

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
Bankenheten
103 33 STOCKHOLM



SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2016-00638

ER REF Fi2016/03003/B

Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton (SOU 2016:53)

2016-11-29

Riksbanken välkomnar i stora drag Betaltjänstutredningens förslag på genomförandet av det andra betaltjänstdirektivet i svensk lag.

Riksbanken avstyrker dock förslaget att endast Finansinspektionen ska utses som behörig myndighet när det gäller rapportering av allvarliga operativa och säkerhetsincidenter. I stället bör både Finansinspektionen och Riksbanken utses till behöriga myndigheter.

Riksbanken delar utredningens bedömning att behålla förbudet mot tilläggsavgifter.

Förslaget att uppräkningsverksamhet ska betraktas som en betaltjänst och att sådan verksamhet därmed faller under lagen om betaltjänster och står under tillsyn välkomnas av Riksbanken.

Riksbanken understryker vikten av tillräcklig tillsyn av de nya reglerna om tillträde till betalningssystem för att säkerställa att det inte blir svårare att få indirekt tillgång till betalningssystem. Därutöver har Riksbanken noterat att lagtexten i 8 kap. fått en felaktig formulering vilken bör ändras.

Riksbanken välkomnar att leverantörer av betalningsinstitieringstjänster samt kontoinformationstjänster, så kallade tredjepartsbetaltjänstleverantörer, får tillgång till kreditinstitutens betalkonton. Även här vill Riksbanken understryka vikten av tillräcklig tillsyn.

Tilläggsavgifter

Riksbankens utgångspunkt är att det ska vara upp till säljare och köpare att komma överens om priset för en tjänst eller vara. Detta bör även gälla för betalningar.

Det andra betaltjänstdirektivet tillåter inte så kallade tilläggsavgifter, det vill säga att betalningsmottagaren – en affärsinnehavare - inte får ta ut en avgift av kunden för de betalningsinstrument vars förmedlingsavgifter omfattas av taknivåerna för förmedlingsavgifter enligt EU:s förordning om förmedlingsavgifter(2015/751). Taknivåerna gäller bankkort och kreditkort utgivna av VISA och Mastercard. Eftersom sådana betalningsinstrument används för majoriteten av alla betalningar i Sverige idag skulle den nationella möjligheten att tillåta tilläggsavgifter endast gälla andra typer av elektroniska betalningsinstrument som exempelvis vissa mobila betalningar. Enligt direktivet är det även förbjudet för medlemsstaterna att tillåta tilläggsavgifter för de betalningsinstrument som regleras av SEPA-förordningen (260/2012), vilka är gireringar och autogireringar i euro. Det

är dock möjligt att tillåta tilläggsavgifter för motsvarande betalningsinstrument i SEK eftersom dessa inte omfattas av SEPA-förordningen.

Det andra betaltjänstdirektivet begränsar därmed kraftigt möjligheten för handeln att ta ut tilläggsavgifter. Om tilläggsavgifter skulle tillåtas under dessa omständigheter riskerar ett antal negativa konsekvenser att uppstå. Möjligheten att införa tilläggsavgifter på endast vissa betalningsinstrument men inte på kortbetalningar med kort utgivna av VISA och Mastercard kan leda till skev konkurrens mellan olika betalningsinstrument. När det gäller gireringar och autogireringar kan möjligheten att införa tilläggsavgifter för gireringar i SEK, men inte i euro, skapa en tudelad marknad med olika villkor för eurobetalningar och icke-eurobetalningar.

Riksbanken delar därför utredningens bedömning att Sverige bör behålla förbudet mot tilläggsavgifter, eftersom den ovan nämnda prisregleringen redan omöjliggör en fri och konkurrensneutral prissättning. Förslaget att behålla förbudet mot tilläggsavgifter är ur detta perspektiv att betrakta som en åtgärd som på bästa möjliga sätt upprätthåller konkurrensneutralitet mellan olika betalningsinstrument på en reglerad marknad.

Incidentrapportering

Riksbanken avstyrker förslaget att endast Finansinspektionen ska utses som behörig myndighet när det gäller rapportering av allvarliga operativa och säkerhetsincidenter. Istället bör både Finansinspektionen och Riksbanken utses till behöriga myndigheter.

