



NORGES BANK

Banker, banknæringens fellesorganer,
andre interessenter

Dato: 4. juni 2021
Vår ref.: 21/01265

Utredning om en utvidelse av Norges Banks rolle som oppgjørsbank i forbindelse med realtidsbetalinger

Bakgrunn

Norge bør ha et betalingssystem som er minst like sikkert og effektivt som i land vi sammenlikner oss med. Betalingssystemet i Norge har lenge vært kjennetegnet av fellesløsninger som muliggjør effektiv gjennomføring av betalinger uavhengig av i hvilken bank betaler og mottaker har sine kontoer.

For å opprettholde effektiviteten i betalingssystemet er det behov for stadige forbedringer og utvikling. Utviklingstrekk som vertikal integrasjon, internasjonalisering, nye aktører og økt konsentrasjon på leverandørsiden gir en risiko for økt fragmentering og at utviklingen av felles infrastruktur går langsommere enn hva som er nødvendig for å opprettholde og videreutvikle et effektivt betalingssystem.

Norges Bank mener at en velfungerende løsning for realtidsbetalinger er en viktig del av et effektivt betalingssystem. Realtidsbetalinger er betalingstjenester som sikrer at mottaker får pengene direkte inn på konto sekunder etter at betalingen er initiert – uansett tidspunkt på døgnet og hver dag hele året. Utviklingen innenfor realtidsbetalinger har gått langsommere enn det Norges Bank ønsker.

Muligheter for og bruk av realtidsbetalinger kan gi samfunnsmessige gevinster i flere typer betalingssituasjoner. Gevinstene er særlig tydelige der en selger eller tjenestetilbyder kan ha nytte av eller forutsetter at endelig oppgjør skjer samtidig med utlevering av varen eller tjenesteutførelsen. I de tilfeller en slik betalingsform erstatter bruk av fakturaer, vil selgerens kredittrisiko elimineres. Videre kan integrerte løsninger redusere kostnader til fakturahåndtering og økonomioppfølging.

Hvor stort omfanget av realtidsbetalinger av ulike typer vil bli, avhenger av hvor hurtig slike tjenester utvikles og hvor effektive de oppfattes å være for kundene. Det er ikke et mål i seg selv at omfanget av realtidsbetalinger er stort. Tilgjengeligheten av slike tjenester er imidlertid viktig, fordi det bidrar til å effektivisere en del betalingssituasjoner. Det vil også kunne stimulere økonomisk aktivitet. Flere transaksjoner vil kunne finne sted dersom det etableres effektive løsninger for umiddelbart oppgjør, slik at en leveranse av en vare og tjeneste og oppgjøret for den kan skje simultant. Reduksjon eller eliminering av kredittrisiko er i seg selv et gode.

Norges Bank mener at realtidsløsningene må videreutvikles i tråd med behovet for betalingstjenester til ulike kundegrupper, herunder for betalinger for bedrifter og statlige etater. Gitt en slik utvikling anser Norges Bank at det mest realistiske scenariet er en gradvis videre økning i bruken til person til person-betalinger («vennebetalinger»).



Det ventes at bruken av realtidsbetalinger får utbredelse i butikker og i andre betalingssituasjoner der betalingene i dag gjennomføres med betalingskort. Videre er det grunn til å forvente at inkludering av betalingsidentifikator vil medføre at en økende del av andre typer bedriftsbetalinger vil gjennomføres i realtid. Det er imidlertid grunn til å tro at eksisterende betalingsløsninger fortsatt vil benyttes i en vesentlig del av betalingene. Store utbetalingsfiler som f.eks. utbetalinger av lønninger og pensjoner vil trolig i hovedsak fortsatt håndteres som nå innen overskuelig fremtid.

Betydningen av løpende interbankoppgjør i sentralbankpenger

Det er bare Norges Bank som kan gi endelig oppgjør i norske kroner. Norges Banks oppgjørssystem (NBO) benyttes til oppgjør for pengesiden av verdipapirhandler, for kronedelen av valutahandler, for transaksjoner i pengemarkedene og for andre store betalingstransaksjoner mellom bankene, samt for satsvise oppgjør mellom bankene av posisjoner fra de kunderettede betalingstjenestene. Gjennomføring av oppgjør i NBO er begrenset til åpningstiden. Oppgjørstjenesten er følgelig i dag ikke tilgjengelig på kvelden og om natten, eller i helger og på helligdager. Samfunnsutviklingen trekker i retning av at oppgjør i sentralbankpenger gjøres tilgjengelig døgnet rundt, også i helger og på helligdager.

