

Finansdepartementet

Finansmarknadsavdelningen

Fi2022/00489

Ett stärkt skydd mot bedrägerier vid betalningar online

Februari 2022

Sammanfattning

I dag gäller att en betaltjänstleverantör – t.ex. ett kreditinstitut – ska tillämpa stark kundautentisering när betalaren loggar in på sitt betalkonto online, initierar en elektronisk betalningstransaktion eller genomför någon åtgärd på distans som kan innebära en risk för svikligt förfarande eller andra former av missbruk. Kravet på kundautentisering kan uppnås på olika sätt, t.ex. genom användning av e-legitimation eller bankdosa. Kravet på kundautentisering har medfört att bedrägerier vid betalningar vid e-handel har minskat kraftigt.

Många konsumenter drabbas av bedrägerier vid krediter vid e-handel och det är angeläget att möjligheterna för kriminella att genomföra sådana bedrägerier motverkas. I promemorian förslås därför ett utökat krav på stark kundautentisering. Det innebär att en betaltjänstleverantör eller ett konsumentkreditinstitut ska tillämpa stark kundautentisering när en konsument använder ett betalningssätt som innebär betalningsansånd vid ett köp av varor eller tjänster online.

Finansinspektionen utövar i dag tillsyn över att konsumentkreditinstituten följer rörelselagstiftningen och Konsumentverket utövar tillsyn över att instituten följer konsumentkreditlagen. I promemorian föreslås att den näringsrättsliga tillsynen över att konsumentkreditinstituten följer konsumentkreditlagen flyttas från Konsumentverket till Finansinspektionen. Konsumentverket ska i fortsättningen ansvara för den marknadsrättsliga tillsynen över att konsumentkreditinstituten följer konsumentkreditlagen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1 Lagförslag	4
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster	4
1.2 Förslag till lag om ändring i konsumentkreditlagen (2010:1846)	5
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter	6
2 Ärendet	7
3 Bedrägerier vid betalningar online	7
3.1 Faktura som betalningssätt vid e-handel	7
3.2 Rättslig reglering	8
3.3 Ett utökat krav på stark kundautentisering	9
4 Tillsynen över konsumentkreditinstitut	10
4.1 Rättslig reglering	10
4.2 En samlad tillsyn över konsumentkreditinstitut	11
5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	13
6 Konsekvensanalys	14
7 Författningskommentar	18
7.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster	18
7.2 Förslaget till lag om ändring i konsumentkreditlagen (2010:1846)	19
7.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:275) om verksamhet med konsumentkrediter	20

1 Lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:751) om betaltjänster dels att 1 kap. 1 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf, 5 b kap. 4 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹

I denna lag finns bestämmelser om betaltjänster som tillhandahålls i Sverige och utförs inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

I denna lag finns också bestämmelser om betalningsinstitut, registrerade betaltjänstleverantörer, betalkonto och skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster.

I denna lag finns också bestämmelser om betalningsinstitut, registrerade betaltjänstleverantörer, betalkonto, skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster och skyldighet för företag som har tillstånd enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter att i vissa fall tillämpa stark kundautentisering.

5 b kap.

4 a §

En betaltjänstleverantör eller ett företag som har tillstånd enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter ska tillämpa stark kundautentisering när en konsument använder ett betalningssätt som innebär betalningsansånd vid ett köp av varor eller tjänster online.

Vid stark kundautentisering ska 4 § tredje stycket tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.2 Förslag till lag om ändring i konsumentkreditlagen (2010:1846)

Härigenom föreskrivs att 55 § konsumentkreditlagen (2010:1846) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

55 §¹

Konsumentverket utövar tillsyn över att denna lag följs. Verkets tillsyn omfattar dock inte Sveriges riksbank, verksamhet som står under tillsyn av Finansinspektionen eller verksamhet hos Kronofogdemyndigheten. *Med verksamhet som står under tillsyn av Finansinspektionen avses inte verksamhet som står under Finansinspektionens tillsyn enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter.*

Konsumentverket utövar tillsyn över att denna lag följs. Verkets tillsyn omfattar dock inte Sveriges riksbank, verksamhet som står under tillsyn av Finansinspektionen eller verksamhet hos Kronofogdemyndigheten.

Tillsynen ska utövas så att den inte vållar större kostnad eller olägenhet än som är nödvändigt.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ingripanden mot överträdelser som har skett före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2016:1031.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter

Härigenom föreskrivs att 16 och 22 §§ lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §¹

Finansinspektionen har tillsyn över företag som driver verksamhet enligt denna lag. Tillsynen omfattar att företagets verksamhet drivs enligt

1. denna lag,
2. andra författningar som reglerar verksamheten,
3. företagets bolagsordning eller stadgar, och
4. företagets interna instruktioner som har sin grund i författningar som reglerar verksamheten.

Finansinspektionens tillsyn omfattar inte konsumentkreditlagen (2010:1846).

22 §²

Finansinspektionen ska återkalla tillståndet för ett företag som driver verksamhet enligt denna lag, om företaget

1. har fått tillståndet genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat otillbörligt sätt,
2. inte inom ett år från det tillstånd beviljades har börjat driva sådan verksamhet som tillståndet avser,
3. under en sammanhängande tid av sex månader inte har drivit sådan verksamhet som tillståndet avser,
4. har förklarat sig avstå från tillståndet,
5. har överlåtit hela sin verksamhet, eller
6. har försatts i konkurs eller om beslut har fattats om att företaget ska gå i tvångslikvidation.

I fall som avses i första stycket 1–3 får i stället varning meddelas, om det är tillräckligt.

