

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

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

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändring i lagen (2001:751) om betaltjänster, lagen (2006:595) om europakooperativ, lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och terrorism och i lagen (2011:755) om elektroniska pengar.

Det anges att förslaget avser genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 om betaltjänster på den inre marknaden (andra betaltjänstdirektivet). Därutöver anges att direktivet är ett s.k. fullharmoniseringsdirektiv men att det finns möjlighet till undantag avseende vissa bestämmelser i direktivet. Mot bakgrund av att direktivet således innehåller viss handlingsfrihet för den svenske lagstiftaren yttrar sig Regelrådet över remissen.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att den främsta uppgiften i denna del av utredningens uppdrag har varit att föreslå de författningsändringar som krävs för att genomföra det andra betaltjänstdirektivet i svensk rätt.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges att det andra betaltjänstdirektivet är bindande för medlemsstaterna, såvitt gäller det resultat som ska uppnås, och måste genomföras i svensk rätt. Det anges också att direktivet är ett s.k. fullharmoniseringsdirektiv, vilket medför att möjligheterna till alternativa lösningar är begränsad. I betänkandet finns i några fall beskrivningar av aspekter i genomförandet där det finns handlingsutrymme för den svenska lagstiftaren och vilka motiv förslagsställaren ser för det förslag som lämnas.

Regelrådet finner att det skulle ha förbättrat konsekvensutredningens transparens om den redovisning av handlingsutrymme som finns för den svenske lagstiftaren hade redovisats mer samlat. Den information som finns i betänkandets olika delar är emellertid tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Som refererats ovan är syftet med förslaget att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 om betaltjänster på den inre marknaden (andra betaltjänstdirektivet) i svensk rätt. I bilaga 3 till betänkandet finns en tabell med parallelluppställning över hur artiklar i direktivet motsvarar utredningens förslag till nya bestämmelser, eller i förekommande fall redan anses genomfört genom befintliga svenska regler. Av denna parallelluppställning framgår att det finns handlingsfrihet för medlemsstaterna när det gäller artiklar och punkter enligt följande: 2.5, 8.3, 32.4, 38.2, 42.2, 55.6, 61.2, 61.3, 62.5, 63.2, 63.3, 76.4, 86 och 99.2. Det framgår vidare att utredningens förslag innebär att Sverige skulle använda sig av det handlingsutrymme som ges enligt punkten 62.5 men att övriga medlemsstatsoptioner som nämns i tabellen inte utnyttjas. Enligt punkt 62.5 får medlemsstaterna förbjuda eller begränsa betalningsmottagarens rätt att ta ut avgifter med beaktande av behov av konkurrens och främjande av effektiva betalningsinstrument.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns information i betänkandet om vilka möjligheter till undantag från direktivets bestämmelser och handlingsfrihet för medlemsstaterna i övrigt vid genomförandet av andra betaltjänstdirektivet. Det hade gjort konsekvensutredningen mer tydlig om det i denna hade funnits hänvisningar till de specifika delar av betänkandet där överväganden görs om befintlig handlingsfrihet enligt direktivet ska utnyttjas eller inte. Beskrivningen som finns är emellertid tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att de föreslagna ändringarna i lagen om betaltjänster ska träda i kraft den 31 januari 2018. De författningsförslag som genomför andra betaltjänstdirektivets bestämmelser om säkerhetsåtgärder och stark kundautentisering ska emellertid träda i kraft först vid ett senare datum. När det gäller ändringar i lagen om europakooperativ, lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt lagen om elektroniska pengar anges att alla dessa ska träda i kraft den 13 januari 2018. Det finns förslag till övergångsregler och dessa motiveras bland annat med att företag om vilka Finansinspektionen som tillsynsmyndighet redan har information inte ska behöva lämna samma uppgifter på nytt.

Det finns inte en bedömning av om det finns ett generellt behov av speciella informationsinsatser till följd av direktivets införlivande.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen beskrivs ett antal kategorier av berörda företag. Dessa anges för det första vara aktörer som omfattas av tillstånd eller krav på registrering. Exempel på sådana aktörer anges vara företag som bedriver verksamhet som består i att tillhandahålla betalningsiniteringstjänster och kontoinformationstjänster. Dessa anges idag verka på en oreglerad marknad. Vidare anges att utredningen funnit att värdebolagens uppräkningsverksamhet är en form av betaltjänstverksamhet och att den därför inte ska undantas från betaltjänstlagens krav på tillstånd, vilket är fallet idag. Inget anges om hur många eller hur stora dessa företag är. Krav på hantering av risker och kommunikation anges påverka kontoförvaltande betaltjänstleverantörer. Uppgifter om dessa företags antal saknas, liksom en storleksmässig beskrivning av dem.