Flere sentralbanker har i den senere tid etablert egne infrastrukturer for realtidsbetalinger hvor enkelttransaksjoner gjøres opp i sentralbankpenger kontinuerlig gjennom hele døgnet. Blant annet er Federal Reserve i ferd med å etablere en felles plattform for realtidsbetalinger i USA og Eurosystemet satte i november 2018 i drift sitt TIPS (TARGET Instant Payment Settlement)-system for realtidsbetalinger i euro. Det har vært flere formål med disse etableringene, blant annet å effektivisere betalingsformidlingen, fremme en ønsket utvikling av betalingssystemet, samt å begrense avhengigheten til store internasjonale aktører på betalingsområdet.

Nye aktører spiller en større rolle i betalingssystemet

Internasjonale teknologi- og betalingsaktører spiller en stadig større rolle i det norske betalingssystemet, både som teknologileverandører og tilbydere av betalingstjenester. Dette kan medføre både fordeler og ulemper. Store leverandører med erfaring og kompetanse fra betalingsformidling kan bidra til å utvikle de norske løsningene i tråd med god internasjonal praksis. Kompetanse om driftsløsninger kan bidra til stabile og sikre driftsløsninger for de norske betalingssystemene.

Teknologiselskapenes utvidede rolle medfører at de får økt innflytelse på arkitekturen og egenskapene i betalingssystemet på bekostning av den innflytelsen banker og andre finansinstitusjoner har hatt. Teknologiselskapene kan få større betydning for finansiell stabilitet og for effektiviteten og sikkerheten i betalingssystemet. Det kan også bli mer krevende for myndighetene å styre utviklingen for å ivareta samfunnsmessige behov gjennom regulering.

Enkelte teknologiaktører kontrollerer plattformer for betalingsinfrastruktur, og konkurrerer samtidig med aktørene som benytter denne plattformen. Det er eksempler på at store internasjonale teknologiaktører har tatt initiativ til utvikling av nye globale betalingssystemer med egne penger (såkalte «stablecoins»). Dersom noen aktører blir for dominerende, kan det begrense konkurransen. Videre bidrar ikke nødvendigvis nye betalingsapplikasjoner til en effektivisering av selve betalingsformidlingen, dersom det ligger et betalingskort bak som betalingsinstrument. Motivene for etablering av slike løsninger kan være andre sider ved betalingene enn effektivisering av pengeoverføringen, for eksempel den verdien som ligger i transaksjonsstatistikken og informasjon om kjøpemønstre.

Ved å etablere effektive og attraktive realtidsbetalingstjenester i nasjonal valuta som ivaretar alle kundegruppers behov, vil en kunne redusere risikoen for at kommersielle



aktører blir så dominerende at det blir krevende å ivareta norske samfunnsmessige interesser i betalingssystemet. Utfordringene blir særlig store hvis betalingsløsninger basert på private digitale penger denominert i annet enn norske kroner blir dominerende.

Utredning om en infrastruktur for enkeltvise oppgjør av realtidsbetalinger i Norges Bank

På denne bakgrunn vurderer Norges Bank om det er hensiktsmessig å utvide oppgjørsbankrollen med løpende oppgjør for realtidsbetalinger for å stimulere til en ønsket utvikling av effektive og robuste tjenester for kundene – utfra et samfunnsmessig perspektiv. I denne sammenheng ser Norges Bank på hva som vil være det beste alternativet for å etablere en infrastruktur i regi av Norges Bank for realtidsbetalinger med løpende oppgjør i sentralbankpenger. Følgende alternativer vurderes:

- a) anskaffelse og etablering av et eget system for oppgjør av realtidsbetalinger i Norges Bank,
- b) tilknytning til TIPS - Eurosystemets infrastruktur for realtidsbetalinger

Det foretrukne alternativet vurderes mot en videreutvikling av dagens løsning for realtidsbetalinger.

Norges Bank har innhentet informasjon om aktuelle systemløsninger levert av kommersielle aktører og om TIPS-løsningen i ECB, samt utredet andre forhold knyttet til beredskap, sikkerhet mv. relevant for rangeringen av alternativene.

En tilknytning til TIPS ser nå ut til å være en mer aktuell løsning enn å anskaffe et eget system.

Valg av alternativ vil berøre banknæringen i ulik grad. Begge alternativene innebærer at Norges Bank etablerer en infrastruktur for realtidsbetalinger med løpende interbankoppgjør i sentralbankpenger. Dette vil i så fall medføre at det ikke lenger er behov for avregning av realtidsbetalinger i bankenes nåværende Straksløsning før bankenes mellomværende gjøres opp i NBO. Selve omleggingen vil kreve tilrettelegging med tilhørende ressursinnsats for bankene. Norges Bank har blant annet gjennom en referansegruppe hatt løpende kontakt med representanter for bankene underveis i denne utredningen.

Nærmere om ECB/Eurosystemets infrastruktur for realtidsbetalinger - TIPS

ECB har designet og etablert TIPS som en flervaluta-infrastruktur for realtidsbetalinger. I tillegg til euro kan TIPS derfor også håndtere betalinger i andre valutaer. Velger Norges Bank en tilknytning til TIPS, vil oppgjørene av realtidsbetalingene gjennomføres i TIPS-systemet, men i sentralbankpenger i norske kroner på vegne av og under kontroll av Norges Bank. Norges Bank vil som ansvarlig for gjennomføringen av oppgjørene i norske kroner styre deltakelsen og vilkårene for bankenes bruk av systemet.

TIPS ble satt i drift i november 2018. ECB har mål om at TIPS skal bli kjernen i betalingssystemet for realtidsbetalinger i Europa. Både EU-kommisjonen og ECB har tatt initiativer for å legge til rette for realtidsbetalinger og økt bruk av slike tjenester. Blant annet må alle banker med konto i det sentrale oppgjørssystemet TARGET2 også åpne konto i TIPS innen utgangen av 2021. ECB har videre signalisert at alle realtidsbaserte betalingstjenester i eurosonen – under visse tekniske betingelser – må knyttes til TIPS. Når dette er gjennomført kan kundene gjennomføre realtidsbetalinger innenfor hele eurosonen uavhengig av hvilke nasjonale realtidsbaserte betalingstjenester de benytter.

Sveriges Riksbank inngikk i april 2020 en avtale med ECB om å benytte TIPS for realtidsbetalinger for svenske kroner. Etter planen vil realtidsbetalinger i svenske kroner gjøres opp i TIPS i løpet av 2022. Danmarks Nationalbank offentliggjorde i desember

2020 en beslutning om å flytte alle oppgjørene av danske kroner til TARGET-systemene i 2024/2025. Dette innbefatter også en tilknytning til TIPS.

ECB og Riksbanken utreder for tiden hvordan TIPS kan tilrettelegges for grensekryssende flervaluta realtidsbetalinger. Innføring av denne typen tjeneste krever koordinering og tilpasninger hos bankene, og det er behov for samarbeid om et felles rammeverk for tjenesten. Dersom ECB beslutter å tilrettelegge TIPS for en slik funksjon, og Norges Bank velger tilknytning til TIPS, vil tjenesten også bli tilgjengelig for realtidsbetalinger mellom norske kroner og de andre deltakende valutaene. Innføring av en slik tjeneste vil kunne medføre en vesentlig effektivisering av grensekryssende betalinger til andre nordiske land og land i eurosonen.

TIPS har vært i drift i en relativt kort periode og med begrenset bruk så langt. ECBs tiltak for å øke tilgjengeligheten og brukervennligheten for betalinger i euro vil sammen med svensk og dansk tilknytning øke bruken vesentlig. Dette styrker muligheten for at TIPS blir den dominerende plattformen for realtidsbetalinger i Europa, og at den vil kunne fungere som en robust og fremtidsrettet infrastruktur for realtidsbaserte betalingstjenester også i norske kroner.

Banknæringens Straksløsning og oppslutningen blant bankene om utvikling av fellesløsninger

I 2013 lanserte banknæringen den første norske infrastrukturen for konto til konto-baserte realtids betalingstjenester, kalt «Straks». Flere av de store bankene knyttet seg ikke til løsningen, og det tok lang tid uten at det kom kunderettede betalingstjenester med særlig utbredelse. Infrastrukturen hadde vesentlige svakheter. Realtidsbetalingene registrert i Straks inngikk i den ordinære avregningen av betalingsoppdrag i NICS Netto. I 2019/2020 ble løsningen forbedret ved at bankenes felles interbanksystem NICS ble utvidet med et nytt løp for realtidsbetalinger kalt NICS Real. Den viktigste forbedringen var at kredittrisikoen mellom bankene for alle praktiske forhold ble fjernet¹. Nær alle bankene er nå tilknyttet NICS Real. Bruken er også økt i tråd med at «vennebetalinger» i Vipps behandles i løsningen. Bruken av realtidsbetalinger i Norge er fremdeles vesentlig lavere per innbygger enn i andre skandinaviske land, men likevel betydelig høyere per innbygger enn i euroområdet.

Bank- og finansnæringens infrastrukturselskap Bits gjennomfører for tiden sammen med bankene et oppgraderingsprosjekt for å innføre en internasjonal meldingsstandard i Straksløsningen. Det er også planer for å legge bedre til rette for bedriftsbetalinger. Det er fremdeles usikkerhet knyttet til oppslutningen om utviklingen av denne infrastrukturen.

Vurderinger

Felles infrastruktur kan betraktes som et kollektivt gode som alle drar nytte av. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv bør betalingsløsninger bygge på en felles underliggende infrastruktur som er sikker og rask og har lave kostnader. Så kan aktørene fritt konkurrere om kundene gjennom ulike applikasjoner og grensesnitt. Bankene har tradisjonelt funnet sammen om gode fellesløsninger for den underliggende infrastrukturen i betalingssystemet for norske kroner. Selv om bankene har sammenfallende interesser på mange områder, er de også konkurrenter. Betalingstjenestene har blitt strategisk viktigere i konkurransen mellom bankene. Utviklingen i teknologi, markedsstruktur og konkurranseforhold kan ha svekket insentivene til å bidra til utviklingen av fellesløsninger, særlig der bankene konkurrerer om kundene ved å tilby betalingstjenester.

¹ Kun i en helt spesiell situasjon med sammenfall av flere uheldige omstendigheter samtidig med en beslutning om insolvens av en deltaker, vil kredittrisiko kunne oppstå. Denne risikoen er håndtert gjennom en tapsfordelingsavtale mellom bankene.

Det var en vesentlig forbedring da kreditrisikoen ved oppgjør av reeltidsbetalinger i praksis ble fjernet i banknæringens Straksløsning. Tilgangen til reeltidsbaserte betalingstjenester må imidlertid utvikles videre. Blant annet må det legges bedre til rette for betalingstjenester for bedrifter og offentlig sektor, og for at reeltidsbaserte betalingstjenester blir mer tilgjengelig på andre områder enn vennebetalinger som i dag. Det er et spørsmål om hvordan man best sikrer en utvikling av de reeltidsbaserte betalingstjenestene i tråd med samfunnsmessige behov. En utvidelse av Norges Banks interbankoppgjør med enkeltvis oppgjør av reeltidsbetalinger anses å være i tråd med en internasjonal trend der sentralbanker i økende grad etablerer plattformer for reeltidsbetalinger med løpende oppgjør mellom bankene i sentralbankpenger.

ECBs ambisjon er at TIPS skal gi innovasjon og bruk av reeltidsbaserte betalingstjenester i hele Europa, og på den måten bidra til at slike tjenester blir effektive og sikre, og får bred utbredelse i Europa. Da vil en tilknytning til TIPS kunne sikre troverdighet til utvikling av en standardisert og felles infrastruktur, noe som i sin tur forventes å stimulere til utvikling av kunderette betalingstjenester. Tilknytning til TIPS kan redusere risikoen for at avhengigheten til internasjonale betalingsaktører utvikler seg slik at norske myndigheters reelle styring og kontroll med viktige deler av betalingssystemet svekkes.