Om Konsumentverket har fattat beslut enligt 57 § konsumentkreditlagen (2010:1846) om att förbjuda ett företag att lämna krediter och beslutet har fått laga kraft, får Finansinspektionen återkalla tillståndet för företaget.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ingripanden mot överträdelser som har skett före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2010:1846. Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

² Senaste lydelse 2016:1032. Ändringen innebär att tredje stycket tas bort.

2 Ärendet

Många konsumenter drabbas av bedrägerier vid e-handel och det är angeläget att möjligheterna till att genomföra sådana bedrägerier motverkas. I promemorian behandlas frågan om ett utökat krav på stark kundautentisering för betaltjänstleverantörer och konsumentkreditinstitut.

Både Finansinspektionen och Konsumentverket utövar tillsyn över konsumentkreditinstitut. Det parallella tillsynsansvaret över konsumentkreditinstituten har under 2018 varit föremål för utvärdering (Statskontoret: Delat tillsynsansvar enligt konsumentkreditlagen – för- och nackdelar, dnr 2017/281–5). Statskontoret konstaterade att det parallella tillsynsansvaret över konsumentkreditinstituten har för- och nackdelar och ställer stora krav på samarbete och utbyte av information.

I promemorian behandlas den parallella tillsynen över konsumentkreditinstituten.

3 Bedrägerier vid betalningar online

3.1 Faktura som betalningssätt vid e-handel

De senaste årens snabba utveckling på betalningsmarknaden och inom e-handeln har lett till att betalningsalternativen har blivit allt fler vid köp av varor och tjänster på internet (online).

De betalningssätt som erbjuds vid köp online är t.ex. fakturabetalning, kortbetalning, omedelbara betalningar (Swish) och andra direktbetalningar via bank, postförskott, olika betalningsförmedlingstjänster och digitala plånböcker. Särskilt har fakturabetalningarna – ett betalningssätt som ofta marknadsförts som ”köp nu, betala senare” – ökat i antal och volym de senaste åren. Detta betalningssätt erbjuds ofta med en kredit på 14–30 dagar utan ränta.

En av anledningarna till att fakturabetalningarna ökat är att ett sådant betalningssätt har vissa fördelar för konsumenterna vid distansköp. En uppskjuten betalning innebär t.ex. att en konsument kan ta emot och kontrollera en vara eller tjänst innan betalning sker. Om leverans inte sker, eller om den köpta varan eller tjänsten inte är i avtalsenligt skick, kan konsumenten vänta med betalningen för att på så sätt kräva leverans eller avhjälpande. Vidare har konsumenten rätt att vid kreditköp framställa samma invändningar på grund av köpet som han eller hon kan göra mot säljaren (29 § konsumentkreditlagen [2010:1846]).

Fakturabetalningar vid köp online är emellertid också förenat med vissa risker. Exempelvis kan detta betalningssätt utnyttjas för att genomföra bedrägerier. Denna risk ökar om den som erbjuder detta betalningssätt inte genomför tillräckliga identitetskontroller av den som väljer att betala med faktura.

Flera av de finansiella företag som erbjuder fakturabetalning i e-handeln kräver ofta endast att konsumenten uppger vissa personuppgifter (såsom namn, postadress och personnummer) för att använda faktura som betal-

nings sätt. Detta innebär att kunden inte har identifierat sig på ett säkert sätt. Flera finansiella företag använder sig visserligen av andra uppgifter, som kunden inte uppger vid köptillfället, för att säkerställa att det är rätt person som erbjuds betalningsanstånd. Detta sker med hjälp av avancerade metoder där olika mönster och digitala spår analyseras. Även om dessa metoder leder till ökad säkerhet, innebär de inte lika säkra identifieringar som t.ex. tvåfaktoraутентisering, som tillämpas vid de betalningar online som sker direkt (se närmare om begreppet tvåfaktoraутентisering i avsnitt 3.2 nedan).

3.2 Rättslig reglering

En fakturabetalning innebär att köparen lämnas ett betalningsanstånd. Ett avtal om betalningsanstånd är att anse som ett kreditavtal enligt konsumentkreditlagen, om köparen är en konsument (2 §).

För att driva yrkesmässig verksamhet med konsumentkrediter krävs tillstånd av Finansinspektionen enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter. Tillstånd behövs inte för t.ex. kreditinstitut eller betalningsinstitut. Dessa företag har andra tillstånd som tillåter verksamhet med kreditgivning till konsumenter. Andra näringsidkare, vars huvudsakliga verksamhet är någon annan än kreditgivning eller kreditförmedling, får också erbjuda konsumenter krediter, t.ex. genom att bevilja ett betalningsanstånd. Sådan verksamhet är emellertid inte tillståndspliktig.

I lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen) finns rörelselagstiftningen för betaltjänstleverantörer, t.ex. kreditinstitut och betalningsinstitut (1 kap. 3 §). Betaltjänstlagen genomför i svensk rätt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG (andra betaltjänstdirektivet).

I betaltjänstlagen finns ett krav på stark kundautentisering (1 kap. 4 § och 5 b kap. 4 §). Med stark kundautentisering avses en autentisering som grundas på användning av två eller flera komponenter, kategoriserade som kunskap (något som bara användaren vet), innehav (något som bara användaren har) och unik egenskap (något som användaren är), som är fristående från varandra så att det förhållandet att någon har kommit över en av komponenterna inte äventyrar de andra komponenternas tillförlitlighet, och som är utformad för att skydda autentiseringsuppgifterna mot obehörig åtkomst. En sådan autentiseringsmetod kallas ofta tvåfaktoraутентisering och det kan t.ex. handla om att en person vid ett uttag av kontanter ur en bankomat behöver både visa upp ett kort (något som bara användaren har) och ange en kod (något som bara användaren vet).

