

Finansdepartementet

Deres ref.
13/3541 FMA IHE

Vår ref.
17/00064

Dato
16.06.2017

Høringsuttalelse til høring – utkast til regler tilsvarende EUs reviderte betalingsdirektiv

Ansvarlig myndighet: Finansdepartementet

Regelrådets vurdering: **Gul: Utredningen har svakheter**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at forslaget har svakheter ved konsekvensvurderingen for næringslivet jf. utredningsinstruksen pkt 4.2, jf. pkt. 4.1. Konsekvensene er godt beskrevet, men kostnadene burde vært beregnet. Det er på bakgrunn av dette ikke mulig for Regelrådet å vurdere om det burde vært foretatt en forenklet analyse eller en full samfunnsøkonomisk analyse.

Regelrådet anbefaler at kostnadene blir forsøkt beregnet før forslaget sendes for videre behandling

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Forslaget som er sendt på høring gjelder innføring av et EU-direktiv (direktiv 2015/2366, heretter kalt PSD 2). Dette direktivet er en revidering av tidligere betalingstjenstedirektiv (direktiv 2007/64/EF) kalt PSD 1 som ble innført i norsk rett i 2010. Innføringstidspunkt for nytt direktiv er ikke kjent, men departementet anbefaler en førtidig gjennomføring. Forslaget er utarbeidet av Finanstilsynet på oppdrag fra Finansdepartementet. Finansdepartementet har sendt forslaget ut på høring og departementet identifiseres i det følgende med Finanstilsynet.

Det overordnede formålet til PSD 2, er å sikre moderne, effektive og billigere betalingstjenester. Norges betalingssystem oppfyller i dag mange av disse målene. Det nye med PSD 2 er at det tar

høyde for den teknologiske utviklingen og formålet er å fremme konkurranse gjennom innovasjon og tilgang for nye aktører, f.eks. ved mobil- og internettbetalinger.

PSD 2 er i utgangspunktet et fullharmoniseringsdirektiv, men det åpnes for nasjonale valg knyttet til

- Hvilke foretak som skal omfattes
- Krav til ansvarlig kapital i betalingsforetak
- Reglene om begrenset tillatelse som betalingsforetak
- Betalingsmottakers adgang til å kreve gebyr for bruk av bestemt betalingsinstrument.

PSD 2 åpner for to nye betalingstjenester; betalingsinitieringstjenester og kontoopplysningstjenester. Betalingsinitieringstjenester innebærer at en betalingsfullmektig får adgang til å initiere en betalingsordre fra en av kundens bankkontoer. Kontoopplysningstjenester innebærer at en opplysningsfullmektig gjennom tilgang til informasjon på kundens bankkonto kan gi kunden en samlet oversikt over kundens ulike konti hos ulike institusjoner.

PSD 2 utvider eksisterende betalingstjenester ved å muliggjøre utstedelse av kortbasert betalingsinstrument til kundens betalingskonto hos annen betalingstjenestetilbyder. Direktivet regulerer samhandlingen mellom ulike betalingstjenestetilbydere. Videre har direktivet krav til styrket forbrukerbeskyttelse og økte krav til sikkerhet i kommunikasjonen mellom ulike betalingstjenestetilbydere.

PSD 2, sammen med forordningen om interbankgebyr, begrenser størrelsen på transaksjonsgebyr for debet- og kredittkort som brukes av forbrukere. Videre angir direktivet nærmere virksomhetsregler for betalingsforetak.

Finansdepartementet opplyser at dette høringsnotatet bør ses i sammenheng med et høringsnotat utarbeidet av Justis- og beredskapsdepartementet. Dette notatet foreligger ikke ennå.

2. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Finansdepartementet antar at PSD 2 kan medføre vesentlige endringer i markedet for betalingstjenester. Departementet antar at det kan bli større konkurranse ved at flere foretak med primærvirksomhet utenfor finansområdet er i ferd med å tilby og vil videreutvikle egne betalingstjenester. Det kan forventes økt grensekryssende virksomhet i EØS-området og også fra andre deler av verden dersom de får konsesjon i Europa.

Direktivet kan ha store konsekvenser for banknæringen som vil få store systemutviklingskostnader for å gi andre aktører tilgang. Bankene vil måtte konkurrere om betalingsoppdrag og det kan innebære færre betalingsoppdrag. Bankene vil få et svekket forhold til kundene som kan ha betydning for bankenes forretningsmodell og struktur.

Det vil bli mindre lønnsomt å drive debetkortvirksomhet, da en overgang til «konto-til-konto»-betalinger vil svekke inntektsgrunnlaget for slik virksomhet.

Det antas videre at det vil kunne påløpe tilpasningskostnader for betalingstjenestetilbyderne. Det vil også påløpe økte kostnader til rapportering både til tilsynsmyndigheter og til kundene.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

De foreslåtte endringene berører primært finansnæringen i utvidet forstand. Finansnæringen er en viktig næring og ikke minst(?) sentral for øvrig næringsliv, og regelendringer for næringen har ofte

gode samfunnsmessige formål. Det er viktig for Regelrådet å vurdere om kostnadene for næringslivet er tilstrekkelig belyst og vurdert i forhold til den samfunnsmessige nytten.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt j.f. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

4.1.1 *Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?*

Problembeskrivelsen departementet gir er relatert til innføring av nytt EU-direktiv på området, og formålsbeskrivelsen er i hovedsak angitt å være å utvikle sikre betalingstjenester som følger den teknologiske utviklingen på området. Departementet har i tillegg beskrevet hvorfor en førtidig ikrafttreden, samtidig med ikrafttreden i EU, er hensiktsmessig. Regelrådet finner at dette spørsmålet er tilstrekkelig utredet.