Norges Bank og ECB har sammenfallende formål om å fremme effektive og sikre betalingssystemer og finansiell stabilitet. Norges Bank vil gjennom et samarbeid med sentralbankene i Europa kunne sikre videre utvikling av den felles infrastrukturen for reeltidsbetalinger i norske kroner. Hvis Norge ikke deltar i det europeiske samarbeidet om reeltidsbetalinger, er det risiko for at løsningen i Norge ikke blir harmonisert med nyvinninger innen reeltidsbetalinger i Europa. En tilknytning til TIPS vil blant annet gi norske kunder tilgang til effektive grensekryssende betalingstjenester som TIPS trolig vil tilrettelegges for. ECB har videre tatt høyde for at deltagende sentralbanker kan melde inn nasjonale behov. Gjennomføring av systemendringer vil avklares i samarbeid med deltagende sentralbanker og ECB.

På den annen side er det fremdeles et alternativ at Norges Bank ikke utvider sitt operative ansvar som oppgjørsbank innen reeltidsbetalinger, og at banknæringen videreutvikler sin Straksløsning. I så fall må det sikres at løsningen utvikles i tråd med samfunnsmessige behov, og at nødvendig nasjonal styring og kontroll også i fremtiden ivaretas på en hensiktsmessig måte. Det fordrer blant annet at bankene i større grad enn tidligere kommer til enighet om og gjennomfører nødvendig utvikling av infrastrukturen.

Høring

En eventuell beslutning om tilknytning til TIPS vil først kunne tas etter forhandlinger med ECB om en deltakeravtale og en vurdering av denne. I tillegg til en vurdering av hva som sikrer en ønsket utvikling, vil forhold som sikkerhet, beredskap, kostnader og teknisk drift, samt mulighet for tilrettelegging for eventuelle norske behov, være viktige elementer i en eventuell beslutning om tilknytning til TIPS.

Før Norges Bank beslutter om det skal innledes slike forhandlinger, ønsker Norges Bank å innhente synspunkter fra banknæringen og andre interessenter. Norges Bank ønsker å motta generelle synspunkter, men ber spesielt om synspunkter på følgende forhold:

- Hva som skal til for å sikre at felles infrastruktur for reeltidsbetalinger videreutvikles for å støtte alle relevante betalingssituasjoner i tråd med ulike kundegruppers behov
- I hvilken grad konkurranseforholdene i betalingsformidlingen og eventuelle motstridende interesser mellom aktørene svekker insentivene for og hemmer utviklingen av felles infrastruktur i privat regi



- Om en utvidelse av Norges Banks operative ansvar som oppgjørsbank er en hensiktsmessig organisering av infrastrukturen for realtidsbetalinger som et kollektivt gode
- Viktigheten av at enkelttransaksjoner gjøres opp i realtid i sentralbankpenger for videreutvikling av effektive betalingstjenester
- Fordeler og ulemper for bankene ved en overgang til og deltagelse i TIPS
- Betydningen en tilknytning til en infrastruktur hos en sentral europeisk aktør (ECB) kan ha for sikring av felles standarder og utvikling av effektive, sikre og fremtidsrettede realtidsbaserte betalingstjenester i Norge
- Nyttene bankene og bankenes kunder vil få av en eventuell tilgang til tjenester for grensekryssende flervaluta-betalinger i realtid
- Andre forhold som bør ivaretas ved en eventuell tilknytning til TIPS

Norges Bank ber om tilbakemeldinger innen 8. september 2021. Høringsuttalelser bes fortrinnsvis avgis per e-post til: NBO-Real@norges-bank.no. Eventuelt i brev merket «NBO Real» adressert til Norges Bank, Postboks 1179 Sentrum, 0107 Oslo. Høringen er åpen, og alle kan sende innspill. Ved åpne høringer er alle uttalelser offentlige etter offentlighetsloven.

Norges Bank inviterer til et digitalt informasjonsmøte den 23. juni kl. 10 for en nærmere orientering om utredningen.

Med hilsen

Øystein Olsen
Sentralbanksjef

Torbjørn Hægeland
Direktør, finansiell stabilitet

(Elektronisk signatur)

Kopi til:

- Finansdepartementet
- Finanstilsynet