En betaltjänstleverantör ska tillämpa stark kundautentisering när betalaren (1) loggar in på sitt betalkonto online, (2) initierar en elektronisk betalningstransaktion eller (3) genomför någon åtgärd på distans som kan innebära en risk för svikligt förfarande eller andra former av missbruk. En betalare är en fysisk eller juridisk person som är betalkontoinnehavare och

som godkänner en betalningsorder från detta betalkonto eller, om det inte finns något betalkonto, en fysisk eller juridisk person som lämnar en betalningsorder.

Bestämmelserna i betaltjänstlagen genomför artikel 97.1–4 i andra betaltjänstdirektivet. Detaljerade bestämmelser om kraven på stark kundautentisering och vissa undantag från skyldigheten att tillämpa stark kundautentisering finns i en direkt tillämplig förordning (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). Undantagen avser främst situationer när information eller medel överförs, t.ex. vid online-tillgång till betalkontouppgifter (artikel 10) och kontaktfria betalningar (artikel 11).

3.3 Ett utökat krav på stark kundautentisering

Promemorians förslag: En betaltjänstleverantör eller ett konsumentkreditinstitut ska tillämpa stark kundautentisering när en konsument använder ett betalningssätt som innebär betalningsanstånd vid ett köp av varor eller tjänster online.

Skälen för promemorians förslag: I dag är det vanligt att köpa varor eller tjänster online. År 2020 uppgav 66 procent av svenskarna mellan 18–84 år att de handlat varor och tjänster på internet de senaste 30 dagarna.

När betalning sker i e-handeln erbjuds en konsument ofta olika betalningssätt. Betalningssätten kan innebära att konsumenten betalar för varan direkt eller att betalningen skjuts upp, t.ex. genom en fakturabetalning.

Kortbetalning är det vanligaste sättet att betala för varor och tjänster online, men fakturabetalning används i dag nästan lika ofta (Sveriges riksbank, Så betalar svenskarna 2020). Fakturabetalningsalternativet tillhandahålls i allmänhet inte av e-handlaren, utan av ett finansiellt företag som yrkesmässigt tillhandahåller krediter till konsumenter och företag.

Både betalningar som sker direkt och fakturabetalningar kan leda till bedrägerier genom att någon obehörigen betalar eller tar upp krediten i någon annans namn. Risken för att ett sådant bedrägeri kan genomföras beror i stor utsträckning på vilka identifieringsmetoder som tillämpas av den som tillhandahåller betalningssättet.

Sedan 2019 gäller ett krav på stark kundautentisering, dvs. tvåfaktorautentisering när en betalare initierar en elektronisk betalningstransaktion, dvs. när betalning sker direkt. En betaltjänstleverantör ska vidare tillämpa stark kundautentisering när betalaren loggar in på sitt betalkonto online och genomför någon åtgärd på distans som kan innebära en risk för svikligt förfarande eller andra former av missbruk. Exempel på identifieringsmetoder som uppfyller dessa krav är e-legitimation eller bankdosa.

Erfarenheten av kravet på stark kundautentisering vid elektroniska betalningstransaktioner har varit goda och antalet kortbedrägerier har minskat kraftigt. I Brottsförebyggande rådets Nationella trygghetsundersökning uppgav 4,1 procent av svenskarna (16–84 år) att de hade utsatts

för kort- eller kreditbedrägerier under 2020. Det innebär en minskning sedan 2019, då 5,3 procent uppgav att de hade utsatts för bedrägerier.

Valet av fakturabetalning är inte en betaltjänst i betaltjänstlagens mening, även om det finns bestämmelser i den lagen som omfattar det betalningssättet (se 1 kap. 2 § och 7 a kap. 1 §).

Som utgångspunkt bör samma regler gälla för betalningsalternativ som innebär betalningsanstånd som för betalningar som sker direkt när det gäller vilka identifieringsmetoder som ska tillämpas. Dessutom föreligger en risk för att fakturabetalningsalternativet används för bedrägeriupplägg om inte säkra identifieringsmetoder tillämpas av kreditgivaren. Det kan noteras att det enligt Brottsförebyggande rådet under de senaste tre åren har anmälts ca 11 000–15 000 identitetsbedrägerier av typen köp per år.

Kravet på stark kundautentisering i betaltjänstlagen bör därför utvidgas till att omfatta situationer när en konsument som köper varor eller tjänster online använder ett betalningssätt som innebär betalningsanstånd. Det kan t.ex. handla om en fakturabetalning.

De flesta företag som tillhandahåller fakturering som betalalternativ är kredit- och betalningsinstitut. Dessa företag är definierade som betaltjänstleverantörer i betaltjänstlagens mening och omfattas därmed av kravet på att tillämpa stark kundautentisering i de ovan nämnda situationerna. Krediter av detta slag kan emellertid också tillhandahållas av konsumentkreditinstitut, dvs. företag som driver verksamhet enligt lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter. Bestämmelsen om stark kundautentisering bör därför utvidgas till att även omfatta sådana institut.

4 Tillsynen över konsumentkreditinstitut

4.1 Rättslig reglering

På konsumentkreditmarknaden förekommer i huvudsak tre slag av kreditgivare, banker och kreditmarknadsföretag (kreditinstitut), bostadskreditinstitut och konsumentkreditinstitut.

Konsumentkreditinstitut är företag som driver yrkesmässig verksamhet som består i att lämna eller förmedla krediter till konsumenter (konsumentkrediter).

För att yrkesmässigt driva verksamhet med konsumentkrediter krävs tillstånd av Finansinspektionen. Förutsättningarna för att bevilja ett konsumentkreditinstitut tillstånd finns i lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter. Tillstånd får ges till ett svenskt aktiebolag, en svensk ekonomisk förening eller motsvarande utländskt företag (4 § och 6–11 §§ lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter). Som ett allmänt krav på verksamheten gäller att ett konsumentkreditinstitut ska driva sin verksamhet på ett sätt som är sunt (12 § lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter). Finansinspektionen utövar tillsyn över konsumentkreditinstitut och kan ingripa mot institut vid överträdelser av den lagstiftning som gäller för verksamheten, t.ex. sundhetskravet (16–32 §§ lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter).

Inom ramen för sin tillsynsverksamhet får Finansinspektionen göra platsbesök hos ett konsumentkreditinstitut och alla företag som ingår i samma koncern som institutet. Institutet och alla företag som ingår i samma koncern som institutet ska lämna de uppgifter som behövs för tillsynen. Vid överträdelse av lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter kan Finansinspektionen ingripa mot

- institutet i form av föreläggande, förbud, anmärkning, varning, anmärkning eller varning i förening med sanktionsavgift och återkallelse av tillstånd, och

- ledningspersoner i institutet i form av tillfälligt förbud eller sanktionsavgift.

Ingripanden mot ledningspersoner i konsumentkreditinstitut har straffrättslig karaktär.

I konsumentkreditlagen finns bestämmelser som reglerar konsumentkreditinstituts verksamhet med konsumentkrediter

Konsumentverket utövar tillsyn över konsumentkreditlagen. Från Konsumentverkets tillsyn undantas kreditgivare som står under tillsyn av Finansinspektionen, dock inte konsumentkreditinstitut (55 §). Också i fråga om kreditgivare som står under Finansinspektionens tillsyn vid tillämpning av konsumentkreditlagen är det Konsumentverket (Konsumentombudsmannen), som ansvarar för marknadsrättsliga ingripanden vid överträdelse av konsumentkreditlagen.

Inom ramen för sin tillsynsverksamhet, som ska utövas så att den inte vållar större kostnad eller olägenhet än som är nödvändigt, får Konsumentverket göra platsbesök hos ett konsumentkreditinstitut. Ett institut ska lämna de uppgifter som behövs för tillsynen. Vid överträdelse av bestämmelserna om kreditprövning får Konsumentverket ingripa mot ett institut i form av varning, varning i förening med sanktionsavgift eller förbud att lämna eller förmedla krediter (55–57 § konsumentkreditlagen). Ett förbud utgör grund för återkallelse av institutets tillstånd (22 § lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter).

Konsumentverket och Finansinspektionen ska samarbeta och utbyta information vid tillsynen (7 § förordningen [2009:93] med instruktion för Finansinspektionen, 6 § förordningen [2009:607] med instruktion för Konsumentverket och 5 § förordningen [2014:397] om viss verksamhet med konsumentkrediter). Myndigheterna har också upprättat ett samverkansavtal för att tydliggöra respektive myndighetsansvar, främja samarbete samt effektivisera såväl den konsumentnära tillsynen som informations- och utbildningsinsatser inom det finansiella området.

4.2 En samlad tillsyn över konsumentkreditinstitut

Promemorians förslag: Den näringsrättsliga tillsynen över att konsumentkreditinstituten följer konsumentkreditlagen ska flyttas från Konsumentverket till Finansinspektionen.

Promemorians bedömning: Konsumentverket bör fortsatt utöva den marknadsrättsliga tillsynen över att konsumentkreditinstituten följer konsumentkreditlagen.

Skälen för promemorians förslag: Den svenska tillsynsstrukturen på finansmarknadsområdet innebär att en och samma myndighet – Finansinspektionen – utövar tillsyn över att de företag som driver tillståndspliktig verksamhet gör det enligt de författningar som reglerar sådan verksamhet. Konsumentverkets tillsyn över konsumentkreditinstituten utgör det enda avsteget från denna struktur. Avsteget får ses mot bakgrund av att instituten vid införandet av lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter den 1 juli 2014 stod under Konsumentverkets tillsyn.

Konsumentverket är den centrala förvaltningsmyndigheten på konsumentskyddsområdet och verksamheten är avgörande för att upprätthålla förtroendet för den konsumenträttsliga lagstiftningen. Myndigheten har ett brett uppdrag. Den utövar tillsyn och annan kontroll enligt de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens ansvarsområde och tillhandahåller information och vägledning för konsumenter. Myndigheten bevakar också konsumentmarknaderna och tar fram analyser och publicerar rapporter. En central uppgift för Konsumentverket är att genom Konsumentombudsmannen i allmän domstol föra talan om marknadsrättsliga ingripanden vid överträdelser av den konsumenträttsliga lagstiftningen, inbegripet konsumentkreditlagen.

Inom ramen för tillsynen över konsumentkreditlagen meddelar Konsumentverket bl.a. allmänna råd och bedriver operativ tillsyn. Konsumentverkets tillsyn över konsumentkreditlagen omfattar alla kreditgivare när det gäller de marknadsrättsliga bestämmelserna, men även i övrigt för konsumentkreditinstituten. Konsumentverkets tillsyn över konsumentkreditlagen omfattar även andra näringsidkare, vars huvudsakliga verksamhet är någon annan än kreditgivning eller kreditförmedling, och som inte tillståndspliktig.

Finansinspektionen är den centrala förvaltningsmyndigheten på finansmarknadsområdet och verksamheten är avgörande för att det finansiella systemet ska vara stabilt och präglas av ett högt förtroende med väl fungerande marknader som tillgodoser hushållens och företagens behov av finansiella tjänster och ge ett högt skydd för konsumenter. Finansinspektionen ansvarar också för att vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser på kreditmarknaden. Som ett led i det ansvarar Finansinspektionen för amorteringskravet.

