

2024-02-09

Per e-post till:
finansinspektionen@fi.se

Remissyttrande angående Finansinspektionens förslag till ändrade föreskrifter om verksamhet för betaltjänstleverantörer FFFS 2018:4

Med anledning av Finansinspektionens (FI:s) förslag till ändringar i FFFS 2018:4 om verksamhet för betaltjänstleverantörer vill Bankföreningen lämna ett antal synpunkter. Bankföreningen ifrågasätter förslaget i flera avseenden.

Sammanfattning

- Bankföreningen förstår att FI behöver uppgifter från betaltjänstleverantörerna för att kunna fullgöra sin skyldighet att informera kommissionen vartannat år i enlighet med artikel 27.1 i betalkontodirektivet. De föreslagna rapporteringskraven från FI överstiger dock avsevärt de krav som kan härledas från kommissionsrapporteringskravet. Det motiveras med att FI ska få bättre förutsättningar att utvärdera hur bestämmelserna följs samt utvärdera hur tillgången till betalkonto ser ut för konsumenterna.
- Enligt Bankföreningens bedömning är det osannolikt att inspektionens mål om att kunna utvärdera tillgången till betalkonton kommer att uppnås genom de omfattande statistikkrav som föreslås i de reviderade föreskrifterna. Uppgifterna som FI föreslår att betaltjänstleverantörerna ska samla in kommer inte att visa huruvida konsumenter står utan ett betalkonto med grundläggande funktioner, eller utan ett annat betalkonto, då många konsumenter har flera betalkonton i en och samma bank som används för betalningar, samt även betalkonton i flera olika banker.
- FI:s mandat enligt betaltjänstförordningen 5 § p 11 och betaltjänstlagen (BTL) 4a kap 10 § ger enligt Bankföreningens uppfattning inte fullt stöd för att samla in alla de uppgifter som föreslås i de reviderade betaltjänstföreskrifterna. Bankföreningen finner därmed ingen grund för FI att utfärda föreskrifter om periodisk rapportering av statistik avseende betalkonton som inte är betalkonton med grundläggande funktioner.



- Definitionen av betalkonto enligt BTL 1 kap. 4 § är bred och inkluderar olika typer av konton. För betalkonton som inte är betalkonton med grundläggande funktioner finns ingen lagstadgad tidsram för ansökningshantering eller bestämmelser kring uppsägning. Bankerna har därmed inga lagkrav på processer liknande de för grundläggande betalkonton, varför bankerna idag saknar möjlighet att ta fram sådan statistik som nu begärs på ett automatiserat sätt. Det kommer att kräva omfattande, tidskrävande och kostsamma anpassningar i bankernas system.
- FI är inte skyldig att lämna uppgifter om *antalet* betalkonton till Kommissionen enligt betalkontodirektivet. Med tanke på den omfattande datamängd som behöver samlas in och bristen på tydlig information om hur syftet med insamlingen kommer att uppnås, anser Bankföreningen att det är av stor vikt att FI klargör både syftet och nyttan av insamlingen i tillsynsarbetet.
- Bankföreningen motsätter sig ett ikraftträdande den 1 juli 2024. En tvåmånadersperiod under sommaren, från det att de slutgiltiga föreskrifterna med formulär offentliggörs till det att datainsamlingen ska påbörjas den 1 juli, är alltför kort tid för att genomföra de nödvändiga anpassningarna. Det är först när det finns formulär för hur data ska brytas ner och presenteras som det är möjligt att bygga system för insamlingen. Det är oklart om och när ett sådant formulär kommer att tas fram då det inte omnämns i promemorian. Innan det finns en mall för hur rapporteringen ska gå till så kommer bankernas rapportering skilja sig åt då det finns olika alternativ för hur data kan rapporteras och presenteras.
- Bankföreningen ifrågasätter förslaget om halvårsvis rapportering från bankerna, särskilt med tanke på att FI ska underrätta kommissionen vartannat år. Bankföreningen föreslår att FI överväger att minska bördan för branschen genom att införa årlig rapportering i stället.
- Vad gäller FI:s beräkningar av betaltjänstleverantörernas kostnader framstår det som att hänsyn inte har tagits till de systemanpassningar som kommer att krävas. De beräknade beloppen framstår därför som mycket låga och utgör endast en bråkdel av de faktiska kostnader som förslaget medför.

Nedan följer Bankföreningens mer detaljerade synpunkter utifrån de olika avsnitten i remisspromemorian.

Målet med regleringen

Enligt föreskriftspromemorian avsnitt 1.2 är målet med regleringen att FI ska kunna fullgöra sin skyldighet att informera kommissionen om hur bestämmelserna om betalkonton följs i Sverige samt att inspektionen ska få bättre förutsättningar att utvärdera hur bestämmelserna om rätt till betalkonto med grundläggande funktioner följs, samt i övrigt utvärdera hur tillgången till ett betalkonto ser ut för konsumenterna.

Bankföreningen konstaterar att medlemsstaterna enligt artikel 27.1 i betalkontodirektivet ska lämna viss information vartannat år. De rapporteringskrav som FI nu föreslår överstiger vida de krav som kan hänföras till kommissionsrapporteringskravet.

Enligt Bankföreningens bedömning är det dessutom osannolikt att målet om att FI kan utvärdera tillgången till betalkonto kommer att uppfyllas genom de omfattande statistikkrav som föreslagits. Uppgifterna som inspektionen föreslår att betaltjänstleverantörerna ska samla in kommer inte att visa huruvida konsumenter står utan ett betalkonto med grundläggande funktioner, eller utan ett annat betalkonto, då många konsumenter har flera betalkonton i en och samma bank som används för betalningar, samt även betalkonton i flera olika banker (s.k. multibanking).

I Sverige infördes aldrig krav på ett "PAD-konto", dvs en särskild kontotyp för betalkonton med grundläggande funktioner. Statistikkrav behöver därför sättas med åtanke att det för svenskt vidkommande inte handlar om en avgränsad kontotyp som lätt kan avskiljas från andra kontotyper, vilket är fallet i vissa andra medlemsländer.

För att FI ska få en uppfattning om hur många konsumenter som står utan ett betalkonto, och det bör här vara betalkonton med grundläggande funktioner som är av intresse, behöver data antagligen samlas in på annat sätt än genom uppgifter om ansökningar om konton, uppgifter om antalet befintliga betalkonton och avslut av betalkonton. Att samla in data från allmänheten genom metoder såsom telefonundersökningar, enkäter eller liknande har tidigare gjorts i detta syfte. I exempelvis Världsbankens undersökning bland OECD-länder från 2021 framgår det att tillgången till konto är mycket god i Sverige, 100 % för kvinnor och 99,4% för män.

På ett övergripande plan vill Bankföreningen också framhålla vikten av att svenska betaltjänstleverantörer inte får ett krav på periodisk rapportering som väsentligen avviker från vad som gäller för betaltjänstleverantörer med motsvarande verksamhet i andra medlemsländer.

Rättsliga förutsättningar

I avsnitt 1.5 i remisspromemorian refereras till förarbetena till nyligen gjorda ändringar i BTL 4 a kap., *Rätt till betalkonto i fler banker*, prop. 2022/23:10 s. 12. Där anges att bemyndigande om föreskrifter enligt artikel 27 i PAD även innebär att FI får meddela föreskrifter om ytterligare uppgifter om grundläggande funktioner som en betaltjänstleverantör ska lämna, till exempel statistik som inte omfattas av art 27.1.