Regelrådet gör följande bedömning. Konsekvensutredningen ger en bild av vilket slags verksamheter som berörs av förslaget. Att det helt saknas uppgifter om företagets antal och storlek är emellertid en väsentlig brist. Det borde enligt Regelrådets uppfattning ha varit möjligt att ge mer information om detta än vad som finns i konsekvensutredningen. Om försök har gjorts och det har funnits problem med att få fram uppgifter borde detta ha angetts.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Det anges att utredningens förslag kommer att medföra kostnader för företags arbete med att ta fram ansökan om tillstånd för betaltjänstverksamhet. Vidare anges att det inte är möjligt för förslagsställaren att uttala sig om hur stora dessa kostnader kommer att bli. Därutöver anges att företag som inte tidigare har stått under tillsyn också kommer att omfattas av regleringen i lagen om penningtvätt och att detta ställer krav på att upprätta rutiner som innebär en extra kostnad för sådana företag. Dessa kostnader anges inte heller kunna beräknas på något meningsfullt sätt. Även företags rapportering till Finansinspektionen om operativa risker och säkerhetsrisker anges vara förenad med kostnader för de berörda företagen. Det anges vara närmast omöjligt att ange hur stora sådana kostnader kan bli. Utöver detta anges att utländska företag som bedriver betaltjänstverksamhet i Sverige föreslås bli skyldiga att lämna de upplysningar om sin verksamhet som Finansinspektionen begär. Betalningsinstitut med huvudkontor i annan medlemsstat i EU som bedriver betaltjänstverksamhet i Sverige via ombud kan också åläggas att utse en central kontaktpunkt här i landet om Finansinspektionen bedömer att så krävs. Det anges att kostnaderna för detta inte kan uppskattas idag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är värdefullt att konsekvensutredningen tydligt anger vilka krav som kan föranleda kostnader för företag. Varken beräkning eller uppskattning av hur stora kostnaderna kan bli finns i konsekvensutredningen. Om det är möjligt bör påverkan på kostnader beräknas. I de fall där det inte är möjligt att beräkna kostnader, bör effekten uppskattas. Om det inte heller är möjligt att uppskatta påverkan på kostnader, som förslagsställaren anger i detta fall, bör det redovisas om försök till beräkning eller uppskattning har gjorts och vilka hinder som fanns att få fram sådan information. När det inte heller finns uppgifter om försök att bedöma kostnader har gjorts och vad sådana försök i förekommande fall resulterat i, kan inte Regelrådet se beskrivningen som tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Det anges att företag som ansöker om tillstånd kommer att betala en ansökningsavgift till Finansinspektionen. Avgiften för prövning av ett tillstånd anges vara 150000 kr. Avgiften för prövning av en ansökan om undantag från tillståndsplikt anges vara 90000 kr för juridiska personer och 65000 kr för fysiska personer. Vidare anges att Finansinspektionen tar ut en årlig tillsynsavgift. För betalningsinstitut anges den avgiften uppgå till 65000 kr per år. Juridiska personer som har medgetts undantag från tillståndsplikt ska betala 26000 kr i tillsynsavgift per år medan fysiska personer ska betala 13000 kr.

Därutöver anges att företag som ska uppfylla betaltjänstlagens rörelsekrav för betalningsinstitut respektive för registrerade (d.v.s. ej tillståndspliktiga) betaltjänstleverantörer kommer att få anpassningskostnader för detta. Det handlar om att företagen initialt ska ha ett startkapital och att de därefter måste ha en kapitalbas som inte understiger startkapitalet. Det anges inte vara möjligt att uttala sig om hur stora kostnaderna för detta kan bli.

Det anges att krav på stark kundautentisering ska tillämpas när kontoförvaltande betaltjänstleverantörer kommunicerar med betaltjänstanvändaren. Ett sådant autentiseringsförfarande ska även tillämpas av leverantörer av betalningsinitieringstjänster respektive kontoinformationstjänster, varvid dessa dock ska kunna förlita sig på de uppgifter som betaltjänstleverantören förser betaltjänstanvändaren med. Det anges att vilka krav som ska gälla i samband med stark kundautentisering kommer att framgå av tekniska standarder som European Banking Authority (Eba) ska ta fram på området, vilket ska överlämnas till EU-kommissionen senast i januari 2017. Mot den bakgrunden anges att det inte i dagsläget går att ange vad de ekonomiska konsekvenserna av kraven på stark kundautentisering kommer att bli. Förslagsställaren bedömer emellertid att system för att tillämpa denna form av autentisering sannolikt kommer att innebära kostnader framför allt för de kontoförvaltande betaltjänstleverantörerna.