Också Finansinspektionen bedriver ett brett arbete på konsumentskyddsområdet och tillhandahåller vägledning för konsumenter och företag, t.ex. finansiell folkbildning. Myndigheten är aktiv i sitt policyarbete på området och tar fram analyser och publicerar årligen rapporter, bl.a. Konsumentskyddsrapporten.

Inom ramen för tillsynen över konsumentkreditlagen meddelar Finansinspektionen allmänna råd och bedriver operativ tillsyn. Tillsynen över konsumentkreditlagen omfattar alla kreditgivare som omfattas av tillståndsplikt med undantag för konsumentkreditinstituten.

Konsumentverket och Finansinspektionen har sammanfattningsvis stor erfarenhet av att utöva tillsyn på konsumentkreditområdet och samarbetet mellan myndigheterna fungerar väl.

Den parallella tillsynen över konsumentkreditinstituten innebär att två myndigheter i statsförvaltningen – Konsumentverket och Finansinspektionen – bedriver näringsrättslig tillsyn över en och samma kategori av kreditgivare, konsumentkreditinstitut. En mer samlad näringsrättslig

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

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för ingripanden mot överträdelser som har skett före ikraftträdandet.

Skälen för promemorians förslag: Förslagen bör träda i kraft så fort som möjligt. För att ge de betaltjänstleverantörer och konsumentkreditinstitut tillräckligt med tid att ställa om till det utökade kravet på stark kundautentisering bedöms detta vara den 1 januari 2023.

Från och med den tidpunkten är det Finansinspektionen som ska utöva tillsyn över att konsumentkreditinstituten följer konsumentkreditlagen, även om Konsumentverket även i fortsättningen ansvarar för marknadsrättsliga sanktioner mot dessa institut.

Konsumentverket och Finansinspektionen har stor erfarenhet av tillsyn över konsumenträttslig lagstiftning och den nuvarande parallella tillsynen över konsumentkreditinstituten har tillämpats i flera år. Samarbetet och utbytet av information mellan myndigheterna fungerar dessutom väl. Det är mot den bakgrunden rimligt att den nya tillsynsstrukturen fasas in. Av det skälet bör Konsumentverket få ingripa mot överträdelser av konsumentkreditlagen som har skett före ikraftträdandet och Finansinspektionen få ingripa mot överträdelser av konsumentkreditlagen som sker efter ikraftträdandet. I praktiken innebär det att Konsumentverkets tillsyn över konsumentkreditinstituten som nu föreslås övergå till Finansinspektionen avvecklas successivt och att instituten under en övergångsperiod kommer att stå under dubbel tillsyn (i stället för parallell tillsyn). Den praktiska betydelsen av den föreslagna övergångsregleringen bör emellertid inte överdrivas. Det får förutsättas att myndigheterna utbyter erfarenheter i samband med den successiva avvecklingen.

Förslaget om utökad krav på stark kundautentisering kräver inte några övergångsbestämmelser.

6 Konsekvensanalys

Promemorians bedömning: Ett utökat krav på stark kundautentisering innebär att säkerheten vid e-handel ökar, vilket stärker konsumentskyddet och minskar risken för att bedrägerier kan genomföras med hjälp av detta betalningssätt.

En ny tillsynsstruktur för konsumentkreditinstitut skapar förutsättningar för en samlad tillsyn över kreditprövningar som görs av kreditgivare – kreditinstitut, bostadskreditinstitut och konsumentkreditinstitut – som står under Finansinspektionens tillsyn.

Förslagen medför inga merkostnader för konsumentkreditinstituten eller de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Förslagen bedöms på sikt inte innebära några merkostnader för Finansinspektionen. Eventuella initiala merkostnader för Finansinspektionen bedöms kunna hanteras inom befintliga budgetramar.

Skälen för promemorians bedömning

Offentligfinansiella och samhällsekonomiska effekter

Ett utökat krav på stark kundautentisering har inga offentligfinansiella effekter. När det gäller de samhällsekonomiska effekterna, innebär det utökade kravet att säkerheten vid e-handel ökar, vilket i sin tur ökar den samhällsekonomiska nyttan.

En ny tillsynsstruktur för konsumentkreditinstitut innebär att den näringsrättsliga tillsynen över att instituten följer konsumentkreditlagen flyttas från Konsumentverket till Finansinspektionen. Den nya tillsynsstrukturen har därför inga offentligfinansiella effekter. Konsumentverket ska emellertid också i fortsättningen ansvara för den marknadsrättsliga tillsynen över att konsumentkreditinstituten följer konsumentkreditlagen, liksom utöva tillsyn över att de företag som inte behöver tillstånd för att erbjuda krediter följer konsumentkreditlagen. När det gäller de samhällsekonomiska effekterna skapar den nya tillsynsstrukturen förutsättningar för en samlad tillsyn över kreditprövningar som görs av kreditgivare – kreditinstitut, bostadskreditinstitut och konsumentkreditinstitut – som står under Finansinspektionens tillsyn. Det ökar den samhällsekonomiska nyttan av finansmarknadslagstiftningen.

Effekter för företagen

Ett utökat krav på stark kundautentisering innebär att betaltjänstleverantörer och konsumentkreditinstitut ska tillämpa s.k. tvåfaktorautentisering i fler situationer, t.ex. vid fakturabetalningar online.

Det finns i dag ca 175 betaltjänstleverantörer och ca 75 konsumentkreditinstitut i Sverige. Dessa företag varierar i fråga om verksamhet och storlek.