FI:s mandat enligt betaltjänstförordningen 5 § p 11 och BTL 4a kap 10 § ger enligt Bankföreningens syn dock inte stöd för alla de uppgifter som anges i förslaget till ändrade betaltjänstföreskrifter. Bankföreningen kan inte hitta stöd för mandat att meddela föreskrifter om regelbundna statistikkrav avseende betalkonton som inte är betalkonton med grundläggande funktioner. Om lagstiftaren hade velat ge FI en rätt att föreskriva om periodisk rapportering avseende betalkonton som inte är betalkonton med grundläggande funktioner hade det funnits ett sådant mandat i BTL. I utredningen "Staten och betalningarna" (SOU 2023:16), s. 297, tycks det ha gjorts en liknande bedömning när det föreslogs en lagändring för att FI skulle få samla in uppgifter som inte avsåg betalkonton med grundläggande funktioner. Bankföreningen anser att FI därför behöver förtydliga på vilken grund inspektionen anser sig ha ett bemyndigande som täcker föreskriftsförslagets omfattning.

All myndighetsutövning ska utövas i enlighet med förvaltningsrättsliga krav på proportionalitet. Bankföreningen anser att statistikkraven i vissa delar leder till administrativa kostnader för betaltjänstleverantörerna som inte står i rimligt förhållande till vad FI kan förmodas uppnå med kraven.

Tillämpningsområde

FI föreslår i avsnitt 2.2 att det ska införas en skyldighet för betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter till FI om alla ansökningar från konsumenter om att öppna betalkonto. Enligt vad som framgår av de nuvarande föreskrifterna gäller dessa för betaltjänstleverantörer som tillhandahåller betaltjänster i Sverige. Statistik ska även lämnas av utländska betaltjänstleverantörer med filial i Sverige. Det finns uttalanden i beslutspromemorian som tyder på att rapporteringskraven endast gäller den verksamhet som bedrivs i Sverige och alltså inte omfattar svenska betaltjänstleverantörers gränsöverskridande verksamhet. Det bör dock förtydligas i föreskrifterna.

Uppgifter om ansökningar om att öppna betalkonto

FI föreslår att det ska införas en skyldighet för betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter till FI om "varje ansökan från en konsument om att öppna betalkonto. Enligt förslaget ska redovisas om ansökan har bifallits, avslagits eller om beslut ännu inte har fattats i ärendet rapporteras till FI. Bankföreningen önskar ett förtydligande om vad som avses med statistik om "varje ansökan". Det behöver förtydligas om det innebär att information om varje ärende kommer att begäras in och, i så fall, om kundspecifika uppgifter kommer att ingå. Vidare anser Bankföreningen i detta sammanhang att FI behöver förtydliga och redogöra för vilka bedömningar och överväganden som gjorts utifrån GDPR i förhållande till de statistiska uppgifter som begärs.

Innan en ansökan är fullständig är det inte möjligt att ta ställning till om ansökan ska avslås eller bifallas. Då kontraheringsplikten gäller från det datum då ansökan är

fullständig och tiodagarsfristen då börjar löpa enligt BTL 4a kap. 3 § utgår Bankföreningen ifrån att datumet då ansökan mottogs är tidpunkten för en mottagen fullständig ansökan.

Enligt förslaget på reviderade föreskrifter ska betaltjänstleverantören även ange skälen för att en ansökan har avslagits. I den här delen vill Bankföreningen framföra att fördefinierade alternativ bör vara en grundläggande förutsättning för enhetlig och effektiv rapportering och det borde också vara en förutsättning för en rättvisande analys och tolkning av rapporterade data. Bankföreningen anser att det därför är av central betydelse att skälen för att en ansökan om konto har nekats är fördefinierade vid rapportering.

Den breda definitionen av betalkonto enligt BTL 1 kap. 4 § innefattar en mycket stor mängd av betalkonton av olika typer. För sådana betalkonton som inte är betalkonton med grundläggande funktioner finns ingen skyldighet enligt lag att behandla ansökan inom en viss tid och det finns inte heller lagregler som anger när en uppsägning kan aktualiseras eller vilken information som ska lämnas av betaltjänstleverantören i en sådan situation. Bankerna har således inga lagkrav på att ha motsvarande processer för betalkonton som gäller för betalkonton med grundläggande funktioner, varför bankerna idag saknar möjlighet att ta fram sådan statistik som nu begärs på ett automatiserat sätt. Det skulle således krävas omfattande, tidskrävande och kostsamma anpassningar i bankernas system för att ta fram sådana uppgifter.

Uppgifter om ansökningar om byte av betalkonto

FI föreslår att det ska införas en skyldighet för betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter om varje ansökan om att byta betalkonto som de har tagit emot från en konsument.

Då det är ansökan om bytet som ska rapporteras utgår Bankföreningen ifrån att det är den mottagande, det vill säga den övertagande banken som ska öppna det nya betalkontot, som ska rapportera om byte av betalkonto. Om något annat avses bör det förtydligas av FI.

Vid rapportering av ansökningar om byte ska betaltjänstleverantören ange skälen för att en ansökan har avslagits. Även för denna del efterfrågar Bankföreningen att skälen bör vara fördefinierade enligt de grunder som angetts ovan.

Uppgifter om avslut av betalkonton på betaltjänstleverantörens initiativ

Enligt förslaget på reviderade föreskrifter 6 kap 9 § punkt 4 ska betaltjänstleverantörer lämna uppgifter om varje betalkonto som tillhör en konsument som har avslutats på betaltjänstleverantörens initiativ *samt skälen till detta*. Att skälen för avslut av betalkonto ska rapporteras av betaltjänstleverantörer omnämns

dock inte i avsnitt 2.4 i remisspromemorian. Bankföreningen efterfrågar ett förtydligande kring huruvida skälen för avslut av betalkonto ska uppges eller inte. I det fall skälen ska rapporteras önskar Bankföreningen även i denna del att FI tar fram ett formulär med fördefinierade skäl för möjliggörande av enhetlig rapportering. De fördefinierade skälen bör utgöras av de fyra uppsägningsgrunder som anges i BTL kap 4a 9 §.

Uppgifter om antal betalkonton som tillhandahålls konsumenter

FI föreslår en skyldighet för betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter om totala antalet betalkonton som tillhandahålls konsumenter, uppdelat på betalkonton med grundläggande funktioner och andra betalkonton. FI uppger att syftet med att ta in uppgifterna är att få en uppfattning om hur många konsumenter som drar nytta av bankernas skyldighet att tillhandahålla betalkonton med grundläggande funktioner.

Som tidigare nämnts blir fenomenet multibanking alltmer vanligt¹. Många konsumenter använder sig av flera konton för betalningar, till exempel ett konto för lön, ett eller flera konton för utgifter i samma bank, eller i en annan bank. Det förekommer även att konton är inaktiva men inte har avslutats av banken eller konsumenten. Detta medför att antalet betalkonton som rapporteras kommer att överstiga det antal konsumenter som drar nytta av betalkonton med grundläggande funktioner. Hur många betalkonton med eller utan grundläggande funktioner som en konsument innehar varierar. En konsument som har betalkonton med betaltjänster i tre olika banker kommer sannolikt leda till statistik om tre betalkonton med grundläggande funktioner medan en konsument som har betalkonton med betaltjänster i samma bank sannolikt leder till statistik om ett betalkonto med grundläggande funktioner och två betalkonton. Även för denna del av rapporteringen kommer det alltså bli svårt att utifrån uppgifterna som samlas in dra några slutsatser om antalet konsumenter som tillhandahåller konton med grundläggande funktioner eller den eventuella svårigheten för konsumenter att få betalkonton och om FI har anledning att vidta åtgärder.

Således förefaller syftet med rapporteringen av antal betalkonton som oklart. Därutöver har FI inte heller någon uppgiftsskyldighet till Kommissionen enligt betalkontodirektivet om antalet betalkonton. Med tanke på den omfattande datamängd som behöver samlas in, och att det inte framgår tydligt att syftet med insamlingen kommer att kunna uppnås, anser Bankföreningen att det är av stor vikt att FI klargör hur syftet kommer att uppnås genom insamlandet av uppgifterna samt nyttan av detta i tillsynen. Detta för att kunna väga fördelarna av insamlingen mot dess kostnader.

