation som bedriver clearing eller avveckling av betalningar, den som tillhandahåller finansiell infrastruktur som avser omedelbara betalningar, och den som bedriver eller under de senaste fem åren har bedrivit penninginsamling för humanitärt, kulturellt eller annat allmännyttigt ändamål utan dröjsmål lämna alla uppgifter som behövs för en utredning om penningtvätt eller finansiering av terrorism (4 kap. 6 § första stycket). När en penningtvätsrapport har lämnats, ska även andra fysiska eller juridiska personer som avses i 1 kap. 2–5 §§ penningtvättslagen lämna de uppgifter för utredningen som Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen begär (4 kap. 6 § andra stycket). Uppgiftsskyldigheten gäller således även för andra än den verksamhetsutövare som har lämnat en rapport om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism. För att snabbt och fullständigt kunna lämna uppgifter om huruvida verksamhetsutövaren under femårsperioden haft en affärsförbindelse med en viss person och om förbindelsens art är en verksamhetsutövare skyldig att ha ett system för detta (4 kap. 7 § penningtvättslagen).

Som utgångspunkt får verksamhetsutövaren inte röja för kunden eller någon utomstående att bedömningen att det finns skäligen 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 samt sådana uppgifter som lämnats mellan finansiella verksamhetsutövare som hör hemma inom EES och som ingår i samma koncern eller mellan sådana verksamhetsutövare och deras filialer och dotterföretag som är belägna i ett land utanför EES i vissa fall.

En clearingorganisation som bedriver clearing eller avveckling av betalningar eller den som tillhandahåller finansiell infrastruktur som

avser omedelbara betalningar får inte för någon utomstående obehörigen röja att uppgifter har lämnats enligt 6 § (4 kap. 9 a §). Tystnadsplikten enligt nämnda bestämmelse är även den straffsanktionerad enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

Förordning om uppgifter som måste åtfölja överföringar av medel

Utöver EU:s penningtvättsdirektiv finns även en EU-förordning om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel.¹⁰² Denna förordning syftar till att säkerställa att FATF:s rekommendation om elektroniska överföringar¹⁰³ genomförs på ett enhetligt sätt i hela unionen och att det i synnerhet inte förekommer någon diskriminering eller diskrepans mellan, å ena sidan, nationella betalningar inom medlemsstaterna och, å andra sidan, gränsöverskridande betalningar mellan medlemsstaterna.

Som huvudregel ska förordningen tillämpas på alla överföringar av medel (oavsett valuta) som sänds eller tas emot av en betaltjänstleverantör eller en förmedlande betaltjänstleverantör som är etablerad inom unionen (artikel 2.1). De uppgifter som betaltjänstleverantörer (betalarens respektive betalningsmottagarens) måste säkerställa att varje överföring åtföljer är namn och betalkontonummer avseende betalare respektive betalningsmottagare. För betalarens betaltjänstleverantör ska även uppgift om betalarens adress, officiella personliga dokumentnummer, kundnummer eller födelseort och födelse-datum åtfölja överföringen (artikel 4.1–4.2).

Flertalet tjänster är undantagna förordningen (artikel 2.2–2.4). Exempelvis undantas i princip alla tjänster som även är undantagna tillämpningsområdet för betaltjänstdirektiven, bl.a. betalningar i kontanter, valutaväxling i kontanter och betalningsöverföringar som genomförs mellan betaltjänstleverantörer för egen räkning.¹⁰⁴ Vidare undantas några kategorier av överföringar av medel där risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism är liten, såsom betalkort, instrument för elektroniska pengar, mobiltelefoner eller annan förbetald eller efterhandsbetald digital utrustning eller it-utrustning med

¹⁰² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 av den 20 maj 2015 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/2006.

¹⁰³ Se FATF:s rekommendation nr 16.

¹⁰⁴ Dvs. undantagen som förtecknas i artikel 3 a–m och o i det första betaltjänstdirektivet.

liknande egenskaper, där de uteslutande används för köp av varor eller tjänster.¹⁰⁵ För dessa tjänster åtföljer normalt kortets, instrumentets eller utrustningens nummer alla överföringar. Dessutom undantas uttag från uttagsautomater, betalning av skatter, böter eller andra avgifter, överföringar av medel som görs genom checkavbildningar (inklusive trunkerade checkar eller växlar), och överföringar av medel där både betalaren och betalningsmottagaren är betaltjänstleverantörer som agerar för egen räkning.

Särskild konsumentskyddsreglering

Detta avsnitt avser ge en överblick av de lagar och förordningar som är relevanta för konsumentskyddet på betalningsmarknaden. Betaltjänstlagen innehåller specifika regler för att skydda konsumenter, men gäller exempelvis inte när konsumenten väljer betalsätt som i juridisk mening utgör kreditköp och inte en betaltjänst.

Förhållandet mellan betalning och kredit

Konsumenter erbjuds i allt större utsträckning kredit vid genomförande av köp inom framför allt e-handeln (se kapitel 7). Detta gör att skiljelinjen mellan vad som utgör en betalning och en kredit kan vara diffus ur konsumentens synvinkel.¹⁰⁶ Valet mellan en direktbetalning och betalning på kredit vid köp av en vara eller tjänst innebär bl.a. att olika lagar blir tillämpliga. Om en näringsidkare säljer en vara (lösa saker) till en konsument är de konsumenträttsliga bestämmelserna i betaltjänstlagen tillämpliga på betaltjänsten som används vid köpet. Detta avser exempelvis kraven på stark kundautentisering vid t.ex. kortbetalningar och betalningar inom e-handeln, som närmare beskrivs ovan. Sker köpet på kredit (t.ex. faktura, avbetalning) gäller Konsumentkreditlagens (2010:1846) bestämmelser för kreditköp.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Däremot omfattas användningen av dessa tjänster i de fall de syftar till att verkställa en överföring från person till person.

¹⁰⁶ Konsumenternas Bank- och finansbyrå, Verksamhetsberättelse för 2020, s. 15.

¹⁰⁷ Stark kundautentisering gäller dock oavsett om betalningen täcks av en kredit eller inte, t.ex. vid köp med kreditkort. Skillnaden är att vid val av faktura sker betalningstillfället vid betalning av fakturan och inte vid köpet. Observera att en mottagarinitierad betalning kan ske, som inte behöver tillämpa stark kundautentisering. Detta bör inte förväxlas med kreditköp. Se Ebas förtydligande om detta på: *Single rule book qa*. [Question ID: 2019_4484]. www.eba.europa.eu.

En särskilt uppmärksammas betalningslösning inom e-handeln under senare år är s.k. ”köp nu betala senare”-upplägg (eng. *Buy-now-pay-later*, herefter BNPL), där kunden erbjuds att lägga en beställning på en vara och betala för den först en tid efter att varan mottagits. Dessa lösningar utgör kreditköp i konsumentkreditlagen, vilket närmare beskrivs nedan. Vanligtvis är den uppskjutna betalningen i dessa fall räntefri, men kan leda till andra avgifter (som uppläggnings- eller aviavgifter) beroende på om konsumenten exempelvis väljer att betala med faktura eller delbetalning. När betalning av krediten väl sker gäller emellertid betaltjänstlagens bestämmelser.

Konsumentkreditlagen

EU:s konsumentkreditdirektiv¹⁰⁸ har i svensk rätt genomförts i konsumentkreditlagen. Lagen gäller kredit som en näringsidkare lämnar eller erbjuder en konsument och är tvingande till förmån för konsumenterna. Några centrala bestämmelser i konsumentkreditlagen är exempelvis krav på att näringsidkaren ska iaktta god kreditgivningssed och måttfullhet vid marknadsföring av krediter (6–7 §§). Näringsidkaren är även skyldig att pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra kreditavtalet innan kredit beviljas. Kreditprövningen ska grundas på tillräckliga uppgifter om konsumentens ekonomiska förhållanden. Krediten får beviljas endast om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra sitt åtagande. Konsumenten har även ångerrätt inom 14 dagar från det att kreditavtalet ingås och konsumenten erhållit lagstadgad information om krediten (21–22 §§).

Vissa typer av krediter undantas några av kraven i konsumentkreditlagen. Exempelvis undantas andra räntefria krediter än kontokrediter som inte är förbundna med mer än en obetydlig avgift och som ska betalas tillbaka inom tre månader från bestämmelserna om konsumentens ångerrätt. Utgör krediten dessutom ett kreditköp gäller inte heller reglerna om kreditprövning. Detta undantag tar enligt förarbetena sikte på bl.a. fakturakrediter, dvs. kortfristiga krediter som är avsedda att finansiera ett köp av en vara eller tjänst som kreditgivaren tillhandahåller konsumenten (t.ex. köp av en kapitalvara mot

¹⁰⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/48/EG av den 23 april 2008 om konsumentkreditavtal och om upphävande av rådets direktiv 87/102/EEG.

faktura). Men även fristående krediter omfattas av undantaget, liksom så kallade abonnemangsavtal, dvs. avtal som innebär att konsumenten fortlöpande tillhandahålls en vara eller tjänst, t.ex. el eller vatten.¹⁰⁹

Vid ett kreditköp har konsumenten rätt att göra samma invändningar mot kreditgivaren som mot säljaren (29 §). Denna bestämmelse ger t.ex. konsumenten ett starkare konsumentskydd vid användning av kreditkort i förhållande till debetkort.

Särskilda konsumentskyddsbestämmelser i betaltjänstlagen

Informationsgivning

Betaltjänstlagen innehåller vissa regler om informationsgivning som är tvingande till konsumenters förmån (4 kap.). Även i valutaväxlingslagen finns bestämmelser om att finansiella institut som ägnar sig åt valutaväxling tydligt måste informera om tillämpade växelkurser och avgifter samt tillhandahålla avräkningsnota som anger personens namn, köp- respektive säljkurs samt avgifter (5 §). Om sådan information inte lämnas ska marknadsföringslagen (2008:486) tillämpas.¹¹⁰

Marknadsföring av betaltjänster

Den 1 juli 2020 infördes nya regler i betaltjänstlagen om marknadsföring av betaltjänster online, som innebar ett krav på betaltjänstleverantörer att presentera betalningssätt på ett visst sätt vid e-handel (7 a kap.). Dessa regler bygger inte på något EU-direktiv utan var ett nationellt initiativ för att bl.a. stävja överskuldsättning. Om en konsument som köper varor eller tjänster online kan välja ett betalningssätt som innebär att en kredit inte lämnas, ska ett sådant betalningssätt visas först. Ett betalningssätt som innebär att en kredit lämnas får inte heller vara förvalt om det finns andra betalningssätt.

¹⁰⁹ Prop. 2009/10:242 s. 89.

¹¹⁰ Med undantag av bestämmelserna om marknadsstörmingsavgift.

Särskilda bestämmelser i förordningen om förmedlingsavgifter

Enligt förmedlingsavgiftsförordningen får en betalningsordning (t.ex. Visa, Mastercard eller American Express) inte tvinga en betalningsmottagare som godtar vissa kategorier av kortbaserade betalningsinstrument att även godta andra kategorier av kortbaserade betalningsinstrument som utgivits inom ramen för samma betalningsordning (artikel 10). En betalningsmottagare kan således välja att avtala om att ta emot debetkort, kreditkort, förbetalda kort eller företagskort från respektive betalningsordning. En betalningsmottagare som beslutar att inte godta samtliga kort är dock skyldig att informera konsumenten om detta på ett klart och otvetydigt sätt vid ingång till butik och vid kassan eller, om det är fråga om distansförsäljning, på annat sätt i god tid innan ett köpeavtal ingås. Enligt 3 § kompletteringslagen till förordningen ska marknadsföringslagen tillämpas om information inte tillhandahålls i enlighet med förordningens bestämmelser med undantag för bestämmelserna i 29–36 §§ om marknadsstörningsavgift. Sådan information ska anses vara väsentlig enligt 10 § tredje stycket den lagen.

Integritetsskydd

En grundläggande förutsättning för att betalningsmarknaden ska fungera är att det finns ett tillräckligt skydd för enskildas integritet och säkerhet. Utan dessa beståndsdelar riskerar allmänhetens förtroende för betalningsmarknaden att skadas. I dagens kontext innebär detta bl.a. att det är av stor vikt att säkerställa att den enskildes integritet värnas i hela betalkedjan. När en elektronisk betalning sker innebär det också att en mängd information (data) om betalningen förflyttas genom betalkedjan. Sådan data består i stor utsträckning av personuppgifter, vilket gör att bl.a. generella regler gällande dataskydd aktualiseras och gäller för samtliga aktörer i betalkedjan. Nedan redogörs i korthet för dessa generella regler samt särskilda regler som gäller för vissa finansiella företag under Finansinspektionens tillsyn. En mer utförlig kartläggning av skyddet av betaldata i förhållande till privata aktörer återfinns i sin helhet i bilaga 6. Reglering som rör informationssäkerhet, cybersäkerhet och beredskap beskrivs i kapitel 12.

Dataskyddsförordningen

Grunden för personuppgiftsskyddet återfinns i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). En av dessa rättigheter är individens rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, som innebär att ingen ska behöva utsättas för godtyckliga eller olagliga inskränkningar i sitt privatliv. Europakonventionen gäller som lag i Sverige. Ett grundläggande skydd för den personliga integriteten återfinns även i svensk grundlag, i 2 kap. 6 § regeringsformen:

var och en [är] gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Verksamhetsutövares behandling av personuppgifter regleras i Sverige huvudsakligen genom EU:s dataskyddsförordning¹¹¹ (eng. *General Data Protection Regulation*, GDPR) samt de olika kompletterande regleringarna i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. (härefter benämnd dataskyddslagen) och den svenska kompletteringsförordningen.¹¹² Dataskyddsförordningen är generellt tillämplig i det avseendet att den tillämpas på i princip all databehandling som innefattar behandling av personuppgifter. Förordningen är samtidigt också specifik i den bemärkelsen att regelverket innehåller detaljerade regleringar om krav och villkor för hur personuppgifter får behandlas.

Eftersom dataskyddsförordningen tillämpas generellt gäller den i princip för samtliga aktörer som utför någon åtgärd som inkluderar data inom en betalningskedja (med undantag för betalaren själv), oaktat om de är offentliga eller privata aktörer. De generella kraven i dataskyddsförordningen tillämpas också förhållandevis lika på alla sådana aktörer, där eventuella skillnader i hur kraven tillämpas främst beror på skillnader i vilka behandlingar som utförs eller om det föreligger kompletterande lagstiftning som träffar aktörerna olika.

Personuppgifter definieras i förordningen som uppgifter som direkt avser en fysisk person och uppgifter som indirekt kan hänföras till

¹¹¹ 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.

¹¹² Därutöver finns det ett stort antal föreskrifter, rekommendationer, riktlinjer och vägledningar som utgetts av IMY samt den EDPB och i viss mån inkluderat dess föregångare, artikel 29-gruppen.

en fysisk person, dvs. uppgifter genom vilka en person kan identifieras (artikel 4). Detta innebär att det antingen går att identifiera personen direkt genom uppgifterna eller att personen går att indirekt identifieras genom användande av ”hjälpmedel”¹¹³. Om det är rimligt sannolikt att en fysisk person kan identifieras med användande av hjälpmedel är det fråga om personuppgifter. Det är tillräckligt att någon annan har faktiska eller legala möjligheter att identifiera de aktuella fysiska personerna, dvs. även uppgifter som innehavaren själv inte kan härleda kan anses vara personuppgifter. Exempel på sådana typer av uppgifter som ansetts vara personuppgifter är krypterade uppgifter, dynamiska IP-adresser, metadata, ofullständiga (hashade) kontokortsuppgifter eller numrerade resekort. Sammantaget innebär detta att definitionen av personuppgifter är bred, vilket medför att dataskyddsreglerna tillämpas i stor omfattning och över många olika områden. Som utgångspunkt kan det antas att större delen av all data som överförs i en betalning, inklusive metadata och kodade eller krypterade uppgifter, ska anses vara personuppgifter. Den enda sorts data i en betalning som med säkerhet kan sägas inte utgöra personuppgifter är aggregerad data som har anonymiserats på en sådan nivå att uppgifterna inte på något sätt går att härleda till en enskild person. Således utgör dataskyddsförordningen en grundläggande reglering för i princip all hantering av data i en betalningssituation.

Specialbestämmelser i andra regelverk

Utöver dataskyddsförordningens generella bestämmelser finns specialbestämmelser kring personuppgiftsbehandling i annan reglering med påverkan på betalningsekosystemet. Ett exempel på sådan specialreglering är penningtvättsregelverkets bestämmelser om att viss behandling av personuppgifter behöver ske vid bl.a. monitorering och rapportering av misstänkt penningtvätt eller terrorismfinansiering (5 kap. penningtvättslagen).

Även betaltjänstlagen innehåller specialbestämmelser för personuppgiftsbehandling som syftar till att reglera betaltjänstleverantörers möjlighet att behandla personuppgifter i samband med vissa specifika åtgärder för förebyggande, undersökning och avslöjande av betalningsbedrägerier (6 kap. betaltjänstlagen). Genom det andra betal-

¹¹³ Kan utgöras av ytterligare uppgifter eller tekniska hjälpmedel.

tjänstdirektivet förtydligades att betaltjänstleverantörer (t.ex. banker eller tredjepartsleverantörer) endast ska ha tillgång till, behandla och bevara sådana personuppgifter som är nödvändiga för tillhandahållande av betaltjänsterna, med uttryckligt medgivande från betaltjänst-användaren (artikel 94.2).

Särskilt om samspel mellan dataskyddsförordningen och det andra betaltjänstdirektivet

Eftersom reglerna i det andra betaltjänstdirektivet respektive dataskyddsförordningen överlappar varandra har Europeiska dataskyddsstyrelsen (EDPB) gett ut riktlinjer om förhållandet mellan dataskyddsförordningen och det andra betaltjänstdirektivet.¹¹⁴ I dessa riktlinjer har EDPB särskilt fokuserat på den vidarebehandling som kan ske av tredjepartsleverantörer (se ovan) samt på annan behandling av personuppgifter för andra ändamål.¹¹⁵

Särskilda bestämmelser om känsliga betalningsuppgifter

Efter genomförandet av det andra betaltjänstdirektivet finns även särskilda bestämmelser i betaltjänstlagen om att s.k. känsliga betalningsuppgifter tillhörande en betaltjänstanvändare inte får lagras av tredjepartsleverantörer (5 kap. 8 § och 15 §). Sådana uppgifter innefattar personliga behörighetsfunktioner eller annan uppgift som kan användas för svikliga förfaranden (1 kap. 4 §). Kontoinnehavarens namn och kontonummer räknas dock inte till känsliga betalningsuppgifter i sådan verksamhet som drivs av tredjepartsleverantörer. Begreppet känsliga betalningsuppgifter i betaltjänstlagen skiljer sig därför väsentligt mot begreppet känsliga personuppgifter enligt dataskyddsförordningen (artikel 9), som i stället avser t.ex. etniskt ur-

¹¹⁴ EDPB riktlinjer 6/2020.

¹¹⁵ Enligt det andra betaltjänstdirektivet föreligger det en rätt för tredjepartsleverantörer att få tillgång till och få använda information på betalkonton, förutsatt att ett uttryckligt medgivande för sådan behandling getts av kontoinnehavaren. Enligt EDPB bör detta uttryckliga medgivande endast ses som ett avtalsrättsligt godkännande av de villkor för personuppgiftsbehandlingen som ingås mellan betaltjänstleverantören och betaltjänstanvändaren och ska inte likställas med ett uttryckligt samtycke i dataskyddsförordningen. Inte heller utgör ett uttryckligt medgivande någon ytterligare rättslig grund för personuppgiftsbehandling. Således måste betaltjänstleverantören enligt EDPB kunna påvisa både en rättslig grund för personuppgiftsbehandling och ett uttryckligt medgivande enligt betaltjänstlagen.

sprung, politiska åsikter och religiös åskådning. Dessa bör därför inte förväxlas med varandra.

Banksekretess och annan finansiell sekretess

Betaltjänstleverantörer som kreditinstitut, betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar omfattas av viss lagreglerad sekretess i förhållande till sina kunder.¹¹⁶ Denna sekretess gäller utöver de generella bestämmelserna i dataskyddsreglerna och de specialregler som nämnts ovan och motiveras med att kunderna i regel har ett intresse av att deras personliga integritet och ekonomiska intressen respekteras genom att information om privata och ekonomiska angelägenheter inte sprids. Följderna av bristande sekretess kan t.ex. bli att allmänheten undviker att placera pengar hos svenska banker, med ett potentiellt utflöde av kapital från Sverige som följd.

Banksekretessen i lagen om bank- och finansieringsrörelse

Den sekretess som omfattar kreditinstitut, den s.k. banksekretessen, finns reglerad i lagen om bank- och finansieringsrörelse. Av denna lag framgår att enskildas förhållanden till kreditinstitut inte obehörigen får röjas (1 kap. 10 §).

Bestämmelserna om sekretess ska skydda de enskilda kunderna oavsett om dessa är privatpersoner, företag eller offentligrättsliga subjekt. Egenskapen att vara eller ha varit kund ska ges vidast möjliga tolkning. Om inte något som helst kundförhållande förekommer eller har förekommit mellan en person och ett finansiellt institut, finns inget som konstituerar någon tystnadsplikt rörande personen. En banks rättsförhållanden till andra, till exempel anställda och hyresvärdar, omfattas således inte av sekretessen.

¹¹⁶ Även inkluderat registrerade betaltjänstleverantörer och registrerade utgivare av elektroniska pengar.

Finansiell sekretess i betaltjänstlagen och e-penninglagen

Enligt betaltjänstlagen gäller att den som är eller har varit knuten till ett betalningsinstitut eller en registrerad betaltjänstleverantör som anställd eller uppdragstagare inte obehörigen får röja eller utnyttja vad han eller hon i anställningen eller under uppdraget i verksamheten med betaltjänster har fått veta om enskildas förhållanden till institutet eller leverantören (3 kap. 12 §). Till skillnad från regleringen i lagen om bank- och finansieringsrörelse träffar skyldigheten i betaltjänstlagen alltså inte själva institutet utan de enskilda personerna som är eller har varit knutna till detta. Motsvarande bestämmelse i e-penninglagen (3 kap. 12 §) avses ha samma innebörd.

Elektroniska identifieringstjänster

I takt med att fler och fler transaktioner och rättshandlingar utförs elektroniskt har behovet ökat av säkra elektroniska metoder för identifiering av privatpersoner och företag och elektroniska underskrifter. För betalningskedjan är identifieringsmomentet inte minst av stor vikt för att motverka bedrägerier. Dessutom utgör identifieringsmomentet en nyckelroll för uppfyllande av kundkännedomskraven i penningtvätsregelverket. Om en enskild inte kan identifieras med tillräcklig säkerhet får t.ex. en bank inte inleda ett kundförhållande med densamme eller genomföra en enstaka transaktion för dennes räkning. Säkra identifieringsmetoder och -tjänster har dessutom blivit alltmer betydelsefulla efter införande av krav på stark kundautentisering vid elektroniska transaktioner (inkl. kortköp i fysisk miljö) eller distansbetalningar (typiskt sett alla betalningar inom e-handeln).¹¹⁷

Fysiska identifieringshandlingar i Sverige utgörs av pass, körkort eller nationell ID-handling utfärdade av staten via Polismyndigheten. De digitala motsvarigheterna till dessa identifieringshandlingar består av olika typer av e-legitimationer, dvs. elektroniska identitetshandlingar som kan användas för att identifiera innehavaren på elektronisk väg. E-legitimationen kan användas av enskilda och av företrädare för företag eller myndigheter vid åtkomst till olika typer av e-tjänster. Den används också i andra sammanhang, som vid informationsutbyte mellan myndigheter och internt i organisationer. För

¹¹⁷ Utredning pågår om att utvidga kravet på stark kundautentisering också vid fakturaköp, se Ett stärkt skydd mot bedrägerier vid betalningar online.

betalningar är den dominerande digitala identifieringstjänsten i Sverige BankID, vilken beskrivs närmare i kapitel 8.

eIDAS-förordningen

I juli 2014 trädde 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 (härefter eIDAS-förordningen) i kraft. Förordningen syftar till att öka förtroendet för elektroniska transaktioner på den inre marknaden genom att tillhandahålla en gemensam grund för ett säkert elektroniskt samspel mellan företag, medborgare och offentliga myndigheter. Därigenom ska effektiviteten öka hos offentliga och privata e-tjänster samt i elektronisk affärsverksamhet och e-handel i unionen.

eIDAS-förordningen består bl.a. av reglering kring anmälan av system för elektronisk identifiering, tillitsnivåer för sådana system och krav på s.k. betrodda tjänster.¹¹⁸

System och medel för elektronisk identifiering

En elektronisk identifiering utgör enligt eIDAS-förordningen:

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.

Vidare definieras ett system för elektronisk identifiering som ett sådant system

”genom vilket medel för elektronisk identifiering utfärdas till en fysisk eller juridisk person” och medel för elektronisk identifiering som ”en materiell och/eller immateriell enhet som innehåller personidentifieringsuppgifter och som används för autentisering för nättjänster” (artikel 3.1–2 och 4).

System för elektronisk identifiering ska anmälas till kommissionen enligt ett särskilt förfarande som framgår av artiklarna 7–9 förordningen. Där anges vilka system som får anmälas, hur anmälan ska gå

¹¹⁸ Som exempel faller en underskrift med BankID in under definitionen av betrodda tjänster i eIDAS-förordningen som en avancerad elektronisk underskrift.

till och vilka krav som ställs på de anmälda systemen och de medel för elektronisk identifiering som utfärdas inom dessa.

eIDAS-förordningen fastställer bl.a. olika tillitsnivåer för system för elektronisk identifiering som anmälts till kommissionen. Anmälda system kategoriseras enligt tillitsnivåerna låg, väsentlig och/eller hög.

Medel för elektronisk identifiering utfärdade inom ramen för ett system för elektronisk identifiering som har anmälts av en medlemsstat samt förts upp på en särskild förteckning som offentliggörs av kommissionen omfattas av s.k. ömsesidigt erkännande. Det innebär att de måste accepteras inom hela EU.

Kompletterande bestämmelser

eIDAS-förordningen kompletteras i nationell rätt med bestämmelser 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, vilka båda trädde i kraft i samband med att eIDAS-förordningen blev tillämplig. Lagen med kompletterande bestämmelser reglerar bl.a. frågor kring granskning, certifiering och tillsyn av betrodda tjänster. I förordningen utnämns Post- och telestyrelsen (PTS) som ansvarig tillsynsmyndighet för bestämmelserna om betrodda tjänster (se nedan). Vidare lämnas bemyndiganden till PTS, Myndigheten för digital förvaltning (Digg) och Myndigheten för samhällsberedskap (MSB) att meddela föreskrifter inom olika områden kopplade till eIDAS-förordningen. Digg ansvarar även för anmälan av system för elektronisk identifiering och åtgärder vid säkerhetsincidenter (7–10 §§). Digg och MSB har däremot inte något tillsynsansvar i förhållande till eIDAS-förordningen.

Kvalitetsmärkning för e-legitimationer

Digg granskar och godkänner svenska e-legitimationer för erhållande av det statliga kvalitetsmärket ”Svensk e-legitimation”. Kvalitetsmärket grundar sig på Diggss tillitsramverk som i sin tur baseras på internationella standarder. Tillitsramverket syftar till att etablera gemensamma krav för utfärdare av kvalitetsmärkta svenska e-legi-

timationer. Kravens omfattning beror på vilken tillitsnivå (1–4) som e-legitimationen bedöms uppfylla. Valet av tillitsnivå görs genom en avvägning utifrån sex riskområden och vad en felaktig legitimering skulle kunna föra med sig för negativa konsekvenser. De svenska tillitsnivåerna 2, 3 och 4 motsvarar eIDAS-förordningens tillitsnivåer låg, väsentlig och hög.¹¹⁹

Olovlig befattning med betalningsverktyg

På senare år har även det straffrättsliga skyddet för elektroniska identifieringstjänster stärkts på olika sätt.¹²⁰ Den 31 maj 2021 infördes olovlig befattning med betalningsverktyg som ett nytt uppsåtligt brott i 9 kap. brottsbalken. Med denna lagändring genomförde Sverige Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/713 av den 17 april 2019 om bekämpande av bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter och om ersättande av rådets rambeslut 2001/413/RIF (det s.k. ”non-cash direktivet”). Direktivets syfte är att slå fast minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom områdena bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter. Den nya bestämmelsen i brottsbalken innebär att det är straffbart att

1. olovligen införskaffa ett betalningsverktyg,
2. för bedräglig användning förvanska ett betalningsverktyg eller i samma syfte framställa ett falskt sådant verktyg, eller
3. använda ett olovligen införskaffat eller förvanskat eller falskt betalningsverktyg eller ta annan befattning med ett sådant betalningsverktyg.

Straffet för brottet uppgår till böter eller fängelse i högst två år. Betalningsverktyg definieras som skyddade verktyg, handlingar eller uppgifter som ger möjlighet att överföra pengar eller ett penningvärde (9 kap. 3 c §).

¹¹⁹ *Vägledning för utfärdare*. www.digg.se (hämtad 2022-02-22).

¹²⁰ Brottsbalken uppdaterades även nyligen på så sätt att brott mot urkunder nu även inkluderar elektroniska urkunder (14 kap. 1 § brottsbalken). Så lagstiftning om urkunds förfalskning, sanningsbrotten, förneka sin underskrift, osant intygande, osann urkund och missbruk av urkund som sanningslöst återopas gäller på samma sätt för en elektronisk urkund.

Konkurrensrättsliga aspekter

Konkurrens på betalningsmarknaden uppstår främst i det s.k. tjänstelagret där betaltjänster och applikationer står i direkt kontakt med konsumenterna. Dagens elektroniska betaltjänster innebär som regel ett samarbete mellan flera olika aktörer (banker, tredjepartsleverantörer och tekniska leverantörer) som behöver utbyta information sinsemellan. Därmed finns en tydlig konkurrensaspekt eftersom marknadens funktionssätt kan beröra konkurrensmässiga begrepp som exempelvis horisontella och vertikala samarbeten, nätverkseffekter, dominans, nödvändiga faciliteter, utestängning etc.¹²¹ Konkurrensaspekter på betalningsmarknaden belyses i kapitel 9. Med genomförandet av det andra betaltjänstdirektivet infördes en för EU-direktiv unik komponent i form av rena konkurrensmässiga aspekter för privata aktörer att rätta sig efter och behöriga myndigheter att tillse efterlevnaden av. Detta avsnitt behandlar såväl generella som särskilda konkurrensrättsliga aspekter i dagens reglering på betalningsmarknaden.

Konkurrenslagen

Den svenska konkurrenslagen (2008:579) består av generella konkurrensrättsliga krav som gäller för samtliga fysiska eller juridiska personer som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Konkurrenslagen omfattar därmed bl.a. samtliga aktörer som erbjuder betaltjänster på den svenska betalningsmarknaden. Konkurrenslagen innehåller tre former av förbud:

- Förbud mot konkurrensbegränsande samarbeten,
- Förbud mot missbruk av dominerande ställning, och
- Förbud mot företagskoncentrationer.

Förbud mot konkurrensbegränsande samarbeten

Förbjudna konkurrensbegränsande samarbeten kan vara såväl horisontella som vertikala samarbeten och avtal som hindrar, begränsar eller snedvrider konkurrensen och därigenom försämrar marknader-

¹²¹ Konkurrensverket (2017), s. 11.

nas funktion. Förbjudna horisontella samarbeten är olika former av samarbeten mellan konkurrenter avseende exempelvis affärskänslig information, priser och uppdelning av marknaden, vilka skadar konkurrensen. Förbjudna vertikala avtal är samarbeten mellan aktörer i olika led i leveranskedjan, vilka begränsar endera partens möjlighet att fritt agera och konkurrera på sin marknad¹²² och som skadar konkurrensen. De flesta vertikala avtal begränsar inte konkurrensen utan ökar de samverkande företagens effektivitet och är positiva för ekonomin. Vertikala avtal som däremot kan begränsa konkurrensen är till exempel sådana där olika villkor tillämpas för liknande transaktioner eller där det förekommer olika former av exklusivitetsvillkor. Ett avtal enligt 2 kap. 1 § likställs även med beslut av en sammanlutning av företag och samordnade förfaranden av företag (1 kap. 6 §). Avtal eller avtalsvillkor som är förbjudna enligt denna bestämmelse är också ogiltiga (2 kap. 6 §).

Förbud mot missbruk av dominerande ställning

Det är förbjudet att missbruka en dominerande ställning på en marknad (2 kap. 7 §). Förbudet är riktat mot aktörer med marknadsmakt som genom sitt agerande kan hämma och begränsa konkurrensen. Med dominerande ställning avses att ett företag har så stark marknadsställning att det kan agera oberoende av sina konkurrenter och kunder och i sista hand konsumenterna. En hög marknadsandel är en indikation på dominans, men även andra omständigheter beaktas, till exempel företagets finansiella styrka och om det är vertikalt integrerat, liksom om det finns hinder för konkurrenter att träda in och expandera på marknaden. En marknadsandel överstigande 50 procent kan medföra en presumtion för dominans. Ett företag med dominerande ställning har ett särskilt ansvar för att inte hämma en effektiv konkurrens på marknaden.

Förfaranden som kan utgöra missbruk av dominerande ställning är exempelvis underprissättning som syftar till att eliminera konkurrenter, vilket innebär att dominanten säljer produkter under produktionskostnaden. Det kan också handla om exklusivitetsvillkor och lojalitetskapande rabatter, vilka utestänger mindre konkurrenter från

¹²² Med *marknaden* avses det ekonomiskt-konkurrensrättsliga begreppet ”relevant marknad”. För mer detaljer kring relevant marknad, se Carlsson och Bergman (2015), Konkurrenslagen 2 kap. 1 § och 7 kap. 1 §.

att kunna konkurrera om kunder, eller att dominanten vägrar leveranser av produkter eller tjänster som utgör nödvändiga insatsvaror för att verka på en marknad (t.ex. finansiell infrastruktur). Även förfaranden som överprissättning och oskäligen avtalsvillkor kan utgöra missbruk av dominerande ställning. Flera i och för sig fristående företag kan tillsammans ha en dominerande ställning på marknaden, s.k. kollektiv dominans. De berörda företagen ska då vara sammankopplade på ett sådant sätt att de tillämpar samma uppträdande på marknaden.¹²³ Det finns i Sverige i dag ännu inga mål involverande aktörer på betalningsmarknaden när det gäller vare sig kartellbildning eller missbruk av dominerande ställning.

Förbud mot företagskoncentrationer

Det är förbjudet med företagskoncentrationer som är ägnade att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det (4 kap. 1 §). Konkurrensverket är ansvarig myndighet för att pröva företagskoncentrationer. Anmälan till Konkurrensverket ska göras om:

1. de berörda företagen tillsammans har haft en omsättning föregående räkenskapsår i Sverige som överstiger en miljard kronor, och
2. minst två av de berörda företagen har haft en omsättning i Sverige föregående räkenskapsår som överstiger 200 miljoner kronor för vart och ett av företagen.

Detta innebär att konsolideringar som sker mellan aktörer på betalningsmarknaden i vissa fall kan behöva anmälas och prövas av Konkurrensverket, som mot bakgrund av konkurrenslagens bestämmelser har möjlighet att förbjuda sammanslagningar.

Särskild konkurrensrättslig reglering med påverkan på betalningar

Utöver de generella bestämmelserna i konkurrenslagen finns särskilda regler i bl.a. betaltjänstlagen som avser att förbättra konkurrensen på betalningsmarknaden.

¹²³ Carlsson och Bergman (2015), Konkurrenslagen 7 kap. 1 §.

Tillträde till betalningssystem

I betaltjänstlagen finns bestämmelser om krav på icke-diskriminerande tillträdesregler till betalningssystem, som bl.a. syftar till att främja konkurrensen mellan aktörer på betaltjänstmarknaden (7 kap.). Den eller de som har ansvar för ett betalningssystem ska säkerställa att reglerna om tillträde till betalningssystemet är objektiva, icke-diskriminerande och proportionella (7 kap. 1 §). Reglerna får inte hindra tillträde i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att skydda mot risker i verksamheten och för att skydda betalningssystemets finansiella och operativa stabilitet. Reglerna får inte heller begränsa faktiskt deltagande i andra betalningssystem eller diskriminera betaltjänstleverantörer på grund av den juridiska form som deras verksamhet bedrivs i. Slutligen får en betaltjänstleverantör, som är en juridisk person, inte nekas tillträde till ett betalningssystem (7 kap. 2 §).

Dessa bestämmelser gäller dock inte för betalningssystem som är anmälda enligt lagen om avvecklingssystem. Riksbankens RIX-system, Bankgirots Clearing- och avvecklingstjänst och BIR Avvecklingstjänst omfattas därmed inte av dessa krav på icke-diskriminerande tillträdesregler.¹²⁴ Bestämmelserna gäller inte heller betalningssystem där en enda betaltjänstleverantör – en enda enhet eller en grupp – är ensam ansvarig för systemets ledning och kan verka som både betalarens och betalningsmottagarens betaltjänstleverantör, och denne betaltjänstleverantör tillåter andra betaltjänstleverantörer att delta i systemet och sätta egna priser gentemot betalare och betalningsmottagare, men dessa andra betaltjänstleverantörer inte har rätt att förhandla sinsemellan om avgifter avseende betalningssystemet. Dessa undantag omfattar exempelvis treparts-kortssystem – t.ex. American Express och Diners Club – där det kortutgivande institutet också är kortinlösare. Undantaget träffar också betaltjänster som erbjuds av teleoperatörer, eller penningöverföringstjänster där systemoperatören är både betalarens och betalningsmottagarens betaltjänstleverantör. Ett ytterligare exempel är bankernas interna system.¹²⁵

Mot bakgrund av undantagen från tillträdesreglerna och Finansinspektionens beslut om vilka system som anses utgöra generella be-

¹²⁴ Systemen omfattas emellertid av andra regler som också föreskriver icke-diskriminering. Till exempel omfattas Bankgirot av reglerna om fritt tillträde och neutralitet i 20 kap. 1 § andra stycket lagen om värdepappersmarknaden och tillsammans omfattas både Bankgirot och RIX av princip 18 i PFMI om fair and open access.

¹²⁵ Prop. 2009/10:220 s. 277.

talsystem berör tillträdesreglerna främst fyrpartsbetalningsordningar, dvs. kortnätverk som Mastercard och Visa.

Lagen om valfrihetssystem

Med valfrihetssystem avses enligt lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (härefter benämnd lagen om valfrihetssystem) ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra en e-legitimationstjänst och som en upphandlande myndighet har godkänt och tecknat kontrakt med (se ovan om elektroniska identifieringstjänster). Både offentliga aktörer och leverantörer av e-legitimationer kan löpande ansluta sig till sådant system. Den stora skillnaden mellan ett valfrihetssystem och traditionell offentlig upphandling är att det i ett valfrihetssystem inte finns någon konkurrenssituation mellan leverantörerna vid tidpunkten för tilldelningsbeslutet.¹²⁶

Motiven bakom lagen om valfrihetssystem var bl.a. att uppmuntra och underlätta marknadsdriven teknikutveckling och spridning av användarvänliga tjänster för e-legitimation. Avsikten med valfrihetssystemet var även att skapa en lösning som gjorde det möjligt att använda en och samma e-legitimation i såväl offentliga som privata e-tjänster.¹²⁷ Det finns i dag två olika valfrihetssystem för e-legitimation dit aktörer kan ansluta sig genom att teckna avtal med Digg.¹²⁸

Stabilitetsinriktad reglering för kreditinstitut

Bankerna har inte minst efter den globala finanskrisen åren 2008–2009 påförts ett flertal stabilitetsinriktade regleringar i syfte att motverka olika former av systemrisk. Finanskrisen visade bl.a. att det förelåg brister i regelverket om kapitaltäckning för kreditinstitut. Förutom att instituten hade för lite kapital av tillräckligt god kvalitet hade många av dem otillräckliga likviditetsbuffertar. Dessutom fanns det hos enskilda institut tydliga obalanser mellan skulders och tillgångars löptider, där kortfristiga skulder i alltför stor utsträckning finansierade långsiktiga och illikvida tillgångar. Det resulterade i att

¹²⁶ Prop. 2012/13:123 s. 20.

¹²⁷ Prop. 2012/13:123 s. 20.

¹²⁸ Valfrihetssystem 2017 (som ger tillgång till Freja eID Plus) respektive Valfrihetssystem 2018 (som ger tillgång till BankID och Telia e-legitimation).

även välkapitaliserade institut fick likviditetsproblem när viktiga finansieringskällor föll bort. De stabilitetsinriktade regleringar som infördes efter finanskrisen får åtminstone indirekt påverkan på betalningsmarknaden.

En av det finansiella systemets huvuduppgifter är att förmedla betalningar så effektivt som möjligt. Bankerna, dvs. kreditinstitut med tillstånd att driva bankrörelse, har en viktig roll i detta sammanhang eftersom de är de enda privata aktörerna med tillgång till betalningsförmedling via generella betalsystem som samtidigt får erbjuda kortfristig inlåning till allmänheten. Det senare innebär att en kund i en bank ska kunna disponera sina insättningar med kort varsel, vilket är en förutsättning för en effektiv betalningsförmedling. En effektiv betalningsförmedling kräver att bankerna är stabila. För en bank allvarliga problem kan den utsättas för en uttagsanstormning där oroliga insättare och andra finansiärer tar ut sina kontomedel. Oron kan snabbt sprida sig till andra banker och leda till omfattande systemkris.¹²⁹

Mot bakgrund av omständigheterna ovan krävs reglering som skyddar den enskilda insättaren om t.ex. bankernas kreditverksamhet skulle fallera. Eftersom kreditverksamheten också skapar nya pengar i betalningssystemet (se kapitel 4) är det av stor samhällsnytta att upprätthålla allmänhetens förtroende för att förvara medel i de privata bankerna. Detta avsnitt avser beskriva centrala stabilitetsinriktade regleringar på övergripande nivå och sätta dem i relation till betalningsmarknadens funktioner.

Kapital- och likviditetstäckning

Kapitalkrav för kreditinstitut regleras inom EU främst genom tillsynsförordningen¹³⁰ och kapitaltäckningsdirektivet¹³¹ (härefter gemensamt benämnda kapitaltäckningsregelverket). Tillsynsförordningen innehåller krav på kapitaltäckning för vissa risker (s.k. Pelare 1-krav¹³²),

¹²⁹ Vad är pengar? www.riksbank.se (hämtad 2021-12-16).

¹³⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (härefter tillsynsförordningen, även kallat CRR).

¹³¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (härefter kapitaltäckningsdirektivet, även kallat CRDIV)

¹³² Kapitaltäckningsregelverket består av tre s.k. pelare:

stora exponeringar, offentliggörande av information, bruttosoliditet och likviditet. Förordningen är direkt tillämplig i svensk rätt och har i svensk rätt kompletterats av lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag (tillsynslagen). Den allmänna näringsrättsliga regleringen för kreditinstitut finns i lagen om bank- och finansieringsrörelse. I den lagen finns bestämmelser som i svensk rätt genomför bl.a. kapitaltäckningsdirektivets regler om auktorisation, gränsöverskridande verksamhet, organisation, tillsyn och ingripanden. Kapitaltäckningsregelverket baseras på principer utformade av Baselkommittén¹³³ och går ut på att bankernas prissättning och intjäning måste ta höjd för förväntade förluster som riskerna i verksamheten medför (t.ex. risker i kreditverksamheten). Kapitalkraven är även utformade för att bankerna ska klara oväntade förluster. Finansinspektionen publicerar gällande kapitalkrav för svenska banker och kreditinstitut varje kvartal.¹³⁴

De likviditetskrav som ställs på kreditinstitut är viktiga inte minst för att säkerställa institutens motståndskraft inför eventuella uttagsanstormningar (eng. *bankruns*) som riskerar att uppstå vid finansiella kriser. Kraven återfinns främst i tillsynsförordningen och den s.k. LCR-förordningen^{135, 136}. Dessa regleringar ställer krav på att kreditinstitutet behöver ha 100 procent LCR (Liquidity Coverage Ratio), vilket innebär att ett institut ska ha tillräckligt mycket likvida tillgångar för att hantera verkliga och simulerade kassautflöden under en stressad period på 30 dagar.

Pelare 1: grundläggande kapitalbaskrav.

Pelare 2: särskilda kapitalbaskrav, vägledning för kapital och kombinerade buffertkrav.

Pelare 3: krav på offentliggörande av information om risker, kapital och likviditet.

¹³³ Baselkommittén för banktillsyn tar fram globala standarder, riktlinjer och rekommendationer för tillsyn och reglering av banker.

¹³⁴ Finansinspektionens hemsida, *Kapitalkrav för svenska banker*. 29 december 2020. www.fi.se (hämtad 2021-12-16).

¹³⁵ EU-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.

¹³⁶ Finansinspektionen har även utfärdat ett flertal föreskrifter och allmänna råd för kreditinstitut, bl.a. föreskrifter om hantering av likviditetsrisk och offentliggörande av likviditetsinformation (FFFS 2010:7).

Insättningsgaranti

Den statliga insättningsgarantin syftar till att upprätthålla allmänhetens förtroende för insättningar i privata banker genom att garantera återbetalning av insatta medel till ett visst belopp om ett kreditinstitut fallerar. Garantin regleras i lagen om insättningsgaranti, som förutom att reglera ersättningsrättens inträde även bl.a. uppställer krav på kreditinstitut att ta emot medel från allmänheten (se närmare ovan för beskrivning av den s.k. kontraheringsplikten). Insättningsgarantin uppgår i dag till 1 050 000 svenska kronor och gäller oavsett hur ett krisdrabbat institut hanteras. Skyddet för insättare är med andra ord detsamma vid en konkurs som i resolution.

Finansiell krishantering

Förebyggande statligt stöd

I syfte att föregripa en allvarlig störning av det finansiella systemet får staten vid behov lämna förebyggande statligt stöd enligt lagen (2015:1017) om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut. Förutom bestämmelser om sådant stöd innehåller denna lag även bestämmelser om den s.k. stabilitetsfonden ur vilken finansiering av stödet och av statligt stöd enligt resolutionslagen (1 kap. 1–2 §§) utgår. Stöd kan lämnas i form av garantier eller kapitaltillskott. Regeringen eller Riksgälden får fatta beslut om statligt stöd enligt denna lag.

Resolution och återhämtning

Bestämmelser avseende resolution och återhämtning återfinns i lagen (2015:1016) om resolution (härefter benämnd resolutionslagen) som genomförde större delarna av krishanteringsdirektivet¹³⁷. Återhämtning regleras i 6 a kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse. Syftet med resolution är att rekonstruera eller avveckla institutet som hamnat i kris utan att det leder till betydande störningar

¹³⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012.

i det finansiella systemet eller avbrott i dess grundläggande funktioner. Ett exempel på en sådan grundläggande funktion är betalningsförmedling.¹³⁸ I resolution tar staten kontroll över ett problemdrabbat institut som bedöms vara systemviktigt för att rekonstruera eller avveckla det under ordnade former. Under processen hålls hela eller delar av institutet öppet för att insättare och andra kunder ska ha tillgång till sina konton och övriga tjänster. Förlusterna hanteras genom att institutets aktie- och fordringsägare får bära kostnaderna (så kallad skuldsnedskrivning). På så sätt undviks att skattebetalarna får bära kostnaden för krishantering.¹³⁹

Spelreglering

Den 1 januari 2019 trädde en ny svensk spellag (2018:1138) (härefter benämnd spellagen) i kraft. Spellagen introducerade bl.a. ett nytt spellicenssystem och särskilda regler i förhållande till betalningar av spel. För att motverka penningtvätt infördes exempelvis en bestämmelse om att en innehavare av spellicens enbart får ta emot betalningar för spel från en betaltjänstleverantör enligt betaltjänstlagen (13 kap. 5 § spellagen). Lagen gör det även möjligt för Spelinspektionen att ålägga en betaltjänstleverantör att blockera betalningstransaktioner till och från konton som används för, eller kan komma att användas för, olovligt spel (18 kap. 26 §). Den tillhörande spelförordningen (2018:1475) innehåller även en direkt skyldighet för betaltjänstleverantörer att avvisa betalningar som avser spel från olicensierade spelföretag (13 kap. 1 §).

Tillsyn över betalningsekosystemets tjänstelager

Finansinspektionen

Myndighetens tillsynsansvar

Utöver sin normgivande roll utövar Finansinspektionen tillsyn över kreditinstitut, e-pengainstitut, betalningsinstitut, registrerade betaltjänstleverantörer och registrerade utgivare av elektroniska pengar som beviljats tillstånd (respektive undantag från tillståndsplikt) av

¹³⁸ Prop. 2015/16:5 s. 194.

¹³⁹ Se Riksgälden (2018), s. 2.

Finansinspektionen enligt betaltjänstlagen, lagen om bank- och finansieringsrörelse eller e-penninglagen.

Bestämmelser om tillsyn för dessa institutstyper bygger på samma principer.¹⁴⁰ Finansinspektionen har tillsyn över att bestämmelserna i respektive rörelselagar följs. Tillsynen omfattar också bestämmelserna i vissa övriga författningar som instituten omfattas av, såsom penningtvättsregelverket, men även t.ex. förordningen om gränsöverskridande betalningar och Sepa-förordningen.¹⁴¹ Tillsynen innebär bl.a. att Finansinspektionen har rätt att ingripa mot företag som bedriver verksamhet utan tillstånd eller med tillstånd fast i strid med de regelverk som företaget omfattas av. I tillsynsverksamheten ska Finansinspektionen på olika sätt samarbeta och utbyta information med tillsynsmyndigheter inom EES.

Vad gäller registrerade betaltjänstleverantörer och registrerade utgivare av elektroniska pengar står de under tillsyn på samma sätt som betalningsinstitut och e-pengainstitut, men omfattas inte av samtliga regler i respektive lag. Det faktum att de beviljats undantag från tillståndsplikt innebär således inte att de faller utanför Finansinspektionens tillsyn.

Slutligen har Finansinspektionen begränsad tillsyn avseende fysiska eller juridiska som är registrerade enligt valutaväxlingslagen, så kallade finansiella institut. De finansiella instituten ställs i samband med registreringen under tillsyn som verksamhetsutövare enligt penningtvättslagen (1 kap. 2 § p. 4 penningtvättslagen).

Sanktionsmöjligheter

Finansinspektionen ska ingripa om ett företag under tillsyn har åsidosatt sina skyldigheter enligt den rörelselag företaget omfattas av, andra författningar som reglerar företagets verksamhet, dess bolagsordning, stadgar, reglemente eller interna instruktioner som har sin grund i en författning som reglerar företagets verksamhet. Sådant ingripande, som slutligen innebär beslut om någon form av sanktion, föransleds som regel av en undersökningsprocess under vilken överträdelse av regelverken uppdagats.

¹⁴⁰ Återfinns i 13 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse, 5 kap. lagen om elektroniska pengar, 8–9 kap. betaltjänstlagen.

¹⁴¹ Finansinspektionens tillsyn omfattar dock inte generella lagar som t.ex. dataskyddsförordningen, konsumentkreditlagen och konkurrenslagen.

Ingripande ska bestå antingen av utfärdande av ett föreläggande att inom viss tid t.ex. begränsa verksamheten, utfärdande av förbud att verkställa ett visst beslut eller en anmärkning. Är överträdelsena särskilt allvarliga ska företagets tillstånd återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas. Vid anmärkning eller varning får Finansinspektionen besluta om sanktionsavgift. Sådan avgift ska uppgå till lägst 5 000 svenska kronor och högst 50 miljoner svenska kronor för betalningsinstitut, e-pengainstitut, registrerade betaltjänstleverantörer och registrerade utgivare av elektroniska pengar. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av institutets omsättning närmast föregående räkenskapsår (8 kap. 15 § betaltjänstlagen, 5 kap. 15 § e-penninglagen). För kreditinstitut ska avgiften i stället fastställas till högst det högsta av:

1. tio procent av kreditinstitutets omsättning eller, i förekommande fall, motsvarande omsättning på koncernnivå närmast föregående räkenskapsår,
2. två gånger den vinst som institutet gjort till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller
3. ett belopp motsvarande fem miljoner euro (15 kap. 7 § lagen om bank- och finansieringsrörelse).

Vid fråga om allvarliga, upprepade eller systematiska överträdelse av penningtvättsregelverket ska Finansinspektionen ingripa mot någon som ingår i styrelsen för företaget eller dess verkställande direktör (VD), eller ersättare, om företaget har befunnits ansvarigt för en överträdelse och personen i fråga uppsåtligen eller av grov oaktsamhet orsakat händelsen. Ingripande sker genom beslut att personen i fråga under en viss tid, lägst tre och högst tio år, inte får vara styrelseledamot eller VD hos ett institut, eller genom beslut om sanktionsavgift.

Vid överträdelse av penningtvättsregelverket får sanktionsavgiften som högst fastställas till det högsta av:

1. tio procent av institutets omsättning på koncernnivå,
2. två gånger den vinst som institutet gjort till följd av överträdelsen, eller
3. ett belopp i kronor motsvarande fem miljoner euro.¹⁴²

¹⁴² Enligt 8 kap. 15 a § betaltjänstlagen, 5 kap. 15 a § e-penninglagen.

Vidare har Finansinspektionen möjlighet att påföra sanktionsavgift mot kreditinstitut som överträder skyldigheterna att tillhandahålla kontanttjänster.¹⁴³ Samtliga beslut som fattas av Finansinspektionen kan överklagas till Förvaltningsrätten.

