



Revidering av betaltjänstdirektivet

2012/13:FPM156

Finansdepartementet

2013-09-11

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 547

Europaparlamentet och rådets direktiv om betaltjänster på den inre marknaden och revidering av direktiven 2002/65/EG, 2013/36/EU och 2009/110/EG och upphävande av direktivet 2007/64/EG

Sammanfattning

Förslaget till revidering av betaltjänstdirektivet syftar till att anpassa ramverket för marknaden för elektroniska betalningar i EU till den utveckling som ständigt sker. Detta för att säkerställa att det inte uppstår luckor i regelverket. Revideringen syftar även till att bidra till lika konkurrensvillkor, konsumentskydd och den inre marknads funktionalitet.

Förslaget innehåller därför bl.a. utökningar av det befintliga tillämpningsområdet geografiskt och gällande valutor. Ändringarna ska även förtydliga läget för befintliga undantag när det gäller ett antal betalningsaktiviteter. Den europeiska tillsynsmyndigheten EBA föreslås ta fram riktlinjer och tekniska standarder på områden. Vidare föreslås också bestämmelser om sanktioner i linje med den horisontella ansats som kommissionen driver beträffande sanktioner på det övriga finansmarknadsområdet.

Regeringen välkomnar generellt revideringen av betaltjänstdirektivet och stödjer de syften som kommissionen har med åtgärderna.

1.1 Ärendets bakgrund

Marknaden för elektroniska betalningar i EU genomgår stora förändringar och ständiga innovationer parallellt med att konsumenternas betalningsvanor också ändras. Mot bakgrund av detta är syftet med förslaget att möjliggöra för konsumenter och handlare att fullt ut kunna dra nytta av den inre marknads fördelar. Målet är att i linje med tillväxtstrategin Europa 2020¹ och den digitala agendan för Europa² bidra till att ytterligare utveckla marknaden för elektroniska betalningar. Genom att vidta åtgärder för rättslig klarhet och lika villkor kan kostnader och priser sänkas för användare av betaltjänster. Vidare kan utbudet och tillgången på innovativa betaltjänster utökas samt säkerhet och genomlysning beträffande desamma säkerställas.

För att uppnå dessa målsättningar ska det befintliga ramverket för betaltjänster därför uppdateras och kompletteras med regler som främjar genomlysning, innovation och säkerhet. Dessutom ska befintliga skillnader mellan nationella regelverk minskas i syfte att främja lika konkurrensvillkor och tillgång till befintliga betalningsramverk. Se även förslaget till förordning om förmedlingsavgifter för kortbaserade betalningstransaktioner, faktrapomemoria 2012/13:FPM155.

Kommissionen presenterade förslaget den 24 juni 2013.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget inkluderar och upphäver det befintliga betaltjänstdirektivet (2007/64/EG) som utgör grunden för ett harmoniserat rättsligt ramverk för en integrerad betalningsmarknad. Distinktionen mellan å ena sidan betalningsinstitut (som täcks in av betaltjänstdirektivet) och å andra sidan institut för elektroniska pengar (som täcks in av det andra E-pengadirektivet) blir allt svårare att göra (eftersom tekniken och affärsmodellerna löper samman). Mot denna bakgrund borde en modernisering av ramverket egentligen utgöras av en sammanslagning av de berörda regelverken. Dessvärre har detta inte varit praktiskt möjligt att genomföra då implementeringen av e-pengadirektivet i många medlemsstater skett så sent att underlag för utvärdering saknats. En revidering av e-pengadirektivet förutses dock äga rum under 2014.

Huvudsakliga ändringar

Det föreslås att direktivets tillämpningsområde utökas både geografiskt och vad gäller valutor som täcks in. Det befintliga direktivets skrivningar om genomlysning och informationskrav ska vara tillämpliga beträffande

¹ http://ec.europa.eu/europe2020/index_sv.htm

² Meddelande KOM/2010/0245 slutlig

betalningstransaktioner till tredjeland när en av tillhandahållarna är lokaliserat inom EU, s.k. *one-leg transactions* och gällande den del av transaktionerna som genomförs inom EU. Nämnade regler om genomlysning och informationskrav ska också utökas till att gälla samtliga valutor och inte enbart EU-valutor.

Förslaget tydliggör och uppdaterar tillämpningsområdet vad gäller ett antal relaterade betalningsaktiviteter som i det befintliga direktivet undantas. Undantaget för handelskommissionärer (*commercial agents*) justeras till att enbart vara tillämpligt på de kommissionärer som agerar för antingen betalaren (*payer*) eller betalningsmottagarens (*payee*) räkning och inte de som agerar för båda parter räkning. Undantaget för kommissionärer har enligt kommissionens konsekvensbedömning kommit att användas av olika e-handelsplattformar som agerat mellanhand mellan köpare och säljare.

Undantaget för s.k. begränsade nätverk (*limited networks*) som exempelvis kan avse betalningar med presentkort eller medlemskort har i ökande omfattning utnyttjats av stora nätverk som hanterar stora betalningsvolymerna och ett vitt spektrum av produkter och tjänster. För att sänka de risker som detta medfört har en ny definition föreslagits. Även det befintliga s.k. telecom-undantaget som avser betalningstransaktioner som utförs med mobiltelefoner m.m. är omdefinierat i förslaget så att det mer specifikt fokuserar på sidotjänster från tillhandahållare av elektroniska kommunikationsnätverk. Även undantaget för vissa bankomatjänster har fått önskade följder (t.ex. höga kostnader för bankomatuttag) och det föreslås därför att det stryks.

Skyddskraven för betalningsinstitut som är licensierade i enlighet med det befintliga betaltjänstdirektivet, dvs. kraven på att instituten ska skydda alla medel som tagits emot av betaltjänstanvändaren eller genom annan betaltjänstleverantör ska effektiviseras och harmoniseras ytterligare för att säkerställa lika villkor. Det föreslås att en unik elektronisk åtkomstpunkt inrättas hos EBA (den europeiska banktillsynsmyndigheten). Genom att koppla samman nationella offentliga register är syftet att främja genomlysning av auktoriserade och licensierade betalningsinstitut på EU-nivå.

Möjligheten att tillämpa en förenklad regim beträffande små betalningsinstitut utökas. Syftet är att hitta en balans mellan att å ena sidan undvika onödiga administrativa bördor och å andra sidan säkerställa en tillräcklig nivå av skydd för användare av betalningstjänster. Reglerna avseende tillgång till betalningssystem finjusteras genom att villkoren för icke-direkt tillgång för betalningsinstitut till betalningssystem som följer av direktivet om slutlig avveckling (1998/26/EG) blir jämförbara med reglerna för mindre kreditinstitut.

Regler för ytterligare harmonisering av avgiftsbeläggande praxis inom EU föreslås för att ta hänsyn till direktivet om konsumenträttigheter

Tydliggörande regler föreslås beträffande återbetalningsrättigheter för autogireringar i linje med SEPAs regelbok. Vidare föreslås också ett antal regler för att hantera säkerhetsfrågor och autentisering i linje med direktivet om nätverk och informationssäkerhet.

Nya åtgärder som ska uppdatera kraven på hantering av klagomål utanför domstol och tvistelösning föreslås. Dessutom, i linje med kommissionens horisontella ansats beträffande sanktioner, föreslås regler gällande administrativa sanktioner och åtgärder.

Slutligen tilldelas EBA diverse uppdrag att ta fram riktlinjer och bindande tekniska standarder på olika områden (t.ex. klargörande av regler relaterat till s.k. passporting för betalningsinstitut som agerar i flera medlemsstater).

Översikt direktivets avdelningar och artiklar

Den inledande avdelningen behandlar syfte, tillämpningsområde och definitioner (artikel 1-4). Därefter (i avdelning II) följer regler beträffande tillhandahållare av betalningstjänster (artikel 5-30). I avdelning III återfinns regler om genomlysning beträffande villkor och informationskrav för betalningstjänster (artikel 31-53). Avdelning IV innehåller skrivningar om rättigheter och krav relaterat till tillhandahållandet och användandet av betalningstjänster (artiklar 54-92). Avdelning V utgörs av artiklar (93-94) beträffande delegerade akter och den sista avdelning VI innehåller avslutande bestämmelser (artikel 95-104).