Många av dessa företag tillhandahåller i dag tjänster som omfattas av kravet på stark kundautentisering, varför de redan har rutiner på plats för att tillämpa denna identifieringsmetod, t.ex. genom inloggning med en e-legitimation. De företag som inte har sådana rutiner, eller använder sådana tjänster, kommer att få ökade kostnader i viss utsträckning. Det är emeller-

tid svårt att beräkna storleken på dessa kostnader eftersom det är beroende av företagets storlek och verksamhet och vilka andra IT-lösningar som företaget har i dag. Dessa ökade kostnader ska dock ställas mot att dessa företag i mindre mån kommer att utsättas för bedrägeriupplägg och att de kommer att få minskade kreditförluster som en effekt av att säkrare identifieringsmetoder kommer att tillämpas.

För e-handelsföretagen innebär kraven att fler av de betalningssätt som de erbjuder via betaltjänstleverantörer och konsumentkreditinstitut på en e-handelsplattform kommer att kräva ytterligare ett moment för att användas. Metoderna för att tillämpa tvåfaktorautentisering är emellertid i dag utvecklade och fungerar smidigt för konsumenterna. Till det kommer att säkerheten för att handla på nätet ökar, vilket kan antas bidra till ett ökat förtroende för e-handel och i förlängningen ökad försäljning. Det är värt att notera att det sammanlagda värdet av genomförda kort- och Swish-betalningar, som båda sedan 2019 i regel kräver tvåfaktorautentisering, ökade i Sverige 2020 jämfört med 2018, då kraven inte fanns. Effekterna för e-handeln förväntas därför vara positiva, om än marginella.

Den nya tillsynsstrukturen över konsumentkreditinstitut påverkar inte den administrativa bördan för instituten.

En samlad tillsyn över konsumentkreditinstituten innebär inga ändrade krav vid tillämpningen av konsumentkreditlagen.

Effekter för konsumenter

De senaste tre åren anmäldes ca 11 000–15 000 identitetsbedrägerier av typen köp per år enligt den officiella kriminalstatistiken från Brottsförebyggande rådet. Ett utökat krav på stark kundautentisering innebär att det kommer att bli väsentligt svårare att ingå ett avtal om köp av en vara eller tjänst med uppskjuten betalning (faktura) på distans med någon annans identitet. Väsentligt färre konsumenter kommer då att drabbas av denna typ av bedrägeriupplägg, som för konsumenten innebär en rad olägenheter, såsom t ex att åtgärder behöver vidtas för att bestrida fakturor och eventuella inkassokrav. Dessa konsumenter kommer inte heller behöva utsättas för obehaget som det innebär att någon annan olovligen använt deras personuppgifter.

Det finns olika sätt att identifiera sig vid en betalning online för att uppnå stark kundautentisering. Ett sådant sätt är att använda en privat e-legitimation. Det vanligaste e-legitimationssystemet är BankID. I dag har 98 procent av svenskarna mellan 18 och 67 år ett eller flera BankID. Till det kommer att en kund som ska betala en utställd faktura i regel behöver använda stark kundautentisering vid betalningen. För de personer som inte har tillgång till BankID finns andra sätt att uppnå stark kundautentisering, som t.ex. användning av andra e-legitimationer – såsom Freja e-ID – eller bankdosa. Ytterligare sätt kan vara att på särskilt sätt kombinera unika lösenord med koder som skickas via exempelvis sms till en mobiltelefon för att verifiera identiteten,

Förslaget innebär, som ovan angetts, att samma krav på identifiering kommer att gälla för fakturabetalningsalternativ som för betalningar som sker direkt. I sammanhanget ska vidare framhållas att det numera finns ett krav på kreditinstituten att tillhandahålla identifieringsmetoder som uppfyller kravet på stark kundautentisering till alla konsumenter som har

rätt att öppna betalkonto med grundläggande funktioner (se 4 a kap. 2 § första stycket 4 b och 5 b kap. 4 § första stycket 1 och 2 betaltjänstlagen). Vidare ställer Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882 av den 17 april 2019 om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster bl.a. krav på att bankerna ska tillhandahålla konsumenter identifieringsmetoder, elektroniska signaturer, säkerhetsfunktioner och betaltjänster som är uppfattningsbara, hanterbara, begripliga och robusta.

En ny tillsynsstruktur för konsumentkreditinstitut skapar en samlad tillsyn över kreditprövningar som görs av kreditgivare – kreditinstitut, bostadskreditinstitut och konsumentkreditinstitut – som står under Finansinspektionens tillsyn. Det innebär inga förändringar i sak för de konsumenter vars återbetalningsförmåga ska prövas vid ansökan om en kredit hos ett konsumentkreditinstitut.

Effekter för förvaltningsmyndigheter

Finansinspektionen utövar tillsyn över den nuvarande kravet på stark kundautentisering. Förslaget bedöms på sikt inte innebära några merkostnader för Finansinspektionen. Eventuella initiala merkostnader för Finansinspektionen bedöms kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Som nämnts ovan, har det de senaste tre åren anmälts ca 11 000–15 000 identitetsbedrägerier av typen köp per år. Med nya krav på att alla betalningssätt i e-handeln ska tillämpa stark kundautentisering kommer dessa att minska, troligen kraftigt. Arbetsbördan för Polismyndigheten som utreder dessa brott och andra myndigheter i rättskedjan kommer då sannolikt att minska.

Konsumentkreditinstituten står under tillsyn av Finansinspektionen enligt lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter, Från Finansinspektionens tillsyn undantas konsumentkreditlagen.

En ny tillsynsstruktur för konsumentkreditinstitut innebär att den näringsrättsliga tillsynen över att konsumentkreditinstituten följer konsumentkreditlagen flyttas från Konsumentverket till Finansinspektionen.

Finansinspektionen har redan tillsyn över konsumentkreditinstituten enligt lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter. Över tid bör tillsynen över att konsumentkreditinstitut följer konsumentkreditlagen kunna samordnas med den nuvarande tillsynsverksamheten, dels tillsynen över att konsumentkreditinstitut följer lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter, dels tillsynen över att kreditgivare som står under Finansinspektionens tillsyn följer konsumentkreditlagen, och inte medföra några merkostnader i förhållande till i dag. Eventuella initiala merkostnader bedöms kunna hanteras inom befintliga budgetramar.

Den nya tillsynsstrukturen innebär att Konsumentverket kan lägga mer resurser på sina centrala ansvarsområden. Konsumentverket ska emellertid också i fortsättningen ansvara för den marknadsrättsliga tillsynen över att konsumentkreditinstitut följer konsumentkreditlagen, liksom utöva tillsyn över att de företag som inte behöver tillstånd för att erbjuda krediter följer konsumentkreditlagen.

Möjligheterna att meddela sanktioner vid överträdelser av konsumentkreditlagen (16–32 §§ lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter) motsvarar Konsumentverkets sanktioner (55–57 §§ konsumentkreditlagen).

Effekter för allmänna förvaltningsdomstolar

Konsumentverkets beslut om ingripanden mot konsumentkreditinstitut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (60 § konsumentkreditlagen). Motsvarande gäller för Finansinspektionens beslut om ingripanden mot konsumentkreditinstitut och betaltjänstleverantörer (35 § lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter och 8 kap. 26 § betaltjänstlagen).

Det är mycket ovanligt att konsumentkreditinstitut och betaltjänstleverantörer överklagar Konsumentverkets och Finansinspektionens beslut till allmän förvaltningsdomstol och förslagen påverkar inte i sig måltillströmningen till de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Effekter för hållbar tillväxt

Med en hållbar utveckling avses långsiktig miljömässig, social och ekonomisk utveckling.

Jämställdhet mellan kvinnor och män är en förutsättning för en hållbar utveckling. Jämställdhet handlar om en rättvis fördelning av makt, inflytande och resurser. Ekonomisk och social jämlikhet mellan kvinnor och män bidrar till alla dimensioner av hållbar utveckling (Agenda 2030, mål 5).

E-handel har i sig effekter på klimatet genom att de varor som kunder beställer på distans behöver transporteras till kunden. Ett utökat krav på stark kundautentisering påverkar dock inte den klimatpåverkande delen av denna verksamhet.

Den största gruppen av konsumenter av konsumtionskrediter är enligt Finansinspektionens rapport Svenska konsumtionslån 2021 kvinnor i åldersgruppen 35–44 år (ca 15 procent). Ett utökat krav på stark kundautentisering innebär ett ökat skydd för alla konsumenter, såväl kvinnor som män.

En ny tillsynsstruktur för konsumentkreditinstitut skapar förutsättningar för en samlad tillsyn över kreditprövningar som görs av kreditgivare som står under Finansinspektionens tillsyn men har i sig inga effekter för jämställdheten mellan män och kvinnor.

Om samhällsekonomin utvecklas på ett ohållbart sätt, t.ex. när det gäller klimatpåverkan, kan det innebära ett långsiktigt hot mot såväl den ekonomiska utvecklingen i stort som stabiliteten i det finansiella systemet. En tillsynsstruktur för konsumentkreditinstitut skapar förutsättningar för en samlad tillsyn över kreditprövningar som görs av kreditgivare som står under Finansinspektionens tillsyn har emellertid inga effekter för klimatet.

Överensstämmelse med unionsrätten

Betaltjänstlagen genomför i svensk rätt andra betaltjänstdirektivet. Det är tillämpligt på betaltjänster som tillhandahålls inom EU. I direktivet finns bestämmelser om att stark kundautentisering ska tillämpas i vissa fall när betaltjänster tillhandahålls. Ett utökat krav på stark kundautentisering står i överensstämmelse med det direktivet.

Konsumentkreditlagen genomför i svensk rätt konsumentkreditdirektivet. När det först gäller ett utökat krav på stark kundautentisering innehåller direktivet inga regler om krav på stark kundautentisering vid krediter online. Inte heller finns några sådana regler i Europeiska kommissionens förslag till nytt konsumentkreditdirektiv.

När det därefter gäller en ny tillsynsstruktur finns emellertid regler om tillsyn över kreditgivare som inte står under ordinarie tillsyn (artikel 41) i kommissionens förslag. En överflyttning av den näringsrättsliga tillsynen över att konsumentkreditinstituten följer konsumentkreditlagen från Konsumentverket till Finansinspektionen står i överensstämmelse med detta förslag.

7 Författningskommentar

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

1 kap.

1 § I denna lag finns bestämmelser om betaltjänster som tillhandahålls i Sverige och utförs inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

I denna lag finns också bestämmelser om betalningsinstitut, registrerade betaltjänstleverantörer, betalkonto, skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster och skyldighet för företag som har tillstånd enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter att i vissa fall tillämpa stark kundautentisering.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde och definitioner. Övervägandena finns i avsnitt 3.

Ändringen i *andra stycket* är en följd av att det införs en ny paragraf, 5 b kap. 4 a §.

5 b kap.

4 a § *En betaltjänstleverantör eller ett företag som har tillstånd enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter ska tillämpa stark kundautentisering när en konsument använder ett betalningssätt som innebär betalningsansånd vid ett köp av varor eller tjänster online.*

Vid stark kundautentisering ska 4 § tredje stycket tillämpas.

Paragrafen, som är ny, reglerar när stark kundautentisering ska tillämpas utöver vad som framgår av 4 §. Övervägandena finns i avsnitt 3.

Första stycket innebär att betaltjänstleverantörer och konsumentkreditinstitut ska tillämpa stark kundautentisering när en konsument använder ett betalningssätt som innebär betalningsansånd vid ett köp av varor eller tjänster online. Konsument definieras i 1 kap. 4 § och betalningsansånd har samma betydelse som i 2 § konsumentkreditlagen (2010:1846).

Ett exempel på en situation som omfattas av bestämmelsen är när fakturabetalning används som betalningssätt på en e-handelsplattform.

Kravet på stark kundautentisering gäller en betaltjänstleverantör eller ett konsumentkreditinstitut. Med en betaltjänstleverantör avses samtliga som har rätt att tillhandahålla betaltjänster i Sverige (2 kap. 1–3 §§ och 3 kap. 26 §), t.ex. ett kreditinstitut eller betalningsinstitut.

Hänvisningen till 4 § tredje stycket i *andra stycket* innebär att ett företag som omfattas av bestämmelsen ska vidta särskilda åtgärder för att skydda

kundens personliga behörighetsfunktioner mot obehörig åtkomst och förvanskning när de tillämpar stark kundautentisering. Företagen ska alltså ha tillräckliga säkerhetskrav för att skydda konfidentialitet och integritet i fråga om uppgifterna (se prop. 2017/18:77 s. 374).

En definition av stark kundautentisering finns i 1 kap. 4 §.

7.2 Förslaget till lag om ändring i konsumentkreditlagen (2010:1846)

55 § Konsumentverket utövar tillsyn över att denna lag följs. Verkets tillsyn omfattar dock inte Sveriges riksbank, verksamhet som står under tillsyn av Finansinspektionen eller verksamhet hos Kronofogdemyndigheten.

Tillsynen ska utövas så att den inte vållar större kostnad eller olägenhet än som är nödvändigt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillsyn. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Första stycket andra meningen tas bort och är en följd av att konsumentkreditinstitut ska stå under Finansinspektionens tillsyn vid tillämpning av konsumentkreditlagen (16 § lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter).

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ingripanden mot överträdelse som har skett före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

Av *punkt 1* följer ikraftträdandet.

Av *punkt 2* följer övergångsregleringen. Den innebär – såvitt avser konsumentkreditinstituts överträdelse av konsumentkreditlagen – att det är Konsumentverket som ansvarar för ingripanden mot överträdelse som har skett före ikraftträdandet och att det är Finansinspektionen som ansvarar för ingripanden mot överträdelse av konsumentkreditlagen som sker efter ikraftträdandet.

I praktiken innebär det att instituten kommer att så under dubbel tillsyn under en övergångsperiod (i stället för parallell tillsyn).

Ur Konsumentverkets perspektiv innebär det att verket – i förekommande fall – ansvarar för tillsynsärenden som finns hos verket men som vid ikraftträdandet inte har avgjorts, ärenden som avser överklaganden av beslut som har meddelats före ikraftträdandet, oavsett om överklagandet sker före eller efter ikraftträdandet, samt ärenden som avser ingripanden mot överträdelse som har skett före ikraftträdandet. I praktiken innebär det att Konsumentverkets tillsyn får avvecklas successivt.

7.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:275) om verksamhet med konsumentkrediter

16 § Finansinspektionen har tillsyn över företag som driver verksamhet enligt denna lag. Tillsynen omfattar att företagets verksamhet drivs enligt

1. denna lag,
2. andra författningar som reglerar verksamheten,
3. företagets bolagsordning eller stadgar, och
4. företagets interna instruktioner som har sin grund i författningar som reglerar verksamheten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillsyn. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Det nuvarande *andra stycket* tas bort vilket innebär att konsumentkreditinstituten kommer att stå under Finansinspektionens tillsyn också vid tillämpning av konsumentkreditlagen (55 § konsumentkreditlagen).

Bestämmelser om tillsyn och ingripanden finns i 17–32 §§. Inom ramen för sin tillsynsverksamhet får Finansinspektionen göra platsbesök hos ett konsumentkreditinstitut och alla företag som ingår i samma koncern som institutet. Institutet och alla företag som ingår i samma koncern som institutet ska lämna de uppgifter som behövs för tillsynen. Vid överträdelser av lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter kan Finansinspektionen ingripa mot

- institutet i form av föreläggande, förbud, anmärkning, varning, anmärkning eller varning i förening med sanktionsavgift och återkallelse av tillstånd, och
- ledningspersoner i institutet i form av tillfälligt förbud eller sanktionsavgift.

22 § Finansinspektionen ska återkalla tillståndet för ett företag som driver verksamhet enligt denna lag, om företaget

1. har fått tillståndet genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat otillbörligt sätt,
2. inte inom ett år från det tillstånd beviljades har börjat driva sådan verksamhet som tillståndet avser,
3. under en sammanhängande tid av sex månader inte har drivit sådan verksamhet som tillståndet avser,
4. har förklarat sig avstå från tillståndet,
5. har överlåtut hela sin verksamhet, eller
6. har försatts i konkurs eller om beslut har fattats om att företaget ska gå i tvångslikvidation.

I fall som avses i första stycket 1–3 får i stället varning meddelas, om det är tillräckligt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om återkallelse av tillståndet för ett konsumentkreditinstitut. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Hittillsvarande *tredje stycket* tas bort och är en följd av att konsumentkreditinstitut ska stå under Finansinspektionens tillsyn vid tillämpning av konsumentkreditlagen (16 §).

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ingripanden mot överträdelse som har skett före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

Av *punkt 1* följer ikraftträdandet.

Av *punkt 2* följer övergångsregleringen, se författningskommentaren punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen om ändring i konsumentkreditlagen.