Konsumentverket och Konsumentombudsmannen

Tillsynsansvar

Enligt förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket är verket förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor och har ansvar för att de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens tillsynsansvar följs. Konsumentverket har således tillsyn över såväl konsumentkreditlagen som att vissa konsumentskyddande regler följs även på betaltjänstområdet, bl.a. när det gäller marknadsföring och avtalsvillkor. Konsumentverket kan ingripa mot företag med stöd av regler i de olika lagar som faller inom verkets tillsynsansvar.

Vid informationsgivning från företag till konsumenter aktualiseras generellt sett marknadsföringslagen. Flera konsumentskyddsbestämmelser i andra lagar på betalningsmarknaden innehåller direkta hänvisningar till tillämpning av marknadsföringslagen.¹⁴⁴ Detta utesluter inte att Finansinspektionen även kan tillämpa bestämmelserna om tillsyn och ingripanden vid överträdelser av samma bestämmelser.¹⁴⁵ Hänvisningen till marknadsföringslagen ska därmed ses som ett extra konsumenträttsligt skydd utöver Finansinspektionens tillsynsbefogenheter.

Sanktionsmöjligheter

I marknadsföringslagen finns ingripandemöjligheter för Konsumentverket i form av förelägganden och förbud. Företag som bryter mot vissa av reglerna i lagen kan som huvudregel även åläggas att betala en s.k. marknadsstörningsavgift (29–36 §§). Vissa konsumentskydds-

¹⁴³ Enligt 9 kap. 5 § betaltjänstlagen.

¹⁴⁴ Se 4 kap. 21 §, 4 a kap. 5 b § och 7 a kap. 2 § betaltjänstlagen och 11 a § insättningsgarantilagen. Konsumentverket är även behörig myndighet enligt 2 § lagen om förmedlingsavgifter för kortbaserade betalningstransaktioner i fråga om tillämpningen av bestämmelserna om betalningsmottagares skyldigheter mot konsumenter i artikel 10.4 i förmedlingsavgiftsförordningen.

¹⁴⁵ Prop. 2017/18:77 s. 353 och prop. 2019/20:79 s. 12 f.

bestämmelser som finns i betaltjänstlagen är dock undantagna bestämmelserna om marknadsstörningsavgift.

Konsumentverket kan ta ärenden vidare till Patent- och marknadsdomstolen. Om rättsläget är klart och det inte finns några tveksamheter kring att företaget har brutit mot marknadsföringslagen kan även Konsumentombudsmannen besluta om ett förbud. Förbud kombineras normalt med vite. Det innebär att ett företag kan få betala ett visst belopp om överträdelse mot lagen sker igen. Konsumentombudsmannens beslut kan överklagas till Patent- och marknadsdomstolen.

Konkurrensverket

Tillsynsansvar

Konkurrensverket har via de generella konkurrensbestämmelserna i konkurrenslagen möjlighet att ålägga företag – dvs. inklusive företag med tillstånd som kreditinstitut, e-pengainstitut och betalningsinstitut – att upphöra med överträdelser av förbuden mot kartellbildning och förbjudna företagskoncentrationer (3 kap. 1 § konkurrenslagen).¹⁴⁶ Sådant åläggande får innefatta beteendemässiga eller strukturella åtgärder som är nödvändiga för att överträdelsen ska upphöra. Vid valet mellan åtgärder som är lika effektiva ska Konkurrensverket välja den åtgärd som är minst betungande för företaget. Om det finns särskilda skäl finns även möjlighet för Konkurrensverket att lämna interimistiskt åläggande till dess att frågan slutligt har avgjorts. Domstolen får meddela ett sådant åläggande bara sedan rättegång inletts (3 kap. 3 §).

Utöver tillsynsuppdraget i konkurrenslagen är Konkurrensverket även tillsynsmyndighet enligt lagen om valfrihetssystem (22 §). Konkurrensverket är vidare tillsynsmyndighet för lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, som styr hur upphandlande myndigheter köper in bland annat tjänster för betalningar eller liknande. Upphandlande myndighet utgör en statlig eller kommunal myndighet. Med upphandlande myndighet jämställs även beslutande församling i en kommun eller en region. Hit räknas också vissa offentligt styrda organ, exempelvis flertalet kommunala och en del statliga bolag. Även sammanslutningar av en eller flera myndigheter, församlingar eller offent-

¹⁴⁶ Enligt 2 kap. 1 eller 7 § konkurrenslagen eller i artikel 101 eller 102 i EUF-fördraget.

ligt styrda organ omfattas av lagen om offentlig upphandling. Överträdelse av lagen kan drabba den upphandlande myndigheten med som mest böter på tio procent av kontraktsvärdet för den otillåtna upphandlingen.

Konkurrensverket har däremot ingen tillsyn vad gäller de särskilda konkurrensrättsliga bestämmelserna om tillträde till betalningssystem i betaltjänstlagen. Dessa regler har i stället Finansinspektionen tillsyn över. Finansinspektionen ska dock samråda med Konkurrensverket innan en tillsynsåtgärd eller ett ingripande vidtas mot någon part för överträdelse av tillträdesbestämmelserna (8 kap. 1 § tredje stycket betaltjänstlagen).

Sanktionsmöjligheter

Konkurrensverket får enligt konkurrenslagen besluta att ett företag ska betala en konkurrensskadeavgift, om företaget eller någon som handlar på dess vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet har överträtt

1. förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete eller förbjudna företagskoncentrationer¹⁴⁷,
2. ett beslut om åläggande, eller
3. ett beslut att godta ett åläggande.

Konkurrensskadeavgiften får inte överstiga tio procent av företagets omsättning föregående räkenskapsår. Om ett beslut om konkurrensskadeavgift riktas mot en sammanslutning av företag för en överträdelse som har samband med dess medlemmars verksamhet, får avgiften inte överstiga tio procent av den samlade omsättningen föregående räkenskapsår för de medlemsföretag som är verksamma på den marknad som påverkas av överträdelsen. Om beslutet riktas mot flera företag, ska avgiften fastställas särskilt för vart och ett av dem.

¹⁴⁷ Enligt 2 kap. 1 eller 7 § konkurrenslagen eller i artikel 101 eller 102 i EUF-fördraget.

Integritetsskyddsmyndigheten

Tillsynsansvar

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) ansvarar för tillsyn över dataskyddsförordningen samt kompletterande nationell rätt som finns i lagar, förordningar och föreskrifter. IMY:s behörighet, uppgifter och befogenheter som tillsynsmyndighet framgår av dataskyddsförordningen (artikel 55–59) och dataskyddslagen (6 kap.). Enligt dessa bestämmelser kan IMY bl.a. beordra den personuppgiftsansvariga eller personuppgiftsbiträdet att lämna information, genomföra undersökningar samt kräva tillträde till alla lokaler som tillhör den personuppgiftsansvariga eller personuppgiftsbiträdet.

Sanktionsmöjligheter

Vid överträdelser av dataskyddsförordningen har IMY ett antal s.k. korrigerande befogenheter som innebär möjlighet att fatta beslut om varning (artikel 58.2 a), reprimand (artikel 58.2 b), föreläggande (inkl. förbud, begränsning och återkallelse, artikel 58.2 c–h och j) och administrativ sanktionsavgift (artikel 58.2 i). Med stöd av 6 kap. 1 § dataskyddslagen kan IMY använda sina korrigerande befogenheter även vid överträdelser av dataskyddslagen och andra bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen. IMY får dock bara påföra administrativa sanktionsavgifter vid sådana överträdelser som anges i artikel 83 dataskyddsförordningen.

Till skillnad från Finansinspektionens varningar innebär en varning i detta sammanhang att IMY har möjlighet att meddela om på vilket sätt ett företags behandling av personuppgifter riskerar att bryta mot bestämmelserna i dataskyddsförordningen eller kompletterande författningar. Med andra ord kan IMY endast utfärda en varning innan någon överträdelse har ägt rum. Till skillnad från övriga korrigerande åtgärder är en varning som regel inte bindande och leder därmed inte till något överklagbart beslut. Varningen kan dock kombineras med andra korrigerande åtgärder, till exempel olika förelägganden, som i sin tur kan överklagas. En reprimand är en mildare sanktion än förelägganden och sanktionsavgifter. Vid förelägganden kan IMY, tillfälligt eller definitivt, införa en begränsning av eller ett förbud mot behandling. En begränsning innebär att vi sätter upp vill-

kor för hur behandlingen får gå till, exempelvis att behandling bara får ske för vissa avgränsade syften. Ett förbud innebär att behandlingen ska upphöra.

Slutligen har IMY möjlighet att utöver eller i stället för övriga korrigerande åtgärder besluta om att ta ut en sanktionsavgift. Nästan alla överträdelse av dataskyddsförordningen kan leda till administrativa sanktionsavgifter.¹⁴⁸ Ett exempel på när IMY kan besluta om att ta ut en sanktionsavgift är om behandlingen strider mot de grundläggande principerna i dataskyddsförordningen, såsom kravet på att personuppgifter bara får samlas in för berättigade ändamål. Ett annat exempel är om den registrerade inte får sina rättigheter tillgodosedda, såsom rätten till information och rättelse.

Post- och telestyrelsen

PTS har flera ansvarsområden som berör betalningsmarknaden. PTS har exempelvis tillsyn över att kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut uppfyller sina skyldigheter att tillhandahålla platser för kontantuttag eller dagskassainsättningar enligt 9 kap. betaltjänstlagen. För att fullgöra sitt tillsynsuppdrag får PTS förelägga företag som tillhandahåller platser för kontanttjänster (dvs. en vidare krets än enbart kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut) att lämna nödvändiga uppgifter. Sådant föreläggande får förenas med vite (9 kap. 3 §). Däremot måste PTS överlämna ärendet till Finansinspektionen om de omfattade instituten inte uppfyller sina skyldigheter enligt 9 kap. 1 § och det inte finns andra aktörer som uppfyller skyldigheterna åt dem. Det faller därefter inom Finansinspektionens tillsynsansvar att förelägga institutet att vidta rättelse och besluta om sanktionsavgift om inte rättelse vidtas.¹⁴⁹ Sådant sanktionsavgift ska beräknas utifrån antal personer utöver tillåten procentandel, avrundat nedåt till närmaste tusental (9 kap. 7 §).¹⁵⁰ Om marknaden totalt sett tillhandahåller platser i betryggande utsträckning görs emellertid inte

¹⁴⁸ Enligt 2 kap. 1 eller 7 § konkurrenslagen eller i artikel 101 eller 102 i EUF-fördraget.

¹⁴⁹ Denna bestämmelse gäller i stället för 15 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse. Det innebär bl.a. att föreläggandet inte kan förenas med vite, (se prop. 2019/20:23 s. 57).

¹⁵⁰ Se prop. 2019/20:23 s. 59. Exempel: I 13 § betaltjänstförordningen stadgas för kontantuttag att max 0,3 % av befolkningen får ha lägre än 25 km till närmaste uttagsplats. Om Sverige har 10 miljoner invånare är det alltså tillåtet att 30 000 personer har 25 km eller längre till närmaste uttagsplats. Om det totalt sett visar sig vara 31 500 personer som har för långt till en uttagsplats blir alltså avvikelsen 1 000 personer (1 500 avrundat nedåt till 1 000). Det är alltså varken det totala antalet personer eller det exakta antalet personer utöver tillåten andel som ska användas.

något överlämnande från PTS till Finansinspektionen, även om samtliga kreditinstitut skulle brista individuellt (9 kap. 6 §). Det görs inte heller något överlämnande om överträdelsen är ringa.

Vidare är PTS tillsynsmyndighet enligt lagen (2016:561) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering. PTS bedriver planlagd och händelsestyrd tillsyn över tillhandahållare av kvalificerade betrodda tjänster medan eIDAS-förordningen begränsar tillsynen över icke kvalificerade tillhandahållare av betrodda tjänster till händelsestyrd tillsyn.

Myndigheten för digital förvaltning

Digg får bl.a. meddela föreskrifter om förfarandet och kraven för anslutning till den svenska förbindelsepunkten (noden) för inkommande gränsöverskridande elektronisk identifiering, och skyldigheten för den som är ansluten till en svensk nod för inkommande eller utgående gränsöverskridande elektronisk identifiering att underrätta myndigheten om händelser som kan ha betydelse för nodens funktionalitet eller säkerhet (7–10 §§ lagen (2016:561) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering).

Digg ansvarar även för anmälan av system för elektronisk identifiering och åtgärder vid säkerhetsincidenter enligt eIDAS-förordningen samt de rättsakter som meddelas med stöd av förordningen. Digg får även meddela föreskrifter om vilka krav som ska gälla för att ett system för elektronisk identifiering ska få anmälas för gränsöverskridande elektronisk identifiering enligt EU:s förordning om elektronisk identifiering och de rättsakter som meddelas med stöd av förordningen.

Riksgälden

Riksgälden har tre nära sammanlänkade ansvarsområden kopplade till finansiell krishantering:

1. Ansvar för beslut om förebyggande stöd till livskraftiga institut enligt lagen om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut.
2. Ansvar som garantimyndighet enligt insättningsgarantilagen vid instituts likvidation, konkurs eller resolution, samt

3. Ansvar som resolutionsmyndighet när ett systemviktigt institut går i resolution enligt resolutionslagen (1 kap. 3 §).

Riksgäldens uppdrag som garantimyndighet omfattar allt från att informera om insättningsgarantin till att betala ut ersättning till enskilda om garantin behöver infrias. Riksgälden ska underrätta Finansinspektionen om ett institut som omfattas av garantin inte fullgör sina skyldigheter enligt insättningsgarantilagen (20 §).

När ett institut försätts i resolution övergår kontrollen av institutet till Riksgälden i egenskap av resolutionsmyndighet. Myndigheten tar dock inte över ägandet utan endast förvaltningen och kontrollen över institutet.

Tillsyn och övervakning i clearing- och avvecklingslagret

Riksbankens övervakning

Riksbanken har en övervakande funktion i förhållande till bl.a. avvecklings-, betalnings- och clearingsystem (3 kap. 8 § riksbankslagen). Med den nya riksbankslagen ska Riksbanken även övervaka ”annan verksamhet som är av särskild betydelse för den finansiella infrastrukturen i Sverige”.

Övervakningen innebär att Riksbanken förväntar sig att systemen lever upp till PFMI-standarderna (se ovan). Dessa principer är dock minimikrav. Specifika särdrag för den svenska marknaden kan göra att Riksbanken behöver ställa ytterligare krav, även om Riksbanken inte har föreskriftsrätt. När Riksbanken anpassar kraven till de svenska förhållandena motiveras detta i analysen och i bedömningen av enskilda system. Att stå under övervakning innebär även rapportering till Riksbanken och regelbundna möten.¹⁵¹

Riksbanken har enligt 12 kap. 1 § riksbankslagen rätt att begära att ett företag lämnar de uppgifter som Riksbanken behöver för att fullfölja sin övervakning. Riksbanken får enligt 12 kap. 2 § besluta om de förelägganden som behövs för att en fysisk eller juridisk person ska följa uppgiftsskyldigheten enligt 1 §. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite. Riksbanken har därutöver inte några sanktionsmöjligheter i förhållande till de system och aktörer som övervakas.

¹⁵¹ SOU 2019:46 s. 931.

Finansinspektionens tillsyn

Finansinspektionen ska tillse att tillämpliga delar av såväl lagen om avvecklingssystem som lagen om värdepappersmarknaden efterföljs av de aktörer som Finansinspektionen utövar tillsyn över i betalningsinfrastrukturen, dvs. i dagsläget tillståndspliktiga clearingorganisationer enligt lagen om värdepappersmarknaden. Omfattningen av tillsynen framgår av 14–17 §§ lagen om avvecklingssystem och 23 kap. 1 § lagen om värdepappersmarknaden. För svenska clearingorganisationer omfattar tillsynen enligt lagen om värdepappersmarknaden främst att rörelsen drivs enligt tillämpliga bestämmelser i samma lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet (såsom penningtvättsregelverket¹⁵²).

Betalningssystem eller generella betalsystem medför som funktioner inte någon tillståndsplikt i sig och hamnar därför inte under tillsyn, såvida de inte drivs av en clearingorganisation eller annan institutstyp som sidoverksamhet eller närliggande verksamhet över vilka Finansinspektionen har viss begränsad tillsyn.

Sanktionsmöjligheter

Finansinspektionens möjligheter att ingripa mot clearingorganisationer inom betalningsinfrastrukturen framgår av 25 kap. lagen om värdepappersmarknaden. Finansinspektionen ska ingripa om en clearingorganisation har åsidosatt sina skyldigheter enligt samma lag, andra författningar som reglerar institutets verksamhet, institutets bolagsordning, stadgar, reglemente eller interna instruktioner som har sin grund i en författning som reglerar institutets verksamhet. Sådant ingripande, som slutligen innebär beslut om någon form av sanktion, föranleds som regel av en undersökningsprocess under vilken överträdelser av regelverken uppdagats.

Ingripande ska enligt 25 kap. 1 § lagen om värdepappersmarknaden bestå antingen av utfärdande av ett föreläggande att inom viss tid att t.ex. begränsa verksamheten, utfärdande av förbud att verkställa ett visst beslut eller av en anmärkning. Är överträdelserna sär-

¹⁵² Samlingsbegrepp för lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2017:11) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 av den 20 maj 2015 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/2006.

skilt allvarliga enligt Finansinspektionens bedömning ska institutets tillstånd återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas. Vid anmärkning, varning eller återkallelse får Finansinspektionen besluta om sanktionsavgift enligt 25 kap. 8 §. Sådan avgift ska enligt 25 kap. 9 § fastställas till det högsta av tio procent av institutets omsättning på koncernnivå, två gånger den vinst som institutet gjort till följd av överträdelsen eller ett belopp som per den 2 juli 2014 i kronor motsvarade fem miljoner euro.

Referenser

- Carlsson, K. och M. Bergman (2015). ”Konkurrenslagen – En kommentar”, ISBN: 9789139016113, Wolters Kluwer.
- Eba (2018). *Opinion of the European Banking Authority on the implementation of the RTS on SCA and CSC*, (EBA-Op-2018-04), 13 juni, European banking Authority.
- Eba (2019a). *Opinion of the European Banking Authority on the deadline for the migration to SCA for e commerce card based payment transactions*, EBA-Op-2019-11, 16 oktober, European banking Authority.
- Eba(2019b). *Opinion of the European Banking Authority on the elements of strong customer authentication under PSD2*, EBA-Op-2019-06, 21 juni, European banking Authority.
- Eba (2020). *Opinion of the European Banking Authority on obstacles under Article 32(3) of the RTS on SCA and CSC*, (EBA/OP/2020/10), 4 juni, European banking Authority.
- Eba (2022). *Final Report on the amendment of the RTS on SCA&CSC*, EBA/RTS/2022/03, 5 april, European Banking Authority.
- Finansinspektionen (2008). *Föreskrifter och allmänna råd om betalningsinstitut och registrerade betaltjänsteleverantörer*, FI dnr 08-5885, 26 juni.
- Finansinspektionen (2017). *Förslag till tydligare krav på clearingorganisationers hantering av operativa risker*, FI dnr 14-17730, 11 oktober.
- Konkurrensverket (2017). *Betaltjänstmarknaden i Sverige*, rapport 2017:7.
- Polismyndigheten (2021). *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021*, A052.211/2021, april.
- Riksgälden (2018). *Finansiella krishantering – Riksgäldens arbete för den finansiella stabiliteten*, Dnr RG 2018/518, 11 juni.
- SOU 1993:114. *Konto, clearing och avveckling*, betänkande från Clearingutredningen.
- SOU 1998:160. *Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag*, delbetänkande från Banklagskommittén.

SOU 2016:53. *Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton*, betänkande från 2015 års betaltjänstutredning.

SOU 2019:46. *En ny riksbankslag*, betänkande från Riksbankskommittén.

SOU 2021:42. *Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*, betänkande från Utredningen om stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.



Regeringskansliet

Undersökning om betalningsvanor och
synen på utvecklingen på
betalningsmarknaden

SEPTEMBER 2021

Origo Group

Innehåll

Sammanfattning	2
Bakgrund	7
Användning av olika betalsätt	15
Attityder till olika betalsätt	33
Övriga frågor	57



Origo Group

Sammanfattning

Sammanfattning (1)

KORTBETALNINGAR ÄR DET KLART VANLIGASTE BETALNINGSSÄTTET

Det betalsätt som svarande använder mest på veckobasis är betalkort (86 procent). 45 procent använder Swish och 18 procent använder kontanter på veckobasis. Användningen av olika betalsätt är till viss del en generationsfråga. De yngsta använder Swish i högre utsträckning än de äldsta, medan vi ser det motsatta mönstret för användningen av kontanter som betalsätt. Därutöver är det tydligt att kontanter används i högre grad av grundskoleutbildade och låginkomsttagare.

Kortbetalningar är även det dominerande betalsättet i butik. Nära åtta av tio (77 procent) svarar att de betalade med bankkort vid sitt senaste köp i butik, 10 procent med kreditkort och 8 procent med kontanter. Endast 1 procent betalade med Swish vid sitt senaste köp i butik, vilket tyder på att betalsättet fortfarande används i mycket liten omfattning vid köp i fysisk butik. När det gäller betalningar till privatpersoner är Swish den vanligaste metoden (84 procent).

ANVÄNDNING AV KONTANTER MINSKAR OCH SWISH-BETALNINGAR ÖKAR

Hälften av de tillfrågade svarar att de har minskat användningen av kontanter under det senaste året. Den främsta anledningen till minskningen är att digitala betalningslösningar upplevs som enklare. Nära var tredje svarande uppger att minskningen av kontanter är en följd av coronapandemin.

Fyra av tio uppger att de under samma period ökat sin användning av Swish. Ökningen är större bland höginkomsttagare (53 procent) jämfört med befolkningen som helhet. De vanligaste anledningarna till ökad användning av Swish rör enkelhet och trygghet medan drygt en av tio nämner coronapandemin som den viktigaste anledningen.

Sammanfattning (2)

NÄRA VARANNAN SVENSK ÄR NEGATIVT INSTÄLLD TILL KONTANTER, MEN EN KLAR MAJORITET VILL ÄNDÅ HA DEM KVAR

Nio av tio svarande är positiva till digitala betalsätt (Swish, kortbetalningar). Nära hälften (45 procent) tycker att kontanter är ett dåligt betalsätt, 30 procent är positiva och 25 procent intar en neutral inställning. Det finns tydliga demografiska skillnader. Moiståndarna till kontanter är främst yngre, storstadsbor, högtbildade samt höginkomstagare. Den generella inställningen bland de negativa handlar om en osmidighet/hantering som kontanter medför, t.ex. att sedlar och mynt tar plats i plånboken, risk för rån, hygienaspekter etc.

Trots den negativa inställningen till kontanter som betalmedel vill nära sju av tio (68 procent) att kontanter ska finnas kvar som ett möjligt sätt att betala med, även i framtiden. Endast 12 procent vill ha ett helt kontantlöst samhälle. Även här finns tydliga demografiska skillnader. De som vill ha kvar kontanter är i högre utsträckning äldre, boende på landsbygden, grundskoleutbildade samt låginkomstagare. Den främsta anledningen till att man vill ha kvar kontanter handlar om rådsla för eventuella attacker mot IT-system samt samhällets/personlig beredskap för kriser/krig.

Samtidigt svarar nästan en lika stor andel (65 procent) att de skulle kunna klara sig utan kontanter, så som samhället ser ut idag. De äldsta svarar i högre utsträckning (43 procent) än de yngsta (15 procent) att de inte skulle kunna klara sig utan kontanter. Detsamma gäller dem som inte har en smartphone och BankID.

Hälften tror att kontanter kommer att sakna praktisk betydelse inom en 20-årsperiod och 20 procent tror att det aldrig kommer att hända. Yngre tror i högre utsträckning än äldre att kontanter kommer att sakna praktisk betydelse.

Sammanfattning (3)

GODA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ÖKAD ANVÄNDNING AV DIGITALA BETALSÄTT

Omkring nio av tio svarande äger en smartphone, BankID och använder betal tjänster på internet/via smartphone. Kunskapen om användning av digitala betalningar är hög, 84 procent svarar att de aldrig behöver be om hjälp för att genomföra en digital betalning. Det finns dock tydliga demografiska skillnader där äldre, boende på landsbygden, grundskoleutbildade samt låginkomsttagare i högre utsträckning än övriga behöver hjälp. Av naturliga skäl är även behovet av hjälp större bland dem som saknar smartphone/BankID. Behovet bland dem som behöver hjälp är dock inte särskilt frekvent, 59 procent uppger att de endast behöver hjälp någon gång per år.

De tre vanligaste faktorerna som skulle kunna bidra till en ökad användning av digitala betalningssätt i framtiden anses vara att det blir säkrare även i tid av kris/krig (46 procent), ökad möjlighet till att skydda informationen (40 procent) samt att det blir svårare att betala med kontanter (40 procent).

SVÅRARE ATT BETALA I KOLLEKTIVTRAFIKEN JÄMFÖRT MED ANDRA OFFENTLIGT SUBVENTIONERADE TJÄNSTER

Nio av tio anser att det är enkelt att betala för offentligt subventionerade tjänster som sjukvård, tandvård och receptbelagda läkemedel. Emellertid svarar 58 procent att det är enkelt att betala för kollektivtrafik, 22 procent uppger att det är svårt. De svarande upplever att svårigheten när det gäller att betala för kollektivtrafik är att betal-/biljettsystemen ändrar sig ofta och inte är enhetliga i hela landet. Ofta krävs installation av diverse appar som upplevs krångliga att sätta sig in i och man har ofta bråttom att köpa biljett i samband med resa.

Sammanfattning (4)

FÅ INNEHAR DIGITALA VALUTOR

Kännedomen om olika digitala valutor är generellt låg, med undantag för Bitcoin där 93 procent svarar att de känner till valutan. Endast 6 procent svarar att de idag innehar någon digital valuta. Omkring åtta av tio innehar inte någon digital valuta och planerar inte heller att skaffa någon.

Origo Group

Bakgrund

Om undersökningen

1122

BAKGRUND OCH SYFTE

Regeringen beslutade den 11 december 2020 att tillkalla en särskild utredare för att utreda statens roll på betalningsmarknaden. Kommittén har antagit namnet Betalningsutredningen.

Som en del i arbetet har Betalningsutredningen låtit genomföra en undersökning om svenska folkets betalningsvanor och synen på utvecklingen på betalningsmarknaden.

Undersökningen syftar till att ge utredningen ett underlag om svenska folkets betalningsvanor och uppfattningar om pågående förändringar på den svenska betalnings-marknaden. Undersökningen ska särskilt belysa faktorer som påverkar övergången till digitala betalningsätt samt attityder till "det kontantfria/-lösa samhället".

GENOMFÖRANDE

Datainsamlingen har genomförts under perioden 27 maj och 29 juni 2021 av Origo Group.

Läs mer om Origo Group på www.origogroup.com.

Projektledare på Origo Group: Henrik Brandes.

Kontaktpersoner på Regeringskansliet: Fredrik Wiklund Bystedt, Katja Rehnberg och Ragnar Olofsson.

Om undersökningen

METOD

Datainsamlingen genomfördes med så kallad mixad metod. Syftet med denna metod är att nå ett representativt svarsunderlag för målgruppen genom att erbjuda respondenter flera sätt att besvara enkäten. Först skickades ett missivbrev med inbjudan att besvara enkäten på webben, sedan skickades påminnelser med sms, därefter skickades en pappersenkät med svarskuvert och till sist gjorde telefonpåminnelser/telefonintervjuer.

Från ett nettourval om 3 277 individer, besvarades undersökningen av 1 125 respondenter, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 34 procent. 806 besvarade enkäten via webben, 275 via pappersenkät och 44 via telefonintervju.

ENKÄT

Enkäten består frågor rörande användning av olika betalätt/medel och attityder till dessa samt hur användningen förändrats under de senaste året. Enkäten består även av frågor kopplat till digitala betalätt/digitala valutor samt attityder till "det kontantfria/-lösa samhället".

Respondenterna har även fått möjlighet att med egna ord motivera sina svar (där det varit aktuellt).

Om undersökningen

1124

VIKTADE RESULTAT

Resultatet i undersökningen bygger på viktade värden, baserat på ålder och kön, i syfte att ge en korrekt bild av populationen.

Som i de flesta opinionsundersökningar finns en viss överrepresentation av svarande med eftergymnasial utbildning och viss underrepresentation av grupper med utländsk bakgrund, i förhållande till befolkningen i sin helhet. Vid en närmare analys har detta dock visat sig ha små effekter på punktstimaten överlag.

Om undersökningen

FELMARGINALER

Alla undersökningar som bygger på slumpmässiga urval innehåller en känd felmarginal (en osäkerhet). Felmarginalen varierar beroende på procentnivå och antal respondenter/svar.

För 1 000 respondenter ligger felmarginalen vid en uppmätt andel om 50 % med 95 % konfidens på $\pm 3,1$ %. Detta betyder att om det är 1 000 respondenter och ett resultat har stöd av 50 % av respondenterna, ligger resultatet med 95 % sannolikhet mellan 46,9 % och 53,1 %.

För felmarginaler vid olika andelar, se tabellen till höger.

Antal svar (n)	Felmarginal för en observerad andel om									
	10% eller 90%	15% eller 85%	20% eller 80%	25% eller 75%	30% eller 70%	35% eller 65%	40% eller 60%	45% eller 55%	50%	
50	$\pm 8,3$ %	$\pm 9,9$ %	$\pm 11,1$ %	± 12 %	$\pm 12,7$ %	$\pm 13,2$ %	$\pm 13,6$ %	$\pm 13,8$ %	$\pm 13,9$ %	
100	$\pm 5,9$ %	$\pm 7,0$ %	$\pm 7,8$ %	$\pm 8,5$ %	$\pm 9,0$ %	$\pm 9,3$ %	$\pm 9,6$ %	$\pm 9,8$ %	$\pm 9,8$ %	
200	$\pm 4,2$ %	$\pm 4,9$ %	$\pm 5,5$ %	$\pm 6,0$ %	$\pm 6,4$ %	$\pm 6,6$ %	$\pm 6,8$ %	$\pm 6,9$ %	$\pm 6,9$ %	
300	$\pm 3,4$ %	$\pm 4,0$ %	$\pm 4,5$ %	$\pm 4,9$ %	$\pm 5,2$ %	$\pm 5,4$ %	$\pm 5,5$ %	$\pm 5,6$ %	$\pm 5,7$ %	
400	$\pm 2,9$ %	$\pm 3,5$ %	$\pm 3,9$ %	$\pm 4,2$ %	$\pm 4,5$ %	$\pm 4,7$ %	$\pm 4,8$ %	$\pm 4,9$ %	$\pm 4,9$ %	
500	$\pm 2,6$ %	$\pm 3,1$ %	$\pm 3,5$ %	$\pm 3,8$ %	$\pm 4,0$ %	$\pm 4,2$ %	$\pm 4,3$ %	$\pm 4,4$ %	$\pm 4,4$ %	
700	$\pm 2,2$ %	$\pm 2,6$ %	$\pm 3,0$ %	$\pm 3,2$ %	$\pm 3,4$ %	$\pm 3,5$ %	$\pm 3,6$ %	$\pm 3,7$ %	$\pm 3,7$ %	
900	$\pm 2,0$ %	$\pm 2,3$ %	$\pm 2,6$ %	$\pm 2,8$ %	$\pm 3,0$ %	$\pm 3,1$ %	$\pm 3,2$ %	$\pm 3,3$ %	$\pm 3,3$ %	
1000	$\pm 1,9$ %	$\pm 2,2$ %	$\pm 2,5$ %	$\pm 2,7$ %	$\pm 2,8$ %	$\pm 3,0$ %	$\pm 3,0$ %	$\pm 3,1$ %	$\pm 3,1$ %	

Respondentinfo

1126

Alder	Antal	Andel
18-34 år	213	19%
35-49 år	229	20%
50-64 år	301	27%
65-85 år	382	34%

Nej	850	76%
Vill inte uppge	11	1%

Kvinna	596	53%
Annat/vill inte uppge	8	1%

Skulle du säga att du bor i en storstad, stad eller på landsbygd?	Antal	Andel
Storstad - Stockholm, Göteborg, Malmö	346	31%
Annan stad	444	40%
Landsbygd	329	29%
Vet inte	5	0,4%

Origo Group

Respondentinfo

Vilket är ditt civilstånd?	Antal	Andel
Ensamstående/singel	229	20%
Särbo	61	5%
Sammanboende	220	20%
Gift	546	49%
Bor hemma med förälder/föräldrar	49	4%
Vill inte uppge	19	2%

Vilken är din högsta avslutade utbildning?	Antal	Andel
Grundskola	117	10%
Gymnasium	303	27%
Eftergymnasial utbildning, mindre än tre år	232	21%
Eftergymnasial utbildning, tre år eller längre	435	39%
Vill inte uppge	35	3%

Origo Group

Respondentinfo

1128

Förvärsarbetande	507	45%
Egen företagare	67	6%
Arbetslös	25	2%
Pensionär	381	34%
Annat	47	4%
Vill inte uppge	26	2%

Hur hög är din sammanlagda årsinkomst (av lön, pension, sjukpenning m.m.) före skatt?	Antal	Andel
0-150 000 SEK	141	13%
150 000-300 000 SEK	247	22%
300 001-450 000 SEK	299	27%
450 001-600 000 SEK	199	18%
Över 600 000 SEK	99	9%
Vill inte uppge	137	12%

Respondentinfo

I vilket land är du född?	Antal	Andel
Sverige	941	88%
Annat land	133	12%

Är någon av dina föräldrar födda i ett annat land än i Sverige?	Antal	Andel
Ja	221	20%
Nej	889	79%
Vill inte uppge	12	1%

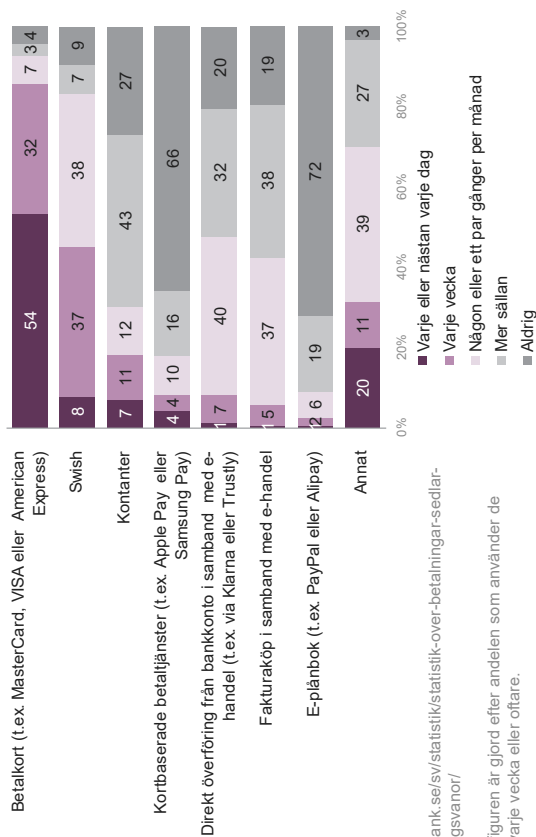
Origo Group

Användning av olika betal sätt

Användning av olika betalsätt

Betalkort är det mest frekventa betalsättet följt av Swish. I Riksbankens undersökning från våren 2020* uppgav 50 procent att de använde kontanter på månadsbasis, jämfört med 30 procent här.

Hur ofta använder du följande betalsätt?



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

Rangordningen i figuren är gjord efter andelen som använder de olika betalsätten varje vecka eller oftare.

Användning av olika betalsätt

Användningen av betalsätten Swish, kortbaserade betaltjänster och direkt överföring från bankkonto är mer vanlig bland de yngre och avtar med stigande ålder. Personer som är 65-85 år och bor på landsbygd använder kontanter i högre grad än övriga.

Andel som använder betalsätt på månadsbasis	Totalt			Ålder			Bor i...		
	18-34 år	35-49 år	50-64 år	65-85 år	Storstad	Annan stad	Landsbygd		
Betalkort (t.ex. MasterCard, VISA eller American Express)	93%	95%	94%	89%	91%	94%	93%		
Swish	83%	92%	82%	60%	85%	84%	80%		
Kontanter	30%	22%	31%	50%	26%	27%	39%		
Kortbaserade betaltjänster (t.ex. Apple Pay eller Samsung Pay)	18%	23%	15%	4%	22%	18%	15%		
Direkt överföring från bankkonto i samband med e-handel (t.ex. via Klarna eller Trustly)	48%	54%	41%	29%	48%	46%	48%		
Fakturaköp i samband med e-handel	43%	52%	40%	26%	44%	39%	45%		
E-plånbok (t.ex. PayPal eller Alipay)	9%	15%	7%	2%	12%	7%	7%		

Användning av olika betalsett

Användningen av Swish är mer frekvent bland personer med högre utbildning och inkomst, medan motsatsen kan ses för användningen av kontanter.

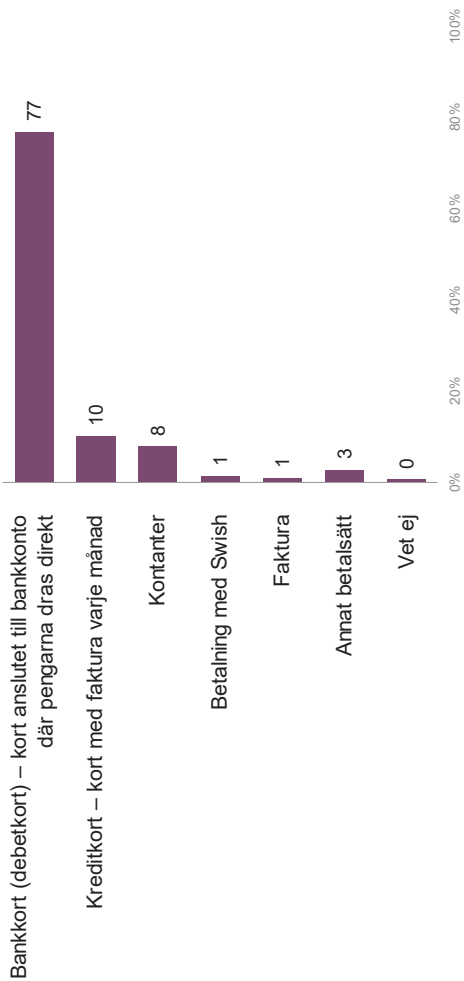
Ande i som använder betalsett på månadsbasis	Totalt	Högst avslutade utbildning			Inkomst (SEK)					
		Grundskola	Gymnasium	Efterg. utb., < 3 år	Efterg. utb., 3 år el. längre	0-150 000	150 000-300 000	300 001-450 000	450 001-600 000	Över 600 000
Betalkort (t.ex. MasterCard, VISA eller American Express)	93%	87%	92%	97%	93%	92%	94%	91%	94%	97%
Swish	83%	61%	83%	83%	90%	76%	75%	89%	94%	93%
Kontanter	30%	51%	33%	36%	20%	33%	42%	31%	20%	14%
Kortbaserade betaltjänster (t.ex. Apple Pay eller Samsung Pay)	18%	8%	19%	15%	21%	21%	15%	16%	21%	31%
Direkt överföring från bankkonto i samband med e-handel (t.ex. via Klarna eller Trustly)	48%	27%	46%	50%	52%	36%	49%	52%	54%	45%
Fakturaköp i samband med e-handel	43%	17%	46%	42%	47%	32%	39%	46%	50%	49%
E-plånbok (t.ex. PayPal eller Alipay)	9%	5%	9%	8%	10%	11%	8%	9%	8%	17%

Användning av olika betalsätt

1134

Det är vanligast att man betalar med bankkort i butik.

Hur betalade du vid ditt senaste köp i butik?



Origo Group

Användning av olika betal sätt

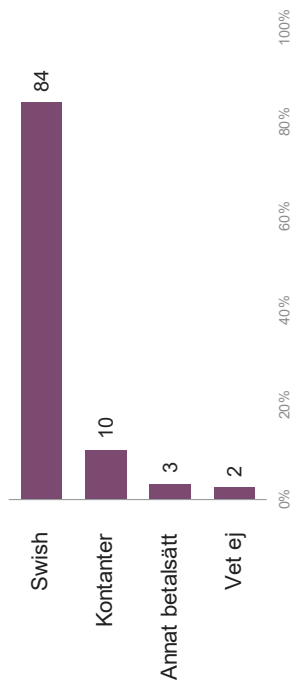
Bankkort var det vanligaste betal sättet vid senaste köpet i butik, oavsett demografi, men mer frekvent bland de yngre. Kreditkort användes i större utsträckning än övriga bland personer som har en årsinkomst på över 600 000 kr.

Hur betalade du vid ditt senaste köp i butik? (Andel)	Alder				Inkomst (SEK)					
	Totalt	18-34 år	35-49 år	50-64 år	65-85 år	0-150 000	150 000-300 000	300 001-450 000	450 001-600 000	Över 600 000
Bankkort (debetkort) – kort anslutet till bankkonto där pengarna dras direkt	77%	87%	74%	78%	67%	75%	77%	83%	76%	61%
Kreditkort – kort med faktura varje månad	10%	2%	12%	14%	13%	6%	9%	8%	11%	28%
Kontanter	8%	6%	5%	5%	16%	11%	11%	6%	4%	6%

Användning av olika betalsätt

Swish är den mest använda metoden vid betalning till privatpersoner.

När du senast betalade till en privatperson i Sverige, hur betalade du då?



Användning av olika betalsätt

De äldsta (65-85 år) och personer som bor på landsbygden använde i lägre grad än övriga Swish vid senaste betalning till privatperson. Samtidigt användes kontanter mer frekvent i dessa grupper.

När du senast betalade till en privatperson i Sverige, hur betalade du då? (Andel)	Alder				Bor i...	
	18-34 år	35-49 år	50-64 år	65-85 år	Storstad	Landsbygd
Swish	94%	93%	86%	61%	89%	77%
Kontanter	4%	4%	9%	27%	6%	17%
Annat betalsätt	2%	1%	3%	7%	4%	4%
Vet ej	1%	2%	2%	5%	1%	2%
Totalt	84%	84%	84%	61%	89%	77%

Användning av olika betalsätt

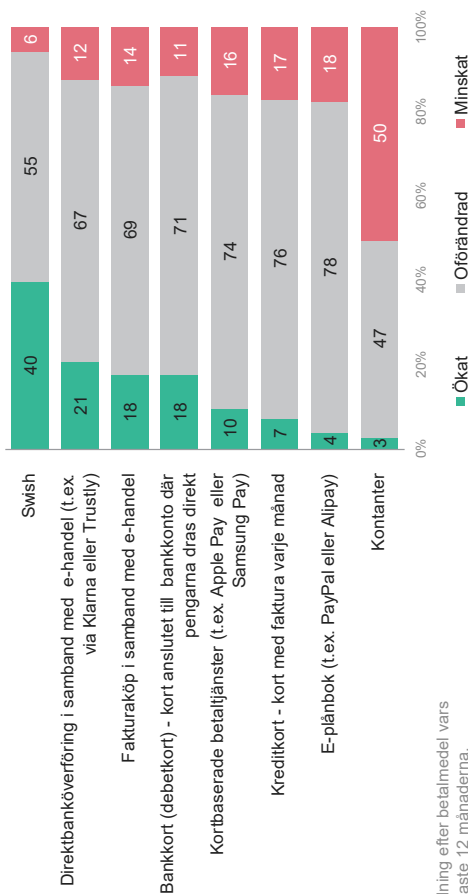
Användningen av Swish vid betalning till privatperson är mer frekvent bland personer med högre utbildning och inkomst, medan motsatsen kan ses för kontanter.

När du senast betalade till en privatperson i Sverige, hur betalade du då? (Andel)	Totalt	Högst avslutade utbildning			Inkomst (SEK)					
		Grundskola	Gymnasium	Efterg. utb., < 3 år	Efterg. utb., 3 år el. längre	0-150 000	150 000-300 000	300 001-450 000	450 001-600 000	Över 600 000
Swish	84%	63%	84%	84%	91%	76%	77%	90%	92%	90%
Kontanter	10%	27%	11%	11%	5%	13%	14%	7%	6%	7%
Annat betalsätt	3%	4%	4%	3%	2%	7%	5%	2%	1%	2%
Vet ej	2%	6%	2%	2%	1%	4%	3%	1%	0%	1%

Förändring i användningen av olika betal sätt

Hälften uppger att de har minskat sin användning av kontanter som betalmedel under det senaste året, medan 40 procent har ökat sin användning av Swish.

Hur har din användning av dessa betalmedel förändrats under de senaste 12 månaderna?



Resultatet är sorterat i fallande ordning efter betalmedel vars användning har ökat under de senaste 12 månaderna.

Förändring i användningen av olika betalsätt

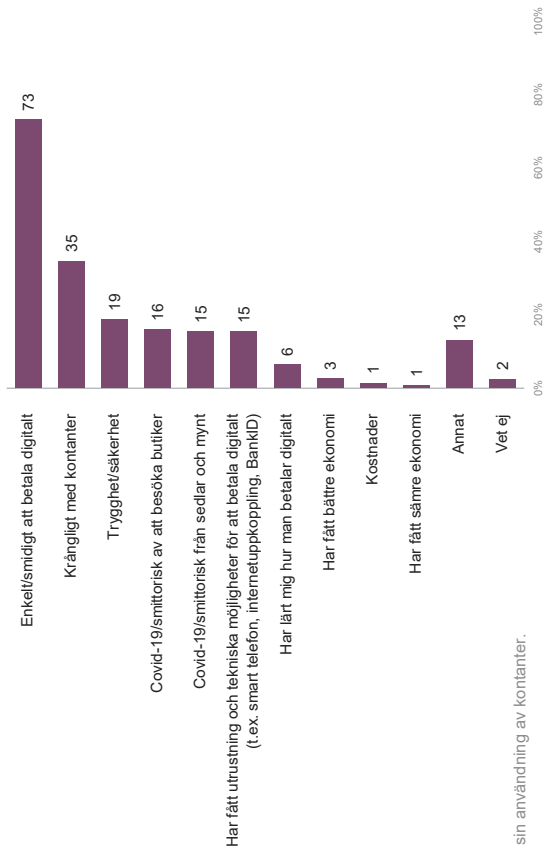
Andelen som har ökat sin användning av Swish är högre bland de yngre åldersgrupperna (18-49 år) jämfört med de äldre (50-85 år). Motsatsen kan ses för minskad användning av kontanter.

	Alder			
	18-34 år	35-49 år	50-64 år	65-85 år
Totalt	41%	45%	41%	31%
Ökat användningen av Swish under de senaste 12 månaderna (Andel)	41%	45%	41%	31%
Minskat användningen av kontanter under de senaste 12 månaderna (Andel)	45%	49%	55%	54%

Förändring i användningen av olika betalsätt

Den primära anledningen till **minskad användning av kontanter** är att det är enkelt och smidigt att betala digitalt, följt av att det är krångligt att betala med kontanter.

Du har svarat att du har minskat användningen av kontanter. Vilket/vilka är de viktigaste orsakerna till detta?



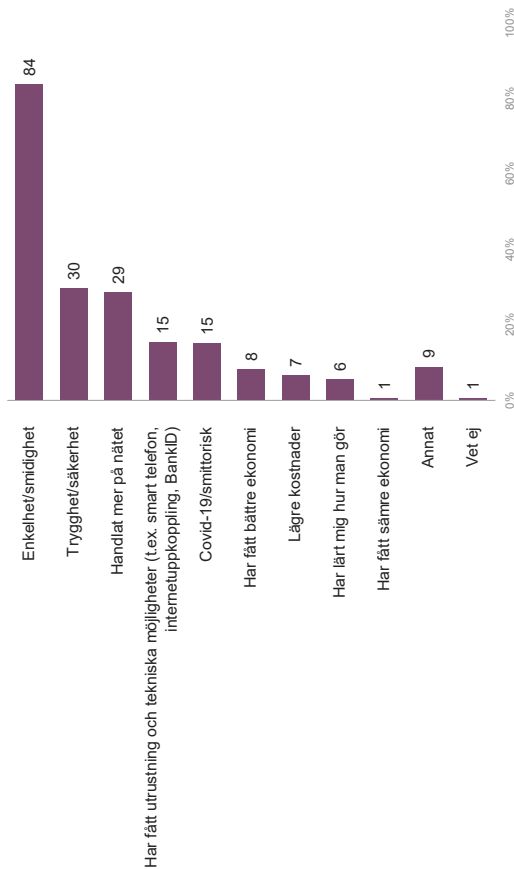
Bas: Respondenter som minskat sin användning av kontanter.

27

Förändring i användningen av olika betalsätt

Enkelheten att betala är den primära anledningen till **ökad användning av bankkort**.

Du har svarat att du ökat användningen av bankkort (debetkort). Vilken/vilka är de viktigaste orsakerna till detta?

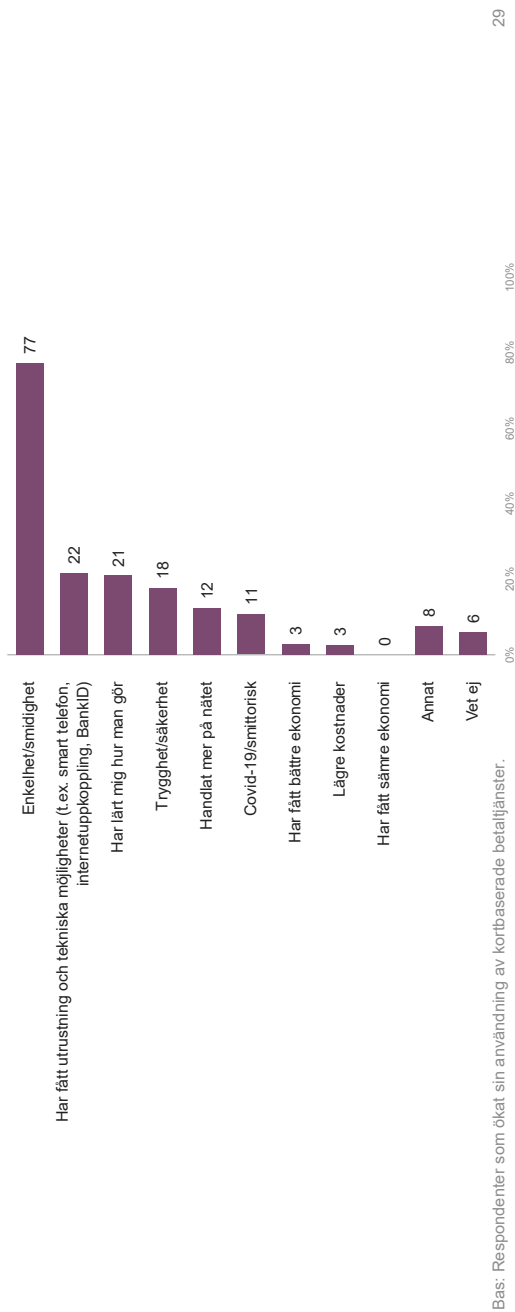


Bas: Respondenter som ökat sin användning av bankkort.

Förändring i användningen av olika betalsätt

Den vanligaste anledningen till **ökad användning av kortbaserade betal tjänster** är enkelheten att betala.

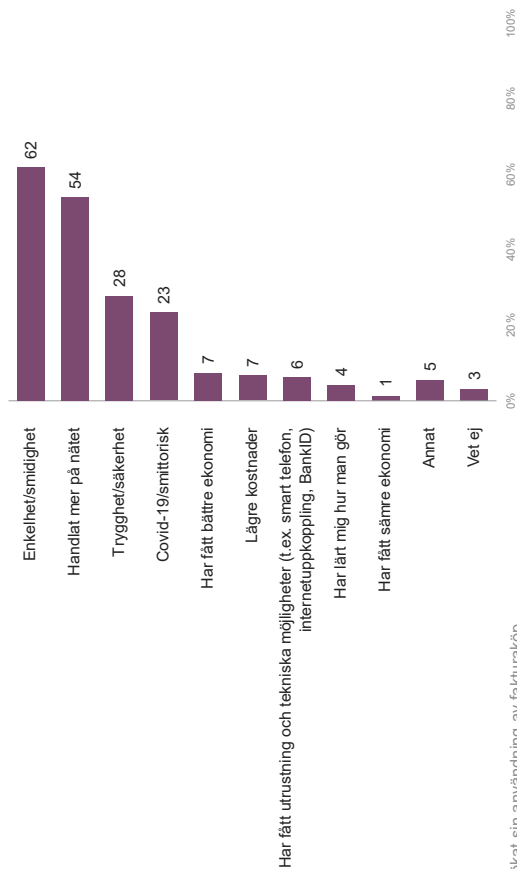
Du har svarat att du ökat användningen av kortbaserade betal tjänster (t.ex. Apple Pay eller Samsung Pay). Vilken/vilka är de viktigaste orsakerna till detta?



Förändring i användningen av olika betalsätt

Enkelheten samt mer köp på nätet är de primära anledningarna till **ökad användning av fakturaköp**.

Du har svarat att du ökat användningen av fakturaköp i samband med e-handel. Vilken/vilka är de viktigaste orsakerna till detta?

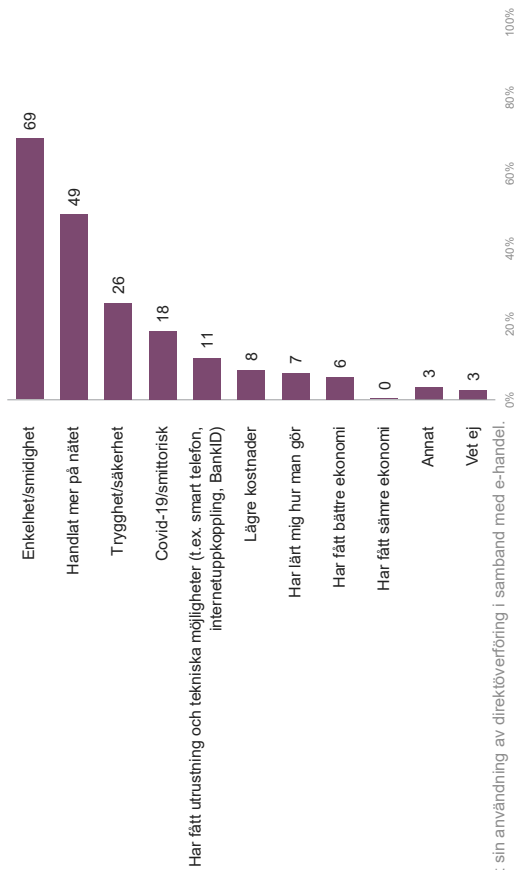


Bas: Respondenter som ökat sin användning av fakturaköp.

