



Förmedlingsavgifter vid kortbetalningar

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen ska anta regeringens förslag till lag om förmedlingsavgifter för kortbaserade betalningstransaktioner. Lagen kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/751 om förmedlingsavgifter för kortbaserade betalningstransaktioner. I lagen pekas bl.a. behöriga myndigheter ut. Lagen innehåller också bestämmelser om tillsyn och ingripanden och om avgifter till Finansinspektionen för dess tillsyn.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2016.

Utskottet anser också att riksdagen ska avslå yrkandet i den motion (V) som har lämnats med anledning av propositionen.

I betänkandet finns en reservation (V).

Behandlade förslag

Proposition 2015/16:133 Förmedlingsavgifter vid kortbetalningar.

Ett yrkande i följdmotion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Förmedlingsavgifter vid kortbetalningar	5
EU-förordningen	5
Propositionen	7
Motionen	10
Utskottets ställningstagande.....	10
Reservationer	11
Nationella taknivåer för förmedlingsavgifter, punkt 2 (V)	11
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Propositionen	12
Följdmotionen	12
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Lag om förmedlingsavgifter för kortbetalningar

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om förmedlingsavgifter för kortbaserade betalningstransaktioner.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2015/16:133.

2. Nationella taknivåer för förmedlingsavgifter

Riksdagen avslår motion

2015/16:3365 av Ulla Andersson m.fl. (V).

Reservation (V)

Stockholm den 28 april 2016

På finansutskottets vägnar

Fredrik Olovsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Ulf Kristersson (M), Jörgen Hellman (S), Oscar Sjöstedt (SD), Jörgen Andersson (M), Ingela Nylund Watz (S), Janine Alm Ericson (MP), Jan Ericson (M), Dennis Dioukarev (SD), Erik Ullenhag (L), Ulla Andersson (V), Marie Granlund (S), Niklas Karlsson (S), Fredrik Schulte (M), Börje Vestlund (S), Peter Helander (C) och Aron Modig (KD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 8 juni 2015 trädde Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/751 av den 29 april 2015 om förmedlingsavgifter för kortbaserade betalningstransaktioner i kraft. Genom ikraftträdandet är förordningen bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater inom Europeiska unionen.

I augusti 2015 överlämnade 2015 års betaltjänstutredning (Fi2015:02) delrapporten Förmedlingsavgifter vid kortbetalningar. I rapporten föreslås nödvändiga anpassningar av svensk lagstiftning till EU-förordningen. Rapporten har remissbehandlats. Regeringen har med anledning av remissinstansernas synpunkter omarbetat förslaget i vissa delar. Lagrådet har granskat lagförslaget och lämnat det utan erinran.

En motion (V) har kommit in med anledning av propositionen. Vidare har MasterCard lämnat in en skrivelse i ärendet.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2016.

Utskottets överväganden

Förmedlingsavgifter vid kortbetalningar

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om förmedlingsavgifter för kortbaserade betalningstransaktioner.

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om nationella taknivåer för förmedlingsavgifter.

Jämför reservation (V).

EU-förordningen

Allmänt

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/751 av den 29 april 2015 om förmedlingsavgifter för kortbaserade betalningstransaktioner har kommit till som ett led i arbetet med att förbättra EU:s inre marknad för betalningar, vilket ska göra det möjligt för konsumenter och företag att dra full nytta av fördelarna med den inre marknaden.

Kortbaserade betalningstransaktioner är ett samlingsuttryck för de tjänster som grundas på infrastruktur och affärsregler för en betalningsordning för kontokort för att med hjälp av utrustning eller programvara för kort, telekommunikation, digital teknik eller informationsteknik göra en debet- eller kreditkortstransaktion. Betalningsordningar kallas ofta kortnätverk. Debetkort och kreditkort är olika typer av kontokort. Förordningen skiljer på inhemska och gränsöverskridande kortbaserade betalningstransaktioner.

Kortbaserade betalningstransaktioner görs oftast genom s.k. fyrparts-betalningsordningar. De fyra parterna är kunden/betalaren (kortinnehavaren), kortutgivaren, kortinlösaren och betalningsmottagaren. Parterna kan befinna sig i olika länder. Kortutgivarna och kortinlösarna är anslutna till betalningsordningar (kortnätverk), t.ex. VISA eller MasterCard. Kortinnehavaren får genom avtal med sin kortutgivare tillgång till kortet, vanligtvis mot en årsavgift. När en betalningstransaktion genomförs tar kortutgivaren ut en förmedlingsavgift från kortinlösaren. Inlösaren tar i sin tur ut en serviceavgift från betalningsmottagaren.

