

2016-12-02

R E M I S S V A R



Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen

FI Dnr 16-12943
(Anges alltid vid svar)

103 33 Stockholm

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Även med e-post till: fi.registrator@regeringskansliet.se

Remissvar: Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton (SOU 2016:53) – dnr Fi2016/03003/B

Sammanfattning

Finansinspektionen tillstyrker i huvudsak förslaget. Finansinspektionen anser dock att vissa bestämmelser bör justeras för att förtydligas för ett bättre tillämpningsområde.

Finansinspektionen föreslår bland annat att

- strukturen för definitionerna av betaltjänster bör följa direktivets bilaga (avsnitt 4.2.2)
- det tydliggörs att leverantörer av kontoinformationstjänster inte är förbjudna att driva närliggande och annan verksamhet (avsnitt 6.3.3)
- leverantörer av kontoinformationstjänster ska ha rätt till att driva gränsoverskridande verksamhet (avsnitt 6.3.3)
- inlåning ska vara förbjuden för registrerade betaltjänstleverantörer och betalningsinstitut
- tillgång till betalkonton även ska gälla för registrerade betaltjänstleverantörer (avsnitt 8.2.2)

Finansinspektionen invänder mot utredningens förslag till genomförande av artikel 94.1 i 6 kap. LBT som skulle medföra att Finansinspektionen skulle vara tillsynsmyndighet för behandling av personuppgifter.

Inledning

I utredningen lämnas förslag till hur det andra betaltjänstdirektivet¹ (i det följande direktivet) ska genomföras i svensk rätt. Förslagen innebär huvudsakligen ändringar i lagen (2010:751) om betaltjänster (LBT).

4.2.2 – Numrering och definitioner av betaltjänster (1 kap. 2 § LBT)

Finansinspektionen anser att definitionerna av betaltjänster i 1 kap. 2 § LBT bör utformas på ett sätt som överensstämmer med bilagan till direktivet.

Utredningen har haft som utgångspunkt att utnyttjandet av särlösningar bör minimeras för att uppnå den harmoniserande effekt som direktivet bland annat syftar till att säkerställa.² Utredningen föreslår dock i avsnitt 4.2.3, utan några överväganden eller skäl, att den svenska lagen ska avvika från direktivets struktur, numrering och ordalydelse gällande betaltjänsterna.

I de register som Finansinspektionen enligt 8 kap. 5 § LBT för över betalningsinstitut, registrerade betaltjänstleverantörer, deras ombud och filialer ska det framgå vilka betaltjänster som de registrerade har rätt att tillhandahålla.

Det är Finansinspektionens erfarenhet att en nationell struktur, inte minst avseende numrering, är omständlig och otydlig för företag under tillsyn och för konsumenter i Sverige och inom EU. Därutöver följer av de förslag till tekniska standarder som Europeiska bankmyndigheten har tagit fram för hantering av gränsöverskridande ärenden mellan medlemsstaters tillsynsmyndigheter att numrering och strukturerna som följer av bilagan till direktivet ska användas.

4.3 – Övriga definitioner (1 kap. 4 § LBT)

Finansinspektionen har följande synpunkter på de föreslagna definitionerna i 1 kap. 4 § LBT.

1. Betalningsinstrument – det bör framgå av definitionen att leverantören och användaren har träffat avtal om kontokortet, instrumentet eller rutinen.
2. Elektroniskt kommunikationsnät och kommunikationstjänst – det bör hänvisas till respektive stycke i 1 kap. 7 § lagen (2003:289) om elektronisk kommunikation.
3. Kapitalbas – för att undvika dubbelreglering bör kraven på sammansättningen inte anges i definitionen av kapitalbasen. Därför bör definitionen sluta efter "[...] förordning (EU) nr 575/2013". Kraven på hur kapitalbasen ska vara sammansatt framgår redan av rörelsereglerna i 3 kap. 2 § LBT. Förslaget innebär dessutom att en kapitalbas som inte uppfyller kraven på sammansättning, per definition inte skulle vara en

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG.

² Se under 3.3.3 – Utgångspunkter för utredningsarbete - s. 140

kapitalbas. Det skulle dessutom skapa otydlighet med olika definitioner av samma begrepp i olika lagstiftningar.

6.2.1 – Undantag från tillståndsplikten (2 kap. 3 § LBT)

Finansinspektionen föreslår att 2 kap. 3 § fjärde stycket LBT ändras till:

”Den som tillhandahåller betalningsinstitieringstjänster får inte undantas från tillståndsplikt enligt denna paragraf.”

Detta för att undvika att exempelvis kreditinstitut som tillhandahåller betalningsinstitieringstjänster måste ansöka om tillstånd som betalningsinstitut, trots att de redan anses vara betaltjänstleverantörer enligt 1 kap. 3 § LBT och är undantagna tillståndsplikt enligt 2 kap. 2 § LBT.

Finansinspektionen föreslår vidare att det femte stycket ändras enligt följande:

”Den som endast tillhandahåller kontoinformationstjänster ska undantas från tillståndsplikt enligt denna paragraf om [...]”

Detta för att förtydliga att stycket bara är tillämpligt i fråga om den som *endast* tillhandahåller kontoinformationstjänster, och inte i fråga om dem som utöver kontoinformationstjänster även tillhandahåller andra betaltjänster.

6.2.7 – Förtydliga rätten till tillgång till betalkonto (5 kap. 19 § LBT)

Ett av direktivets syften är att ge leverantörer av kontoinformationstjänster och betalningsinstitieringstjänster en lagstadgad rätt till tillgång till betalkonton, oavsett om ett avtal har träffats mellan kontoförvaltande betaltjänstleverantör och leverantören av kontoinformationstjänster och betalningsinstitieringstjänsten. Kontoförvaltande betaltjänstleverantör har endast rätt att neka sådan tillgång under vissa i direktivet angivna förutsättningar. Enligt Finansinspektionen kan detta förtydligas i föreslagna 5 kap. 19 § LBT genom att rubriken före paragrafen ändras till *”Skyldighet att ge tillgång till betalkonto”* samt att inledningen på paragrafen får följande lydelse;

”En kontoförvaltande betaltjänstleverantör får endast vägra en leverantör [...]”

6.3.3 – Närliggande verksamhet och annan verksamhet för leverantörer av kontoinformation (3 kap. 5 § LBT).

I 3 kap. 5 § LBT anges att betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer får tillhandahålla närliggande tjänster och driva annan verksamhet. I den föreslagna ändringen anges att detta inte gäller för registrerade betaltjänstleverantörer som bara tillhandahåller kontoinformationstjänster.

Den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 5 § LBT avser att genomföra artiklarna 18 och 33.1 i direktivet. Enligt artikel 18.1 c har institut rätt att driva annan verksamhet. I artikel 33.1 anges att leverantörer av kontoinformationstjänster

ska vara undantagna från tillämpning av det förfarande och de villkor som framgår i avdelningarna 1 och 2 i direktivet.

Enligt Finansinspektionens tolkning är syftet med artikel 33.1 inte att förbjuda leverantörer av kontoinformationstjänster att driva närliggande verksamhet och annan verksamhet som är tillåten enligt unions- och nationell rätt. Artikeln syftar snarare till att undanta leverantörer av kontoinformationstjänster från de krav som ställs på betalningsinstitut i artikel 18 avseende kreditgivning, inlåning, m.m. Vidare ska enligt artikel 33.1 inte artikel 23.3 gälla för leverantörer av kontoinformationstjänster.

Finansinspektionen föreslår därför att den föreslagna nya meningen i 3 kap. 5 § första stycket LBT flyttas till slutet av andra stycket.