Förändring i användningen av olika betalsätt

Enkelheten samt mer köp på nätet är de primära anledningarna till **ökad användning av direktbanköverföring**.

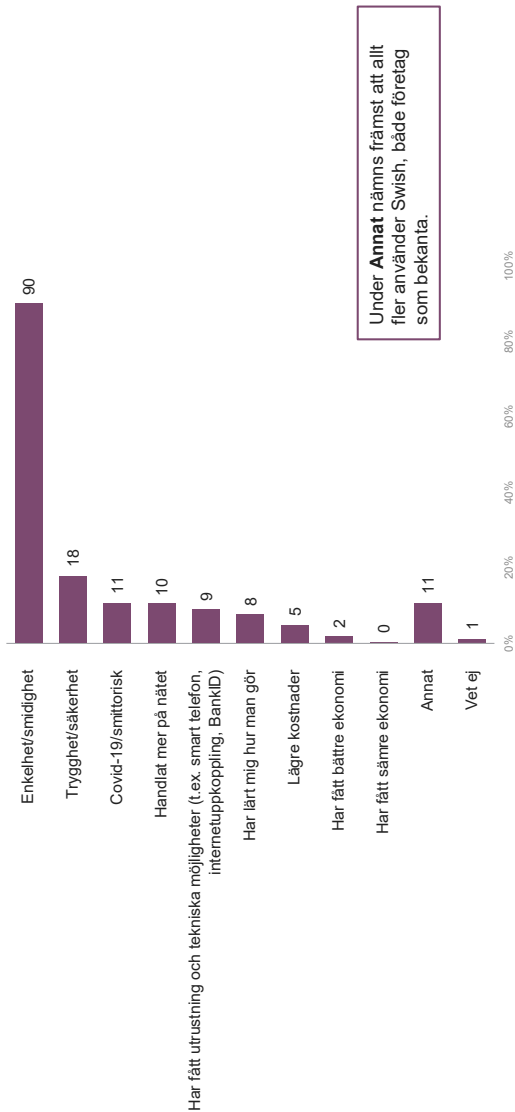
Du har svarat att du ökat användningen av direktbanköverföring i samband med e-handel (t.ex. via Klarna eller Trustly), Vilken/Vilka är de viktigaste orsakerna till detta?



Förändring i användningen av olika betalsätt

Enkelheten är den primära anledningen till **ökad användning av Swish**.

Du har svarat att du ökat användningen av Swish. Vilken/vilka är de viktigaste orsakerna till detta?



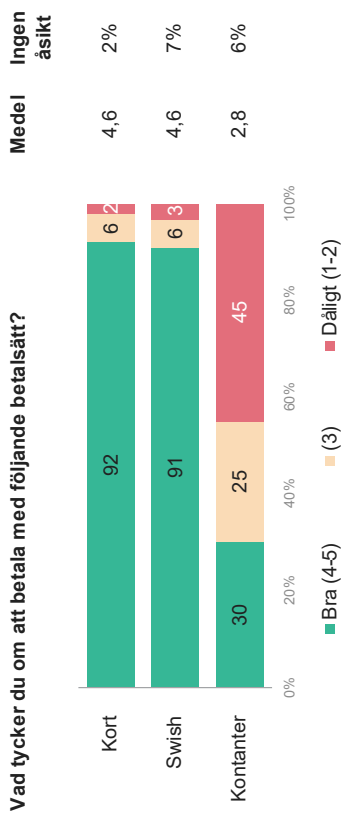
Bas: Respondenter som ökat sin användning av Swish.

Origo Group

Attityder till
olika
betal sätt

Attityder till olika betalsätt

Nästan samtliga svarande tycker att det är bra att betala med kort och Swish medan 45 procent anser att det är dåligt att betala med kontanter.



Origo Group

Attityder till olika betalsätt

Attityderna till att betala med kontanter är mer positiva bland de äldsta (65-85 år) och boende på landsbygd jämfört med övriga grupper.

Andel som tycker det är bra att betala med betalsätt	Alder				Bor i...	
	18-34 år	35-49 år	50-64 år	65-85 år	Storstad	Landsbygd
Totalt	92%	91%	94%	90%	92%	91%
Kort	92%	91%	94%	90%	92%	91%
Swish	91%	92%	91%	86%	92%	90%
Kontanter	30%	23%	24%	43%	25%	39%

Attityder till olika betalsätt

Nöjdheten med att betala med kontanter tenderar att sjunka ju högre utbildning och inkomst personen har.

Andel som tycker det är bra att betala med betalsätt	Totalt	Högst avslutade utbildning			Inkomst (SEK)					
		Grundskola	Gymnasium	Efterg. utb., < 3 år	Efterg. utb., 3 år el. längre	0-150 000	150 000-300 000	300 001-450 000	450 001-600 000	Över 600 000
Kort	92%	91%	91%	94%	92%	91%	89%	92%	92%	96%
Swish	91%	90%	91%	87%	93%	86%	89%	92%	94%	94%
Kontanter	30%	40%	30%	36%	23%	30%	33%	34%	20%	19%

Varför tycker du det är dåligt att betala med kontanter?

- *Osmidigt och jobbigt att hantera.*
- *Osmidigt att ha med sig och måste räkna när man ska betala.*
- *Otroligt krångligt då många inte tar kontanter och det är väldigt jobbigt med växel i form av mynt.*
- *Man har inte samma koll på pengarna man spenderar.*
- *Det är opraktiskt. Man måste söka bankomat för att ta ut, man har inte koll på vad man har i plånboken.*
- *Måste ta ut och ha sedlar och mynt med när jag handlar. Enklare och smidigare med kort eller swish.*
- *Ohygieniskt, större risk för rån. Går inte att spärra/låsa om man blir av med.*
- *Otidsligt, ohälsosamt, underlättar kriminalitet.*

Varför tycker du det är bra att betala med kontanter?

1152

- *Det går fort. Slipper leta efter appar för betalning.*
- *Man betalar och sedan är det klart. Ingen kan gå in på kontot och ta pengar.*
- *Det går att använda överallt, då när kort inte är tillgängligt.*
- *Lätt att veta hur mycket pengar man har. Snabbare huvudräkning. Bra vid teknikstrul.*
- *Man har lättare att se hur mycket pengar man har kvar, när de försvinner ur plånboken rent fysiskt och det blir då en belastning att gå till bankomaten, eftersom man har vetskapen av att ha förbrukat sin budget för tidigt.*
- *Barn lär sig att pengar finns och dess värde kopplat till det som köps.*
- *Jag ser direkt hur mycket som går åt och hur mycket jag har kvar. Svårare att slösa när jag faktiskt SER mängden pengar minska.*

Här redovisas endast några exempelkommentarer.

Varför tycker du det är dåligt att betala med kort?

- *Man blir spårad vid köp man gör. Med bankkort registreras allt och kanske säljs till 3e part som skickar specifika reklam. Ens privata liv blir offentlig.*
- *Det är inte privat. Det kan ofta bli fel. Många ställen tar inte kort. Man kan inte lite på affärer som tar kort, alltså om deras kortläsare kommer från banken eller inte.*
- *Tar längre tid, ofta strul med kortläsare. Skimming kortbedrägerier. Trött på alla människor som inte har pengar på kortet och ska föra över i kassan. Många människor har inte koll på sina pengar.*
- *Ibland kan det vara så att kortläsaren i affären inte fungerar.*
- *Ofta störningar på nätet, bedrägerier etc. Den som råkar ut för sådant vägras ofta stöd och ansvarstagande från bankerna.*
- *Krämligt. Är rädd för kortbedragare.*

Här redovisas endast några exempelkommentarer.

Varför tycker du det är bra att betala med kort?

1154

- *Alla butiker tar emot kort vid köp, enklare att hålla koll på ekonomin.*
- *Allting kan registreras. Mer trygghet och bättre koll på ekonomi.*
- *Behöver inte bära med sig så mycket kontanter.*
- *Behöver inte hålla koll på om jag har tillräckligt med kontanter med mig.*
- *Det går snabbt och är enkelt att använda. Själva kortet tar inte mycket plats i plånboken samt att det enkelt går att spärra sitt kort ifall man skulle bli av med det.*
- *Det krävs inget förarbete (bankomatuttag). Jag har det nästan alltid med mig och tas emot överallt som betalningssätt.*
- *Det är smidigt, man behöver inte hålla koll på en massa mynt och sedlar utan bara kortet. Det är enklare att hålla koll på hur mycket pengar man har.*

Här redovisas endast några exempelkommentarer.

Varför tycker du det är dåligt att betala med Swish?

- *Har inte Bank-ID och det är absolut inte säkert med den här betalformen enligt säkerhetsexperten.*
- *Har inget förtroende för systemet.*
- *En massa knapptryckande.*
- *Verkar omständligt.*
- *Lätt att kapas, skicka fel etc och kan inte åtgärda det.*
- *Kan inte det så bra. Måste ha mobiltelefon.*
- *Måste ha internetbank.*
- *Krämligt.*

Varför tycker du det är bra att betala med Swish?

1156

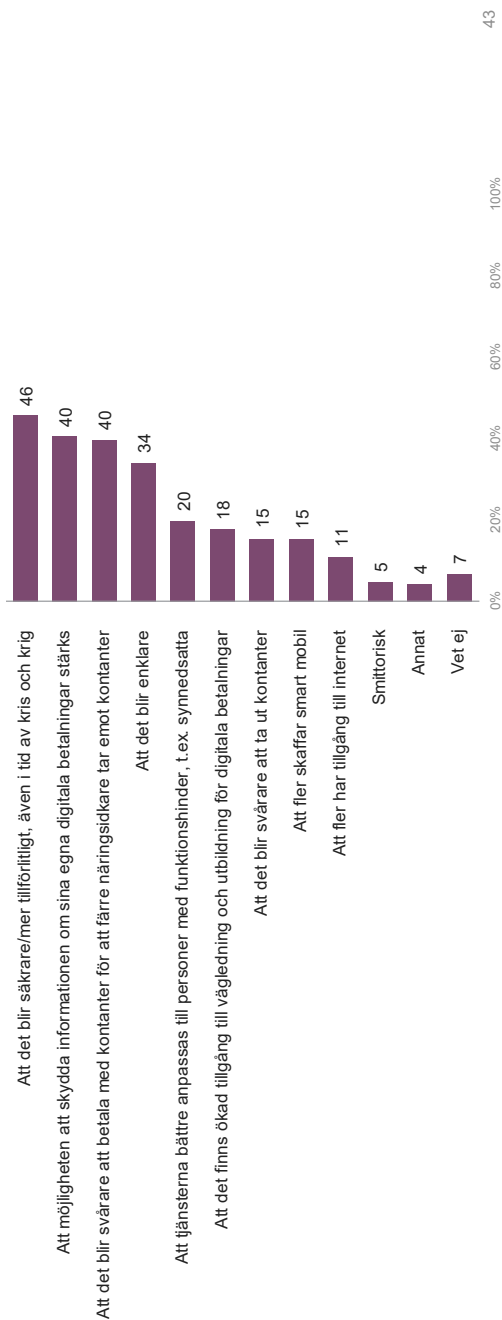
- *Enkelt, snabbt, smidigt, slipper kontanter.*
- *Snabbt och enkelt. Transaktionen registreras på kontot.*
- *Alltid med i mobilen, det går direkt, man ser namnet på den man betalar till.*
- *Det är ett snabbt och tryggt sätt att betala med. Det är lätt att se vem eller vilka som har bytt roller som sändare och mottagare. Det visar att du behöver bara hantera tekniken och inte räkna pengar i handen.*
- *Lätt och bekvämt även vid små överföringar.*
- *Enkelt, smidigt och tryggt.*
- *Det är en enkel och säker betalningsmetod privatpersoner emellan. Rekommenderas exempelvis vid överföring av större belopp till andra jämfört med banköverföringar som kan gå snett i slutändan.*

Origo Group

Vad kan bidra till en ökad användning av digitala betalningsmedel?

Ökad säkerhet, skydd av information, färre möjligheter att nyttja kontanter samt att det blir enklare skulle i högst utsträckning kunna bidra till ökad användning av digitala betalningsmedel.

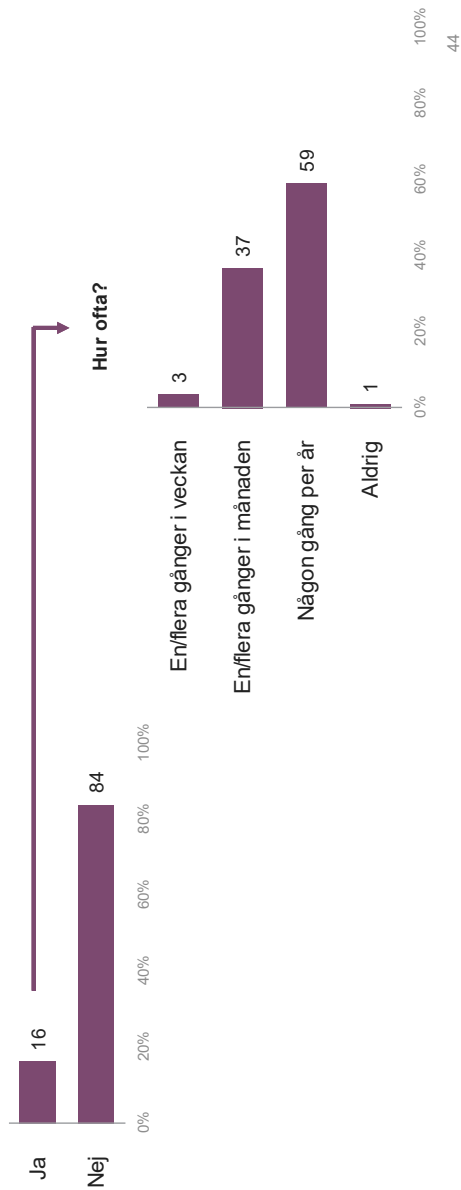
Vilka av nedanstående faktorer skulle kunna bidra till en ökad användning av digitala betalningsmedel (dvs. inte kontanter) i framtiden i samhället tror du?



Hjälp att genomföra digital betalning

16 procent svarar att det händer att de inte klarar av att genomföra digitala betalningar utan hjälp av en annan person. Merparten av dem behöver dock hjälp ganska sällan. De äldsta (65-85 år) behöver i högre grad be om hjälp än övriga.

Händer det att du behöver be om hjälp av en annan person för att genomföra en digital betalning?



Hjälp att genomföra digital betalning

De äldsta tillfrågade (65-85 år) behöver oftare än övriga åldersgrupper be om hjälp av en annan person för att genomföra digitala betalningar. Hälften av dessa behöver be om hjälp minst en gång i månaden. Bland de äldre som behöver hjälp minst en gång i månaden saknar 34 procent en smartphone och 27 procent BankID.

		Alder			
		18-34 år	35-49 år	50-64 år	65-85 år
Totalt		16%	13%	6%	15%
	Andel som behöver be om hjälp av en annan person för att genomföra en digital betalning	16%	13%	6%	15%
	Hur ofta?				
	Minst en gång i månaden (Andel)	40%	20%	42%	37%
					51%

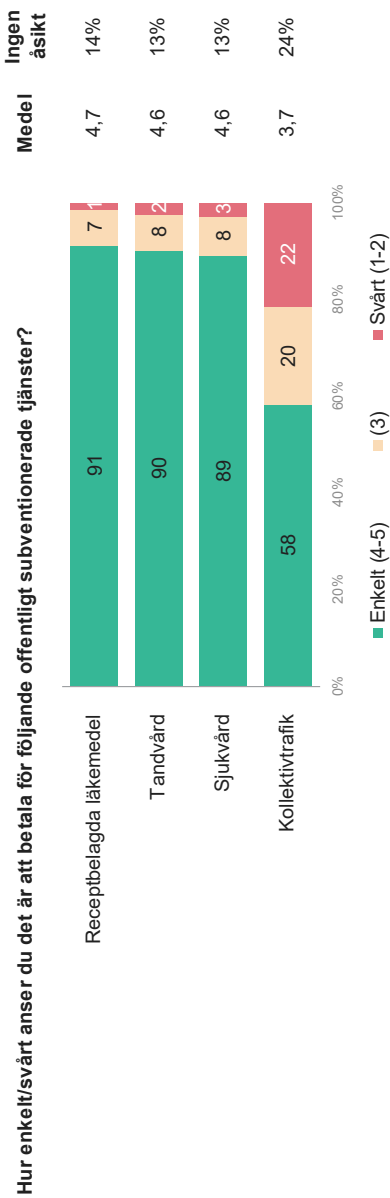
Hjälp att genomföra digital betalning

Grundskoleutbildade behöver oftare än övriga be om hjälp av en annan person för att genomföra digitala betalningar. Mer än hälften av dessa behöver be om hjälp minst en gång i månaden.

	Totalt	Högst avslutade utbildning			
		Grundskola	Gymnasium	Efterg. utb., < 3 år	Efterg. utb., 3 år el. längre
Andel som behöver be om hjälp av en annan person för att genomföra en digital betalning	16%	38%	18%	13%	11%
Hur ofta?					
Minst en gång i månaden (Andel)	40%	56%	35%	47%	29%

Attityder till betalning för offentligt subventionerade tjänster

Det upplevs svårare att betala i kollektivtrafiken jämfört med övriga offentligt subventionerade tjänster. De allra flesta anser att det är enkelt att betala för läkemedel, tandvård och sjukvård.



Attityder till betalning för offentligt subventionerade tjänster

1162

Andel som anser det är enkelt att betala i kollektivtrafiken är högre bland de yngre och boende i storstad i jämförelse med övriga.

Andel som anser det är enkelt att betala för följande offentligt subventionerade tjänster	Alder				Bor i...		
	Totalt	18-34 år	35-49 år	50-64 år	65-85 år	Storstad	Annan stad Landsbygd
Receptbelagda läkemedel	91%	86%	92%	96%	91%	92%	89%
Tandvård	90%	83%	91%	95%	91%	91%	88%
Sjukvård	89%	83%	91%	92%	89%	91%	85%
Kollektivtrafik	58%	63%	60%	59%	45%	67%	53%

Vad är det som gör det svårt att betala för kollektivtrafik?

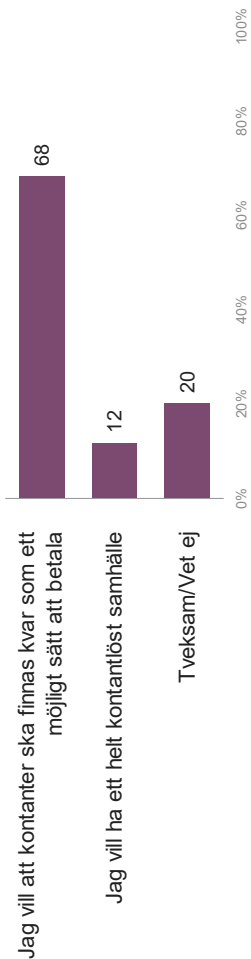
- Åker sällan och betalssystemen ändrar sig ofta och är inte enhetliga i landet. Var mycket enklare när man kunde köpa en biljett kontant av chauffören, nu krävs det att man läser på om hur biljettsystemet fungerar och därefter skaiffar och laddar på ett kort.
- Olika system i alla regioner.
- Olika system som ändras ofta. Brådska. Krångligt.
- Olika appar, vet ej hur man köper en biljett numera.
- Oftast måste man köpa biljetten innan man kliver på bussen eller tåget. Då det inte finns någon som säljer biljetter måste man göra det digitalt. Och jag har inte bankid.
- Alla dessa olika betalningsmöjligheter. Olika i alla städer.
- Det krävs att man laddar ner en app och köper biljett där. Alla har ju inte smartphone.

Här redovisas endast några exempelkommentarer.

Kontanter i framtiden

En klar majoritet vill att kontanter ska finnas kvar som betalningsmedel även i framtiden.

Vill du att kontanter ska finnas kvar som ett möjligt sätt att betala även i framtiden?



Origo Group

Kontanter i framtiden

Det är vanligare bland äldre och boende på landsbygd att vilja ha kvar kontanter som betalningsmedel även i framtiden, jämfört med övriga. Andel som vill ha ett kontantlöst samhälle är lägre bland de äldsta (65-85 år) jämfört med övriga åldersgrupper.

Vill du att kontanter ska finnas kvar som ett möjligt sätt att betala även i framtiden? (Andel)	Alder			Bor i...	
	18-34 år	35-49 år	50-64 år	Storstad	Landsbygd
Totalt	68%	62%	73%	62%	77%
Jag vill att kontanter ska finnas kvar som ett möjligt sätt att betala	54%	62%	73%	62%	68%
Jag vill ha ett helt kontantlöst samhälle	12%	14%	10%	14%	9%
Tveksam/Vet ej	20%	19%	16%	24%	14%

Kontanter i framtiden

Personer med grundskoleutbildning vill i högre grad än övriga ha kvar kontanter som betalningsmedel även i framtiden. Andelen som vill ha ett kontantlöst samhälle är högre bland personer som tjänar över 450 000 kr per år.

Vill du att kontanter ska finnas kvar som ett möjligt sätt att betala även i framtiden? (Andel)	Totalt	Högst avslutade utbildning			Inkomst (SEK)					
		Grundskola	Gymnasium	Efterg. utb., < 3 år	Efterg. utb., 3 år el. längre	0-150 000	150 000-300 000	300 000-450 000	450 001-600 000	Över 600 000
Jag vill att kontanter ska finnas kvar som ett möjligt sätt att betala	68%	80%	69%	70%	64%	68%	76%	73%	54%	60%
Jag vill ha ett helt kontantlöst samhälle	12%	7%	13%	9%	14%	8%	8%	9%	18%	27%
Tveksam/Vet ej	20%	13%	19%	21%	21%	24%	16%	19%	27%	13%

Varför vill man ha kvar kontanter i framtiden?

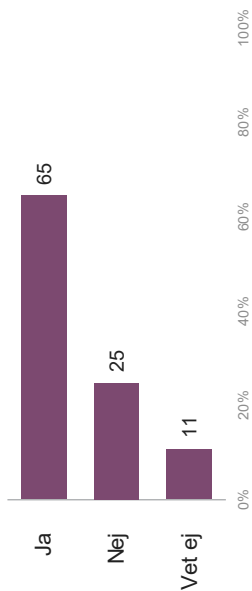
- *De äldre som inte har dator eller smartmobil blir exkluderade från samhället om inte kontanta lösningar finns.*
- *Av säkerhetsskäl bl.a. vid t.ex. en stor datakrasch.*
- *Blir jag hotad att lämna i från mig bankID så förlorar jag allt. Har jag kontanter så blir jag av med bara lite.*
- *Bra när det gäller småsummor, ge pengar till barnbarn till glass ex lära barn hur mycket pengar är värda.*
- *Det finns fortfarande kontanter utomlands och alla har inte swish än + marknader behöver kontanter.*
- *Jag gillar att ha kontroll på min ekonomi och känner att jag får det med kontanter. Lättare att lära mina barn värdet av pengar.*
- *Krig och bankernas ovillighet att hantera/hjälpa kunder, vad händer om all el försvinner?*
- *Många äldre personer har stora svårigheter att hantera digitala betalningssätt.*

Klara sig utan kontanter

65 procent svarar att de skulle klara sig utan kontanter som samhället ser ut idag och 25 procent tror inte att de skulle klara sig.

En högre andel bland de yngre åldersgrupperna (18-49 år) jämfört med de äldre (50-85 år) svarar att de skulle klara sig utan kontanter.

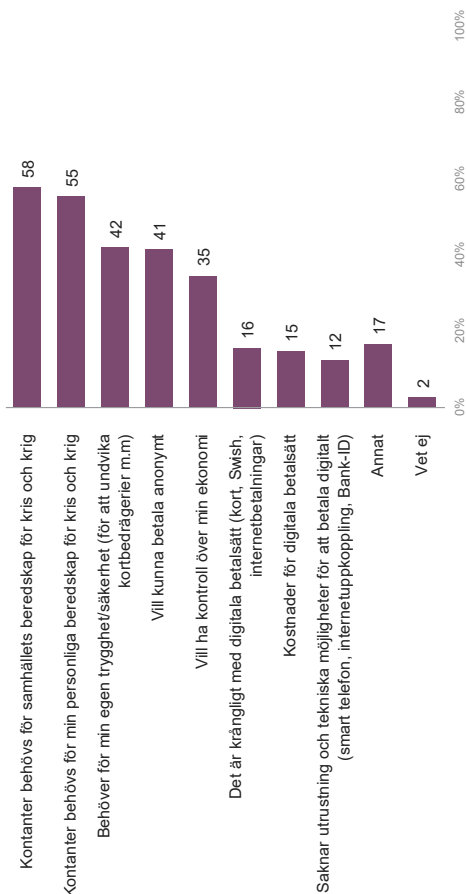
Skulle du kunna klara dig utan kontanter så som samhället ser ut idag?



Klara sig utan kontanter

Beredskap för kris och krig, både för samhället och individen, är de huvudsakliga anledningarna till varför kontanter behövs. Även egen säkerhet, anonymitet och kontroll är viktiga faktorer.

Om du har svarat att du inte skulle kunna klara dig utan kontanter så som samhället ser ut idag, kan du ange de viktigaste skälen till detta?

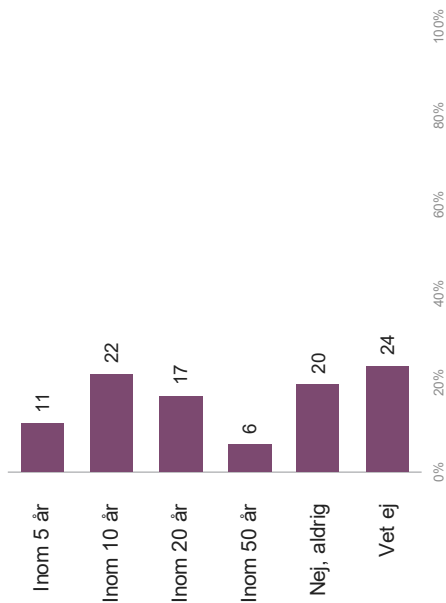


Bas: respondenter som inte skulle kunna klara sig utan kontanter så som samhället ser ut idag.

Kontanters framtida betydelse

Det råder skilda uppfattningar om och i så fall när kontanter kommer att sakna praktisk betydelse. 50 procent tror att kontanter kommer att sakna praktisk betydelse inom en 20-årsperiod.

Tror du att kontanter någon gång kommer att sakna praktisk betydelse för att betala i samhället, i så fall när?



Origo Group

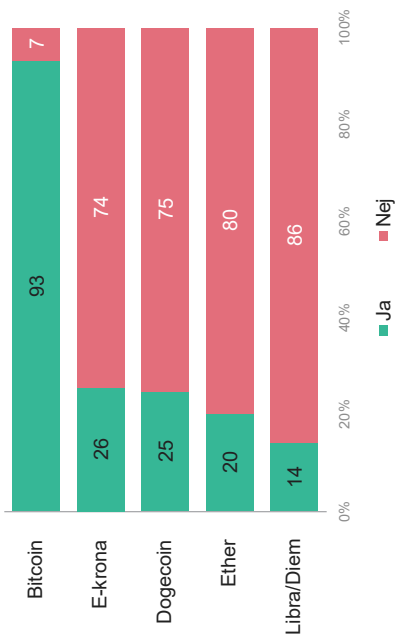
Övriga frågor

Digitala valutor

1172

Nästan samtliga har hört talas om Bitcoin medan kännedomen om övriga digitala valutor är lägre.

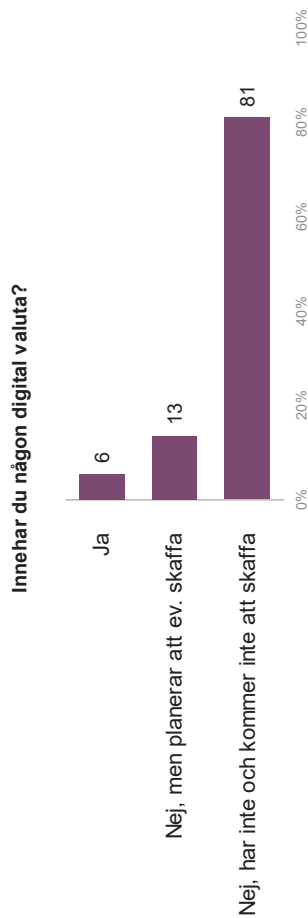
Har du hört talas om följande s.k. digitala valutor?



Origo Group

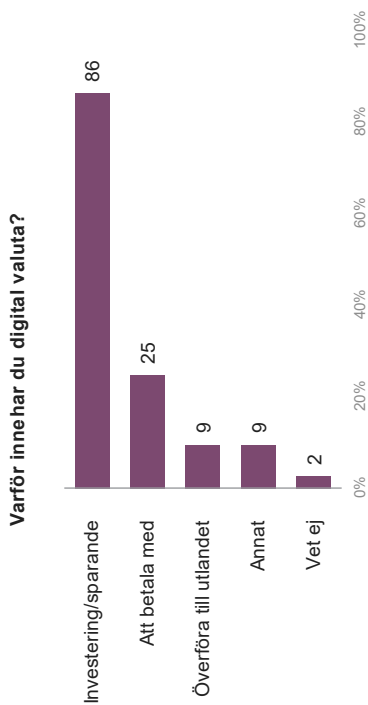
Digitala valutor

Åtta av tio innehar inte någon digital valuta och planerar inte heller att skaffa.



Digitala valutor

Den primära anledningen att man innehar digital valuta är investering.

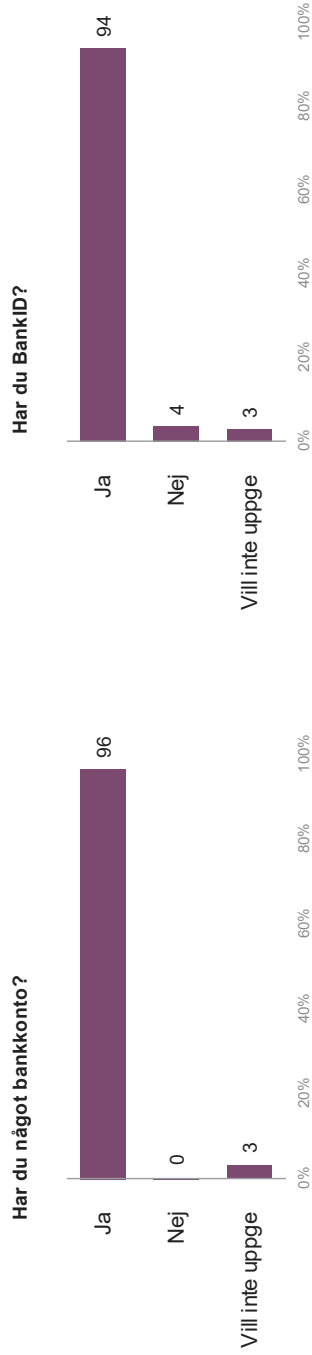


Bas: respondenter som innehar någon digital valuta.

Origo Group

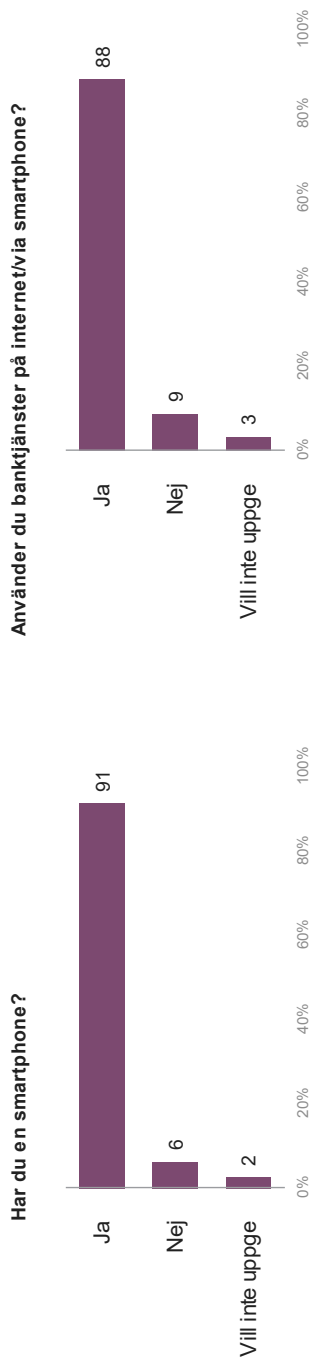
Bankkonto och BankID

Nästan samtliga svarar att de har bankkonto och BankID.



Smartphone

Ungefär nio av tio har en smartphone och de allra flesta gör också banktjänster med sin smartphone.



Origo Group

BankID och smartphone

Bland de äldsta tillfrågade (65-85 år) är det mindre vanligt att äga en smartphone eller ha BankID jämfört med övriga åldersgrupper. 20 procent av de äldsta saknar en smartphone och 14 procent BankID.

	Alder			
	18-34 år	35-49 år	50-64 år	65-85 år
Andel som <u>inte</u> har en smartphone	0%	2%	4%	20%
Andel som <u>inte</u> har BankID	0%	0%	1%	14%
Totalt	6%	2%	4%	20%

Forskningsrapport om juridiska aspekter av digitala valutor

En förmögenhetsrättslig studie

Emil Elgebrant ^{a,b}

^a Stockholm Centre for Commercial Law, Stockholms universitet.

^b Rapporten är skriven på uppdrag av Betalningsutredningen. Författaren har självständigt ansvar för rapportens metod, analys och slutsats. De åsikter som uttrycks i denna rapport är författarens egna.

Uppdrag och inledning

Inom ramen för Betalningsutredningen, dir. 2020:133, och under förutsättning att en svensk centralbanksvaluta utformas i enlighet med Riksbankens e-kronaprojekt behandlar denna forskningsrapport en rad olika juridiska aspekter av s.k. digitala valutor. Som kommer att diskuteras närmare i kapitel 1 saknas en enhetlig definition av vad som utgör digitala valutor men i sammanhanget behandlas utöver e-kronor¹ även kryptotillgångarna Stablecoins² samt s.k. anonyma kryptovalutor³. Analysen tar sin utgångspunkt i både näringsrättsliga och bankrättsliga förutsättningar men kommer särskilt att behandla i sammanhanget relevanta frågeställningar inom allmän förmögenhetsrätt, särskilt skuldebrevsrätt, sakrätt och obeståndsrätt. Översiktligt tar den rättsliga analysen sin utgångspunkt i de frågeställningar som kartlagts i IMF Working Paper – Legal Aspects of Central Banking Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations (WP/20/254) där det särskilt påtalas ett behov av rättslig nationell analys inom de obligationsrättsliga, sakrättsliga och straffrättsliga områdena.⁴

Rättsvetenskaplig forskning inom det aktuella området återfinns främst internationellt,⁵ men en del svenska rättsvetenskapliga studier har tidigare angripit liknande frågeställningar dock med skilda perspektiv och utgångspunkter.⁶ Med avseende på införande av nya digitala betalningsmedel och dess tillhörande civilrättsliga frågeställningar är den svenska rättsvetenskapliga forskningen dock fortfarande knapphändig varvid behovet av en vidare

¹ Se Riksbankens e-kronaprojekt Rapport 1, 2017 och Riksbankens e-kronaprojekt Rapport 2, 2018 samt IMF Working Paper – *Legal Aspects of Central Banking Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations*, p. 82, 83.

² Stablecoins utgör en av privat aktör utvecklad kryptotillgång vars utformning typiskt sett är konstruerad för att skapa ett mer stabilt värde åt kryptotillgången. (se vidare kapitel 1). Se även Faktapromemoria, Regeringskansliet 2020/21:FPM15, s.3 samt <https://en.wikipedia.org/wiki/Stablecoin>.

³ Med anonyma kryptovalutor avses i sammanhanget en kryptotillgång som saknar en centralt reglerande instans såtillvida att utvecklare av kryptosystemet är anonym samt att det saknas en underliggande tillgång som är ämnad att stabilisera värdet. (se vidare kapitel 1). Se även <https://en.wikipedia.org/wiki/Cryptocurrency>

⁴ Se IMF Working Paper – *Legal Aspects of Central Banking Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations*, p. 82, 83, 84, 89, 91 och 93.

⁵ Se särskilt Mann, F.A., *The Legal Aspect of Money*, 5th Edition, Oxford University Press, New York, 1992 samt Proctor, Charles, *Mann on the Legal Aspect of Money*, 6th Edition, Oxford University Press, New York, 2005.

⁶ Se Lindskog, Stefan, *Betalning – om kongruent infriande av penningskulder och andra betalningsrättsliga frågor*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2014, Lehrberg, Elisabeth & Lehrberg, Bert, *Elektronisk fullgörelse*, I.B.A. Institutet för Bank- och Affärsjuridik AB, Uppsala, 2008, Johansson, Lennart, *Banker och internet: särskilt om kundaktiverade betalningsfunktioner*, Iustus, Uppsala, 2006, Lehrberg, Bert, *Moderna betalningsformer*, I.B.A. Institutet för Bank- och Affärsjuridik AB, Uppsala, 2005, Mellqvist, Mikael, Persson, Ingemar, *Fordran & skuld*, Iustus, Uppsala, 2019, Millqvist, Göran, *Betalning – en rättsfigur med många drag*, Festskrift till Torkel Gregow, Norstedts Juridik, Stockholm, 2010, Wallin-Norman, Karin, *Kontorätt – Rätt till kontoförda värdepapper*, Jure Förlag AB, Stockholm, 2009, Arnesdotter, Ingrid, *Moderna betalningsmetoder*, Nerenius & Santérus Förlag AB, Göteborg, 1996, Hanqvist, Dan, *Staten som gäldenär i och garant för penningväsendet*, Förvaltningsrättslig tidskrift, Nr 3, 2005.

rättslig analys av dessa frågeställningar med avseende på digitala valutor är angeläget.⁷ Syftet med forskningsrapporten är att identifiera och analysera vissa rättsliga konsekvenser förknippade med digitala valutor (e-kronor, Stablecoins och anonyma kryptovalutor) som betalningsmedel i Sverige. För att genomföra detta har det varit nödvändigt att systematisera och fördjupa befintlig rättsvetenskaplig analys av digitala valutor och avsikten med forskningsrapporten är att ge vägledning för frågan om det finns behov av ny eller anpassad lagstiftning där betydelse har lagts vid konsekvenserna av införandet av en e-krona. Forskningsrapporten utgår från ett rättsanalytiskt tillvägagångssätt med utgångspunkt i rättsdogmatisk analys med rättspositivistiska inslag. I syfte att svara på uppkomna frågeställningar har en rad olika koherensproblem inom gällande rätt hanterats varvid klassificering av digitala valutor i skilda rättsliga sammanhang och dess mellanrättsliga inverkan har varit av intresse. Vid den rättsliga analysen har även behov av att använda sig av klassificeringsanalogier uppkommit, och en viktig del av den rättsliga metoden är att kritiskt granska dessa i en och samma framställning. En konsekvens av tillvägagångssättet är även att samma eller liknande frågeställningar belyses från olika perspektiv.⁸ I ett praktiskt perspektiv innebär det att vikten och betydelsen av en förmögenhetsrättslig analys av digitala valutor sätts i ljuset av vilken rättslig position enskilda fysiska och juridiska personer intar vid exempelvis betalningssituationer, vid säkerställande eller då andra anspråk på digitala valutor i egenskap av egendom på annat sätt kan komma att behöva analyseras. För att exempelvis svara på frågor rörande rätten att separera digitala valutor i händelse av motpartens konkurs, omsättningsskydd för digitala valutor vid obehörig överlåtelse eller andra specifika praktiska frågor är det dock nödvändigt att förankra argumenteringen i förmögenhetsrättslig praxis och teori.

Två övergripande frågeställningar har därmed uppställts i forskningsrapporten: *Vad är det i ett förmögenhetsrättsligt perspektiv som skapas i och med införandet av digitala valutor?* och *Hur uppnås rättslig teknikneutralitet med avseende på olika sorters betalningsmedel?* Den analytiska utgångspunkten i forskningsrapporten är att dessa frågor bäst besvaras, så långt det är praktiskt möjligt, genom utförandet av flera kritiska systeminterna rättsdogmatiska analyser där sambanden mellan systematik, juridiska begrepp och argumentation betraktas i ett rättsligt helhetsperspektiv eller annorlunda uttryckt, i ett rättsligt makroperspektiv.⁹ Det bör i sammanhanget även påminnas om den tämligen pragmatiska problemlösande syn som finns inom nordisk rättstradition där den logiska utgångspunkten är mer processororienterad (anspråk) än begreppsfilosofiskt (rättens natur) vilket innebär att varje enskild fråga snarare hanteras för sig utifrån sin egna logik än utifrån fastställda begrepp eller definitioner.¹⁰ Även om företeelserna e-krona, Stablecoins och anonyma kryptovalutor är nya är dock de grundläggande juridiska spörsmålen som de aktualiserar i sammanhanget klassiska. Då mängden

⁷ Se dock Elgebrant, Emil, *Ägande & värde av utsläppsrätter och andra handelsobjekt*, Jure Förlag, 2012, ak. avhandling, Elgebrant, Emil, *Kryptovalutor – särskild rättsverkan vid innehav av bitcoins och andra liknande betalningsmedel*, Wolters Kluwer, 2016, Elgebrant, Emil, *Bitcoindomen – ändamål, vilket, vems?*, Skattenytt, 2016, s. 68–76, Elgebrant, Emil, *Några funderingar kring ett förhandsavgörande*, Skattenytt, 2014, s. 226–238.

⁸ Det rättsliga behovet av att identifiera relevanta frågeställningar genom interdisciplinär rättsvetenskaplig analys har visat sig särskilt betydelsefullt när nya rättsfigurer introduceras i ett befintligt rättssystem. Så var exempelvis fallet inför lagstiftningen angående skuldebrev på 1910-talet, inför lagstiftningen om dematerialiserade finansiella instrument på 1980-talet samt vid lagstiftning angående elcertifikat och utsläppsrätter på 2000-talet.

⁹ Se Peczenik, Aleksander, *Juridikens allmänna läror*, Svensk Juristtidning 2005, s. 249.

¹⁰ Se bl.a. Rodhe, Knut, *Handbok i sakrätt*, Norstedts, Lund, 1986, s. 12 ff.

frågeställningar som uppkommer vid en rättslig inventering (rättsvetenskaplig mikroanalys) är många till antalet och i viss mån berör flera olika rättsområden är förhoppningen att detta utgör en god förutsättning för en rättsvetenskaplig makroanalys, dvs. skapande av ett rättsligt helhetsperspektiv.

Då både utformningen av och i stora delar även befintlig analys av digitala valutor har sitt ursprung i skilda privata aktörer samt tillhörande analyser från det ekonomiska vetenskapsfältet uppmärksammar det i ett rättsligt sammanhanget vissa terminologiska svårigheter. Ambitionen i denna rapport är att så långt det är praktiskt möjligt använda sig av etablerad rättsvetenskaplig terminologi och då sådan saknas, och inte någon allmän språklig motsvarighet antas föreligga, använda termer etablerade i andra vetenskapsfält, exempelvis ekonomi. Som exempel kan nämnas termerna Stablecoins eller Bitcoins som är skapade av privata aktörer och som i ett ekonomiskt perspektiv ofta beskrivs som kryptotillgångar.¹¹ Dessa benämns dock, både i rättsliga sammanhang och av aktörer som använder dessa som betalningsmedel, som virtuella valutor, kryptovalutor etc. Utöver denna typ av terminologiproblem har även vissa termer en klar rättslig definition med särskild rättsverkan (exempelvis lagligt betalningsmedel). I rapporten kommer olika termer att behandlas så konsekvent och enhetligt som det går, samt att så långt det är praktiskt möjligt sättas i ett rättsligt sammanhang.

De frågeställningar som ingår i forskningsrapporten är begränsade till att belysa rättsliga aspekter av digitala valutor avseende e-krona, Stablecoins och anonyma kryptovalutor inom ramen för svensk rätt. Särskild hänsyn kommer dock att tas till pågående arbete på EU-nivå, bl.a. strategin för massbetalningar (COM (2020) 592), förordningen om marknader för kryptotillgångar (COM (2020) 593) och pilotordning för marknadsinfrastrukturer som baseras på teknik för distribuerade liggare (COM (2020) 594). De rättsliga aspekter som särskilt kommer att belysas är dock civilrättsliga (i huvudsak obligationsrättsliga och sakrättsliga) varvid bankrättsliga och näringsrättsliga frågeställningar enbart kommer att behandlas översiktligt och främst i syfte att utgöra rättslig utgångspunkt för analysen. Vetenskapliga analyser inom ekonomi eller inom andra vetenskapsfält kommer att tas hänsyn till enbart i den mån dessa har beröringspunkter eller direkt påverkan på den civilrättsliga analysen. Bland de nationella regelkomplex som närmare direkt eller indirekt är avsedda att rättsligt hantera uppkomna civilrättsliga frågeställningar kan bl.a. nämnas lagen (1936:81) om skuldebrev, lagen (1944:181) om redovisningsmedel, utökningsbalken (1981:774), konkurslagen (1987:672) samt lag (2010:751) om betaltjänster.

¹¹ Se ECB Crypto-Assets Task Force, *Crypto-Assets: Implications for financial stability, monetary policy, and payments and market infrastructures*, Occasional Paper Series, No 223, ECB, May 2019.

Slutsatser

Med avseende på den första övergripande frågan i forskningsrapporten: *Vad är det i ett förmögenhetsrättsligt perspektiv som skapas i och med införandet av digitala valutor?* kan konstateras att i detta perspektiv utgör samtliga studerade digitala valutor (e-kronor, Stablecoins och anonyma kryptovalutor) värdepapperslika förmögenhetsobjekt som i ett förmögenhetsrättsligt perspektiv även är att betrakta som betalningsmedel utan möjlighet att kunna utgöra finansiella instrument. (se kapitel 2.2)

Både e-kronor och Stablecoins kan konstateras vara *fordringsliknande* instrument vilket innebär att skuldebrevslagens regler är analogt tillämpliga. Under förutsättning att värde- och/eller kontobaserade e-kronor kommer att utgöra *lagliga betalningsmedel* enligt Riksbankslagen innebär det att dessa i vissa situationer omfattas av samma förmögenhetsrättsliga regelverk som sedlar och mynt. Det innebär vidare att det med avseende på betalningssituationer även är möjligt att tillämpa skuldebrevslagens regler om löpande skuldebrev. Då svensk förmögenhetsrättslig rättspraxis i hög utsträckning under lång tid strävat efter att sätta kontopengar i samma rättsläge som sedlar och mynt är det även sannolikt att värde- och kontobaserade e-kronor kommer att kunna behandlas på samma eller liknande sätt i liknande sammanhang. Då Stablecoins inte utgör lagliga betalningsmedel saknas dock lika starka rättsliga likställighets- och likabehandlingsskäl vilket innebär att det enbart är reglerna om enkla skuldebrev som blir analogt tillämpliga. Då anonyma kryptovalutor överförs utan central administratör eller annan känd motpart leder det till slutsatsen att en fordringsanalogi med avseende på dessa torde vara utesluten. (se kapitel 2.3 och 2.4)

Samtliga studerade digitala valutor utgör fungibel icke-fysisk egendom och riskövergången i ett köprättsligt perspektiv kan enbart ske genom en fullbordad transaktion. För att, i ett sakrättsligt perspektiv, kunna mottaga digitala valutor för någon annans räkning torde dock ett giltigt avtal om detta vara tillräckligt. (se kapitel 3.2 och 3.3)

Med avseende på näringsrättsliga frågor torde exempelvis lag (2010:751) om betaltjänster vara tillämplig vid transaktioner av e-kronor och Stablecoins då dessa är fordringsliknande. Detta innebär att både e-kronor och Stablecoins har förmåga att utgöra elektroniska pengar enligt lag (2011:755) om elektroniska pengar. Då anonyma kryptovalutor bl.a. inte har förmåga att utgöra en fordran torde de däremot inte kunna omfattas av betaltjänstlagens regler. Med avseende på betaltjänstlagens regler om växlingstjänster kan tokenbaserade e-kronor även komma att undantas i de fall där sedlar och mynt växlas till tokenbaserade e-kronor och omvänt då det i ett förmögenhetsrättsligt perspektiv inte kan uteslutas att tokenbaserade e-kronor kan komma att betraktas som kontanter. Om växlingen däremot sker mellan exempelvis e-kronor (både token- och kontobaserade) till Stablecoins eller omvänt samt från kontanter (inkl. tokenbaserad e-krona) till Stablecoins eller omvänt så omfattas däremot dessa växlingstjänster av betaltjänstlagen. Ett annat exempel på näringsrättslig lagstiftning där den förmögenhetsrättsliga analysen kan få genomslag är tillämpligheten av lag (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet. Genom ändring av terminologi i lagstiftningen (från elektroniska pengar till virtuella valutor) omfattas dock numera även anonyma kryptovalutor av lagens tillämplighet. (se kapitel 2.5)

Med avseende på den i rapporten uppställda andra frågeställningen: *Hur uppnås rättslig tekniskneutralitet med avseende på olika sorters betalningsmedel?* kan konstateras att den

rättsliga möjligheten för att erhålla omsättningsskydd är beroende av om skuldebrevslagens regler är analogt tillämpliga eller inte. En framtida e-krona omfattas med stor sannolikhet av samma rättsregler som sedlar och mynt vilket i detta sammanhang även innebär att omsättningsskyddet torde vara samma eller liknande. Omsättningsskydd rörande e-kronor som samtidigt utgör kontopengar omfattas även av nuvarande regler rörande kontopengar vilket innebär att ett relativt starkare omsättningsskydd för godtroende förvärvare föreligger. Rörande Stablecoins föreligger dock ett något svagare omsättningsskydd då rättsliga likställighets- och likabehandlingsskäl torde saknas. Godtrosförvärv av anonyma kryptovalutor är däremot troligtvis inte möjligt överhuvudtaget då detta saknar rättsligt stöd. (se kapitel 4.3)

Med avseende på frågan om möjligheten att erhålla borgenärsskydd för en förvärvare av tokenbaserade e-kronor kommer det sakrättsliga skyddet troligtvis att bestå i att en transaktion de facto genomförs och inte då kontrollen över fordringen (dvs. genom olika koder och nycklar som krävs för fordringen inte längre kan användas av överlåtaren) avskärs. Med avseende på kontobaserade e-kronor finns däremot skäl att anta att borgenärsskydd vid en transaktion kan komma att uppnås redan då erforderliga hjälpmedel för att kontrollera transaktionen inte längre kan nyttjas av överlåtaren i kombination med att gäldenären (kontohållaren, dvs. Riksbanken) underrättas om denna omständighet. Sistnämnda torde även gälla vid borgenärsskydd för Stablecoins. Rättsläget rörande borgenärsskydd för förvärvare av anonyma kryptovalutor skiljer sig däremot åt då dessa i ett förmögenhetsrättsligt perspektiv inte kan betraktas som en fordran. En analoglösning med skuldebrevslagen torde därmed vara uteslutna. Det innebär att en transaktion med anonyma kryptovalutor helt saknar borgenärsskydd. (se kapitel 5.3)

Att säkerställa ett exekutionsunderlag innefattande e-kronor följer motsvarande regler som gäller för kontopengar. Rättsläget rörande Stablecoins torde däremot, pga. att de enbart omfattas av skuldebrevslagens regler om enkla skuldebrev, istället tillämpa motsvarande regler som gäller för andra fordringar vilket i sammanhanget innebär att fullgörelseförbud kan meddelas sekundogäldenären eller annan. Att säkerställa ett exekutionsunderlag innefattande anonyma kryptovalutor torde dock enbart kunna ske genom att Kronofogdemyndigheten på egen hand genomför en transaktion i blockkedjan då det saknas central administratör eller annan känd motpart mot vilken säkerställandet kan utföras. (se kapitel 5.4)

Sammanfattningsvis kan konstateras att både token- och kontobaserade e-kronor samt Stablecoins i hög grad omfattas av nuvarande förmögenhetsrättsliga regelverk i de frågor som omfattas av rapporten varvid lagstiftningsbehovet i dessa sammanhang kan beskrivas som lågt. Det kan dock tilläggas att den rättsliga argumenteringen och tillika rättsteoretisk förankringen för likställighet och likabehandling är tämligen utvecklad och svårnavigerad vilket innebär ett fortsatt behov av klargörande rättspraxis och rättsvetenskaplig forskning på området. Anonyma kryptovalutor har däremot både pga. av sin utformning och sitt ändamål ett svagt eller ibland obefintligt rättsligt stöd inom det förmögenhetsrättsliga området. Etablerade förmögenhetsrättsliga utgångspunkter och teoretiska modeller har visat sig vara svåra att tillämpa på anonyma kryptovalutor vilket föranleder ett behov av vidare utredning rörande både konsumentskydd och neutralitetsfrågor.