4.1.2 *Hvilke tiltak er relevante?*

Som beskrevet over er dette et fullharmoniseringsdirektiv som gir små muligheter for alternative tiltak. Der det er nasjonale valg, har departementet indirekte beskrevet ulike alternative tiltak. Regelrådet mener dette er tilfredsstillende i lys av at det dreier seg et fullharmoniseringsdirektiv.

4.1.3 *Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?*

Forslaget har betydning for kundenes personvern. Dette spørsmålet er behandlet grundig i EU i tilknytning til direktivet, og departementet har gitt tilfredsstillende vurderinger av dette.

4.1.4 *Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?*

Dette forslaget innebærer potensielt store kostnader for finansnæringen, og da særlig for bankene. Det er kvalitativt beskrevet ulike typer kostnader ved å følge reglene (compliance-cost), som systemutviklings-kostnader og at redusert kundekontakt kan få konsekvenser for bankenes forretningsmodell og inntektsgrunnlag.

Det er beskrevet økte administrative kostnader ved ny og utvidet rapportering og det er beskrevet konsekvenser ved økt konkurranse både nasjonalt og internasjonalt, samt at nye betalingstjenester kan medføre at andre faller bort.

Ingen av kostnadene eller konsekvensene beskrevet over er angitt i kroner. Det er ikke angitt hvor mange finansforetak som berøres og heller ikke hvordan det påvirker markedsstrukturen. Det hadde styrket uttalelsen vesentlig om slike beregninger var foretatt, ikke minst for å vurdere behov for avbøtende tiltak ved store konsekvenser.

4.1.5 *Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?*

Som det fremgår over er det i begrenset grad mulig å vurdere alternative tiltak og departementet har beskrevet behovet for de ulike reglene tilfredsstillende.

4.1.6 *Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?*

Forutsetninger for en vellykket gjennomføring er ikke særskilt adressert, men det fremgår delvis av departementets begrunnelse for en førtidig gjennomføring av direktivet i norsk rett. Forslagets potensielt store konsekvenser for blant annet banknæringen tilsier imidlertid at dette punktet burde vært grundigere behandlet i høringsnotatet.

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Forslaget får i første rekke og i hovedsak konsekvenser for finansnæringen, herunder er banker og debetkortforetak særlig berørt. Nytteeffekten tilfaller i hovedsak kundene og samfunnet som helhet. Hvorvidt vesentlige kostnadene er for den enkelte virksomhet kan Regelrådet på bakgrunn av utredningen, ikke ta stilling til og Regelrådet kan da heller ikke ta endelig stilling til om det skulle vært gjennomført en full samfunnsøkonomisk analyse eller en forenklet analyse.

Regelrådet vil understreke at selv om de samfunnsmessige hensynene er viktige og det gjelder gjennomføring av fullharmoniseringsdirektiver i norsk rett, så må kostnadene for det berørte næringsliv beregnes eller beskrives kvalitativt slik at det etterlater et klart inntrykk av hvor mye det vil koste. Dette forslaget har kvalitative beskrivelser av kostnadene næringslivet vil ha, men det foreligger ingen beregninger. Utredningen ville vært vesentlig styrket av at det var forsøkt beregnet/anslått systemutviklingskostnader, konsekvenser av økt konkurranse og økte rapporteringskostnader.

Regelrådet finner at forslaget har svakheter når det gjelder konsekvensene for næringslivet.

5. Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

Det er ingen beskrivelse eller vurdering av størrelsen på virksomhetene som berøres. Det må antas at konsekvensene for mindre banker og debetkortselskap er annerledes enn for større virksomheter. Det er en svakhet at dette ikke adresseres særskilt, blant annet med tanke på om reglene skal virke likt eller om unntak skal/kan vurderes.

6. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Regelrådet har under pkt. 4.2 understreket at kvaliteten på utredningen hadde vært vesentlig styrket dersom det hadde vært foretatt en beregning av kostnadene for næringslivet. Regelrådet har forståelse for at kostnadene kan være vanskelig å beregne, men for eksempel ny og utvidet rapporteringsplikt må kunne beregnes både for det enkelte finansforetak og så for bransjen som sådan.

På bakgrunn av utredningen er det vanskelig for Regelrådet å vurdere om tiltaket innebærer at målene nås til relativt sett lavest kostnad for næringslivet, eller om aktuelle avbøtende tiltak burde vært vurdert.

7. Andre kommentarer

Regelrådet vil rose Finanstilsynet for en klar presentasjon av direktivet, herunder klargjøring av hvilke muligheter som finnes for regulering i nasjonal rett.

8. Samlet vurdering

Regelrådet finner at forslaget om innføring av EU-direktiv for betalingstjenester har svakheter ved konsekvensvurderingen for næringslivet. Konsekvensene er godt beskrevet, men kostnadene burde vært beregnet og angitt i kroner, der det er mulig. Det er på bakgrunn av dette ikke mulig for Regelrådet å vurdere om det burde vært foretatt en forenklet analyse eller en full samfunnsøkonomisk analyse.

Regelrådet anbefaler at kostnadene forsøkes beregnes før forslaget sendes for videre behandling.

Med hilsen

Sandra Riise
leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer