

# Ein europeisk marknad for betaling

*Gunnvald Grønvik, spesialrådgjevar, Noregs Bank Finansiell stabilitet<sup>#</sup>*

Betalingar vert i utgangspunktet gjorde gjennom nasjonale nettverk. Nettverka er nasjonale sjølv om ulike land skifter frå å nytte kvar sin til å nytte den same valutaen. Konsekvensen er at det oftast er dyrare og mindre sikkert å betale i nabolandet enn i heimlandet. EUs mål om ein sams indre EØS-marknad krev at pengeoppgjær kan gjerast effektivt og sikkert i heile marknaden. Da må rettar og plikter for deltakarane i nettverket samordnast. Ein førebels sluttstein i arbeidet med regulering for å få ein sams europeisk betalingsmarknad for små betalingar er betalingstenestedirektivet.

Gjennomføring av direktivet er ein føresetnad for innføring av dei siste betalingsinstrumenta innfor banknæringas initiativ for eurobetalingar (SEPA). Norske betalarar vil merke at det vert raskare betalingar over landegrensene, særleg for eurobetalingar. Full effekt får dette frå 2012, då alle overgangsordningar er over. I Noreg går betalingar i kroner alt no fortare enn kravet som vert stilt i direktivet, og stort sett vert ikkje reglane for utrekning av renteinntekter endra som følgje av direktivet, heller. Konkurransen i betalingsmarknaden både heime og i EØS-området kan bli skjerpa mellom anna gjennom reglar som opnar for spesialiserte betalingsføretak.

## 1. Innleiing

Midt på 1980-tallet formulerte ein i EU målet om å etablere ein sams indre marknad der kjøp av varer og tenester skulle skje ut frå val som grunna seg på pris og kvalitet, og uavhengig av nasjonale grenser. I EU vart den indre marknaden etablert frå januar 1993. EFTA-landa slutta seg òg til målet om ein fri indre marknad, og saman etablerte organisasjonane EØS-området frå januar 1994.

Fritt varebyte krev fritt og sikkert pengeoppgjær mellom kjøpar og seljar. Samordning av betalingssystema vart difor ein naturleg del i utviklinga av den indre marknaden. Då euroen vart teken i bruk, vart dette spørsmålet endå viktigare for landa i euroområdet. Det opna for eit heilt ut sams overnasjonalt betalingsområde. Det øvste nivået i betalingssystemet er det systemet bankane nyttar for å gjere opp seg imellom. Det vart sameint då euroen vart teken i bruk i januar 1999 gjennom oppgjærssystemet til Den europeiske sentralbanken (ESB)<sup>1</sup>. Sams setlar og mynt vart introduserte i 2002, og då vart òg arbeidet med eit sams område for rekningsbetalingar og betalingar med betalingskort viktigare.

I utgangspunktet var betalingssystema bygde opp for

å få enkelt oppgjær av handel med den nasjonale pengeininga. Effektivitet i betalingar over landegrenser reiser særskilte problem når infrastrukturane er nasjonal. Det er naudsynt med spesialrutinar ved betaling over landegrenser, og dei er ofte tids- og kostnadskrevjande. Utskifting av teknologi og arkitektur for penge- og informasjonsoverføring kan vere vanskelig å få til, fordi lønnsemd i nye system krev omfattande bruk. Den europeiske banknæringa har gjennom prosjektet SEPA<sup>2</sup> gjort eit stort arbeid med harmonisering av betalingsløysingane for eurobetalingar.

Ny teknologi og ny arkitektur er òg vanskeleg å realisere fordi mange aktørar av ulike slag er involverte. Teknisk samordning av betalingssystema krev innsats frå mange bankar i ulike land og bankgrupper, og frå andre private aktørar. Samordning av lover og reglar som regulerer rettar og plikter både for tilbydarar og brukarar av systema, må styresmaktene syte for. Her kan ulik lovtradisjon vere ei utfordring.

I EØS-området vil det legale grunnlaget vere felles frå november 2009, då betalingstenestedirektivet skal vere gjennomført nasjonalt. Samtidig vil banknæringa i

<sup>#</sup> Takk til kollegaer i Noregs Bank for nyttige kommentarar. Takk òg til medlemmene i den norske arbeidsgruppa. Ansvaret for feila som står att og for vurderingane, er mitt. Synspunkt i artikkelen kan ikkje tolkast som Noregs Bank si vurdering.

<sup>1</sup> Om oppgjærssystemet TARGET, sjå Bergundhaugen og Stokstad (1998).

<sup>2</sup> SEPA var opphavleg kort for Single European Payment Area, men prosjektet vart etter ei tid avgrensa til Single Euro Payment Area. Haare (2008) drøftar bakgrunnen for og status i prosjektet i januar 2008.

Europa lansere eit nytt produkt i den sams infrastrukturen. Denne artikkelen vil gjere greie for trekk ved utviklinga hittil og status no når desse milestolpane er passerte. Til slutt vil nokre problem som framleis står att for å realisere visjonen om ein fullt ut integrert marknad for betalingstenester, bli omtalte.

## 2. Om utviklinga i reguleringa av betalingsmarknaden i Europa

### 2.1 Reguleringar

Ein sams indre marknad for varer og tenester gjorde det naudsynt med ein sams marknad for betalingstenester. For EU og heile EØS er det då naudsynt å byggje ned dei juridiske skiljelinene mellom dei nasjonale reguleringane for betalingssystem.

#### Rekommandasjonar

EU-kommisjonen har rett og plikt til å gjere framlegg, og dei første rettsaktene på dette området hadde forma rekommandasjonar.<sup>3</sup> I desember 1987 kom det ein rekommandasjon om reglar for åtfærd ved elektroniske betalningar, som gjaldt tilhøvet mellom dei involverte (finansinstitusjonar, næringsdrivande og forbrukarar). Frå Maastricht-traktaten vart vedteken i 1992 til den felles valutaen vart ein realitet i 1999, var merksemda konsentrert om vilkår for at land skulle få vere med i det felles valutaområdet, og om naudsynte praktiske førebuingar.<sup>4</sup> I sluttfasen av førebuingane kom EU-kommisjonen med nye tiltak for samordning av betalingssystema også på kundenivå. I juli 1997 kom det ein rekommandasjon om transaksjonar med elektroniske betalingsmiddel som særleg gjaldt tilhøvet mellom utferdaren (finansinstitusjon) og innehavaren av betalingsmiddelet (middelet er som oftast eit betalingskort). I november 1998 vart dette følgt opp med ein rekommandasjon om betalingssystem som la vekt på tilhøvet mellom brukaren og utferdaren av betalingskort.

#### Direktiv

Normalt skal leverandørane i marknaden by fram produkt og tenester det er etterspurnad etter. Ei oppgåve for politiske styresmakter er å setje rammer og vilkår for kva og korleis varer og tenester skal verte leverte. I EU kom ein

til at for betalingstenester var det ikkje nok med rekommandasjonar. I januar 1997 kom direktivet om pengeoverføringar på tvers av landegrenser. Det vart med det ein reduksjon i overføringstid, og klårare reglar om kven som skulle betale for tenestene.

Då euroområdet var etablert, vart integrasjon av betalingssystema presisert som eit prioritert politisk mål i handlingsplanen for finansielle tenester frå 1999.<sup>5</sup> I samsvar med planen vart det sendt ut ei melding om betaling i den indre marknaden i januar 2000, jf. Kommisjonen (2000). For slike spørsmål var det naturleg at ESB tok ei sentral rolle som pådrivar i høve til marknadsaktørane. I Lisboa-agendaen, som vart vedteken seinare i 2000, vart eit sams betalingsområde ei prioritert oppgåve for å sikre generell økonomisk vekst. Eit direkte bindande vedtak som har hatt viktige konsekvensar for marknadsåtfærd, var euroforordninga frå desember 2001. I den vart det sett krav om at det skulle vere same kostnad for kundane ved internasjonale som ved nasjonale eurooverføringar. Prosjektet til dei europeiske bankforeiningane for utvikling av eit europeisk betalingsområde – SEPA – kom i gang kort etter dette.

#### Betalingstenestedirektivet

Utviklinga har gjort det enklare og billegare å gjere betalningar i innan EØS-området. EU-kommisjonen kom likevel til at tiltaka som var sett i verk så langt, ikkje verka godt nok. Han konkluderte med at systemet med nasjonale reglar og ein fellesskapsrett som ikkje dekkjer alle tilhøve, førte til uvisse og mangel på rettstryggleik. Det vart difor i 2007 vedteke eit nytt direktiv – betalingstenestedirektivet<sup>6</sup> – som skulle gi ei moderne og felles juridisk ramme for betalingstenester i EØS-området. Denne ramma er uavhengig av kva for valutaslag betalinga skal skje i og sikrar like konkurransevilkår for alle betalingssystem, slik at forbrukarane sin valfridom vert trygga. Rådet og EU-parlamentet slutta seg til at ei slik felles ramme vil gi grunnlag for lågare kostnader, auka tryggleik og betre effektivitet til beste for forbrukarar samanlikna med dei nasjonale systema som til no er i bruk. Dette direktivet erstattar mellom anna direktivet om pengeoverføringar på tvers av landegrenser.

For å sikre fri konkurranse vurderte EU-kommisjonen og dei andre EU-organa det som naudsynt at direktivet har offentlegrettslege reglar om kven som legitimt skal

3 Dei rettslege instrumenta som finst i EU-systemet (ofte omtalte som «acquis communetaire» eller på norsk «EUs rettsakter») har fire former: Forordningar har direkte rettskraft i alle medlemsland. Direktiv gir bindande reglar for alle medlemsland, men landa avgjør sjølv korleis dei vert gjennomførte. Vedtak er bindande for adressatane. Rekommandasjonar og meiningar er ikkje bindande. I appendiks A i Grønvik (2000) er det meir om systemet for å vedta rettsakter, og hovudtrekka gjeld òg under den nye Lisboa-traktaten.

4 Sjå til dømes Alstadheim og Svør (1996), som drøfter kriteria for å verte med i euroområdet. Christiansen (1998) drøfter korleis sentralbanken og pengepolitikken skal organiserast, medan Sand og Svør (1997) drøfter kva som skjer med pengefordringar når pengeeininga vert endra.

5 Handlingsplanen er drøfta i Grønvik (2000). Artikkelen drøfter primært korleis EU arbeider med slike planar og gjer sine vedtak.

6 «Direktiv 2007/64/EF om betalingstjenester i det indre marked» (betalingstenestedirektivet) vart vedteke 13.11.2007.

kunne yte betalingstenester. Det vert opna for ein ny type spesialiserte institusjonar – betalingsføretak – som òg skal kunne konkurrere med kredittinstitusjonar (dvs. bankar), postgiro og e-pengeinstitusjonar. Betalingsføretak vil på same måten som dei andre aktørane bli regulerte, og etter framlegget vil det bli krav om god vandel, høveleg kompetanse og eigenkapital for å eige og drive slike føretak. Institusjonar som stettar krava, vil kunne konkurrere i heile den indre marknaden. For å sikre at alle som tilbyr sine tenester, har like vilkår, er det òg stilt eit krav om at det ikkje kan setjast vilkår som diskriminerer etter type institusjon, for å avgjere tilgang til betalingssystem (t.d. å ha system som berre sparebankar kan knytte seg til). Saklege vilkår som sikrar stabil drift, er det sjølvsagt lov til å stille.

Direktivet har òg privatrettslege reglar om tilhøvet mellom leverandørane av betalingstenester og brukarane både når dei betaler og når dei tek imot betalinga. Som det vil gå fram, er det omfattande reglar om informasjon, ansvar ved feil, osv.

Betalingsystem er avhengige av to slag kundar – dei som betaler, og dei som tek imot betalinga. Leverandørane – bankar og kortselskap – har kontraktar med både kundegrupper og tek betaling frå både to. Frå betalarane er det ofte årsavgift knytt til konto og kort, men det kan òg vere ein pris for utførte betalingar. Frå butikkar kan det vere betaling gjennom årsavgifter, leige av utstyr, prisar for kvar innbetaling og gjennom prosent av omsetjinga med betalingskort. Betaling frå butikkar gjennom å ta ein prosent av dei aktuelle betalingane er særleg vanleg for kortselskap som American Express, Diners, VISA og Master Card.

### **Fridom til å sikre kostnadsdekking ...**

Betalingssteddirektivet opnar for at butikkar skal ha høve til å justere prisane til kvar einskild kunde for å dekkje inn kostnadene butikken har gjennom denne kundens val av betalingsform. Hovudregelen i direktivet er at bankar eller kortselskap for det første ikkje kan krevje at butikkane ikkje skal ha høve til å krevje eit særskilt pristillegg som avheng av kva for betalingsløyseing kunden nyttar. For det andre kan bankar eller kortselskap ikkje krevje at butikkane ikkje skal gi rabattar som avheng av kva for betalingsløyseing kunden nyttar. Som eit nasjonalt val kan medlemslanda likevel bestemme at den som yter betalingstenestene skal kunne krevje at butikkane ikkje har høve til å ta pristillegg. Også i land som utnyttar dette nasjonale valet, vil butikkane kunne gi rabattar. Dermed vil butikkar ha høve til å velte kostnaden over på kunden om han nyttar betalingsløyseingar som er særskilt dyre for butikken.

### **... og konkurranse**

Eit tiltak som gjer det mogeleg for bankar og andre føretak å konkurrere med dei same produkta i heile den indre marknaden, er ei detaljert harmonisering av regelverket kring betalingar. Det finst reglar for einskilde betalingar, og for betalingar innafor rammeavtaler (t.d. slik vi har det for ordinære bankkontoar). Reglane slår fast kva for informasjon som skal liggje føre slik at brukarane får kjennskap til vilkåra som gjeld. For rammeavtaler er det reglar om varslingsfristar ved endring av avtaler og om kva for vilkår som skal gjelde ved oppseiing av avtaler. Det er reglar om korleis brukaren gir samtykke til betaling, og om korleis slikt samtykke kan kallast tilbake.

### **Auka forbrukarvern**

For forbrukarar er det i mange europeiske land viktig at direktivet gir pålegg om reglar som gjeld grenser for tap av midelen på konto dersom betalingskort kjem bort. I samband med dette er det òg pålegg om kva reglar som skal gjelde for når og korleis brukaren skal melde frå om slikt. Alle land må i tillegg syte for at det finst ei enkel og billeg klageordning som kan nyttast ved usemje om erstatningar etc. Om kundar er grovt aktlause eller bedrageriske, har ikkje tenesteytaren plikt til å erstatte middel som kjem bort.

For mange land vil det vere nytt at det vert sett ei øvre grense for kor lang tid bankar og betalingsføretak har på å handsome betalingar. Fram til utgangen av 2011 kan det ta tre dagar, og frå då av skal betalingar gjennomførast på ein dag. Nasjonale styresmakter kan fastsetje at innanlandske betalingar skal gå fortare, dvs. på dagen. Betalingar vil verte valuterte (med renteverknad) dagen dei går ut av eller kjem inn på kundens konto.

Det er òg gitt reglar som sikrar at institusjonane som utfører betalingstenester, er under tilsyn. Det vert dermed ført kontroll med åtferd, soliditet og kompetanse til kvar tid. Tilsyna i dei ulike landa skal samarbeide slik at tilsynet vert høveleg også med grensekryssande verksemd.

## **2.2 Tiltak særskilt for eurobetalingar**

Den sams indre marknaden blei erklært som politisk mål i eit Europa med mest like mange slag pengeeiningar som det var land. I ein slik situasjon er det raskare og meir effektiv valuta- og informasjonsutveksling mellom dei ulike nasjonale betalingssystema som kan gi raskare oppgjer og kostnadsreduksjonar.

Då euro vart teken i bruk som pengeeining, fall den interne valutavekslinga i euroområdet bort. Ambisjonen om kor effektivt systemet kunne gjerast, kunne då aukast til å syte for heilautomatisk tovegs informasjonsutveksling. Uavhengig av kor i euroområdet kunden fysisk er,

vil banken då kunne kontere alle innskott og betalningar, og kunden vil kunne bruke alle midlar som står til rådvelde på kontoen.

Sentralbankane sytte for samordning av betalingssystemet som bankane nyttar for sine interne oppgjer. Dette var ein føresetnad for å kunne drive ein effektiv felles pengepolitikk. Oppgjera mellom bankar gjeld både handelen bankane gjer med kvarandre i penge- og valuta-marknaden, oppgjer for verdipapirhandel på eiga eller kundar si rekning og oppgjer av betalningar mellom kundar. Systemet som vart etablert i utgangspunktet – TARGET – bygde på dei nasjonale infrastrukturane. Det hadde difor ikkje direkte verknad på effektiviteten i systema for betalingstenester som bankkundanenytta. Men det var ikkje lenger naudsynt med valutaomveksling, og ettersom TARGET er eit grensekryssande RTGS-system<sup>7</sup>, vil mottakarens bank i eit land disponere midlane same dag som betalarens bank i eit anna land sender dei frå seg. Dette er raskare enn det som normalt ville skje mellom uavhengige nasjonale system, og det ga òg opphav til raskare kundebetjening.

### Nærings tiltak for enklare betalningar

Dei europeiske bankforeiningane starta SEPA-prosjektet for å få til betre tenester og reduserte kostnader. Som ledd i prosjektet har banknærings lansert nye tenester som gjeld heile euroområdet, i tillegg til dei etablerte nasjonale løysingane. Haare (2008) har ei grundig drøfting av prosjektet, der det blir gjort greie for statusen slik han var tidleg i 2008.

- Kreditoverføringar (godskrivingsoppdrag): Tenesta *SEPA Credit Transfer* vart teken i bruk i januar 2008 og fører til at godskrivningar i euro basert på avsendars disponering av midel han har rådvelde over, når heilt fram til mottakar utan manuelle inngrep på vegen.
- Direkte debitering (belastningsoppdrag): Tenesta *SEPA Direct Debit* kunne ikkje takast i bruk før lovgrunnlaget var harmonisert. Tenesta vart opna 1. november

2009, då dei nye lovene som gjennomførte direktivet tok til å gjelde.<sup>8</sup>

- Kortbetalningar: Gjennom *SEPA Card Framework* er ein sikra at kort som er utferda av bankar, skal kunne nyttast i alle betalingsterminalar i euroområdet.

Det er mange system for oppgjer som vert gjorde opp i sentralbanksystemet TARGET2.<sup>9</sup> Systema kan ha ulike standardiseringar og forenklingar i avrekningane sine. Det er utvikla standardar for samhandling<sup>10</sup> mellom dei ulike oppgjerssystema og avrekningane dei leverer, for å syte for effektiv konkurranse mellom leverandørane av infrastruktur og mellom bankane. Formatet betalingsoppdrag skal meldast inn med, er standardisert slik at store kundar med eigne dataløysingar ikkje skal verte fastlåste hjå ein bank eller oppgjerssentral. Tiltaka syter for at kostnader til likviditet og teknisk bemanning vert haldne på eit minimum. Til dømes vil ein bank med verksemd i fleire land innafor euroområdet kunne sende alle betalingsoppdrag gjennom éin avrekningssentral. Standardane er utvikla av marknadsaktørane, mellom anna gjennom EPC<sup>11</sup>, med ESB og dei nasjonale sentralbankane som sentrale medspelarar. Viktig for at grensekryssande betalningar kan gå direkte inn på mottakaren sin konto, er bruk av BIC- og IBAN-kodar. System for avrekning og oppgjer som oppfyller alle desse vilkåra, og som syter for at betalningar kan nå fram til alle kontoar i Europa, er stundom kalla PE-ACH.

### Mindre bruk for korrespondentbank

Gjennom løysingane som er etablerte, treng bankane ikkje lenger ha konto i ein annan bank (såkalla korrespondentbankar) i alle involverte land for å gjennomføre betalningar til og frå disse. Dei kan nøye seg med oppgjerskonto i «sin» eurosentralbank. Bankar som ikkje har eiga verksemd i euroområdet, treng eurokonto i ein bank innan euroområdet. Denne kontoen kan nyttast for alle eurobetalingane banken skal gjere for kundane sine. Dette vil òg være til nytte for norske bankar, som då kan

7 TARGET (Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer) var oppgjerssystemet som knytte saman dei nasjonale oppgjerssystema og vart bygt til opninga av ECB. Det er no erstatta av TARGET2, som nyttar same programvare i alle sentralbankane som deltek. RTGS står for «real time gross settlement». I RTGS-system vert bankanes bruttotransaksjonar bokført med endeleg verknad når dei er meldt inn og det er dekning for dei (dvs. i realtid).

8 Når lovgrunnlaget vert endra, kan det i teorien føre til at nasjonale løysingar som har vore i bruk, ikkje lenger er gyldige. Av omsyn til e-verk, aviser og skatteinnkrevjarar som har mange fullmakter til direkte debitering, har styresmaktene i EØS-landa under lovharmoniseringa måtta syte for at dei gamle løysingane framleis gjeld, i alle høve i ein overgangsperiode. Dette problemet er ikkje aktuelt i Noreg.

9 TARGET2 er eit system for oppgjer av eurobetalingar mellom bankar og Den europeiske sentralbanken. Medan bankar innan EU kan vere med i systemet gjennom sin sentralbank, må norske bankar syte for tilgjenge via ein filial i eit EU-land.

10 Samhandling er norsk for «interoperable». EU-kommisjonen har vedteke «Interoperability requirements» eller «vilkår om samhandling». Kravet er horisontalt ved at ulike oppgjerssystem yter tenester på same nivå i betalingspyramiden. Det er vertikalt mellom interbanksystem og system for betalingstenester som yter tenester for kundar.

11 Nye forkortingar i dette avsnittet: EPC tyder «European Payments Council», PE-ACH tyder «Pan-European Automated Clearing House», BIC står for «Bank Identifying Code» og IBAN for «International Bank Account Number». BIC- og IBAN-kodane har element som reduserer faren for feiltasting.

klare seg med éin korrespondentbank (eller filial) i euro-sonen.

Ein kan merke seg at desse tiltaka for eurobetalingar òg gjeld for eurobetalingar til Noreg og andre delar av EØS-området som ikkje brukar euro. Om betalar eller mottakar berre har konto i nasjonal valuta, vil den grensekryssande pengeoverføringa skje i euro. Vekslinga mot eigen valuta vil skje i «eigen» bank om ikkje anna er særskilt avtalt.

### Rask overgang til SEPA?

Når det gjeld SEPA Card Framework, er dette rammeverket eit sett med reglar om korleis korttransaksjonar skal handterast frå kortet vert brukt på ein kjøpestad, via handtering i avrekningsentralar og oppgjer mellom bankar til kontering er gjennomført hjå betalar og betalingsmottakar. Det opnar for at ulike leverandørar kan setje ut butikkterminalar eller utferde kort i heile euro-området, og at betalingane kjem trygt fram til rette mottakar uavhengig av kor mottakaren held til. Det sikrar konkurranse i infrastrukturen.

Når det gjeld kontantbruk, samarbeider bankane med eurosyste­met innafor SEPA-prosjektet for å redusere bruken av kontantar og å effektivisere distribusjonssystemet for kontantar. Viktig her er det å gjere bruk av betalingskort meir attraktivt. Andre tiltak er å byggje opp logistikkjedene for kontantforsyninga til bankane etter transportkostnad, ikkje etter grensene for nasjonalstatane. Nokre av vanskanane her er ligg i ulike reglar for trygging av pengetransportar i ulike land.

Det er stor politisk merksemd knytt til utviklinga av eit sams område for betalingar. I september 2009 sende EU-kommisjonen ut ei pressemelding med opplisting av seks prioriterte område der særskilt merksemd er naudsynt. EU-kommisjonen ønskjer:

- 1) rask overgang til SEPA-løysingar og avvikling av løysingar som berre verkar nasjonalt. Dette vil redusere samla kostnader. Det vert sagt at offentlege innkrevjarar og betalalarar bør spele ei viktig rolle for å få rask overgang;
- 2) generelt meir informasjon og merksemd kring fordelane ved SEPA-løysingar. Informasjonen bør vere særleg tilpassa dei ulike brukarane av betalingssystemet;
- 3) at det vert eit gjennomarbeidd legalt rammeverk omkring SEPA. Direktivet syter for den offentlege delen av regelverket, og private aktørar må syte for at bransjereguleringa er tilpassa eit sams betalingsområde;

- 4) at det vert meir utvikling av nye teknologiske løysingar (t.d. bør SEPA fremje betaling via mobiltelefon og bruk av elektronisk faktura);
- 5) robuste standardar som kan spele saman og sikre konkurransen. Dette er naudsynt for ei god utvikling av nettverkindustriar som t.d. betalingssystema;
- 6) at det er eit overordna rammeverk for samarbeid som sikrar vidare styring av utviklinga av SEPA. Det må føre til effektiv utvikling av produkt og tilbod der brukarane behov er viktige.

I arbeidet med å skape meir effektivitet i betalingssystema er det både for tilbydarar i marknaden og for styresmakter viktig å vere merksam på skilnader i transaksjonsmengder og i den historiske bruken av ulike betalingsinstrument. Det er ikkje tvil om at betalingar med papirbaserte instrument krev meir bruk av samfunnsressursane enn elektroniske betalingsinstrument. Noko liknande kan ein ikkje seie generelt om godskrivingsoppdrag, belastningsoppdrag og kortbetalingar, men det kan likevel vere interessant å kjenne til utviklingstrekk i bruken av dei. Det vert difor samla inn statistikk om bruken i heile EU. Boks A inneheld litt om utviklinga i bruken av instrumenta.

## 3. Gjennomføring av direktivet i Noreg

Betalingssteddirektivet vil gjelde for Noreg som ein del av EØS-avtalen<sup>12</sup>. Gjennomføring av direktivet vil ikkje ha store konsekvensar for verkemåten til betalingssystemet for norske kroner i Noreg. Ein grunn til det er at EU-kommisjonen i noko mon såg til Noreg då dei laga utkastet til direktiv. Banklovkommisjonen (1994) si utgreiing om finansavtalelov i Noreg var juridisk nybrottsarbeid, og få land hadde då lover som regulerte slike privatrettslege tilhøve. Utkastet til lovtekst og (delar av) utgreiinga vart omsett til engelsk. Arbeidet var mykje nytta av sekretariatet til EU-kommisjonen i dei tidlege fasane av deira arbeid.

Det er difor rett å seie at det har vore viktig norsk innverknad på store delar av direktivet. Innverknaden var størst i dei tidlege fasane av arbeidet, og direkte tilvisingar vart «vaska ut» ettersom EU-kommisjonen fekk innspel frå andre land og partar. Dette har ført til at den juridiske teknikken som er nytta for å få til det resultatet ein ønskjer, på mange område er ulik den som vart nytta i vår finansavtalelov. Men kva som skal regulerast, kva

12 EØS-komiteen tok betalingssteddirektivet inn i EØS-avtalen 7.11.2008, men gjorde atterhald for godkjenning i dei nasjonale parlamenta i EFTA-landa. Stortinget ga si godkjenning av vedtaket 26.02.2009. I EU-landa var fristen for gjennomføring av direktivet 01.11.2009.

## Boks A: Utviklingstrekk i den europeiske betalingsmarknaden

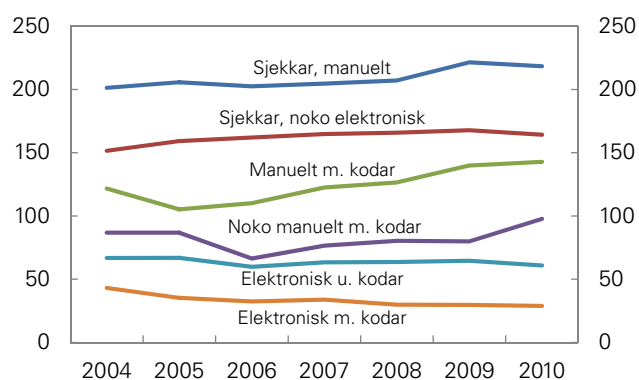
EU-kommisjonen og Den europeiske sentralbanken følger nøye med på utviklinga av betalingsmarknaden i EU. Det kjem årleg statistikk om bruken av betalingssystemet,<sup>1</sup> og talet på betalningar utførde utan kontantar voks som trend frå 2000 til 2008 med seks prosent i året.

For perioden frå 2000 til 2008 var den årlege veksten i talet på betalningar med kort ti prosent. I same periode har talet på utførde godskrivingsoppdrag vakse med gjennomsnittleg fem prosent per år, medan veksten har vore seks prosent for belastningsoppdrag. Talet på sjekkar som er nytta, er redusert med i gjennomsnitt fem prosent per år i desse ni åra.

Det er svært ulike bruksmønster for betalingsinstrumenta i dei ulike EU-landa. Det er noko harmonisering i bruksmønsteret, ved at veksten i kortbruk er sterk i nokre land med «nye» betalingssystem der bruken av betalingskort i utgangspunktet var liten og kontantbruken dominerte. Samstundes er det nedgang i sjekkbruk i dei få landa der det i utgangspunktet var ein del sjekkbruk. Det er ikkje klåre endringar i bruksmønsteret for godskrivings- og belastningsoppdrag.

Eurobetalningar frå Noreg til euroområdet vil gå raskare når betalingstenestedirektivet er heilt gjennomført. Dei første åra vert overføringstida redusert til tre dagar, og frå 2012 vil ho verte éin dag. Direktivet sikrar ikkje fall i prisane, men krava i direktivet gjer at det vert betre informasjon. Mange finn det dyrt med internasjonale pengeoverføringar. Det er mange eurobetalningar, og systema legg i aukande grad til rette for mykje automatikk. Eurobetalningar er difor truleg dei rimelegaste pengeoverføringane ein kan gjere. Figur 1 syner at det er stor variasjon i pris mellom dei ulike måtane overføringa skjer på. Prisen ved bruk av sjekk er i bytjinga av 2010 meir enn 7,5 gonger så høg som prisen med full automatikk. Overføring med sjekk inneber manuell handsaming både frå utferdaren og mottakaren. Mellom desse ytterpunktta finn ein kostnadene ved mellomformer med mykje eller noko automatikk. Figuren syner at prisane på automatisert handsaming har falle, medan manuelle tenester er vorte dyrare. Prisendringane kan ikkje kallast dramatiske, men dei fire siste åra fram til januar 2010 er prisen på fullt automatiserte eurooverføringar redusert med meir enn 18 prosent.

**Figur 1** Prisar (i kroner) på overføring av euro frå Noreg til land i EØS-området



<sup>1</sup> <http://www.ecb.int/press/pr/date/2009/html/pr090911.en.html>

for rettar og pliktar aktørane har, og korleis konflikthar skal løysast, følger i stor grad same mønster.

Det viktigaste kravet som direktivet set til ny norsk regulering, er truleg kravet om auka konkurranse mellom tilbydarar, både gjennom kravet om opning for spesialiserte betalingsføretak og tilgjenge til infrastrukturen for alle tilbydarar. Norske brukarar av tenester frå utanlandske tilbydarar vil elles ha same rett til tryggleik, overførings-tid og andre vilkår som dei er vane med frå Noreg.

Når ambisjonen om ein sams indre marknad for betalinger har vore formulert, har valutaslag og valutaveksling ikkje vore nemnt som ei særskild problemstilling. Ambisjonen om effektivitet har difor ikkje vore knytt til euroen som sams valuta. Når det gjeld tiltak for effektivitet, er det ingen skilnad i reguleringane om dei gjeld eurobeta-linger eller betalinger i nasjonal valuta. I institusjonanes arbeid med å effektivisere betalingane, er valutaveksling ein komplikasjon slik at tiltaka må formast ut noko annleis.

Overbyggnaden for kontonummera, med fast namnsetjing på bank og kontoen som skal brukast, er gjort obligatorisk innan EØS. Det vert hevda at strukturen kan gjerast enklare enn han er no. Standardisering av formatet har gått saman med straumlinjeforming av kanalane meldinga går i. Begge delar gir bidrag til enklare og billigare handsaming også av betalinger innan EØS som ikkje lyder på summar i euro.

Det felles juridiske rammeverket og samarbeidet i europeisk banknæring om utvikling av betalingssystemet kan opne for nye kommersielle løysingar. Det vil til dømes vere enklare å tilby brukskonto for fleire valutaer (kroner og euro) innan same kontrakt. Det kan vere praktisk for kundar med inntekt i kroner (løn eller pensjon) og fast bruk av middel i fleire valutaer (om dei t.d. har ein fast feriestad eller faste arbeidsoppdrag i eit anna land). Ei slik løysing kan gi lågare kostnader for betalinger også for norske borgarar. Om slike ordningar vil bli bydd fram, vil avhenge av ei kommersiell vurdering i norske bankar.

### **Endringar i privatretten**

Ei arbeidsgruppe oppnemnd av Finansdepartementet har arbeidd ut framlegg til gjennomføring av direktivet i norsk rett. Grappa arbeidde ut framlegg til endringar i finansavtalelova for å få den privatrettslege reguleringa i samsvar med krava i direktivet, jf. Arbeidsgruppe (2009a). Etter ei offentleg høyring våren 2009, vedtok Stortinget i juni 2009 endringar som i stor grad var i samsvar med framlegga frå arbeidsgruppa. Mange av endringane kan seiast å vere meir endring i juridisk teknikk enn endring i realitetar med omsyn til rettar og plikter for partane ved gjennomføring av betalinger.

Eit område som gav særskilde utfordringar, galdt reglane

i finansavtalelova om forbod mot at bankane kan la pengar flyte i betalingssystemet utan eigar, slik at bankane får renteinntekter av dei (flytinntekt). Dette forbodet har sytt for at bankane ikkje har noko å tene på å la betalinger ta tid, og bankane har ytt kundane sine god service ved å lage eit betalingssystem som handsamar betalinger med svært låg tidsbruk. I direktivet er det regulering både av bokføringsprinsipp og av gjennomføringstid. Det har vore usemje både om korleis direktivet faktisk er å forstå, og korleis det var tenleg å gjennomføre det. Ingen ønskte at gjennomføringa skulle gjere det naudsynt med store endringar i det norske betalingssystemet, ettersom det i røynda alt frå før stettar krava for betaling med norske kroner i Noreg. Direktivet stiller krav som gjeld for heile EØS-området og for betaling med alle EØS-valutaer. Stortinget nytta eit spesifisert høve til å ha nasjonale løysingar, og vedtok at betalinger med norske kroner i Noreg skal gjennomførast på dagen. Betalinger i andre EØS-valutaer med berre ei omveksling mellom euro og den andre valutaen, kan – i samsvar med hovudregelen i direktivet – ha ein dags gjennomføringstid. For andre betalinger kan det avtalast lengre overføringstid. Reglane som hindrar flytinntekt ved betalinger i norske kroner, er dermed vidareført, og høvet til å sikre seg flytinntekt ved EØS-betalinger vert sterkt redusert.

### **Endringar i offentleg rett**

Direktivet har òg krav om at ein ny type institusjonar, «betalingsføretak», skal kunne etablere seg og få tilgang til infrastrukturen i betalingssystemet, så sant finansiell stabilitet ikkje vert truga av det. Arbeidsgruppa arbeidde òg ut framlegg til endringar for å få den offentlegrettslege reguleringa i samsvar med krava om dette i direktivet, jf. Arbeidsgruppe (2009b). Framlegga var på høyring fram til midten av september 2009, og regjeringa gjorde dei til sine i mars 2010, jf. Prop. 84 L (2009–2010). Framlegget til Stortinget er å gjennomføre direktivet gjennom nye kapittel til finansieringsverksemdslova og betalings-systemlova.

Det nye kapitlet i finansieringsverksemdslova vil spesifisere kva for type institusjonar som har høve til å tilby betalingstenester. Det er kredittføretak (dvs. bankar), betalingsføretak og filialar frå EØS-land av slike føretak. Institusjonsgruppa «betalingsføretak» vert definert i det nye kapitlet, og lova overlet elles til departementet å fastsetje forskrift med nærare reglar når det gjeld krav om skikka og kompetent leiding og eigarar, organisering, teieplikt, sikring av middel og kapitaltilhøve. Arbeidsgruppa gjorde òg framlegg til slik forskrift, som i stor mon følger reglane i direktivet. Departementet vil vedta den nye forskrifta så snart lovheimelen ligg føre, ettersom ho alt har vore på høyring.

Det nye kapitlet i betalingssystemlova vil gje alle som

yter betalingstenester tilgang til andre betalingssystem. Dette skal skje på like vilkår, men betalingssystem som har særskilt rettsleg sikring av omsyn til tryggleiken for det finansielle systemet,<sup>13</sup> kan halde betalingsføretak ute frå systemet sitt. Finanstilsynslova vil bli endra slik at det vert tilsyn med betalingsføretak, og kvitvaskingslova blir endra slik at betalingsføretak må følge desse reglane òg.

### Særreglar for enkle system

Dei siste tiåra er det blitt auka behov for betalingar frå EØS-området til land med dårleg utbygde bank- og betalingssystem. Årsaka er stor folkeflytting til Europa og Noreg. Dei nye borgarane i europeiske land har ønske om å hjelpe slekt og vener i deira opphavlege heimland med pengar. Noreg vil etter regjeringa sitt framlegg nytte høvet som direktivet gir til å ha enklare reglar for godkjenning av slik enklare betalingsverksemd. Det har vore uro for at denne enklare verksemda har vore nytta til kriminell verksemd og terrorfinansiering. Ein vonar at ved å få såkalla Hawala-verksemd inn i lovlege former, vil desse nettverka berre bli nytta til legal verksemd. Eit norsk løyve til å drive slik enkel verksemd vil ikkje opne for verksemd i andre EØS-land enn Noreg.

Etter direktivet skulle dei nye reglane gjelde frå 1. november 2009. Denne datoen vart halden for dei privatrettslege reglane, medan dei nye reglane som skal sikre konkurranse i marknaden og som regulerer konseksjon for betalingsføretak, først vil gjelde nokre veker etter lovvedtaket i Stortinget. I Noreg har vi i utgangspunktet eit noko enklare reguleringsregime for finansieringsføretak som kan yte betalingstenester. Den litt seine gjennomføringa av delar av direktivet i Noreg vil dermed neppe ha særlege konsekvensar korkje for betalalarar, betalingsmottakarar eller bankar.

### Planlagde endringar

Den rettslege gjennomføringa må følgjast opp gjennom endringar i kontraktar og marknadsatferd. Det er utarbeidd nye standardkontraktar for kontohald for å ta omsyn til endringane i finansavtalelova. Bankane fekk eit halvt år (dvs. til 1. mai 2010) for å kome i orden med nye kontraktar. Mellom anna for å syte for at reglane om gjennomføringstid skal gjelde fullt ut for transaksjonar som kjem frå land utanfor Noreg, vil banknæringa innarbeide ei ekstra avrekning av massetransaksjonar i tillegg til dei to ein nå har i det daglege driftsmønsteret seinare i 2010. Etter at det er vunne røynsle med dette, vil det verte vurdert om det er tenleg eller naudsynt med eit fjerde

dagleg masseoppgjær. Ei endring vil det òg vere når det gjeld gebyr ved betalingstransaksjonar i EØS. Det er no krav om at betalinga skal nå fram til sluttbrukaren utan gebyr av noko slag. Mottakarbanken vil kunne ta gebyr i samsvar med reglar fastsett i kontrakt mellom kunde og bank. Dette vil føre til at bankar og avreknings-sentralar som er naudsynte for gjennomføring av betalinga, men som ikkje har eit direkte kundetilhøve med betalar eller betalingsmottakar, må skaffe seg dekning for kostnadene sine på anna vis (dvs. gjennom endra kontraktar med bankar som gjer bruk av tenestene). Det er grunn til å tru at dette vil auke presset på effektivitet i denne funksjonen.

## 4. Uløyste problem i EØS og i Noreg

Det er grunn til å tru at direktivet, og initiativa næringa er i gang med både internasjonalt og i Noreg, vil gjere betaling enklare og raskare frametter. Tidsbruken ved betalingar innan EØS-området vil gå ned, og institusjonane sitt høve til å sikre seg flytinntekt vil verte sterkt redusert. Det kan leie til ein betre prisstruktur, slik at brukarane får føremoner ved å bruke kostnadseffektive betalingsinstrument. Marknaden vert dessutan opnare for konkurranse, og det vil truleg òg på noko sikt føre til meir effektiv betalingsverksemd.

Direktivet gir EU-kommisjonen pålegg om å presentere ei offentleg vurdering seinast 1. november 2012. Gjennomføringa av direktivet og verknadene det har hatt, skal vurderast, og det skal vere framlegg til endringar i reglane der det er tenleg. I tillegg skal det særskilt vurderast om det er høveleg regulering av

- verkeområdet for direktivet (særleg om det bør utvidast til å gjelde alle valutaer og betalingar der berre ein av partane held til i EØS-området)
- tryggleik for betalingsføretak (kapitaldekningsreglar mv.)
- kva slag kreditt betalingsføretak skal kunne yte
- krava til konseksjon for betalingsføretak og konkurransen mellom betalingsføretak og andre tilbydarar (særleg bankar)
- informasjon om betalingar av særleg låg verdi (altså dei enklare reglane som gjeld for såkalla småpengekort)
- gjennomføringstid og åtgjerder om betalingar ikkje vert rett gjennomførde av tenesteytaren

<sup>13</sup> Finalitetsdirektivet gir særskilt rettsvern for betalingar i system som er melde inn (notifiserte) til EFTA sitt overvaksingsorgan. Rettsvernet gjeld betalingar i system for avregning og oppgjær. Betalingsoppdraget skal gå sjølv om ein deltakar i systemet er insolvent når oppdraget er lagt inn i systemet, så sant det er lagt inn før handsaminga av insolvensen er starta. Direktivet er gjennomført som kapittel 4 i betalingsystemlova. Mellom dei notifiserte systema er oppgjærssystemet i Noregs Bank.

Alt i dag kan ein peike på tilhøve som kanskje bør vurderast nærare.

### **Sikrar reglane full konkurranse i marknaden?**

Direktivet har i artikkel 28 reglar som skal syte for fri og open konkurranse mellom tilbydarar av betalings-tenester. Artikkelen slår i nr. 1 fast at alle tilbydarar skal ha tilgang til systema på like vilkår. Om ein ikkje gir tilgang til alle, skal reglane om dette vere objektive, og det kan ikkje gjerast forskjell etter type føretak som søker. Tilgang kan nektast, men skal då vere grunna i naudsynt sikring mot risiko knytt særleg til finansiell stabilitet eller stabil drift av systemet som heilskap.

Direktivet ville sikra effektiv konkurranse mellom institusjonar og ulike typar av verksemd om det ikkje var for nr. 2 i artikkelen. Der heiter det mellom anna at krava om fri tilgang ikkje gjeld for oppgjerssystem som er autoriserte etter reglane i direktivet om finalitet i oppgjær. System som er notifikerte etter reglane i det direktivet, kan difor nekte tilgang. Slike system har særskilde krav til tryggleik, fordi samanbrot eller berre forseinkingar i dei kan ha store konsekvensar for heile det finansielle systemet. Det skuldast mellom anna at slike system vert nytta i dei store likviditetshandlane mellom bankane og i handelen med verdipapir (aksjar og obligasjonar). Ordinære betalningar mellom kundar (t.d. nokre millionar kroner ved kjøp av eit hus) vert små samanlikna med desse oppgjera.

Det ville ikkje ha vore noko problem med desse to reglane om det var slik at alle land både hadde notifikerte system for store betalningar, og andre ikkje notifikerte system for småbetalningar. Då ville dei notifikerte systema konkurrere med kvarandre. Og systema som ikkje var notifikerte, ville konkurrere om å få kundar til å nytte deira system, bankar og betalingsføretak. Men i land der store interbankbetalningar og småbetalningar som er knytte til vanleg økonomisk verksemd, er i eitt og same system som er notifikert etter finalitetsdirektivet, vil ikkje betalingsføretak sleppe til utan å gå gjennom ein bank. For slike situasjonar sikrar reglane i direktivet ikkje fri tilgjeving til konkurransen for betalingsføretak. I boks B er dette spørsmålet nærare drøfta.

I Noreg er dei to største systema for avrekning og oppgjær av vanlege småbetalningar og oppgjerssystem for store betalningar mellom bankar og difor notifikerte etter finalitetsdirektivet. Det gjeld NICS, som bankane styrer i fellesskap gjennom bransjeorganisasjonen FNO, og DnB NORs oppgjerssystem, som gjer opp posisjonane for meir enn 100 sparebankar. Dette inneber at dei avreknings- og oppgjerssystema som omfattar storparten av alle betalningar i Noreg, er notifikerte. Sparebank1 Midt-Norge driv eit noko mindre system med alle typar verksemd, og er ikkje notifikert. I teorien kan ein dermed seie at

situasjonen i Noreg ligg nær situasjonen skissert over, der reglane i direktivet ikkje sikrar konkurransen i marknaden. I praksis fungerer konkurransen i marknaden likevel. Terminalane som les betalingskort av ulike slag, er eigd av eller leigd ut til brukarstadene. Dei handsamar både BankAxept og internasjonale kort. Om t.d. American Express (AmEx) har avtale med ein butikk om at kundar skal kunne bruke deira kort i butikken, kan kortkundane bruke korta sine i den same terminalensom butikken har for andre kort. AmEx får informasjonen som er naudsynt for at dei kan godskrive butikken og krevje inn pengar av kjøparar i samsvar med reglane som gjeld for deira system. På same vis kan bankane godskrive butikken og krevje inn pengar av kjøparar i samsvar med reglane som gjeld i NICS.

Til no er det dermed ingen ting som tyder på at reglane og praksis i Noreg er slik at seriøse aktørar ikkje kan delta slik dei vil i betalingsmarknaden i Noreg. Dette er konstatert i Arbeidsgruppe (2009b), og det vert slått fast at om det skulle oppstå problem med konkurransen, så vil det verte vurdert av dei relevante styresmaktene. Dette presiserer Finansdepartementet i framlegget til lovfesting av kravet direktivet set om reglar som sikrar konkurransen. Det heiter at det er konsesjonsgjevaren (dvs. Noregs Bank) som må ta stilling til om eit system skal verte notifikert, og i kor stort omfang. Departementet peikar på at ein må tolke reglane etter føremålet: å leggje til rette for betre konkurranse i marknaden for betalings-tenester. Opposisjonen ber særskilt om at departementet følgjer godt med på dette.

### **Tidsbruken ved valutaveksling**

Direktivet har ikkje eksplisitte reglar om tidsbruken ved valutaveksling, men direktivet gjeld for betalningar der det er inntil ei veksling mellom euro og nasjonal valuta. Manglande klårleik om tidsbruken ved valutaveksling kan både føre til at det er uklårt kor raskt betalningar vil verte gjennomførte, og til at bankane kan få auka flyt-inntekt (i strid med intensjonen i direktivet). Det har vorte lansert minst to ulike tolkingar om lovleg tidsbruk ved valutaveksling.

Den eine tek utgangspunkt i kravet som vert sett i direktivet om at institusjonane til kvar tid må informere om valutakursen som vert nytta ved veksling. Denne kursen gjeld ved ei faktisk veksling som skjer rett etter at spørsmålet vart stilt. Det er ikkje sagt noko om tidsbruk eller når valutaen skal stå til rådvelde for kjøparen i denne samanhengen. Denne tolkinga er at dette òg gjeld for betalningar, m.a.o. slik at det ikkje er lov med ekstra bruk av tid til valutaveksling. Om ein kunde med konto i norske kroner legg inn i nettbanken ei betaling i euro som skal gjennomførast så snart som råd, må banken melde inn betalinga med bruk av euro som banken alt disponerer

## **Boks B: Kva skal til for å få full konkurranse i betalingsmarknaden?**

I fortalen til direktivet er det teke inn eit sterkt ønske om fri konkurranse i betalingsmarknaden, og det er sagt at det skal vere fri (dvs. ikkje-diskriminerande) tilgang til «betalingsssystem» for alle tenesteytarar. For å sjå nærare på kva dette kan bety, er det nyttig å starte frå direktivet sin definisjon av betalingsssystem:

«'betalingsssystem', et system for overføring av midler med formelle og standardiserte ordninger og felles regler for behandling, oppgjørssentralbehandling og/ eller oppgjør av betalingstransaksjoner ...»

Definisjonen av betalingsssystem inneber at systemet omfattar heile prosessen frå ein betalingsordre vert gitt på rett måte av betalaren til ytaren av betalingstenestene og fram til betalinga er motteken av mottakaren. Definisjonen seier klårt at dette kan inkludere oppgjør mellom ulike ytarar av betalingstenester i dei tilfella då fleire er involverte. Deltakinga til oppgjørsbanken inngår dermed i definisjonen. Etter definisjonen er betalingsssystem ikkje berre heile prosessen frå betalingsordren er gitt og til betalinga er motteken. Definisjonen inkluderer òg system med «standardiserte ordningar og felles reglar» for delar av prosessen.

Her blir det sett nærare på kva som skal til for at eit nytt betalingsføretak skal ha tilgjenge til systema slik at det kan gjennomføre betalingsoppdrag fullt ut. Då må kundar i det nye føretaket kunne initiere betalingsoppdrag til og ta imot betalingar frå andre partar plassert kor som helst i systemet.

Punkta under gjeld ein ordre som er initiert i ein kjøpsterminal i ein butikk, med eit betalingskort (og pinkode) som nøkkel inn i systemet. Det er tenkt som om ordren er uavhengig av om han er basert på middel som står på konto eller trekk på ei kredittlinje. Punkta gjeld kva som skal til for at det skal vere konkurranse i alle ledd av betalingsprosessen.

For full konkurranse må eit nytt betalingsføretak kunne krevje

- a) full kjennskap til tekniske spesifikasjonar ved betalingsinstrument for bruk i eksisterande infrastruktur
- b) at kjøpsterminalar som registrerer betalingsoppdrag for eit eksisterande system, aksepterer kundar frå det nye betalingsføretaket, og dermed at systemet tek imot oppdrag gitt av desse kundane
- c) at kontosystemet som bankane har etablert som adresser for betalingar i systemet må vere tilgjengelig for kundar av det nye føretaket, slik at betalingar initiert av desse kundane kjem fram til rett mottakar
- d) tilgang til systemet for dekningskontroll (eller anna øvre beløpsgrense) for betalingar
- e) tilgang til oppgjørssystem mellom bankar og andre ytarar av betalingstenester (slik at oppdrag kan gjerast opp mellom nye og gamle betalingsføretak og banker)

Oppstillinga her er laga for betalingar der kort er brukt som betalingsinstrument. Ein kan konstruere oppstillingar lik denne der utgangspunktet er andre måtar å gi ordre om betaling (melding kan vere på papir eller elektronisk med telefon eller datamaskin, og meldinga kan vere ei fullmakt slik at mottakaren kan hente middel). Slike ordre vil verte ruta inn i systemet gjennom utstyr (dvs. data- eller telefonportal) som det nye føretaket kontrollerer. Det er difor ikkje grunn til å tru at tilgang for å sikre konkurranse vil vere meir komplisert i slike døme.

Tilgang slik han er omtald i punkta over, må skje med resiprositet, dvs. slik at «dei andre» får tilgjenge til det «nye» betalingsføretakets system, belastningsgrenser og system for kontroll med at kunden har dekning. Etter artikkel 28 nr 1 i direktivet er det eit krav til medlemslanda at dei skal syte for at slik tilgang faktisk er ein røyndom for nye deltakarar.

Kravet er ikkje heilt absolutt, og gjeld ikkje for alle betalingsssystem. Reglane om dette er i artikkel 28 nr 2, og medlemslanda i EU må overlata til eigarane av system som er notifiserte etter finalitetsdirektivet, å avgjere om betalingsføretak skal få tilgang til deira system. Det same gjeld mellom anna for system som berre har deltakarar i eitt og same konsern. Om eit system som etter reglane i denne artikkelen kan nekte betalingsføretak tilgang til systemet, faktisk tek inn eit betalingsføretak i systemet, så må eventuell nekting av tilgang for andre føretak vere grunnleggjande sakleg. System som er notifiserte, har mellom anna prosedyrar for å handsame risiko knytt til evna til å få til nettooppgjør. Det er ikkje minst risikoen knytt til nettooppgjør som grunnleggjande regelen om avgrensa konkurranse.

så snart det er teknisk mogeleg, og kundekontoen kan på same tid debiterast for beløpet omrekna til norske kroner med vekslekursen banken melder i informasjonssystema sine.

Den andre tolkinga er at direktivet sine reglar om tidsbruk og valutering gjeld for betalningar i éin valuta, og at valutaveksling ikkje er ei teneste direktivet regulerer. Kravet om informasjon om kva for valutakurs som skal nyttast, kan ikkje lesast som eit krav til tidsbruken i valutavekslinga. Tenesteytarane kan såleis innafor direktivet etter denne tolkinga nytte standard tid på valutaomveksling. Standard i marknaden i dag er at levering av valuta vert gjort to dagar etter avtalen om valutakjøp. Etter denne tolkinga vil truleg både debitering av nasjonal valuta og kreditering av valutaen som er kjøpt skje på same dag, to dagar etter at handelen er gjort. Eit argument som vert nytta for denne tolkinga, er at ho gir mindre risiko for dei som tilbyr betalingstenester. Mot dette kan det seiast at dei som yter betalingstenester er meir profesjonelle og difor bør ha større kunnskap om og evne til å bere valutarisiko. Dokumenta som er utarbeidde før den norske gjennomføringa av direktivet, drøftar ikkje tidsbruk ved valutaveksling.

Reglane om kva tidspunkt som vert nytta for valutavekslinga ved bruk av internasjonale betalingskort, og dermed kva for ein valutakurs som skal nyttast, har òg vore diskutert. Her kan valutakursen på kjøpstidspunktet og valutakursen når konteringa skjer på korteigarens konto, vere aktuelle. Dette er ikkje regulert gjennom lov, og reglane gjev ikkje brukarane den klårleiken dei ventar. Ikkje minst røynslene frå den internasjonale finansielle krisa, med kraftige endringar i valutakurs frå dag til dag, har gjort dette til eit brennbart tema.

### **Tidsbruk når betalar og mottakar nyttar same bank**

Når det gjeld reglane for flytinntekt, kan det vere noko tvil om kva for reglar som gjeld i andre EØS-land enn Noreg òg ved betalningar i andre valutaer enn norske kroner. Renter vert rekna ut basert på kontoverdien ved midnatt. Hovudregelen er at betalaren skal ha renter fram til dagen kontoen er debiterert, og at betalarbanken kan bruke ein dag på å føre midelen vidare til mottakarbanken. Mottakarbanken skal føre midelen vidare straks han har midelen til rådvelde. Mottakaren vil då få pengar og renteinntekter frå denne dagen. Dette gir flytinntekt i ein dag for betalarens bank. Teksten i direktivet er altså

at mottakaren skal ha renter frå den dagen han har pengane i si rådvelde. Mottakarens bank vil ha rådvelde over pengane heile tida om betalar og mottakar nyttar same bank. Dette har ført til at mange no argumenterer for at det ikkje er høve til å ha flytinntekt i det heile i slike høve. Om dette vert ståande som tolking, kan det i nokre land føre til at bankane ikkje kan ha same handsaming av bankinterne og bankeksterne betalningar. Det kan tvinge fram ei omlegging av systema som aukar ressursbruken i betalingsprosessen. Dette vil ikkje skje i Noreg, fordi institusjonar ikkje har høve til å ha flytinntekt frå betalningar i norske kroner her i landet.

Når EU-kommisjonen skal summere opp røynslene med direktivet, er dette punkt der ein alt i dag kan sjå at det kan vere grunn til å vurdere om direktivteksten er fullgod.

## **5. Kva vil skje frametter?**

Dei fleste land i EØS-området ligg omtrent i rute med innføring av direktivet, og etter EU-kommisjonens oversyn frå mars 2010 vart direktivet gjennomført i 16 av dei 30 EØS-landa i samsvar med fristen i direktivet, som var 01.11.2009. Ytterlegare 11 land vert ferdige før denne artikkelen vert publisert. Tre av dei siste fire landa (Estland, Noreg og Sverige) vil etter planane som no gjeld, vere heilt i mål før sommaren 2010.<sup>14</sup> Polen vil først vere ferdig ved utgangen av 2010.

Direktivet er likevel ikkje den siste reguleringa som vil kome på dette feltet i EØS-området. Det er alt i gang arbeid på to felt. Det eine er at e-pengedirektivet vil bli teke inn i betalingstenedirektivet. Det vil neppe ha merkbare verknader ute i marknaden.

### **Kritisk masse og SEPA**

Viktigare er drøftingane om korleis ein skal få kritisk masse inn i SEPA-løysingane. Frå starten er dei felles grensekryssande produkta laga som eit tillegg til dei nasjonale løysingane. Ei verksemd i til dømes Spania som nyttar direkte debiteringar for kundebetalingane, kan dermed bruke den spanske løysinga for kundar med betalingskonto i Spania, medan SEPA-produktet blir nytta for kundar utan slik konto. Dette kan vere rasjonelt for verksemder, ettersom det ikkje er nokon regel i direktivet som krev same prisar for desse ulike tenestene. Med ei slik løysing kan talet på SEPA-transaksjonar bli etter måten lågt, slik at prisane må haldast høge for at utvik-

<sup>14</sup> I Estland vil loven tre i kraft 22. mai 2010. I Noreg er den privatrettslege delen av direktivet gjennomført i samsvar med fristen, og Stortinget vil handsame finanskomiteens innstilling i mai 2010. I Sverige reknar ein med at regjeringas framlegg til gjennomføring vil verte handsama før sommaren og slik at det kan tre i kraft 1. juli 2010. I Polen er endeleg lovvedtak stipulert til i november 2010.

lings- og driftskostnadene skal verte dekte inn. Det kan gi ein vond spiral, der dei nye grensekryssande løysingane ikkje vert populære, og difor må haldast dyre. På lengre sikt vil det verte meirkostnader om både nasjonale og overnasjonale løysingar må driftast og haldast ved like. ESB samlar inn statistikk kvar månad, og i februar 2010 vart 6,7 prosent av godskrivingsoppdraga gjorde SEPA-format, ein auke frå 1,9 prosent eitt år tidlegare.

Det er difor mange viktige institusjonar som gjerne ser ein lovfest sluttdato for dei nasjonale systema for euro-betalingar. Finansministermøtet i EU sitt Råd (Ecofin) bad i desember 2009 EU-kommisjonen om å greie ut ein bør vedta ein rettsleg bindande regel om sluttdato. Slik utgreiing skal gjerast etter konsultasjonar med næringa og ESB. EU-kommisjonen bør eventuelt konkludere med eit ferdig utforma framlegg til vedtak. Europaparlamentet vedtok i mars 2010 ein resolusjon med krav om at det vert fastsett ein endeleg og bindande sluttdato – ikkje seinare enn ved utgangen av 2012 – for endeleg avvikling av nasjonale instrument.

Direktivet har gitt endringar i marknaden, og dei fulle konsekvensane vil vi først sjå i tida etter at direktivet er gjennomført. Den viktigaste endringa på heilt kort sikt vil vere introduksjonen av den grensekryssande løysinga for oppdrag om belastning, SEPA Direct Debit. Det vil gje eit fullt produktspekter, slik at bedriftskundar kan unngå å ha eurokonti i alle land der dei har forretningsstad, og at privatkundar kan unngå å ha eurokonto i bank både på heimstaden og feriestaden. For føretak med verksemd i mange land kan ein og sjå for seg meir sentral handsaming av fakturaer etc. Om det er problem med å drive inn fordringar, kan ikkje rutinar vere heilt like, ettersom det er skilnader i lovverket mellom landa ved konflikt om fordringar og ved konkurs. På litt lengre sikt er det er òg grunn til å rekne med at det vil bli konsolideringar i bransjen. Færre produsentar vil konkurrere med kvarandre om løysingar som kan samhandle på ein slik måte at betalarens og betalingsmottakarens bank ikkje treng vere knytte til same leverandør av infrastrukturtenester.

### **Internasjonale kort og enkle system**

I Noreg vil verknadene vere mindre, men bankane vil truleg tilby nye produkt til kundane. Ein kan tenkje seg at bankar introduserer tilbod om konto for bruk av tenester i fleire valutaer, disponibelt gjennom ein og same nettbank og med fleire kort (NOK og Euro) knytt til avtalen. Med slike avtalar kan banken yte tenester til kundar med t.d. feriehus i Spania både når dei er heime og ute. Ved slike tilbod vil det vere naturleg å knytte verksemd i euro til SEPA-produkt. Både hushald og føretak vil kunne gjere seg nytte av nye tilbod. Føretak med verksemd i fleire euroland vil òg kunne ha gevinstar

frå samling av verksemda slik at same rutinar kan nyttast i alle land.

### **Verknader i Noreg**

EU-kommisjonens arbeid med auka konkurranse i marknaden for betalingskort vil òg gje endringar i marknaden for betalingar. EU-kommisjonen arbeider for at den sterke marknadsposisjonen til Mastercard og Visa ikkje skal hindre framvekst av andre – og vonleg meir effektive – system for kortbetalingar. Gjennomføringa av betalings-tenestedirektivet vil syte for ei sams legal ramme for eventuelle slike selskap i heile EØS-området. Det kan gjere det enklare å utvikle løysingar som kan oppnå tilstrekkeleg volum til å svare seg. Sjølv om det ikkje kjem nye selskap, vil selskapa som alt er i marknaden, vite at det vert enklare å etablere konkurrentar, og det kan i seg sjølv vere nok til å syte for kostnadsreduksjonar til brukarane.

Over er det nemnt at direktivet opnar for nasjonale reglar for enklare godkjenning av betalingsssystem eller betalingsagentar som i hovudsak vil drive med betalingar til fattige land. Det kan vere grunn til å tru at den generelle utviklinga mot globalisering av handel og reiseverksemd vil presse fram meir harmonisering av betalingsløysingar også utanfor EØS-grensene. Kva for fart det vil vere i ei slik utvikling, er det ikkje lett å seie noko om. Styresmaktene i Noreg legg til rette for at kunnskapsnivået om betalingsløysingar skal auke raskt. Såleis har Finansportalen.no, som legg til rette for informasjon om finansielle tenester som kan hentast inn over Internett, starta prosjektet «Sende pengar heim». Frå hausten 2010 vil privatpersonar som ønskjer å sende pengar til utlandet, få informasjon til å samanlikne leverandørar og velje korleis pengane skal bli sende, på bakgrunn av oppdatert informasjon om prisar, kursar og andre viktige sider ved overføringstenestene. Det er grunn til å tru at auka kunnskap hjå brukarane på noko sikt vil gi tryggare og billegare løysingar på dette området. Her vil òg ei eventuell utviding av verkeområdet for direktivet kunne bli viktig.

### **Referansar:**

Alstadheim, Ragna og Anders Svor (1996): «Valutapolitisk samarbeid i ØMUs tredje fase», *Penger og Kreditt* 25, B113 – B122. Norges Bank, Oslo

Arbeidsgruppe (2009a): *Betalingstjenester. Forslag til gjennomføring i norsk rett av bestemmelsene om forholdet mellom institusjon og kunde mv. i direktiv 2007/64/EF*. Delrapport til Finansdepartementet fra arbeidsgruppen for betalingstjenestedirektivet, Oslo 16. februar 2009

- Arbeidsgruppe (2009b): *Betalingsforetak. Forslag til gjennomføring i norsk rett av bestemmelsene om tjenesteytere i direktiv 2007/64/EF*. Delrapport II til Finansdepartementet fra arbeidsgruppen for betalings-tjenestedirektivet, Oslo 9. juni 2009
- Bergundhaugen, Jon og Per Erik Stokstad (1998): «Det europeiske sentralbanksystemet TARGET og eurooppgjør for norske aktører», *Penger og Kreditt* 27, 251 – 257. Norges Bank, Oslo
- Banklovkommisjonen (1994): «Finansavtaler og finansoppdrag.» *NOU 1994:19*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste
- Christiansen, Anne Berit (1998): «Den europeiske sentralbanken – organisering og pengepolitisk styring», *Penger og Kreditt* 27, 82 – 89. Norges Bank, Oslo
- Direktiv (2007): *Europaparlaments- og rådsdirektiv 2007/64/EF av 13. November 2007 om betalingstjenester i det indre marked*. Den europeiske unions tidende L 319/1 av 5.12.2007
- Eurosystemet (2009): *The Single Euro Payments Area (SEPA) <An integrated retail payment market>*, European Central Bank, Frankfurt
- Grønvik, Gunnvald (2000): «Videreutvikling av det indre markedet for finansielle tjenester», *Penger og Kreditt* 29, 206 – 220. Norges Bank, Oslo
- Haare, Harald (2008): SEPA – standardiserte løsninger for betalingstjenester i Europa. *Penger og Kreditt* 36, 18 – 23. Norges Bank, Oslo
- Kommisjonen (2000): «Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Retail payments in the internal market», *Com (2000) 36 final*, Brussels 31.01.2000
- Ot.prp. nr. 94 (2008–2009): *Om lov om endringer i finansavtaleloven mv. (gjennomføring av de privatrettslige bestemmelsene i direktiv 2007/64/EF)*. Justisdepartementet, Oslo
- Prop. 84 L (2009–2010): *Endringer i lov om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven) mv. og enkelte andre lover (samleproposisjon)*. Finansdepartementet, Oslo, 2010
- Sand, Andreas og Anders Svor (1997): «Euro-innføringen – konverteringsscenariet og rettslige konsekvenser for finansiell formue i EU-valutaer» *Penger og Kreditt* 26, 509 – 516. Norges Bank, Oslo