	Tokenbaserad e-krona	Kontobaserad e-krona	Stablecoins (ej anonyma)	Anonyma kryptovalutor
Betalningsmedel	Ja	Ja	Ja	Ja
Lagligt betalningsmedel	Ja	Ja	Nej	Nej
Förmögenhetsobjekt	Ja	Ja	Ja	Ja
Fungibel egendom	Ja	Ja	Ja	Ja
Värdepapper	Ja	Ja	Ja	Ja
Finansiellt instrument	Nej	Nej	Nej	Nej
Negotiabelt	Ja	Ja	Nej	Nej
Analogi enkla skuldebrev	Ja	Ja	Ja	Nej
Analogi löpande skuldebrev	Ja	Ja	Nej	Nej
lag (2010:751) om betaltjänster tillämplig (penningöverföring)	Ja	Ja	Ja	Nej
lag (2010:751) om betaltjänster tillämplig (obehörig transaktion)	Ja	Ja	Ja	Nej
lagen (1944:181) om redovisningsmedel	Ja	Ja	Ja	Ja
Omsättningsskydd vid överlåtelse	Ja	Ja	Ja	Nej
Godtrosförvärv av rättshandling vid obestånd	Ja	Ja	Ja	Ja
Borgenärsskydd vid förvärvat äganderätt	Ja	Ja	Ja	Nej

Uppdrag och inledning	3
Slutsatser	6
1. Något om de studerade digitala valutorna	11
2. Ett obligationsrättsligt perspektiv på digitala valutor	16
2.1 Allmänt om det obligationsrättsliga perspektivet	16
2.2 Närmare om digitala valutor i ett obligationsrättsligt perspektiv	20
2.3 Digitala valutor som kontanter.....	21
2.4 Digitala valutor som kontopengar	22
2.5 Översiktligt om vissa näringsrättsliga frågor och den förmögenhetsrättsliga analysens betydelse	24
3. Ett sakrättsligt perspektiv på digitala valutor	29
3.1 Allmänt om det sakrättsliga perspektivet.....	29
3.2 Närmare om digitala valutor i ett sakrättsligt perspektiv	31
3.3 Något om digitala valutor och lagen om redovisningsmedel.....	33
4. Omsättningsskydd vid förvärv av digitala valutor.....	38
4.1 Allmänt	38
4.2 Närmare om omsättningsskydd vid förvärv av kontanter och kontopengar	39
4.3 Närmare om omsättningsskydd vid förvärv av digitala valutor	41
5. Borgenärsskydd vid förvärv av digitala valutor	44
5.1 Allmänt	44
5.2 Närmare om borgenärsskydd vid förvärv av kontanter och kontopengar	46
5.3 Närmare om borgenärsskydd vid förvärv av digitala valutor	48
5.4 Något om säkerställande av utmäta kontanter, kontopengar och digitala valutor	50
Källförteckning	54

1. Något om de studerade digitala valutorna

I denna rapport analyseras den digitala centralbanksvaluta (CBDC)¹² som kan komma att ges ut av Sveriges Riksbank, dvs. e-krona. Utöver detta kommer även vissa kryptotillgångar att belysas närmare, särskilt s.k. Stablecoins samt anonyma kryptovalutor. Då samtliga dessa tre kategorier av digitala valutor använder sig av liknande teknik har de både tekniska och egenskapsmässiga likheter även om vissa ändamålsenliga skillnader förekommer. Stablecoins är till exempel, i teknisk mening, en slags kryptotillgång vars ekonomiska värde stabiliserats genom koppling till en underliggande tillgång eller till någon annan stabiliserande faktor, men även den tekniska utformningen av en e-krona är baserad på kryptografisk teknik. Detta innebär i ett civilrättsligt perspektiv att det föreligger ett behov av att identifiera vilka faktiska egenskaper de olika digitala valutorna har samt sätta dessa i ett förmögenhetsrättsligt sammanhang. Som kommer att behandlas på flertalet ställen i rapporten är det av betydelse både vilka syften som ligger bakom de olika digitala valutorna och framförallt dess faktiska egenskaper, både med avseende på teknik och annat som i viss grad är styrande särskilt för den sakrättsliga analysen. En kortfattad kartläggning av aktuella digitala valutors egenskaper som har relevans med avseende på de frågor som rapporten behandlar är därmed på sin plats.

Som framgår av Riksbankens e-kronaprojekt, Rapport 2 beskrivs *e-kronor* som svenska kronor, som finns på ett konto hos Riksbanken, *och/eller* ett värde i form av en token som kan lagras lokalt på exempelvis ett kort eller i en app i en mobiltelefon. I likhet med kontanter är således tanken att e-kronor ges ut av Riksbanken utan kredit- och likviditetsrisk och att Riksbanken, på samma sätt som med kontanter, erbjuder den mängd e-kronor som allmänheten efterfrågar. Det ska även vara möjligt att växla mellan pengar på ett privat bankkonto och e-kronor varvid ett system som hanterar e-kronor och de kontobaserade betalningar som bankerna erbjuder ska interagera med varandra fullt ut.¹³ I skrivande stund är det inte beslutat om e-kronor kommer att vara *tokenbaserade* (värdebaserade)¹⁴ eller *kontobaserade*. En tokenbaserad e-krona motsvarar ett förbetalt värde som kan lagras lokalt på exempelvis en app i mobiltelefonen men det finns ännu inga fastlagda principer eller enhetliga utformningar av hur vare sig en tokenbaserad eller kontobaserad e-krona kommer att vara utformad. I ett övergripande användarperspektiv är dock utgångspunkten att med en tokenbaserad e-krona är det betalningsmottagaren som ska verifiera betalningsmedlet (objektet) till skillnad från kontobaserade e-kronor där betalningsmottagaren istället ska verifiera kontoinnehavaren. Utgångspunkten för tokenbaserade e-kronor är således att en token överförs från betalare till betalningsmottagare i form av själva objektet (token) och inte genom att betalarens konto debiteras och betalningsmottagarens konto krediteras. Det bör dock noteras att även transaktioner av tokenbaserade e-kronor kan behöva noteras och verifieras på ett konto för att undvika bedrägeri och dubbelräkningar. Den tokenbaserade e-kronan kommer därmed att skilja

¹² Central Bank Digital Currency

¹³ Se Riksbankens e-kronaprojekt Rapport 2, 2018, s. 13.

¹⁴ Begreppet tokenbaserad benämns även i vissa sammanhang som *värdebaserad*, se e-kronaprojekt Rapport 1, 2017, s. 5, e-kronaprojekt Rapport 2, 2018, 14 samt Armelius, Hanna, Guibourg, Gabriela, Johansson, Stig, Schmalholz, Johan, *E-krona design models: pros, cons, and trade offs*, Sveriges Riksbanks Economic Review 2020:1, s. 80.

sig åt från kontanter (sedlar och mynt) såtillvida att de senare fritt kan cirkulera helt utan insyn av bankväsendet.¹⁵ Detta innebär att det därmed är troligt att oavsett om e-kronor införs baserade på tokens eller konton kommer det att behövas konton på riksbanken (s.k. riksbankskonton) som administrerar e-kronorna. Enligt Riksbankens e-kronapilot, Etapp 1 är utgångspunkten att det ska finnas en nära koppling till befintliga RIX konto där deltagare kan lösa in e-kronorna hos Riksbanken som destruerar dem och krediterar deltagarens konto i betalningssystemet RIX.¹⁶

Stablecoins utgör till skillnad från e-kronor, en av privata aktörer utvecklad kryptotillgång vars utformning typiskt sett är konstruerad för att skapa ett mer stabilt värde. Stablecoins kallas även asset-referenced tokens och en vanlig variant är att kryptotillgången konstrueras för att hålla ett mer stabilt värde, genom att knytas till en korg av andra tillgångar som värdepapper, råvaror eller banktillgodohavanden i t.ex. dollar eller euro.¹⁷ Det finns i huvudsak två varianter av Stablecoins. Den *första* varianten är så kallade algoritm-baserade Stablecoins där värdet hålls stabilt genom att man med hjälp av regler och rutiner (algoritmer) anpassar mängden Stablecoins som ges ut till hur mycket som efterfrågas. Ett exempel är s.k. Seigniorage valutor som utgår från att tillgången på enheter i systemet kontrolleras på liknande sätt som en centralbanks möjlighet att kontrollera penningmängd genom att förstöra och trycka nya pengar. Denna variant är dock mindre vanligt förekommande och att notera är att det är fullt tekniskt möjligt att skapa en kryptotillgång där den värdemässiga uppbackningen uppfyller specifika lagmässiga krav och därmed kan likna e-pengar varvid priset på dessa då kan uttrycks i nationell valuta och används som betalningsmedel.¹⁸ Den *andra* varianten bygger på att varje utgiven Stablecoin på visst sätt backas upp av tillgångar som värdepapper, råvaror eller banktillgångar i till exempel dollar eller euro. Stablecoins är således en variant på kryptotillgång där värdet på valutan Stablecoins är kopplat till antingen en råvara (exempelvis DGX¹⁹), en nationell valuta (exempelvis TUSD²⁰ och USDT²¹), eller en annan kryptovaluta i syfte att skapa ett stabilare ekonomiskt värde. De absolut flesta på marknaden existerande Stablecoins är utformade och kontrollerade av en namngiven utgivare eller utvecklare men det är fullt möjligt, om än i skrivande stund ovanligt, att skapa anonyma konton i blockkedjor även med avseende på Stablecoins (se anonyma kryptovalutor).²² Som kommer att behandlas mer ingående i större delen av denna rapport är just utformningen av kryptotillgången och särskilt graden av anonymitet avgörande för en rad olika förmögenhetsrättsliga ställningstaganden.

¹⁵ Se Armelius, Hanna, Guibourg, Gabriela, Johansson, Stig, Schmalholz, Johan, *E-krona design models: pros, cons, and trade offs*, Sveriges Riksbanks Economic Review 2020:1, s. 87.

¹⁶ Se Riksbanken, e-kronapiloten, Etapp 1, 2021, kap. 2.2.

¹⁷ Se exempelvis Facebooks föreslagna Libraprojekt, [https://sv.wikipedia.org/wiki/Diem_\(kryptovaluta\)](https://sv.wikipedia.org/wiki/Diem_(kryptovaluta))

¹⁸ Ett exempel är Monerium som har licens att ge ut isländska kronor via blockkedjeteknik. <https://www.businesswire.com/news/home/20190615005010/en/World%E2%80%99s-First-E-Money-License-for-Blockchains-Issued-to-Monerium>

¹⁹ Digix Gold Tokens, [https://crypto.marketswiki.com/index.php?title=Digix_\(DGX\)](https://crypto.marketswiki.com/index.php?title=Digix_(DGX))

²⁰ TrueUSD, [https://crypto.marketswiki.com/index.php?title=Digix_\(DGX\)](https://crypto.marketswiki.com/index.php?title=Digix_(DGX))

²¹ Tether (USDT), [https://crypto.marketswiki.com/index.php?title=Tether_\(USDT\)](https://crypto.marketswiki.com/index.php?title=Tether_(USDT))

²² Se bl.a. Monero (XMR), <https://www.getmonero.org/>, Zcash (ZEC), <https://z.cash/>, DASH, <https://www.dash.org/>. Dessa Stablecoins har en hög grad av anonymitet pga. olika krypteringslösningar, men de är fortfarande utformade av och kontrollerade av en namngiven utgivare utvecklare eller förvaltare vilket innebär att de i detta sammanhang inte är anonyma på det sätt att de helt saknar motpart. Se vidare kapitel 2.

Anonyma kryptovalutor är en kryptotillgång som till skillnad från både den föreslagna e-kronan och Stablecoins saknar en centralt reglerande instans såtillvida att utvecklare av kryptovalutasystemet är anonym samt att det saknas en underliggande tillgång som är ämnad att stabilisera värdet. I stället är det enbart de kryptografiska metoderna som garanterar transaktioner i ett peer-to-peer-betalningssystem vars funktion styrs av ett öppet kryptovalutasystem (open source).²³ Det finns i dagsläget tusentals olika anonyma kryptovalutor där den mest kända, *Bitcoin*, trots detta de facto kontrolleras av en handfull anonyma utvecklare.²⁴ Detta innebär att den exakta utformningen av kryptovalutasystemet, som styr administrationen av kryptovalutorna (mining, verifiering etc.), teoretiskt sett kan se väldigt olika ut mellan de olika anonyma kryptovalutorna, även om de i realiteten har stora likheter med avseende på anonymitet och avsaknad av underliggande tillgångar som stabiliserande faktor. Detta innebär inte att det inte kan finnas betaltjänstleverantör som administrerar anonyma kryptovalutor, men då dessa kan överföras utan betaltjänstleverantör som agerar på mottagarens vägnar kan det orsaka olika rättsliga problem (se även kapitel 2.5).

Samtliga studerade digitala valutor är vad som i vissa sammanhang kallas för *dubbelriktade* digitala betalningsmedel.²⁵ Med detta avses att den digitala valutan fritt kan växlas både till andra nationella valutor eller till andra digitala valutor och omvänt. Att notera är att till exempel enkelriktade eller stängda digitala betalningsmedel skiljer sig på denna punkt då dessa ofta antingen enbart fungerar i det sammanhang där de förekommer eller är möjliga att köpa och sälja enbart inom ramen för sitt sammanhang (se exempelvis World of Warcraft Gold eller Facebook credits).²⁶ Det kan redan nu nämnas att denna funktion, dvs. att det digitala betalningsmedlet är dubbelriktat, återspeglas i både e-penningdirektivet²⁷, artikel 2, och i 1 kap. 2 § lag (2011:755) om elektroniska pengar där det anges att vad som avses med elektroniska pengar är att det utgör ett elektroniskt förvarat penningvärde som ”godtas som betalningsmedel av andra än utgivaren”.

För att analysera de förmögenhetsrättsliga frågor som är uppställda i rapporten kan därmed identifieras primärt *fyra* egenskaper som har betydelse för den kommande bedömningen:²⁸

²³ Att kryptovalutasystemet är öppet (open source) innebär dock inte per automatik att funktionaliteten därmed skulle sakna stabilitet utan anger enbart att systemet är öppet för var och en att ta del av, att kontrollera och i viss mån även påverka samt att värdet inte är stabiliserat genom en koppling till en underliggande tillgång (jmf Stablecoins).

²⁴ Ändringar i bitcoinprotokollet måste godkännas av minst 50 procent av hela systemets användare. Se bl.a. <http://www.newsbtc.com/2015/06/17/eba-sees-51-attack-as-bitcoin-s-biggest-threat/>.
<http://www.extremetech.com/extreme/184427-one-bitcoin-group-now-controls-51-of-total-mining-power-threatening-entire-currencys-safety>.

²⁵ Se bl.a. SOU 2016:8, *Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.*, s. 170.

²⁶ Se bl.a. marknadsplatser för World of Warcraft Gold, <https://www.playerauctions.com/market-price-tracker/wow/>

²⁷ 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 verksamhet, om ändring av direktiven 2005/60/EG och 2006/48/EG och om upphävande av direktiv 2000/46/EG

²⁸ Att i ett förmögenhetsrättsligt perspektiv försöka kategorisera olika egenskaper och syften hos skilda digitala valutor har tidigare gjorts i en rad olika sammanhang, se bl.a. Europeiska centralbanken (ECB) <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemes201210en.pdf>, s. 21., Anning, Paul, Brazell, Lorna, Brailsford, Mark, Brito, Jerry, Cleary, Matthew J., Friedman, Jillian, Hoegner, Stuart, Taylor, Michael,

1. Den digitala valutans förmåga att användas som betalningsmedel för aktörer andra än utgivaren
2. Den digitala valutans förmåga att representera en fordran på utgivaren
3. Den digitala valutans förmåga att ha ett ekonomiskt värde till följd av tillgång och efterfrågan på en öppen marknad
4. Den digitala valutans egenskap att utgöra något "fiktivt skapat" (eg. saknar fysisk kropp, dvs. icke-fysiska),

Den *första* egenskapen (den digitala valutans förmåga att användas som betalningsmedel för aktörer andra än utgivaren) är, åtminstone i dagsläget, ett faktum både för e-kronan och alla sorters kryptotillgångar, oavsett om de utgör Stablecoins eller ej. Detta får särskild juridisk betydelse vid bedömningen av en rad olika situationer. (se kapitel 2.1)

Den *andra* egenskapen (den digitala valutans förmåga att representera en fordran på utgivaren) är en rättslig förutsättning för en hel rad olika förmögenhetsrättsliga ställningstagande, särskilt med avseende på möjligheten att analogt tillämpa skuldebrevsrättsliga regler. (se bl.a. kapitel 2.2, 2.3, 2.4, 3.2, 4.3 samt 5.3)

Den *tredje* egenskapen (den digitala valutans förmåga att ha ett ekonomiskt värde till följd av tillgång och efterfrågan på en öppen marknad) är en logisk följd av att aktörer och andra tillskriver den digitala valutatan ett ekonomiskt värde. Till dags datum föreligger heller inga överlåtelsebegränsningar i några av de studerade digitala valutorna. (se kapitel 2.2)

Den *fjärde* egenskapen (den digitala valutans förmåga att utgöra något "fiktivt skapat" (eg. sakna fysisk kropp, dvs. är icke-fysiska) är ett faktum med avseende på samtliga digitala valutor och får särskild juridisk betydelse i flera rättsliga sammanhang. (se kapitel 3.1, 3.2)

Det går även att identifiera andra tydliga skillnader mellan de studerade digitala valutorna som kan ha betydelse för den förmögenhetsrättsliga bedömningen. Då även syftet med de digitala valutorna kan få särskild förmögenhetsrättslig betydelse kan nämnas att både Stablecoins och anonyma kryptovalutor oftast skapats i syfte att konkurrera med olika etablerade banksystems betalningar eller i vissa fall även för att minska statlig valutakontroll men samtidigt dra nytta av marknadsföreteelser i form av prisfluktuationer etc. vilket inte är fallet med e-kronor. Denna skillnad kommer att behandlas löpande i de sammanhang de får betydelse.

Straus, Ryan J., von Unruh, Christoph-Nikolaus, *The Law of Bitcoin*, iUniverse, Bloomington, Indiana, US., 2015, s. 1-16.

2. Ett obligationsrättsligt perspektiv på digitala valutor

2.1 Allmänt om det obligationsrättsliga perspektivet

Begreppet *pengar* har i ett rättsligt perspektiv ingen klar definition. I ett förmögenhetsrättsligt perspektiv är det dessutom möjligt att angripa uppkomna frågor utifrån en mängd olika perspektiv och de senaste årens svenska förmögenhetsrättsliga debatt om vad som utgör pengar har varit omfattande.²⁹ I denna rapport kommer två förmögenhetsrättsliga perspektiv att anläggas med avseende på de studerade digitala valutorna, ett *obligationsrättsligt* perspektiv och ett *sakrättsligt*. Det sakrättsliga perspektivet rör frågor om omsättnings- och borgenärsskydd samt frågor förknippade med dessa. En grundläggande sakrättslig utgångspunkt är att pengar i egenskap av egendom, oavsett om de definieras brett eller snävt, och oavsett om de är i fysisk form eller inte, måste kunna utgöra ett förmögenhetsobjekt. Detta perspektiv kommer att behandlas närmare i nästkommande kapitel 3. Det obligationsrättsliga perspektivet, som kommer att beröras i detta kapitel, utgår istället från digitala valutors funktion som *betalningsmedel*.³⁰

Inledningsvis kan konstateras att i ett övergripande rättsligt perspektiv kan betalningsmedel egentligen utgöras av vilket överlåtbart förmögenhetsobjekt som helst, så länge parterna har en överenskommelse om detta.³¹ För att överlåtelse eller byteshandel ska komma till stånd förutsätts enbart att förmögenhetsobjektet har något slags ekonomiskt värde för förvärvaren. Omvänt finns det därmed en gräns för vad som kan anses vara ett betalningsmedel, exempelvis om egendom i fråga inte får överlätas av ett eller annat skäl. Ett exempel på detta är *kontokort* som visserligen används i stället för pengar men inte utgör vare sig någon värdehandling eller något skuldebrev i enlighet med skuldebrevslagen. Tiberger beskriver kontokortet som något som fungerar som betalningsmedel men utgör ”en legitimationshandling med begränsade rättsverkningar”. Att kontokortet inte utgör ett skuldebrev framgår redan av det faktum att kontokortet inte ger något uttryck för någon bestämd penningfordran och kontokortet kan inte överlätas vilket utesluter att det kan betraktas som ett betalningsmedel.³² Se även angående *hjälpmedel* för betalning i kapitel 3.2.

²⁹ Se bl.a. Lindskog, *Betalning*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2014, s. 74, Wallin-Norman, Karin, *Kontoförd egendom – objekt eller vad?*, Juridisk Tidskrift 2012–13, s. 113, Verständig, Aron, *Kontanternas ställning som lagligt betalningsmedel*, Juridisk Tidskrift 2013–14, nr 3, s. 620, Söderberg, Gabriel, *Är Bitcoin och andra kryptotillgångar pengar?*

<https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/ekonomiska-kommentarer/svenska/2018/ar-bitcoin-och-andra-kryptotillgangar-pengar.pdf>

³⁰ Betalningen aktualiserar även andra frågor rörande tider för verkställighet av betalning, misstagsbetalningar samt återkrav av betalning etc. Se även Millqvist, Göran, *Betalning – en rättsfigur med många drag*, Festskrift till Torkel Gregow, Norstedts Juridik, Stockholm, 2010, s. 12.

³¹ Se Lindskog, *Betalning*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2014, s. 70 samt Elgebrant, Emil, *Ågande & värde av utsläppsrätter och andra handelsobjekt*, Jure Förlag, 2012, ak. avhandling, s.41.

³² Se vidare Tiberger, Hugo, Lennhammer, Dan, *Skuldebrev, växel och check*, 7 u., Norstedts Juridik, Stockholm, 1995, s. 140 f. samt bl.a. NJA 1992 s. 263.

För att ett betalningsmedel ska anses vara *valuta* i ett rättsligt perspektiv krävs enligt gängse uppfattning, utöver en allmän acceptans, även att lagstiftaren specifikt anger att så är fallet.³³ Enligt 5 kap. 1 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank utgörs svensk valuta av sedlar och mynt. Ett annat sätt att uttrycka begreppet valuta är att det innefattar termen *lagligt betalningsmedel*.³⁴ Det något bredare valutabegreppet kan nämligen i vissa rättsliga sammanhang innefatta även andra valutor än lagliga betalningsmedel.³⁵

Ett angränsande problem, som ligger inom ramen för det förmögenhetsrättsliga området, är det faktum att pengar har ett marknadsvärde på en fungerande marknad och, i ordets vidaste betydelse, därmed även utgör något slags *värdepapper*.³⁶ Termen värdepapper i sin vidaste betydelse innefattar allt från skuldebrev eller valuta till inträdesbiljetter, frimärken etc. I ett snävare perspektiv avses med begreppet värdepapper presentations- eller legitimationspapper vilka karakteriseras av att den enligt papperet förpliktade inte får fullgöra sin prestation till någon annan än den som kan uppvisa papperet. En annan sida av samma sak är att ett värdepapper ska vara negotiabelt för att lämpa sig för handel, dvs. att den som förvärvat värdepapperet i god tro inte ska kunna drabbas av sådana invändningar som hade kunnat riktas mot överlåtaren. Se vidare kapitel 4.

Den ännu snävare termen *överlåtbart värdepapper* får, som kommer att diskuteras nedan, dessutom betydelse för frågan huruvida värdepappret kan utgöra ett *finansiellt instrument* eller inte.³⁷ Med avseende på att digitala valutor har samma funktion som det vi kallar pengar så bör

³³ I skilda natuaraekonomier är till exempel säd allmänt accepterat betalningsmedel. Även i mer moderna ekonomier har exempelvis koppar, silver eller guld historiskt fungerat som allmänt accepterade betalningsmedel. Se bl.a. Mann, F.A., *The Legal Aspect of Money*, 5th Edition, Oxford University Press, New York, 1992, s. 31ff, samt Cardiff, Glyn Davies, "A history of Money from ancient times to the present day", University of Wales Press, Cardiff, 2002.

³⁴ Termen lagligt betalningsmedel får i de flesta rättsliga sammanhang direkt rättsverkan varav behovet av att utreda huruvida e-kronan är ett lagligt betalningsmedel eller inte är föremål för utredning, se Statens roll på betalmarknaden, dir. 2020:133 samt Framställan till riksdagen 2018/1:RB3, Finansutskottets betänkande 2018/19;FiU44.

³⁵ Som ytterligare exempel inom andra rättsområden kan nämnas det mervärdesskatterättsliga undantaget för valutor i artikel 135.1. (e) i mervärdesskattedirektivet (Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt) där transaktioner rörande bland annat "valuta, sedlar och mynt använda som lagligt betalningsmedel" ska undantas från skatteplikt. I EU-domstolens avgörande mål C-264/14, Hedqvist uttrycker Generaladvokaten om den virtuella valutan Bitcoin att "överföring av rena betalningsmedel i mervärdesskatt hänseende endast har en ren betalningsfunktion" (Se generaladvokatens förslag till bitcoinsdomen (C-264/14; Hedqvist), punkt 36) och då Bitcoin inte har några andra syften än att utgöra betalningsmedel och att den accepteras som sådant av vissa aktörer framgår det av sammanhanget och syftet med artikel 135.1 (e) att bestämmelsen delvis skulle förlora sin verkan om den tolkades så att den endast avser transaktioner i traditionella valutor. (Se punkt 51 i bitcoinsdomen, (C-264/14, Hedqvist)) Det innebär att begreppet *lagligt betalningsmedel* i ett förmögenhetsrättsligt perspektiv inte bör sammanblandas med det bredare begreppet valuta då det senare kan innefatta de instrument som används som om de vore valuta.

³⁶ Med denna betydelse utgör ett värdepapper varje urkund eller handling vars ägande eller innehav medför eller utgör bevis för någon laglig rätt till prestation av egendom eller tjänst eller kan användas som betalningsmedel för vissa bestämda varor eller ändamål.

³⁷ Frågan har aktualiserats flertalet gånger senaste åren när det gäller andra icke-fysiska egendomsslag som exempelvis utsläppsrätter, kyotoenheter och elcertifikat. Med avseende på utsläppsrätter så är dock rättsläget klart då dessa numera omfattas av MiFID II (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) men andra kyotoenheter och elcertifikat faller fortfarande utanför definitionen av vad som utgör ett finansiellt

först en grundläggande kategorisering av *olika sorters pengar* göras då dessa har skilda rättsliga utgångspunkter och därmed även får olika rättsverkan. Pengar har som rättsligt begrepp historiskt sett kunnat utgöras av en av följande tre kategorier, i) kontanter, ii) kontopengar samt iii) bokföringspengar.³⁸

Kontanter (sedlar och mynt) har sedan Sveriges avskaffande av guldmyntfoten ofta betraktas som värden i sig, så länge de utgör legalt betalningsmedel och vi har en fungerande valuta i landet.³⁹ Att betrakta sedlar och mynt som ett fristående värde vars rättsliga status som valuta avgörs av 5 kap. 1 § Riksbankslagen innebär att i ett strikt juridiskt tekniskt perspektiv utgör sedlar och mynt därmed *inte* en formell fordran mot staten utan de utgör vad man i flera sammanhang kallar för s.k. Fiatvaluta.⁴⁰ Som jag kommer att diskutera närmare i flera sammanhang i rapporten förhåller det sig dock så att både sedlar och mynt (liksom olika slags digitala valutor) i ett förmögenhetsrättsligt perspektiv ändå betraktas som *fordringsliknande* varmed reglerna i skuldebrevslagen i viss omfattning blir analogt tillämpliga. Den historiska användningen av fordringar som betalningsmedel är lång och utgör fortfarande en logisk och rättslig grund för pengar i stort.⁴¹ Även om de flesta moderna ekonomier har frångått en förklaringsmodell där valutor strikt baseras på en fordran med underliggande naturatillgång, är det i ett förmögenhetsrättsligt sammanhang relevant i flertalet sammanhang att använda sig av en sådan förklarings- och tillämpningsmodell. Den rättsliga statusen av pengar utgår från en fordran där staten, i viss mån, intar en gäldenärposition (obligation) även om staten inte längre garanterar en viss mängd guld för varje utgiven valutaenhet.⁴² (se kapitel 2.3, 2.4) Ett exempel på problematiken är att sedlar och mynt normalt inte anses som lösöre vilket innebär att en tillämpning av lag (1986:796) om godtrosvärförvärv av lösöre inte torde vara tillämplig. Trots detta anses, enligt gällande rätt, ändå sedlar och mynt sedan lång tid tillbaka möjliga att godtrosvärförvärva om än med ett inte helt tydligt rättsligt stöd i 14 § skuldebrevslagen (se kapitel 4.2).

instrument. Före maj 2014, då MiFID II trädde i kraft, ansågs varken utsläppsrätter eller kyotoenheter utgöra finansiella instrument i enlighet med relativt klara motivuttalanden i svensk rätt. I MiFID II, bilaga I, avsnitt C, punkt 11 anges dock särskilt att utsläppsrätter utgör ett finansiellt instrument, och svenska lagändringar med anledning av detta föreslogs i SOU 2015:2, s. 293. Det förhåller sig dock fortfarande så att andra kyotoenheter än utsläppsrätter faller utanför ramen för definitionen i MiFID II, bilaga I, avsnitt C. Se vidare Elgebrant, Emil, *Ågande & värde av utsläppsrätter och andra handelsobjekt*, Jure Förlag, 2012, ak. avhandling, s.76f.

³⁸ Se bl.a. IMF Working Paper – *Legal Aspects of Central Banking Digital Currency*: Central Bank and Monetary Law Considerations, p. 21

³⁹ Se Millqvist, Göran, *Betalning – en rättsfigur med många drag*, Festskrift till Torkel Gregow, Norstedts Juridik, Stockholm, 2010, s. 12.

⁴⁰ Se bl.a. <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/ fiatpengar>

⁴¹ Den fram till 1971 myntfotbaserade svenska kronan betraktades i flera sammanhang som en fordran, och den ursprungliga tanken var att innehavaren av sedlar och mynt, genom att lämna in dessa till riksbanken skulle få en viss mängd guld i utbyte. Underliggande naturatillgångar har skiftat genom tiderna, men den vanligaste i modern tid har varit guld. I Sverige var under större delen av medeltiden den svenska valutan baserad på silver och har sedan dess varierat mellan att baserats på koppar, silver och guld. Se bl.a. http://www.myntkabinettet.se/web/Premonetara_betalningsmedel.aspx.

⁴² Se bl.a. Proctor, Charles, *Mann on the Legal Aspect of Money*, 6th Edition, Oxford University Press, New York, 2005, s. 15 ff. samt Hanqvist, Dan, *Staten som gäldenär i och garant för penningväsendet*, Förvaltningsrättslig tidskrift, Nr 3, 2005.

Kontopengar (current accounts), även kallade bokpengar (*book money*),⁴³ representerar en klar avtalsrättslig relation mellan kontohavare och exempelvis en bank eller centralbank (kontohållare). Den avtalsrättsliga relationen är svårångad men kan närmast beskrivas som *inlåning* även om den kan ha vissa drag av deposition.⁴⁴ Oavsett så innebär det att skuldebrevslagens regler om *enkla skuldebrev* blir tillämpliga vid insättning av pengar på konto hos exempelvis en bank. Som kommer att diskuteras närmare i följande kapitel är det inte enbart skuldebrevslagens regler om enkla skuldebrev som används analogt utan i vissa sammanhang tillåts även en analog tillämpning av reglerna om *löpande skuldebrev* även på kontopengar.⁴⁵ (se kapitel 2.3, 2.4) Att notera är också att då det gäller kontopengar kan även lag om betaltjänster (2010:751) vara tillämplig. (se kapitel 2.5).⁴⁶

Bokföringspengar (ledger accounts), dvs. pengar vars representation framgår av exempelvis en notering i en bokföring etc. representerar däremot vare sig en avtalsrättslig relation mellan olika parter eller ett självständigt ekonomiskt värde. Bokföringspengar beskrivs snarare som en *redovisningsteknisk företeelse* vars enda representation återfinns i t.ex. bokföringen eller i en skattedeclaration etc.⁴⁷ Att bokföringspengar enbart finns representerade i bokföringen eller i skattedeclarationen är på inget sätt oviktig men i ett förmögenhetsrättsligt perspektiv torde denna typ av pengar sakna självständig rättsverkan (dock bevisverkan). I ett redovisnings- och skatterättsligt perspektiv är däremot en klassificering enligt redovisnings- och skatterättsliga regler helt avgörande för hur exempelvis digitala pengar per se ska komma att intäkts- och kostnadsföras då detta i förlängningen påverkar det bokförda värdet.⁴⁸ Det är dock dess förmögenhetsrättsliga karaktär och dess förmåga att ägas som utgör rättslig utgångspunkt för både redovisningen och beskattningen.⁴⁹ Den teoretiska utgångspunkten när det gäller tillgångsklassificering i ett redovisnings- och inkomstskatterättsligt perspektiv kan med andra

⁴³ I förmögenhetsrättslig litteratur är denna term dock ovanligt förekommande, jmf. Olivecrona, Karl, *Om skillnaden mellan penningsskuld och varuskuld*, Festskrift till Birger Ekeberg, Norstedts Förlag, Stockholm, 1950.

⁴⁴ Jmf de romerskrättsliga instituten *mutuum* och *depositum irregulare*.

⁴⁵ Se bl.a. NJA 2009 s. 182.

⁴⁶ Som ett led i att bankernas inlåningsmonopol avskaffades 2004 infördes regler i den numera upphävda lag (2004:299) om inlåningsverksamhet (upphävd 2021-01-01), som möjliggjorde att även kreditmarknadsföretag gavs möjlighet att ta emot inlåning från allmänheten. Eftersom dessa företag till skillnad från bankerna tidigare inte var underkastade krav på insättningsgaranti och inte heller stod under Finansinspektionens tillsyn har, till skydd för insättarna, särskilda krav ansetts böra ställas på företag som bedriver inlåningsverksamhet. De lagändringar som avskaffandet av denna lag medförde återfinns i prop.2019/20:195, *Stärkt konsumentskydd på inlåningsmarknaden*.

⁴⁷ Se IMF Working Paper – *Legal Aspects of Central Banking Digital Currency*: Central Bank and Monetary Law Considerations, p. 21.

⁴⁸ Se närmare om redovisningsrättsliga och skatterättsliga aspekter av kryptovalutor, utsläppsrätter, elcertifikat och andra liknande egendomsobjekt i Elgebrant, Emil, *Kryptovalutor – särskild rättsverkan vid innehav av bitcoins och andra liknande betalningsmedel*, Wolters Kluwer, 2016, Elgebrant, Emil, *Bitcoinsdomen – ändamål, vilket, vems?*, Skattenytt, 2016, s. 68–76, Elgebrant, Emil, *Några funderingar kring ett förhandsavgörande*, Skattenytt, 2014, s. 226–238 samt Elgebrant, Emil, *Ågande & värde av utsläppsrätter och andra handelsobjekt*, Jure Förlag, 2012, ak. avhandling.

⁴⁹ Se bl.a. Cecily Raiborn and Marcos Sivitanides, Accounting Issues Related to bitcoins, *Journal of Corporate Accounting & Finance*, Volume 26, Issue 2, 2014. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/jcaf.22016/pdf>

ord beskrivas som att då det saknas eller föreligger brister i en särskild inkomstskatterättslig klassificering, bör innebörden av klassificeringen sökas i en "allmän" rättslig betydelse.⁵⁰

2.2 Närmare om digitala valutor i ett obligationsrättsligt perspektiv

Som diskuterades i det föregående utgör samtliga digitala valutor de facto ett betalningsmedel i den vidaste av betydelser. Med avseende på vilka digitala valutor som utgör *lagliga betalningsmedel* är det enbart e-krona som har potential att inta den positionen men för att detta ska kunna ske torde lagändring av 5 kap. 1 § 2 st. lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank krävas då det i skrivande stund per definition endast är sedlar och mynt som utgör lagliga betalningsmedel.⁵¹

Även om de flesta digitala valutor i den vidaste betydelsen utgör ett *värdepapper* så är det oklart om de även är *negotiable*, dvs. lämpar sig för handel samt att en förvärvare i god tro inte ska kunna drabbas av invändningar som hade kunnat riktas mot överlåtaren (se närmare kapitel 2.3, 2.4 samt 4.3). Med avseende på den något snävare frågan, dvs. huruvida digitala valutor utgör *överlåtbara värdepapper* i den meningen att de även utgör finansiella instrument så torde det däremot vara rättsligt uteslutet då samtliga digitala valutor faller utanför definitionen i MiFID II bilaga I, avsnitt C. Att notera är att även om de digitala valutorna inte utgör ett finansiellt instrument innebär detta inte att nationella myndigheter saknar tillsyn över handeln med dessa digitala valutor. Tillhandahållande av betalningsmedel utgör en sådan verksamhet som kräver registreringsplikt enligt 1 § 2 punkten och 2 § första stycket lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet samt 7 kap. 1 § andra stycket 5 punkten lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.⁵² (se närmare kapitel 2.5) Det bör även i sammanhanget nämnas att *derivat* med anonyma kryptovalutor, Stablecoins eller andra digitala valutor som underliggande tillgång är att betrakta som *finansiella derivatinstrument*, och utgör då ett finansiellt instrument enligt 1 kap. 4 § första stycket 7 punkten lag (2007:528) om värdepappersmarknaden samt artikel 39 (f) i genomförandeförordningen.⁵³ Certifikat med digitala valutor som underliggande tillgång omfattas därigenom av definitionen i MiFID II, bilaga I, avsnitt C, varvid den rättsliga osäkerheten undviks med avseende på dessa instrument.

Oaktat den grundläggande klassificeringen av studerade digitala valutor så är det i detta sammanhang dock avgörande att analysera *vilken sorts pengar* olika digitala valutor utgör. Som nämnts tidigare har pengar som rättsligt begrepp historiskt sett kunnat utgöras av en av följande

⁵⁰ Se bl.a. Bergström, Sture, *Skatter och civilrätt, en studie över användningen av civilrättsliga termer i skatterättsliga sammanhang*, Liber Förlag, Stockholm, 1978, s. 81 samt SOU 2008:80, *Beskattningsstidpunkten för näringsverksamhet – utredningen om sambandet mellan redovisning och beskattning*, s. 128 f.

⁵¹ Frågan huruvida e-kronor kommer att utgöra ett lagligt betalningsmedel eller inte är föremål för utredning, se Statens roll på betalmarknaden, dir. 2020:133 samt Framställan till riksdagen 2018/1:RB3, Finansutskottets betänkande 2018/19;FiU44.

⁵² Mining av anonyma kryptovalutor torde däremot falla utanför ramen för Finansinspektionens tillsyn. Se Segendorf, Björn, *Har virtuella valutor påverkat marknaden för betalningar?*, Sveriges riksbank, Ekonomiska kommentarer, Nr 2, 2014.

⁵³ Kommissionens förordning (EG) nr 1287/2006 av den 10 augusti 2006 om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG vad gäller dokumenteringsskyldigheter för värdepappersföretag, transaktionsrapportering, överblickbarhet på marknaden, upptagande av finansiella instrument till handel samt definitioner för tillämpning av det direktivet.

tre olika kategorier, dvs. i) kontanter, ii) kontopengar samt iii) bokföringspengar men då bokföringspengar främst aktualiserar bokförings- och skatteregler kommer jag fortsättningsvis enbart att beröra frågan om digitala valutors klassificering som kontanter och som kontopengar.

2.3 Digitala valutor som kontanter

Med avseende på digitala valutornas ställning som *kontanter* så är den förmögenhetsrättsliga utgångspunkten, i enlighet med riksbankens förslag, att enbart e-kronan kommer att kunna utgöra ett lagligt betalningsmedel, dvs. omfattas av 5 kap. 1 § Riksbankslagen.⁵⁴ Övriga studerade digitala valutor, Stablecoins eller anonyma kryptovalutor, kan därmed, i detta perspektiv, inte betraktas som kontanter (jmf dock kontopengar). Som diskuterades kort i det tidigare utgårdagens kontanter, dvs. sedlar och mynt, från att en betalning kan jämföras med motsvarande överlåtelse regler gällande skuldebrev. Draget till sin spets innebär denna skuldebrevsanalogi att det är skuldebrevslagens regler om *löpande skuldebrev* som är analogt tillämpliga då en penningprestation i form av en kontantbetalning sker. En innehavare av en sedel eller ett mynt är därmed tänkt att inta en borgenärposition i relation till utgivaren av valutan (Riksbanken) som då intar motstående gäldenärposition. För att utveckla denna utgångspunkt kan sägas att karaktäristika för ett löpande skuldebrev är att det är *negotiabelt*. Det innebär att det a) finns en begränsad invändningsrätt, b) skuldebrevet utgör en bärare av rättigheter samt c) att det har presentations- och/eller legitimationspapperskaraktär. Utgångspunkten är således att rättsläget för löpande skuldebrev och kontanter om möjlighet bör vara samma eller liknande. Om denna tanke fullföljs innebär det att en innehavare av kontanter därmed ska kunna förlita sig på att rättsförhållandet mellan gäldenären (Riksbanken) och den ursprungliga innehavaren/borgenären (exempelvis en bank) inte leder till att den slutliga innehavarens borgenärposition (exempelvis en privatperson eller ett företag) ändras eller leder till ogiltighet i relation till gäldenären (riksbanken) enligt 15 § skuldebrevslagen. De bestående invändningarna, å andra sidan, enligt 17 § skuldebrevslagen, som berör omständigheter vid utfärdandet, leder analogin till att om det föreligger förfalskning, avsaknad av behörighet eller råntvång på gäldenärssidan (Riksbanken) är det löpande skuldebrevet (i detta fall kontanterna) ogiltiga, oaktat innehavarens onda eller goda tro. Detta är en följd av det första negotiabilitetskriteriet (a). Med avseende på de båda andra kriterierna för negotiabilitet, dvs. att skuldebrevet utgör en bärare av rättigheter (b) samt att de har presentations- och/eller legitimationspapperskaraktär (c), så har Högsta domstolen i NJA 2017 s. 769 uttalat att det faktum att ett skuldebrev är elektroniskt *inte* utesluter att dessa kan ha löpande karaktär (negotiabla) om tekniska förutsättningar skapas så att skuldebrevslagens syfte upprätthålls.⁵⁵ Rättsfallet är intressant utifrån flera perspektiv men en slutsats är att det numera är klart att även papperslösa skuldebrev under vissa förutsättningar kan vara negotiabla. En annan trolig slutsats är att frågan om den rättsliga hanteringen av kontanter, och därmed skuldebrevslagens regler rörande löpande skuldebrev, även torde kunna göra sig gällande för *tokenbaserade e-kronor* under förutsättning att tekniska förutsättningar skapas för det tokenbaserade e-kronasystemet. Det går därmed inte att utesluta att Högsta domstolens teknikneutralitetssträvanden i NJA 2017

⁵⁴ Se not 51.

⁵⁵ Se närmare analys av NJA 2017 s. 769 i Elgebrant, Emil, *Förfogandelegitimation och teknikneutralitet*, Festskrift till Göran Millqvist, Jure Förlag AB, 2019, s. 229.

s. 769 även innebär att det är troligt att tokenbaserade e-kronor kan komma att hanteras på samma eller liknande sätt som sedlar och mynt, åtminstone under förutsättning att e-kronan utgör lagligt betalningsmedel och därmed utgör kontanter samt att tekniska förutsättningar skapas för tokenbaserade e-kronasystemet så att skuldebrevslagens syfte upprätthålls.⁵⁶

Detta sammantaget torde innebära att ett införande av tokenbaserad e-krona i form av ett lagligt betalningsmedel pga. av att de är elektroniska (digitala) därmed kan omfattas av samma rättsliga tillämpningsmodell som med avseende på kontanter (sedlar och mynt) under förutsättning att tekniska förutsättningar skapas så att skuldebrevslagens syfte upprätthålls samt att de även omfattas av 5 kap. 1 § 2 st. lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank.

2.4 Digitala valutor som kontopengar

Som diskuterades tidigare utgör *kontopengar* en avtalsrättslig relation mellan kontohavare och exempelvis en bank och i ett förmögenhetsrättsligt perspektiv innebär det att skuldebrevslagens regler om *enkla skuldebrev* är tillämpliga vid insättning av pengar på konto (inlåning). Att analogivis betrakta pengar som en fordran (obligation) innebär att det ska finnas en förpliktelse och att denna en part intar en gäldenärposition. Att notera är att den analoga tillämpningen av skuldebrevslagen allmänt är omfattande och även fordringar som inte utgör en penningprestation kan i viss mån tillämpa skuldebrevslagen.⁵⁷

Som nämnts i det tidigare är den avtalsrättsliga relationen mellan en kontohavare och en kontohållare svårångad men en vanlig term i sammanhanget är *inlåning* och i ett förmögenhetsrättsligt perspektiv går det att beskriva relationen som ett *mellanting* mellan fordran och deposition. Klart är dock att skuldebrevslagens regler om enkla skuldebrev blir tillämpliga vid insättning av kontanter på konto hos exempelvis en bank. Med avseende på det utredda införandet av kontobaserad *e-krona* så torde det därmed inte finnas något som hindrar att dessa konton i detta sammanhang behandlas på samma sätt som kontopengar, dvs. skuldebrevslagens regler om enkla skuldebrev blir tillämplig då det även här föreligger en klar fordringslik relation.

⁵⁶ Se not 51.

⁵⁷ Genusprestationer torde, enligt motiven till skuldebrevslagen, rskr. 1936:67, i regel alltid vara att bedöma enligt skuldebrevslagens regler medan specieprestationer endast i viss utsträckning vore underkastade dessa. Detta har dock ifrågasatts av både Tiberg och Hessler särskilt efter NJA 1961 s. 192 där HD ansåg reglerna om enkla skuldebrev tillämpliga på Riksgäldskontorets förvaringsbevis för premieobligationer. Tiberg ansåg att de i rättsfallet aktuella instrumenten ”uppenbarligen måste avse en specieskuld, eftersom blott vissa obligationer ger rätt till utdelning, samtidigt som det synes klart att dessa bestämmelser i samma utsträckning måste tillämpas på s.k. certifikat för räntebärande obligationer, vilka torde få anses medföra en genuskuld”. Tiberg fortsatte i sammanhanget även att belysa den principiella skillnaden i utgångspunkt mellan den ovan nämnda specieskulden och handlingar som avser bestämt gods utan att handlingen i sig fyller någon bevisfunktion rörande fordringens innehåll. Till denna sistnämnda kategori nämner han garderobspolletter och pantkvitton samt möjligen även affärsbankernas bevis rörande deponerade värdehandlingar. Denna senare kategori handlingar fyller ingen skuldebrevsliknande funktion och förfogandet måste, enligt Tiberg, ske enligt reglerna om förfogande över egendom som finns hos tredje man, då det inte längre är fråga om transaktioner med en fordran utan transaktioner med egendomen själv. Se Tiberg, Hugo, Lennhammer, Dan, *Skuldebrev, växel och check*, 7 u., Norstedts Juridik, Stockholm, 1995, s. 19 och Hessler, Henrik, *Riksgäldskontorets förvaringsbevis och certifikat – utredning/på uppdrag av Riksgäldskontoret verkställd av Henrik Hessler*, Norstedt, Stockholm 1962, s. 19. Se även vidare avseende skillnaden mellan genus och specieprestationer och digitala valutor i kapitel 3.

Med avseende på *Stablecoins* bör dock frågan om vilken förpliktelse som föreligger avgöra om det föreligger en fordringslik relation mellan kontohavare och kontohållare. Som nämndes i kapitel 1 är *Stablecoins* utvecklade av en privat aktör i syfte att skapa ett mer stabilt värde åt kryptotillgången. *Stablecoins* är därmed troligtvis alltid kontrollerade på ett eller annat sätt av en namngiven utgivare, utvecklare eller av en förvaltare. Det innebär att relationen mellan en kontohållare och kontohavare av *Stablecoins* är fordringslik (till skillnad från anonyma konton i blockkedjor, se nedan). Ett ytterligare argument som talar för fordringsanalogin är att förpliktelsen som en kontohållare eller utvecklare har är att likna vid en garantställning där denne svarar för stabiliteten och/eller fortbeståndet av *Stablecoin*ssystemet.⁵⁸ Detta sammantaget torde innebära att med avseende på konton av *Stablecoins* så är reglerna om enkla skuldebrev tillämpliga varvid de rättsligt behandlas på samma eller liknande sätt som kontopengar.

Med avseende på *anonyma kryptovalutor* torde det däremot förhålla sig annorlunda. Som diskuterades i kapitel 1 saknar dessa en utpekad administrativ motpart vilket innebär att en gäldenär/deponent/fullmäktige helt saknas. Att det saknas en utpekad administrativ part innebär dock inte att det inte kan finnas någon utomstående tredje part som administrerar anonyma kryptovalutor. Anonyma kryptovalutor kan dock primärt överföras utan betaltjänstleverantör som agerar på mottagarens vägnar vilket orsakar en rad olika rättsliga problem (se närmare nästa avsnitt). Den anonyma karaktären hos exempelvis Bitcoins är även en bakomliggande tanke vid framtagandet av dessa anonyma kryptovalutor, dvs. handeln med och nyttjandet av dessa skall vara fria från insyn från en bank, företag eller myndighet, de ska med andra ord vara anonyma. På grund av avsaknad av avtalspart på kontohållarsidan så blir därmed fordringsanalogin med avseende på kontopengar om inte omöjlig, så åtminstone avsevärt mycket svårare. För att kunna upprätthålla fordringsanalogin med avseende på anonyma kryptovalutor måste det avgöras huruvida en utgivare av anonyma kryptovalutor, dvs. upphovsmannen (ursprunglig och tillkommande datautvecklare samt s.k. miners) ensidigt utfäster eller erkänner en skuld bestående av pengar eller tjänst. Utgivare i form av anonyma (ursprungliga eller tillkommande) datautvecklare samt miners ska, för att den svenska skuldebrevslagen ska kunna tillämpas analogt, därmed ha något slags bindande förpliktelse till innehavaren av kryptovalutor. Inga av de studerade anonyma kryptovalutasystemen ger dock uttryck för något som kan betraktas som en förpliktelse från upphovsmän eller miners (utgivare) till innehavaren. Det torde även vara, inte bara långsökt utan även, näst intill omöjligt att argumentera utifrån samma ståndpunkt som kan göras gällande med avseende på kontopengar (inklusive *Stablecoins*), dvs. att en kontohållare intar en slags garantställning i relation till kontohavaren. Att betrakta upphovsmannen eller den samlade mängden anonyma miners som någon sorts garant för de anonyma kryptovalutornas stabilitet eller fortbestånd borde därmed inte vara möjligt. En annan sak är att anonyma kryptovalutor både kan vara en del av en naturaförpliktelse (exempelvis köp av Bitcoins) och en del av en värdeförpliktelse (exempelvis betalning med Bitcoins). Själva förpliktelsen att betala, penningförpliktelsen, kan då utgöra en

⁵⁸ Det har, med anledning av införandet av ett utsläppsrättssystem, EU ETS, föreslagits att utsläppsrätter skulle kunna liknas vid en obligation där utgivaren intar gäldenärposition och innehavaren intar positionen av borgenär. Se Hanqvist, Dan, *Handel med Elcertifikat och utsläppsrätter*, Förvaltningsrättslig tidskrift, Nr 3, 2007, s. 195. Hanqvists uppfattning utgår från att staten, i egenskap av utgivare och garant för handelssystemet med utsläppsrätter, genom detta intar något som kan liknas med en gäldenärposition.

obligation, dvs. en penningobligation och föremålet för penningobligationen utgörs då av den prestation eller det beteende som gäldenären har att utföra för att satisfiera obligationen.⁵⁹ Om det är överenskommet att satisfiering i sig ska ske med exempelvis Bitcoins, innebär detta dock att betalningen (värdeförpliktelsen) kan, men inte nödvändigtvis behöver ske i exempelvis Bitcoins.⁶⁰ Se närmare om köprättslig problematik rörande digitala valutor i kapitel 3.2. Detta sammantaget torde innebära att anonyma kryptovalutor inte är fordringslika vilket innebär att en analog tillämpning av skuldebrevslagens regler inte torde vara möjlig (både med avseende på reglerna om enkla och om löpande skuldebrev).

2.5 Översiktligt om vissa näringsrättsliga frågor och den förmögenhetsrättsliga analysens betydelse

Som nämnts i det tidigare kommer näringsrättsliga frågeställningar enbart att behandlas översiktligt i denna rapport. Det är dock viktigt att i ett förmögenhetsrättsligt sammanhang även synliggöra hur vissa näringsrättsliga ställningstagande påverkas samt i vissa fall är helt beroende av den allmän förmögenhetsrättsliga analysen.

En återkommande och ofta svåranalyserad näringsrättslig fråga är huruvida lag (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen) är tillämplig för digitala valutor och i så fall hur och i vilken omfattning. Tillämplighetsfrågan har nära koppling till lag (2011:755) om elektroniska pengar varvid det finns anledning att ha denna lagstiftning som utgångspunkt. Enligt 1 kap. 2 § 2 punkten lag (2011:755) om elektroniska pengar utgörs elektroniska pengar av ett elektroniskt förvarat penningvärde som a) representerar en fordran på utgivaren, b) ges ut i utbyte mot medel i syfte att genomföra betalningstransaktioner enligt betaltjänstlagen och c) godtas av andra än utgivaren. Liknande skrivning återfinns i e-penningdirektivet, artikel 2, 2 punkten.⁶¹ Detta innebär att för att e-kronor, Stablecoins och anonyma kryptovalutor ska kunna utgöra elektroniska pengar måste de kunna möta dessa kriterier. Som nämnts i kapitel 1 är samtliga i denna rapport studerade digitala valutor *dubbelriktade* och i kapitel 2.1 – 2.4 konstaterades att både e-kronor och Stablecoins är fordringslika i skuldebrevslagens mening till skillnad från anonyma kryptovalutor som saknade grund för fordringsanalogi. Detta innebär vidare att om e-kronor och Stablecoins ges ut i utbyte mot medel i syfte att genomföra betalningstransaktioner enligt betaltjänstlagen så utgör de även elektroniska pengar.