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det nu gällande betaltjänstdirektivet, 2007/64/EG, har genomförts i svensk lagstiftning genom lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen). Regler finns även i förordningen (2010:1008) om betaltjänster (betaltjänstförordningen). I förordningen behandlas registerfrågor och bemyndiganden. Finansinspektionen är personuppgiftsansvarig och ges även rätt att meddela föreskrifter i ett antal avseenden.

Betaltjänstlagen innehåller bestämmelser om betaltjänster som tillhandahålls i Sverige och utförs inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) i euro eller i någon annan av EES-ländernas valutor. I lagen finns också bestämmelser om betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer. Betaltjänstlagen innehåller bl.a. regler om tillståndsplikt för tillhandahållande av betaltjänster, särskilda bestämmelser som betalningsinstituts och registrerade betaltjänstleverantörers rörelse, informationskrav vid tillhandahållande av betaltjänster, genomförande av betaltjänster, behandling av personuppgifter, tillträde till betalningssystem samt tillsyn och ingripanden.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har gjort en konsekvensanalys beträffande förslaget som utgår från en problemdefinition. Det konstateras att det befintliga juridiska ramverket visserligen lett till en väsentlig utveckling gällande integrationen av Europas betalningsmarknad men att det ännu finns ett antal specifika och tydligt definierade problem på området för kort, internet och mobila betalningar. Dessa problem kan delas in i två kategorier; 1) ur ett antal perspektiv fungerar marknaden inte optimalt, 2) det finns ett antal luckor och brister i den befintliga lagstiftningen.

Till den första kategorin kan läggas marknadsfragmentisering som härrör från en brist på teknisk standardisering och driftskompatibilitet mellan olika lösningar, särskilt på en gränsöverskridande nivå. Vidare konstateras att det råder en hämmad konkurrens, bl.a. till följd av begränsande affärsregler och praxis. Som exempel lyfts fram avtal mellan kortutgivare och förvärvande banker gällande mellanbanksavgifter, s.k. transaktionsavgifter (*Interchange fees*). Dessa skapar en motsatt konkurrens (*reverse competition*), dvs. priser tenderar att öka istället för att sjunka i konkurrensen mellan kortutgivare. Även frågan om tilläggsavgifter kan räknas till den första kategorin av problem. Det konstateras att den ursprungliga tanken om att dessa avgifter skulle fungera som en styrmekanism för handlare att styra konsumenter till billigare och mer effektiva betalningsinstrument inte har infriats. Vidare råder stora skillnader i tillämpning inom EU. I hälften av EU-länderna är tilläggsavgifter tillåtna medan det motsatta gäller i de resterande medlemsländerna.

Till den andra kategorin problem kan räknas det regleringsvakuum som uppstått i takt med att nya tjänster utvecklats inom internetbetalningar som inte täcks in under det befintliga juridiska ramverket. Vidare har även ett antal undantag i det befintliga direktivet inneburit en mycket varierande tolkning och tillämpning bland medlemsstaterna.

Konsekvenserna av de identifierade problemen är enligt kommissionen att det inte råder lika konkurrensvillkor. Tillhandahållare av tjänster med lägre eller inga transaktionsavgifter stängs ute genom de existerande incitamenten att höja eller hålla transaktionsavgifter konstanta. Motsvarande försvåras inträdet för nya innovativa aktörer av de luckor som finns beträffande standardisering och kompatibilitet. Detta får till följd att kostnaderna för konsumenter hålls uppe och begränsas till att använda dyra kort vid gränsöverskridande transaktioner. Sammantaget konstateras att problematiken riskerar att leda till att EU som region halkar efter andra områden som t.ex. USA och Asien.

Kommissionen bedömer att EU-budgeten inte påverkas, och de nya uppgifter som läggs på Europeiska bankmyndigheten (EBA) inte kan antas medföra ökade kostnader för myndigheten

Kommissionen konstaterar att kostnaderna för de förslag till revideringar som antagits är marginella för medlemsstaterna. Kommissionen gör bedömningen att berörda tillsynsmyndigheter i medlemsstaterna kan komma att få en ökad administrativ börda och vissa kostnader av engångskaraktär i och med att införandet av lagstiftningen kräver löpande tillsynsarbete och övervakning. Andra myndigheter i offentlig sektor kan komma att kompenseras av lägre kostnader och administrativ börda (t.ex. lägre kostnader för nationella konkurrensmyndigheter och domstolar). Eventuella merkostnader för berörda myndigheter bedöms kunna hanteras inom befintliga ramar.

I ett längre perspektiv bör däremot medlemsstaterna kunna dra fördel av potentiellt lägre kostnader för betalningar och mer frekvent användande av elektroniska betalningar (som i sin tur kan innebära större skatteintäkter).

Vad gäller berörda tillhandahållare av betalningstjänster kan revideringen medföra en marginellt ökad administrativ börda. Ändringar relaterade till skopet kan innebära engångskostnader för i storleksordningen 128-193 miljoner euro. Befintliga aktörer kan initialt få räkna med minskade intäkter och ökad konkurrens men på längre sikt dra nytta av högre standardisering (som bl.a. medför lägre driftskostnader).

Kommissionen bedömer att fördelarna av ändringarna framförallt tillfaller konsumenter och handlare. För enskilda konsumenter genom lägre kostnader, större valmöjligheter, högre konsumentskydd och säkerhet i betalningarna. För handlare tillskrivs fördelarna främst kostnadsbesparingar i driften, större möjligheter att kunna undvika dyra betalningssätt och högre grad av standardisering samt gränsöverskridande verksamhet.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar generellt revideringen av det befintliga betaltjänstdirektivet och stödjer de syften som kommissionen angett för de föreslagna åtgärderna.

Regeringen anser att det är viktigt att lagstiftningen anpassas och uppdateras i takt med att nya aktiviteter och metoder utvecklas på marknaden för betalningstjänster för att undvika konkurrenssnedvridande luckor i regleringen. Av samma skäl är det även viktigt att frågor som rör konsumenters intressen och konsumentskydd uppmärksammas och beaktas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har nyligen skickats ut för konsultation till berörda intressenter

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden anges vara artikel 114 i EU-fördraget.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I motiveringen till förslaget till direktiv gör kommissionen bedömningen att förslaget är förenligt med *subsidiaritetsprincipen*. Som skäl anges att en integrerad marknad för betalningar till sin natur baseras på nätverk som sträcker sig utanför nationella gränser. Det krävs således en EU-vid ansats som säkerställer att tillämpliga principer, regler, processer och standarder ser likadana ut mellan samtliga medlemsstater för att underlätta rättslig klarhet och lika villkor för de berörda aktörerna.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning att utkastet till lagstiftningsakt är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Beträffande *proportionalitetsprincipen* gör kommissionen bedömningen att de föreslagna revideringarna är proportionerliga med de problem som uppstått fram tills dags dato. Direktivet är förenligt med internationella standarder och tar samtidigt hänsyn till den senaste teknologiska och affärsmässiga utvecklingen på området för betalningar.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning att utkastet till lagstiftningsakt är förenligt med proportionalitetsprincipen.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det litauiska ordförandeskapet har inte lämnat någon närmare information om planen för behandlingen av direktivet i rådsarbetsgruppen för finansiella tjänster.

4.2 Fackuttryck/termer

Interchange Fees (IFs) – transaktionsavgifter mellan tillhandahållare av betalningstjänster som är involverade i en transaktion.

One-leg transactions – transaktioner som äger rum till tredje land i fall då endast en av tillhandahållarna av betalningstjänster är lokaliserad inom EU.

Reverse competition – motsatt konkurrens, som innebär att konkurrensen bland kortupplägg att attrahera kortutgivare (banker) leder till högre förmedlingsavgifter.