Det finns även trepartsbetalningsordningar för kortbetalningar. I en trepartsbetalningsordning har både betalaren och betalningsmottagaren konton hos kortföretaget. Betaltjänstleverantören är i det fallet både kortutgivare och kortinlösare. Exempel på sådana system är American Express och Diners Club. Den avgift som tas ut för inlösen i en ren trepartsbetalningsordning tas ut direkt av betalningsmottagaren. Det förekommer att trepartsbetalningsordningar ger andra betaltjänstleverantörer rätt att på olika sätt ge ut

kortbaserade betalningsinstrument eller lösa in kortbaserade betalningstransaktioner. Sådana trepartsbetalningsordningar ska enligt EU-förordningen (artikel 1.5) betraktas som fyrapartsbetalningsordningar.

Taknivåer för förmedlingsavgifter

Taknivån för de förmedlingsavgifter som enligt förordningen får tas ut vid kortbaserade betalningstransaktioner är 0,2 procent av transaktionsvärdet vid debetkortstransaktioner (artikel 3.1) och 0,3 procent vid kreditkortstransaktioner (artikel 4).

Förordningens bestämmelser om taknivåer för förmedlingsavgifter reglerar dock inte taknivåer för alla kortbetalningar och kortbaserade betalningstransaktioner. Bestämmelserna gäller inte för transaktioner med företagskort eller vid kontantuttag i uttagsautomat eller hos betalningsinstitut. Förordningen gäller inte heller trepartsbetalningsordningar (artikel 1.3).

Affärsregler

Den del av förordningen som innehåller bestämmelser om s.k. affärsregler gäller för alla kort, dvs. även sådana som inte omfattas av reglerna om taknivåer för förmedlingsuppdrag. I denna del av förordningen finns bl.a. bestämmelser som begränsar regeln om att alla kort inom en betalningsordning måste godtas, den s.k. honour all cards-regeln (artikel 10). Bestämmelsen innebär att en betalningsmottagare kan välja att endast acceptera vissa kort inom en betalningsordning. En betalningsmottagare som inte godtar samtliga kort inom en betalningsordning är enligt förordningen skyldig att informera om detta på ett klart och otvetydigt sätt (artikel 10.4).

Tillsyn och tvistlösning

Förordningen innehåller också bestämmelser som förpliktigar medlemsstaterna att utse behöriga myndigheter som ska se till att förordningen tillämpas och som får utrednings- och verkställighetsbefogenheter (artikel 13). Medlemsstaterna ska vidare fastställa sanktioner för överträdelse av förordningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att bestämmelserna efterlevs (artikel 14). Slutligen ska medlemsstaterna säkerställa tillgången till tvistlösning utanför domstol för tvister mellan betalningsmottagare och deras betaltjänstleverantörer (artikel 15).

Nationella val

EU-förordningen erbjuder medlemsstaterna möjlighet att göra vissa nationella val. Medlemsstaterna får för inhemska kortbaserade betalningstransaktioner dels under en övergångstid för vissa trepartsbetalningsordningar medge undantag från förordningens bestämmelser om taknivåer (artikel 1.5), dels inom ramen för förordningens bestämmelser fastställa nationella taknivåer för förmedlingsavgifter (artikel 3.2, 3.3 och 4).

Propositionen

Komplettering till EU-förordningen

Det finns inte någon reglering om förmedlingsavgifter i svensk rätt i dag. EU-förordningen förutsätter att vissa nationella regler införs. Det krävs att varje medlemsstat utser behöriga myndigheter som ska se till att förordningen tillämpas och som får utrednings- och verkställighetsbefogenheter. Vidare är medlemsstaterna skyldiga att införa sanktioner för överträdelser av förordningen samt att erbjuda tvistlösning utanför domstol. Regeringen föreslår därför att en ny lag med de bestämmelser som är nödvändiga till följd av EU-förordningen ska införas.

När det gäller behöriga myndigheter och ingripanden har Finansinspektionen i dag tillsyn över att bl.a. reglerna i lagen (2010:751) om betaltjänster följs. Finansinspektionen kan för det ändamålet ingripa mot en betaltjänstleverantör. I den mån bestämmelserna i EU-förordningen tar sikte på betaltjänstleverantörer ligger den tillsyn som krävs enligt förordningen inte särskilt långt från den befintliga tillsynen enligt betaltjänstlagen. Finansinspektionens ingripande- och sanktionsmöjligheter enligt betaltjänstlagen är också adekvata för tillsynsansvaret enligt förordningen. Regeringen anser därför att det är rimligt att Finansinspektionens tillsyn utvidgas till att även omfatta tillsyn över att betaltjänstleverantörer, betalningsordningar och bearbetningsenheter följer bestämmelserna i EU-förordningen. Vid utövandet av sitt tillsynsansvar ska Finansinspektionen tillämpa bestämmelserna i 8 kap. betaltjänstlagen om tillsyn och ingripanden.

