

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Betänkandet Staten och betalningarna (SOU 2023:16)

Fi2023/01259

Sammanfattning

Konkurrensverket ser att det fortsatt finns ett behov av att främja konkurrens inom betalningsekosystemet. Konkurrensverket välkomnar därför utredningens bedömningar av behovet av en statlig e-legitimation, möjligheter till tydliggörande av vad som utgör betalkontotjänster och behovet av en fördjupad analys av konkurrensen i betalningsekosystemet.

Vidare ser Konkurrensverket det som önskvärt att fortsatt ta steg och inte begränsa förutsättningarna till att utan onödigt dröjsmål, för det fall det anses lämpligt, införa en e-krona som alternativ till bankernas betalningsinfrastruktur.

Konkurrensverket vill även påtala behovet av en upphandlingsrättslig analys givet de förändrade förutsättningar som följer av utredningens förslag till ändringar avseende betalningssättet för statliga utbetalningar.

Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden. Yttrandet följer den struktur och de rubriker som används i betänkandet.

8.6.1 Behovet av statlig e-legitimation

Konkurrensverket delar utredningens bedömning att det är angeläget att en statlig e-legitimation införs. I dag domineras e-legitimering så gott som fullständigt av BankID. Bankerna som står bakom BankID utgör även centrala aktörer i betalningsekosystemet, vilket kan stärka incitament att begränsa alternativen till BankID. Givet att BankID redan idag är väldigt väl etablerat bland konsumenterna och handlare är utsikterna för en ny aktör att ta sig in redan avsevärt begränsade

då en sådan aktör inte löser ett konsumentbehov utan endast kompletterar befintliga lösningar. Om incitamenten för en fristående aktör att ta sig in och konkurrera är begränsade kan statlig intervention som bidrar till att minska inträdesbarriärer vara viktig.

Konkurrensverket delar utredningens bedömning att en statlig e-legitimation bör fokusera på grundidentifieringstjänster. En statlig e-legitimation på högsta säkerhetsnivå skulle, såsom utredningen påpekar, kunna utgöra en grundidentifieringsfunktion som andra leverantörer av e-legitimationer skulle kunna använda som identifiering. Därmed minskar kostnaderna för att utveckla ett system för identifiering, vilket kan minska inträdesbarriärerna till marknaden att tillhandahålla e-legitimationer och anknutna tjänster. En statlig e-legitimation bör, såsom utredningen påpekar, inte ha som syfte att utgöra en direkt konkurrent till andra utgivare av e-legitimation. En statlig aktör, som dessutom i dagsläget skulle vara ensam om att erbjuda identifikation på högsta säkerhetsnivå, skulle kunna försvåra ytterligare för potentiella aktörer att etablera sig på marknaden, särskilt om tredjemansaktörer inte skulle kunna nyttja den statliga e-legitimationen för grundidentifiering.

För att ett statligt alternativ ska kunna underlätta konkurrensutsättning av BankID finns några faktorer som Konkurrensverket anser som särskilt viktiga.

- BankID finns tillgängligt för konsumenter utan kostnad. Alternativ som innebär en direkt kostnad för konsumenter, oavsett om det är i privat eller offentlig regi, kommer få svårt att utmana så länge BankID är kostnadsfritt.
- BankID är redan väl integrerat hos många konsumenter, samhällsfunktioner och handlare. Om inte någon skyldighet uppställs på att också acceptera alternativa digitala ID-lösningar kommer ett lågt inneboende omvandlingstryck från aktörerna i systemet innebära att förutsättningarna till att konkurrensutsätta BankID urholkas. Bankernas egna intressen i BankID kommer också kunna motverka en organisk strukturomvandling. Sammantaget innebär den fördel BankID redan etablerat på marknaden att alternativa lösningar kommer få svårt att etablera sig om det inte finns någon skyldighet för myndigheter, handlare eller banker att också hantera alternativ till BankID. Konkurrensverket har i relation till Diggs regeringsuppdrag¹ påtalat att det föreslagna valfrihetssystemet bör innebära att den enskilde användaren själv kan välja vilken bland godkända e-legitimationer den vill använda sig av i stället för att myndigheten ges möjlighet att styra och begränsa användaren till de e-legitimationer myndigheten väljer inom ramen för valfrihetssystemet.

