

2022-11-30

Finansdepartementet

Remissvar Promemorian Ökad motståndskraft i betalningssystemet (Fi2022/02529)

Svenska Bankföreningen har tagit del av författningsförslagen i Promemorian Ökad motståndskraft i betalningssystemet och vill lämna följande synpunkter.

Sammanfattning

Bankföreningen ställer sig positiv till att bestämmelserna om clearing och avveckling av betalningar tas in i en ny lag, men vill samtidigt framhålla vikten av att en ny reglering är konkurrensneutral och harmoniserar med europeisk lagstiftning.

Utifrån de tveksamheter kring lagförslagets definition av clearingverksamhet som beskrivs nedan föreslår Bankföreningen att regleringen utgår från en definition av betalningssystem i stället för clearingverksamhet. Det skulle ligga mer i linje med internationell rätt och minska risken för tolkningssvårigheter och begreppsförvirring i förhållande till värdepapperssidan. Därutöver vore det lämpligt att, precis som i europeisk lagstiftning, gradera betalningssystem och de krav som ställs på verksamheten utifrån risknivåer och systemviktighet. På så sätt skulle villkoren för betalningssystem i Sverige och i andra länder blir mer jämbördiga.

Bankföreningen utgår ifrån tolkningen att de nya bestämmelserna inte påverkar Dataclearingen, ett betalningssystem för konto-till-konto-betalningar som idag ägs av Bankföreningen och som Bankgirot sköter driften av. För att klargöra att Dataclearingen inte kommer att omfattas av tillståndsplikt efterfrågar Bankföreningen ett särskilt förtydligande kring det.

Generella synpunkter

Bankföreningen välkomnar ansatsen att lyfta ut de delar i Lag (2007:528) om värdepappersmarknaden som berör betalningssystem i en egen lag. Att bestämmelserna om clearing och avveckling av betalningar tas in i en ny lag tillför tydlighet och är förenligt med internationell lagstiftning.



Då betalningar via Swish över tid blivit en viktig del av betalsystemet i Sverige finns en förståelse hos Bankföreningens medlemmar för utredning av hur en sådan verksamhet bör regleras. Ny reglering bör vara konkurrensneutral och framtidssäkrad. Om regleringen är utformad för att rikta sig mot ett visst företag finns risken att andra aktörer påverkas på ett sätt som inte är avsett, att eventuella andra framtida lösningar och initiativ förbises alternativt att nya bolag med innovativa lösningar kan komma att omfattas på ett sätt som inte var tänkt. Promemorian anger inte heller huruvida utländska aktörer som bedriver verksamhet i Sverige omfattas av regleringen.

Som promemorian framhåller bör svensk reglering stämma överens med internationell policy och hur reglering ser ut i övriga EU. Detta inbegriper de krav som ställs inom ramen för myndigheters tillsyn såsom säkerhetskrav, organisationskrav och rapportering.

I promemorian nämns att euroområdet har implementerat BIS globala standarder för Financial Market Infrastructures genom ECB:s SIPS-förordning. Bankföreningen saknar dock en mer omfattande analys i promemorian kring vad BIS globala standarder skulle innebära för svensk del, särskilt i skenet av hur det ser ut för EU-medlemsländer utanför euroområdet. Särskilt viktigt är det att få bilden av hur tillståndskraven för clearing ser ut i övriga Norden med tanke på att det håller på att bildas en gemensam nordisk infrastruktur för betalningar. Det skulle därför leda till en ytterst komplicerad situation och försvåra tillsynsarbetet om Sverige, Norge, Danmark och Finland har olika tillståndskrav avseende exempelvis kapitalkrav och riskhantering.

När det gäller själva utgångspunkten för den föreslagna regleringen samt definitionen av clearingverksamhet har Bankföreningen ett antal synpunkter att framföra, vilka utvecklas nedan.

Förslaget på reglering avviker från europeisk rätt

Bankföreningen håller med om att den nuvarande definitionen av clearingverksamhet i Lag (2007:528) om värdepappersmarknaden behöver ses över för att säkerställa att det inte uppstår onödiga risker i betalningssystemet.

I promemorian nämns att "regleringen i de internationella standarderna i PFMI och i SIPS-förordningen riktar sig mot verksamheten i ett betalningssystem, vilket innebär att alla steg i betalningsprocessen omfattas". I promemorians förslag är dock utgångspunkten fortfarande definitionen av clearingverksamhet, medan annan europeisk lagstiftning (Euroområdet, Storbritannien och Norge t ex) utgår från begreppet betalningssystem utan att särskilt definiera clearingverksamhet. Att svensk reglering avviker i det avseendet anser Bankföreningen är olyckligt. Särskilt



då det redan finns en definition av clearing i Förordning (EU) nr 648/2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister:

"clearing: fastställande av positioner, inklusive beräkning av nettoskulder samt säkerställande av att finansiella instrument och/eller kontanter finns tillgängliga för att täcka de exponeringar som dessa positioner ger upphov till,"

Att i svensk lagstiftning avseende betalningssystem ha en annorlunda definition av clearing än för värdepapper riskerar att leda till begreppsförvirring och tolkningssvårigheter. Bankföreningen föreslår därför att regleringen tar sin utgångspunkt i betalningssystem i stället för clearingverksamhet.