Förordningen innehåller emellertid också bestämmelser som tar sikte på konsumenters rätt till information från en näringsidkare. Enligt artikel 10.4 i förordningen ska en betalningsmottagare som beslutar att inte godta samtliga kort eller andra betalningsinstrument inom en betalningsordning informera konsumenterna om detta på ett klart och tydligt sätt. En sådan regel faller på ett naturligt sätt inom det tillsynsansvar som Konsumentverket har. Regeringen anser därför att Konsumentverket ska ha tillsyn över att bestämmelserna om betalningsmottagares informationsskyldighet i artikel 10.4 i EU-förordningen följs. Om informationsskyldigheten inte uppfylls föreslår regeringen att marknadsföringslagen (2008:486) ska tillämpas, med undantag för reglerna om marknadsstörmingsavgift.

Företag som står under Finansinspektionens tillsyn betalar en avgift för detta enligt förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för Finansinspektionens verksamhet. Regeringen anser att detsamma ska gälla för de betalningsanordningar och bearbetningsenheter som genom lagen kommer att stå under Finansinspektionens tillsyn och föreslår därför att en särskild bestämmelse om detta tas in i den nya lagen.

När det gäller EU-förordningens krav på alternativ tvistlösning gör regeringen bedömningen att de möjligheter till sådan tvistlösning som finns i dag i form av skiljeförfarande, exempelvis hos något av de skiljedomsinstitut

som Sveriges handelskamrar tillhandahåller, är tillräckliga för att uppfylla förordningens krav.

Nationella val

Utgångspunkter

Sverige har en väl utvecklad marknad för kortbetalningar. En utredning som gjordes av Riksbanken i juni 2013 visade bl.a. att två tredjedelar av alla betalningar på inköpsställen gjordes med kort. Andelen kortbetalningar ökar stadigt. Utmärkande för Sverige är att kort används även för små inköp. Antalet transaktioner är stort, men den genomsnittliga transaktionssumman är lägre än för kortbetalningar i många andra EU-länder.

Det finns ingen tillgänglig information om storleken på de förmedlingsavgifter som tas ut i Sverige i dag. Enligt uppgift från Svenska Bankföreningen är det vanligast med en fast avgift för debetkort och en fast avgift kombinerat med en rörlig del för kreditkort. Förmedlingsavgifterna för debetkort är betydligt lägre än för kreditkort. Kortregelverken innehåller standardregler för förmedlingsavgifterna. Förmedlingsavgifterna i Sverige är emellertid oftast ett resultat av bilaterala avtal mellan kortutgivaren och inlösaren, vilket ofta torde innebära att nivåerna är lägre än vad som följer av kortregelverken. Den typen av avtal är vanliga i Sverige, men förekommer annars bara på vissa håll, exempelvis i Finland och Baltikum. En jämförelse kan göras med de serviceavgifter som betalningsmottagare betalar till den inlösande banken. Enligt Svensk Handels ramavtal ligger avgiften på 78 öre per transaktion för svenska debetkort, med procentuella tillägg för kreditkort och utländska kort. Enligt uppgifter från Svensk Handel varierar avgifterna i allmänhet mellan 50 öre och 2 kronor per debetkortstransaktion. Det går dock inte att likställa serviceavgifternas storlek med förmedlingsavgifternas. Förmedlingsavgiften utgör bara en del av den totala serviceavgiften, som också ska täcka bl.a. interna kostnader, betalningsgarantier, risktäckning och vinstmarginaler. Serviceavgiften är vidare precis som förmedlingsavgifterna i det enskilda fallet resultatet av avtal mellan handlaren och kortinlösaren, vilket innebär att också dessa avgifter varierar.

Undantag för vissa trepartsbetalningsordningar

EU-förordningen erbjuder som sagt medlemsstaterna möjlighet att göra vissa nationella val. Medlemsstaterna får bl.a. under en övergångstid medge undantag från förordningens bestämmelser om taknivåer för vissa trepartsbetalningsordningar (artikel 1.5).

Ett syfte med förordningen är att motverka fragmentisering på den inre marknaden och främja konkurrenskraften inom unionen. Om sådana trepartsbetalningsordningar som avses i artikel 1.5 i EU-förordningen undantas från förordningens bestämmelser om taknivåer för förmedlingsavgifter vid inhemska korttransaktioner får dessa en konkurrensfördel jämfört med andra betalningsordningar som omfattas av förordningen. Det i sin tur innebär en

risk för att regelverket kringgås. Regeringens utgångspunkt är därför att en nationell särreglering bör undvikas så att genomförandet blir konkurrensneutralt inom EU. Såvitt framkommit är det också endast ett fåtal medlemsstater som kommer att utnyttja möjligheten till undantag. Andra nackdelar som kan ses med ett undantag är att det kan vara svårt att avgränsa vad som avses med inhemska och gränsöverskridande betalningar. Regeringen gör därför bedömningen att möjligheten till undantag från EU-förordningens bestämmelser om taknivåer för förmedlingsavgifter vid inhemska korttransaktioner för vissa trepartsbetalningsordningar inte ska utnyttjas.

Nationella taknivåer

Ett annat nationellt val medlemsstaterna kan göra är att, inom ramen för EU-förordningens bestämmelser, besluta om nationella taknivåer för förmedlingsavgifter vid inhemska kortbaserade betalningstransaktioner.

Enligt regeringen går det inte att med säkerhet fastställa nivåerna på förmedlingsavgifterna i Sverige i dag. Med hänsyn till bakgrunden till och syftet med EU-förordningen förutsätter emellertid regeringen att de nivåer som finns i förordningen generellt innebär en sänkning av avgifterna. Eftersom förmedlingsavgifterna för debetkortstransaktioner sannolikt är lägre i Sverige än i stora delar av EU blir skillnaden mot förordningens takbelopp inte nödvändigtvis så stor. När det gäller kreditkortstransaktioner bör däremot förordningens taknivåer innebära en betydande minskning av förmedlingsavgifternas storlek.

I propositionen gör regeringen en genomgång av de olika alternativ för taknivåer för förmedlingsavgifter vid inhemska korttransaktioner som förordningen erbjuder. Utgångspunkten för genomgången är att nivåerna på förmedlingsavgifterna i praktiken kommer att sammanfalla med de tillåtna taknivåerna, detta eftersom taknivåerna i EU-förordningen minskar incitamenten för sådana bilaterala avtal som normalt används för att sätta förmedlingsavgifterna i Sverige i dag.

Regeringen konstaterar att de olika alternativen till en nationell reglering har olika för- och nackdelar och att inget av alternativen framstår som så övervägande fördelaktigt att det i nuläget motiverar en nationell reglering. Regeringen menar att det också finns nackdelar med att över huvud taget införa en sådan reglering. Ett syfte med EU-förordningen är att motverka fragmentisering på den inre marknaden och främja konkurrenskraften inom unionen. Nationella taknivåer för förmedlingsavgifter främjar inte dessa syften. Utländska inlösare missgynnas i konkurrensen med inhemska inlösare om förmedlingsavgifterna blir lägre för inhemska transaktioner, vilket motverkar internationell konkurrens. Såvitt framkommit har en majoritet av medlemsstaterna också uttalat att de avser att tillämpa de generella taknivåerna i förordningen.

Regeringen anser också att det är viktigt att nationell lagstiftning inte hämmar kortanvändningen till förmån för exempelvis kontantbetalningar. Att främja kortanvändningen är också ett av de uttalade syftena med förordningen.

Alltför pressade avgiftsnivåer kan leda till att årsavgifterna för korten i stället ökar, vilket i sin tur begränsar konsumenternas vilja att ha åtminstone mer än ett kontokort.

Regeringen gör därför bedömningen att någon nationell reglering av förmedlingsavgifter vid inhemska korttransaktioner inte bör införas. Regeringen utesluter dock inte möjligheten att införa sådana bestämmelser i ett senare skede, när effekterna av tillämpningen av förordningen har utvärderats.

Motionen

Ulla Andersson m.fl. (V) har med anledning av propositionen lämnat in en kommittémotion 2015/16:3365 i vilken motionärerna föreslår att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag till en nationell reglering som innebär lägre tak för förmedlingsavgifter vid inhemska debet- och kreditkorttransaktioner. Motionärerna beklagar att regeringen inte utnyttjar möjligheten att införa nationella taknivåer för förmedlingsavgifter. För många mindre handlare är de förmedlingsavgifter som tas ut mycket betungande. På landsbygden är dessutom tillgången till kontanter bristfällig, och då är kortbetalningar ofta det enda alternativet. Från samhällets sida finns det också en allmän strävan mot elektroniska betalningar. Då är det centralt att avgifterna är så låga som möjligt för att så många företag som möjligt ska kunna ansluta sig.