6.3.3 – Gränsöverskridande verksamhet för leverantörer av kontoinformationstjänster

Finansinspektionen anser att det av 3 kap. 18, 19, 21 och 23 §§ LBT ska framgå att leverantörer av kontoinformationstjänster har rätt till gränsöverskridande verksamhet för att korrekt genomföra direktivet i svensk rätt.

Av artikel 33.1 framgår att avsnitt 3 i direktivet ska tillämpas på leverantörer av kontoinformationstjänster. Artiklarna 28 och 29 ingår i avsnitt 3, och innehåller regler om ansökan och tillsyn av de som utövar etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster. Vid genomförandet av dessa artiklar i 3 kap. 18, 19 och 21 §§ LBT har dock förslaget uteslutit leverantörer av kontoinformationstjänster med motiveringen att artikel 11.9 inte gäller för registrerade betaltjänstleverantörer.

Finansinspektionen instämmer i utredningens bedömning att artikel 11.9 inte gäller för de som undantas från tillståndsplikt att tillhandahålla betaltjänsterna som anges i 1 kap. 2 § 1-6 LBT i enlighet med artikel 32.3. För leverantörer av kontoinformationstjänster gäller dock artikel 33.2 som anger att de ska behandlas som betalningsinstitut förutom avdelningarna III och IV. Därutöver framgår av skäl 48 till direktivet att leverantörer av kontoinformationstjänster bör kunna tillhandahålla gränsöverskridande tjänster inom ramen för reglerna om passförfaranden. Mot den bakgrunden anser Finansinspektionen, till skillnad mot vad utredningen angett, att ändringar som ger leverantörer av kontoinformationstjänster rätt att gränsöverskrida är nödvändiga.

6.3.3 – Hemvist och säte för kontoinformationsleverantörer utanför Sverige begränsar möjligheten till tillsyn (3 kap. 11 § LBT)

Finansinspektionen vill uppmärksamma regeringen på att det befintliga förslaget medför att Finansinspektionens möjligheter att utöva tillsyn över fysiska och juridiska personer som endast tillhandahåller kontoinformationstjänster utan hemvist eller huvudkontor i Sverige är starkt begränsad.

Eftersom leverantörer av kontoinformationstjänster dessutom får gränsöverskrida till övriga medlemsstater inom EES finns en risk att leverantörer av kontoinformationstjänster väljer att ansöka om undantag från tillståndsplikt i den medlemsstat där kraven på företaget är lägst och tillsynsmyndighetens möjligheter till tillsyn är mest begränsad.

Finansinspektionen anser därför att det är viktigt att utformning av de svenska reglerna för tillsyn och krav på leverantörer av kontoinformationstjänster är likartade och harmoniserade med övriga medlemsstaters genomförande.

8.2.2 – Utöka kontraheringsplikten om betalkontotjänster för kreditinstitut till registrerade betaltjänstleverantörer (7 kap. 4 § LBT)

Lagstiftaren har utnyttjat valet att tillåta Finansinspektionen att undanta fysiska och juridiska personer som tillhandahåller betaltjänster i enlighet med artikel 32 i direktivet. Sådana företag kallas registrerade betaltjänstleverantörer och kan tillhandahålla samma tjänster som betalningsinstitut. I utredningen konstateras endast att artikeln inte gäller för registrerade betaltjänstleverantörer. Direktivets disposition är dock sådan att bestämmelserna aldrig omfattar aktörer som undantagits enligt artikel 32. Det är därför upp till medlemsstaterna att bestämma reglernas tillämplighet på registrerade betaltjänstleverantörer.

Finansinspektionen anser att samma skäl som anförs om behovet för betalningsinstitut att ha tillträde till betalkontotjänster även gäller för registrerade betaltjänstleverantörer. Vidare framgår av artikel 33.2 att fysiska eller juridiska personer som endast tillhandahåller kontoinformationstjänster ska behandlas som betalningsinstitut. Det innebär att artikel 36 även ska gälla för sådana registrerade betaltjänstleverantörer.