En alltför bred definition av clearingverksamhet kan leda till tolkningssvårigheter

Den definition av clearingverksamhet som föreslås i promemorian täcker en betydligt större del av betalningskedjan än det som traditionellt sett ingår i begreppet clearing. En så pass bred definition som den som föreslås riskerar att göra det otydligt vad som egentligen ska regleras. I betalningskedjan ingår ofta en mängd olika aktörer med olika funktioner varför ett begrepp som t ex "stämna av" samt "bekräfta betalningsuppdrag" gör att många olika verksamheter inom betalningsmarknaden hamnar i gråzonen. Precis som omnämns i promemorian kan det medföra att företag som får tillhandahålla betaltjänster, såsom betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer, kan komma att omfattas av tillståndsplikt för clearingverksamhet. Promemorians förslag är att då dessa redan omfattas av tillstånds- eller registreringsplikt och står under Finansinspektionens tillsyn ska de undantas från tillståndsplikt.

Bankföreningen vill framhålla att det finns andra aktörer utöver betaltjänstleverantörer som utför liknande moment i betalningskedjan, som exempelvis tekniska leverantörer eller betalväxlar (även kallade processorer). Ett exempel på tekniska leverantörer som idag är undantagna från tillståndskrav enligt det andra betaltjänstdirektivet och betaltjänstlagen är företag som i en check-out lösning på en handlares webbsida samlar in kortuppgifter och initierar betalningsprocessen. Den verksamheten skulle enligt förslaget kunna omfattas av definitionen "bekräfta betalningsuppdrag" och därmed kräva tillstånd. Ytterligare ett exempel är "wallets" som utför stark kundautentisering i en betalningstransaktion till exempel från ett konto till ett annat på uppdrag av en clearingdeltagare.

Regeringen bör även beakta att aktörer som kan komma att träffas av lagförslaget ofta tillhandahåller andra tjänster än just den föreslagna clearingverksamheten. Då lagförslaget anger att en clearingorganisation, utöver clearingverksamhet, bara får bedriva sådan verksamhet som har ett nära samband med den, kan det uppstå följd effekter och ny gränsdragningsproblematik som är svår att överblicka - vad av en verksamhet omfattas av regleringen och vad omfattas inte.

Med anledning av den breda definitionen efterfrågar Bankföreningen ett förtydligande kring vad som ska regleras och även över vad som inte ska regleras.

Reglerna bör ta hänsyn till olika risknivåer

Att utvidga definitionen av clearingverksamhet innebär även att de risker som brukar förknippas med traditionell clearing regleras bredare och mer oprecist. Det kan exempelvis vara fråga om olika typer av risker och risknivåer för t ex P27 och Getswish, för att nämna de bolag som omskrivs i promemorian. Bankföreningen noterar att det i europeisk lagstiftning (Euroområdet, Storbritannien, Norge och Danmark) finns olika nivåer på de krav som ställs på ett betalningssystem utifrån hur pass systemviktigt ett betalningssystem anses vara och därmed vilka risker ett sådant system utgör. Ett exempel på det kan vara hur stora volymer och belopp som processas eller vilka marknadsandelar ett sådant system har. En sådan kategorisering vore lämplig även för den svenska marknaden, i annat fall riskerar villkoren att bli olika för betalningssystem i Sverige gentemot utlandet.

Regeringen bör avvakta förslag på reviderat betaltjänstdirektiv

För närvarande genomför EU-kommissionen en utvärdering av det andra betaltjänstdirektivet och ett förslag till reviderat direktiv väntas någon gång under 2023. Förslaget skulle kunna innehålla ändringar som skulle kunna innebära att en vidare krets av aktörer omfattas av regleringen och därmed blir tillståndspliktiga. Av den anledningen bör regeringen avvakta kommissionens utvärdering samt förslaget på reviderat direktiv.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt promemorian ska tillstånd för att bedriva clearingverksamhet, enligt lagen om värdepappersmarknaden, som gäller vid ikraftträdandet fortsatt gälla som tillstånd att bedriva clearingverksamhet enligt den nya lagen. Bankföreningen utgår därmed ifrån tolkningen att de nya bestämmelserna inte påverkar Dataclearingen, ett betalningssystem för konto-till-konto-betalningar som idag ägs av Bankföreningen och driftas av Bankgirot. Detta då Dataclearingen idag ingår inom ramen för det clearingtillstånd som innehas av Bankgirot. Det vore mycket olyckligt och skulle få allvarliga konsekvenser för hela betalningsmarknaden om Dataclearingen skulle påverkas av tillståndsplikt, särskilt med tanke på att betalningssystemet håller på att fasas ut och kommer att tas ur drift på ett par års sikt.

För att klargöra att Dataclearingen inte kommer att omfattas av tillståndsplikt efterfrågar Bankföreningen ett särskilt förtydligande kring det. Detta kan t.ex. förtydligas genom ett tillägg i övergångsbestämmelserna:



Svenska
Bankföreningen
Swedish Bankers' Association

Tillstånd att bedriva clearingverksamhet, *för egen eller annan organisations räkning*, enligt 19 kap. lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden som gäller vid ikraftträdandet gäller som tillstånd att bedriva clearingverksamhet enligt 2 kap.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Sara Edholm