¹ Se text Uppdragsforskningsrapport 2018:4, Konkurrensverket, "Byta bank, komplettera eller klaga"



När och hur uppgifter om betalkonton ska lämnas

Bankföreningen ifrågasätter förslaget om rapportering från bankerna två gånger per år, särskilt med tanke på att FI ska underrätta kommissionen vartannat år. Bankföreningen anser att FI bör överväga rapportering på årlig basis för att minska bördan för branschen. Det skulle även innebära att registrerade betaltjänstleverantörer och registrerade utgivare av elektroniska pengar kan rapportera per helår i stället för uppdelat per halvår som föreslås.

Ikraftträdande

FI föreslår att föreskrifterna ska träda i kraft den 1 juli 2024. Uppgifter ska enligt de föreslagna föreskrifterna lämnas första gången senast den 21 februari 2025, och ska avse perioden från och med den 1 juli 2024 till och med den 31 december 2024.

Då de reviderade föreskrifterna kommer att färdigställas och publiceras först en tid efter den remissprocess som nu genomförs, framåt senvåren 2024, vill Bankföreningen framhålla att det saknas realistiska förutsättningar för bankerna att hinna vidta de åtgärder som krävs för en statistikinsamling av den omfattning som nu föreslås. Bankföreningen motsätter sig därför ett ikraftträdande den 1 juli 2024.

Även om rapporteringen kommer att ske i februari 2025 behöver systemutveckling och övriga anpassningar göras innan den 1 juli då insamlingen ska påbörjas. Dessutom är det en olycklig tidpunkt att göra systemanpassningar under sommarperioden.

För betalkonton som inte är betalkonton med grundläggande funktioner finns inte skyldighet enligt lag att behandla ansökan inom en viss tid. Av den anledningen har bankerna inte hittills fört statistik om hur lång tid en ansökan tar, utan det är något som det kommer behöva byggas systemstöd för. Även andra anpassningar kommer behöva göras och det måste ges rimlig tid till analyser och tester och en tvåmånadersperiod under sommaren, från det att den slutliga föreskriften med formulär publiceras till dess att data ska börja samlas in den 1 juli, är alldeles för kort tid.

Det är först när det finns färdiga formulär eller mallar för datainsamling med fördefinierade skäl till avslag av ansökningar och avslut av konton, som det är möjligt att bygga system för insamlingen. Precis som när det gäller rapportering av svikliga förfaranden är det nödvändigt för bankerna att få en mall för hur data ska rapporteras in. Med tanke på den korta implementeringstiden saknar Bankföreningen en tillhörande mall för hur data ska brytas ner och presenteras i rapporteringen. Det är oklart om och när en sådan mall kommer att tas fram. Innan det finns formulär för hur rapporteringen ska gå till så kommer bankernas rapportering skilja sig åt då det finns olika alternativ för hur man skulle kunna rapportera.



Svenska
Bankföreningen
Swedish Bankers' Association

Förslagets konsekvenser

Förslaget om ytterligare rapportering påverkar många betaltjänstleverantörer. Vad gäller FI:s beräkningar av betaltjänstleverantörernas kostnader för systemstöd, administration och analys framstår det som att hänsyn inte har tagits till de systemanpassningar som kommer att krävas. De uppskattade beloppen utgör endast en bråkdel av de verkliga kostnader som förslaget medför. Enbart ett inledande möte kring analys och lösning som kräver 5–7 deltagare i en timme bedöms förbruka 50–70 % av de av FI uppskattade tio timmarna. Utöver de poster som tagits upp av FI tillkommer även utbildning av personal.

För att säkerställa att beslut om ytterligare rapporteringskrav grundar sig på korrekt information om kostnader och behov av implementeringstid, krävs en mer noggrann konsekvensanalys av nödvändiga förändringar hos berörda betaltjänstleverantörer.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Sara Edholm

Jessie Cargill-Ek