Utskottets ställningstagande

Som en följd av EU-förordningen bedöms förmedlingsavgifterna generellt sett bli lägre, även om det är oklart hur mycket lägre de kommer att bli jämfört med dagens nivåer. Utskottet ser positivt på en sänkning av avgifterna eftersom det främjar användningen av kontokort vid betalning. Det är samtidigt inte säkert att en lägre avgifter till följd av nationell särreglering för inhemska korttransaktioner skulle gynna handlare och konsumenter. En sådan utveckling skulle kunna innebära att det blir dyrare att hålla sig med betalkort, vilket i sin tur minskar incitamenten att ha och använda sådana. Det finns alltså en risk för att en nationell särreglering för inhemska korttransaktioner, utöver de gränsdragningsproblem som regeringen framhållit, skulle motverka själva syftet med EU-förordningen. Och detta utan att det är säkert att regleringen skulle gynna dem som är beroende av bra och effektiva betalningslösningar, nämligen handlare och konsumenter.

Därmed tillstyrker utskottet regeringens förslag till lag om förmedlingsavgifter vid kortbaserade betalningstransaktioner och avstyrker motion 2015/16:3365 (V).

Reservationer

Nationella taknivåer för förmedlingsavgifter, punkt 2 (V)

av Ulla Andersson (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2015/16:3365 av Ulla Andersson m.fl. (V).

Ställningstagande

För många mindre handlare är de förmedlingsavgifter som tas ut mycket betungande. Det är beklagligt att regeringen inte utnyttjar möjligheten att införa nationella taknivåer för förmedlingsavgifter vid inhemska korttransaktioner. Från samhällets sida finns en allmän strävan mot elektroniska betalningar. Då är det centralt att avgifterna är så låga som möjligt för att så många företag som möjligt ska kunna ansluta sig. På landsbygden är dessutom tillgången till kontanter bristfällig, och då är kortbetalningar ofta det enda alternativet. Regeringen bör därför återkomma till riksdagen med förslag på en nationell reglering som innebär lägre tak för förmedlingsavgifter vid inhemska debet- och kreditkortstransaktioner.

Det ovan anförda bör riksdagen ge regeringen till känna.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2015/16:133 Förmedlingsavgifter vid kortbetalningar:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om förmedlingsavgifter för kortbaserade betalningstransaktioner.

Följdmotionen

2015/16:3365 av Ulla Andersson m.fl. (V):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag på nationell reglering som innebär lägre tak på förmedlingsavgiften för inhemska debet- och kreditkortstransaktioner och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om förmedlingsavgifter
för kortbaserade betalningstransaktioner

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § I denna lag finns bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2015/751 av den 29 april 2015 om förmedlingsavgifter för kortbaserade betalningstransaktioner.

Termer och uttryck i denna lag har samma betydelse som i förordning (EU) nr 2015/751.

Behöriga myndigheter

2 § Behöriga myndigheter enligt artikel 13 i förordning (EU) nr 2015/751 är

1. Konsumentverket, i fråga om tillämpningen av bestämmelserna om betalningsmottagares skyldigheter mot konsumenter i artikel 10.4 i förordningen, och

2. Finansinspektionen, i fråga om bestämmelserna i förordningen i övrigt.

Tillsyn och ingripanden

3 § Om information inte tillhandahålls i enlighet med artikel 10.4 i förordning (EU) nr 2015/751, ska marknadsföringslagen (2008:486) tillämpas, med undantag för bestämmelserna i 29–36 §§ om marknadsstörmingsavgift. Sådan information ska anses vara väsentlig enligt 10 § tredje stycket den lagen.

4 § När Finansinspektionen utför sina uppgifter som behörig myndighet enligt 2 § 2 och utövar tillsyn, ska 8 kap. lagen (2010:751) om betaltjänster tillämpas. Av bestämmelserna om tillsyn och ingripande i 8 kap. den lagen ska bara 1–4, 6, 8, 9, 13–21, 25 och 26 §§ tillämpas på betalningsordningar för kontokort och bearbetningsenheter.

Avgifter till Finansinspektionen

5 § Vid sidan av de avgifter som får tas ut med stöd av 8 kap. 7 § lagen (2010:751) om betaltjänster ska Finansinspektionens verksamhet bekostas av avgifter från betalningsordningar för kontokort och bearbetningsenheter.

Bemyndiganden

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka upplysningar en betalningsordning för kontokort eller en bearbetningsenhet ska lämna till Finansinspektionen för dess tillsynsverksamhet.

7 § Regeringen får meddela föreskrifter om sådana avgifter som avses i 5 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.