Frågan om huruvida betaltjänstlagen är tillämplig eller ej med avseende på digitala valutor har bl.a. prövats av Förvaltningsrätten i Stockholm i en dom från 2014-10-10, 17978-13, *Teheran Livs*. I domen bedömdes den anonyma kryptovalutan Bitcoin där slutsatsen var att en överföring av Bitcoins är att betrakta som en betaltjänst även om överföringen inte är någon av EES - ländernas valutor. Målet rörde en *penningöverföring* som enligt 1 kap. 4 § 20 punkten nämnda

⁵⁹ Se Lindskog, *Betalning*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2014, s. 59–60.

⁶⁰ Se Lindskog, *Betalning*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2014, s. 61. Den nominalistiska principen, dvs. mängden pengar torde utgå från lagligt betalningsmedel (tvunget betalningsmedel, befriande). Det innebär exempelvis att den överenskomna mängden anonyma kryptovalutor står i direkt relation till deras värde vid tidpunkten för satisfiering.

⁶¹ E-penningsdirektivet, artikel 2, 2 punkten: elektroniska pengar: varje elektroniskt eller magnetiskt lagrat penningvärde i form av en fordran på utgivaren som ges ut mot erhållande av medel i syfte att genomföra betalningstransaktioner i enlighet med artikel 4.5 i direktiv 2007/64/EG och som godtas av en annan fysisk eller juridisk person än utgivaren av elektroniska pengar,

lag (numera 35 punkten) definieras som en betaltjänst där medel tas emot från en betalare, utan att något betalkonto öppnas i betalarens eller betalningsmottagarens namn, uteslutande i syfte att överföra motsvarande belopp till en mottagare eller en annan betaltjänstleverantör som agerar på mottagarens vägnar, eller där dessa medel tas emot på mottagarens vägnar och ställs till mottagarens förfogande. En penningöverföring torde med andra ord, i Förvaltningsrättens mening, även kunna bestå av anonyma kryptovalutor (Bitcoins) som med motsvarande belopp och i uteslutande syfte att överföras till en mottagare eller en annan betaltjänstleverantör som agerar på mottagarens vägnar.

Enligt 1 kap. 4 § 33 punkten lag (2010:751) om betaltjänster anges att *medel* i sammanhanget avser sedlar och mynt, kontotillgodohavanden samt elektroniska pengar enligt lag (2011:755) om elektroniska pengar. För att avgöra om studerade digitala valutor faller inom ramen för definitionen av medel så måste med andra ord avgöras om e-kronor och kryptotillgångar (Stablecoins och anonyma kryptovalutor) kan betraktas som i) kontanter, ii) kontotillgodohavande samt iii) elektroniska pengar. Som diskuterades i kapitel 2.3 och 2.4 så torde det vara klart att både token- och kontobaserade e-kronor faller under vad som anses som medel då dessa är fordringslika i skuldebrevslagens mening. Även Stablecoins torde falla inom ramen för vad som avses som medel då dessa i egenskap av kontopengar (se kapitel 2.4) också är fordringslika. Utöver detta torde både e-kronor och Stablecoins även utgöra elektroniska pengar enligt 1 kap. 2 § 2 punkten lag (2011:755) om elektroniska pengar då de representerar en fordran på utgivaren, ges ut i utbyte mot medel i syfte att genomföra betalningstransaktioner och godtas som betalningsmedel av andra än utgivaren. (se även kapitel 2.4). Med avseende på anonyma kryptovalutor är det dock problematiskt att betrakta dessa som medel, särskilt då dessa kan överföras *utan* betaltjänstleverantör som agerar på mottagarens vägnar. Det torde även innebära att anonyma kryptovalutor per se inte omfattas av betaltjänstlagens definitioner av vad som utgör ett *medel*. En penningöverföring behöver visserligen inte innefatta ett betalkonto men då anonyma kryptovalutor inte utgör en fordran (se kapitel 2.2 och 2.4) torde de anonyma kryptovalutorna därmed helt falla utanför ramen för vad som klassas som elektroniska pengar och därigenom inte betraktas som medel i betaltjänstlagens mening. Förvaltningsrättens bedömning är dock att även anonyma kryptovalutor (Bitcoins) ligger inom ramen för vad som avser en penningöverföring i betaltjänstlagens mening och kvarstår är om detta är en riktig bedömning eller inte.

En sammanhängande fråga i sammanhanget är *valutaväxling* genom utbyte av kontanter enligt 1 kap. 6 § punkten 3 betaltjänstlagen då sådana tjänster uttryckligen undantas från lagens tillämplighet. Att notera är att i de fall växlingen inte avser utbyte av kontanter är lagen tillämplig varvid vissa informationskrav ställs på betaltjänstleverantören enligt 4 kap. 3 § betaltjänstlagen. Regeln är tillämplig på valutaväxling som ger betalaren möjlighet att välja valuta och där växlingstjänsten erbjuds på plats (point of sale) eller av betalningsmottagaren.⁶² Med avseende på växling mellan sedlar och mynt (kontanter) till *e-kronor* eller omvänt så torde

⁶² En central komponent i aktuella valutaväxlingstjänster är att betalaren (kunden) redan vid köptillfället väljer valuta och får information om vilken valutakurs som tillämpas för transaktionen. Bestämmelsen är inte tillämplig på betalningstransaktioner där valutaväxling sker men den faktiska valutakursen fastställs först i efterhand, t.ex. när ett framtida datum då betalning ska ske anges av betalaren och den faktiska kursen redovisas först vid detta senare datum. Se Prop. 2009/10:220, Betaltjänster, s. 167 och 337 samt betaltjänstdirektivets artikel 49.

det innebära att denna tjänst inte omfattas av betaltjänstlagen om e-kronorna är att betrakta som *kontanter*. Som diskuterades närmare i kapitel 2.3 torde det enbart vara *tokenbaserade* e-kronor som i dagsläget skulle kunna klassas som kontanter varvid växling enligt undantaget i 1 kap. 6 § 3 punkten är tillämplig enbart med avseende på tokenbaserade e-kronor. En växlingstjänst mellan *kontobaserade* e-kronor och sedlar och mynt och omvänt torde däremot falla utanför betaltjänstlagens växlingsundantag i 1 kap. 6 § 3 punkten då kontobaserade e-kronor i ett förmögenhetsrättsligt perspektiv inte torde kunna betraktas som kontanter utan istället betraktas och behandlas som kontopengar. (se kapitel 2.4) På liknande sätt som fallet är med avseende på kontobaserade e-kronor torde det förhålla sig med Stablecoins då även dessa i ett förmögenhetsrättsligt perspektiv är att betrakta som kontopengar. Det innebär att om växling sker mellan Stablecoins och e-kronor (oavsett om det är token- eller kontobaserade) eller omvänt så är betaltjänstlagens regler om valutaväxling enligt 4 kap. 3 § tillämpliga. En växlingstjänst som däremot sker mellan anonyma kryptovalutor och e-kronor (eller Stablecoins) torde helt falla utanför ramen för betaltjänstlagens tillämplighet.

Betaltjänstlagen innefattar även ett, i relation till skuldebrevsrättsliga regler, utökat ansvar för betaltjänstleverantören i relation till betalaren (se kapitel 2.2 samt kapitel. 4). Vid exempelvis *obehöriga transaktioner* anges i 5a kap. 1 § att om en obehörig transaktion från en kontohavares konto genomförs ska kontohavarens betaltjänstleverantör återställa kontot till den ställning som det skulle ha haft om transaktionen inte hade genomförts med vissa undantag.⁶³ En obehörig transaktion enligt 1 kap. 4 § 19 definieras i betaltjänstlagen som en transaktion som genomförs utan samtycke från kontohavaren eller någon annan som enligt kontoavtalet är behörig att använda betalningsinstrumentet.

Med avseende på både token- och kontobaserade e-kronor torde därmed reglerna i 5a kap. 1 § betaltjänstlagen vara tillämpliga vilket innebär att en betaltjänstleverantör är skyldig att återställa kontot vid obehöriga transaktioner med de undantag som uppställs i 2 – 8 §§. Med avseende på Stablecoins torde rättsläget vara liknande i fallen där det förekommer en betaltjänstleverantör. Problem uppstår då en transaktion sker *utan* betaltjänstleverantör som agerar på mottagarens vägnar. (se kapitel 1) Med avseende på anonyma kryptovalutor så faller dessa däremot utanför ramen för betaltjänstlagens tillämplighet och har typiskt sätt heller ingen betaltjänstleverantör varvid en kontohavare av anonyma kryptovalutor saknar helt skydd i sammanhanget. Frågan om obehöriga transaktioner kommer att återkommas till i kapitel 4 men då rör frågan inte den obligationsrättsliga relationen mellan en kontohavare och en kontohållare utan den sakrättsliga relationen mellan en förvärvare av digitala valutor och kontohållaren (betaltjänstleverantören).

Sammanfattningsvis torde det sagda innebära att både e-kronor och Stablecoins primärt omfattas av reglerna i betaltjänstlagen men tokenbaserade e-kronor torde kunna omfattas av undantaget för växlingstjänster enligt 1 kap. 6 § 3 punkten betaltjänstlagen. Med avseende på anonyma kryptovalutor torde dessa inte kunna omfattas av betaltjänstlagens regler

⁶³ Se den sedan 2018 upphävda lag (2010:738) om obehöriga transaktioner med betalningsinstrument samt prop. 2009/10:122, SOU 2005:108 *Betalningsansvar vid obehörig användning av kontokort m.m.*, Utredningen om obehörig användning av kontokort samt konsumentskydd vid s.k. modemkapning, Dir 2004:10 samt betaltjänstdirektivet.

överhuvudtaget inte enbart pga. att dessa typiskt sett saknar betaltjänstleverantör som agerar på mottagarens vägnar utan även för att de inte är fordringslika (se kapitel 2.1 – 2.4).

Som nämndes kort i kapitel 2.2 kan även tillhandahållandet av betalningsmedel utgöra en sådan verksamhet som kräver registreringsplikt enligt 1 § 2 punkten och 2 § första stycket lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet samt 7 kap. 1 § andra stycket 5 punkten lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Enligt ändringsdirektivet⁶⁴ till EU:s fjärde penningtvättsdirektiv⁶⁵ artikel 3, 18 punkten definieras termen *virtuella valutor* som: en digital värderrepresentation som inte emitterats eller garanterats av en centralbank eller en offentlig myndighet, som inte nödvändigtvis är kopplad till en rättsligt etablerad valuta och som inte har rättslig status som valuta eller pengar, men som godtas av fysiska eller juridiska personer såsom betalningsmedel och som kan överföras, lagras och handlas elektroniskt. Detta innebär att rapporteringsplikten enligt 1 § 2 punkten och 2 § första stycket lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet även omfattar anonyma kryptovalutor. En växling mellan exempelvis Bitcoins (anonym kryptovaluta) till svenska kronor, växling mellan Bitcoins (anonym kryptovaluta) till Ether (anonym kryptovaluta) eller överföring av enbart virtuella valutor mellan olika virtuella plånböcker omfattas av bestämmelsen. Att notera är att den tidigare lydelsen av fjärde penningtvättsdirektivet i den dåvarande artikel 16 använde sig av termen *elektroniska pengar* med hänvisning till e-penningdirektivet. Genom att ändra till den definierat bredare termen virtuella valutor så undveks därmed gränsdragningsproblem med avseende på frågan huruvida en digital valuta är fordringslik vilket fallet är vid tillämpningen av lag (2011:755) om elektroniska pengar och betaltjänstlagen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att behovet av näringsrättslig analys är påkallad, inte enbart med avseende på betaltjänstlagens tillämplighet utan även med avseende på annan näringsrättslig lagstiftning⁶⁶, särskilt då flera näringsrättsliga bedömningar påverkas och i vissa fall är helt beroende av allmän förmögenhetsrättslig analys (se Uppdrag och inledning).

⁶⁴ 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

⁶⁵ 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

⁶⁶ Se bl.a. kap. 2.2 om lag (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet.

3. Ett sakrättsligt perspektiv på digitala valutor

3.1 Allmänt om det sakrättsliga perspektivet

Då det saknas internationell reglering av omsättnings- och borgenärsskydd för digitala valutor krävs att den nationella lagstiftaren sörjer för både ett effektivt utskökningsförfarande och ett näringsrättsligt skydd för omsättningen (se kapitel 4 och 5). Då det även saknas särskild nationell reglering för digitala valutor får därmed omsättnings- och borgenärsskyddsfrågor lösas med tillämpning av allmänna regler.⁶⁷

Svensk obeståndsrätt består primärt av fyra lagar som med sina respektive metoder sörjer för en avveckling av gäldenärens ekonomiska förpliktelser i god ordning: utmätning enligt 4–14 kap. utskökningsbalken (1981:774) [cit. UB], konkurs enligt konkurslagen (1987:672) [cit. KL], företagsrekonstruktion enligt lag (1996:764) om företagsrekonstruktion⁶⁸, skuldsanering enligt skuldsaneringslag (2016:675) och lag (2016:676) om skuldsanering för företagare samt ackord enligt företagsrekonstruktionslagen och KL. En grundläggande fråga rörande samtliga obeståndssituationer rör möjlighörandet av en exklusiv rätt till ägande av egendom. Sammanfattat berör äganderättskyddet frågor både hänförliga till äganderättens uppkomst och innebörd mellan parter (obligationsrätt) och dess innebörd i relation till andra än parterna, dvs. rättsförhållandet till tredje man i samband med överlåtelse eller upplåtelse av egendom eller annan succession (omsättnings- och borgenärsskydd). Inledningsvis utgår dock svensk rätt primärt från att äganderätten på ett visst sätt utpekar ett individualiserat objekt, ett föremål för ägande.⁶⁹ Detta *förmögenhetsobjekt* är grundläggande för den juridiska förståelsen av sakrättsliga frågeställningar varvid den första frågan i sammanhanget är: Kan digitala valutor, i likhet med annan icke-fysisk egendom, utgöra ett förmögenhetsobjekt som kan vara föremål för äganderätt? Det grundläggande problemet gäller alla förmögenhetsobjekt som saknar fysisk representation (immateriella), exempelvis enkla fordringar, kontobaserade finansiella instrument, immaterialrätter av skilda slag, utsläppsrätter, elcertifikat m.fl. Att benämna egendom som äganderättens objekt förutsätter dock att objektet är något distinkt som kan separeras från sin omgivning och företeelsen måste med andra ord, för att utgöra egendom, kunna *individualiseras* och vara möjlig att ägas exklusivt på visst sätt.⁷⁰ Denna exklusivitet innebär självklart, som de flesta dispositiva rättigheter, att ägaren, inom ramen för sin äganderätt, kan avsäga sig eller fritt överlåta exklusiviteten. När det gäller icke-fysisk egendom generellt har lagstiftaren i flera fall direkt angett att egendomen i fråga går att förfoga över, s.k. *formell förfogandelegitimation*.⁷¹ Så är exempelvis fallet när det gäller finansiella instrument,

⁶⁷ Att särskilt lagstifta om omsättnings- och borgenärsskydd är dock inget ovanligt med avseende på icke-fysiska egendomslag och som exempel kan nämnas finansiella instrument, utsläppsrätter och elcertifikat, se 6 kap. 1 och 4 §§ lag (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument, 4 kap. 14 § lag (2004:1199) om handel med utsläppsrätter och 3 kap. 10 och 11 §§ lag (2011:1200) om elcertifikat.

⁶⁸ Se ny lagstiftning som planeras träda i kraft 1 juli 2022, SOU 2021:12, *Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion*.

⁶⁹ Jmf Wallin-Norman, Karin, *Kontorrätt – Rätt till kontoförda värdepapper*, Jure Förlag AB, Stockholm, 2009, s. 145.

⁷⁰ Se bl.a. Hästad, Torgny, *Sakrätt avseende lös egendom*, 6 u., Norstedts Juridik, Stockholm, 2003, s. 29 ff.

⁷¹ Se Elgebrant, Emil, *Ägande & värde av utsläppsrätter och andra handelsobjekt*, Jure Förlag, 2012, ak. avhandling, s. 117, s. 125

utsläppsrätter och elcertifikat, 6 kap. 1 § lag (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument, 4 kap. 14 § lag (2004:1199) om handel med utsläppsrätter och 3 kap. 10 § lag (2011:1200) om elcertifikat.

Lagstiftaren reglerar den faktiska kontrollen av förmögenhetsobjektet inom en rad olika rättsområden men ett exempel på en situation där förmågan att ha *förfogandemöjligheter* över ett förmögenhetsobjekt är inskränkt i lag är vid konkurs där en konkursgäldenärs rådighet över sin egendom ska avskäras trots att äganderätten kvarstår enligt 3 kap. 1 § KL. Att icke-fysiska förmögenhetsobjekt saknar särskilda registerregler som anger på vilket sätt förfogandemöjligheten eller rådigheten skall inskränkas eller manifesteras innebär naturligtvis inte att dessa inte kan innehas eller kontrolleras exklusivt utan enbart att det saknas direkt lagstöd för vad denna förfogandemöjlighet ska bestå i för att i ett senare led ge rättsverkan. När det gäller digitala valutor kan därmed, som kommer att diskuteras närmare i detta kapitel, innebörden av rådighet och förfogande behöva avgöras med utgångspunkt i allmänna regler. Det är således denna rättsliga utgångspunkt som ofta har visat sig ställa till en hel del problem, särskilt när det gäller nya typer av icke-fysiska företeelser, och än mer problematiskt då, som för digitala valutor, särskilda registerregler som anger formell förfogandelegitimation saknas.

Allmänt kräver både borgenärsskydds- och omsättningsskyddsregler ofta, men inte alltid, att äganderätten även kan manifesteras på annat sätt än att en obligationsrättsligt giltig överlåtelseakt handling kan styrkas. Oftast handlar det om någon sorts förändring av fysiska eller faktiska omständigheter (besittningsändring, rådighets- eller förfogandeavskärning) eller någon sorts kungörelse (se närmare kapitel 5). Denna ytterligare manifestation av äganderätten innebär rent faktiskt att egendomen på visst sätt måste kunna tas emot, innehas och lämnas över och att dessa handlingar därmed ska kunna ge rättsverkan på olika sätt. En sammanfattande utgångspunkt för det sakrättsliga skyddet rörande digitala valutor är således på vilket sätt en innehavare av digital valuta utåt ska kunna ge sken av ägande, s.k. ägarsken.⁷²

När det gäller fysiska ting har den grundläggande utgångspunkten att kunna ha förfogandemöjlighet över egendom sällan vållat några större praktiska problem även om den rättsliga bedömningen av dessa yttre handlingar lett till en omfattande rättsbildning.⁷³ Med avseende på digitala valutor (i likhet med all annan icke-fysisk egendom) föreligger dock ett

⁷² Se Myrdal, Staffan, *Borgenärsskyddet: om principerna för skyddet mot överlåtarens och pantsättarens borgenärer*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2002, s. 133 ff., Johansson, Markus, *Åndamålsenliga sakrättsmoment – om rådighet, sken och rådighetssken*, Svensk Juristtidning, 1997. En annan sida av samma manifestation återfinns även i det straffrättsliga egendomsskyddet i 8 kap. BrB där det förutsätts att någon sorts fysisk handling (tagande) har skett. För att bli dömd för stöld enligt 8 kap. 1 § BrB förutsätts till exempel att en besittningsändring av egendomen har skett, se Träskman, Per Ole, Wennberg, Susanne, *Brottsbalken: En kommentar, Del 1 (1-12 kap.) Brotten mot person och förmögenhetsbrotten m.m.*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2019, 8 kap. 1 § Stöld, Besittningsbegreppet. Det har i den straffrättsliga litteraturen framhållits att immateriella ting som rättigheter inte kan tas, medan materialisering därav, som löpande skuldebrev, aktier, bankböcker etc. däremot kan vara föremål för stöld. Liknande problem finns när det gäller förfogandebröten där begreppet besittning i lagkommentaren till 10 kap. 1 § BrB tolkas som att det enbart är en kontohavare som kan ha besittning av ett konto, inte någon som enbart har fullmakt att förfoga över tillgodohavandet. Frågan är dock rättsligt oklar och praxis har ännu inte tagit explicit ställning till de principiella frågorna rörande besittning av icke-fysisk egendom inom det straffrättsliga området. Se NJA 1947 s. 8, NJA 1954 s. 464, NJA 1994 s. 480 och NJA 2011 s. 524.

⁷³ Se bl.a. NJA 1912 s. 156, NJA 1998 s. 29, NJA 1998 s. 275, NJA 1998 s. 545, NJA 2006 s. 45, NJA 2008 s. 684, NJA 2009 s. 889, NJA 2010 s. 154, NJA 2010 s. 617, NJA 2011 s. 524, NJA 2012 s. 391, NJA 2012 s. 419.

praktiskt och faktiskt problem då digitala valutor saknar fysisk representation och därmed även utåt sett synbara möjliga åtgärder.⁷⁴ Detta grundläggande sakrättsliga problem har varit återkommande allt från den rättsliga utvecklingen av det immaterialrättsliga området på 1960-talet, dematerialiseringsrevolutionen på värdepappersområdet i början av 1970-talet till skapandet av icke-fysiska egendomslag i form av elcertifikat och utsläppsrätter på 2000-talet. För att anlägga ett grundläggande sakrättsligt perspektiv på digitala valutor och därmed kunna närma sig frågor rörande omsättningsskydd och borgenärsskydd (kapitel 4 och 5) måste således först avgöras om digitala valutor a) kan utgöra ett *förmögenhetsobjekt* och b) om förmögenhetsobjektet är möjligt att individualisera, dvs. frågan om de utgör *fungibel egendom*.

3.2 Närmare om digitala valutor i ett sakrättsligt perspektiv

Med avseende på digitala valutors förmåga att utgöra ett förmögenhetsobjekt är det ett faktum att digitala valutor alltid kräver *tekniska hjälpmedel* för att praktiskt kunna förfogas över. Det tekniska hjälpmedlet utgöra således ett instrument för en betalning eller annan transaktion genom användandet av exempelvis ett kontokort eller något annat personligt instrument eller en personlig rutin som används för att elektroniskt initiera en transaktion. På samma sätt som när någon vill få tillgång till kontopengar så behövs även med avseende på Stablecoins och anonyma kryptovalutor tillgång till särskild mjukvara samt olika tekniska lösningar av koder (nycklar) eller annan identifieringsteknik.⁷⁵ I ett obligationsrättsligt perspektiv utgör alla dessa instrument, eller tekniska hjälpmedel, dock verktyg för att hantera och administrera en *enkel fordran* (se även kapitel 2.4).⁷⁶ Oavsett vilka tekniska hjälpmedel som krävs för att förfoga över en digital valuta så bör ändå frågan om tillgång till informationen för de tekniska hjälpmedlen skiljas från frågan om tillgång till förmögenhetsobjektet i sig. I ett sakrättsligt perspektiv torde det dock vara klart att det inte kan vara informationen (dvs. hjälpmedel i form av koder, nycklar etc.) som är själva förmögenhetsobjektet utan det är de digitala valutorna i sig.⁷⁷ Att betrakta kontopengar som förmögenhetsobjekt har debatterats ur flera perspektiv under lång tid och Lindskog uttrycker det som att dessa (kontopengarna) är ”psykiska och sociala realiteter av överskattbar mänsklig nytta”. Den rättsliga regleringen av exempelvis en ”påse med guldpenngar” ersattes med papperslappar (fiktio) och att papperslappar nu ersätts med

⁷⁴ Notera att det däremot förhåller sig annorlunda när det är fråga om exempelvis vissa s.k. fysiska kryptovalutor (exempelvis Denarium Coin). Dessa utgörs av ett fysiskt mynt med en privat, och ibland också en publik nyckel, ingraverad mer eller mindre dold. Värdet på myntet garanteras av värdet på kryptovalutan men den privata och publika nyckeln utgör även i dessa fall ett hjälpmedel (se vidare i detta kapitel), snarare än ett förmögenhetsobjekt i sig. Kryptovalutan utgör med andra ord en garant för värdet av det fysiska myntet (se kapitel 2). Se bl.a. https://en.bitcoin.it/wiki/Denarium_physical_bitcoins samt https://en.bitcoin.it/wiki/Physical_bitcoin.

⁷⁵ Med avseende på kryptovalutor inkl. Stablecoins (kryptotillgångar) administreras både transaktioner och innehav på olika tekniska sätt och en vanlig lösning är kortfattat att olika slags s.k. digitala plånböcker (olika slags appar eller wallets) skapas där transaktionen noteras i en plånboksfil. För att genomföra en transaktion i digital valuta krävs typiskt sett både en plånboksfil och en kod eller privat nyckel av något slag. Koderna eller de privata nycklarna kan i och för sig även förvaras på annat sätt än i en app eller virtuell plånbok och sättet att lagra de privata nycklarna kan variera alltifrån att de faktiska krypteringarna skrivs ut på ett papper, ingraveras i en fysisk representation (se bl.a. Denarium coins) eller i extrema fall att de helt enkelt memoreras.

⁷⁶ Se även Arnesdotter, Ingrid, *Moderna betalningsmetoder*, Nerenius & Santérus Förlag AB, Göteborg, 1996, s. 106f.

⁷⁷ Se Wallin-Norman, Karin, *Kontorätt – Rätt till kontoförda värdepapper*, Jure Förlag AB, Stockholm, 2009, s. 42 samt Se Håstad, Torgny, *Sakrätt avseende lös egendom*, 6 u., Norstedts Juridik, Stockholm, 2003 s. 28.

föreställningen att pengar ”finns” på konton (kontopengar) och kan flyttas mellan dem (rättslig och faktisk fiktion). Även Undén beskrev redan 1915 beträffande rättigheter som förmögenhetsobjekt att ett logiskt problem förelåg, nämligen att: ”inom juridiken skapa begreppet rättighet över (eller i) rättighet” men konstaterade trots detta att ”man nöjer sig med att betona dess oegentlighet och tolererar det såsom praktiskt nyttigt”.⁷⁸

Som tidigare nämnts kräver både borgenärsskydds- och omsättningsskyddsregler ofta, men inte alltid, att äganderätten kan manifesteras genom förändring av fysiska eller faktiska omständigheter (besittningsändring, rådighets- eller förfogandeavskärande) eller någon sorts kungörelse (se närmare kapitel 5). Det innebär dock inte att obligationsrättsliga regler saknar betydelse för borgenärsskydds- och omsättningsskydd utan utgör tvärtom en av flera rättsliga förutsättningar för sakrättsligt skydd. Ett överlåtelseavtal om exempelvis en digital valuta är giltigt även om en säljare inte har någon kontroll över transaktionen av den digitala valutan. Detsamma gäller även med avseende på alla sorters kontopengar då de ömsesidiga förpliktelseerna som uppkommer mellan säljare och köpare är generellt giltiga även om säljaren vid avtalstidpunkten inte innehar förmögenhetsobjektet. Även köparen kan vid avtalstidpunkten sakna medel för betalning vilket inte heller påverkar den obligationsrättsliga giltigheten. Om det vid en senare tidpunkt brister i leverans eller betalning är det ett problem som hanteras enligt vanliga obligationsrättsliga regler.⁷⁹ Att en digital valuta med obligationsrättslig verkan kan överlåtas innebär dock inte nödvändigtvis att överlåtelsen berättigar till köprättsligt skydd för överlåtelse, exempelvis fel i varan, rättsligt fel, avlämnande etc. Den analoga tillämpligheten av köplagen (1990:931) är omfattande och är med hög sannolikhet tillämplig även vid köp av digitala valutor, oaktat det rör sig om e-kronor, Stablecoins eller anonyma kryptovalutor.⁸⁰ Med avseende på äganderätten regleras denna däremot inte direkt i köplagen, men i skilda situationer förutsätts ett ägande, exempelvis då det enligt 13 § ska avgöras vem som ska bära risken för att varan förstörs, kommer bort, försämras eller minskar. Bärande av risk är även i ett senare led avgörande för om fel i varan ska kunna åberopas. Enligt förarbetena går det dock inte att härleda riskövergången från något juridiskt begrepp såsom ”äganderättens övergång” eller ett ”allmänt avlämnandebegrepp”, utan riskövergången ska i stället knytas till att vissa preciserade händelser har inträffat.⁸¹ Avlämnandebegreppet byggde i 1905 års köplag på slutsatsen att avlämnande i rättslig mening förelåg när säljaren vidtagit den sista handling som krävdes för att köparen skulle kunna komma i besittning av varan. Detta har dock kritiserats, och den nu gällande formuleringen i köplagen torde mer anknyta till beskrivningen av faktiska omständigheter, såsom att köparen ”har tagit hand om varan” eller att den ”överlämnats” till

⁷⁸ Undén, Östen, *Om panträtt i rättigheter*, Lindstedts, Lund, 1915, s. 11-14, samt Lindskog, *Betalning*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2014, s. 27, s. 57–58 samt s. 204, not 62 och s. 223, not 132.

⁷⁹ Som exempel kan leveransen av en digital valuta bli omöjlig på grund av att exempelvis bitcoinssystemet upphör genom förbud eller av någon annan orsak. Om bitcoinssystemet exempelvis helt upphör saknas även möjlighet att leverera den avtalade mängden Bitcoins, och frågan är då om ett sådant upphörande kan leda till talan om ogiltighet eller jämkning. Som exempel går det i ett sådant fall inte att utesluta en tillämpning av bl.a. förutsättningsläran vilket innebär att det i svensk rätt finns möjlighet för den som exempelvis har handlat under inflytande av den oriktiga förutsättningen (bitcoinssystemets bestånd) att få ett avtal om Bitcoins såväl jämkat som ogiltigförklarat. Det kan även bli tal om att tillerkänna skadestånd i form av ersättning för det negativa kontraktsintresset etc. Se bl.a. NJA 1996 s. 410.

⁸⁰ Se bl.a. NJA 1923 s. 550, NJA 1975 s. 385, NJA 1973 s. 70, NJA 2001 s. 155.

⁸¹ Jmf NJA 2008 s. 668. Högsta domstolen resonerar i detta fall utifrån en hypotetisk bedömning om vem av två avtalsparter som skulle stå risken för att viss egendom stulits.

honom eller till den transportör som ska ombesörja transporten från avsändningsorten samt slutligen vid destinationsköp att varan ”kommit fram” till destinationen. Även i internationella köplagen (CISG) har man, jämfört med vad som gällde enligt föregångaren ULIS, artikel 97, frångått termen ”delivery” och övergått till en beskrivning av de faktiska omständigheterna (”hand over” i art. 67 samt ”take over” i art. 69).

Frågan i ett köprättsligt perspektiv blir då vad dessa händelser ska utgöras av när det är fråga om icke-fysisk egendom i allmänhet och när det gäller digitala valutor i synnerhet? Då en transaktion i digitala valutor kräver en rad olika faktiska omständigheter, användande av skilda hjälpmedel, säkerhetsmetoder i form av koder, verifieringar etc. är det troligt att avlämnandet av digitala valutor i köplagens mening sker då samtliga moment är uppfyllda. Viss försiktighet bör dock iaktas då avlämnandebegreppet kan bli svårbedömt beroende av vilken teknisk lösning som väljs som hjälpmedel i en transaktion då en notering på ett konto eller i en plånboksfil inte automatiskt kan likställas med ett avlämnande i denna mening då detta moment kanske inte nödvändigtvis är avgörande för riskövergången. Snarare torde det förhålla sig så att det är transaktionen i sig som är den omständighet som ensamt är avgörande för riskens övergång.⁸² Liknande resonemang har förts med anledning av rättsverkan av registrering av patent i pantregistret där denna registrering inte nödvändigtvis innebär att ett avlämnande har skett i köplagens mening.⁸³ Å andra sidan har köplagen ansetts tillämplig vid en överlåtelse genom registrering av finansiella instrument enligt lag (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument även om aktörerna skapar egna avvecklingssystem som fungerar enligt överenskomna principer, exempelvis ”delivery versus payment”.⁸⁴

3.3 Något om digitala valutor och lagen om redovisningsmedel

Egendom som typiskt sett inte är avsedd att, eller möjlig, att individualisera utgör s.k. *fungibel egendom* vars karaktäristiska drag innebär att förmögenhetsobjektet inte är ämnad att utgöra specieegendom. De klassiska exemplen är pengar, spannmål, olja, äpplen etc. Det avgörande bedömningsmomentet för digitala valutor, i likhet med annan egendom, är att avgöra vad som är köparens syfte med överlåtelsen, dvs. om köparens syfte är att få en generiskt och inte en individuellt bestämd digital valuta.⁸⁵ Med avseende på digitala valutor är varje enskild

⁸² Se närmare Lehrberg, Elisabeth & Lehrberg, Bert, *Elektronisk fullgörelse*, I.B.A. Institutet för Bank- och Affärsjuridik AB, Uppsala, 2008 s. 183 f., 243 f. samt 256 ff.

⁸³ Se Jacobsson, Måns, Tersmeden, Erik & Törnroth, Lennarth, *Patentlagstiftningen: en kommentar*, Norstedt, Stockholm, 1980, s. 281.

⁸⁴ Detta innebär att betalning och leverans sker enligt överenskommelse i det elektroniska systemet vilket i princip innebär samtidigt utbyte av avtalsprestationer i enlighet med den traditionella köprättsliga principen om zug um zug.

⁸⁵ Vid aktiekontolagens upphörande och införandet av lag (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument (numera lag (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument) diskuterades frågan huruvida finansiella instrument utgör generiskt bestämd eller individuellt bestämd egendom och där framgår att det avgörande vid handel normalt sett är att en säljare presterar instrument av ett visst slag, inte att prestation sker med vissa individuellt bestämda finansiella instrument. Av argumenteringen framgår vidare att ”egentligen är [...] först när affären matchas hos VPC som de finansiella instrumenten kan sägas bli individualiserade” och att ”det [...] emellertid inte kan uteslutas att överlåtelse av finansiella instrument ibland avser individuellt bestämd egendom. Avgörande för den bedömningen är i sådana fall hur överlåtelseavtalet har utformats.” Avvikande uppfattning i frågan framförs av Wallin-Norman som hävdar att eftersom finansiella instrument inte kan utgöra ett

valutaenhet visserligen möjlig, i egenskap av förmögenhetsobjekt, att identifiera indirekt genom transaktioner på konton (eller transaktioner i blockkedjan), men inga överlåtelseavtal om digitala valutor avser, eller kan egentligen avse, någon särskild specifik valutaenhet. Detta innebär att digitala valutor typiskt sett utgör fungibel egendom vars rättsliga förmåga att exempelvis separeras till följd av bibehållen äganderätt från en utmättnings- eller konkursgäldenärs övriga egendom ställer särskilda krav. Huruvida ett anspråk mot gäldenären är värdebestämt eller bestämt till en viss art eller mängd (generiskt bestämt) är nämligen avgörande för frågan om separationsrätt då, enligt förhärskande uppfattning, ett värdebestämt anspråk enbart undantagsvis anses ha mottagits för någon annan och därför kunna medföra separationsrätt (se även kapitel 5). Att digitala valutor alltid utgör fungibel egendom innebär dock inte att separationsrätten automatiskt går förlorad vid bibehållen eller förvärvad äganderätt, då rättsligt stöd för separation av fungibel egendom kan erhållas bland annat genom analog tillämpning av lag (1944:181) om redovisningsmedel.⁸⁶ Om fungibel egendom har sammanblandats och därigenom förlorat sin identitet tillåter nämligen reglerna i lag (1944:181) om redovisningsmedel separationsrätt under förutsättning att konkurs- eller utmättningsgäldenären är redovisningsskyldig och egendomen på visst sätt är avskild. Med redovisningsskyldig avses i sammanhanget att medel innehas för någon annan genom uppdragsförhållande, ett avtal mellan ägaren och utmättnings- eller konkursgäldenären eller genom skyldighet enligt lag.

För att lag (1944:181) om redovisningsmedel ska vara tillämplig måste med andra ord digitala valutor utgöra ett främmande värde, dvs. redovisningsmedel. Avskiljandet ska för att leva upp till lagens krav ske utan dröjsmål vilket enligt praxis utgörs av maximalt tre till fyra dagar.⁸⁷ En praktiskt sammanhängande fråga som särskilt regleras när det gäller finansiella instrument är skyldigheten att avskilja kunders tillgångar i syfte att uppfylla kraven i lag (1944:181) om redovisningsmedel. Den svenska implementeringen av artikel 16.8 MiFID återfinns i 9 kap. 40 § lag (2007:528) om värdepappersmarknaden som anger att ett värdepappersinstitut ska hålla en kunds finansiella instrument avskilda från institutets tillgångar, om inte kunden uttryckligen har godkänt något annat. Liknande gäller enligt 16.9 MiFID angående *penningmedel*, se 9 kap. 41 §§ lag (2007:528) om värdepappersmarknaden.⁸⁸ Liknande regler återfinns i 3 kap. 7 § 1 punkten lag (2011:755) om elektroniska pengar samt 3 kap. 7 § 1 punkten lag (2010:751) lag om betaljänster.

objekt för äganderätt är frågan om fungibilitet beträffande finansiella instrument betydelselös, Se Wallin-Norman, Karin, *Kontorätt – Rätt till kontoförda värdepapper*, Jure Förlag AB, Stockholm, 2009, s. 172 f. Detta torde vara en felaktig uppfattning.

⁸⁶ Se prop. 1944:81, Förslag till lag om redovisningsmedel, s. 31, NJA 1994 s. 506, Millqvist, Göran, *Separationsrätt*, Juridisk Tidskrift, 1994–95, s. 500, Millqvist, Göran, *Redovisningsskyldighet i senare rättspraxis. En skyldighet med komplikationer*, Festskrift till Suzanne Wennberg, 2009, s. 255 samt Linskog, Stefan, *Redovisningsmedel, sakrättslig identitet och några straffrättsliga randanmärkningar*, Festskrift till Suzanne Wennberg, 2009.

⁸⁷ Se NJA 1999 s. 812 samt Millqvist, Göran, *Sakrättens grunder – en lärobok i sakrättens grundläggande frågeställningar avseende lös egendom*, 9 u., Norstedts Juridik, Stockholm, 2021, s. 140.

⁸⁸ Se även prop. 2006/07:115, *Ny lag om värdepappersmarknaden*, s. 591, där det anges att ”om värdepappersinstitutet omedelbart och fortlöpande håller kundens finansiella instrument avskilda, kommer förutsättningarna för separationsrätt enligt lagen om redovisningsmedel alltid att vara uppfyllda när institutet blir insolvent.” Att notera är även att angivna skyldighet att avskilja är straffsanktionerad i enlighet med 10 kap. 4 § BrB (olovligt förfogande).

För att vidare pröva om digitala valutor överhuvudtaget ligger inom ramen för tillämpligheten av lag (1944:181) om redovisningsmedel måste dock, på liknande sätt som fallet är vid prövningen av köprättsligt skydd, själva *mottagandet* av digitala valutor problematiseras.⁸⁹ Då mottagande är ett rekvisit förutsätter det, på liknande sätt som fallet är vid all icke-fysisk egendom, att ett mottagande överhuvudtaget är möjligt. Frågan är huruvida de faktiska omständigheter som leder till att digitala valutor blir noterad på kontot (alt. i en blockkedja) även kan anses tillräckliga eller nödvändiga för att ett mottagande i enlighet med lag (1944:181) om redovisningsmedel ska ha skett? Enligt praxis torde det vara tillräckligt att parterna kommer överens om att ett mottagande ska ske för att lag (1944:181) om redovisningsmedel ska anses tillämplig (dvs. mottagande enligt avtal). I NJA 1998 s. 275 ansågs lagen tillämplig när en person tillsammans med en annan person använde ett bankkonto i syfte att betala gemensamma skulder med gemensamt insatta medel. I hovrättens motivering (som fastställdes av Högsta domstolen) är det dock inte klarlagt vad parterna överenskommit rörande förfogande av medel på kontot eller vad uttagen från kontot under den angivna perioden egentligen avsett. Det förekom å andra sidan inte någon diskussion i målet om någon annan ytterligare manifestation för att styrka själva mottagandet, exempelvis denuntiation av banken etc. Ett rimligt antagande är då att det, åtminstone i ett liknande fall, är möjligt och tillräckligt med ett avtalat mottagande för att lag (1944:181) om redovisningsmedel ska vara tillämplig.

Då digitala valutor har det gemensamt att lagstiftaren inte särskilt anger vem som har formell förfogandelegitimation, och med ledning av NJA 1998 s. 275, torde detta innebära att ett avtal rörande mottagande är tillräckligt för att lagen ska vara tillämplig. Några skäl att bedöma mottagande av digitala valutor på ett annorlunda sätt torde inte föreligga. Då samtliga studerade digitala valutor saknar regler om registrering och förvaltarregister innebär detta även att samtliga digitala valutor kan tas emot i den mening som avses i lag (1944:181) om redovisningsmedel enbart genom ett avtal med en värdepappersförvarare. Frågan som då uppkommer är om en transaktion i digitala valutor som genomförs av en värdepappersförvaltare innebär att en köpare som kommit överens med säljaren om att de förvärvade digitala valutorna ska kvarstå hos förvaltaren därmed redan genom avtalet skulle kunna få separationsrätt vid säljarens obestånd? När det gäller finansiella instrument kan dessa tas emot för någon annan både genom avtal och genom olika former av registreringar. Värdepappersinstitut som förvärvar instrument har möjlighet att för annans räkning registrera dem i kundens namn, antingen som direktregistrering hos central värdepappersförvarare eller inom ramen för så kallad förvaltarregistrering enligt 3 kap. lag (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument. Förvaltarregisterregler i denna lag innebär således, enligt 3 kap. 10 § andra stycket, att vad som sägs i 6 kap. 1 och 4 §§ om den som är antecknad på ett avstämningsskonto som ägare i stället ska avse förvaltaren. Detta innebär att någon annan står som kontoinnehavare i registret, har förfogandelegitimation samt är den som utåt sett framstår som ägare av tillgångarna på kontot. Jmf. ägarsken.

När det gäller vissa mellanmansrättsliga situationer, exempelvis genom kommission i enlighet med reglerna i kommissionslag (2009:865) torde detta resultera i att ett giltigt

⁸⁹ Se Håstad, Torgny, *Sakrätt avseende lös egendom*, 6 u., Norstedts Juridik, Stockholm, 2003 s. 161 f. samt Zackariasson, Laila, *Borgenärsskydd och specialitet – om identitet, individuell bestämning och individualisering som förutsättningar för borgenärsskydd vid anspråk som har uppstått och fått sitt innehåll med borgenärens samtycke*, Iustus, Uppsala, 2012, s. 463 f.

kommissionsavtal om digitala valutor är tillräckligt för att kommittenten ska få separationsrätt i enlighet med 23 § samma lag även om kommissionären kan kontrollera transaktionen och därmed betraktas som innehavare. Frågan om också andra fullmaktssituationer, i enlighet med reglerna i avtalslagen, kan ge separationsrätt åt fullmaktsgivaren i fullmäktigens konkurs enligt lag (1944:181) om redovisningsmedel är däremot beroende av om uppdragsförhållandet om digitala valutor är utformat så att det medför redovisningsskyldighet samt att dessa hålls avskilda utan dröjsmål. Avskiljande bör därmed, när det gäller transaktioner i digitala valutor, tolkas som att dessa bör vara avskilda från fullmäktigens andra digitala valutor av samma sort.⁹⁰ Det är även fullt möjligt att en fullmäktig och en fullmaktsgivare (kund) kan komma överens om att kravet på att hålla kundens digitala valutor avskilda inte ska gälla eller att det enbart ska gälla i begränsad utsträckning, men ett sådant avtal torde dock enbart innebära att kundens sakrättsliga skydd försämras avsevärt vid en eventuell konkurs hos den fullmäktige då lag (1944:181) om redovisningsmedel därmed inte blir tillämplig.⁹¹

Sammanfattningsvis kan sägas att samtliga digitala valutor, dvs. både e-kronor, Stablecoins och anonyma kryptovalutor utgör förmögenhetsobjekt som typiskt sätt utgör fungibel egendom. Detta innebär vidare att samtliga digitala valutor omfattas av lag (1944:181) om redovisningsmedel samt att allmänna regler är tillämpliga med avseende på olika mellanmansrättsliga situationer då några särskilda registerregler saknas.

⁹⁰ Se avvikande uppfattning i Wallin-Norman, Karin, *Kontorätt – Rätt till kontoförda värdepapper*, Jure Förlag AB, Stockholm, 2009, s. 172 och 183 där Wallin-Norman anser att någon sammanblandning av finansiella instrument på ett förvaltkonto inte är möjlig då de inte utgör fungibel egendom.

⁹¹ Se även 8 kap. 34–35 §§ lag (2007:528) om värdepappersmarknaden med anledning av att kunders finansiella instrument ska hållas avskilda från företagets egna tillgångar och att det av företagets verksamhetsplan ska framgå hur företaget avser att förebygga riskerna vid förvaring av värdepapper etc.

4. Omsättningsskydd vid förvärv av digitala valutor

4.1 Allmänt

Som diskuterades i kapitel 2 tillämpas både skuldebrevslagen och i viss mån även lag om betaltjänster på de i denna rapport studerade digitala valutorna. Regeln i 5a kap. 1 § betaltjänstlagen rörande *obehöriga transaktioner* berördes i det föregående men i detta kapitel rör frågan inte den obligationsrättsliga relationen mellan en kontohavare och en kontohållare utan istället den sakrättsliga relationen mellan en förvärvare av digitala valutor och kontohållaren (betaltjänstleverantören). Att notera är även att det är möjligt att godtrosförvärva en *rättshandling*. Enligt 3 kap. 2 § första stycket första meningen KL kan en rättshandling mellan konkursgäldenären och någon annan som företas senast dagen efter att konkursen kungjorts i Post- och Inrikes Tidningar godtrosförväras. Regeln omfattar alla slags rättshandlingar, dvs. även betalningar med eller överlåtelseavtal av digitala valutor. I andra meningen framgår dock, utöver att rättshandlingen kan bli återvinningsbar på samma sätt som alla rättshandlingar vilka företagits strax före konkursbeslutet⁹², att återgång dessutom kan ske under förutsättning att boet yrkar det utan oskäligt uppehåll varvid medkontraenten erhåller ersättning för det s.k. negativa kontraktstintresset.⁹³ Andra meningen i 3 kap. 2 § KL gäller dock inte egendom som anges i 8 kap. 10 § andra stycket KL, dvs. bl.a. valuta. Termen valuta i sammanhanget bör enligt förarbetena likställas med betalningsmedel.⁹⁴ Detta torde innebära att e-kronor, Stablecoins och anonyma kryptovalutor i detta sammanhang omfattas av begreppet valuta (se olika betydelser av begreppet valuta i kapitel 2.1). I detta kapitel är det däremot omsättningsskyddet för digitala valutor i egenskap av egendom som behandlas vilket innebär att det är fråga om en betalningsleverantör eller annan gäldenärs skyldighet att betala till en förvärvare av digitala valuta trots att det funnits brister i fångeskedjan i tidigare led. Den närmare frågan är således om en förvärvare i god tro trots dessa brister kan kräva betalning.

En grundläggande iakttagelse rörande anspråk på digitala valutor är att dessa anspråk grundas på bevisning av att ett laga fång har ägt rum. Det kan röra sig om ett avtal om köp eller någon annan överlåtelsehandling, där en förutsättning för att överlåtelsehandlingen ska vara obligationsrättsligt giltig är att överlåtaren är ägare av förmögenhetsobjektet. (se även kapitel 2 och 3) Om det föreligger en brist i fångeskedjan finns i ett sakrättsligt perspektiv i princip två olika sätt att lösa en konflikt där någon obehörigen överlätit egendom till någon annan. Det *första* är att den rättmätige ägaren återkräver egendomen från förvärvaren genom vindikation och det *andra* att förvärvaren ges företräde framför rättmätige ägarens vars rätt släcks ut genom extinktion. Svensk rätt har sedan gammalt innehållit regler till skydd för omsättningen av lös egendom, och något slags skydd för en godtroende förvärvare har ansetts behövas både då någon obehörigen och någon behörig överlåter lös egendom. Beroende av vilken typ av lös

⁹² Se 4 kap. KL.

⁹³ Se Håstad, Torgny, *Sakrätt avseende lös egendom*, 6 u., Norstedts Juridik, Stockholm, 2003, s. 99, Forssell, Hans, *Ytterligare några ord om NJA 2017 s. 1140 (I)*, Juridisk tidskrift, 2019-20 s. 1000–1002 samt Lindskog, Stefan, *Betalning och konkurs och "Göinge Montage"* NJA 2017 s. 1140 I, Vänbok till Mikael Mellqvist, 2020, s. 161.

⁹⁴ Enligt prop. 2010/11:95, *Moderniserade regler för avvecklingssystem och finansiell säkerhet*, s. 36 framgår, med hänvisning till prop. 2004/05:30, *Finansiella säkerheter*, s. 32f, att den i lagtexten använda termen "valuta" i allt väsentligt bör förstås som betalningsmedel.

egendom som är för handen har exstinktiva förvärv för en godtroende förvärvare erkänts på olika sätt av lagstiftaren.⁹⁵

För egendom som, i likhet med digitala valutor, saknar direkt lagstöd för exstinktivt godtrosförvärv, är utgångspunkten att ett exstinktivt förvärv av en godtroende förvärvare inte kan ske. Digitala valutor intar därmed en rättslig position liknande den som gäller för immaterialrätter, utsläppsrätter och andra oreglerade egendomslag, dvs. att exstinktivt godtrosförvärv vid obehörig överlåtelse eller vid dubbeldispositioner som utgångspunkt helt enkelt inte kan ske.⁹⁶ Det bör dock uppmärksammas att när en rubbning av transaktionen på ett konto eller i en blockkedja sker, eller vid dubbeldispositioner, är skyddsbehovet för omsättningen av digitala valutor inte annorlunda i förhållande till exempelvis finansiella instrument eller annan registrerad egendom. Digitala valutor handlas också genom snabba beslut på en marknadsplats i konkurrens med en rad andra aktörer och en köpare har begränsad möjlighet att kontrollera ägande via transaktioner på ett konto eller i en blockkedja. Här kan jämföras med andra icke-fysiska handelsvaror exempelvis finansiella instrument där exstinktiva godtrosförvärv är möjliga för dubbeldispositioner och obehörig överlåtelse, se 6 kap. 3 - 4 §§ lag (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument samt elcertifikat, 3 kap. 11–12 §§ lag (2011:1200) om elcertifikat. Annorlunda förhåller det sig dock med utsläppsrätter eller andra kyotoenheter där, i likhet med kryptovalutor, motsvarande lagstöd saknas.⁹⁷ I det följande kommer således digitala valutors förmåga att godtrosförvärvas analyseras enligt allmänna fordringsrättsliga regler med utgångspunkt i de olika valutornas förmåga att representera en fordran på utgivaren och därmed vara fordringslika.

4.2 Närmare om omsättningsskydd vid förvärv av kontanter och kontopengar

Som diskuterades i kapitel 2.3 betraktas *kontanter* (sedlar och mynt) normalt inte som lösören vilket innebär att lag (1986:796) om godtrosförvärv av lösöre inte är tillämplig. Kontanter i form av sedlar och mynt anses ändå sedan lång tid tillbaka möjliga att godtrosförvärva. Det rättsliga stödet för detta är inte helt tydligt men har troligtvis sitt ursprung i den analoga tillämpningen av reglerna om löpande skuldebrev.⁹⁸ Som diskuterades i kapitel 2 är en

⁹⁵ Angående omsättningsskyddet i fallet där någon obehörigen överlåter lösöre återfanns föregångaren till den nu gällande lagen (1986:796) om godtrosförvärv av lösöre i två numera upphävda bestämmelser i 1734 års lag, nämligen 11 kap. 4 § HB och 12 kap. 4 § HB. Ett förmodat skäl till exstinktionsprincipen är att skydd av köpare anses beaktansvärda i situationer där snabba beslut krävs samt där konkurrens med andra förekommer. Den grundläggande föreställningen torde därmed utgå från att om köparen med lätthet kan kontrollera säljarens faktiska situation, som vid köp av bil eller vid köp av andra dyra kapitalvaror (sällanköp), har köparen större möjlighet att anpassa sig efter en vindikationsprincip (se exempelvis 3 § lag (1986:796) om godtrosförvärv av lösöre).

⁹⁶ Enkla skuldebrev kan dock godtrosförvärvas vid tvesala, 31 § andra stycket skuldebrevslagen samt motsvarande rörande löpande skuldebrev i 14 § skuldebrevslagen. Se även NJA 1998 s. 29, NJA 1973 s. 170 samt NJA 1998 s. 243 samt Elgebrant, Emil, *Ägande & värde av utsläppsrätter och andra handelsobjekt*, Jure Förlag, 2012, ak. avhandling., s. 151 f., Elgebrant, Emil, *Kryptovalutor – särskild rättsverkan vid innehav av bitcoins och andra liknande betalningsmedel*, Wolters Kluwer, 2016, s. 41 och 44.

⁹⁷ Se Elgebrant, Emil, *Ägande & värde av utsläppsrätter och andra handelsobjekt*, Jure Förlag, 2012, ak. avhandling., s. 159 ff. samt prop. 1997/98:160, Kontoföring av finansiella instrument och kostnadsinformation till fondandelsägare, s. 134.

⁹⁸ Se Lindskog, Stefan, *Betalning – om kongruent infriande av penningsskulder och andra betalningsrättsliga frågor*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2014, s. 394ff., Hessler, Henrik, *Allmän sakrätt- om det*

utgångspunkt för den analoga tillämpningen att kontanterna (skuldebrevet) är *negotiabla* samt att rättsläget för löpande skuldebrev och kontanter om möjlighet bör vara samma eller liknande. Den analoga tillämpningen av 14 § skuldebrevslagen är i ett omsättningskyddsperspektiv dock inte helt klar.

