

Kommittédirektiv

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 betalningsmark-

naden 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 utrymmet 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 skalfördelar, 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 kreditinstitutens 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)