Betaltjänstleverantörerna åläggs i direktivet en skyldighet att utan onödigt dröjsmål underrätta behörig myndighet om allvarliga operativa incidenter eller säkerhetsincidenter. Enligt artikel 96.2 i direktivet ska den behöriga myndigheten i medlemsstaten, efter att ha mottagit incidentrapporteringen, utan onödigt dröjsmål låta Eba och ECB ta del av relevanta uppgifter om incidenten. Det framgår även i samma artikel att ECB ska informera medlemmarna i Europeiska centralbankssystemet om frågor som är relevanta för betalningssystemet.

I betaltjänstutredningen föreslås Finansinspektionen som behörig myndighet när det gäller incidentrapportering.

Riksbanken anser att det är mycket angeläget att även Riksbanken blir behörig myndighet i det här fallet. Eftersom informationen annars kommer Riksbanken till del först i tredje ledet, via ECB, kan det komma att dröja i tid innan Riksbanken får ta del av allvarliga operativa och säkerhetsincidenter. Sådana incidenter kan sprida sig och påverka stora delar av betalningssystemet och bankväsendet. Med tanke på Riksbankens centrala roll, såväl som navet i det operativa betalningssystemet, som övervakare av den finansiella infrastrukturen samt likviditetsförsörjare, är det av stor vikt att Riksbanken kan ta del av allvarliga incidenter i betalningssystemet utan dröjsmål. Utan denna information finns det en risk att Riksbanken inte kan vidta nödvändiga åtgärder för att mildra effekterna av allvarliga operativa- och säkerhetsincidenter. Att ha två behöriga myndigheter innebär inte någon ytterligare börda för betaltjänstleverantörerna eftersom det är samma information som ska rapporteras.

Följaktligen tycker Riksbanken att det är mycket angeläget att utse två behöriga myndigheter i det här fallet.

Riksbanken föreslår att 5 a kap. 3 § andra stycket i lagen (2010:751) om betaltjänster ändras enligt följande: "En betaltjänstleverantör ska utan onödigt dröjsmål underrätta Finansinspektionen *samt Riksbanken* om en allvarlig operativ incident eller säkerhetsincident som uppkommit i dennes verksamhet..."

Uppräkningsverksamhet

Riksbanken välkomnar förslaget att uppräkningsverksamhet ska betraktas som en betaltjänst.

Förslaget innebär att företag med uppräkningsverksamhet blir tillståndspliktiga som betalningsinstitut, med de kapitalkrav som följer, samt att de hamnar under Finansinspektionens tillsyn. Flera av de problem som Riksbanken pekade på i remissvaret gällande Kontantheringsutredningen SOU (2014:61) blir därmed omhändertagna.¹

Riksbanken delar utredningens bedömning att det är svårt att uttala sig om hur stora kostnaderna för företag som bedriver uppräkningsverksamhet kan tänkas bli och utesluter inte att det kan komma att få konsekvenser för marknaden för kontanthering som är svåra att överblicka. De auktoriserade värdebolag som har uppräkningscentraler bedriver verksamhet som är samhällsviktig och som är kritisk för en väl fungerande betalningsmarknad. Den operativa kontantheringen i Sverige är idag starkt beroende av två aktörer. Ökade kostnader för värdebolagen samtidigt som kontantanvändningen minskar i Sverige kan innebära att det blir allt svårare att driva en lönsam verksamhet. I förlängningen skulle det kunna leda till att färre är beredda att tillhandahålla uppräknings tjänster vilket skulle kunna innebära återverkningar på Sveriges kontantförsörjning.

Indirekt tillträde till betalningssystem

Riksbanken understryker vikten av tillräcklig tillsyn av de nya reglerna om tillträde till betalningssystem för att undvika att det blir svårare att få indirekt tillgång till betalningssystem.

Direktivet syftar bland annat till att ytterligare öka konkurrensen mellan olika betaltjänstleverantörer. Direktivet innehåller därför en bestämmelse som innebär att direkta deltagare i anmälda avvecklingssystem som agerar ombud för betaltjänstleverantörer ska erbjuda ombudstjänster till andra betaltjänstleverantörer på ett objektiva, proportionella och icke-diskriminerande sätt. Riksbanken delar utredningens bedömning att det finns en risk att bestämmelsen innebär att direkta deltagare i mindre utsträckning vill agera ombud för betaltjänstleverantörer, tvärt emot syftet med bestämmelsen. Det kan i sin tur vara hämmande för konkurrensen på betalningsmarknaden eller leda till att färre direkta deltagare väljer att agera ombud åt andra betaltjänstleverantörer, vilket kan leda till koncentrationsrisker. En annan möjlig effekt är att fler banker vill bli direkta deltagare i betalningssystem. Riksbanken har tidigare uppmärksammat att det redan idag finns tendenser att banker som är direkta deltagare i betalningssystem i minskad utsträckning vill agera ombud åt andra aktörer.² Eftersom det finns risk att den nya regleringen inte får de avsedda effekterna är det viktigt att tillsynen och efterlevnaden av regleringen blir tillräcklig.

Riksbanken delar även utredningens bedömning att Finansinspektionen bör samråda med Konkurrensverket när det gäller tillsynen över betaltjänstleverantörernas möjlighet till tillträde till betalningssystem.

Riksbanken har noterat att förslaget till lagtext i 8 kap. 1 § tredje stycket fått en felaktig formulering och att sanktioner vid överträdelse av bestämmelsen om indirekt tillträde till betalningssystem ska riktas mot direkta deltagare (inte betalningssystemen). Den aktuella bestämmelsen bör därför ändras enligt följande:

¹ Yttrande över Kontantheringsutredningens betänkande Svensk Kontanthering SOU 2014:61

² Se Sveriges Riksbank (2016), "Finansiell infrastruktur 2016"

”Finansinspektionen ska samråda med Konkurrensverket innan en tillsynsåtgärd eller ett ingripande vidtas mot någon som har ansvar för betalningssystem för överträdelse av 7 kap. 1 och 2 §§, mot en deltagare i ett betalningssystem för överträdelse av 3 § andra stycket eller mot ett kreditinstitut för överträdelse av 4 §.”

Tredjepartsbetaltjänstleverantörer

Riksbanken välkommar att så kallade tredjepartsbetaltjänstleverantörer regleras och ställs under tillsyn av Finansinspektionen.

Det innebär en stor förändring på betalningsmarknaden att betalningsinitieringstjänster samt kontoinformationstjänster, så kallade tredjepartsbetaltjänster, i och med direktivet blir reglerade samt ges tillgång till kreditinstitutens betalkontotjänster. Eventuella oklarheter när det gäller exempelvis tekniska förutsättningar eller ansvarsfördelning mellan tredjepartsbetaltjänstleverantörer och kreditinstitut kan göra att det uppstår övergångsproblem i och med de nya reglerna. Riksbanken är vidare positiv till utredningens förslag att Finansinspektionen ska samråda med Konkurrensverket när det gäller tillsyn över betalningsinstituts rätt till tillgång till betalkontotjänster hos kreditinstitut. Även här understryker Riksbanken vikten av tillräcklig tillsyn av de nya reglerna om tredjepartsbetaltjänstleverantörer.

Obehöriga transaktioner

Riksbanken välkomnar förslaget om att lagen om obehöriga transaktioner nu införlivas i betaltjänstlagen. De två svenska lagarnas tillämpningsområde är så nära sammankopplade att det är naturligt att de bestämmelser som ingår i dessa två lagar samlas i en lagstiftning för att uppnå en enhetlig och effektiv reglering av betaltjänster.

Upplysningar om utländska företag

Riksbanken tillstyrker att Riksbanken blir behörig myndighet i fråga om rätten att begära upplysningar av utländska företag som tillhandahåller betaltjänster i Sverige. För att öka Riksbankens möjligheter att kunna ta in relevant statistik och information från utländska betalningsinstitut är det lämpligt att Riksbanken, utöver Finansinspektionen, utses till behörig myndighet i detta avseende.

I utredningens Konsekvensanalys i avsnitt 14.3 nämns Riksbanken felaktigt som tillsynsmyndighet. Riksbanken är i detta fall behörig myndighet.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschef Kasper Roszbach efter föredragning av Sara Edholm.

Kasper Roszbach

Sara Edholm