Med avseende på *kontopengar* diskuterades i kapitel 2 om skuldebrevslagens regler om enkla skuldebrev blir tillämpliga vid insättning av pengar på konto hos exempelvis en bank. Enkla skuldebrev kan dock enbart godtrosförväras vid tvesalasituationer enligt 31 § andra stycket skuldebrevslagen vilket innebär att direkt lagstöd för godtrosförvärv av kontopengar enbart gäller dubbeldispositionsfallen.

Den analoga tillämpningen av skuldebrevslagens regler för kontanter och kontopengar har prövats ett flertal gånger och ett exempel är NJA 2009 s. 182. Fallet berör situationen där A från sin bank av misstag betalat för mycket till B, som kände till misstaget innan hans konto i en annan bank krediterades. A:s rätt till återbäring från B ansågs inte gälla mot B:s bank, som i god tro tillgodogjort sig beloppet genom kvittning. I fallet framgår att banken ansågs kunna göra godtrosförvärv av betalningen med motiveringen att ”tillämpning av bestämmelserna om överlåtelse av enkla fordringar inte ger betalningsmottagaren den trygghet som borde föreligga”. Det kan diskuteras hur denna skrivning bör tolkas men en kontoinsättning utgör, när det gäller ”pengar på bank”, en enkel fordran, vilket innebär att godtrosförvärv primärt inte är möjliga annat än vid dubbelöverlåtelse, se 31 § skuldebrevslagen. Högsta domstolen ansåg dock att resultatet av en tillämpning av 31 § skuldebrevslagen inte var rimligt i detta fall och argumenterade vidare utifrån det fiktiva fallet då någon levererar en vara i förlitan på att hans konto krediterats genom en banköverföring. Enligt Högsta domstolen borde en betalningsmottagare som är i god tro om betalarens bristande rätt i förhållande till sin bank eller till ett tidigare led när kontot krediterats ha en självständig rätt till beloppet.⁹⁹ En enligt Högsta domstolen önskad konsekvens skulle annars bli att betalningsmottagaren hade anledning att ta ut beloppet i form av kontanter, varigenom denne vid god tro får en självständig rätt till pengarna.¹⁰⁰ Högsta domstolen ansåg därmed att det skulle vara orimligt att rättsläget ändrades om betalningsmottagaren tog ut beloppet i kontanter, varför Högsta domstolen trots ordalydelsen i 3 kap. skuldebrevslagen om enkla skuldebrev tillät ett godtrosförvärv av banktillgodohavanden (kontopengar). Rättsfallet är intressant utifrån flera perspektiv, och vad som kan konstateras är att Högsta domstolen i denna situation kommit fram till att ett banktillgodohavande (kontopengar) kan likställas med en kontanter, dvs. att även reglerna om *löpande skuldebrev* kan tillämpas i vissa situationer.¹⁰¹

förmögenhetsrättsliga tredjemansskyddets principer, Norstedt, 1977, s. 475f samt Rodhe, *Handbok i sakrätt*, Norstedt, 1985, s. 222.

⁹⁹ Jmf 27 och 28 §§ skuldebrevslagen samt NJA 1999 s. 793.

¹⁰⁰ Jmf 14 och 15 §§ skuldebrevslagen.

¹⁰¹ Detta resonemang om likabehandling vid förfogande i NJA 2009 s. 182 anknuter till flera civilrättsliga men även straffrättsliga resonemang om likabehandling av kontopengar och fysiska pengar, se bl.a. NJA 2017 s. 769, NJA 2009 s.182, NJA 2009 s. 500. Även inom det straffrättsliga området har liknande resonemang förts, se bl.a. NJA 2011 s. 524.

4.3 Närmare om omsättningsskydd vid förvärv av digitala valutor

Digitala valutor förvärvas normalt genom något slags derivativt fång, singulärt (köp, byte eller gåva) eller universalt (arv, testamente eller bodelning).¹⁰² Brister i fångeskedjan kan förekomma med anledning av förvärv av digitala valutor och de kan bli föremål för både obehörig överlåtelse i någon form eller dubbeldispositioner. Rådigheten och förfogandet över digitala valutor är dock, som kommer att diskuteras mer i kapitel 5, troligtvis beroende av en fullbordad transaktion på ett konto eller i en blockkedja, men inget utesluter att denna transaktion kan ändras eller förvanskas genom exempelvis dataintrång etc. vilket leder till brister i den legala fångeskedjan (exempelvis dataintrång enligt 4 kap. 9 c § BrB).¹⁰³

Då digitala valutor, i likhet med fordringar, skuldebrev eller andra värdepapper, inte utgör lösöre är en tillämpning av lag (1986:796) om godtrosförvärv av lösöre utesluten. Speciallagstiftning rörande godtrosförvärv saknas.¹⁰⁴ Den rättsliga möjligheten till omsättningsskydd är således helt beroende av om skuldebrevslagens regler är analogt tillämpliga eller inte. Som diskuterades i kapitel 2 kan *e-kronor* både utgöra kontopengar och kontanter. Ett framtida införande av en tokenbaserad e-krona i form av ett lagligt betalningsmedel bör därmed kunna omfattas av samma rättsliga tillämpningsmodell som kontanter (sedlar och mynt). Det är således stor sannolikhet för att skuldebrevslagens regler rörande löpande skuldebrev omfattar tokenbaserade e-kronor på samma sätt som fallet är med avseende på sedlar och mynt, åtminstone under förutsättning att e-kronan utgör ett lagligt betalningsmedel. Med detta sagt innebär det inte att alla fall då e-kronor övergår till att utgöra *kontopengar* (dvs. kontobaserade e-kronor) omfattas av reglerna om löpande skuldebrev. Då rättsläget är osäkert torde enbart *betalningssituationer* omfattas av reglerna om löpande skuldebrev medan andra transaktioner bör omfattas av reglerna om enkla skuldebrev. Av NJA 2009 s. 182 torde även följas en rad lämplighetsavvägningar där svenska kronor kan finnas i både fysisk form (sedlar och mynt) och i icke-fysisk form (kontopengar) varvid starka neutralitets (likabehandlings) skäl finns för att rättsligt behandla båda varianterna på lika sätt. Som kommenteras nedan torde dessa skäl *inte* vara lika starka med avseende på Stablecoins eller anonyma kryptovalutor.

Den analoga tillämpningen av skuldebrevslagens regler om enkla skuldebrev med avseende på *Stablecoins* och andra fordringslika kryptotillgångar (dvs. inte anonyma) diskuterades närmare i kapitel 2 och då dessa är att betrakta som fordringslika innebär det i detta sammanhang att de enbart kan godtrosförväras enligt 31 § skuldebrevslagen. Då Stablecoins eller andra

¹⁰² Avseende vilket slags fång till anonyma kryptovalutor som initialt skapas genom att s.k. pooler av olika miners som ställer sin datakapacitet till förfogande för kryptovalutanätverket (genom att generera lösningar på matematiska problem) bör dock diskuteras något närmare. Miningprocessen innefattar att miners får en belöning för detta tillhandahållande i form av kryptovalutor. Det laga fång som föreligger vid mining torde, då inget tidigare eller befintligt rättsligt anspråk gjorts på de kryptovalutor som miners erhåller, vara *originärt*. Se vidare Elgebrant, Emil, *Kryptovalutor – särskild rättsverkan vid innehav av bitcoins och andra liknande betalningsmedel*, Wolters Kluwer, 2016, s. 29.

¹⁰³ Att notera är att den straffrättsliga behandlingen av digitala valutor som förmögenhetsobjekt är oklar, se närmare not 58. Se även Fahlbeck, Reinhold, *Egenmäktigt förfarande, olovligt förfogande, olovligt brukande, företagsspioneri – eller vad?*, Juridisk Tidskrift 2001–02 s. 387 ff.

¹⁰⁴ Pengar och värdepapper kan dock ibland utgöra samlarobjekt och i denna egenskap räknas som lösöre. I sådana fall anses lagen vara tillämplig, se prop. 1985/86:123, *Om godtrosförvärv av lösöre*, s. 16 samt SOU 2000:56, *Vindikation av stöldgods*, s. 47.

fordringslika kryptotillgångar till skillnad från e-krona inte utgör kontanter, i den betydelsen att de utgör lagliga betalningsmedel, innebär det att en analog tillämpning av 14 § skuldebrevslagen inte torde vara möjlig i någon situation. Den rättsliga möjligheten att godtrosvärva ej fordringslika, dvs. anonyma kryptovalutor, torde däremot inte vara möjlig överhuvudtaget då det helt enkelt saknas rättsligt stöd för detta. Några starka skäl till neutralitet eller likabehandling torde också helt saknas.

Sammanfattningsvis kan sägas att förvärv av tokenbaserade e-kronor kan erhålla omsättningsskydd på samma sätt som kontanter (sedlar och mynt) genom analog tillämpning av skuldebrevslagens regler om löpande skuldebrev under förutsättning att de utgör lagligt betalningsmedel. Det innebär att det är den faktiska transaktionen som är avgörande för om omsättningsskydd kan uppnås eller ej (se vidare kapitel 5). Förvärv av kontobaserade e-kronor kan, i likhet med kontopengar, erhålla omsättningsskydd i enlighet med reglerna om enkla skuldebrev, dvs. denuntiation, med liknande möjlighet att även tillämpa reglerna om löpande skuldebrev vid vissa betalningssituationer. Förvärv av Stablecoins och andra fordringslika kryptotillgångar kan däremot enbart erhålla omsättningsskydd vid dubbeldispositioner genom denuntiation enligt 31 § skuldebrevslagen medan förvärv av anonyma kryptovalutor inte kan erhålla något omsättningsskydd överhuvudtaget oavsett vilket sakrättsligt moment som iaktas.

5. Borgenärsskydd vid förvärv av digitala valutor

5.1 Allmänt

En viktig fråga att utreda i obeståndssituationer är när exklusivt äganderättskydd mot konkurrerande borgenärer uppnås. Att ha rätt att separera egendom från en utmätnings- eller konkursgäldenärs bo återspeglas i både i 3 kap. 3 § KL och i 4 kap. 17–19 §§ UB där utgångspunkten är att egendom som inte tillhör en konkurs- eller utmätningsgäldenär inte heller kan omfattas av dennes konkurs eller utmätning. Möjligheten att separera egendom berör skilda borgenärsskydds- och omsättningskyddsregler, där det ofta, men inte alltid, krävs att äganderätten kan manifesteras på ytterligare sätt än enbart genom en giltig överlåtelseaktshandling, eller annorlunda uttryckt, någon slags ytterligare ägarlegitimation. För att en förvärvare ska kunna erhålla borgenärsskydd vid *förvärvad äganderätt* krävs därför ofta ett sakrättsmoment bestående av någon sorts förändring av fysiska, faktiska eller rättsliga omständigheter (besittningsändring, rådighets- eller förfogandeavskärande) eller någon sorts kungörelse (denuntiation eller registrering). Som diskuterats tidigare är denna manifestation av äganderätten vid förvärvad äganderätt besläktad men ingalunda identisk med vare sig det sakrättsmoment som gäller för att erhålla omsättningskydd (se kapitel 4) eller det moment som gäller inom det köprättsliga området, där egendomen i fråga måste avlämnas för att reglerna i köplagen ska kunna tillämpas (se kapitel 3). När det gäller tillämpligt sakrättsmoment vid förvärvad äganderätt har dock svensk rätt en mycket splittrad rättslig reglering och i vissa avseenden saknas explicit rättslig reglering överhuvudtaget. Den rättsliga regleringen har dock i flera avseende avstått från att värdera de olika mot varandra stående intressena och har i stället låtit konkurrensen lösas genom att låta utfallet bero på vilken egendomskategori som avses och hur parterna förhållit sig till egendomen ifråga.¹⁰⁵ Med avseende på sakrättsmoment är det fråga om en faktisk kontrollerbar åtgärd. Utgångspunkten för en åtgärd som ska ge sakrättsligt skydd är oftast att egendomen i fråga ska traderas (genom besittningsförändring eller förfogandeavskärande). Det finns också rättsregler som direkt anger likvärdiga alternativ (denuntiation, registrering eller märkning) samt möjlighet till undantag från tradition eller likvärdiga alternativ. I dessa senare fall har praxis låtit avtalet ensamt räcka för att få borgenärsskydd. Viss icke-fysisk egendom (exempelvis finansiella instrument, utsläppsrätter eller elcertifikat) erhåller sakrättsligt skydd genom registrering enligt lag och är beroende av den rättsverkan en registrering kan ge.¹⁰⁶ Då samtliga studerade digitala valutor utgör icke-fysisk egendom som saknar uttryckliga registerregler för att hantera sakrättsliga konkurrenssituationer kommer frågor om borgenärsskydd att lösas genom allmänna regler inklusive skilda analogilösningar. En ytterligare förutsättning för att möjliggöra separation är att egendomen kan *individualiseras* på ett tillfredställande sätt och i svensk rätt har genom åren en specialitetsprincip utvecklats vilken utgör en yttersta gräns mot när egendom i en obeståndssituation övergår till att enbart utgöra en fordran.¹⁰⁷ Vad som anses som tillräckligt specifik och individualiserad egendom har utvecklats i praxis och har ytterst handlat om en

¹⁰⁵ Se vidare om den svenska historiska rättsutvecklingen rörande traditionsprincipen, SOU 2015:18, *Lösöreköp och registerpant*, s 35ff.

¹⁰⁶ Se Elgebrant, Emil, *Ägande & värde av utsläppsrätter och andra handelsobjekt*, Jure Förlag, 2012, ak. avhandling, s. 116, 123 f.

¹⁰⁷ Se vidare Håstad, Torgny, *Sakrätt avseende lös egendom*, 6 u., Norstedts Juridik, Stockholm, 2003, s. 155 ff.

gränsdragning för äganderättens objekt (se även kapitel 3).¹⁰⁸ Digitala valutor kan i likhet med annan egendom vara föremål för skilda avtalsrättsliga dispositioner, exempelvis kan en köpare komma överens med en säljare om att kontrollen över transaktionen på kontot (eller i blockkedjan) ska kvarstå hos säljaren eller att försäljning av den digitala valutan ska ske genom kommission eller annat sysslomannaskap. I ett sakrättsligt perspektiv ställs krav på att digitala valutor, såsom *fungibel egendom*, går att separera vid en eventuell konkurs hos en fullmäktige, en kommissionär eller hos en säljare. Ett annat krav som återfinns i lag (1944:181) om redovisningsmedel är att digitala valutor på ett visst sätt ska innehas eller ha mottagits för någon annan. Problem som rör mottagande återfinns även i de fall då digitala valutor mottagits som säkerhet med separationsrätt för säkerhetsställarens eller för säkerhetstagarens räkning (se vidare kapitel 3).

Andra frågor och som berör specifika situationer är där det istället är *kontohållaren* (exempelvis en bank) som hamnar i en obeståndssituation. Utgångspunkten i en sådan situation är att en insättares kontopengar (bankens ordinarie konto) ingår i konkursen (se kapitel 5.4) samt att en insättare inte har rätt att separera dessa. Anledningen är att det inte rör sig om anspråk på bibehållen äganderätt eller dylikt utan inlåning (fordran), därav behovet av insättningsgaranti.¹⁰⁹ (jmf. kapitel 3.3) Att notera är att om en insättare istället har e-kronor som är kopplat till en bank som är försatt i konkurs så ingår e-kronorna troligtvis inte överhuvudtaget i konkursen. Anledningen är att e-kronorna är kontoförda på Riksbankskonton (se kapitel 1) och därmed inte torde ingå i konkursen, utan insättaren kan istället rikta anspråk direkt mot kontohållaren, dvs. Riksbanken. (se även kapitel 5.3) Det kan ju även förhålla sig så att en bank som är försatt i konkurs kan bli föremål för resolution.¹¹⁰ Skulder som är hänförliga till ett kommissionsavtal m.m. kan i dessa fall bli aktuella för skuldnedskrivning och då Riksbanken troligtvis kommer att betraktas som huvudman då de är kontohållare åt e-kronorna (banken i konkurs är i detta sammanhang syssloman) är det inte uteslutet att eventuella skulder som är förknippade med detta uppdrag kan bli föremål för nerskrivning.

I det följande kommer dock tre grundläggande frågor att diskuteras avseende digitala valutor och borgenärsskydd. Den *första* rör frågan om en förvärvares borgenärsskydd av kontanter och kontopengar, den *andra* rör frågan om en förvärvares borgenärsskydd av digitala valutor och den *tredje* rör frågan om säkerställande av kontanter, kontopengar och digitala valutor. Avsikten i dessa avsnitt är att problematisera mottagandet av de studerade digitala valutorna då detta alltid innebär någon sorts överflyttning av en *förfogandelegitimation*, fiktiv, rättslig eller faktisk.¹¹¹

¹⁰⁸ Rodhe, Knut, *Handbok i sakrätt*, Norstedts, Lund, 1986, s. 196.

¹⁰⁹ Se lag (1995:1571) om insättningsgaranti samt not 46.

¹¹⁰ Se lag (2015:1016) om resolution.

¹¹¹ Vid en förvärvares borgenärsskydd har det traditionella sakrättsmomentet utgått från en traditionsprincip (besittningsförändring). I senare rättspraxis har dock fokus förflyttats från ett ganska strikt synsätt när det gäller faktisk (fysisk) förflyttning (besittningsförändring) till ett mer tillåtande synsätt där rådgighetsavskärmande eller ett avskärmande av förfogandemöjlighet kan ersätta en faktisk förflyttning, se bl.a. NJA 2008 s. 684.

5.2 Närmare om borgenärsskydd vid förvärv av kontanter och kontopengar

Sedlar och mynt, dvs. *kontanter*, betraktas, som diskuterades i kapitel 2, normalt inte som lösören. Sedan lång tid tillbaka har dock borgenärsskydd för en förvärvare av kontanter ansetts uppnått genom en besittningsförändring, dvs. genom tradition.¹¹² Dess rättsliga grund härstammar troligtvis från en analog tillämpningen av reglerna om löpande skuldebrev. Som diskuterades i kapitel 2 är en utgångspunkt för en analog tillämpning av skuldebrevslagen att kontanterna är negotiabilia i enlighet med rättsläget för löpande skuldebrev och att kontanter om möjligt bör hanteras på samma sätt. Borgenärsskyddsfrågan utgår således från 22 § skuldebrevslagen där det är besittningsförändringen (tradition) som är avgörande för om förvärvare ska erhålla skydd mot överlåtarens borgenärer.

Kontopengar utgör, som diskuterats tidigare, en fordran mot exempelvis en bank (kontohållare) där fordringen i sig utgör förmögenhetsobjektet vars rättigheter och skyldigheter typiskt sett regleras via avtal (exempelvis ett kontoavtal). För att en överlåtelse av enkla skuldebrev ska kunna erhålla sakrättsligt skydd för en förvärvare tillämpas därmed 31 § första stycket skuldebrevslagen vilket innebär att det föreligger ett analogt lagstöd för borgenärsskydd för en förvärvare av kontopengar genom *denuntiation* till gäldenären.¹¹³ Även om det således är skuldebrevslagens regler om enkla skuldebrev som är den primära utgångspunkten med avseende på kontopengar pekar dock rättsutvecklingen, på liknande sätt som praxisutvecklingen inom omsättningskyddsområdet, att i högre grad resonera utifrån reglerna om löpande skuldebrev i vissa fall. Annorlunda uttryckt finns en stark ambition från praxis även på detta område att likställa den rättsliga situationen för kontanter med kontopengar av bl.a. teknikneutralitetsskäl.

Som exempel på senare praxisutveckling kan nämnas två fall från Högsta domstolen¹¹⁴ som båda berör den övergripande frågan om att rättsligt likställa kontanter och kontopengar, om än med utgångspunkt i olika sakrättsliga rättsregler. NJA 1984 s. 656 rörde frågan om banktillgodohavanden (kontopengar) på motbokskonto. Högsta domstolen konstaterade att det torde vara klart att ett tillgodohavande på ett motbokslöst konto inte kan besittas i den mening som avses i 4 kap. 18 och 19 §§ UB. Högsta domstolen konstaterade vidare att tvekan kan råda, hur det förhåller sig med ett motbokskonto, eftersom det beträffande ett sådant kan göras gällande att motboken är bärare av fordringen gentemot banken och att därför besittning av motboken kan grunda presumtion för att tillgodohavandet tillkommer besittaren.¹¹⁵ Vidare

¹¹² Se Lindskog, Stefan, *Betalning – om kongruent infriande av penningsskulder och andra betalningsrättsliga frågor*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2014, s. 394ff., Hessler, Henrik, *Allmän sakrätt- om det förmögenhetsrättsliga tredjemansskyddets principer*, Norstedt, 1977, s. 475f samt Rodhe, *Handbok i sakrätt*, Norstedt, 1985, s. 222.

¹¹³ Att det föreligger skillnader mellan de tekniska lösningarna för att bankkunder ska kunna förfoga över sina kontopengar (exempelvis olika bankappar, datasvar, Swish etc.) ändrar dock inte den ursprungliga fordringsrelationen (se kapitel 2). De olika tekniska lösningarna möjliggör bara olika sätt att förfoga över betalningar och mottagande av medel på kontofordringen. Det påverkar således inte vad som förfogas över, dvs. den enkla fordringen (se kapitel 3). Det bör även noteras att elektroniska pengar, som regleras i lagen (2011:755) om elektroniska pengar, också, i egenskap av förmögenhetsobjekt, utgör en fordran mellan innehavaren och utgivaren, se kapitel 1.

¹¹⁴ Se även NJA 1998 s. 275 som behandlar frågan om mottagande.

¹¹⁵ Före UB:s tillkomst torde enighet ha rått om att i ett utmätningssammanhang endast fordringar som grundades på löpande skuldebrev kunde vara föremål för äganderättspresumtion till följd av besittning av skuldebrevet (se

konstaterades att ett motbokskonto i princip är ett enkelt skuldebrev men för att tillmötesgå omsättningsbehovet har regler införts som innebär att överlåtelse av bankmotbok i stor utsträckning är att bedöma enligt reglerna för löpande skuldebrev. I 32 § skuldebrevslagen anges nämligen att en bankmotbok är ett presentationspapper med värdepapperskaraktär och att banken har en rätt att mot ny innehavare av motboken göra gällande invändning som grundas på bankens förhållande till tidigare innehavare (dvs. negotiabilitet). Å andra sidan, konstaterar domstolen, kan en bankmotbok inte bli föremål för exstinktivt godtrosförvärv och en bankbok är heller inte ett legitimationspapper (se 33 § 2 st. skuldebrevslagen). Detta betyder att innehavaren av en bankbok i princip måste visa att han är rätt borgenär för att erhålla betalning (jmf 30 § skuldebrevslagen). Slutsatsen i 1984 års fall var att motboken inte såsom ett löpande skuldebrev var *ägnad att gå ur hand i hand* varvid den heller inte kunde besittas i den mening som avses i 4 kap. 18 och 19 §§ UB. Rättsfallet är intressant med avseende på flera frågor men i sammanhanget kan utläsas att det är kontopengarnas *karaktär* som är avgörande för om dessa ska jämföras med enkla eller löpande skuldebrev vilket även har utvecklats i senare praxis.¹¹⁶ Även i NJA 2009 s. 500 berörs frågan om kontopengar. En obehörig person överförde via en bankdosa kontohavarens kontopengar till egna konton i flera led. Rättsfrågan i fallet var i grunden sakrättslig och berör frågan om separationsrätt för den ursprungliga kontohavaren vid utmätning.¹¹⁷ Ett av leden i Högsta domstolens resonemang rör frågan om separationsrätt genom *surrogation* där en överföring från ett konto till ett annat (samma kontoinnehavare) anses utgöra surrogat i ett äganderättsperspektiv.¹¹⁸ Surrogation enligt allmänna regler förutsätter dels att det finns ett tydligt samband mellan den ursprungliga egendomen och den egendom som trätt i dess ställe, dels att surrogatet kan identifieras.¹¹⁹ Högsta domstolen anger särskilt i domen att reglerna om surrogation även gäller pengar på konto vilket i sammanhanget kan tolkas på flera sätt och åtminstone två alternativa tolkningssätt skulle vara möjliga. Det *första* alternativet är att om en kontoöverföring kan vara att betrakta som en surrogationshandling så är det den enkla fordringen (mellan kontohållare och kontohavare) i egenskap av egendom som surrogeras. Den enkla fordringen som Bank B erhåller vid en överföring från Bank A utgör därmed ett surrogat (ersättningsvara) för den ursprungliga fordringen mellan kontohavaren och Bank A. Det *andra* alternativet är att pengar först och främst ska betraktas som pengar och först i andra hand som en enkel fordran varvid surrogationen bygger på en analog uppfattning av att pengar är ämnade att gå från hand till hand och därmed vara negotiabla, även om de just här råkar utgöra kontopengar. I detta fall uppnås därmed surrogation med stöd av allmänna regler för kontanter (sedlar och mynt). Det andra tolkningsalternativ strider dock med grunduppfattningen rörande surrogation av kontopengar, dvs. att det inte är samma kontopengar som överförs. Det är dock oklart vad Högsta domstolen

Alexanderson, Nils, *Lärobok i rättskunskap för blivande landsfiskaler*, IV, uppl. 2, s. 69 f. Hassler, Åke, *Utsökningsrätt*, 2 uppl. Nordiska bokhandeln, 1960, s 189 not 68 och Olivecrona, Karl, *Utsökning*, 9 uppl. LiberLäromedel, 1978, s 105 f).

¹¹⁶ Se exempelvis NJA 2009 s. 182, NJA 2009 s. 500 och NJA 2017 s. 467.

¹¹⁷ Se analys av NJA 2009 s. 500 rörande frågan om alternativt obligationsrättslig processföring i Schöldström, Patrik, *Över än efter vatten – "Saras pengar" NJA 2009 s. 500*, Festskrift till Göran Millqvist, Jure Förlag AB, 2019, s. 557.

¹¹⁸ I rättsfallet anges att ägarens separationsrätt kan efter allmänna sakrättsliga principer om surrogation utsträckas till att gälla egendom som trätt i stället för egendom som omfattats av separationsrätt varvid äganderätten övergår i surrogatet (se t.ex. Knut Rodhe, *Handbok i sakrätt*, 1985 s. 199).

¹¹⁹ Se t.ex. Torgny Håstad, *Sakrätt avseende lös egendom*, 6 uppl. 1996 s. 166 ff. med hänvisningar

egentligen avser men ett förslag är att kontopengar betraktas utifrån båda perspektiven där starka neutralitetsskäl föreligger för att behandla kontopengar på samma sätt som kontanter (se närmare kapitel 2 och 3).

Frågan om likabehandling mellan (*kontopengar*) icke-fysisk och fysisk egendom i besittningshänseende har även diskuterats i ett straffrättsligt perspektiv. I NJA 2011 s. 524 berörde Lindskog i ett särskilt yttrande närmare lämpligheten och den rättsliga möjligheten att likställa icke-fysisk egendom med fysisk egendom i ett förskingningsmål. Lindskog resonerade sammanfattat utifrån ståndpunkterna att a) lika fall ska behandlas lika, b) praxis upprepade gånger har tonat ned betydelsen av skillnaden mellan fysisk och icke-fysisk egendom och c) det finns pedagogiska fördelar med att behandla icke-fysisk och fysisk egendom på liknande sätt (Se p. 11, p. 12, p. 44). Lindskog kommenterade även den rättsvetenskapliga kritik som anförts mot bland annat Håstads skiljaktiga resonemang i NJA 2009 s. 500¹²⁰ och Lindskogs egna uppfattning om en likställighet (likabehandling) var att detta torde vara möjlig så länge de rör sig om en klassificeringsfråga inom det förmögensbrottsrättsliga området och inte en bestämning av systemets gräns mot det straffria området (se p. 39).¹²¹

Det torde därmed finnas starka skäl att den i kapitel 4 berörda frågan om likabehandlings- och neutralitetssträvanden mellan kontanter och kontopengar rörande omsättningsskydd även har bäring med avseende på borgenärsskyddsfrågan.

5.3 Närmare om borgenärsskydd vid förvärv av digitala valutor

Som diskuterades i kapitel 2 utgör den tokenbaserade *e-kronan* kontanter under förutsättning att de utgör ett lagligt betalningsmedel. Skuldebrevslagens regler rörande löpande skuldebrev borde därmed med stor sannolikhet även kunna omfatta tokenbaserade e-kronor på samma sätt som fallet är med avseende på sedlar och mynt. Med avseende på kontobaserade e-kronor utgör de kontopengar varvid skuldebrevslagens regler rörande enkla skuldebrev primärt kan tillämpas i förhållande till kontohållaren. Kontobaserade e-kronor kan dessutom i vissa fall även falla under reglerna om löpande skuldebrev på samma sätt som fallet är med avseende på omsättningsfrågan, åtminstone under förutsättning att den kontobaserade e-kronan utgör lagliga betalningsmedel. Det är även troligt att inte alla fall kommer att bedömas utifrån reglerna om löpande skuldebrev utan i likhet med omsättningsskydd (se kapitel 4) torde viss försiktighet iakttas varvid troligtvis enbart *betalningssituationer* omfattas av reglerna om löpande skuldebrev medan andra transaktioner bör omfattas av reglerna om enkla skuldebrev. Den samlade bilden av rättsläget innebär därmed att en rad lämplighetsavvägningar där svenska

¹²⁰ Även andra frågor rörande neutralitetshänsyn mellan kontopengar och kontanter diskuterades i NJA 2009 s. 500, särskilt av det skiljaktiga justitierådet Torgny Håstad som berörde frågan huruvida separationsrätt vid utskänkning för den som fränhånts kontomedel genom brott var möjlig. Högsta domstolen utgick i sina resonemang nämligen från 1984 års fall, men Håstad tillade (för egen del) att ”besittningsbegreppet i 4 kap. 18 § bör tolkas ändamålsenligt, och i detta fall bildligt, och inte genom en mekanisk överföring av begreppets betydelse i andra sammanhang.” Håstad menade vidare: Det vore orimligt om utgången i ett utmätningssmål skulle bli olika beroende av om osvisheten gäller huruvida sammanblandning har skett med utmätningsgäldenärens medel på ett bankkonto eller huruvida sammanblandning har skett med annan fungibel egendom som ägs och disponeras av utmätningsgäldenären, till exempel sedlar, spannmål eller olja.

¹²¹ Kritiken avsåg främst frågor rörande den straffrättsliga legalitetsprincipen där en likställighet ansågs utgöra en nykriminalisering. Se NJA 2011 s. 524, p. 35.

kronor kan finnas i både fysisk form (sedlar och mynt) och i icke-fysisk form (kontopengar) kommer att behöva göras och där starka neutralitets (likabehandlings) skäl finns för att rättsligt behandla alla kontanter (inkl. e-krona) på lika sätt.

Oavsett om en rättslig bedömning av e-kronor kommer att utföras enligt reglerna i 31 § eller 22 § skuldebrevslagen så kommer frågan om innebörden av *ett förfogandeavskärande* behöva lösas för att åstadkomma ett adekvat borgenärsskydd för en förvärvare av digitala valutor. Det har i doktrinen föreslagits, och som jag kommer att utveckla mer angående anonyma kryptovalutor nedan, att det är de olika faktiska omständigheter som leder till en transaktion som är avgörande för borgenärsskydd av både kontanter och en kontofordran (inkl. både konto- och tokenbaserade e-kronan).¹²² Då även denuntiationen till kontohållaren enligt praxis på visst sätt ska *innebära* att överlåtande borgenärs förfoganderätt avskärs, torde den rättsliga innebörden av förfogandeavskärandet vara liknande oavsett om det rör sig om kontopengar eller kontanter med den skillnaden att överlåtelse av kontanter inte behöver denuntieras för att en förvärvare skall uppnå sakrättsligt skydd.¹²³ Sammanfattningsvis innebär det att det sakrättsliga skyddet uppstår då en transaktion de facto genomförs och inte då kontrollen över fordringen dvs. de olika koder och nycklar som krävs för fordringen (hjälpmedel) inte längre kan användas av överlåtaren. Om dessa åtgärder helt eller delvis krävs för att en förvärvare av e-pengar ska uppnå sakrättsligt skydd är självklart ännu inte prövat, men det finns goda skäl att anta att det förhåller sig på det viset.

Med avseende på *Stablecoins*, som även de är fordringslika, men inte utgör ett lagligt betalningsmedel, är dock skälen till att använda reglerna om löpande skuldebrev avsevärt mycket svagare än fallet är med avseende på kontobaserade e-kronor. Det innebär att utgångspunkten istället helt bör tas i enlighet med 31 § skuldebrevslagen. Det innebär att en underrättelse till gäldenären är tillräcklig. Sammanfattningsvis innebär det att inte bara kontrollen över fordringen dvs. de olika koder och nycklar som krävs för fordringen (hjälpmedel) inte längre kan nyttjas av överlåtaren utan även att kontohållaren (gäldenären) underrättas om denna omständighet. Om dessa åtgärder helt eller delvis krävs för att en förvärvare av *Stablecoins* ska uppnå sakrättsligt skydd är visserligen heller inte prövat ännu, men starka skäl talar för att så är fallet.

Anonyma kryptovalutor kan däremot typiskt sett inte betraktas som fordringslika varvid en analogilösning med skuldebrevslagen torde vara utesluten. Det innebär att sakrättsligt skydd inte kan uppnås genom denuntiation vilket även förklaras av att anonyma kryptovalutorerna som förmögenhetsobjekt inte baseras på någon relation där en intressepart är möjlig att denuntiera. Det är därmed sannolikt att anonyma kryptovalutor helt saknar borgenärsskydd vid förvärvat äganderätt.

¹²² Se Lindskog, Stefan, *Betalning – om kongruent infriande av penningsskulder och andra betalningsrättsliga frågor*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2014, s. 394ff., Hessler, Henrik, *Allmän sakrätt- om det förmögenhetsrättsliga tredjemansskyddets principer*, Norstedt, 1977, s. 475f samt Rodhe, *Handbok i sakrätt*, Norstedt, 1985, s. 222.

¹²³ Den kvalitativa innebörden av denuntiation i enlighet med analog tillämpning av 31 § skuldebrevslagen speglar och behöver i viss mån innebära förändringar i fysiska, faktiska eller rättsliga omständigheter, se exempelvis NJA 1995 s. 367 samt Myrdal, Staffan, *Borgenärsskyddet: om principerna för skyddet mot överlåtarens och pantsättarens borgenärer*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2002, s. 119 ff..

Ett alternativt synsätt är att sakrättsligt skydd tillåts redan genom ett giltigt avtal mellan överlåtaren och förvärvaren. En sådan renodlad avtalsprincip saknar visserligen direkt lagstöd men liknande lösningar har tillämpats med avseende på olika immaterialrätter (upphovsrätt, patent, varumärke, mönsterrätt och i viss mån även firmarätt).¹²⁴ I dessa fall har avtalet ensamt utgjort stöd för sakrättsligt skydd för förvärvaren i relation till överlåtarens borgenärer.¹²⁵ Vad som dock talar emot en sådan lösning med avseende på anonyma kryptovalutor är att det är fullt möjligt att det kan finnas andra som har förfoganderätt över kryptovalutorna genom att alla som vill har fri tillgång till blockkedjan. Denna risk är avsevärt lägre med avseende på immaterialrätter, då dessa per definition baseras på en legal ensamrätt som inte är möjlig att på liknande sätt förfogas över av andra. Avtalet i sig utgör med andra ord inget gott skydd när det gäller någon sorts exklusiv förfoganderätt med avseende på anonyma kryptovalutor. Det är dock oklart om det går att fastställa några enskilda kriterier för vad som har krävts för att avtalet som sådant ska kunna leda till borgenärsskydd. En argumentationslinje som skulle kunna föras är att en avtalsprincip godkänns om det inte finns alternativa sätt att förfoga över egendomen. I NJA 2010 s. 617 p.10 angavs att ”Något sakrättsligt moment behöver inte tillkomma, eftersom en immaterialrätt inte kan traderas, det inte finns någon utomstående prestationspliktig att denuntiera och registrering inte föreskrivits i lag för skydd mot överlåtarens borgenärer.” Det bör därmed konstateras att när det gäller immaterialrätter (upphovsrätt, patent, varumärke, mönsterrätt och i viss mån även firmarätt) utgår samtliga dessa ensamrätter från att innehavaren har en exklusiv rätt att förfoga över egendomen och det är heller inte möjligt att förfoga över denna på annat sätt. Med avseende på detta skiljer sig anonyma kryptovalutor från immaterialrätter varvid det därmed är troligt att en förvärvare av anonyma kryptovalutor helt saknar möjlighet till borgenärsskydd även med detta alternativa synsätt.

5.4 Något om säkerställande av utmäta kontanter, kontopengar och digitala valutor

I svensk rätt kan utsökning av viss egendom ske genom utmätning, kvarstad eller betalningssäkring och enligt 4 kap. 17 § UB får lös egendom utmätas om det framgår att egendomen tillhör gäldenären. Det är således enligt huvudregeln den sökande som har bevisbördan för att egendomen tillhör gäldenären. För att presumptionsregeln i 4 kap. 18 § UB ska kunna tillämpas måste egendomen kunna besittas vilket i sammanhanget omöjliggör en tillämpning för både kontopengar och digitala valutor.¹²⁶ Den grundläggande regeln för utmätning av både kontopengar och digitala valutor är således 4 kap. 17 § UB och vid konkurs är motsvarande regel 3 kap. 3 § KL. Enligt 4 kap. 7 § UB får lös egendom utmätas endast om

¹²⁴ Se Millqvist, Göran, *Sakrättens grunder – en lärobok i sakrättens grundläggande frågeställningar avseende lös egendom*, 9 u., Norstedts Juridik, Stockholm, 2021, s. 149.

¹²⁵ Se bl.a. NJA 2010 s. 617 och NJA 2009 s. 695. En annan sak är att en avtalsprincip godkänns i fall då exklusiv förfoganderätt över egendomen är omöjlig eller svåruppnådd, se exempelvis NJA 1998 s. 545, där avtalet ensamt ansågs utgöra tillräcklig grund för separationsrätt vid överlåtelse av andel i segelbåt. I detta fall betonades dock att någon sorts besittningsförändring, från överlåtaren till förvärvaren, måste ha skett för att en förvärvare skall kunna uppnå sakrättsligt skydd. Då både överlåtaren och förvärvaren ansågs vara i besittning (sambesittning) ansågs avtalet vara tillräckligt då överlåtaren på visst sätt avstått från del av sin besittning till förmån för förvärvaren. När det gäller sakrättsmoment vid överlåtelse av andel av lös egendom saknas normalt möjlighet att överhuvudtaget erhålla sakrättsligt skydd vid överlåtelsen, se bl.a. NJA 1987 s. 3.

¹²⁶ Jmf dock Håstads tillägg i NJA 2009 s. 500 angående tillämpligheten av 4 kap. 17–18 §§ UB med avseende av egendom som inte kan besittas samt bevisbördans placering i 4 kap. 17 § UB.

egendomen är tillgänglig, kan identifieras samt att hinder för säkerställande av utmätningen enligt 6 kap. UB respekteras.¹²⁷ Efter ett utmättningsbeslut får gäldenären inte till skada för den sökande *förfoga* över egendomen genom överlåtelse eller annat sätt, 4 kap. 29 § UB. Ett säkerställande måste således innebära att gäldenärens förfoganderätt avskärs på visst sätt och om gäldenären trots kännedom om utmättningsbeslutet överlåter egendomen innan säkerställandet av utmätningen sker, uppstår konkurrens mellan utmätning och överlåtelse eller pantsättning.

När det gäller *kontanter* och *kontopengar* regleras säkerställandet i 6 kap. 2 § 1 stycket UB där det anges att pengar samt löpande skuldebrev och annan handling, vars uppvisande utgör villkor för rätt att kräva betalning eller att någon annan förpliktelse fullgörs, ska tas i förvar. Om pengar har undanhållits eller förkommit ska istället sekundogäldenären eller annan förpliktad meddelas förbud enligt tredje stycket.¹²⁸ Egendom som är i tredje mans besittning får tas i förvar enligt 6 kap. 7 § UB och då sedlar och mynt är besittningsbara omfattas de av bestämmelsen till skillnad från kontopengar då dessa inte är möjliga att besittas. Med avseende på *e-kronor* (både tokenbaserade och kontobaserade) torde rättsläget vara detsamma som för kontopengar, dvs. 6 kap. 2 § UB tillämpas då de utgör lagliga betalningsmedel och därmed torde innefattas i begreppet pengar i lagtexten samt att de inte är besittningsbara. Att notera, och som även nämndes i kapitel 5.1, är att i det fallet det istället är en bank som hamnar i en obeståndssituation är det troligt att e-kronor som administreras av banken troligtvis överhuvudtaget inte ingår i dess konkurs (oavsett om de är token eller kontobaserade) då dessa är kontoförda på Riksbankskonton. (se även kapitel 1)

Rättsläget rörande *Stablecoins* torde däremot, pga. att de utgör enkla fordringar, istället falla under 6 kap. 3 § UB varvid sekundogäldenären eller annan förpliktad ska meddelas förbud att fullgöra sin förpliktelse till annan än Kronofogdemyndigheten.

Då *anonyma kryptovalutor* inte är fordringsliknande kan det diskuteras om och hur ett säkerställande av dessa överhuvudtaget ska kunna ske utan särskilda regler. Det kan här vara belysande att nämna säkerställandet av utmätning av annan icke-fysisk egendom som finansiella instrument, elcertifikat och utsläppsrätter vars säkerställande har lagstöd genom ett registreringsförfarande enligt 6 kap. 2 § 4 – 6 stycket UB. Säkerställandet sker således genom registrering i enlighet med 4 kap. 17 § sjätte punkten lag (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument,¹²⁹ 4 kap. 11 § lag (2004:1199) om handel med utsläppsrätter respektive 3 kap. 9 § lag (2011:1200) om elcertifikat. Gäldenären är därmed i dessa situationer underkastad faktiska inskränkningar i förfoganderätten enligt 4 kap. 29 § UB,

¹²⁷ Det har i flera sammanhang diskuterats huruvida icke-fysisk egendom överhuvudtaget är utmättningsbar vilket i ett första led är avhängig den grundläggande frågan om dessa utgör egendom överhuvudtaget. Slutsatsen i svensk rätt är dock tveklöst att till och med anonyma kryptovalutor utgör utmättningsbar egendom. Det har med anledning av regleringen av utsläppsrätter och elcertifikat dock ansetts nödvändigt att särskilt ange att dessa är utmättningsbara, se prop. 2004/05:18, *Handel med utsläppsrätter II*, s. 57 där det anges att utsläppsrätter inte är undantagna från utmätning och att de därmed kan ingå i konkursbo där de utgör en tillgång. En liknande formulering beträffande elcertifikat framgår av prop. 2002/03:40, *Elcertifikat för att främja förnybara energikällor*, s. 76.

¹²⁸ Se även 6 kap. 11 § utsökningsförordning (1981:981) angående skriftlighets- och delgivningskrav.

¹²⁹ För finansiella instrument ska säkerställandet ske genom en registrering i avstämningsskontot, om det inte är fråga om förvaltarregister där säkerställandet av utmätning i stället ska ske genom denuntiatio av förvaltaren, se 3 kap. 10 § lag (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument.

men då det gäller anonyma kryptovalutor kan gäldenären fortfarande ha kontroll över transaktionen i blockkedjan då en innehavare av anonyma kryptovalutor fortfarande kan genomföra en transaktion (genom att ha tillgång till blockkedjan via privata nycklar etc. se kapitel 1).

Då förfoganderätten över anonyma kryptovalutor enbart kan utgöras av samtliga moment som krävs för att få kontroll över transaktionen i blockkedjan blir det problematiskt om säkerställandet enbart består i att tillgången till plånboksfilen (inkl. privata nycklar) avskärs, särskilt då dessa kan alterneras fritt. Vid en jämförelse mellan anonyma kryptovalutor och kontopengar eller för den delen finansiella instrument, utsläppsrätter eller elcertifikat kan förfoganderätten rörande de sistnämnda inskränkas genom en central förvaltare, exempelvis Euroclear, Energimyndigheten eller en bank, vilket inte är fallet för anonyma kryptovalutor. Då central förvaltare för anonyma kryptovalutor saknas, finns det helt enkelt inte någon som kan säkerställa förfogandeinskränkningen (jmf tidigare diskussion om innebörden av denuntiation). Det torde därmed inte vara tillräckligt att frånta gäldenären tillgång till plånboksfilen (inkl. privata nycklar) då det är fullt möjligt för gäldenären att på andra sätt utföra transaktioner i blockkedjan. Detsamma torde gälla även för säkerställande av betalningssäkring och kvarstad.

Ett komplement till att säkerställa utmätning enligt 6 kap. UB är att publicera konkurs- eller utmätningsbeslutet genom registreringsåtgärd, som fallet är när det gäller finansiella instrument eller andra liknande egendomslag.¹³⁰ Denna möjlighet finns visserligen inte med avseende på kontopengar men då omsättningsskyddet för kontopengar är relativt starkt (se kapitel 4) så hamnar anonyma kryptovalutor i en position där det *både* saknas möjlighet att publicera inskränkningar i förfoganderätten genom utmätning och konkurs och att omsättningsskydd för en godtroende förvärvare är tämligen svagt. Detta innebär att det helt saknas formella hinder för en transaktion i blockkedjan efter en ansökan av konkurs eller utmätning.¹³¹ Att notera är dock att, med avseende på samtliga digitala valutor, så föreligger möjlighet att godtrosförvärva själva rätts handlingen (exempelvis en betalning) enligt 3 kap. 2 § KL (se närmare om detta i kapitel 4). Det enda kvarstående alternativet är då att kronofogdemyndigheten på eget initiativ genomför en transaktion i blockkedjan i syfte att säkerställa exekutionsunderlaget.

¹³⁰ Se 4 kap. 17 § sjätte punkten lag (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument, 4 kap. 11 § lag (2004:1199) om handel med utsläppsrätter respektive 3 kap. 9 § lag (2011:1200) om elcertifikat.

¹³¹ Sådana hinder föreligger till exempel med avseende på registrering av finansiella instrument enligt 4 kap. 22 § lag (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument och utsläppsrätter enligt 4 kap. 11 § lag (2004:1199) om handel med utsläppsrätter samt elcertifikat enligt 3 kap. 8 § lag (2011:1200) om elcertifikat. När det gäller registrering av finansiella instrument agerar även den centrala värdepappersförvararen, eller ett kontoförande institut, under skadeståndsansvar mot konkursboet enligt reglerna om ersättning för skada vid fel i samband med förande av avstämningsregister, 7 kap. 1 § lag (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument. Något skadeståndsansvar, likt det som finns för centrala värdepappersförvarare eller ett kontoförande institut, finns dock inte för elcertifikat eller utsläppsrätter.

Källförteckning

Litteratur

- Anning, Paul, Brazell, Lorna, Brailsford, Mark, Brito, Jerry, Cleary, Matthew J., Friedman, Jillian, Hoegner, Stuart, Taylor, Michael, Straus, Ryan J., von Unruh, Christoph-Nikolaus, *The Law of Bitcoin*, iUniverse, Bloomington, Indiana, US., 2015
- Armelius, Hanna, Guibourg, Gabriela, Johansson, Stig, Schmalholz, Johan, *E-krona design models: pros, cons, and trade offs*, Sveriges Riksbanks Economic Review 2020:1, s. 80
- Arnesdotter, Ingrid, *Moderna betalningsmetoder*, Nerenius & Santérus Förlag AB, Göteborg, 1996
- Bergström, Sture, *Skatter och civilrätt, en studie över användningen av civilrättsliga termer i skatterättsliga sammanhang*, Liber Förlag, Stockholm, 1978
- Cecily Raiborn and Marcos Sivitanides, Accounting Issues Related to bitcoins, *Journal of Corporate Accounting & Finance*, Volume 26, Issue 2, 2014
- Cardiff, Glyn Davies, "A history of Money from ancient times to the present day", University of Wales Press, Cardiff, 2002
- Elgebrant, Emil, *Ågande & värde av utsläppsrätter och andra handelsobjekt*, Jure Förlag, 2012, ak. avhandling
- Elgebrant, Emil, *Kryptovalutor – särskild rättsverkan vid innehav av bitcoins och andra liknande betalningsmedel*, Wolters Kluwer, 2016
- Elgebrant, Emil, *Några funderingar kring ett förhandsavgörande*, Skattenytt, 2014, s. 226–238.
- Elgebrant, Emil, *Bitcoinsdomen – ändamål, vilket, vems?*, Skattenytt, 2016, s. 68–76
- Elgebrant, Emil, *Förfogandelegitimation och teknikneutralitet*, Festskrift till Göran Millqvist, Jure Förlag AB, 2019
- Fahlbeck, Reinhold, *Egenmäktigt förfarande, olovligt förfogande, olovligt brukande, företagsspioneri – eller vad?*, Juridisk Tidskrift 2001–02 s. 387
- Forssell, Hans, *Ytterligare några ord om NJA 2017 s. 1140 (I)*, Juridisk tidskrift, 2019 - 20 s. 1000–1002
- Hanqvist, Dan, *Staten som gäldenär i och garant för penningväsendet*, Förvaltningsrättslig tidskrift, Nr 3, 2005
- Hanqvist, Dan, *Handel med Elcertifikat och utsläppsrätter*, Förvaltningsrättslig tidskrift, Nr 3, 2007, s. 195.
- Hassler, Åke, *Utsökningsrätt*, 2 uppl., Nordiska bokhandeln, 1960
- Hessler, Henrik, *Riksgäldskontorets förvaringsbevis och certifikat – utredning/på uppdrag av Riksgäldskontoret verkställd av Henrik Hessler*, Norstedt, Stockholm 1962

- Hessler, Henrik, *Allmän sakrätt- om det förmögenhetsrättsliga tredjemansskyddets principer*, Norstedt, 1977
- Håstad, Torgny, *Sakrätt avseende lös egendom*, 6 u., Norstedts Juridik, Stockholm, 2003
- Jacobsson, Måns, Tersmeden, Erik & Törnroth, Lennarth, *Patentlagstiftningen: en kommentar*, Norstedt, Stockholm, 1980
- Johansson, Lennart, *Banker och internet: särskilt om kundaktiverade betalningsfunktioner*, Iustus, Uppsala, 2006
- Johansson, Markus, *Ändamålsenliga sakrättsmoment – om rådighet, sken och rådighetssken*, Svensk Juristtidning, 1997
- Lehrberg, Elisabeth & Lehrberg, Bert, *Elektronisk fullgörelse*, I.B.A. Institutet för Bank- och Affärsjuridik AB, Uppsala, 2008
- Lehrberg, Bert, *Moderna betalningsformer*, I.B.A. Institutet för Bank- och Affärsjuridik AB, Uppsala, 2005
- Lindskog, Stefan, *Redovisningsmedel, sakrättslig identitet och några straffrättsliga randanmärkningar*, Festskrift till Suzanne Wennberg, 2009
- Lindskog, Stefan, *Betalning – om kongruent infriande av penningkulder och andra betalningsrättsliga frågor*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2014
- Lindskog, Stefan, *Betalning och konkurs och "Göinge Montage" NJA 2017 s. 1140 I*, Vänbok till Mikael Mellqvist, 2020
- Mann, F.A., *The Legal Aspect of Money*, 5th Edition, Oxford University Press, New York, 1992
- Mellqvist, Mikael, Persson, Ingemar, *Fordran & skuld*, Iustus, Uppsala, 2019
- Millqvist, Göran, *Separationsrätt*, Juridisk Tidskrift, 1994–95, s. 500
- Millqvist, Göran, *Redovisningsskyldighet i senare rättspraxis. En skyldighet med komplikationer*, Festskrift till Suzanne Wennberg, 2009, s. 255
- Millqvist, Göran, *Betalning – en rättsfigur med många drag*, Festskrift till Torkel Gregow, Norstedts Juridik, Stockholm, 2010, s. 12.
- Millqvist, Göran, *Sakrättens grunder – en lärobok i sakrättens grundläggande frågeställningar avseende lös egendom*, 9 u., Norstedts Juridik, Stockholm, 2021
- Myrdal, Staffan, *Borgenärsskyddet: om principerna för skyddet mot överlåtarens och pantsättarens borgenärer*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2002
- Myrdal, Staffan, *Återpantsättning*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2005
- Olivecrona, Karl, *Om skillnaden mellan penningkulder och varuskulder*, Festskrift till Birger Ekeberg, Norstedts Förlag, Stockholm, 1950
- Olivecrona, Karl, *Utsökning*, 9 uppl., Liber Läromedel, 1978

- Peczenik, Aleksander, *Juridikens allmänna läror*, Svensk Juristtidning 2005, s. 249
- Proctor, Charles, *Mann on the Legal Aspect of Money*, 6th Edition, Oxford University Press, New York, 2005
- Rodhe, Knut, *Handbok i sakrätt*, Norstedts, Lund, 1986
- Schöldström, Patrik, *Över ån efter vatten – "Saras pengar" NJA 2009 s. 500*, Festskrift till Göran Millqvist, Jure Förlag AB, 2019
- Segendorf, Björn, *Har virtuella valutor påverkat marknaden för betalningar?*, Sveriges riksbank, Ekonomiska kommentarer, Nr 2, 2014
- Söderberg, Gabriel, *Är Bitcoin och andra kryptotillgångar pengar?*
- Tiberg, Hugo, Lennhammer, Dan, *Skuldebrev, växel och check*, 7 u., Norstedts Juridik, Stockholm, 1995
- Träskman, Per Ole, Wennberg, Susanne, *Brottsbalken: En kommentar, Del 1 (1 - 12 kap.) Brotten mot person och förmögensbrotten m.m.*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2019
- Undén, Östen, *Om panträtt i rättigheter*, Lindstedts, Lund, 1915
- Verständig, Aron, *Kontanternas ställning som lagligt betalningsmedel*, Juridisk Tidskrift 2013–14, nr 3. s. 620
- Wallin-Norman, Karin, *Kontorätt – Rätt till kontoförda värdepapper*, Jure Förlag AB, Stockholm, 2009
- Wallin-Norman, Karin, *Kontoförd egendom – objekt eller vad?*, Juridisk Tidskrift 2012–13, s. 113
- Zackariasson, Laila, *Borgenärsskydd och specialitet – om identitet, individuell bestämning och individualisering som förutsättningar för borgenärsskydd vid anspråk som har uppstått och fått sitt innehåll med borgenärens samtycke*, Iustus, Uppsala, 2012

Praxis

- NJA 1912 s. 156
- NJA 1923 s. 550
- NJA 1947 s. 8
- NJA 1954 s. 464
- NJA 1961 s. 192
- NJA 1973 s. 70
- NJA 1973 s. 170
- NJA 1975 s. 385
- NJA 1987 s. 3

NJA 1996 s. 410
NJÄ 1998 s. 29
NJÄ 1998 s. 29
NJÄ 1998 s. 243
NJÄ 1998 s. 275
NJÄ 1998 s. 545
NJÄ 1994 s. 480
NJÄ 1994 s. 506
NJÄ 1999 s. 793
NJÄ 1999 s. 812
NJÄ 2001 s. 155
NJÄ 2006 s. 45
NJÄ 2008 s. 668
NJÄ 2008 s. 684
NJÄ 2009 s. 182
NJÄ 2009 s. 500
NJÄ 2009 s. 695
NJÄ 2009 s. 889
NJÄ 2010 s. 154
NJÄ 2010 s. 617
NJÄ 2011 s. 524
NJÄ 2012 s. 391
NJÄ 2012 s. 419
NJÄ 2017 s. 769
NJÄ 2017 s. 1140

Förvaltningsrätten, Stockholm, dom, 17978-13, *Teheran Livs*, 2014-10-10

Offentligt material

prop. 1985/86:123, *Om godtroshöfvärv av lösöre*

prop. 2002/03:40, *Elcertifikat för att främja förnybara energikällor*

prop. 2004/05:18, *Handel med utsläppsrätter II*

prop. 2004/05:30, *Finansiella säkerheter*
prop. 2006/07:115, *Ny lag om värdepappersmarknaden*
Prop. 2009/10:220, *Betaljänster*
prop. 2010/11:95, *Moderniserade regler för avvecklingssystem och finansiell säkerhet*
prop.2019/20:195, *Stärkt konsumentskydd på inlåningsmarknaden*

SOU 2000:56, *Vindikation av stöldgods*
SOU 2005:108 *Betalningsansvar vid obehörig användning av kontokort m.m.*
SOU 2008:80, *Beskattningstidpunkten för näringsverksamhet – utredningen om sambandet mellan redovisning och beskattning*
SOU 2015:18, *Lösöreköp och registerpant*
SOU 2016:8, *Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.*

Dir. 2020:133, *Statens roll på betalmarknaden*

Framställan till riksdagen 2018/1:RB3

Finansutskottets betänkande 2018/19;FiU44

Riksbankens e-kronaprojekt Rapport 1, 2017
Riksbankens e-kronaprojekt Rapport 2, 2018
Riksbanken, e-kronapiloten, Etapp 1, 2021
Faktapromemoria, Regeringskansliet 2020/21:FPM15

EU-rätt

Kommissionens förordning (EG) nr 1287/2006 av den 10 augusti 2006 om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG vad gäller dokumenteringsskyldigheter för värdepappersföretag, transaktionsrapportering, överblickbarhet på marknaden, upptagande av finansiella instrument till handel samt definitioner för tillämpning av det direktivet

Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt

Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/64/EG av den 13 november 2007 om betaljänster på den inre marknaden och om ändring av direktiven 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG och 2006/48/EG samt upphävande av direktiv 97/5/EG (Betaljänstdirektivet)

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 verksamhet, om ändring av direktiven 2005/60/EG och 2006/48/EG och om upphävande av direktiv 2000/46/EG (e-penningdirektivet)

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 (MiFID II)

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 (Fjärde penningtvättsdirektivet)

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 (Ändringsdirektivet, fjärde penningtvättsdirektivet)

C-264/14, *Hedqvist*

IMF Working Paper – *Legal Aspects of Central Banking Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations* (WP/20/254)

Strategin för massbetalningar (COM (2020) 592)

Förordningen om marknader för kryptotillgångar (COM (2020) 593)

Pilotordning för marknadsinfrastrukturer som baseras på teknik för distribuerade liggare (COM (2020) 594)

Skydd för betaldata på den svenska betalningsmarknaden

En översiktlig kartläggning av regleringen av personuppgifter och finansiell sekretess i relation till betaldata

Setterwalls Advokatbyrå, Niklas Follin och Andreas Löfholm ^a

^a Rapporten är skriven på uppdrag av Betalningsutredningen. Författarna har självständigt ansvar för rapportens metod, analys och slutsats. De åsikter som uttrycks i denna rapport är författarnas egna.



