



Förordning om förmedlingsavgifter för kortbetalningar 2012/13:FPM155

Finansdepartementet

2013-09-11

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 550

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förmedlingsavgifter för kortbaserade betalningstransaktioner

Sammanfattning

Förordningen syftar till att bidra till vidareutvecklingen av en EU-omfattande inre marknad för betalningar. Europas konsumenter, detaljhandlare och andra företag ska genom de föreslagna reglerna få större möjligheter att dra full nytta av fördelarna med EU:s inre marknad. Förslaget innebär att det sätts gemensamma regler för tak för förmedlingsavgifter i EU när man betalar med kort som är vanligen förekommande hos konsumenter. Förslaget är nära sammankopplat med förslaget till reviderat betaltjänstdirektiv, se faktapromemoria 2012/13:FPM156.

Skälen för kommissionens förslag är att konkurrensen mellan kortsystemen i dag i praktiken främst förefaller vara inriktad på att man försöker övertyga så många utfärdande betaltjänstleverantörer som möjligt om att de ska utfärda just deras kort. Det leder oftast till *högre* snarare än *lägre* avgifter, i motsats till den prissänkande effekt som konkurrens normalt har i en marknadsekonomi. Flera medlemsstaters konkurrensmyndigheter har redan, oberoende av varandra, inlett rättsliga åtgärder och tillsynsförfaranden för att sätta separata nationella tak för förmedlingsavgifterna. Kommissionens förslag till reglering är tänkt att på ett effektivare sätt än via nationell särslagstiftning bidra till att skapa en väl fungerande inre marknad för betalningar.

Den stigande nivån på förmedlingsavgifterna leder inte bara till att urvalet av betaltjänstleverantörer begränsas, innovation minskas och högre priser för betaltjänster skapas, utan även till att avsaknaden av valfrihet när det gäller betaltjänstleverantörer hindrar konsumenterna i full utsträckning från att dra nytta av alla fördelar som den inre marknaden är tänkt att ge, i synnerhet när

det gäller e-handel. Höga förmedlingsavgifter som näringsidkare betalar leder därmed till högre slutpriser för varor och tjänster, som betalas av alla konsumenterna.

Förordningen innehåller också förslag om att öka den inre marknadens effektivitet genom att minska användandet av *Honour All Cards (HAC)*-regeln, som ålägger näringsidkare att acceptera alla kort som utfärdats under ett och samma varumärke, även om kortavgifterna som tas ut av näringsidkarna kan variera stort både inom en och samma kortkategori (betalkort) och mellan kortkategorier (betalkort och kreditkort).

Regeringen delar kommissionens syn på att den inre marknaden för betalkort behöver regleras ytterligare, och välkomnar det nu liggande förslaget eftersom det på ett positivt sätt kan anses bidra till att stärka konsumenternas ställning och sänka kostnaderna för transaktioner med betalkort för både konsumenterna och företagen.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den inre marknaden för betaltjänster regleras genom direktiv 2007/64/EG om betaltjänster på den inre marknaden (betaltjänstdirektivet). Direktivet syftar till att skapa standardiseringar av villkor och rättigheter för betaltjänster som erbjuds på marknaden. Som komplement till direktivet finns ett flertal förordningar, bland annat förordningen 924/2009 om gränsöverskridande betalningar, förordningen 260/2012 om tekniska och affärsmässiga krav för betalningar och autogireringar i euro och förordning 2560/2001 avseende likvärdiga avgifter för nationella och gränsöverskridande betalningar i euro.

Under de senaste 20 åren har kommissionen och flera konkurrensmyndigheter i medlemsstaterna genomfört ett antal antitrust-utredningar med syfte att minska konkurrensbegränsande metoder på marknaden för kortbetalningar. Vissa stora aktörer på betalkortsmarknaden har efter konkurrensrättsliga ingripanden åtagit sig att ta ut lägre multilaterala förmedlingsavgifter för gränsöverskridande och vissa inrikes transaktioner. I t.ex. Frankrike har de nivåer som kortföretagen åtagit sig att hålla förklarats som bindande av den nationella konkurrensmyndigheten. Ett flertal länder är också i färd med att anta nationell särslagstiftning.

I januari 2012 offentliggjorde kommissionen grönboken *Mot en integrerad europeisk marknad för kort-, internet- och mobilbetalningar*¹ med syfte att utvärdera frågor om kort-, internet- och mobilbetalningar inom EU, kartlägga brister i de gällande systemen och visionen om en fullständigt integrerad betalningsmarknad samt de hinder som har gett upphov till dessa brister.