Finansinspektionen föreslår därför att 7 kap. 4 § LBT får följande lydelse:

4 § Betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer ska på objektiva, icke-diskriminerande och proportionella grunder ges tillgång till kreditinstituts betalkontotjänster [...].

Finansinspektionen är vidare tveksam till utredningens uttalanden om institutens rätt att neka tillträde till betalkonto när ”risk för att [...] tjänster skulle kunna främja t.ex. penningtvätt”³. Att ett institut ska neka och inte ge tillgång till betalkonton när misstanke om penningtvätt föreligger framgår av reglerna om penningtvätt och finansiering av terrorism⁴. I sådana situationer föreligger även en plikt att rapportera misstanken till Polismyndigheten.

Att institut genom etablering av nya kundförhållanden får en ökad risk för penningtvätt och finansiering av terrorism är naturligt och utgör anledningen till att institutet har skyldighet att vidta åtgärder för att minska denna risk. Steget från att det finns en risk att institutet utnyttjas till att en misstanke om penningtvätt

³ Se sidan 293 utredningens förslag.

⁴ Lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

eller finansiering av terrorism föreligger är emellertid stort. Det bör därför klargöras om ett institut har rätt att neka tillgång till betalkonto om det finns en risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller om det krävs att det ska föreligga misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Enligt Finansinspektionen är det viktigt att gränserna för institutens kontraheringsplikt är tydliga eftersom det annars finns risk för att tillämpningen blir godtycklig.

Förbud inlåning och betaltjänster (3 kap. 6 §)

Utredningen föreslår ingen ändring i 3 kap. 6 § LBT. Bestämmelsen genomförde artikel 16.4 i det första betaltjänstdirektivet. Av den artikeln framgår att betalningsinstitut inte får bedriva verksamhet som består i att ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel. I det andra betaltjänstdirektivet finns i artikel 18.5 endast en hänvisning till det uppdaterade direktivet om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn och värdepappersföretag.

I förarbetena till genomförandet av första betaltjänstdirektivet anges att ”[d]et förbud mot mottagande av insättningar som följer av direktivets artikel 16.4 och de restriktioner som gäller avseende kontohållning och kreditgivning enligt artikel 16.2 respektive 16.3 rör verksamheten med betaltjänster”.⁵

Finansinspektionen instämmer med det ovan angivna avseende såvitt avser 18.2 och 18.4 i det andra betaltjänstdirektivet. När det gäller artikel 18.5 i samma direktiv anser Finansinspektionen dock att bestämmelsen inte endast rör verksamheten med betaltjänster, utan hela institutets verksamhet. För att det andra betaltjänstdirektivet ska anses korrekt och fullständigt genomfört bör därför 3 kap. 6 § LBT ändras på så sätt att emottagande av återbetalningspliktiga medel från allmänheten förbjuds för betalningsinstitut, och konsekvensenligt även för registrerade betaltjänstleverantörer.

Finansinspektionen föreslår mot denna bakgrund att 3 kap. 6 § LBT ändras på följande sätt.

”Ett betalningsinstitut eller en registrerad betaltjänstleverantör får inte

- 1. ta emot insättningar eller andra återbetalningspliktiga medel från allmänheten, eller*
- 2. i sin verksamhet med betaltjänster erbjuda andra konton än betalkonton som uteslutande används för betalningstransaktioner.”*

Ändra tillsynsansvaret för av behandling av personuppgifter (6 kap. LBT)

Finansinspektionen invänder mot förslaget att inspektionen ska ha tillsynsansvaret för betaltjänstleverantörers hantering och behandling av personuppgifter enligt 6 kap. LBT.