¹ En säker och tillgänglig statlig e-legitimation, I2022/01335.



9.7.1 Betaltjänstleverantörers tillgång till betalkontotjänster

Utredningen föreslår att regeringen eller den myndighet regeringen utser ska få meddela föreskrifter om vad som utgör betalkontotjänster enligt 7 kap. 5 § första stycket betaltjänstlagen. Därtill ska föreskrifter också få meddelas avseende hur ett kreditinstitut ska ta emot och hantera en begäran om tillgång till dess betalkontotjänster och vilka uppgifter en begäran ska innehålla. I betänkandet framgår vidare att olika former av betalkontotjänster kan vara en integrerad del i betaltjänsteleverantörers affärsmodeller. Betänkandet påtalar att det i dag inte förekommer någon tydlig definition av vad som avses med betalkontotjänster, varvid risk uppstår att kreditinstitut begränsar betaltjänsteleverantörers tillgång till vissa betalkontotjänster och därigenom begränsar konkurrensen avseende betaltjänster.

En oklarhet i vad som avses med betalkontotjänster kan försvåra tillgång till tjänster som är nödvändiga för att kunna utöva ett effektivt konkurrenstryck avseende betaltjänster. Kreditinstitut kan ingå i koncerner som erbjuder konkurrerande betaltjänster. Det skapar intressekonflikter där ett kreditinstitut skulle kunna ha incitament att agera för att begränsa en konkurrerande betaltjänsteleverantörs konkurrenskraft genom att försvåra eller begränsa tillgång till vissa betalkontotjänster. Föreskrifter avseende innebörden av betalkontotjänster och förfarande för anmälan om tillgång till betalkontotjänster kan under sådana omständigheter skapa tydligare spelregler för både betaltjänsteleverantörer och kreditinstitut. Föreskrifter torde därmed kunna stärka förutsättningar till en effektiv konkurrens avseende betaltjänster. Konkurrensverket tillstyrker mot ovanstående utredningens förslag.

9.7.2 Behov av fördjupad analys av konkurrensen i betalningsekosystemet

Konkurrensverket välkomnar och delar utredningens bedömning att en fördjupad analys av konkurrensen i betalningsekosystemet i Sverige bör göras och att ett marknadsundersökningsverktyg bör användas i sammanhanget. Konkurrensverket välkomnar därvidlag att regeringen beslutat att en särskild utredare ska överväga om det finns behov av nya, kompletterande regler inom konkurrensområdet, med syfte att stärka och komplettera konkurrenslagstiftningen för att i högre utsträckning kunna säkerställa en effektiv konkurrens och väl fungerande marknader.²

11.9.5 En ny lag om statliga kreditgarantier

Utredningen föreslår att en ny lag om statliga kreditgarantier för genomförandet av vissa betalningar ska införas. Garantierna ska skapa bättre förutsättningar för elektroniska betalningar offline för livsnödvändiga varor. Lagen ska bl.a. reglera under vilka förutsättningar en kreditgaranti kan ställas ut samt översiktligt ange villkoren för en sådan garanti. Regeringen eller den myndighet regeringen

² Nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader, Dir. 2023:136.

bestämmer bör i lagen bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om villkoren för garantier.

Konkurrensverket tillstyrker införandet av en ny lag om statliga kreditgarantier. Statliga garantier kan i händelse av en allvarlig samhällsstörning eller krigstillstånd vara en förutsättning för fortsatt försörjning av livsnödvändiga varor i hela eller delar av landet. Utan garantier skulle såväl konkurrensen som konsumenterna kunna drabbas negativt i betydande utsträckning.