¹ KOM (2011) 941 och COM(2011) 942 final

Regeringen ställde sig positiv till ansatsen och välkomnade innehållet i grönboken. Europaparlamentet har sedermera antagit en resolution om samma grönbok.² Grönboken har remitterats till berörda intressenter och synpunkterna har skickats kommissionen.

Kommissionen antog den 24 juli 2013 sitt förslag till förordning om förmedlingsavgifter för kortbaserade betalningstransaktioner.³

1.2 Förslagets innehåll

Förordningen syftar till att bidra till vidareutvecklingen av en inre marknad för betalningar som gör det möjligt för konsumenter, detaljhandlare och andra företag att dra full nytta av fördelarna med EU:s inre marknad. Genom den här förordningen föreslås det att gemensamma regler för förmedlingsavgifter fastställs i EU genom att tak sätts för avgifterna vid transaktioner med betalkort som är utbredda bland konsumenterna.

Regleringen föreslås omfatta två delar. I den första delen införs regler om förmedlingsavgifter. Vad gäller dessa avgifter skapas genom förslaget ett ”reglerat” och ett ”icke-reglerat” område. Det reglerade området består av alla transaktioner med kort som konsumenterna ofta använder och som detaljhandlare därför har svårt att vägra ta emot, dvs. konsumenters betal- och kreditkort, samt kortbaserade betalningstransaktioner. På detta område föreskrivs, under en övergångsperiod på två år, övre gränser för förmedlingsavgifter bara vid gränsöverskridande transaktioner (där kortinnehavaren använder sitt kort i en annan medlemsstat) eller gränsöverskridande inlösande transaktioner (där näringsidkaren använder en inlösande betaltjänstleverantör i en annan medlemsstat). Det icke-reglerade området består av alla betalkortstransaktioner och kortbaserade betalningstransaktioner på grundval av kort som inte omfattas av det reglerade området, även så kallade företagskort eller kort som utfärdas av trepartssystem.

Efter övergångsperioden får förmedlingsavgiften för alla (gränsöverskridande och inhemska) ”konsument”-betalkortstransaktioner och kortbaserade betalningstransaktioner på grundval av en sådan transaktion uppgå till högst 0,20 % och förmedlingsavgiften för alla (gränsöverskridande och inhemska) ”konsument”-kreditkortstransaktioner och kortbaserade betalningstransaktioner på grundval av dessa får uppgå till högst 0,30 %. Dessa tak har redan i vissa medlemsstater godkänts av konkurrensmyndigheter som anser att de inte kräver några ytterligare åtgärder, och de förefaller vara rimliga riktmärken som redan har genomförts utan att äventyra internationella kortsystems funktion och välfärden för

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0426+0+DOC+XML+V0//EN>

³ COM(2013) 550 final

betaltjänstleverantörer, detaljhandlare och konsumenter samtidigt som de skapar klarhet angående rättsläget.

2012/13:FPM155

Den andra delen av förordningen innehåller regler om affärsregler som kommer att gälla för alla kategorier av korttransaktioner och kortbaserade betalningstransaktioner på grundval av dessa.

Tillämpningen av regeln om att alla kort måste godtas (*Honour All Cards Rule*) föreslås begränsas. Ingen diskriminering kommer dock att vara tillåten på grundval av den utfärdande banken eller kortinnehavarens härkomst och mellan kort för vilka samma förmedlingsavgifter tas ut. Tillämpningen av regler som hindrar detaljhandlarna från att styra kunderna till effektivare betalningsinstrument förbjuds, och inlösande betaltjänstleverantörer ska lämna minst en månatlig avgiftsredovisning till näringsidkarna, där de avgifter som näringsidkaren har erlagt under månaden specificeras för varje kortkategori och varje enskilt varumärke som inlösaren tillhandahåller inlösentjänster för. Tillämpningen av regler förbjuds som avhåller näringsidkare från att underrätta sina kunder om de avgifter som de erlägger till inlösande betaltjänster.

Genom att öka insynen i den totala kostnaden för att använda olika betalningsinstrument skulle det därför vara möjligt att minska de totala betalningskostnaderna i ekonomin. Detta skulle kunna åstadkommas genom att konsumenterna informeras om hur mycket användningen och/eller behandlingen av ett visst betalningsinstrument egentligen kostar näringsidkarna.

Både nationella och internationella betalkortssystem uppvisar en stor variation i nivån på kortavgifter, vilket leder till fragmentering av marknaden och omöjliggör för näringsidkare och konsumenter att utnyttja fördelarna av den inre marknaden. Bara inom internationella betalkortssystem kan kortavgifterna variera med upp emot en faktor av 10, vilket skapar stora kostnadsskillnader mellan näringsidkare i olika länder. Därutöver försämras också möjligheterna att kunna skapa en prisstrategi för sina varor och tjänster som kan gälla för hela EU, både på internet och i fysiska butiker, vilket är en nackdel för både konsumenter och näringsidkare. Kommissionen menar att om ingen reglering sker så kvarstår de problem som uppstår i samband med att de två internationella marknadsaktörerna fortsätter att växa, samtidigt som (i allmänhet billigare) inhemska kortsystem gradvis försvinner, vilket är till nackdel för både konsumenter och näringsidkare.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förordningen kommer innebära ändringar i lagen (2010:751) om betaltjänster och förordning (2010:1008) om betaltjänster, men även andra regelverk kan komma att bli berörda.

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 som i dagsläget lägger resurser på att utreda förhållandena på kortmarknaden ur konkurrenshänseende). Eventuella merkostnader för berörda myndigheter bedöms kunna hanteras inom befintliga ramar.

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

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen delar kommissionens syn på att den inre marknaden för betalkort behöver regleras ytterligare för att skapa ökad konkurrens och lägre priser för konsumenterna, och välkomnar det nu liggande förslaget därför att det på ett positivt sätt kan anses bidra till att stärka konsumenternas ställning och sänka kostnaderna för transaktioner med betalkort för både konsumenter och företag. De ständigt ökande volymerna av betalkortstransaktioner medför enligt regeringen en risk för att en inlåsningsseffekt skapas, där konsumenterna är omedvetna om att de betalkort som de använder regelbundet är jämförelsevis dyra och där handlare och företag inte har möjlighet att avvisa dyra kort. Att konsumenterna får klart för sig att vissa korttyper är dyrare att använda jämfört med andra korttyper är ett sätt att stärka konsumenternas ställning gentemot utfärdande betaltjänstleverantörer och styra konsumenternas val mot betalkort som är mest lämpade för just deras ekonomi.

Regeringen är också av uppfattningen att ett tak för förmedlingsavgifter kan bidra till en ökad transparens, där konsumenter både lättare kan räkna ut i förväg vad användning av en viss korttyp jämförd med en annan kan kosta dem, och uppmuntra konsumenter till att skaffa sig kunskap om vilka kort som är mest ekonomiskt fördelaktiga för just dem att använda.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Andra medlemsstaters ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

Förslaget har nyligen skickats ut på konsultation till ett antal berörda intressenter.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden anges vara artikel 114 (1) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen gör bedömningen att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

Kommissionen anför att den föreslagna åtgärdens mål inte kan uppnås i tillräcklig utsträckning av medlemsstaterna och därför på bättre sätt kan uppnås av EU. En integrerad betalningsmarknad, som bygger på nät som sträcker sig över de nationella gränserna, kräver på grund av detta ett EU-omfattande tillvägagångssätt, eftersom de principer, regler, förfaranden och standarder som tillämpas måste vara enhetliga i samtliga medlemsstater för att rättssäkerhet och lika villkor ska gälla för alla marknadsaktörer.

Alternativet till en EU-omfattande strategi vore ett system med nationella åtgärder för reglering och genomdrivande av konkurrenslagstiftningen, som skulle vara mindre effektiva än åtgärder från EU:s sida och mer komplext samt medföra högre kostnader än lagstiftning på EU-nivå. Regleringen gynnar det gemensamma eurobetalningsområdet (Sepa) och överensstämmer med den digitala agendan, särskilt skapandet av en digital inre marknad. Den främjar teknisk innovation och bidrar till tillväxt och arbetstillfällen, i synnerhet när det gäller e- och m-handel. Förslaget överensstämmer därför enligt kommissionen med subsidiaritetsprincipen.

Vad gäller proportionalitetsprincipen så bedömer kommissionen att förslaget är förenligt med denna mot bakgrund av att förslaget inte går utöver vad som är strikt nödvändigt för att nå målet att utveckla en EU-marknad för betalningar. Att inte reglera på EU-nivå skulle i detta fall innebära att fortsätta tillåta en ökad marknadsfragmentering som innebär höga kostnader för både näringsidkare och konsumenter.