När det gäller 6 kap. LBT anses nog tillsynsansvaret för behandling av personuppgifter redan i dag åvila Finansinspektionen. Några ändringar i detta avse-

⁵ Prop. 2009/10:220 s. 135.

ende är inte på tal i det aktuella betänkandet men det finns ändå skäl att här nämna något om att gränserna för tillsynsansvaret enligt LBT är otydliga. Även om ansvaret för tillsyn av personuppgiftsbehandlingen endast får anses vara ett begränsat och teoretiskt tillsynsansvar anser myndigheten att det är otydligt och otillfredsställande att tillsynen inte är tydligare reglerad när det gäller en så viktig fråga som personuppgiftsbehandlingen för kunder hos betaltjänstföretag. Inom Finansinspektionens område finns det en otydlighet i detta ansvar även i fråga om försäkringsförmedlare.

Finansinspektionen vill understryka att lämpligare kompetens att utföra tillsyn gällande personuppgiftsbehandlingen hos tillsynsobjekten finns hos Datainspektionen. Om avsikten är att myndigheten fortsatt ska ha detta ansvar bör detta tydliggöras. Datainspektionen förefaller enligt Finansinspektionen vara en mer lämplig myndighet för att inneha tillsynsansvaret för personuppgiftsbehandling eftersom Datainspektionen i övrigt har ansvaret för tillsynen enligt det personuppgiftsrättsliga regelverket. Motsvarande tongångar kan även noteras i "Ett samlat ansvar för den personliga integriteten" (SOU 2016:65). Myndigheten anser att det bör klargöras att Finansinspektionen inte ska ha ansvaret för denna tillsyn. Frågan skulle kunna behandlas i samband med införandet av den nya dataskyddsförordningen i maj 2018.

Bemyndigandet i 3 kap. 29 § 2 LBT bör utgå

Finansinspektionen ifrågasätter behovet av bemyndigandet i 3 kap. 29 § 2 LBT, som infördes redan vid genomförandet av det första betaltjänstdirektivet.

Regeringen har genom bemyndigandet i 5 § 3 förordningen (2010:1008) om betaltjänster gett Finansinspektionen rätt att meddela föreskrifter om hur betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer ska hantera medel enligt 3 kap. 6 § LBT. Finansinspektionen har vid utfärdandet av Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2010:3) om betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer ännu inte utnyttjat det bemyndigandet.

De medel som tas emot av betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer vid tillhandahållande av betaltjänster skiljer sig från inlåning genom att medlen avses användas vid utförandet av en eller en serie av betalningstransaktioner⁶. Eftersom inlåning och betaltjänstverksamhet inte kan drivas av samma juridiska person bör bemyndigandet i 3 kap. 29 § 2 LBT utgå.

Avgifter till Finansinspektionen samt ökat anslag

Finansinspektionen är en avgiftsfinansierad myndighet. Av 8 kap. 7 § LBT framgår att betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer under Finansinspektionens tillsyn med avgifter ska bekosta Finansinspektionens verksamhet.

⁶ Prop. 2009/10:220 s. 88-89

Utredningens förslag till genomförande av direktivet kommer emellertid att medföra kostnader för Finansinspektionen som inte är hänförliga till betalningsinstitut eller registrerade betaltjänstleverantörer. Finansinspektionen föreslår därför att 8 kap. 7 § LBT ändras enligt följande:

Betalningsinstitut, registrerade betaltjänstleverantörer samt de aktörer som har anmält att de driver verksamhet som avses i 1 kap. 6 § 5 och 7 § 8 ska med avgifter bekosta Finansinspektionens verksamhet.

I samband med att tillståndsprövning införs kommer Finansinspektionen att föreslå avgifter för tillståndsansökningar och anmälningar. Den tillkommande tillståndsprövningen finansieras genom att Finansinspektionen disponerar dessa avgifter. Finansinspektionen bedömer att den tillkommande tillsynen kommer kräva 2-3 nya årsarbetskrafter. Detta kan inte, som utredningen föreslår, hantteras inom nuvarande ramar utan att tvinga undan annan verksamhet. Beloppen måste tillföras Finansinspektionens anslag. När så skett kommer finansiering att ske genom att tillsynsavgifterna ökar i motsvarande grad.

FINANSINSPEKTIONEN

Charlotte Rydin
Chefsjurist

Gustav Jansson
Jurist