PROMEMORIA

**Skydd för betaldata på den svenska betalningsmarknaden - En översiktlig kartläggning av regleringen
av personuppgifter och finansiell sekretess i relation till betaldata**

SW/4160961/16



1.	Sammanfattning	3
2.	Bakgrund	5
2.1	Allmänt	5
2.2	Betalningsutredningens behov	6
2.3	Setterwalls uppdrag	6
2.4	Avgränsningar	7
3.	Skydd och villkor för behandling av personuppgifter	8
3.1	Allmänt om dataskyddsförordningen	8
3.2	Villkor för personuppgiftbehandling	10
3.3	Särskilt om dataskyddsreglerna och skyddet av betaldata	13
3.3.1	Vidarebehandling för tredjepartsleverantörer enligt PSD2	13
3.3.2	Behandling av betaldata för andra ändamål	14
3.4	Jämförande exempel: Vidarebehandling för annonsändamål	15
4.	Banksekretess och annan finansiell sekretess	17
4.1	Allmänt om finansiell sekretess	17
4.2	Skyddet för enskilda	18
4.3	Förhållanden till kreditinstitut	19
4.4	Obehörighetsrekvisitet	19
4.5	Röjande	22
4.6	Finansiell sekretess hos betaltjänstleverantörer	22
4.7	Finansiell sekretess hos utgivare av elektroniska pengar	23
4.8	Andra aktörer på betalmarknaden	24
4.9	Betalare respektive betalningsmottagare	24
5.	Särskilt om anonymisering och aggregering av data	25
6.	Avslutande analys och kommentarer	27
6.1	Relationen mellan finansiell sekretess och dataskydd avseende betaldata	27
6.2	Vilket skydd och villkor gäller för användning av betaldata	27
6.3	Behov av mer vägledning inom området finansiell sekretess	28
6.4	Tillsyn över behandlingen av betaldata	28
6.5	Behov utifrån den starka marknadsutvecklingen inom betaltjänster	29

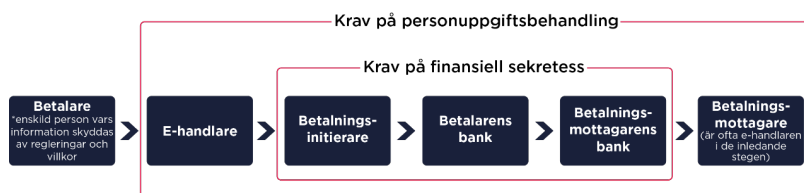
Denna promemoria har upprättats av advokaterna Niklas Follin och Andreas Löfholm, Setterwalls Advokatbyrå, på uppdrag av Betalningsutredningen, genom huvudsekreterare Fredrik Wiklund Bystedt och utredningssekreterare Maia Drangel Wallbrand. Promemorian överlämnades till Betalningsutredningen den 3 december 2021.

1. Sammanfattning

Hantering av betaldata omfattas av både dataskyddslagstiftning samt lagstiftning om finansiell sekretess. Dessa regelverk innebär betydande krav och villkor för olika aktörers nyttjande av betaldata.

Reglerna om dataskydd och om finansiell sekretess kompletterar och överlappar varandra. Som framgår av bilden nedan är området för den finansiella sekretessen emellertid snävare.

Figur 1: Översikt över betaldata i ett förenklat betalflöde.



Vad gäller dataskyddslagstiftningen måste aktörer som behandlar betaldata i princip alltid uppfylla de krav som ställs enligt dataskyddsförordningen, bland annat innefattande att de måste ha ett på förhand tydligt angivet ändamål och en rättslig grund för sin personuppgiftsbehandling. Betaltjänstleverantörer måste dessutom, utifrån de krav som gäller med utgångspunkt i betaltjänstlagen, uppfylla särskilda krav för den personuppgiftsbehandling som sker i relation till betaltjänsterna. Dessa dataskyddsregler begränsar sammantaget möjligheterna att vidarenyttja betaldata för andra ändamål än utförande av betaltjänsterna.

Reglerna om finansiell sekretess skyddar uppgifter om en betalares eller betalningsmottagares betaldata, eftersom detta är uppgifter som typiskt sett inryms i en kunds mellanhavanden med ett finansiellt företag (till exempel en bank, betaltjänstleverantör eller utgivare av elektroniska pengar). Finansiella företag som omfattas av regler om finansiell sekretess måste säkerställa att enskildas förhållanden till det finansiella företaget inte obehörigen röjs och utlämnande av betaldata förutsätter således behöriga skäl för att vara tillåten. Den finansiella sekretessen berör i huvudsak tre parter: den enskilde som omfattas av det sekretessbelagda förhållandet, det finansiella företaget som känner till förhållandet och den tredje man som av någon anledning vill få del av uppgifter om förhållandet. Vid bedömning av om ett röjande är behörigt behöver man göra en intresseavvägning mellan dessa tre parter intressen. Den vägledning som finns avseende hur en sådan intresseavvägning ska utföras och bedömas är emellertid begränsad och leder ofta till osäkra bedömningar.

Aggregerad och helt anonymiserad betaldata omfattas varken av reglerna för finansiell sekretess eller av dataskyddslagstiftningen. Detta förutsätter dock att sådan data inte kan hänföras tillbaka till en enskild person. Aggregerad betaldata som inte avser en-



skilda, såsom statistiska uppgifter avseende en större grupp individer, kan därför nyttjas i princip helt fritt och kan vidarenyttjas för andra ändamål eller säljas vidare till tredje parter.

Sammantaget bedömer vi att det huvudsakliga sekretess- och dataskydd som finns avseende betaldata är förhållandevis gott. Det finns dock behov av att inom betalningsområdet ytterligare se över och förtydliga hur reglering av finansiell sekretess och dataskydd samspelar och ska tillämpas i ett modernt informationssamhälle. Överlappningen mellan de två områdena medför också ett behov av ökad samordning mellan tillsynsmyndigheterna. Beaktat de stora förändringar som skett på betalningsmarknaden med nya aktörer och ökad informationsspridning de senaste åren och den förväntat fortsatta utvecklingen på området bör det säkerställas att de aktuella regelverken även över tiden kan tillämpas på ett tydligt, effektivt och rättssäkert sätt.



2. Bakgrund

2.1 Allmänt

Graden av digitalisering ökar kontinuerligt, såväl i samhället i stort som inom betalmarknaden. Med digitaliseringen kommer även en ökad mängd data som genereras i olika digitala processer och system samt ett ökat intresse för nyttja sådan data.

Digitaliseringen har inom finansbranschen gestaltat sig bland annat genom etablerandet av nya företag och tjänster som verkar med innovativa nyttjanden av data, däribland betaldata. Det har även uppkommit nya koncept och regleringar som syftar till att öka möjligheterna för delning och vidareanvändning av betaldata, i synnerhet idéerna kring open banking¹ och reglerna i det andra betaltjänstedirektivet (PSD2)².

Det finns flera skäl till denna utveckling och varför man i vissa fall ser positivt på att öppna upp och tillåta vidarenyttjande av betaldata och finansiell data. Bland annat har man i lagstiftningsprocessen uttalat en ambition att åstadkomma en ökad innovation och konkurrens på finansmarknaden och en ökad makt för enskilda att kontrollera och ge tillgång till "sin" data till andra aktörer (i vissa sammanhang benämnt som dataporabilitet).

Samtidigt förekommer skäl till att man ur andra perspektiv vill begränsa möjligheterna till att få tillgång till och vidarenyttja finansiell data. Sådana skäl avser ofta att man vill säkerställa en bibehållen integritet och konfidentialitet för den enskilde och för de finansiella system som hanterar data, trots ökad tillgång till data. Det kan också finnas intressen hos innehavare av större datamängder att värna sin egen kontroll över datan och därigenom värna sin egen marknadsposition - då datan kan ha ett stort värde för innehavaren, både rent ekonomiskt (vilket man inte vill ge bort) och ett värde ur ett konkurrenshänseende. Dessa aspekter kan resultera i ett minskat möjliggörande av tillgång och vidarenyttjande av data.

Som ett exempel på det ökade värdet av data och dessa olika intressen har EU särskilt identifierat dataekonomin och värdet respektive skyddet av data som strategiska hörnstenar för den gemensamma inre marknaden och för EU:s övergripande arbete de kommande åren.³ Likaså har den svenska regeringen identifierat värdet och betydelsen av data i en svensk datastrategi.⁴ Såväl på Europeisk som på nationell nivå sker därför flera olika initiativ avseende nyttjande och skydd av data, både generellt och inom särskilda sektorer så som den finansiella sektorn⁵.

¹ Begreppet open banking är inte tydligt definierat, men kan generellt beskrivas som *en process för banker och andra finansiella institutioner för att öppna upp tillgång till institutionens data för externa aktörers tillgång vidarenyttjande och vidare-delning*.

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden.

³ En EU-strategi för data, EU-kommissionen, kommunicerad den 19 februari 2020.

⁴ Data – en underutnyttjad resurs för Sverige: En strategi för ökad tillgång av data för bl.a. artificiell intelligens och digital innovation, Bilaga till beslut II 5 vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021, I2021/02739.

⁵ IMY Integritetsskyddsrapport 2020 s. 11 och 43: Se t.ex. genomförandet av andra PSD2, initiativet med e-kronan och EU:s datastrategi för att underlätta innovation och datadriven utveckling inom exempelvis den finansiella sektorn.



2.2 Betalningsutredningens behov

En av Betalningsutredningens uppgifter är att analysera och kartlägga säkerhets- och integritetsaspekter av såväl privata som statliga digitala betalningssystem. Under arbetet med denna kartläggning har det dykt upp frågor kring vad den enskilde har för integritetsskydd vid genomförande av olika typer av betalningar hos olika typer av aktörer idag. Utredningen ser därför behov av att närmare utreda, utifrån gällande rätt, hur skyddet för den enskilde betalarens/betalningsmottagarens betaldata ser ut idag och vilka möjligheter olika aktörer på marknaden har att använda sig av sådan betaldata.

2.3 Setterwalls uppdrag

Setterwalls har uppdragits att göra en översiktlig och övergripande kartläggning av de ovan nämnda aspekterna utifrån gällande rätt, med fokus på personuppgiftsreglering och finansregulatoriska regleringen (primärt avseende finansiell sekretess) av betaltjänster.

Med begreppet betaldata avses i denna promemoria all information som följer med en betalning från en betalare, i tillämpliga fall via betalarens och betalningsmottagarens betaltjänstleverantörer, till en betalningsmottagare. Betaldata omfattar information som i tillämpliga fall enligt EU-förordningen 2015/847 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel (till exempel namn och betalkontonummer för betalare och betalningsmottagare) samt annan information som behandlas vid en betalning, inkluderat information om institut eller aktörer som medverkar i betalningskedjan.

Betaldata kan således omfatta även sådana data som indirekt avser en person i betalningskedjan, även om det inte direkt avser själva betalningen. Detta kan röra sig om metadata⁶, aggregerad data⁷ eller annan information om den enskildes förhållanden. En följd av denna definition är att innehållet i begreppet betaldata kan variera, beroende på aktör och vilken behandling som sker.

Mot denna bakgrund har vi upprättat denna sammanställning och härvid uppställt följande huvudfrågeställningar att besvaras i promemorian:

- (i) Vilka regelverk gäller för skydd och användande av betaldata och därtill relaterade personuppgifter?
- (ii) Vilket huvudsakligt skydd respektive vilka huvudsakliga villkor gäller för användande av betaldata?
- (iii) Hur får betaldata aggregeras/anonymiseras respektive hur får sådan aggregerad/anonym information användas?

Vi har i arbetet med denna promemoria utgått från ett typupplägg där betaldata delas mellan olika aktörer i en betalningskedja. Detta typupplägg avser en e-handelssituation

⁶ Metadata avser information om annan data och kan i betalningssammanhang exempelvis avse information om avsändande bank, referensnummer till betalningen eller liknande uppgifter.

⁷ Aggregerad data avser ihopsamlad data, t.ex. statistikuppgifter.



med följande huvudsakliga aktörer: den enskilda betalaren⁸, e-handlaren, betalningsinitieringsleverantör⁹ (betaltjänstleverantör), betalarens bank, betalningsmottagarens bank och betalningsmottagaren. Till denna skara aktörer kan även ytterligare de tredjepartsleverantörer som definieras särskilt i betaltjänstlagen (betalningsinitieringstjänster - PISP och kontoinformationstjänster¹⁰ – AISP) inkluderas. Vi berör de olika aktörerna i detta typupplägg där det är relevant för framställningen.

Det ska noteras att det finns ett mycket stort antal olika upplägg där betaldata används. Vår övergripande analys och slutsatser torde dock i huvudsak vara tillämplig även på sådana upplägg.

2.4 Avgränsningar

Promemorian rikts till en allmän läsarkrets som, även om den kan vara professionellt aktiv på området, inte har djupare kunskaper om de rättsliga reglerna avseende personuppgiftsskydd eller finansiell sekretess. Vår ambition är därför att ge en översiktlig bild om reglerna om skydd och villkor för vidarenyttjande av betaldata, samtidigt som vi gör lagom detaljerade nedslag i de tillämpliga reglerna.

På grund av denna begränsning kommer vi inte att beröra angränsande aktörer, behandlingar eller regleringar i någon större omfattning. Således kommer vi inte att gå in på exempelvis regleringar avseende marknadsföring eller konsumentskydd, vilket nyligen har uppmärksammats som en viktig aspekt avseende konsumentkrediter¹¹, eller på de bakomliggande aktörerna i betalkedjan som inte är primärt synliga för den enskilda (såsom de aktörer som hanterar clearing och avveckling). Vi kommer inte heller att behandla de krav och regler som gäller för andra personuppgiftsbehandlingar än de som anges här, till exempel avseende behandling av relaterade uppgifter som inte utgör betaldata (vi kommer dock att beröra vissa aspekter i ett jämförande exempel avseende vidarenyttjande av personuppgifter).

⁸ Även om analysen utgår från en fysisk person som enskild betalare så gäller dessa aspekter, åtminstone avseende finansiell sekretess, i viss mån även juridiska persons betalningar.

⁹ En betalningsinitieringstjänst används för att initiera en betalningsorder på begäran av en användare som har ett betalkonto hos en betaltjänstleverantör, se definition i artikel 4.15 i PSD2 samt 1 kap. 4 § betaltjänstlagen.

¹⁰ En kontoinformationstjänst är en tjänst som sammanställer information från olika betalkonton tillhörande en betaltjänstanvändare, se definition i artikel 4.16 i PSD2 samt 1 kap. 4 § betaltjänstlagen.

¹¹ Se t.ex. Svenska Dagbladets artikelserie om marknadsföring av konsumentkrediter, september-oktober 2021.



SETTERWALLS

3. Skydd och villkor för behandling av personuppgifter

3.1 Allmänt om dataskyddsförordningen

I denna del redogör vi för skyddet för den enskilde betalarens/betalningsmottagarens betaldata och vilka möjligheter olika aktörer på marknaden har att använda sig av sådan betaldata ur ett dataskyddsperspektiv.

Behandling av personuppgifter regleras i Sverige huvudsakligen genom EU:s dataskyddsförordning¹² (även känd som GDPR) samt de olika kompletterande regleringarna i svenska dataskyddslagen¹³ och den svenska kompletteringsförordningen.¹⁴ Därutöver finns det ett stort antal föreskrifter, rekommendationer, riktlinjer och vägledningar som utgetts av den svenska Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) samt den Europeiska dataskyddsstyrelsen (EDPB) (och i viss mån inkluderat dess föregångare, artikel 29-gruppen). Dataskyddsförordningen är generellt tillämplig i det avseendet att den tillämpas på i princip all databehandling som innefattar behandling av personuppgifter.¹⁵ Förordningen är samtidigt också mycket specifik i den bemärkelsen att regelverket innehåller mycket detaljerade regleringar om krav och villkor för hur personuppgifter får behandlas.

Det europeiska dataskyddet och tillhörande regleringar avseende personuppgiftsbehandling syftar till att skydda mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, i synnerhet rätten till privatliv och integritet. Dataskyddsförordningen har två uttalade syften, dels att skydda fysiska personer vid behandling av deras personuppgifter, och på så vis stärka de enskildas rättigheter, dels att säkerställa ett fritt flöde av personuppgifter inom EU (vilket ska ses som en harmoniseringssträvan och inte ska missuppfattas som en ambition om obegränsad tillgång eller användande av personuppgifter).¹⁶ Bestämmelserna i dataskyddsförordningen ska således ses som en skyddsreglering som kompletterar bland annat Europakonventionen¹⁷, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna¹⁸, Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt¹⁹ och Regeringsformen.²⁰

Dataskyddsförordningen är en generell lagstiftning som är allmänt tillämplig inom EU och EES. Förordningens regler kompletteras på olika sätt av nationell och unionsrättslig reglering genom antingen direkta hänvisningar till personuppgiftsregleringen eller mer indirekt, genom att den rättsliga grund som ska tillämpas för personuppgiftsbehandling enligt dataskyddsförordningen kan anges eller specificeras i annan lag. Detta innebär att lagstiftning som uppställer särskilda villkor avseende skydd eller föreskriver

¹² 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).

¹³ Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

¹⁴ Förordning (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

¹⁵ Öman, Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m. en kommentar, Norstedts juridik s. 65.

¹⁶ Öman Dataskyddsförordningen s. 29. Se även skäl 1 och 2 dataskyddsförordningen och Törngren, m.fl., Juno kommentar till artikel 1 dataskyddsförordningen 13/3 2019.

¹⁷ Se art. 8.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna avseende rätt till respekt för privatliv och korrespondens.

¹⁸ Se art. 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02) avseende skydd för personuppgifter.

¹⁹ Se art. 16 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2012/C 326/01) avseende rätt till skydd av personuppgifter.

²⁰ Se 2 kap. 6 § i Regeringsformen avseende skydd mot intrång i den personliga integriteten.



särskilda åtgärder eller anger att dataskyddsreglerna ska tillämpas på specifika sätt således direkt eller indirekt får betydelse för hur dataskyddsreglerna sedan ska tillämpas. Ett exempel på sådan kompletterande reglering avseende behandling av betaldata är reglerna för anti-penningtvätt och sekretess, vilka både föreskriver att viss behandling ska ske (penningtvättskontroll) och uppställer särskilda begränsningar och villkor (lagstadgad och straffsanktionerad tystnadsplikt). Vi berör vidare samspelet mellan dataskyddsförordningen och betaltjänstlagen under avsnitt 3.3 nedan.

Eftersom dataskyddsförordningen tillämpas generellt gäller den i princip för samtliga aktörer som utför någon åtgärd med betaldata inom en betalningskedja (med undantag för den enskilde). De generella kraven i dataskyddsförordningen tillämpas också förhållandevis lika²¹ på alla sådana aktörer, där eventuella skillnader i hur kraven tillämpas främst beror på skillnader i vilka behandlingar som utförs eller om det föreligger kompletterande lagstiftning som träffar aktörerna olika. Vi gör av denna anledning inte någon skillnad på de olika aktörerna i en betalkedja utan beskriver dataskyddsreglerna generellt i detta avsnitt.

Dataskyddsförordningen tillämpas på behandlingar av personuppgifter, så som dessa definieras enligt dataskyddsförordningen. Vilken reglering som tillämpas på innehållet i betaldata är således delvis beroende av om och i vilken grad informationen kan anses utgöra personuppgifter enligt dataskyddsförordningens definition.

Enligt artikel 4 i dataskyddsförordningen är personuppgifter definierade som uppgifter som *direkt* avser en fysisk person och uppgifter som *indirekt* kan hänföras till en fysisk person, alltså uppgifter genom vilka en person kan identifieras. Detta innebär att det antingen går att identifiera personen direkt genom uppgifterna²² eller att personen går att indirekt identifieras genom användande av ”hjälpmedel”, vilket kan utgöras av ytterligare uppgifter eller tekniska hjälpmedel.²³ Det avgörande för om en fysisk person är identifierbar är om hjälpmedel med *rimlig sannolikhet* kan komma att användas för identifiering.

Vid bedömningen av om en person är identifierbar ska samtliga objektiva faktorer beaktas; innefattande såväl kostnader och tidsåtgång som tillgänglig teknik och den tekniska utvecklingen. Om det är rimligt sannolikt att en fysisk person kan identifieras med användande av ytterligare uppgifter eller tekniska hjälpmedel, beaktat den tillgängliga tekniken och de kostnader och arbetsinsatser som krävs för identifiering, så är det alltså fråga om personuppgifter.²⁴ Det krävs i praktiken inte mycket för att det ska anses möjligt att identifiera en person och således rör det sig ofta om personuppgifter, även i fall då informationen till synes kan verka aidentifierad.

Det krävs inte att innehavaren av personuppgifterna eller den som bestämmer över dessa har tillgång till alla uppgifter eller hjälpmedel som krävs för identifiering, utan

²¹ Olika krav gäller dock enligt dataskyddsförordningen om en aktör agerar som personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde (som är en slags underleverantörsroll enligt dataskyddsförordningen). Vi går dock inte in närmare på dessa aspekter.

²² Detta avser huvudsakligen uppgifter som innehåller identifierare, såsom namn, personnummer, identifikationsnummer, onlinenidentifikatorer eller faktorer som är specifika för personens identitet. Se vidare skäl 30 i dataskyddsförordningen.

²³ Alla tillgängliga hjälpmedel ska beaktas, se vidare skäl 26 i dataskyddsförordningen.

²⁴ Notera att denna sannolikhetsbedömning i praxis har visat sig vara lätt att uppfylla med följd av att det ofta är fråga om personuppgifter, se vidare nedan.



det räcker att någon annan har faktiska eller legala möjligheter att identifiera de aktuella fysiska personerna. Som exempel kan anges att krypterade uppgifter, dynamiska IP-adresser²⁵, metadata, ofullständiga (hashade) kontokortsuppgifter eller numrerade resekort har ansetts utgöra personuppgifter.²⁶ Alltså kan uppgifter anses vara personuppgifter även om innehavaren av uppgifterna inte själv kan härleda identiteten.

Sammantaget innebär detta att definitionen av personuppgifter är mycket bred, vilket medför att dataskyddsreglerna tillämpas i mycket stor omfattning och över många olika områden. Som utgångspunkt kan det antas att större delen av all betaldata, inklusive metadata och kodade eller krypterade uppgifter, ska anses vara personuppgifter. Den enda sorts betaldata som med säkerhet kan sägas inte utgöra personuppgifter är aggregerad betaldata som har anonymiserats på en sådan nivå att uppgifterna inte på något sätt går att härleda till en enskild person (detta kan dock vara svårt, se mer om anonymisering nedan).

Således utgör dataskyddsförordningen en grundläggande reglering för i princip all hantering av betaldata. Dataskyddsförordningens allmänna krav och villkor avseende skydd och nyttjande av betaldata ska således tillämpas på alla aktörer i en betalningskedja (med undantag för de enskilda individerna), oavsett om de agerar under finansiellt tillstånd eller inte - dock kan tillämplig finansreglering få följder på hur personuppgiftsreglerna tillämpas.

3.2 Villkor för personuppgiftsbehandling

Dataskyddsförordningen innefattar omfattande krav och villkor avseende hur personuppgifter får behandlas. Vi kan inom ramen för denna promemoria inte belysa alla dataskyddsförordningens regler och krav vad avser personuppgiftsbehandling. Fokus kommer istället att vara på de viktigaste reglerna för skyddet för betaldata och reglerna som möjliggör för olika aktörer att använda sig av betaldata. De krav som vi således kommer att ta upp är dels att det måste finnas ett på förhand specifikt angivet ändamål avseende behandlingen (så kallad *ändamålsbegränsning*) och dels att det måste finnas specifik *rättslig grund* för behandlingen (utav de möjliga grunder som listas i dataskyddsförordningen).

Ändamålsbegränsning innebär ett krav att personuppgifter endast får behandlas enligt på förhand specificerade, uttryckligt angivna och legitima ändamål. Att ha ett tydligt uttryckt ändamål är ett självständigt och nödvändigt steg inför en personuppgiftsbehandling - men kravet på ett på förhand angivet ändamål får också en indirekt inverkan på vilken rättslig grund som kan vara tillämplig, eftersom de rättsliga grunderna ofta är kopplade just till ändamålet med en behandling. Syftet med kravet på ett tydligt ändamål är att det ska på förhand vara klart för både den enskilde och den som behandlar uppgifterna vilka behandlingar som ska ske och varför (dessa måste också vara berättigade) samt att det inte ska vara möjligt att brett samla in personuppgifter för ändamål som man kommer på eller ändrar till först senare. En praktisk följd av detta är att ända-

²⁵ Dynamiska IP-adresser skiljer sig från vanliga IP-adresser i den bemärkelsen att adressen ändras vid varje anslutning till internet.

²⁶ Se t.ex. EU-domstolens domar i C-582/14 Breyer och C-434/16 Nowak.



målsbegränsningen innebär ett tydligt hinder avseende oväntade, dolda eller otillbörliga vidarenyttjanden av personuppgifter och det utgör på så sätt en begränsning för hur betaldata kan vidarenyttjas.

Kravet på rättslig grund innebär att personuppgiftsbehandlingen måste stödjas på en av de rättsliga grunder som anges i dataskyddsförordningen, enligt en uttömmande uppräkningslista över vilka grunder som en personuppgiftsbehandling kan baseras på. Om det inte finns någon tillämplig rättslig grund för en viss personuppgiftsbehandling så får behandlingen således inte utföras. De rättsliga grunder som är av mest intresse för skyddet för betaldata och vilka möjligheter olika aktörer på marknaden har att använda sig av sådan betaldata är följande;

- (i) om den registrerade har *samtyckt* till behandling, eller
- (ii) om behandlingen görs för att *fullgöra ett avtal* mellan den registrerade och tjänsteleverantör, eller
- (iii) om det föreligger en *rättslig förpliktelse* att behandla personuppgifterna i någon annan reglering än dataskyddsförordningen, eller
- (iv) *den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intresse* av en behandling väger lika tungt som eller tyngre än den registrerades intresse av integritetsskydd (så kallad intresseavvägning).

Avseende samtycke till personuppgiftsbehandling uppställs flera krav som ska uppfyllas för att ett samtycke ska vara giltigt, särskilt: (a) samtycket ska vara frivilligt, specifikt, informerat och otvetydigt; och (b) samtycket ska vara möjligt att återkalla när som helst, varpå behandlingen som grundas på samtycket ska upphöra.²⁷ Samtycken som inte uppfyller dessa krav fullt ut är ogiltiga och kan inte användas som rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen.

Dessa krav innebär bland annat att den enskilda inte får påverkas i sitt fria val att ge sitt samtycke eller drabbas av negativa konsekvenser om samtycke inte ges. En begäran om samtycke för personuppgiftsbehandling måste kunna också kunna särskiljas från andra frågor och får inte buntas samman med andra godkännanden. Följaktligen innebär detta, som exempel, att allmänna villkor i vilka det anges att personuppgifter kommer behandlas och där det anges att det genom godkännande av villkoren sker ett samtidigt godkännande av personuppgiftsbehandlingen, inte kan utgöra ett giltigt samtycke för personuppgiftsbehandling. Samtycke kan inte heller ges som motprestation för en tjänst, där tjänsten inte levereras om samtycke inte ges.²⁸ Av dessa skäl är oftast andra grunder mer lämpliga för verksamheter som vill behandla personuppgifter.

Om personuppgiftsbehandling är nödvändig för att fullgöra ett avtal med den registrerade kan detta utgöra en rättslig grund för behandlingen så länge behandlingen är objektivt och strikt nödvändigt för fullgörandet av de centrala avtalsförpliktelseerna. Denna rättsliga grund möjliggör således utförandet av de centrala åtgärder som omfattas av en avtalad tjänsteleverans, men den medger inte behandlingar som objektivt inte

²⁷ Artikel 7 i dataskyddsförordningen.

²⁸ EDPB riktlinjer 05/2020 om samtycke.



kan anses nödvändiga bara för att dessa kan ha angetts i avtalet. En leverantör kan således inte ensidigt föra in perifera behandlingar i avtalet och nyttja detta som en rättslig grund för denna behandling – vilket exempelvis kan innebära att vidarenyttjanden inte skulle kunna baseras på denna grund.²⁹ Att fullgöra avtalsförpliktelser torde vara den vanligaste grunden för den behandling som betaltjänsteleverantörer utför när de levererar sina tjänster, men den kan endast omfatta de behandlingar som då är centrala för leverans av betaltjänsten och kan inte omfatta eventuella andra behandlingar, såsom vidarenyttjande för marknadsföringsändamål.

Om en personuppgiftsbehandling är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åligger den personuppgiftsansvarige kan detta utgöra en legal grund för personuppgiftsbehandlingen. Detta innebär att åtgärder som är förskrivna i lag eller som utförs för att uppfylla lagkrav kan göras med stöd av denna grund, till exempel personuppgiftsbehandlingar som görs i syfte att utföra kontroller för att uppfylla kundkännedom- och anti-penningtvättsregler. Denna grund omfattar endast den specifika behandlingen som krävs för att den ansvariga ska uppfylla de relevanta rättsliga förpliktelserna och angränsande behandlingar måste baseras på en annan rättslig grund.

Den som har ett berättigat intresse av att behandla personuppgifter kan göra detta om intresset för att behandlingen utförs väger tyngre än det enskilda integritetsintresset. Denna grund kräver att den personuppgiftsansvariga kan visa på en bedömning som bekräftar att intresset för ändamålet med behandlingen överväger den enskildes integritetsintresse. Behandlingen ska även vara legitim och nödvändig för att uppfylla det angivna ändamålet, varför detta måste tydligt anges på förhand (liksom är fallet för de övriga grunderna). Denna grund är vanlig för många olika behandlingar då den utgör en slags generalklausul och innefattar en något större grad av flexibilitet genom intresseavvägningen – dock finns det troligtvis en viss grad av överutnyttjande av grunden, då det är vanligt att man förlitar sig på en intresseavvägning utan att någon tillräcklig bedömning av de motstående intressena har gjorts. Exempel då en intresseavvägning kan användas som rättslig grund för personuppgiftsbehandling är vid direktmarknadsföring eller en e-handlares behandling för att förhindra bedrägerier (förutsatt att sådana behandlingar sker med tillräckligt beaktande av den enskildes integritetsintresse och med uppfyllande av övriga lagkrav).³⁰

Sammanfattningsvis kräver varje behandling av personuppgifter att den personuppgiftsansvarige på förhand har definierat ett tydligt ändamål med behandlingen och kopplar detta ändamål till en giltig rättslig grund. Dessa krav begränsar möjligheterna till vidarenyttjanden för andra eller nya ändamål. Detta gäller även när eventuellt senare behandlingar sker av aktörer i senare led, till exempel avseende behandling av betald data i en betalningskedja. I sådana fall måste de rättsliga grunderna och ändamålen med behandlingar som sker i senare led vara på förhand angivna (och förutsägbara) för den enskilda, innan behandlingarna påbörjas.

²⁹ EDPB riktlinjer 2/2019 om behandling av personuppgifter enligt artikel 6.1 b i dataskyddsförordningen i samband med tillhandahållandet av onlinetjänster till registrerade.

³⁰ Se IMY:s Integritetsskyddsrapport 2020 s. 55.

3.3 Särskilt om dataskyddsreglerna och skyddet av betaldata

Innehållet i betaldata kan vara båda värdefullt och integritetskänsligt, vilket innebär att flera olika intressen måste beaktas när denna information behandlas. Utöver de generella krav som dataskyddsförordningen uppställer för behandling av betaldata så förekommer även sektorspecifik reglering. En sådan för denna promemoria särskilt relevant särreglering utgörs av regleringen av betaltjänstleverantörer.

Betaltjänster regleras inom EU huvudsakligen genom det första respektive andra betaltjänstedirektivet (PSD1 och PSD2). Redan vid PSD1 ansågs det vara nödvändigt att särskilt och uttryckligen reglera betaltjänstleverantörernas möjlighet att behandla personuppgifter i samband med vissa specifika åtgärder: förebyggande, undersökning och avslöjande av betalningsbedrägerier. Dessa personuppgiftsregleringar implementerades sedan i 6 kap i lagen (2010:751) om betaltjänster ("betaltjänstlagen"). Genom PSD2 förtydligades sedan att "betaltjänstleverantörer ska endast ha tillgång till, behandla och bevara sådana personuppgifter som är nödvändiga för tillhandahållande av betaltjänsterna, med uttryckligt medgivande från betaltjänstanvändaren".³¹ Dessa bestämmelser initierades sedan i 5 kap. 8 och 15 §§ betaltjänstlagen.

Eftersom reglerna i PSD2 och reglerna i dataskyddsförordningen överlappar och samspelar i stor omfattning har EDPB gett ut riktlinjer om förhållandet mellan dataskyddsförordningen och PSD2.³² I dessa riktlinjer har EDPB särskilt fokuserat på den vidarebehandling som kan ske av tredjepartsleverantörer av betalningstjänster (alltså de tredjepartstjänster som definieras särskilt i PSD2: PISP och AISP) samt på annan behandling av personuppgifter för andra ändamål. Vi berör dessa aspekter närmare nedan.³³

3.3.1 Vidarebehandling för tredjepartsleverantörer enligt PSD2

Enligt PSD2 föreligger det en rätt för PISP och AISP att få tillgång till och få använda information på betalkonton, förutsatt att ett uttryckligt medgivande för sådan behandling getts av kontoinnehavaren. När betaltjänstleverantörer får tillgång till uppgifter på ett betalkonto hos en kontoförvaltande betaltjänstleverantör (exempelvis en bank) sker huvudsakligen två behandlingar av personuppgifter:

- (i) en personuppgiftsbehandling av den kontoförvaltande betaltjänstleverantören när denna beviljar betaltjänstleverantören tillgång till personuppgifterna och,
- (ii) en behandling då betaltjänstleverantören hanterar dessa personuppgifter för det angivna ändamålet.

Eftersom dataskyddsförordningens krav är tillämpliga måste personuppgiftsbehandlingen göras enligt kravet på rättslig grund och de övriga dataskyddsprinciperna.³⁴ Ändamålet för behandlingen är tillhandahållandet av tjänster enligt PSD2. Den kontoförvaltande betaltjänstleverantören kan i regel förlita sig på den rättsliga grunden att det föreligger en "rättslig förpliktelse" att behandla personuppgifterna. Gällande tillhandahållare av betaltjänster så är det vanligt att dessa förlitar sig på att den rättsliga

³¹ Se artikel 9.4.1 i PSD2.

³² EDPB riktlinjer 6/2020.

³³ Vi utgår här från PSD2, eftersom EDPB:s uttalanden har gjorts i förhållande till direktivtexten. Slutsatserna är dock tillämplbara i samman utsträckning för den svenska implementeringen av PSD2 i betaltjänstlagen.

³⁴ EDPB riktlinjer 6/2020 p. 35.



grunden att behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal eller att vidta åtgärder som den registrerade begär.³⁵

PSD2 uppställer ytterligare ett krav (utöver dataskyddsförordningens krav) vid behandling för tillhandahållande av betaltjänster, vilket är att personuppgiftsbehandling ska föregås av ett ”uttryckligt medgivande” av betaltjänstanvändaren. Enligt EDPB bör kravet tolkas i överensstämmelse med dataskyddsreglerna; den registrerade ska vid ingåendet av ett avtal med en betaltjänstleverantör få full kännedom om vilka personuppgifter som kommer att behandlas och det särskilda ändamålet för personuppgiftsbehandlingen och sedan godkänna dessa avtalsbestämmelser. Detta uttryckliga medgivande är enligt EDPB endast ett avtalsrättsligt godkännande av de villkor för personuppgiftsbehandlingen som ingås mellan betaltjänstleverantören och betaltjänstanvändaren. Medgivandet ska därför inte likställas med ett ”uttryckligt samtycke” i dataskyddsförordningen. Inte heller utgör ett uttryckligt medgivande någon ytterligare rättslig grund för personuppgiftsbehandling. Eftersom EDPB skriver att ett uttryckligt medgivande skiljer sig från ett uttryckligt samtycke bör inte en personuppgiftsansvarig utgå från att betaltjänstanvändaren har gett ett uttryckligt medgivande enligt PSD2 när denna har gett ett uttryckligt samtycke enligt dataskyddsförordningen och vice versa.³⁶

Således måste betaltjänstleverantören alltså kunna påvisa att denna både har en rättslig grund för sin personuppgiftsbehandling och ett uttryckligt medgivande enligt PSD2.

3.3.2 Behandling av betaldata för andra ändamål

En av de centrala begränsningarna avseende behandling av betaldata är att personuppgifter i regel endast ska behandlas för det ändamål för vilket uppgifterna samlades in, i enlighet med ovannämnda princip om ändamålsbegränsning. Behandling av de personuppgifterna för andra ändamål än de ursprungliga är som utgångspunkt inte tillåten.

Betaltjänstleverantörer är relativt begränsade avseende deras möjlighet att behandla betaldata för andra ändamål än för de ändamål som uppgifterna samlades in. I PSD2 föreskrivs att den personuppgiftsbehandling som företas med stöd av direktivet är begränsad till tillhandahållandet av tjänsterna enligt PSD2, alltså för ändamålet att tillhandahålla den tjänst som betaltjänstanvändaren uttryckligen begär.³⁷

Personuppgifter som har samlats in för att tillhandahålla betaltjänster kan dock behandlas för andra ändamål i vissa särskilda fall: då ett samtycke getts eller om behandlingen tillåts i unionsrätten eller nationell rätt. Exempel på tillåten behandling är för uppfyllande av antipenningtvätsåtgärder eller i syfte att förebygga och avslöja bedrägerier i vissa fall, vilket har uttryckligen angetts som acceptabelt enligt betaltjänstlagen. Några nämnvärda möjligheter utöver detta att behandla betaldata för andra ändamål torde inte finnas.³⁸

³⁵ EDPB riktlinjer 6/2020 p. 14 och 36.

³⁶ EDPB riktlinjer 6/2020 s. 17 f.

³⁷ Artiklarna 66.3 g och 67.2 f i PSD2 reglerar att PISPs och AISP:s vid tillhandahållandet av betaltjänsten inte får behandla uppgifter för andra ändamål än för att tillhandahålla den tjänst som uttryckligen begärs av användaren. Detta uttrycks även i de ovannämnda bestämmelserna i betaltjänstlagen.

³⁸ EDPB riktlinjer 06/2020 p. 11 och 21–25 samt 4 kapitel 7 § Lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och 5 kapitel 4 § och 6 kap. betaltjänstlagen.



3.4 Jämförande exempel: Vidarebehandling för annonsändamål

Ett område som på senare tid uppmärksammats som särskilt problematiskt ur ett dataskyddsperspektiv är det allmänt utbredda vidarenyttjandet av personuppgifter för annonsändamål i senare led. Detta är inte något som, såvitt är känt, förekommer i någon större omfattning i direkt samband med betaltjänster, men då det uppmärksammats förekomma i näraliggande avseenden och då det illustrerar svårigheterna med ett lag-enligt vidarenyttjande tar vi kort upp dessa aspekter här.

En mycket stor del av den annonsering som sker online baseras på spårande av enskildas förehavanden på internet, exempelvis genom svepande insamling av data och tredjepartsinsamling av personuppgifter (där en annan aktör än den som den registrerade har en direkt relation till bearbetar personuppgifterna).³⁹

Behandling av personuppgifter för sådan online-annonsering måste uppfylla kraven i dataskyddsförordningen. I verkligheten sker dock detta oftast i strid med flera grundläggande krav för personuppgiftsbehandlingen. Detta har under de senaste åren uppmärksammats av flera europeiska konsumentorganisationer och dataskyddsmyndigheter. I sin integritetsskyddsrapport från 2020 sammanfattar IMY situationen:

- (i) Webbplatser spårar regelmässigt besökare, ofta med syftet att utföra riktad marknadsföring.
- (ii) Merparten av denna digitala insamling av personuppgifter sker utan den registrerades vetskap.⁴⁰
- (iii) Dessa personuppgifter vidarebehandlas regelmässigt inom en annonsekonomi⁴¹, vilket sker i mycket stor omfattning och oftast i strid med dataskyddsreglerna.

Mot denna bakgrund torde det vara vanligt att det i betalningssammanhang, främst i e-handelssituationer, förekommer sådana behandlingar för annonsändamål. Detta sker troligtvis utanför betaltjänsten och betalkedjan men kan förekomma i nära samband med betalningen. Som exempel kan det vara vanligt vid online-köp att spårning sker av vad konsumenten lägger i varukorgen och om de slutför köp för att sedan kunna skapa riktade annonser.⁴² Konkurrensverket har i en rapport konstaterat att de flesta webbplatsbesök medför att en stor mängd tredjeparter samlar in data och spårar besöket, och att detta inkluderade webbplatsbesök inom såväl e-handel och som för bank och försäkringsbranschen.⁴³

Det ska dock noteras att sådan behandling strikt sett troligtvis inte omfattar någon betald data, utan omfattar istället andra data som kan genereras i samband med en betalning. Det vidarenyttjande som då eventuellt sker omfattas då primärt av dataskyddsförordningens krav och inte av de särregleringar som gäller för betaltjänsteleverantörer. I

³⁹ IMY Integritetsskyddsrapport s. 64.

⁴⁰ Se EDPB riktlinjer 05/2020 p. 81; EDPB förklarar att ett tyst godkännande av allmänna villkor inte godtas som ett samtycke enligt dataskyddsförordningen. Se även IMY Integritetsskyddsrapport s. 82; IMY refererar till norska konsumentskyddsmyndighetens (Forbrukerradet) rapport Out of control, How consumers are exploited by the online advertising industry, s. 23.

⁴¹ IMY Integritetsskyddsrapport s. 64

⁴² IMY Integritetsskyddsrapport s. 83 och Konkurrensverkets rapport 2020:4 s. 60 och 67 f.

⁴³ Stefan Larsson Dataekonomier - Om plattformar, tredjepartsaktörer och behovet av transparens på digitala marknader, Konkurrensverket uppdragsforskning rapport 2020:4.



detta sammanhang har EDPB särskilt uppmärksammat avseende beteendestyrd online-annonsering att grunden ”avtalsmässig nödvändighet”, vilket är den vanligaste grunden för behandling av betaldata för betaltjänster, inte utgör en rättslig grund för behandling av personuppgifter för beteendestyrd annonsering.⁴⁴ För sådant vidarenyttjande torde rättsliga grunden istället behöva vara ett uttryckligt samtycke. I den mån betaldata i något fall skulle vidarenyttjas för annonsändamål utan sådant samtycke, skulle det sannolikt ske i strid med dataskyddslagstiftningen. Vi känner dock inte till några indikationer på att sådant skulle vara vanligt förekommande.

⁴⁴ EDPB riktlinjer 2/2019 s. 14-15 och Norska Datatilsynet, beslut 20/02136-5.



4. Banksekretess och annan finansiell sekretess

4.1 Allmänt om finansiell sekretess

För finansiella företag som hanterar betaldata gäller en lagreglerad sekretess - banksekretess eller annan finansiell sekretess - avseende företagens förhållande till dess kunder. Banksekretessen motiveras med att bankkunderna i regel har ett intresse av att deras personliga integritet och ekonomiska intressen (integritetsintresse) respekteras genom att den information som en bank har om deras privata och ekonomiska angelägenheter inte sprids.⁴⁵ Samma grunder kan åberopas även för den finansiella sekretessen som gäller för andra finansiella företag. Det ligger visserligen i de finansiella företagens intresse att värna om sekretessen för att upprätthålla kundernas förtroende för att de kommer att hålla deras uppgifter konfidentiella. Om svenska finansiella företag skulle brista i sin sekretess, kunde följden bli att kunder undviker att placera pengar hos dem med ett potentiellt utflöde av kapital från Sverige som följd, vilket skulle kunna få en allvarlig påverkan på landets kapitalförsörjning.⁴⁶

Såvitt avser betaldata behandlar denna promemoria förenklat tre huvudsakliga typer av aktörer som omfattas av finansiell sekretess: banker, betaltjänstleverantörer och utgivare av elektroniska pengar.⁴⁷ Dessa benämns fortsättningsvis gemensamt för finansiella företag. Vi kommer i det följande vidare referera till finansiell sekretess när vi hänvisar till sådan sekretess som avser både banksekretess för kreditinstituts verksamhet och finansiell sekretess för betaltjänstverkssamhet eller utgivning av elektroniska pengar.

Banksekretessen finns reglerad i 1 kap. 10 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse ("LBF"). Enligt denna framgår att enskildas förhållanden till kreditinstitut inte obehörigen får röjas. Banksekretessens historia ur ett svenskt perspektiv går tillbaka så långt som till bankväsendets tidigaste skede när Rikets Ständers bank (sedermera Riksbanken) kom till år 1668 och finns angiven i den förordning genom vilket banken grundades. För privata banker finns den tidigaste lagsstiftningen om banksekretess från 1874. Lydelsen i dåvarande sekretessbestämmelsen var "Enskildes förhållanden till banken må ej för allmänheten yppas" och uppvisar således stora likheter med den bestämmelse som gäller idag.⁴⁸

Det finns även, såvitt är relevant för denna promemoria, regler om finansiell sekretess för bland annat betaltjänstverksamhet i 3 kap. 12 § betaltjänstlagen och för utgivare av elektroniska pengar i 3 kap. 12 § lagen (2011:755) om elektroniska pengar ("LEP").⁴⁹ Dessa regler tar sin utgångspunkt i nämnda banksekretessreglering.

Förarbetsuttalanden och doktrin inom banksekretess och annan finansiell sekretess är begränsade. Doktrinen på området består i huvudsak av Per-Ola Janssons bok om

⁴⁵ Prop. 2002/03:139 Del 1 s 480.

⁴⁶ Jansson, s. 24.

⁴⁷ Fokus för denna utredning är som nämnts i inledningen de aktörer som är primärt synliga för den enskilde. Vi utreder inte den sekretess som är tillämplig för de aktörer som hanterar exempelvis clearing och avveckling.

⁴⁸ Jansson, s. 16-17.

⁴⁹ Det finns därutöver regler om finansiell sekretess för annan finansiell verksamhet. Dessa regler är dock inte relevanta för denna promemoria och lämnas därför därhän.



banksekretess och annan finansiell sekretess utgiven 2010⁵⁰, vilken anges vara en självständig bok, men ändå samtidigt moderniserad version av Håkan Nials bok *Banksekretessen*⁵¹ utgiven 1987. Därutöver behandlas banksekretessen bland annat i några juridiska artiklar och viss branschkunskap delas även inom Bankföreningens banksekretessgrupp.

4.2 Skyddet för enskilda

Kärnan i banksekretess och annan finansiell sekretess är att de uppgifter om kundernas ekonomiska och andra förhållanden som finns hos finansiella företaget inte onödigtvis ska röjas för obehöriga. Bestämmelserna om sekretess ska skydda de enskilda kunderna oavsett om dessa är privatpersoner, företag eller offentligrättsliga subjekt, eller vem som helst som kan vara kund i ett finansiellt företag. Egenskapen att vara eller ha varit kund ska ges vidast möjliga tolkning. Alla som överhuvudtaget har haft något som kan uppfattas som en form av kundförhållande⁵² till en bank eller annat finansiellt företag ska få skydd som sekretessbestämmelsen är avsedd att ge. Till kund ska i detta sammanhang även räknas till exempel en borgensman, eller någon annan som har en sådan relation till banken (eller det finansiella institutet) att uppgifter om honom eller henne förekommer i banken och vilken kan ha ett befogat intresse av att uppgifterna hålls hemliga. Kundbegreppet ska emellertid avse ett reellt förhållande i bankrörelsen och inte andra avtalsförhållanden mellan en bank och tredje man, exempelvis inte ett entreprenadförhållande.⁵³ Om inte något som helst kundförhållande förekommer eller har förekommit mellan en person och ett finansiellt institut, finns inget som konstituerar någon tystnadsplikt rörande personen. En banks rättsförhållanden till andra, till exempel anställda och hyresvärdar, omfattas således inte av sekretessen.⁵⁴

När det gäller en kunds förhållanden till andra finansiella företag så omfattas detta inte av den finansiella sekretessen. När ett finansiellt företag får kännedom om en egen kunds förhållanden till ett annat finansiellt företag gäller emellertid den finansiella sekretessen alla förhållanden som på något sätt också rör den egna kundrelationen. Vid en strikt tolkning gäller den inte därutöver, vilket innebär att ett finansiellt institut i och för sig skulle vara berättigad att lämna upplysningar om sådan ”överskottsinformation” rörande en kunds förhållanden till ett annat finansiellt företag som går helt vid sidan om det egna kundförhållandet.⁵⁵ Det finansiella företaget bör dock trots detta inte upplysa om sina kunders förhållanden till andra finansiella företag.

Såvitt avser betaldata omfattar den finansiella sekretessen krav på betalarens och betalningsmottagarens betaltjänstleverantör att skydda betaldata avseende sina egna kunder. Därutöver bedömer vi att betaldata rörande motparten i transaktionen som inte utgör betaltjänstleverantörens egen kund ändå är sådana uppgifter där motparten har en sådan relation till det finansiella företaget att denne har ett ”befogat intresse av att de hålls hemliga” och att de därför också bör omfattas av finansiell sekretess. Detta in-

⁵⁰ Jansson, Per-Ola, *Banksekretess och annan finansiell sekretess*, Svenska Bankföreningen, 2010, se s. 8.

⁵¹ Nial, Håkan, *Banksekretessen*, Svenska Bankföreningen, 5 uppl., 1987.

⁵² Se vidare Jansson, s. 48–49.

⁵³ Jansson, s. 23 och 48.

⁵⁴ Prop. 2002/03:139 Del 1 s 477.

⁵⁵ Jansson, s. 53–54.



nebar till exempel att i den mån betalningsmottagarens betaltjänstleverantör får betaldata om betalaren så bör även denna omfattas av betaltjänstleverantörens sekretessskyldighet.

4.3 Förhållanden till kreditinstitut

Uttrycket ”förhållanden till kreditinstitut” omfattar upplysningar och uppgifter om en person som ett institut har eller har haft en kundrelation till. Tolkningen av vad som avses med förhållanden till ett kreditinstitut ska vara den vidast möjliga.⁵⁶ Alla uppgifter som rör en kunds mellanhavanden med banken (eller det finansiella institutet), oavsett om de är dokumenterade eller inte, är underkastade den finansiella sekretessen. Alla relationer bank - kund omfattas av sekretessregeln.⁵⁷ En förutsättning för att regeln om finansiell sekretess skall bli tillämplig är dock att det föreligger ett kontraktförhållande i vid mening mellan institutet och en annan, fysisk eller juridisk, person.⁵⁸

Eftersom den finansiella sekretessen förekommer i finansiell verksamhet, är det naturligt att uppgifter som skyddas av sekretessen i många fall gäller ekonomiska förhållanden, inte sällan med anknytning till betydelsefulla affärshemligheter. Att sådana uppgifter inte lämnas till obehöriga kan vara av mycket stor betydelse för de berörda kunderna. Med den mångfacetterade verksamhet som numera förekommer i de finansiella företagen, har dessa också tillgång till många andra slag av uppgifter om sina kunder. Dessa uppgifter kan vara lika känsliga som de strikt ekonomiska uppgifterna. Exempelvis kan de ha stor betydelse för kundernas integritet. Den finansiella sekretessen gäller emellertid alla uppgifter rörande en kund oavsett hur känsliga de kan antas vara generellt sett eller för den enskilde kunden.⁵⁹ Sekretessen gäller alla faktorer rörande relationen mellan banken eller det finansiella institutet och kunden av vad slag de än är, så länge de avser kundförhållandet. Inte heller information avseende att en person inte är kund hos ett finansiellt företag bör avslöjas i syfte att skydda den finansiella sekretessen.⁶⁰ Skulle kunden samtidigt ha en annan relation till det finansiella företaget gäller dock inte den finansiella sekretessen.⁶¹

Uppgifter om en betalares eller betalningsmottagares betaldata är uppgifter som typiskt sett inryms i en ”kunds mellanhavanden med” ett finansiellt företag och därför skyddas om regler om finansiell sekretess. Detta gäller enligt vår bedömning även såvitt avser information som till exempel betalningsmottagarens betaltjänstleverantör tagit del av om betalaren, vilken inte utgör dennes kund eftersom denne har ett befogat intresse av att de hålls hemliga. Sådana uppgifter får således inte lämnas ut av betalarens eller betalningsmottagarens betaltjänstleverantör utan behöriga skäl.

4.4 Obehörighetsrekvisitet

Den finansiella sekretessen berör i huvudsak tre parter: den enskilde som omfattas av det sekretessbelagda förhållandet, det finansiella företaget som känner till förhållandet och den tredje man som av någon anledning vill få del av uppgifter om förhållandet.

⁵⁶ Jansson, s. 49-50.

⁵⁷ Prop. 1986/87:12 s. 211.

⁵⁸ Prop. 2002/03:139 Del 1 s 478.

⁵⁹ Jansson, s. 23.

⁶⁰ Jansson, s. 53.

⁶¹ Jansson, s. 51.



Vid bedömning av om ett röjande är behörigt behöver man hitta en rimlig balans mellan dessa tre gruppers befogade intressen. Skulle tvekan råda om vad som gäller bör rekvisitet tolkas snävt så att sekretess gäller till dess någon omständighet tillkommer som medger att den kan brytas. Gränsdragningarna är många gånger svåra och förutsätter bedömning av bland annat ändamålet med utlämnade och prövning av hur uppgifterna behandlas efter ett eventuellt utlämnande.⁶² Den vägledning som finns avseende hur en sådan intresseavvägning ska utföras och bedömas är dessutom begränsad och leder enligt vår mening ofta till osäkra bedömningar.

I princip kan ett finansiellt företag behörigen röja uppgifter som omfattas av sekretess i fyra situationer: i) företaget kan lämna ut uppgifter till kunden själv, ii) företaget kan lämna ut uppgifter till annan om kunden har samtyckt till detta, iii) företaget kan lämna ut uppgifter om det är skyldigt att lämna ut uppgifter om en viss kund eller om sina kunder generellt sett på grund av krav på detta i lag eller i annat auktoritativt påbud, och iv) när någon sådan skyldighet inte finns, men när det ändå inte kan anses obehörigt att lämna uppgifter om kunden ("andra behöriga skäl").⁶³

Det finns inte utrymme inom ramen för denna promemoria att på ett uttömmande sätt beskriva de potentiella situationer som anges föregående stycke. I det följande ges emellertid ett antal exempel på situationer som bedömts vara särskilt relevanta att belysa såvitt avser betaldata.

Vid bedömning av om röjande får ske i fall då någon skyldighet att lämna ut uppgifter inte finns (andra behöriga skäl) blir den intresseavvägning som ska göras enligt ovan särskilt aktuell att tillämpa. Vid denna intresseavvägning kan det då finnas anledning att ta hänsyn till om sekretesskydd för uppgifterna också finns hos mottagaren, vilket kan vara fallet om mottagaren är ett annat finansiellt företag eller en myndighet i vars verksamhet sekretess gäller. Sekretesskydd hos mottagaren efter ett utlämnande får dock endast ses som ett stöd vid tolkningen i situationer när det samtidigt finns positiva skäl för ett utlämnande.⁶⁴

Ett finansiellt företag kan under vissa förutsättningar ha rätt att lämna uppgifter om en kund till ett annat finansiellt företag. Det gäller i första hand när det följer av avtalet med kunden. I förarbetena till LBF anges att uppgiftslämnande anses tillåtet när det krävs för att banken skall kunna fullgöra kundens uppdrag.⁶⁵ Exempel på detta är när en stor kredit ska lämnas i samband med projektfinansiering eller annan företagsfinansiering. Då kan flera finansiella företag gemensamt utföra tjänsten och ge ett s.k. syndikerat lån. För bedömning av kundens kreditvärdighet, de ställda säkerheterna m.m. kan instituten behöva utbyta information om kunden och dennes förhållanden. Detta kan ske så långt det är nödvändigt för att den gemensamma tjänsten ska kunna utföras.⁶⁶

Såvitt avser betaldata lämnas uppgifter mellan betaltjänstleverantörer för att genomföra en betalning. Sådana uppgifter som betaltjänstleverantören har laglig skyldighet

⁶² Jansson, s. 63.

⁶³ Jansson, s. 64.

⁶⁴ Jansson, s. 65.

⁶⁵ Prop. 2002/03:139 Del 1 s 478.

⁶⁶ Jansson, s. 185-186.



att tillse åtföljer betalningen framgår av förordning 2015/847⁶⁷ och utgör behörigt röjande på grund av denna skyldighet. Därutöver kan krav på betaldata föreligga enligt regler för de betalningsmeddelandestandarder betaltjänstleverantören har åtagit sig att följa inom ramen för ett visst betalsystem. Förutsatt att sådan information är nödvändig för att utföra betaltjänsten torde denna uppfylla krav på ”andra behöriga skäl”.

Enligt 4 kap. 9 § andra stycket 4 p. lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (”Penningtvättslagen”) finns också en möjlighet för bland annat banker, betaltjänstleverantörer och utgivare av elektroniska pengar att lämna uppgifter sinsemellan som rör samma kund och samma transaktion och som bedöms (eller har bedömts) avseende om den utgör misstänkt för penningtvätt eller terrorismfinansiering eller rapporterats till finanspolisen avseende detta. Detta förutsatt att verksamhetsutövarna tillhör samma verksamhets- eller yrkeskategori och omfattas av skyldigheter i fråga om tystnadsplikt och skydd för personuppgifter som följer av Penningtvättslagen.

Möjligheten för finansiella företag att utbyta information för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism förutsätter således bland annat transaktionssamband. Utredningen om stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, SOU 2021:42, tar dock bland annat sikte på att utreda förutsättningarna för ett ökat informationsutbyte. Utredningen konstaterar att bestämmelser om sekretess och annan tystnadsplikt utgör hinder för det informationsutbyte som behövs. Det föreslås därför att det ska införas en möjlighet till särskilt beslutad samverkan inom vilken uppgifter som omfattas av sekretess eller annan tystnadsplikt ska kunna utbytas genom en uppgiftsskyldighet. Sådan samverkan ska kunna beslutas när det, för att vidta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, finns särskilda skäl. De myndigheter som ingår i Samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism, Sveriges advokatsamfund och verksamhetsutövare enligt definitionen i Penningtvättslagen ska kunna ingå i en samverkan. En förutsättning för samverkan där verksamhetsutövare deltar är att åtminstone en myndighet deltar. Vidare föreslår utredningen att verksamhetsutövare i större utsträckning med varandra ska kunna utbyta uppgifter som avser misstankar om penningtvätt och finansiering av terrorism om uppgifterna rör en transaktion som omfattar verksamhetsutövarna.⁶⁸

Även utan särskild lagreglering såsom i Penningtvättslagen kan, utifrån en intresseavvägning baserad på obehörighetsrekvisitet, uppgifter om en kund lämnas mellan finansiella företag om synnerligen allvarlig brottslighet kan befaras vara riktad mot ett finansiellt företags verksamhet i stort, till exempel i form av systematiska kreditbedrägerier eller systematiska försök att ta sig in i företagets datasystem. Det gäller i fall då frågan är så brådskande att en brottsutredning inte kan avvaktas.⁶⁹

⁶⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 av den 20 maj 2015 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/2006.

⁶⁸ Betänkande av utredningen om stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism SOU 2021:42, s. 20-21.

⁶⁹ Jansson, s. 188.



Uppgifter som har lämnats till polis eller åklagare med anledning av misstänkt bedrägeri i samband med tillhandahållande eller användning av betaltjänster får vidare enligt 6 kap. 5 § betaltjänstlagen delas mellan betaltjänstleverantörer och de som har ansvar för betalningssystem.

Vidare förekommer vid utbetalningar i vissa fall att kunder önskar att beloppet ska sätas in på kundens konto i en annan bank än den bank som fått uppdraget att utföra transaktionen. För att säkerställa att kundens uppgivna konto är korrekt, och därmed undvika att utbetalning sker till fel konto, kontaktar den utbetalande banken den andra banken där kontot finns för att få en bekräftelse att kontonumret är korrekt. Det torde inte finnas några hinder från banksekretesssynpunkt att den kontohavande banken bekräftar dessa uppgifter. Detta dock under förutsättning att den utbetalande banken kan lämna upplysningar till den andra banken om såväl kontonummer som namn och personnummer på kontohavaren.

Det kan vidare förekomma att kunder ställer frågan till sin bank om vem som betalat in medel på kundens konto eller att en betalare ställer frågan om till vem som en betalning gått. Banken bör kunna medverka till att sådana frågor klarläggs. Banken får dock först bedöma att det rör sig om en berättigad förfrågan och kontrollera att det inte utgör ett obehörigt försök att få tillgång till betalningsmottagarens uppgifter.

4.5 Rövande

Förbudet att lämna ut uppgifter som täcks av finansiell sekretess omfattar inte förhållanden som redan har röjts. Information som är allmänt känd eller som kan inhämtas genom till exempel offentliga register eller i allmänt tillgängliga dokument, såsom prospekt, är redan röjt och omfattas därför inte av sekretessen. Ett finansiellt företag bör dock generellt vara försiktigt med att lämna ut uppgifter om sina kunder på den grunden att de redan är kända. Som vägledande regel bör detta kunna ske om det är till kundens förmån. Företaget bör emellertid inte lämna ut mer uppgifter än vad som redan har röjts.⁷⁰

Från doktrin kan utläsas att alla förhållanden som kan identifieras som hörande till viss kund är skyddade av den finansiella sekretessen.⁷¹ Någon närmre vägledning för när så är fallet, motsvarande vad som gäller inom personuppgiftsområdet, saknas emellertid inom området finansiell sekretess. Det torde i och för sig med viss försiktighet gå att beakta den vägledning som tillämpas inom personuppgiftsområdet avseende anonymisering och aggregering av data även för när ett förhållande till en viss kund ska anses föreligga.

4.6 Finansiell sekretess hos betaltjänstleverantörer

Enligt 3 kap. 12 § betaltjänstlagen gäller att den som är eller har varit knuten till ett betalningsinstitut eller en registrerad betaltjänstleverantör som anställd eller uppdragstagare inte obehörigen får röja eller utnyttja vad han eller hon i anställningen eller under uppdraget *i verksamheten med betaltjänster* har fått veta om enskildas förhållanden till institutet eller leverantören.

⁷⁰ Jansson, s. 50.

⁷¹ Jansson, s. 51.



Regleringen i 3 kap. 12 § betaltjänstlagen, vilken avser sekretess inom ramen för betaltjänstverksamhet enligt betaltjänstlagen, reglerar en skyldighet för den som är eller har varit knuten till ett betalningsinstitut eller en registrerad betaltjänstleverantör som anställd eller uppdragstagare. Till skillnad från regleringen i LBF träffar skyldigheten i betaltjänstlagen alltså inte själva institutet utan de enskilda personerna som är eller har varit knutna till detta⁷². Detta hindrar dock inte att det institut i vilket de är verksamma också kan vara ansvarigt i egenskap av deras principal eller till följd av avtalet med kund. Både banker och betaltjänstleverantörer agerar genom anställda eller uppdragstagare. I den praktiska verksamheten blir det därför dessa som tvingas iakttä sekretessen för banken eller betaltjänstleverantörens räkning. Den praktiska skillnaden i tillämpningen mellan de båda huvudtyperna av sekretessbestämmelser blir därför ur detta perspektiv obetydlig.⁷³ Däremot torde inte det finansiella företaget kunna göras ansvarigt genom ingripande från Finansinspektionen för en enskild anställds brott mot den finansiella sekretessen enligt 3 kap. 12 § betaltjänstlagen om inte företaget samtidigt bryter mot annan finansiell reglering, till exempel genom att ha bristfälliga interna regler och rutiner avseende finansiell sekretess.

Vidare är omfattningen av LBF:s sekretessbestämmelse bredare än motsvarande i betaltjänstlagen. LBF:s sekretessbestämmelse täcker in relationer avseende all verksamhet för kreditinstitutet mot kunder oavsett om det är inlåning, utlåning, betaltjänster eller andra produkter. Betaltjänstlagens sekretessbestämmelse omfattar emellertid endast betaltjänstverksamheten och således inte närliggande verksamhet eller annan verksamhet som bedrivs av betalningsinstitutet eller den registrerade betaltjänstleverantören.

4.7 Finansiell sekretess hos utgivare av elektroniska pengar

Enligt 3 kap. 12 § LEP gäller att den som är eller har varit knuten till ett institut för elektroniska pengar eller en registrerad utgivare som anställd eller uppdragstagare inte obehörigen får röja eller utnyttja vad han eller hon i anställningen eller under uppdraget i *verksamheten med utgivning av elektroniska pengar eller betaltjänster* har fått veta om enskildas förhållanden till institutet eller utgivaren.

Enligt propositionen⁷⁴ till LEP motsvarar 3 kap. 12 § LEP motsvarande bestämmelse i betaltjänstlagen och avses ha samma innebörd. Det nämns vidare i propositionen att det i sammanhanget kan noteras att institut för elektroniska pengar och registrerade utgivare har möjlighet att bland annat tillhandahålla betaltjänster. Även utgivning av elektroniska pengar är en verksamhet som nära knyter an till tillhandahållande av betaltjänster. Tillhandahållande av betaltjänster är i sin tur en verksamhet som uppvisar likheter med verksamheten i kreditinstitut, som sysslar med omfattande betalningsförmedling.⁷⁵ Mot denna bakgrund ansågs det enligt förarbetena till LEP som lämpligt att

⁷² Vi har inte återfunnit någon förklaring till denna diskrepans trots eftersökningar.

⁷³ Jansson, s. 21.

⁷⁴ Prop. 2010/11:124, s 139.

⁷⁵ Prop. 2009/10:220, s. 146.



införa regler om tystnadsplikt för institut för elektroniska pengar och registrerade utgivare som motsvarar de regler som gäller för såväl betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer som för kreditinstitut.⁷⁶

4.8 Andra aktörer på betalmarknaden

I samband med betalningar behandlas betaldata i vissa fall även av andra aktörer än de som utför betalningen. Vid en betalning av varor på internet (en e-handelstransaktion) behandlar i normalfallet även säljaren uppgifter om betalaren som har erhållits från betalaren inför genomförandet av betalningen.

De uppgifter som behandlas av betalningsmottagaren kommer direkt från betalaren. Något röjande från betaltjänstleverantören kan således inte anses aktualiseras i det skedd. Behandlingen av denna betaldata av betalningsmottagaren omfattas inte av någon finansiell sekretess eftersom uppgifterna erhållits direkt från betalaren och utan inblandning av någon aktör som lyder under finansiell sekretess.

4.9 Betalare respektive betalningsmottagare

Betalare och betalningsmottagare är de parter som skyddas av reglering om finansiell sekretess, men dessa omfattas själv inte av skyldigheter enligt sekretessregleringen.

⁷⁶ Prop. 2010/11:124, s 89.



5. Särskilt om anonymisering och aggregering av data

Användande av betaldata omfattas endast av dataskyddslagstiftningens krav i den mån den enskilda betaldata utgör personuppgifter. Likaså täcks betaldata av finansiell sekretess endast om uppgifterna avser det finansiella företags förhållande till kunden. Således omfattas rent anonym data inte av vare sig dataskyddslagets krav eller av reglerna för finansiell sekretess.

Det följer av dataskyddsförordningens definition att uppgifter som är helt anonyma och som inte går att hänföra till en fysisk person inte utgör personuppgifter. Sådana anonymiserade data faller utanför personuppgiftsregleringen och kan alltså nyttjas och vidarebehandlas i princip obegränsat. Således kan information som har sammanställts och aggregerats till den grad att den anonymiserats användas fritt, vilket medför att rent statistisk betaldata kan användas utan begränsningar så länge den verkligen är anonym. Exempel på sådan information är rent statistik, förutsatt att sådan information hålls på en sådan allmän nivå att enskilda eller mindre grupper av enskilda inte kan särskiljas.

Det ställs dock mycket höga krav för uppgifter ska anses vara anonymiserade. För att uppgifterna ska anses vara anonymiserade ska information vara *oåterkalleligen avidentifierad* – det ska alltså inte gå att åstadkomma eller återskapa kopplingen till en enskild person. Avgörande för om uppgifter utgör personuppgifter eller anonymiserad information är om den fysiska personen ”med rimlig sannolikhet” kan identifieras eller inte.⁷⁷ Det är för närvarande oklart hur pass oåterkallelig information måste förbli för att inte utgöra personuppgifter.⁷⁸

Det har vid flera tillfällen visats att data som man trott ska vara anonym faktisk har kunnat användas för att identifiera enskilda fysiska personer⁷⁹ - med följd att sådan data ska anses utgöra personuppgifter. Som exempel kan tas att generell transaktionsdata har visats kunna identifiera enskilda personer genom analys av transaktionsmönster.⁸⁰ Även statistiska uppgifter har i vissa undantagsfall gått att hänföra till en så pass begränsad grupp av personer att detta ansetts utgöra personuppgifter, trots att de enskilda individerna inte framgick.

I sammanhanget ska det noteras att åtgärder som endast är tillfälliga, till exempel kryptering eller när identifierande uppgifter ersätts med unika identifikatorer/nycklar, inte innebär att informationen anses vara anonymiserad – sådana uppgifter anses istället vara pseudonymiserade⁸¹, vilket alltså är personuppgifter som lyder under dataskyddsförordningens krav. Således täcks uppgifter som från den enskildes perspektiv

⁷⁷ Se skäl 26 i dataskyddsförordningen.

⁷⁸ EDPBs föregångare Artikel 29-gruppen har publicerat riktlinjer om anonymisering (WP 216) som uppställer ett närmast absolut krav på oåterkallelighet och därmed att det inte får finnas någon som helst risk för identifiering – dessa riktlinjer publicerades dock innan Dataskyddsförordningen trädde i kraft och de har inte antagits av EDPB. EDPB har angett att man planerar att under 2021/2022 ge ut uppdaterade riktlinjer om anonymisering.

⁷⁹ Blockchain and the General Data Protection Regulation – Can distributed ledgers be squared with European data protection law, European Parliamentary Research Service, juli 2019, s. 22ff.

⁸⁰ European Parliamentary Research Service, s. 27.

⁸¹ Art. 4, 5 p. dataskyddsförordningen.



ofta kan uppfattas som avidentifierade, såsom delvis avidentifierade (hashade) uppgifter eller uppgifter som hänförs till ett alias, fortfarande av dataskyddsförordningens skydd och villkor.

Som nämnts under avsnitt 4.5 kan i doktrin utläsas att alla förhållanden som kan identifieras som hörande till viss kund är skyddade av den finansiella sekretessen. Någon närmre vägledning för när så är fallet, motsvarande vad som gäller inom personuppgiftsområdet, saknas emellertid inom området finansiell sekretess. I likhet med vad som gäller inom personuppgiftsområdet torde dock pseudonymiserade uppgifter om en kund till ett finansiellt företag utgöra förhållanden som kan identifieras som hörande till viss kund och därmed sådana uppgifter som skyddas av regleringen om finansiell sekretess.

Vad avser betaldata torde det i de allra flesta fall röra sig om uppgifter som direkt eller indirekt kommer att vara hänförligt till det finansiella företags kunder eller en enskild person (till exempel uppgifter som kan hänföras till betalaren). Därför omfattas betaldata som huvudregel av dataskyddsförordningens villkor och krav samt av reglerna om finansiell sekretess. Om betaldata dock har sammanställts och anonymiserats fullt ut (utan att någon enskild kan härledas) så gäller inte dessa krav. Detta kan vara fallet för exempelvis rent statistisk betaldata som aggregerats till en sådan nivå att den endast visar på generella betal eller köpmönster över en större population. Sådan anonymiserad och aggregerad statistisk data kan användas i princip helt fritt för olika ändamål, inklusive vidareanvändning och försäljning till nya parter, utan att dataskyddslagstiftningen eller den finansiella sekretessen begränsar användningsmöjligheterna.

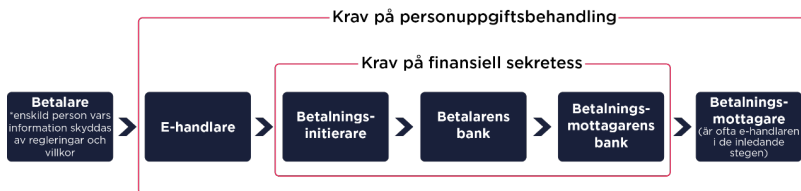
Det ska nämnas att själva aggregeringen och anonymiseringen är en åtgärd som i sig utgör en personuppgiftsbehandling enligt dataskyddsförordningen, varför det krävs att exempelvis laglig grund föreligger för en sådan åtgärd. I praktiken torde det dock vara relativt enkelt att säkerställa en laglig grund för en anonymisering, exempelvis genom en intresseavvägning, då det torde föreligga ett legitimt intresse av att skapa och nyttja sådana statistiska uppgifter i verksamheten och riskerna för den enskildes integritet torde vara minimala (förutsatt att uppgifterna faktiskt anonymiseras fullt ut).

6. Avslutande analys och kommentarer

6.1 Relationen mellan finansiell sekretess och dataskydd avseende betaldata

Reglerna om dataskydd och om finansiell sekretess kompletterar och överlappar varandra. Som framgår av bilden nedan är området för den finansiella sekretessen emellertid snävare. Kraven på finansiell sekretess är enbart tillämpliga på finansiella företag, som omfattas av sekretessreglering inom den finansiella rörelsen, samt den som är eller har varit knuten till ett finansiellt företag som anställd eller uppdragsgästare.

Figur 1: Översikt över betaldata i ett förenklat betalflöde.⁸²



6.2 Vilket skydd och villkor gäller för användning av betaldata

Behandling av betaldata förutsätter i sig en särskild försiktighet eftersom uppgifterna däri kan vara av känsliga för den enskilde och behandlingen kan således innebära en ökad risk för individens rättigheter och friheter.⁸³ Denna försiktighet tillgodoses i betal kedjan till viss del av att vissa aktörer omfattas av exempelvis finansiell sekretess. Andra aktörer i betal kedjan som betalningsmottagare och e-handlare omfattas inte av finansiell sekretess eller specifika regler avseende behandling av betaldata. Istället omfattas dessa aktörer av de allmänna och grundläggande kraven i dataskyddsförordningen.

Reglerna om finansiell sekretess och dataskydd är konstruerade på så vis att det som utgångspunkt är otillåtet att röja respektive behandla betaldata, om inte de villkor och förutsättningar som uppställs i reglerna uppfylls. För finansiell sekretess är det primära villkoret, för att uppgifter ska få delas till utomstående, att det föreligger ett *behörigt* röjande. För dataskydd gäller för att uppgifterna ska få behandlas att de omfattande kraven i dataskyddsförordningen (avseende bland annat giltigt ändamål och tillämplig rättslig grund) är uppfyllda. Olika aktörers möjlighet att på ett lagligt sätt använda sig av betaldata styrs och begränsas således klart genom dessa regleringar.

För anonymiserad och aggregerad betaldata gäller inte dessa regler utan sådan data kan nyttjas fritt, till exempel genom vidarenyttjande för andra ändamål eller delning eller försäljning av sådan data till andra aktörer. Ett sådant fritt nyttjande förutsätter

⁸² Notera att denna bild är förenklad och att det kan förekomma såväl fler flöden som andra och mer komplexa strukturer än vad som anges nedan. Det ska också påpekas att det inom ramen för kraven på personuppgiftsbehandlingen förekommer andra regleringar som direkt eller indirekt kompletterar dataskyddsförordningen, inkluderat betaltjänstlagen (enligt vad som beskrivs i avsnitt 3.3 ovan) och även reglerna för finansiell sekretess. Bilden skulle således kunna göras betydligt mer komplex.

⁸³ Just risk för individens rättigheter och friheter är centralt för det europeiska dataskyddet, se närmare EDPB:s riktlinjer 6/2020 fotnot 30.



att inga enskilda ska kunna härledas utifrån sådan aggregerad betaldata. Om detta uppfylls är det enligt vår mening också rimligt att datan kan nyttjas fritt, men det gäller att man säkerställer att så är fallet. Som nämnt ovan är det i nuläget oklart vad som krävs för att uppnå anonymisering enligt dataskyddsförordningen. Här torde förväntade vägledning från EDPB kunna bidra till att klargöra rättsläget.

6.3 Behov av mer vägledning inom området finansiell sekretess

På senare år, särskilt i samband med genomförandet av dataskyddsförordningen, har ett stort antal omfattande och detaljrika vägledningar avseende personuppgiftsbehandling upprättats, bland annat från EDPB och IMY. Dessa vägledningar har i stor utsträckning tagit hänsyn till den snabba tekniska utveckling som sker och den omfattande spridning av uppgifter det medför.

Förarbeten, doktrin och annan vägledning som finns avseende hur reglerna om finansiell sekretess ska tolkas är däremot begränsad och flera år gammal. Dessa vägledningar är huvudsakligen skrivna före de senaste årens tekniska utveckling och de är således inte anpassade till dagens komplexa digitala miljö. Detta försvårar en säker tolkning och juridiska analyser av gällande rätt för dagens digitala verksamheter.

Den begränsade vägledningen inom området finansiell sekretess blir särskilt tydlig när en jämförelse görs mellan olika grunder för behörigt röjande inom finansiell sekretess respektive rättsliga grunder för behandling av personuppgifter. Det saknas exempelvis en närmare vägledning för hur den intresseavvägning avseende om ett röjande är obehörigt eller ej ska utföras. Jämförelsevis finns inom personuppgiftsområdet mycket omfattande vägledningar avseende hur en sådan intresseavvägning ska göras och vad som då bör beaktas. Ett ytterligare exempel är grunden samtycke där det finns mycket vägledning inom personuppgiftsområdet avseende hur ett samtycke ska utformas medan vägledningen inom området finansiell sekretess även här är begränsad.

Sammanfattningsvis bedömer vi därför att den vägledning som finns inom området finansiell sekretess behöver uppdateras, förtydligas samt så långt möjligt samordnas med de vägledningar inom personuppgiftsområdet som det finns en naturlig anknytning till.

6.4 Tillsyn över behandlingen av betaldata

IMY har varit aktiv i sin tillsyn över personuppgiftskraven sedan dataskyddsförordningen trädde i kraft. Detta har i viss utsträckning omfattat tillsyn inom den finansiella sektorn, även om den tillsynen såvitt vi känner till inte har avsett några av de huvudsakliga aspekter som belysts i denna utredning. Några betydande påföljder har i dagsläget inte heller beslutats av IMY avseende finansbranschens aktörer.⁸⁴

Avseende FI:s tillsyn känner vi inte till några betydande fall där myndigheten har ingripit mot aktörer till följd av bristande efterlevnad av regler om finansiell sekretess.⁸⁵

⁸⁴ Jämförelse kan göras med sjukvården, en annan bransch men som likt betalmarknaden är föremål för omfattande särreglering, där IMY har gjort omfattande tillsyn vilket resulterat i beslut om betydande sanktionsavgifter.

⁸⁵ Det bör noteras att vi baserar detta på vår kunskap och erfarenhet av FI:s sanktionspraxis och att vi inte gjort en detaljerad genomgång av denna inom ramen för denna promemoria.



Eftersom dataskyddslagstiftningen och den finansiella regleringen överlappar innebär detta att IMY och FI har ett överlappande tillsynsansvar. IMY har i detta avseende efterfrågat en nära samverkan mellan myndigheter för att uppnå en harmoniserad reglering av personuppgifter inom olika samhällssektorer⁸⁶, exempelvis avseende initiativen på betaltjänstmarknaden och avseende incidentrapporteringar. I detta sammanhang har IMY framfört att det finns behov av samverkan med FI.⁸⁷ Även FI har framfört att överlappningar och ansvarsfördelning mellan myndigheterna bör klarläggas, särskild i de avseenden där FI utöver tillsyn som angränsar till personuppgiftsområdet.⁸⁸

6.5 Behov utifrån den starka marknadsutvecklingen inom betaltjänster

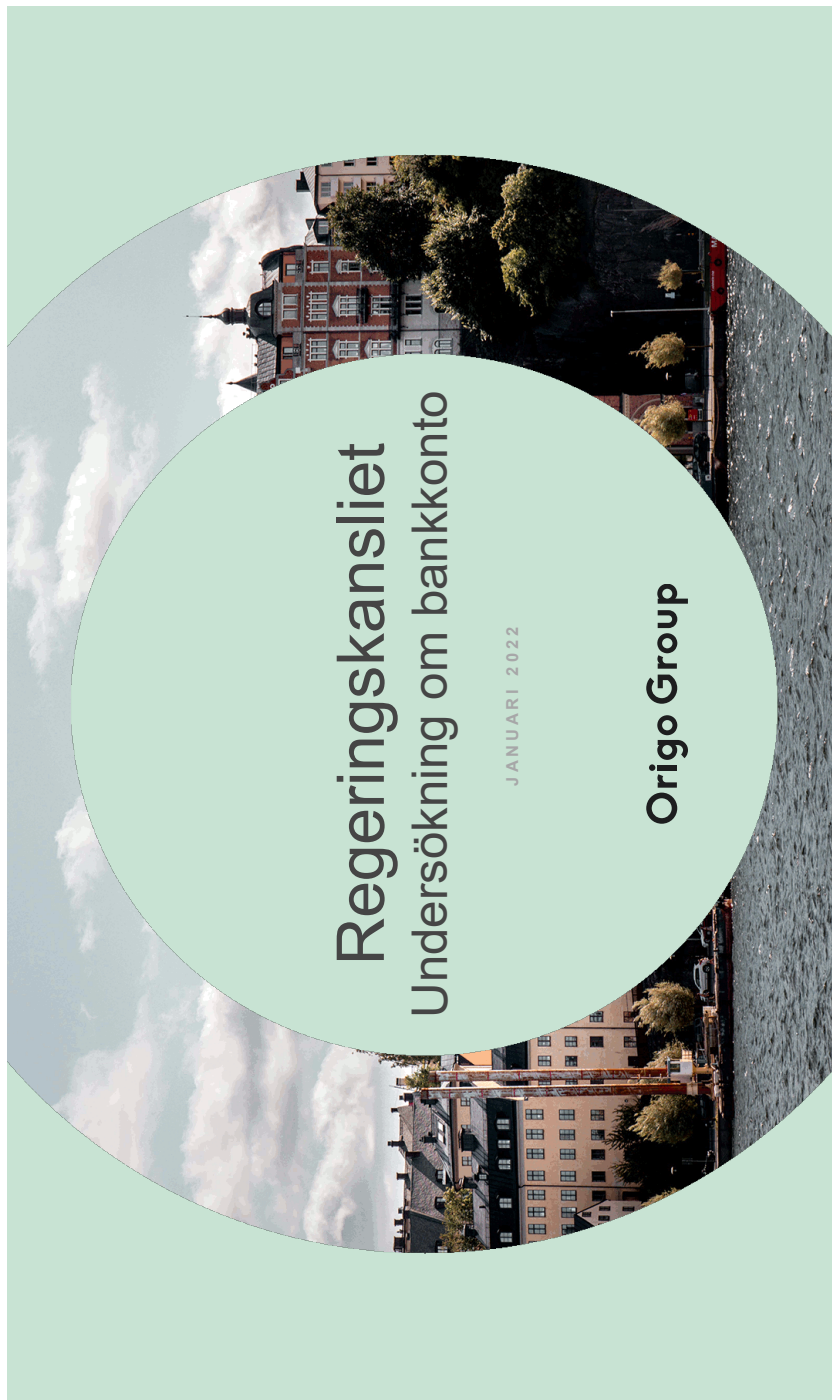
Betaltjänstemarknaden har utvecklats kraftigt de senaste åren. Det har både skett en snabb teknisk utveckling samtidigt som det skapats många nya bolag med inriktning på betaltjänster (oftast sker detta i ett digitaliseringssammanhang, så kallad fintech). Detta kan bidra till en ökad innovation och konkurrens på marknaden, men samtidigt innebär nya affärsmodeller och ny teknikanvändning utmaningar vad gäller tillämpning och efterlevnad av de aktuella regelverken. Därtill kan många nya bolag, åtminstone i ett inledande skede, ha utmaningar med att skaffa den kompetens och de rutiner som krävs för att efterleva tillämpliga krav i en komplex verklighet.

Att regelverken i sig är komplexa bidrar till dessa utmaningar. En ökad samordning och förtydligande, enligt vad som nämnts ovan, kan enligt vår mening bidra till förbättrade möjligheter till en korrekt regelefterlevnad samtidigt som man tar till vara på utvecklingarna på betaltjänstemarknaden.

⁸⁶ IMY Integritetsskyddsrapport 2020 s. 19 och 43.

⁸⁷ IMY Integritetsskyddsrapport 2020 s. 43.

⁸⁸ Prop. 2017/18:77 s.296.



Regeringskansliet

Undersökning om bankkonto

JANUARI 2022

Origo Group

Innehåll

Om undersökningen	2
Sammanfattning	3
Resultat – Problem med att öppna betalkonto i svensk bank	4
Antal som har haft problem	5
Beskrivning av problemen	8
Följder	10
Härkomst	11
Banker som nekat betalkonto	13
Främsta anledning till problemet	14
Övriga resultat	15
Betalkonto i svensk bank uppsagd	16
Övriga kommentarer	17



Om undersökningen

1274

GENOMFÖRANDE

Betalningsutredningen är en oberoende statlig utredning, med uppdrag att analysera utvecklingen på betalningsmarknaden och statens framtida roll på denna marknad. Utredningen ska bl.a. ta ställning till vilka krav som behövs för att alla i samhället ska kunna genomföra sina betalningar.

Mot bakgrund av detta vill utredningen få en bättre bild av omfattningen av att personer nekas ett betalkonto (även kallat löne- eller privatkonto) och på vilka grunder det sker.

METOD

Telefonintervjuer har genomförts med 25 medarbetare på universitet/högskolor, privata företag och organisationer.

	Antal
Universitet/högskola	16
Privat företag	8
Organisation	1

BAKGRUND OCH SYFTE

Undersökningen har genomförts under perioden november till december 2021 av Origo Group.

Läs mer om Origo Group på www.origogroup.com.

Projektledare på Origo: Henrik Brandes.

Kontaktperson på Regeringskansliet: Katja Rehnberg.

ENKÄT

Enkäten består av frågor om huruvida personer inom organisationen haft problem med att öppna ett betalkonto i en svensk bank eller fått sitt betalkonto uppsagt. Respondenterna har även kunnat ge övriga kommentarer.

Sammanfattning

HÄLFTEN HAR HAFT PROBLEM MED ATT ÖPPNA BETALKONTO

Knappt hälften (12 personer) av de tillfrågade uppger att minst en person inom deras organisation, eller som organisationen är i kontakt med, haft problem med att öppna ett betalkonto i en svensk bank. Bland dem är nästan samtliga universitet eller högskolor. 11 av 16 universitet/högskolor uppger att de upplevt problem.

Antalet personer som har haft problemet varierar från 2 till 1 000 hos respektive organisation.

De vanligaste följderna för personerna och deras organisation är problem med löneutbetalningar samt att mycket tid och resurser har tagits i anspråk.

Svaren är relativt jämnt fördelade gällande vilka banker som har nekat personer betalkonto.

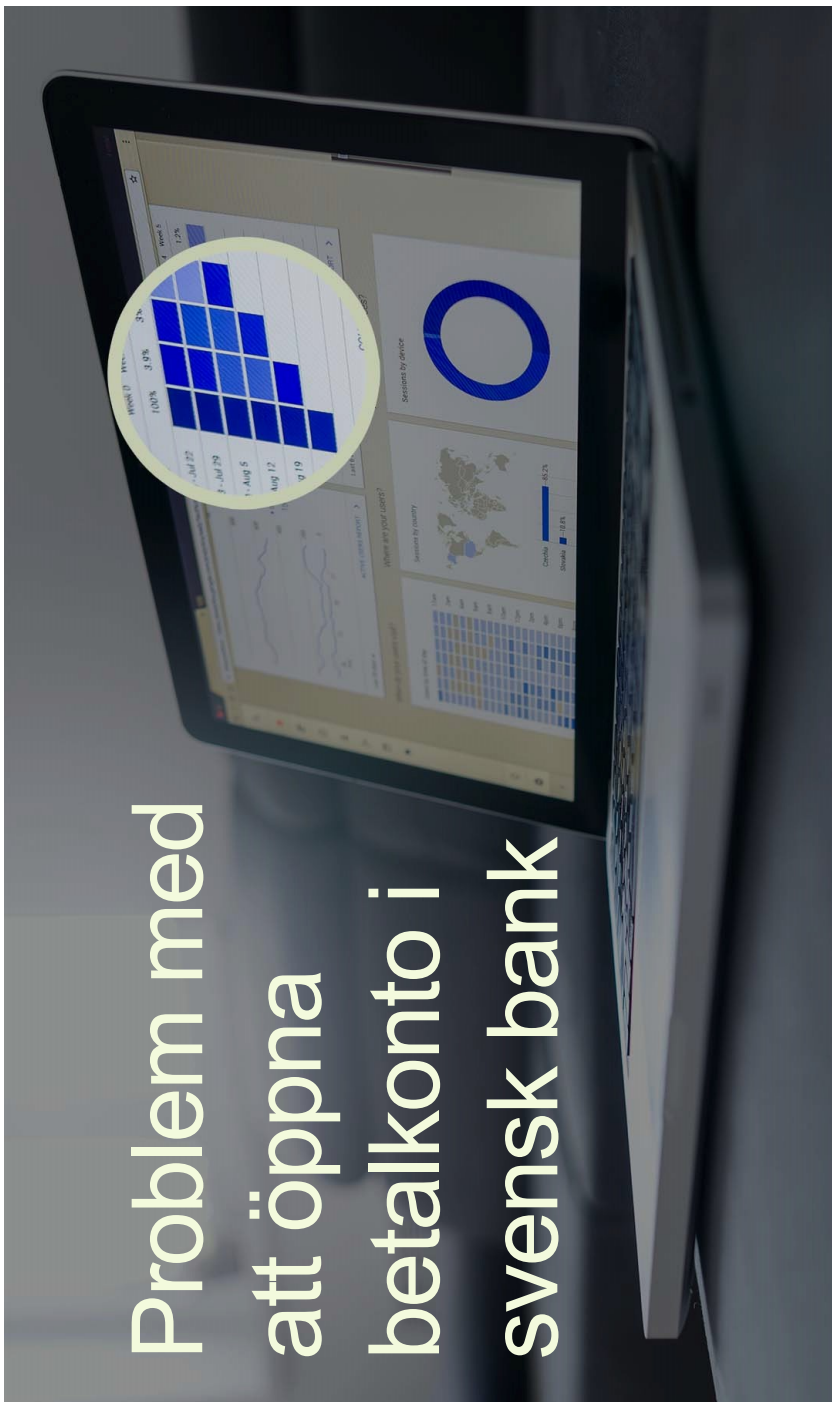
PROBLEMEN GÄLLER FRÄMST I UNIVERSITET/HÖGSKOLA MED UTLÄNDSKA MEDARBETARE SOM SAKNAR SVENSKA PERSONNUMMER

En klar majoritet har angett att den främsta anledningen till problemet berodde på att banken krävt svenskt personnummer för att öppna ett konto. Nästan alla personer som har haft problem kommer ifrån EU eller övriga världen.

De organisationer som upplever dessa problem uppger att en eller flera banker har nekat personen att öppna ett betalkonto. Handläggningstiderna är långa och inga konton öppnas förrän man har ett svenskt personnummer.

Bland övriga kommentarer nämns önskemål om snabbare handläggning för att få personnummer alternativt bättre system för att få ett betalkonto, t.ex. att det skulle räcka med ett anställningsbevis.

Problem med att öppna betalkonto i svensk bank



Hälften har problem med att öppna betalkonto i svensk bank

Knappt hälften (12 personer) av de tillfrågade uppger att minst en person inom deras organisation, eller som organisationen är i kontakt med, haft problem med att öppna ett betalkonto i en svensk bank.

På nästa sida redovisas samtliga kommentarer som har lämnats på denna fråga.

Av dessa 12 svar är 11 från universitet/högskolor, 1 svar från ett privat företag och inget svar från någon organisation. Därmed utgör redovisningen på kommande sidor främst av de svar som getts av universitet/högskola.

Har ni under det senaste året sett exempel på/upplevt att en/någon person verksam inom er organisation/som er organisation är i kontakt med eller arbetar med i er verksamhet har haft problem med att öppna ett betalkonto i en svensk bank?	Antal
Ja	12
Nej	10
Vet ej / ingen åsikt	3

Kommentarer gällande problem med att öppna betalkonto i svensk bank

1278

KOMMENTARER FRÅN DE SOM HAR PROBLEM MED ATT ÖPPNA BETALKONTO:

- De får det, men det tar tid.
- De som saknar svenska personnummer. Till vissa länder blir det inte möjligt att skicka till banken utomlands, då får medarbetaren svårt att få lön, där ser vi ett behov att lösa för att kunna få in duktiga medarbetare.
- Det beror mest på migrationsverket och människor som är anställda utifrån som kommit hit som har haft svårigheter att få ett svenskt personnummer.
- Det handlar framförallt om när vi rekryterar utländska medarbetare som har problem med att öppna ett betalkonto när de inte har ett svenskt personnummer.
- Gäller utländska medarbetare.
- Problem med utländska medborgare som inte har svenska personnummer.
- Sker dagligen.

KOMMENTARER FRÅN DE SOM INTE HAR PROBLEM MED ATT ÖPPNA BETALKONTO:

- Alla personer med ett personkonto eller ett organisationsnummer får möjlighet till en anställning.
- Det som kan ske är att det tar lång tid för de personer som kommer från ett annat land till Sverige. Alltså att få ett personnummer och sen tar det lite extra tid att få sin lön.
- Vi som företagare skulle aldrig nås av de uppgifterna.

Spridda svar på hur många som har haft problem

Hur många som har haft problem med att öppna ett betalkonto varierar stort, från 2 personer till 1 000 personer.

FRÅGA: UNGEFÄR HUR MÅNGA HAR HAFT SÅDANA PROBLEM UNDER DET SENASTE ÅRET?

- 2
- 5
- 10
- 10-15
- 20
- 20
- 36
- 100
- 100
- 1000

Bas: 12 respondenter som tillhör antingen ett universitet/högskola eller ett privat företag samt har under det senaste året sett exempel på en person inom organisationen som haft problem att öppna ett betalkonto i en svensk bank.

Varierande svar gällande hur problemen har sett ut

Sju av tolv personer anger att en eller flera banker har nekat personen att öppna ett betalkonto men till slut har personen ändå kunnat få ett konto.

Hälften har uppgett andra problem än svarsalternativen. De redovisas på nästa sida. Där nämns framför allt att problemet har varit att personen ännu inte fått ett personnummer.

Tre personer svarar att det har tagit lång tid efter ansökan innan personen fått ett betalkonto. Två av dessa anger att det tog mindre än sex månader, medan den tredje inte gett något svar på hur lång tid det tog.

Kan ni beskriva hur problemen generellt har sett ut? Flera svar möjliga	Antal
En eller flera banker har nekat personen att öppna ett betalkonto men till slut har personen ändå kunnat få ett konto	7
Personen har nekats att öppna ett betalkonto och har fortfarande inte fått ett betalkonto i en svensk bank	4
Det tar lång tid efter ansökan innan personen fått ett betalkonto	3
Personen har fått ett betalkonto men inte alla tjänster som är nödvändiga för att kunna genomföra betalningar	2
Annat problem	6
Vet ej/ingen åsikt	0

Bas: 12 respondenter som tillhör antingen ett universitet/högskola eller ett privat företag samt har under det senaste året sett exempel på en person inom organisationen som haft problem att öppna ett betalkonto i en svensk bank.

Beskrivning av problemen – Annat problem

KAN NI BESKRIVA HUR PROBLEMEN GENERELLT HAR SETT UT? ANNAT PROBLEM:

- De får bankkonto när de tycker att personen mött kraven. Har personnummer och ID kort.
- De har inte fått personnummer så får de inte ett betalkonto. Vi betalar ut på ett ICA kort men med det kan de bara handla mat.
- De som inte fått personnummer. Bankerna är skyldiga enligt EU-lagar att öppna men de gör inte det. Då blir det problem.
- Man måste få ett personnummer och handläggningstiden tar väldigt lång tid.
- Personer som inte fått svenskt personnummer utan bara samordningsnummer. Delar problemet med andra lärosäten.
- Utländska medborgare innan de får sina svenska personnummer har rätt att få men inte får av bankerna.

Problem med löneutbetalningar vanligaste följderna för personer som nekats konto

De vanligaste följderna för personer som nekats konto och för organisationen är problem med löneutbetalningar samt att mycket tid och resurser har tagits i anspråk.

SVAR UNDER 'ANNAT PROBLEM':

- De får inte sin lön som de har rätt att få. Det är problem för de flesta universitet. Det är oftast viktiga personer som vi vill knyta oss till och det är inte bra att det första som händer är att de blir nekade ett konto.
- För individen som inte fått pengar.
- Vi har fått göra manuella utbetalningar via avi.

Vilka konkreta följder har detta gett för de personer som nekats konto och för er organisation? Flera svar möjliga	Antal
Problem med löneutbetalningar	11
Mycket tid och resurser har tagits i anspråk	9
Försenat tillträde till tjänsten	1
Personen har inte kunnat tillträda tjänsten	1
Annat problem	3
Vet ej/ingen åsikt	0

Bas: 12 respondenter som tillhör antingen ett universitet/högskola eller ett privat företag samt har under det senaste året sett exempel på en person inom organisationen som haft problem att öppna ett betalkonto i en svensk bank.

De allra flesta som har haft problem är personer utanför EU

De allra flesta personer som har haft problem med att få tillgång till betalkonto kommer ifrån EU eller övriga världen. Detta är ett resultat som hänger ihop med tidigare kommentarer, där det bland annat har nämnts att problemen gäller utländska medarbetare som saknar svenska personnummer.

Varifrån kommer de personer som främst haft problem med att få tillgång till betalkonto? Flera svar möjliga	Antal
Övriga världen	11
EU	8
Övriga Norden	1
Sverige	0

Bas: 12 respondenter som tillhör antingen ett universitet/högskola eller ett privat företag samt har under det senaste året sett exempel på en person inom organisationen som haft problem att öppna ett betalkonto i en svensk bank.

Övriga världen – Länder det ofta rör sig om

1284

VARIFRÅN KOMMER DE PERSONER SOM FRÄMST HAFT PROBLEM MED ATT FÅ TILLGÅNG TILL BETALKONTO? ÖVRIGA VÄRLDEN. VILKET/VILKA LÄNDER RÖR DET SIG OFTAST OM? :

- Alla.
- Asien, Mellanöstern men även i viss mån Sydamerika.
- Brasilien och Indien.
- Det är spritt.
- Har inte stor betydelse, det är de som saknar personnummer.
- Jag vet inte.
- Kina och Indien.
- Pakistan, Tyskland och Iran och fler men jag kommer inte ihåg.
- USA, Iran, alla länder.
- Utanför EU i allmänhet.
- Vet ej.

Spridda svar på vilka banker som nekade betalkonto

Det är spridda svar gällande vilka banker som nekat betalkonto. Det syns ingen koppling till en viss bank för personer som blir nekade betalkonto.

SVAR UNDER 'ANNAN BANK':

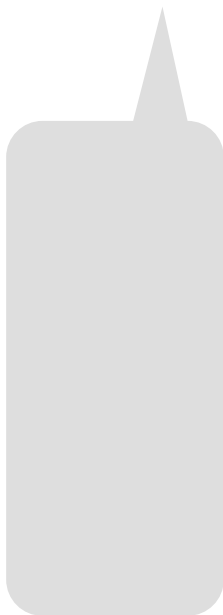
- Alla svenska banker.

Vilken eller vilka banker nekade betalkonto till personen i er organisation? Flera svar möjliga	Antal
Nordea	6
Danske Bank	5
Handelsbanken	5
SEB	4
Swedbank	4
ICA-banken	3
Annan bank	1
Vet ej/ingen åsikt	4

Bas: 12 respondenter som tillhör antingen ett universitet/högskola eller ett privat företag samt har under det senaste året sett exempel på en person inom organisationen som haft problem att öppna ett betalkonto i en svensk bank.

Främsta anledning till problemet är bankens krav på svenskt personnummer

En klar majoritet har angett som främsta anledning att problemet berott på att banken krävt svenskt personnummer för att få öppna ett konto.



Enligt din uppfattning, vilken är den främsta anledningen till att personer i er organisation haft problem med att öppna ett betalkonto? Flera svar möjliga	Antal
Banken krävde svenskt personnummer för att få öppna ett konto	11
Banken menade att man inte kunde uppnå tillräcklig kundkännedom utifrån personens identitetshandlingar	3
Banken uppgav ingen anledning till att personen nekades att öppna ett betalkonto	0
Banken menade att personen inte var lagligen bosatt i EES	1
Annan bank	3
Vet ej/ingen åsikt	0

Bas: 12 respondenter som tillhör aningen ett universitet/högskola eller ett privat företag samt har under det senaste året sett exempel på en person inom organisationen som haft problem att öppna ett betalkonto i en svensk bank.



Övriga resultat

Betalkonto i svensk bank uppsagd

1288

Ingen av de svarande har under det senaste året sett exempel på att en person verksam inom organisationen har fått sitt betalkonto i en svensk bank uppsagt.

Övriga kommentarer

HAR DU NÅGRA ÖVRIGA KOMMENTARER?

- Bättre systemet för att stötta våra medarbetare för att göra det lättare öppna att öppna konto. Arbetsgivare borde kunna gå i god.
- Det ska vara möjligt för de vi har anställt att visa att de har en anställning på en myndighet. Om de kan visa anställningsavtal och pass så borde man kunna få upp ett konto som man kan ta ut pengar. Att man ser till att bankerna kan lösa det för dem.
- Generellt har vi haft personer från KTH som följt med nyanställda när de blir nekade utan anledning fast det hjälper inte oavsett att man har rätt till ett bankkonto. Gått flera år att försöka få ordning på det men det har inte gått.
- Handläggningen när man flyttar till Sverige, det tar för lång tid att få personnummer och komma in i det svenska systemet.
- Vi stängas med det här hela tiden, bankerna måste ta sitt ansvar och följa EU-lagen. Det är det vi försöker säga åt dem att göra.

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]