Regeringen delar kommissionens bedömning att de föreslagna åtgärderna överensstämmer med proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna. Nationell reglering av nivån på kortavgifter kommer inte kunna undanröja majoriteten av problemen på den fragmenterade marknaden för betaltjänster, till nackdel för konsumenter och näringsidkare. En reglering av förmedlingsavgifter för både in- och utrikes betalningar inklusive

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Inga möten i rådsarbetsgrupp är ännu inplanerade.

4.2 Fackuttryck/termer

Betalkortstransaktion: en kortbetalningstransaktion, bl.a. med förbetalda kort som är knutna till ett girokonto eller ett inlåningskonto som transaktionen debiteras från högst 48 timmar efter det att transaktionen har godkänts eller inletts.

Kreditkortstransaktion: en kortbetalningstransaktion där transaktionen avräknas mer än 48 timmar efter det att transaktionen har godkänts eller inletts.

Företagskort: ett betalkort som utfärdas till företag eller den offentliga sektorns enheter och vars användning är begränsad till de anställdas eller offentliganställdas utgifter i tjänsten eller kort som utfärdas till fysiska personer som är egenföretagare och bedriver en yrkesmässig verksamhet och där användningen är begränsad till dessa egenföretagares eller deras anställdas utgifter i tjänsten.

Kortbaserad betalningstransaktion: en tjänst som används för att komplettera en betalningstransaktion genom utrustning eller programvara som består av ett kort, telekommunikation, digital teknik eller informationsteknik om detta leder till en betalkortstransaktion. I de kortbaserade betalningstransaktionerna ingår inte transaktioner som grundar sig på andra typer av betaltjänster.

Gränsöverskridande betalningstransaktion: en kortbetalning eller en kortbaserad betalningstransaktion som initierats av en betalare eller en betalningsmottagare där betalarens och betalningsmottagarens betaltjänstleverantörer är etablerade i olika medlemsstater eller där betalkortet utfärdats av en utfärdande betaltjänstleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat än försäljningsstället.

Förmedlingsavgift: en avgift som betalas för varje transaktion direkt eller indirekt (dvs. genom en tredje part) mellan betalarens och betalningsmottagarens betaltjänstleverantörer som deltar i en betalkortstransaktion eller en betalkortsbaserad transaktion.

Näringsidkarens serviceavgift: en avgift som betalas av betalningsmottagaren till förvärvaren för varje transaktion som omfattar en förmedlingsavgift, en avgift till betalningssystemet, en handlägningsavgift och inlösarens marginal.

Betalkortssystem: en uppsättning regler, förfaranden och standarder och/eller genomföranderiktlinjer för att genomföra betalningstransaktioner i hela unionen och inom medlemsstaterna och som är avskilda från den infrastruktur eller det betalningssystem som ligger till grund för dess drift.

Fyrpartssystem för betalkort: ett betalkortssystem där betalningarna görs från en kortinnehavarens betalkonto till en betalningsmottagarens betalkonto genom systemet; en betaltjänstleverantör som utfärdar betalkort (på kortinnehavarens sida) och en förvärvande betaltjänstleverantör (på betalningsmottagarens sida) och kortbaserade transaktioner som grundas på samma struktur.

Trepartssystem för betalkort: ett betalkortssystem där betalningarna görs från ett betalkonto som innehas av systemet på kortinnehavarens vägnar till ett betalkonto som innehas av systemet på betalningsmottagarens vägnar och kortbaserade transaktioner som grundas på samma struktur. När ett trepartsbetalkortssystem ger andra betaltjänstleverantörer tillstånd att utfärda och/eller förvärva betalkort anses det vara ett fyrpartsbetalkortssystem.

Betalningsinstrument: varje form av personlig(a) anordning(ar) och/eller rutiner som betaltjänstanvändaren och betaltjänstleverantören har träffat avtal om och som används av betaltjänstanvändaren eller på dess vägnar för att initiera en betalningsorder.

Kortbaserat betalningsinstrument: ett betalningsinstrument, inklusive kort, mobiltelefoner, datorer eller annan teknisk anordning som innehåller en lämplig applikation som betalaren använder för att initiera en betalningsorder som inte är en betalning eller en autogirering enligt definitionen i artikel 2 i förordning (EU) nr 260/2012.

Betalkortstransaktion: en betalningstransaktion som görs med ett betalkort eller genom att använda infrastruktur för en betalkortstransaktion och som grundas på företagsreglerna för en korttransaktion.

Betaltjänstleverantör: fysiska eller juridiska personer som har rätt att tillhandahålla de betaltjänster som anges i bilagan till direktiv 2007/64/EG. En betaltjänstleverantör kan vara en utfärdare, en förvärvare eller båda.