Konkurrensverket anser att det är viktigt, även under kristider, att beakta förutsättningar till konkurrens.³ Det är därför positivt att utredningen lyfter konkurrensaspekter som en parameter vid utformningen av garantins villkor. Konkurrensverket har inget att invända mot utredningens resonemang avseende villkor för garantier eller utredningens avvägningar rörande till exempel storlek på garantiavgifter och självrisker.

En fråga är vilka verksamheter som kommer att omfattas av den statliga kreditgarantin. Utredningen lyfter avseende livsnödvändigt "drivmedel" exemplet fossila drivmedel kontra el som drivmedel⁴ och frågeställningar om gränsdragning relaterat till detta. I syfte att bibehålla både en grundläggande konkurrens och upprätthålla god tillgänglighet för konsumenterna anser Konkurrensverket att det är angeläget att inte tillämpa en allt för snäv definition av verksamheter som huvudsakligen anses sälja livsnödvändigt drivmedel i form av el, till exempel genom att inskränka detta till endast verksamheter som också säljer fossila drivmedel. Konkurrensverket är därför positivt till utredningens förslag att ytterligare villkor kan meddelas genom föreskrifter.

13.8.4 Skyldighet för myndigheter och vissa privata aktörer att ta emot kontant betalning

Utredningen föreslår att en bestämmelse bör införas i lag med innebörden att myndigheter och den som bedriver myndighetsutövning eller tillhandahåller offentligt finansierade tjänster ska vara skyldiga, om inte annat är föreskrivet i lag eller annan författning, att acceptera fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken (lagliga betalningsmedel) för avgifter under förutsättning att rättsförhållandet mellan parterna har en övervägande offentlighetsrättslig prägel.

Enligt utredningens konsekvensanalys innebär förslaget endast en kodifiering av befintlig rättspraxis. I den mån aktörer som bedriver myndighetsutövning eller tillhandahåller offentligt finansierade tjänster har underlåtit att acceptera kontant betalning har de undandragit sig en skyldighet och därigenom konkurrerat på andra premisser än de aktörer som accepterat fysisk betalning. Genom

³ *Konkurrens och upphandling i kristider*, Konkurrensverkets rapport 2023:2.

⁴ Sid. 700.



utredningens förslag skapas förbättrade förutsättningar till konkurrens på lika villkor och Konkurrensverket tillstyrker därför förslaget.

13.8.7 Läkemedel som omfattas av högkostnadsskyddet ska kunna betalas med sedlar och mynt

Utredningen föreslår att den som har tillstånd att bedriva detaljhandel med läkemedel till konsument vid ett fysiskt försäljningsställe ska acceptera betalning med fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken för köp av läkemedel och varor som omfattas av lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m.

I konsekvensanalysen redogör utredningen för att så gott som alla apotek redan i dag tar emot kontant betalning och att förslaget därför inte medför några ytterligare kostnader i dagsläget. Utredningen motiverar sitt förslag med att det innebär ett säkerställande att betalning med kontanter även i framtiden kommer att kunna säkerställas. Utredningen noterar att det inte kan uteslutas att kravet kan komma att innebära ett utökat inträdeshinder för nya aktörer utanför de etablerade koncernerna på marknaden. Konkurrensverket delar utredningens bedömning avseende detta. Konkurrensverket ser emellertid att andra faktorer får förmodas utgöra mer allvarliga inträdeshinder för nya aktörer på apoteksmarknaden, exempelvis bristen på farmaceuter. Av den anledningen har Konkurrensverket inget att invända mot utredningens förslag.

13.8.8 Det bör inte införas en generell skyldighet att ta emot kontant betalning

Konkurrensverket delar utredningens bedömning att det inte bör införas någon generell skyldighet för en borgenär eller annan betalningsmottagare att ta emot betalning med sedlar och mynt. En sådan skyldighet skulle innebära betydande kostnader för företagen och innebär att inträdesbarriärerna ökar betydligt relativt i dag med effekten att marknader kan koncentreras eller att vissa kundgrupper kommer se en betydligt försämrad tillgänglighet. En sådan skyldighet skulle också kunna bidra till att onlinebaserade aktörer ges en kostnadsfördel gentemot aktörer med försäljningsverksamhet i fysiska butiker.

16.3 Behovet av att Riksbanken ger ut en digital centralbanksvaluta

Utredningen ser i dag inte tillräckligt starka samhällsbehov av att Riksbanken ger ut en digital centralbanksvaluta, en e-krona. Utredningen föreslår att Riksbanken ska fortsätta att utvärdera förutsättningarna för att införa en e-krona och återkomma med en bedömning till Riksdagen under 2024 om det finns tillräckliga skäl att införa en e-krona.

En grundläggande förutsättning för effektiv konkurrens är att det existerar alternativ till en vara eller tjänst. I dagens situation står en stor del av betalningstjänstmarknaden i Sverige under inflytande av ett mindre antal banker. Det tydligaste alternativet till de betalningar som går genom bankerna utgörs av fysiska kontanter. Fysiska kontanter används och accepteras dock i kraftigt



minskande grad av samhällsaktörer. Utredningen har inte föreslagit någon generell skyldighet att acceptera kontanter och med de undantagsbestämmelser betänkandet redogör för i avsnitt 13 framgår att endast den som bedriver myndighetsutövning eller tillhandahåller offentligt finansierade tjänster samt den som bedriver apoteksverksamhet vid ett fysiskt försäljningsställe ska ha skyldighet att acceptera betalning med fysiska betalningsmedel. Det finns därmed en tydlig risk att fysiska kontanter som alternativ till bankernas betalningsinfrastruktur kommer att försvagas ytterligare och konkurrenstrycket på den senare försvagas.

Konkurrensverket har inga synpunkter kring huruvida en e-krona bör införas. I syfte att framgent bibehålla möjligheten till trovärdiga alternativa betalningssätt ser Konkurrensverket det ändå som önskvärt att fortsatt ta steg för att kunna införa en e-krona. För att Riksbankens utvärdering inte ska riskera att i onödan sakta ned ett eventuellt införande av en e-krona vore det önskvärt att även lagstiftning som skulle behöva genomgå förändringar vid införande av en e-krona genomlyses. Skapas omotiverade dröjsmål i ett eventuellt införande av en e-krona stärks ställningen för det befintliga digitala betalningssystemet. Det skulle kunna försvåra för framtida utmanande av nuvarande betalningssystem samt riskera vara till men för konsumenterna till dess ett reellt alternativ är på plats.

17.6.2 Betalningssätt för statliga utbetalningar

Utredningen föreslår att det i Betalningsförordningen ska införas en bestämmelse om utbetalning av ersättning från statliga myndigheter till enskilda. Av bestämmelsen ska det framgå att utbetalning av ersättning ska göras till den enskildes bankkonto. För det fall myndigheten saknar uppgifter om bankkonto ska utbetalning till en fysisk person ske via laddningsbara korttjänster i enlighet med ramavtal Riksgälden ingår för statens räkning, eller annan för behovet likvärdig tjänst. Först om betalning inte kan göras på något av dessa sätt eller om det är fråga om en enstaka utbetalning av ett lägre belopp får utbetalning göras genom utbetalningsavier, checkar, postanvisningar eller motsvarande.

Konkurrensverket har inget att invända mot utredningens förslag att i första hand genomföra utbetalningar via laddningsbara kort i de fall myndigheter saknar uppgifter om bankkonto. Ett sådant förslag kommer emellertid påverka de volymer av laddningsbara kort för utbetalningar som kan komma att efterfrågas av staten. Konkurrensverket konstaterar att betänkandet saknar en upphandlingsrättlig analys avseende det befintliga ramavtalet och att det är av vikt att en sådan genomförs.⁵

⁵ Se även Konkurrensverkets ställningstagande 2022:2 angående maximal omfattning av ramavtal och öppenhetsprincipen.



Detta yttrande har beslutats av ställföreträdande generaldirektören Hanna Witt. Föredragande har varit ekonområdet Martin Sutinen.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och yttrandet saknar därför namnunderskrift.

Hanna Witt