Betaltjänstleverantörer kommer också att bli skyldiga att inrätta system med lämpliga åtgärder och kontrollmekanismer för att hantera operativa risker och säkerhetsrisker. Det anges att inrättandet av sådana system är förenat med kostnader för företagen men att det inte går att ange hur stora dessa kostnader kan bli.

Utöver detta anges att betaltjänstanvändare enligt förslaget kommer att kunna använda sig av betalningsinitieringstjänster och kontoinformationstjänster utan godkännande från sin kontoförvaltande betaltjänstleverantör. Skulle det göras en obehörig eller bristfälligt genomförd betalningstransaktion från en betaltjänstanvändares konto är det den kontoförvaltande betaltjänstleverantören som ska återbetala ett belopp motsvarande transaktionen till betaltjänstanvändaren. Det gäller även om transaktionen skulle ha initierats av leverantören av betalningsinitieringstjänster. Om det är den sistnämnda som är ansvarig för den felaktiga transaktionen så ska den kontoförvaltande betaltjänstleverantören ersättas för kostnaderna. Det anges att vid eventuella tvister är den kontoförande betaltjänstleverantören hänvisad till allmän domstol för att få ersättning för transaktionen. Det anges inte vara möjligt att avgöra hur vanliga rättstvister kan väntas bli.

Kontoförvaltande betaltjänstleverantörer kommer också att behöva inrätta system för att kommunicera med leverantörer av betalningsinitieringstjänster och kontoinformationstjänster samt anpassa sin verksamhet till dessa leverantörers verksamhet. Allt detta anges vara förenat med kostnader för de kontoförvaltande betaltjänstleverantörerna. Det anges vara svårt att beräkna hur stora dessa kostnader kan bli.

Slutligen anges att det kommer att krävas att de kontoförvaltande betaltjänstleverantörerna utvecklar system som kan hämta information från det register som Finansinspektionen ska hålla enligt

Betaltjänstlagen. Detta behövs för att kontrollera att en leverantör av betalningsiniteringstjänster eller kontoinformationstjänster har tillstånd för sin verksamhet eller är registrerad betalningstjänstleverantör. Även kostnaderna för detta anges vara svåruppskattade.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen av påverkan på andra kostnader och verksamhet är utförlig och tydligare än redovisningen av påverkan på de administrativa kostnaderna. Det är värdefullt att avgiftskostnaderna har kvantifierats. Det är också värdefullt att det beskrivs varför det inte går att avgöra vad kostnaderna för system för stark kundautentisering kommer att bli.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagets andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Inget anges i konsekvensutredningen om förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges i konsekvensutredningen om förslagets påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner att eftersom direktivet är ingripande i företagets verksamhet och det finns vissa brister i beskrivningen både av berörda företag och i viss mån i förslagets effekter på kostnader, kan inte påverkan på företag i andra avseenden uteslutas på förhand. Mot den bakgrunden blir bristen på information väsentlig.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att kostnader i vissa fall väntas bli mer betungande för mindre företag. Det finns inte information om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning har övervägts. Emellertid framgår, som redan nämnts, att handlingsfriheten för den svenska lagstiftaren är begränsad.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är värdefullt att det framgår i konsekvensutredningen de bedömningar som förslagsställaren har gjort specifikt när det gäller hur mindre företag kan påverkas. När det saknas en beskrivning av hur många av de berörda företagen som kan väntas vara små är det emellertid svårt för Regelrådet att få en uppfattning om hur omfattande problemen kan väntas bli. En bedömning av om det är möjligt att ta särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning borde också ha redovisats. Sammantaget är inte den befintliga beskrivningen tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen är tillräcklig när det gäller exempelvis bakgrund och syfte, beskrivning av alternativa lösningar och påverkan på andra kostnader och verksamhet. Det finns emellertid också brister, exempelvis när det gäller redovisningen av berörda företag, påverkan på administrativa kostnader, konkurrensförhållandena för företag. Sammantaget bedömer Regelrådet att konsekvensutredningen inte är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 9 november 2016.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Samuel Engblom, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande