



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU 1996:24

Betalingsystemer m.v.

Utredning nr. 3 fra Banklovkommisjonen

**Utredning fra Banklovkommisjonen oppnevnt ved
kongelig resolusjon 6. april 1990**

Avgitt til Finansdepartementet 11. november 1996

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
STATENS TRYKNING

OSLO 1996

Til Finans- og tolldepartementet

Banklovkommisjonen ble oppnevnt for å gjennomgå finansinstitusjons- og kredittlovgivningen med sikte på modernisering, samordning og revisjon, vurdere behovet for lovregler om betalingsformidling og for å beskytte forbrukerens interesser i avtaler om banktjenester, og foreslå slike lovregler som den finner behov for på området. Kommisjonens første utredning, NOU 1994:19 Finansavtaler og finansoppdrag, ble avgitt i desember 1994. Kommisjonens andre utredning, NOU 1995:25 Sikringsordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner, ble avgitt i november 1995.

Kommisjonen legger med dette frem sin tredje utredning. Kommisjonen foreslår i utredningen at det vedtas en lov om betalingssystemer m.v. Lovutkastet omfatter regulering av avregning, oppgjør og overføring av betalinger mellom banker (interbanksystemer) og systemer basert på standardvilkår for overføring av betalinger fra eller mellom kundekonti (systemer for betalingstjenester).

Etter avtale med Finansdepartementet avgis denne utredning til Finansdepartementet.

Oslo, 11. november, 1996

Erling Selvig leder

Bernt Nyhagen nestleder

Torfinn Bjarkøy

Olav Breck

Ottar Dalsøren

Asbjørn Fidjestøl

Ragnhild Fusdahl

Eystein Gjelsvik

Arnhild Dordi Gjønnes

Jan A. Halvorsen

Marius Nygaard Haug

Tor Kobberstad

Øystein Løining

Per Melsom

Sigrid Melsom

Frank Myhre

Eva Nygaard Ottesen

Erling G. Rikheim

Rolf A. Skomsvold

Per Anders Stalheim

Olav Vannebo

Sven Iver Steen (hovedsekretær)

Else M. Bøthun

Boddvar Kaale

Hans Henrik Klouman

KAPITTEL 0

Sammendrag**0.1 SAMMENDRAG**

Banklovkommisjonen fremlegger med dette sin tredje utredning. Utredningen inneholder forslag til lov om betalingssystemer m.v. med motiver. Forslaget omhandler systemer basert på felles regler for avregning, oppgjør og overføring av betalinger mellom banker (*interbanksystemer*). Interbanksystemene utgjør de organiserte ordninger mellom bankene som er nødvendige for å gjennomføre betalinger mellom bankene og deres kunder. Videre omfatter lovforslaget de systemer som ligger til grunn for de enkelte betalingstjenester som institusjonene tilbyr kundene når overføringen bygger på betalingskort eller annen form for selvstendig brukerlegitimasjon (*systemer for betalingstjenester*). Lovregulering av betalingssystemene vil utgjøre en viktig utbygging av den offentlige regulering av finanssektoren som bl.a. finnes i banklovene og finansinstitusjonsloven. Selv om det blant et mindretall av *kommisjonens* medlemmer har vært tvil om behovet for det foreliggende lovforslaget før man ser hvordan lovgivningen utvikler seg internasjonalt, er *kommisjonens* forslag enstemmig med unntak av et par enkeltpunkter.

Betalingssystemene har en sentral funksjon for nesten all økonomisk virksomhet. Ny teknologi har ført til stort tilbud av nye typer betalingstjenester. I dag er alle næringsdrivende og nesten alle voksne personer mer eller mindre regelmessige brukere av betalingssystemene. Samtidig har pengestrømmene gjennom betalingssystemene økt, dels på grunn av at nye måter å betale på i stor grad har overtatt kontan-tenes plass, og dels på grunn av veksten i samfunnsøkonomien. Et annet karakteristisk trekk ved utviklingen de senere år er liberaliseringen av regelverket for pengeoverføringer til og fra utlandet. Betalingssystemene i Norge er i dag nært knyttet opp mot andre lands betalingssystemer.

I de senere år er det blitt en økende offentlig oppmerksomhet om risiki knyttet til betalingssystemene generelt og avregning og oppgjør spesielt. Dette gjelder både innenlandske betalingssystemer og systemene for betalingsoverføring over landegrensene.

Den økende bruk av elektronisk behandling og overføring av data i betalingssystemene har ført til et økt antall tilknytningspunkter mellom bankene, samt flere måter å initiere betalinger på. Den teknologiske utviklingen har også medført at betalingstjenester kan integreres i andre tjenester og at nye aktører kan tilby tjenester innenfor et område hvor banker tidligere var enerådende.

Det finnes i dag ingen særskilt lovregulering av betalingssystemene i Norge. Betalingssystemene reguleres hovedsakelig av avtaler mellom deltakerne i betalingssystemene. De to bankforeningene har en sentral stilling både ved utviklingen av dagens betalingssystemer, og ved etableringen av det avtaleverket som binder systemene sammen. Ved avtale mellom Postbanken og bankene er grunnlaget nå lagt for integrering av Postbankens betalingssystemer i de øvrige bankers samarbeid i betalingsformidlingen. Avtaler mellom deltakerne i betalingssystemene vil under enhver omstendighet være nødvendige. Hensikten med *kommisjonens* forslag til en offentligrettslig regulering av betalingssystemer er derfor at denne lovgivning ikke skal erstatte, men være et supplement til dagens selvregulering. Lovforslaget gir også myndighetene bedre kontrollmulighet og hjemler for å gi pålegg. Myndighetene vil på denne måte kunne gripe inn mot uønskede forhold og på et tidlig tidspunkt kunne korrigere en eventuell uheldig utvikling av systemene.

Kommisjonen har bygget lovforslaget på sentrale elementer i overføringsprosessen slik en kjenner den i dag. Betalingssystemene utgjør imidlertid et komplisert og sammensatt område hvor det skjer raske endringer. En detaljert regulering kan fort bli snever i forhold til utviklingen på området. Det vil også kunne få som konsekvens at aktørenes muligheter til å foreta nødvendige tilpasninger til endringer i teknologi og markedsforhold vil kunne bli hemmet. *Kommisjonen* har derfor forutsett at det ved praktisering av loven vil bli lagt vekt på å unngå slike bivirkninger i den grad det er forenlig med lovens formål.

Gjennom gjeldende finanslovgivning kan myndighetene utøve kontroll og tilsyn av finansinstitusjonene. Det finnes imidlertid i dag ingen særskilt lovregulering av betalingssystemene. Bankforeningene og andre av bankenes kollektive beslutningsorganer, som spiller en sentral rolle ved utformingen og driften av betalingssystemene, er ikke underlagt tilsyn, og viktige beslutninger treffes i disse organer ved flertallsavstemninger blant institusjonenes representanter. Samarbeidet har på en rekke måter gitt positive resultater. Områdets samfunnsmessige viktighet og hensynet til et helhetlig tilsynsarbeid tilsier likevel at vedtak i bankenes kollektive beslutningsorganer som knytter seg til virksomheten med betalingssystemer, også bør omfattes av en offentligrettslig regulering.

En annen svakhet ved dagens lovgivning er at mens bankene og finansieringsselskapene (ulike kortselskaper) er underlagt et omfattende lovverk med hensyn til utøvelse av finansieringsvirksomhet, kontrollrutiner, tilsyn m.v., er andre utøvere som tilbyr betalingstjenester, ikke underlagt denne lovgivning. Skjerpede krav til finansinstitusjonenes betalingssystemer gjennom lovgivningen om finansinstitusjoner vil derfor lett kunne skape konkurransevridning i favør av uregulerte tilbydere av betalingstjenester. Sikkerheten til både brukere og deltakere ville også kunne bli svekket ved en slik oppsplitting av betalingssystemene. Lovforslaget omfatter systemer for betalingstjenester som drives av finansinstitusjoner og slike systemer som drives av andre foretak.

I utredningen kapittel 9 er det redegjort nærmere for lovgivningsbehovet.

Lovforslaget er delt inn i tre hovedkapitler.

I *kapittel 2* behandles *interbanksystemene*. Et overordnet formål med *kommisjonens* lovforslag er å ivareta behovet for finansiell stabilitet og motvirke risiki som følge av likviditets- eller soliditetssvikt hos deltakere i interbanksystemene (§ 2-1 første ledd). Formuleringen av formålet må ses på bakgrunn av at dersom en bank innstiller sine betalinger, kan andre aktører som deltar i betalingssystemet bli påført store tap. På denne måten kan betalingsvansker for en institusjon forplante seg gjennom betalingssystemene til en annen institusjon. I verste fall kan det oppstå en «domino-effekt» i finansnæringen. For å fremme økt sikkerhet i interbanksystemene foreslår *kommisjonen* konsesjonsplikt for etablering og drift av interbanksystemer (§ 2-2). Kongen foreslås som konsesjonsmyndighet, mens Norges Bank skal forberede konsesjonsbehandlingen (§ 2-6). Endringer av eier-, organisasjons- og driftsforhold skal meldes til Norges Bank (§ 2-7).

Lovforslaget inneholder nærmere regler om hva konsesjonssøknaden skal inneholde (§§ 2-3, 2-4 og 2-5). Sentrale forhold ved konsesjonsbehandlingen vil være å vurdere avtaleverket mellom de banker som deltar i interbanksystemet, og hvilke prinsipper som skal gjelde for ulike typer betalingstjenester som vil kunne knyttes til interbanksystemet. Konsesjon meddeles operatøren av interbanksystemet (§§ 2-3 og 2-6). Operatøren må fylle nødvendige krav til hederlig vandel og erfaring (§ 2-9). Interbanksystemene skal i utgangspunktet være åpne for alle banker som har adgang til å drive virksomhet her i riket, når ikke annet følger av konsesjonen (§ 2-8).

Det foreslås at Norges Bank skal føre tilsyn med interbanksystemene og virksomheten til operatørene. Videre foreslår *kommisjonen* at Norges Bank gis hjemmel til å gi operatøren de pålegg som er nødvendige for at interbanksystemet innrettes og drives i samsvar med lovens formål (§ 2-10). Kongen kan utpeke en ny operatør dersom operatøren ikke lenger anses som egnet til å forestå virksomheten (§ 2-9).

I *kapittel 4* foreslår *kommisjonen* regler om *rettsvern* og *sikkerhet for avregnings- og oppgjørsavtaler* (nettingavtaler). Betalingsoppdragene som daglig strømmer til bankene, må gjøres mellom bankene. To banker som er berørt av en betalingsoverføring, kan seg imellom gjøre opp betalingsoppdraget separat (bilateralt bruttooppgjør). En annen måte å gjennomføre oppgjøret på er at de to bankene samler alle betalingsoverføringer fra og til hverandre i en viss periode, avregner disse mot hverandre og deretter gjør opp nettofordringen som er oppstått mellom de to banker (bilateralt nettooppgjør). I dag gjennomføres oppgjørene imidlertid i stor grad ved at fordringsforholdene til en større gruppe banker avregnes mot hverandre. Deretter foretas oppgjør av nettoposisjonene til de enkelte banker som har deltatt i avregningen, (multilateralt nettooppgjør).

Dersom en deltaker kommer under insolvensbehandling, vil gjeldende rettsregler kunne innebære at avtalt avregning og oppgjør ikke kan gjennomføres for betalingsoverføringer som er initiert før insolvensbehandling ble innledet. Dette vil både forsinke og komplisere betalingsformidlingen og kan medføre tap for de øvrige deltakerne. *Kommisjonen* foreslår derfor lovregler for å etablere rettsvern for avregnings- og oppgjørsavtaler. Da avtalene vil representere et visst konkursprivilegium i boet for de deltakende banker, foreslås det at avtalene må være registrert i Norges Bank senest dagen før vedtaket om offentlig administrasjon eller insolvensbehandling treffes (§§ 4-1 og 4-2). Betydningen av notoritet om avtalene må ses i sammenheng med at gjennomføring av avtalene etter at vedtak om administrasjon m.v. treffes, vil ha økonomisk betydning for bankens kunder og kreditorer. Banker som deltar i multilateralt avregnings- og oppgjørssystem, skal stille sikkerhet overfor oppgjørsbanken m.v. i forbindelse med at avtalen registreres i Norges Bank (§ 4-3). Reglene i *kapittel 4* må ses i sammenheng med lovens *kapittel 2* og kan ses som en videreføring av de regler som skal ivareta hensynet til finansiell stabilitet. Reglene innebærer også oppfyllelse av hovedpunktene i forslaget til EU-direktiv om endelig oppgjør og sikkerhetsstillelse.

Systemer for betalingstjenester omfattes av lovforslaget *kapittel 3*. Hver enkelt institusjon som tilbyr betalingstjenester, vil måtte etablere bestemte ordninger for å få utført betalingsoppdragene. Når slike tjenester tilbys som massetjenester (ubestemt krets), vil dette skje på standardvilkår. Hvis tjenesten er basert på overføring av betaling fra eller mellom kundekonti og blir initiert ved kundens bruk av betalingskort, tallkoder eller annen form for selvstendig brukerlegitimasjon, dreier det seg om et system for betalingstjenester som reguleres av lovutkastet *kapittel 3*. Ved siden av institusjonenes interesse i disse systemer, er hensynet til brukerne søkt ivarettet i dette *kapittel*.

Inn under lovforslaget faller blant annet bankdrevne EFTPOS, minibanksystemer, bedriftsterminalsystemer, systemer som tilbyr tjenester for direkte kreditering eller debitering, systemer basert på registrering av telefonoppdrag og internettbaserte betalingssystemer. Videre omfattes systemer for fordelskort ved salg av egne varer og tjenester, oljeselskapenes kortbaserte betalingssystemer, systemene til de internasjonale betalingskortselskapene og kredittkortsystemer. Lovforslaget *kapittel 3* vil også gjelde for systemer for forhåndsbetalte kort når det forhåndsbetalte beløp overstiger kr 1.000,- eller et høyere beløp fastsatt av Kongen. Derimot faller systemer basert på identifikasjon ved signatur – f.eks. sjekk og blankettbaserte giro-systemer – utenfor lovforslaget *kapittel 3*. Disse systemers tilknytning til interbank-

systemene vil likevel være gjenstand for vurdering i forbindelse med konsesjonsbehandling av interbanksystemene (§ 2-5 bokstav e)).

Etter lovforslaget kan banker og finansieringsforetak etablere og drive systemer for betalingstjenester. Dette er institusjoner som er underlagt tilsyn og et omfattende lovverk. Institusjonen skal i tilfelle gi melding til Kredittilsynet om etablering av systemet (§ 3-3). Lovutkastet inneholder nærmere regler om hva meldingen skal inneholde. For å ivareta lovens formål kan Kredittilsynet kreve at visse standardvilkår inngår i avtaleverket som skal gjelde for systemet.

Andre enn banker og finansieringsforetak må søke konsesjon for å drive system for betalingstjenester (§ 3-4). Det foreslås at Kredittilsynet forbereder konsesjons-saken. Konsesjon gis med mindre ledelsen hos konsesjonssøkeren mangler erfaring eller ikke fyller krav til hederligandel. Konsesjon kan videre nektes dersom tillatsen antas å få uheldig virkning for brukerne eller vil være i strid med lovgivningen eller allmenne hensyn.

Uansett om systemene for betalingstjenester drives av finansinstitusjoner eller andre, skal de innrettes og drives i samsvar med lovens formål (§ 3-1). Nærmere regler om standardisering av avtaler, vilkår og tekniske forhold m.v. kan gis av Kongen (§ 3-5). Det foreslås at systemene underlegges tilsyn av Kredittilsynet som kan gi pålegg for å rette på forhold i strid med lovgivningen (§ 3-8).

Ved utøvelse av reguleringsmyndighet og tilsyn etter lovutkastet kapittel 2 om interbanksystemer og kapittel 3 om systemer for betalingstjenester, skal det videre tas hensyn til at allmennheten og samfunnet sikres effektiv betalingsoverføring innenlands og overfor utlandet (§ 2-1, jf. § 3-1). Et element for å oppnå effektive betalingsystemer er at systemene er samordnet på en rasjonell måte (§§ 2-1 annet ledd og 3-1 første ledd). En viktig forutsetning for utvikling av kostnadseffektive betalingsystemer vil kunne være kostnadsriktig prising og at det ikke skjer kryss-subsidiering mellom tjenester og kunde grupper. Forslag fra *kommisjonens* flertall om rimelig fordeling av kostnader mellom kortutsteder, korthaver og brukersted (§ 3-7), må ses i denne sammenheng.

For publikum er det videre ønskelig at betalingstjenestene er tilgjengelige og oversiktlige, samt at nye betalingstjenester eller andre tjenester og varer ikke påtvinges brukerne, eventuelt til fortrenghet for tradisjonelle betalingsmidler. Lovutkastet § 3-1 andre ledd angir på denne bakgrunn at lovens formål også er brukernes interesse i frivillighet, tilgjengelighet og oversiktighet. Når betalingskort kobles med andre ytelser, funksjoner eller rabatter, vil brukerne kunne miste oversikten bl.a. over kostnadene ved bruk av betalingskortet eller ved de tjenester og varer som erverves ved bruk av kortet. Forslag fra *kommisjonens* flertall om regler som retter seg mot kobling av betalingskort (§ 3-6), må ses i denne sammenheng.

Lovutkastet *kapittel 1* inneholder innledende bestemmelser om virkeområde og definisjoner og *kapittel 5* øvrige bestemmelser om taushetsplikt, utfyllende forskrifter, straff m.v.

Kommisjonen har i sin første utredning, NOU 1994:19 Finansavtaler og finansoppdrag, foreslått en rekke lovregler som vil gjelde for betalingstjenester. Disse reglene gjelder hovedsakelig det privatrettslige avtaleforholdet mellom kunde og finansinstitusjon, mens lovforslaget nå er av offentligrettslig karakter. De forslag *kommisjonen* fremlegger her, må likevel ses i sammenheng med *kommisjonens* tidligere forslag. Også *kommisjonens* andre utredning, NOU 1995:25 Sikringsordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner, vil være av betydning for betalingsystemene.

Selv om flere land har lovregler om enkelte sider av betalingsystemene, er *kommisjonen* ikke kjent med at andre europeiske land i dag har en generell lovgivning om betalingsystemer tilsvarende den som foreslås i denne utredning. Den økte

internasjonale oppmerksomhet om viktigheten av stabile og effektive betalingssystemer har imidlertid i den senere tid ført til arbeid og anbefalinger fra internasjonale organisasjoner (BIS, EMI, EU), samt lovarbeid i andre land. Dette har også blitt tillagt vekt ved *kommisjonens* forslag. Lovutkastet foreligger i engelsk oversettelse som vedlegg 2.

0.2 SUMMARY IN ENGLISH

This is the *Banking Law Commission's* third report, which contains a draft act relating to payment systems etc. with motives. The draft act regulates systems based on common rules for the clearing, settlement and transfer of payments between banks (*interbank systems*). Interbank systems comprise the organised arrangements between banks which are necessary for executing payments between banks and their customers. The draft act also includes systems which are the basis for the different payment services which institutions offer customers when transfer is based on payment cards or other forms of independent user-identification (*systems for payment services*). Statutory regulation of payment systems will constitute an important expansion of the public regulation of the financial sector set out in banking legislation and the Financial Institutions Act. Although there has been some uncertainty among the minority of the *Commission's* members regarding the need for the proposed act prior to ascertaining international developments in legislation, *the Commission's* proposal is unanimous with the exception of a few points.

Payment systems play a central role in nearly all financial activities. New technology has resulted in a wide range of new types of payment services. All businesses and virtually all adults are today regular users of payment systems. Cash flows through payment systems have also increased, partly because new payment methods have widely replaced cash, and partly as a result of growth in the economy. Another characteristic feature of developments in recent years is the liberalisation of cross-border funds transfers. Payment systems in Norway are now closely linked to payment systems in other countries.

There has been growing public awareness in recent years of the risks attached to payment systems in general and to clearing and settlement in particular, with regard to both domestic payment systems and systems for cross-border funds transfers.

Increased use of electronic processing and transfer of data in payment systems has resulted in a rising number of link-up points between banks, as well as more ways in which to initiate payments. Technological advances have also entailed that payment services can be integrated into other services and that new participants can offer services in an area previously dominated by banks.

There is currently no separate statutory regulation of payment systems in Norway. Payment systems are primarily regulated by agreements between participants in the payment systems. The two bankers' associations have played a leading role in the development of existing payment systems and the establishment of the agreements which bind the systems together. An agreement between Postbanken and the banks has now paved the way for integrating Postbanken's payment systems into the other banks' funds transfer cooperation. Agreements between participants in payment systems will always be necessary. The purpose of *the Commission's* proposal for statutory regulation of payment systems is not to replace, but rather to supplement existing self-regulation. The draft act also provides the authorities with improved control possibilities and a legal basis for issuing instructions. The authorities will in this way be able to intervene to prevent unfavourable conditions and also be able to rectify any undesirable developments in the systems at an early stage.

The Commission has based the draft act on key elements in the existing transfer process. However, payment systems constitute a complex area where changes occur rapidly. Detailed regulation could quickly become a problem in relation to developments in the area. Furthermore, detailed regulation may also restrict participants' possibilities for adapting to changes in technology and market conditions. *The Commission* has therefore assumed that in the application of the act emphasis will be placed on avoiding such consequences where this is compatible with the purpose of the act.

By means of existing financial legislation, the authorities can regulate and supervise financial institutions. However, there is currently no separate statutory regulation of payment systems. The bankers' associations and the banks' other collective decision-making bodies which play a key role in the development and operation of payment systems are not subject to supervision, and important decisions are taken in these bodies by means of majority voting by the institutions' representatives. The cooperation has produced positive results in a number of ways. However, the importance of this area to society and the need for coherent supervision indicate that decisions taken in the banks' collective decision-making bodies relating to payment systems should also be covered by statutory regulation.

Another drawback of existing legislation is that whereas banks, finance and mortgage companies (various card companies) are subject to extensive legislation with regard to the performance of financing activities, control routines, etc. and supervision, other providers of payment services are not subject to the same legislation. Stricter requirements for financial institutions' payment systems through legislation relating to financial institutions could therefore easily distort competition in favour of unregulated service providers of payment services. Both the users' and participants' security could deteriorate as a result of such a division in payment systems. The draft act includes systems for payment services which are operated by both financial institutions and other enterprises.

A more detailed account of the need for legislation is given in Chapter 9 of the report.

The draft act is divided into three main chapters.

Chapter 2 deals with *interbank systems*. One of the main purposes of *the Commission's* proposal is to promote financial stability and to minimise risks arising from payment and solvency difficulties of participants in interbank systems (§ 2-1, first paragraph). The background for the formulation of this purpose is that if a bank suspends payments, other participants in the payment system might incur substantial losses. In this way, payment difficulties in one institution may spread to another institution through the payment system. In the worst instance, this could give rise to a «domino-effect» in the financial sector. To ensure increased security in the interbank system, *the Commission* proposes an authorisation requirement for establishing and operating interbank systems (§ 2-2). It is proposed that the King shall be the authorising authority, and Norges Bank shall process applications for authorisation (§ 2-6). Norges Bank shall be notified of changes in ownership, organisation and operations (§ 2-7).

The draft contains detailed rules regarding the contents of applications for authorisation (§§ 2-3, 2-4 and 2-5). Key elements to be evaluated when processing applications for authorisation are the agreements between banks participating in the interbank system and principles that shall apply for the different types of payment services which may be linked to the interbank system. The operator of the interbank system will receive notification of authorisation (§§ 2-3 and 2-6). The operator must fulfil the necessary requirements regarding good conduct and experience. Interbank

systems shall in principle be open to all banks which have the right to engage in activities in Norway, unless otherwise specified by the authorisation (§ 2-8).

It is proposed that Norges Bank shall supervise the interbank systems and operators' activities. *The Commission* also proposes that Norges Bank is authorised to issue the operator with such instructions as are necessary to ensure that the interbank system is organised and operated in accordance with the purpose of this act (§ 2-10). The King may appoint a new operator if the operator is no longer deemed fit to carry out operations (§ 2-9).

In *Chapter 4*, *the Commission* proposes rules regarding the *legal protection and security for netting and settlement agreements*. The payment orders received daily by banks must be settled between the banks. Two banks which are involved in a funds transfer may settle the payment order separately between themselves (bilateral gross settlement). Another settlement method is that the two banks gather all funds transfers to and from each other over a certain period, and net these against each other and then settle the net claim between the two banks (bilateral netting). Today, however, settlement is usually executed by netting the asset positions of one large group of banks against another. The net positions of each participating bank are then settled (multilateral net settlement).

If a participant is subject to insolvency proceedings, existing legislation may entail that netting and settlement agreements cannot be executed for funds transfers initiated before insolvency proceedings were instituted. This would both delay and complicate payment transmission and could entail a risk of losses for the other participants. *The Commission* therefore proposes statutory provisions for establishing legal protection for netting and settlement agreements. As the agreements will represent some debt preference in the estate for participating banks, it is proposed that agreements must be registered with Norges Bank no later than one day before the decision regarding public administration or insolvency proceedings is taken (§§ 4-1 and 4-2). This public notification is important as the execution of agreements following a decision regarding public administration, etc. will have financial consequences for the bank's customers and creditors. Banks which participate in multilateral netting and settlement systems shall furnish the settlement bank, etc. with collateral in connection with the registration of the agreement with Norges Bank (§ 4-3). The rules in Chapter 4 must be viewed in connection with Chapter 2 of the bill, and may be perceived as an extension of the rules promoting financial stability. The rules are also in accordance with the main points in the proposed EU directive on final settlement and security requirements.

Chapter 3 of the draft deals with *systems for payment services*. Any institution which offers payment services will have to establish specific arrangements for executing payment orders. When such services are offered as mass services (unrestricted range of customers), they must comply with standardised terms and conditions. If the service is based on funds transfer from or between customer accounts and is initiated by the customer using a payment card, numeric code or other form of independent user-identification, it falls under the type of payment system regulated by Chapter 3 of the draft act, which aims to safeguard the interests of both the institutions and the users.

The draft act covers such services as the banks' EFTPOS service, ATM systems, business terminal systems, systems offering direct credit and debit services, systems based on the registration of telephone orders and internet-based systems. It also covers systems for discount cards in connection with the sale of own products and services, oil companies' card-based payment systems, international payment card company systems and credit card systems. Chapter 3 of the draft act will also apply to systems for prepaid cards when the prepaid amount exceeds NOK 1 000, or any

higher amount stipulated by the King. On the other hand, systems based on signature identification, eg cheques and form-based giro systems, will not be covered by Chapter 3. However, the association of these systems with interbank systems will be subject to review in connection with applications for authorisation regarding interbank systems (§ 2-5, e)).

Pursuant to the draft act, banks, finance and mortgage companies may establish and operate systems for payment services. These institutions are subject to supervision and extensive legislation. Institutions wishing to establish and operate such systems shall notify the Banking, Insurance and Securities Commission of the establishment of the system (§ 3-3). The draft act contains detailed rules on the contents of such notification. In keeping with the purpose of the act, the Banking, Insurance and Securities Commission may require that certain standardised arrangements be included in the agreements that shall apply to the system.

Institutions other than banks, finance and mortgage companies must apply for authorisation to operate systems for payment services (§ 3-4). It is proposed that the Banking, Insurance and Securities Commission shall process applications for authorisation. Authorisation shall be granted unless the management of the institution applying for authorisation does not fulfil the requirements for good conduct and experience. Authorisation may also be denied if it is deemed that this would have unfavourable consequences for users or would otherwise be at variance with legislation or the general good.

Irrespective of whether systems for payment services are operated by financial institutions or otherwise, they shall be organised and operated in accordance with the purpose of the act (§ 3-1). The King may issue more detailed rules on the standardisation of agreements, conditions, technical aspects, etc. (§ 3-5). It is proposed that the systems are subject to supervision by the Banking, Insurance and Securities Commission, which may also issue instructions to rectify conditions which are at variance with the act (§ 3-8).

When performing regulatory authority and supervision in accordance with Chapter 2 on interbank systems and Chapter 3 on systems for payment services, it shall be ensured that the public and society in general shall have access to efficient domestic and international funds transfers (§§ 2-1, 3-1). In order to achieve efficient payment systems, it is necessary that the systems are rational and coordinated (§§ 2-1, second paragraph and 3-1, first paragraph). Important prerequisites for cost-effective payment systems could be cost-based pricing and that services and customer groups are not cross-subsidised. *The Commission's* majority proposal for fair distribution of costs between the card-issuer, card-holder and user location (§ 3-7) should be viewed in this context.

It is also in the interest of the general public that payment services are accessible and transparent, and that new payment services or other services and products are not forced on users, by squeezing out traditional means of payment. It is therefore stated in the second paragraph of § 3-1 of the bill that the purpose of the act is also to safeguard the interests of the user as regards freedom of choice, accessibility *and* transparency. When payment cards are linked to other services, functions or discounts, users may easily lose track of the costs of using the payment card or the services and products available to card-users. *The Commission's* majority proposal for rules in connection with the linkage of payment cards (§ 3-6) should be viewed in this context.

Chapter 1 of the draft act contains introductory provisions regarding scope and definitions, and *Chapter 5* contains further provisions regarding duty of confidentiality, regulations, penalties, etc.

In its first report, NOR 1994:19 on Financial Agreements and Transaction Orders, *the Commission* proposed a number of statutory provisions relating to payment services. These provisions are primarily of a private law nature and apply to the contract relationship between customers and institutions, whereas the current draft act contains provisions of a public law nature. However, the proposals submitted by *the Commission* in this draft act should be viewed in the light of *the Commission's* earlier proposals. *The Commission's* second report, NOR 1995:25 on Guarantee Arrangements and Public Administration etc. of Financial Institutions will also be of some significance to payment systems.

Although many countries have statutory provisions governing certain aspects of the payment system, *the Commission* does not know of any other European country which has general legislation relating to payment systems which corresponds to the proposals presented in this report. Increased international awareness of the importance of stable and efficient payment systems has, however, been accompanied by studies and recommendations by international organisations (BIS, EMI, EU), and reviews of legislation in other countries. This has been emphasised in *the Commission's* proposals. An English translation of the draft act is presented in Annex 2.

Del I
Alminnelige motiver

KAPITTEL 1

Kommisjonens mandat og sammensetning**1.1 MANDATET**

Banklovkommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. april 1990. *Kommisjonen* avga sin første utredning, NOU 1994:19 Finansavtaler og finansoppdrag, til Justisdepartementet 15. desember 1994. *Kommisjonen* avga sin andre utredning, NOU 1995:25 Sikringsordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner, til Finansdepartementet 28. november 1995.

Kommisjonen ble gitt følgende mandat:

«1

Banklovkommisjonen skal gjennomgå finansinstitusjons- og kredittlovgivningen med sikte på modernisering, samordning og revisjon. Oppgaven er å skape klare, lovregulerte rammebetingelser for finansinstitusjonene. Kommisjonen skal vurdere behovet for lovregler om betalingsformidling og for å beskytte forbrukernes interesser i avtaler om banktjenester, og foreslå slike lovregler som det finnes behov for på området. Kommisjonen skal ikke behandle forsikringslovgivningen. Det vises til professor Carsten Smiths forstudie fra januar 1989.

2

Finansinstitusjons- og kredittlovgivningen foreligger i en oppsplittet og lite oversiktlig form. Det gjør lovverket vanskelig å finne frem i og vanskelig å anvende. Det er behov for en lovteknisk gjennomgåelse og revisjon med sikte på en samordning av lovgivningen.

Konkurransen på finansmarkedet og funksjonsdeling mellom finansinstitusjoner og krav til deres virksomhet ble utredet av Konkurransenutvalget (NOU 1986:5) som var grunnlaget for finansinstitusjonsloven 1988. Den nye loven ble vedtatt våren 1988. Kredittutvalget (NOU 1989:1) vurderte norsk penge- og kredittpolitikk og utvalgets konklusjoner fikk Stortingets tilslutning ved behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 1989. I Strukturmeldingen (St meld nr 31 for 1989-90 Strukturpolitikken på finansmarkedet) drøfter Regjeringen sentrale finansmarkedsspørsmål, og i Ot prp nr 42 for 1989-90 fremmes en rekke lovendringer som følge av forslag i Strukturmeldingen.

Det er behov for at lovgivningen gjennomgås i lys av den omlegging som har skjedd i den økonomiske politikken. Det er et mål at finansinstitusjons- og finansmarkedsløvgivningen er langsiktig og generell av karakter. Den bør gi rom for nødvendige tilpasninger til endrede forhold. Den bør kunne anvendes uavhengig av utformingen av den økonomiske politikken og utviklingen i økonomien forøvrig.

3

Den tekniske utvikling og utviklingen av finansinstitusjoner og kredittmarkedet aktualiserer andre spørsmål. Informasjonsteknologien har f.eks. bidratt til utviklingen av nye typer banktjenester. Nye grupper av befolkningen er blitt brukere av banktjenester. Behovet for forbrukervern har meldt seg med voksende styrke.

Banklovkommisjonen skal fremlegge utkast til lovregler om betalingsformidling, herunder om betalings- og kredittkort. Kommisjonen skal dessuten fremlegge et utkast til generell lovgivning om bankavtaler slik at pålegget om rimelige kontraktsvilkår i avtaleloven blir fastlagt mer presist for de forskjellige banktjenester.

4

Lovgivningen skal vurderes i forhold til de relevante EF-direktivene. Banklovkommisjonen skal utrede de økonomisk-administrative konsekvensene av de forslag som fremmes, se Regelverksinstruksen.

5

Følgende frister gjelder for arbeidet:

- Finansinstitusjonslovgivningen, jf pkt 2, utgangen av 1991.
- Lovgivning om betalingsformidling, jf pkt 3, utgangen av 1992.
- Lovgivning om bankavtaler, jf pkt 3, utgangen av 1993.

6

Banklovkommisjonen skal etter avtale med Finansdepartementet avgi sine utredninger etter saksområde til Finansdepartementet og Justisdepartementet. Kommisjonen bør orientere Finansdepartementet og Justisdepartementet om arbeidets gang hvert halvår, første gang 1 juni 1990. Finansdepartementet kan gjøre endringer, utdypninger og tillegg i mandatet etter foreleggelse for Justisdepartementet.

Kommisjonen kan etter avtale med Finansdepartementet, eventuelt Justisdepartementet etter foreleggelse for Finansdepartementet, opprette undergrupper og innhente utredninger. Kommisjonen kan i noen grad suppleres med deltakere for å bistå medlemmene ved drøftelsene av enkelte spørsmål.»

Kommisjonens mandat punkt 1 henviser til professor (nå høyesterettsjustitiarius) Carsten Smiths forstudie av januar 1989 til mandatutkast. I forstudien uttaler Smith om betalingsformidling og betalings- og kredittkort bl.a. (side 12):

«For tiden er det særlig de nye kortbaserte betalingssystemer som har skapt et aktuelt behov for rettsavklaring og regeldannelse. Men en rettspolitisk bedømmelse bør ikke være bundet til denne rammen. Selv om man har betalingskortene for øye, vil man måtte ta stilling til en rekke mer grunnleggende rettsspørsmål om gjennomføring av betalinger. Meget taler for at en rettsregulering bør ta utgangspunkt mer allment i betalingsfunksjoner og betalingssystemer, slik at rettsreguleringen ikke blir avhengig av en bestemt teknologi. En utredning bør bedømme om det er grunn til å foreta en slik mer generell regulering av rettsspørsmål knyttet til betalingsformidling.»

Det heter videre på side 13 i forstudien:

«En rekke rettsspørsmål om bruk av disse kortene bør utredes, eventuelt på et mer generelt grunnlag, og særlig med sikte på behovet for vern av forbrukerne. ... Økt bruk av betalingskort skaper behov for å sikre reell frivillighet fra forbrukernes side. Norske pengesedler og mynter er tvungent betalingsmiddel etter lov om Norges Bank og pengevesenet § 14. Man må sikre at forretninger, tjenesteytere m.m. tar imot kontanter på like vilkår fra de forbrukere som ikke ønsker å benytte seg av de nye betalingskortene, og at brukerstedene ikke gir særfordeler til kortbrukere.»

På side 14 i forstudien uttales det:

«Det bør vurderes lovbestemte vilkår for adgangen til å etablere betalingssystemer. Denne adgang bør muligens begrenses til banker og eventuelt andre finansinstitusjoner. En mulighet vil være å innføre konsesjonsplikt.»

I *kommisjonens* første utredning, NOU 1994:19 Finansavtaler og finansoppdrag "*Kommisjonens bruk av begrepe*" i kapittel 2.3 side 26, omtales forholdet til betalingsformidling:

«I mandatet er *betalingsformidling* fremhevet som et særlig punkt *kommisjonen* skal arbeide med. I mandatets punkt 1 heter det at «kommisjonen skal vurdere behovet for lovregler om betalingsformidling» og etter punkt 3 skal «Banklovkommisjonen ... fremlegge utkast til lovregler om betalingsformidling, herunder om betalings- og kredittkort». Slike regler av sivilrettslig karakter er inntatt i lovutkastets "*Om betalingssystemer*" i kapittel 2 om avtaler om innskuddskonto og betalingsoppdrag. Alminnelige motiver, særlig "*Økonomiske og administrative konsekvenser*" i kapitlene 10 til 14, behandler betalingstjenestene. De offentligrettslige sidene ved betalingsformidling, herunder betalingssystemene, vil *kommisjonen* komme tilbake til i institusjonsdelen.»

Kommisjonen har valgt å skille ut de offentligrettslige sidene ved betalingsformidling til separat behandling i en egen utredning.

I NOU 1994:19 "*Kommisjonens bruk av begrepene*" i kapittel 2.3 side 26 annen spalte omtales mandatets tidsfrister:

«Etter mandatets punkt 5 skulle forslag til lovgivning om betalingsformidling avleveres innen utgangen av 1992 og forslag til lovgivning om bankavtaler innen utgangen av 1993. Arbeidet med disse spørsmål har tatt lengre tid enn foreskrevet i mandatet. *Kommisjonen* har funnet det hensiktsmessig å behandle de avtalerettslige sider ved betalingstjenestene sammen med de øvrige finansavtaler og avleverer i denne utredningen et *samlet forslag til finansavtaler og finansoppdrag* som også omfatter betalingstjenester.»

Da utredning nr. 1 var lagt frem prioriterte *kommisjonen*, etter oppdrag fra Finansdepartementet, arbeidet med et forslag til tilpasning av de norske banklovene til EUs innskuddsgarantidirektiv. Arbeidet med de offentligrettslige spørsmål knyttet til betalingsformidling ble derfor skjøvet ytterligere frem i tid.

Det er ikke foretatt endringer i det opprinnelige mandatet når det gjelder betalingsformidling. I Finansdepartementets brev 4. desember 1990 til *Banklovkommisjonen*, som er gjengitt i sin helhet i NOU 1994:19 "*Bankene*" i kapittel 2.4 side 27, er det imidlertid presisert at *kommisjonen* blant annet må vurdere spørsmål knyttet til den lange behandlingstiden ved betalingsformidling mellom post og bank. I NOU 1994:19 "*Bankene*" i kapittel 2.4 side 27 omtales spørsmålet om samordning av bank- og postvesenets betalingstjenester, herunder fellesblanketter for de to giro-systemene. Det heter blant annet:

«Når det gjelder samarbeid mellom giro-systemene, herunder spørsmålet om felles blanketter, pågår for tiden forhandlinger mellom post og bank etter initiativ fra Finansdepartementet. *Kommisjonen* vurderer å foreslå lovregler om godkjenning blant annet av avtaler mellom tjenesteytere innen betalingsformidlingen, samt regler som gir myndighetene hjemmel til å kunne styre utviklingen på dette området. Dette vil *kommisjonen* komme tilbake til i en senere utredning om institusjonslovgivningen.»

Den norske Bankforening, Sparebankforeningen i Norge og Postbanken inngikk 12. september 1995 en rammeavtale om integrering av Postbanken i de øvrige bankenes samarbeid og felles infrastruktur for betalingsformidling. En viktig endring i forhold til tidligere regelverk er at rammeavtalen angir et felles, leverandørnøytralt regelverk. Dette innebærer blant annet at post- og bankgiro får en felles blankettstandard. Departementet godkjente 9. mai 1996 rammeavtalen etter finansieringsvirksomhetsloven § 2-7 om samarbeidsavtaler mellom finansinstitusjoner.

Finansdepartementet tok i brev 21. desember 1995 til *Banklovkommisjonen* opp problemstillinger tilknyttet brukerstandsprovisjoner og slike provisjoners forhold til

forskrift 5. oktober 1989 om finansieringsforetaks virksomhet med kontokort og EØS-reglene. I brevet ba departementet *kommisjonen* om å vurdere reguleringen av kontokortordninger i tilknytning til utredningen om betalings- og betalingskortordninger. *Kommisjonen* viser i denne forbindelse blant annet til flertallets forslag til § 3-7 om kostnader knyttet til betalingskort som gir Kongen hjemmel til å fastsette nærmere regler.

1.2 SAMMENSETNING M.V.

Banklovkommisjonen har ved avgivelsen av denne utredning følgende 21 medlemmer:

- Professor dr. juris Erling Selvig, leder (Universitetet i Oslo)
- Direktør Bernt Nyhagen, nestleder (Justisdepartementet/Norges Bank)
- Forbrukerombud Torfinn Bjarkøy (Forbrukerombudet)
- Avdelingsdirektør Olav Breck (Sparebankforeningen i Norge)
- Avdelingsleder Ottar Dalsøren (Finansforbundet)
- Assisterende direktør Asbjørn Fidjestøl (Norges Bank)
- Tekstilkjøpmann Ragnhild Fusdahl (Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon)
- Økonomisk rådgiver Eystein Gjelsvik (Landsorganisasjonen i Norge)
- Advokat Arnhild Dordi Gjønnes (Næringslivets Hovedorganisasjon)
- Ekspedisjonssjef Jan A. Halvorsen (Administrasjonsdepartementet)
- Sjefsjurist Marius Nygaard Haug (Kredittilsynet)
- Viseadministrerende direktør Tor Kobberstad (Den norske Bankforening)
- Avdelingsdirektør Øystein Løining (Finansdepartementet)
- Direktør Per Melsom (tidligere Kredittilsynet)
- Direksjonssekretær Sigrid Melsom (Postbanken)
- Administrerende direktør Frank Myhre (Finansieringsselskapenes Forening)
- Førstebyfogd Eva Nygaard Ottesen (Oslo Byfogdembete)
- Avdelingsdirektør Erling G. Rikheim (Finansdepartementet)
- Direktør Rolf A. Skomsvold (Sparebankenes Kredittselskap A/S)
- Direktør Per Anders Stalheim (Forbrukerrådet)
- Direktør Olav Vannebo (Norges Forsikringsforbund)

I forhold til *kommisjonens* andre utredning har *kommisjonen* fire nye medlemmer. Forbrukerombud Torfinn Bjarkøy og avdelingsleder Ottar Dalsøren ble 4. september 1995 oppnevnt som nye medlemmer etter henholdsvis Kjersti Graver og Evlyn Raknerud. Avdelingsdirektør Olav Breck ble 11. oktober 1995 oppnevnt som nytt medlem etter Berit Klemetsen. Direksjonssekretær Sigrid Melsom ble 2. februar 1996 oppnevnt som nytt medlem etter Inger E. Prebensen.

Arbeidet med forslag til regler om betalingsformidling ble i perioden september 1990 til november 1992 forberedt av en arbeidsgruppe. Arbeidsgruppen arbeidet både med privat- og offentligrettslige spørsmål i tilknytning til betalingsformidling. Det er redegjort nærmere for *kommisjonens* arbeidsmåte i NOU 1994:19 kapittel 2.8 side 29 og 30. I perioden 11. september 1995 til 23. september 1996 har *kommisjonen* avholdt 11 møter om interbanksystemer og systemer for betalingstjenester. Avdelingsdirektør Tore A. Hauglie, Den norske Bankforening, samt rådgiverne May Helle Lund og Kjetil Watne, begge Norges Bank, har gitt viktige bidrag og deltatt på de fleste av *kommisjonens* møter under arbeidet med denne utredningen.

Banklovkommisjonen har ved arbeidet med denne utredning hatt til disposisjon et sekretariat bestående av juridiske sekretærer, samt en kontomedarbeider:

- Advokat Sven Iver Steen, hovedsekretær (Arntzen, Underland & Co, Advokat-

- firma ANS)
- Kontorsjef Else M. Bøthun (Norges Bank)
 - Inspektør Boddvar Kaale (Kredittilsynet)
 - Konserndirektør Hans Henrik Klouman (Storebrand ASA)
 - Sekretær Kari Lærum (Norges Bank)

Fra sekretariatets side har arbeidet med denne utredningen vært ledet av Else M. Bøthun.

KAPITTEL 2

Om betalingssystemer**2.1 HISTORIKK**

Den første betalingsformidler i Norge var Postverket. Allerede i 1745 etablerte Postverket *pengebrev* for oversendelse av kontanter. På slutten av 1800-tallet kom *postanvisningen* som bygget på prinsippet kontant innbetaling og kontant utbetaling. Postanvisningstjenesten eksisterer fortsatt og tilbys i dag av Postbanken.

I 1920- og 1930-årene ble det gjort flere forsøk på å etablere et norsk postgirosystem, men frem til 1943 var postanvisning den eneste standardiserte betalingstjeneste. Da ble *postgiro* etablert som landets første system for kontobasert betalingsformidling. Etter få år hadde postgiro mange tusen kontohavere, hvorav en del store brukere, som for eksempel NRK og Norsk Tipping A/S.

For bankene representerte postgirosystemet en trussel. Kunder som benyttet postgirosystemet, tok penger ut av banksystemet og overførte midler til mottakernes postgirokonti. En rekke forretnings- og sparebanker innførte derfor i 1946 et felles *sett av bankgirotjenester* tilsvarende postgirotjenestene, men basert på bruk av bankkonti. De første årene var bankgiro basert på at all blankettbehandling foregikk lokalt i de enkelte banker. Avregningen av posisjoner mellom deltakende banker skjedde ved at to og to banker avregnet direkte med hverandre (bilateral avregning). I 1973 ble store deler av blankettbehandlingen lagt om og samlet i Bankenes Betalingsentral (BBS).

På mange felter har utviklingen av de to girosystemene vært parallell. På 70-tallet ble det i begge systemene etablert løsninger som gjorde det mulig for bedriftskunder og kunder innenfor offentlig forvaltning å levere girooppdrag på maskinlesbar form fremfor på papir. Allerede på slutten av 60-tallet hadde man utviklet maskiner som kunne avlese koder på giroblankettene som gjorde det lettere å identifisere betalingene (OCR – Optical Character Recognition). Videre utviklet BBS og Postgiro tjenester for *direkte debitering*. Denne tjenesten innebar at betalingsmottaker etter avtale med betaler initierte en overføring fra betalers konto. Etter hvert som utstyr for elektronisk databehandling ble mer og mer utbredt i næringslivet og offentlig forvaltning, så bankene også behov for at kundene skulle kunne initiere betalingsoverføringer og overføringer mellom egne konti fra egne terminaler. Bankene fikk derfor utviklet såkalte bedriftsterminalsystemer som i dag er tilgjengelig både for bedriftskunder og privatkunder. I begynnelsen av 90-årene kom telefonbaserte løsninger hvor kundene kunne registrere sine betalingsoppdrag pr. telefon.

Omsetningen gjennom girosystemene har økt kraftig fra de ble etablert og frem til i dag. Det er liten grunn til å tro at denne utviklingen vil stoppe opp med det første. I 1994 var den samlede omsetning gjennom de to girosystemene 4.700 mrd. kr hvorav ca. 2.800 mrd. gjennom postgirosystemet og ca. 1.900 mrd. gjennom bankgirosystemet.

Girosystemene har i første rekke vist seg effektive for masseutbetalinger og regningsbetaling. Tjenestene som disse systemer tilbyr, har i mindre grad overtatt kontantenes plass ved betaling av dagliglivets utgifter.

Lønnskontoordningen ble innført på 60-tallet. Blant annet for å få den nye kontoformen akseptert så bankene behov for en tjeneste som gjorde det enkelt å disponere innestående på konto. Dette ble i første rekke oppnådd ved å videreutvikle *sjekktjenesten* som på dette tidspunkt først og fremst var benyttet av næringslivet. I løpet av 70-årene ble sjekken et vanlig betalingsinstrument også for privatpersoner,

og mengden av betalinger med sjekk steg frem til 1984 da det ble trukket i alt 110 millioner sjekker på norske banker. Deretter har sjekkbruken avtatt til under 22 millioner i 1995.

Utvidet bruk av sjekker var likevel ikke tilstrekkelig til å redusere bruken av kontanter. Mengden av kontantuttak i bankene fortsatte derfor å stige som en følge av at lønnskontoordningen ble spredt i samfunnet. Behandlingen av sjekker var imidlertid kostnadskreven, og ny teknologi åpnet muligheten for å utvikle rimeligere automatiserte tjenester. På slutten av 70-tallet ble *minibankene* introdusert i markedet. De første årene var bruken av minibankene beskjeden, men fra første halvpart av 80-tallet og frem til i dag har mengden av kontantuttak økt betydelig. I 1995 var antallet minibanktransaksjoner oppe i over 85 millioner.

Plastkort har vært benyttet som betalingsinstrument i Norge i en årrekke. I første omgang var det særlig de internasjonale betalingskortselskapene (VISA, Eurocard, Mastercard, Diners Club og American Express) og finansieringsselskapene som utstedte kort (kredittkort). Dette var før elektronikken hadde gjort sitt inntog i denne delen av betalingsformidlingen, og behandlingen av kortene på brukerstedene var av den grunn utelukkende papirbasert. Behandlingsmåten for de papirbaserte kortene bygger på at uthevede tallkoder på kortene gir avtrykk på særskilte notaer i egne avtrykkmaskiner. Ved betaling med slike kort må ofte betaleren i tillegg identifisere seg med selvstendig legitimasjon. Notaene blir sendt inn til kortselskapet som foretar avregning. Bruk av slike kort er ofte knyttet til en eller annen form for kreditt. I en viss utstrekning benyttes tilsvarende behandlingsmetode fremdeles i dag.

På midten av 1980-tallet begynte bankene å utstede bankkort for elektronisk registrering av betalingsinformasjon. Kortene ble utstyrt med en magnetstripe med en tallserie som kunne leses av særskilte magnetstripelesere i betalingsterminaler og minibanker. En rekke forretningsbanker utstyrte i tillegg sine kort med en microprosessor i en «chip» på kortene. De elektroniske kortene fikk i første omgang sin anvendelse i minibanker som i stor grad erstattet bankkontorene når det gjaldt kontantuttak. Oljeselskapene utviklet sine egne systemer for kortbetaling på bensinstasjoner. Terminalene på bensinstasjonene var i første omgang utviklet for behandling av de kortene oljeselskapene utstedte selv. Etter hvert ble disse terminalene tilpasset også bankkort. Bruken av betalingskort ved bensinkjøp fikk relativt raskt en stor utbredelse.

Mot slutten av 1980-tallet begynte utviklingen av bankenes systemer for kortbetalinger på salgssteder (EFTPOS) å skyte fart. I den første tiden var det fire ulike datamiljøer på EFTPOS-området. Bankene la imidlertid helt fra starten stor vekt på at EFTPOS-systemene skulle fremstå som en samordnet og effektiv tjeneste såvel for kortkundene som for forretningene. Oppsplittingen i fire datamiljøer viste seg å representere en betydelig merkostnad for bankene, ikke minst fordi det viste seg å være stadig mer kostnadskreven å bevare et samordnet system med tilfredsstillende sikkerhet både for kortholdere og banker. I tillegg var man uenige om valg av kortteknologi – chip eller magnetstripe. Forretningsbankene valgte chip-kort, dvs. kort med en liten microprosessor for lagring og behandling av informasjon. Sparebankene valgte kort med magnetstripe for skriving og lagring av informasjon.

Den 23. oktober 1991 inngikk alle medlemsbankene i Den norske Bankforening og Sparebankforeningen i Norge avtale om etablering av et felles EFTPOS-selskap (Bank-Axcept AS). Selskapet ble stiftet den 30. november 1991. Bank-Axcept fikk ansvaret for å utvikle et samlet EFTPOS-system i Norge basert på magnetstripeteknologi, men hvor terminalene er klargjort for fremtidig bruk av chip-teknologi.

Etableringen av Bank-Axcept innebar integreringen av forretningsbankenes og sparebankenes kortbaserte betalingssystemer. De tekniske problemene som oppstod

i samspillet mellom ulike driftsmiljøer, ble fjernet etter hvert som systemet ble faset sammen.

Postbanken og Postgiro var ikke inkludert i forretnings- og sparebankenes kort-samarbeid på en tilfredsstillende måte. Postgiro utviklet derfor sitt eget system og utplasserte egne betalingsterminaler. Terminalene var i stor grad tilsvarende de som ble utplassert av forretnings- og sparebanker. Siktemålet var at både kort utstedt av Postbanken og av de øvrige bankene skulle kunne benyttes i terminalene. På grunn av mangelfull teknisk samordning og prinsipiell uenighet om samordningsspørsmålet, ble terminalenes funksjonalitet begrenset for behandling av forretnings- og sparebankenes kort, noe som hemmet bruksmulighetene og blant annet gjorde det nødvendig med manuell signaturkontroll. Betalingskort utstedt av Postbanken fikk også begrenset bruksområde i terminaler fra forretnings- og sparebankene pga. mangelfull funksjonalitet.

Denne situasjonen ble endret da de to bankforeninger, på vegne av sine medlemsbanker, og Postbanken inngikk avtale 12. september 1995 om integrering av Postbanken i øvrige bankers fellessystemer innen betalingsformidlingen. Avtalen innebar at Postbanken fikk tilsvarende rettigheter og forpliktelser som øvrige banker i samarbeidet. Postbanken har senere varslet at banken vil benytte Bank-Axept til omstilling av sine terminaler i varehandelen og transaksjonsinnsamlinger fra disse. Bank-Axepts konsept er basert på at også kort utstedt av andre enn banker kan behandles i systemene. Mens alle bankkort aksepteres i alle Bank-Axepts terminaler, er aksept av øvrige kort avhengig av bilaterale avtaler mellom det enkelte brukersted og den enkelte kortutsteder på samme måte som for manuell behandling av disse kortene.

Gruppen ikke-bankutstedte betalingskort som aksepteres i Bank-Axepts terminaler, omfatter både nasjonale og internasjonale kort. De internasjonale kort er utstedt av VISA, Eurocard, Mastercard, Diners Club og American Express. Som beskrevet ovenfor, var deres kortkonsept i utgangspunktet papirbasert. Kostnadene blir dekket ved at kortinnehaver betaler en årlig avgift samt et gebyr når kortet benyttes og ved at brukerstedene betaler en provisjon (brukerstedsavgift) til kortselskapet som vederlag for å være tilknyttet kortselskapets nettverk og tjenester.

2.2 BETEGNELSEN BETALINGSSYSTEM

Begrepet «betalingssystem» har ikke noe entydig meningsinnhold, og ulike fagmiljøer legger ofte ulike betydninger i begrepet.

Et betalingssystem har som formål å sørge for overføring av betalingsmidler. Betegnelsen benyttes også om systemer for uttak av betalingsmidler, som f.eks. minibanker. Selv om bruken av begrepet varierer, er det vanlig å forstå et betalingssystem som en formalisert ordning bestående av tekniske innretninger, prosedyrer og avtaler, som kan beskrives og avgrenses som en enhet. Hvilken avgrensning som velges og hvilke elementer i overføringsprosessen det fokuseres på varierer.

I henhold til sentralbankloven § 1 skal Norges Bank:

«... fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet...».

Loven gir ikke klare holdepunkter for hva som forstås med betalingssystem, men i en slik sammenheng synes det nærliggende å anse et lands betalingssystem som ensbetydende med alle måter, ordninger og innretninger som kan benyttes til å utføre eller formidle betalinger på.

Internasjonalt benyttes begrepet *Funds Transfer System* som en generell betegnelse for systemer for overføring og oppgjør av pengeforpliktelser. European

Monetary Institute (EMI) har definert *payment system* slik (kommisjonens oversettelse):

«... det består av en definert gruppe institusjoner, samt et sett av instrumenter og prosedyrer brukt til å sikre pengestrømmene i et geografisk område, normalt et land».

Bank for International Settlements (BIS) har benyttet omtrent liklydende definisjon. Denne definisjonen peker imidlertid på at det kan være flere parallelle betalingssystemer i et område eller innenfor et land. Det bemerkes i denne sammenheng at i Norge har f.eks. *postgirosystemet* og *bankgirosystemet*, blitt omtalt som to adskilte betalingssystemer. I enkelte sammenhenger beskrives også de enkelte alternativene for å formidle eller initiere transaksjoner inn i de nevnte girosystemer som egne betalingssystemer, som f.eks. systemer for direkte belastning, systemer for direkte overføring, brevgirosystemet og telefonbaserte betalingssystemer.

Når betalingsoppdrag skal formidles mellom kunder som har konti i ulike banker, oppstår det fordringsforhold mellom bankene som skal gjøres opp. Avregningen er en regneoperasjon hvor den enkelte banks fordringsposisjon i forhold til øvrige deltakere beregnes. Oppgjøret skjer ved at de deltakende bankers konti i en oppgjørsbank hhv. godskrives eller belastes i henhold til de beregnede posisjoner.

I noen sammenhenger har betalingssystem vært benyttet som en betegnelse på systemene for avregning, oppgjør og overføring av betalingsmidler mellom banker. Denne betydningen svarer i hovedsak til det som internasjonalt betegnes som «Interbank Funds Transfer System» (IFTS). EMI definerer IFTS slik (kommisjonens oversettelse):

«... en formalisert ordning i avtale eller lov, med flere deltakere hvorav de fleste (eller alle) har til oppgave å foreta kontobaserte betalingsoverføringer mellom banker (credit institutions) med felles regler og standardiserte ordninger for oppgjør av pengeforpliktelsene som oppstår mellom deltakerne».

BIS har benyttet en tilsvarende definisjon.

I Norge benyttes vanligvis begrepet interbanksystem som ensbetydende med IFTS. Interbanksystemer er imidlertid heller ikke noe entydig begrep. I enkelte sammenhenger benyttes begrepet som en samlebetegnelse for alle systemer for informasjons- og transaksjonsutveksling mellom banker, herunder samarbeid om felles avtaleverk. Som selve kjernen i interbanksystemene regnes systemene for avregning, oppgjør og overføring av betalingsmidler mellom banker. I andre sammenhenger blir interbanksystemer benyttet som en betegnelse for kun denne kjernen.

2.3 KOMMISJONENS BRUK AV BEGREPENE

Kommisjonens bruk av begrepet betalingssystem ligger nært opp til den internasjonale forståelsen av betegnelsen «*payment system*». Begrepet benyttes som en samlebetegnelse for både interbanksystemer og systemer for betalingstjenester.

I definisjonen som er formulert av EMI, jf. alminnelige motiver "*Betegnelsen betalingsystem*" i kapittel 2.2, fremstår betalingssystemet som en helhet bestående av følgende tre elementer:

- definert gruppe institusjoner
- sett av instrumenter
- prosedyrer.

I forslaget til regulering av betalingssystemene har *kommisjonen* valgt en nivådeling for ulike offentligrettslige problemstillinger som knytter seg til forskjellige elementer i overføringsprosessen.

Kapittel 2 i lovutkastet inneholder forslag til regulering av interbanksystemene. Dette relaterer seg til det *første elementet i definisjonen* – definert gruppe av institusjoner. For å gjennomføre betalingsoppdrag mellom ulike banker, må det være et organisert forhold mellom de deltakende institusjoner. Sentrale funksjoner i den forbindelse er avregning og oppgjør av betalingsoppdrag mellom konti i ulike banker, samt bruttobasert overføring av transaksjoner som ikke inngår i avregningen. I tillegg må systemene være utformet slik at informasjonen om betalingsoppdraget har den nødvendige form og innhold slik at effektiviteten blir ivaretatt. Driften og utformingen av avregnings- og oppgjørssystemene kan være av avgjørende betydning for den finansielle stabilitet, og for den grunnleggende sikkerhet og effektivitet i betalingssystemene.

De fleste betalingsoverføringer blir i dag kanalisert inn i avregnings- eller oppgjørssystemene via Fellesdata, NOVIT eller Bankenes Betalingsentral. Pengeavregningen i tilknytning til verdipapiroppjøret blir imidlertid utført i Verdipapirsentralen, mens pengeavregningen i forbindelse med handel med derivater blir utført i regi av Norsk Opsjonsentral. Utforming og drift av disse avregningssystemene kan ha betydning for den finansielle stabilitet.

Kommisjonens bruk av begrepet interbanksystem omfatter avregnings- og oppgjørssystemer for betalingsoverføringer, bankenes formaliserte ordninger for overføringer som ikke avregnes (bruttosystemer) og systemene for pengeavregning i tilknytning til handel med verdipapirer, derivater og andre finansielle instrumenter. Alle disse systemene og lignende systemer underlegges dermed bestemmelsene i lovutkastet "*Om betalingssystemer*" i kapittel 2.

I kapittel 3 i lovutkastet er det foreslått regulering av systemer for betalingstjenester, dvs. den kunderettede delen av systemene knyttet til innlevering av betalingsoppdrag. Dette relaterer seg til det *andre elementet i definisjonen* – sett av instrumenter. Betalingsinstrumenter er i andre sammenhenger definert som noe som man benytter for å disponere over betalingsmidler som penger eller innestående på bankkonto. Eksempler på betalingsinstrumenter er sjekker, giroblanketter, betalingskort og koder i kombinasjon med terminaler som gir adgang til å generere betalingsoppdrag.

Kommisjonen har definert systemer for betalingstjenester som systemer for overføring av betalinger når overføringen bygger på bruk av betalingskort, tallkoder eller annen form for selvstendig brukerlegitimasjon utstedt til en ubestemt krets. Tradisjonelle papirbaserte betalingsinstrumenter som sjekker og giroblanketter vil således ikke omfattes av reguleringen i "*Gjennomføring av betalingsoppdrag*" i kapittel 3. Tidligere var dette de dominerende betalingsinstrumentene. Etter hvert har bankene utviklet betalingstjenester hvor kundene kan innlevere et oppdrag og initiere en pengeoverføring uten å gå veien om en banks ekspedisjonslokale eller å signere et betalingsoppdrag med underskrift. For bedriftskundene er elektronisk overføring via magnetbånd, disketter eller bedriftsterminalløsninger de mest brukte tjenestene. Av nye instrumenter har betalingskort til nå vært dominerende i personkundesektoren, mens systemer basert på tallkoder i kombinasjon med telefon eller personlig datamaskin ser ut til å ha størst vekstpotensial.

Ettersom transaksjonene som er initiert med ulike typer betalingsinstrumenter kanaliseres inn i interbanksystemene, kan behandlingsrutiner, sikkerhetsløsninger og ansvarsfordelingen som gjelder for ulike former for betalingstjenester og overføring mellom kundekonti, indirekte få betydning for de forhold lovens kapittel 2 skal ivareta. Det skal opplyses om prinsippene for tilknytning av systemer for beta-

lingstjenester til interbanksystemet i konsesjonssøknaden. Det samme gjelder prinsippene for tilknytning av annen betalingsoverføring mellom kundekonti, f.eks. blankettgiro og sjekksystemet, til interbanksystemet.

Rammeverket for bankenes samarbeid i betalingsformidlingen gjelder dels de sentrale interbanksystemene regulert i "*Om betalingssystemer*" i kapittel 2, og dels de kunderettede systemene for betalingstjenester regulert i "*Gjennomføring av betalingsoppdrag*" i kapittel 3. Dette relaterer seg til det *tredje elementet i definisjonen* – prosedyrer. Bankene har gjennom de to bankforeninger etablert et omfattende avtaleverk som blant annet definerer ansvarsforhold mellom deltakende institusjoner, behandlingsrutiner som skal følges og standarder som skal benyttes i fellessystemene.

Prosedylene og avtalene på dette mellomnivået gjelder i all hovedsak forhold mellom bankene. Blant annet reguleres forhold ved transaksjoner som kanaliseres inn i avregnings- og oppgjørssystemene. Utformingen på dette nivået vil dermed kunne ha betydning for de offentligrettslige forhold som reguleres i "*Om betalingssystemer*" i kapittel 2. Enkelte av forholdene på dette nivået vil også ha betydning for kundene og de forhold som reguleres i "*Gjennomføring av betalingsoppdrag*" i kapittel 3. Eksempler på dette kan være det avtalte samarbeidet mellom kortutstederne og den betydning samarbeidet har for kundenes bruk av sine betalingskort.

Det kan dermed i enkelte sammenhenger være vanskelig å trekke et skarpt skille mellom de forhold som reguleres i "*Om betalingssystemer*" i kapittel 2 om interbanksystemer, og de forhold som reguleres i "*Gjennomføring av betalingsoppdrag*" i kapittel 3 om systemer for betalingstjenester.

2.4 BANKENE

Bankene inntar en dominerende rolle i betalingsformidlingen. Omlag 90 prosent av alle betalingstransaksjoner som ikke er kontantbetalinger, gjennomføres ved hjelp av betalingstjenester som tilbys av bankene. Også i de øvrige tilfeller foregår pengestrømmen vanligvis via bankene. Dette skyldes flere forhold, hvorav noen av de viktigste kan oppsummeres slik:

- På grunn av bankenes innskuddsmonopol forvalter bankene den vesentlige del av de midler som er tilgjengelige for betalingsformål. Alle bedrifter og offentlige institusjoner og de fleste privatpersoner har brukskonti i banker som benyttes dels for å motta betalinger fra andre, og dels for å betale andre. Kortselskaper og andre som yter betalingstjenester for allmennheten, kan ikke motta innskudd fra en ubestemt krets, og er derfor i alminnelighet avskåret fra å motta betalinger fra tredje part.
- Bankene tilbyr delvis individuelt og delvis i fellesskap en rekke betalingstjenester som baserer seg på at betaler og/eller betalingsmottaker har konto i bank.
- Bankene har etablert samarbeidsavtaler og institusjoner, som gjør at en via de samordnede betalingssystemene forholdsvis enkelt og raskt kan få overført penger fra konto i bank til konto i enhver annen bank. Også sjekker utstedt på en bank, kan normalt innløses i enhver annen bank.

De fleste banker har status som valutabank, og dermed rett til å drive ervervsmessig betalingsformidling med utlandet på vegne av allmennheten, jf. Norges Banks forskrift 27. juni 1990 om valutaregulering. I praksis er det bare 20-30 store og mellomstore banker som driver omfattende internasjonal betalingsformidling. Ved internasjonale betalinger benyttes i hovedsak S.W.I.F.T.-nett, som er et internasjonalt bankleid nettverk for overføring av betalingsoppdrag- og meldinger, til/fra

korrespondentbanker i andre land. S.W.I.F.T. benyttes dessuten innenlands ved overføring av store betalingstransaksjoner.

Banker som ikke har tilgang til S.W.I.F.T., lar normalt større grensekryssende betalinger gå via en S.W.I.F.T.-bank. Postbanken benytter dessuten Eurogiro, som er et eget nettverk for overføringer til/fra postgiro-konti i en rekke andre land. Internasjonale betalinger er nærmere beskrevet i alminnelige motiver "*Internasjonale betalinger*" i kapittel 3.3.

2.4.1 Spare- og forretningsbankene

Spare- og forretningsbankene har et omfattende samarbeid når det gjelder interbanksystemer og systemer for betalingstjenester. Viktige elementer i dette samarbeid er:

- Felles girsystem, felles brevgirotjeneste, noen felles elektroniske tjenester (direkte remittering) og direkte debitering (autogiro/avtalegiro)
- Felles EFTPOS-system, omfattende en felles infrastruktur for kontroll av PIN-kode, dekningskontroll og transaksjonsinnsamling.
- Et felles avtale- og regelverk, som i tillegg til å regulere samarbeidet om bankgiro- og EFTPOS-tjenester, også innebærer at sjekker utstedt på en bank, normalt kan innløses i hvilken som helst av de andre banker som deltar i dette samarbeidet. Videre at debetkort (også kalt minibankkort) utstedt av en bank, kan brukes i hvilken som helst av de deltakende bankers minibanker.

Med basis i den felles infrastruktur som er bygget opp, konkurrerer bankene om å tilby kundene ulike betalingstjenester. Ettersom det er den enkelte bank som fastsetter sine priser på betalingstjenester, vil prisen være én av konkurransefaktorene. Dessuten utvikler og tilbyr bankene, enkeltvis og i grupper, også andre tjenester enn de som er omtalt ovenfor. Det gjelder f.eks. regningsbetaling via bedriftsterminal eller via telefon. En rekke mindre banker tilbyr f.eks. ikke brevgiro, men fokuserer mer på den service de kan yte ved direkte kontakt med kundene ved levering av girooppdrag i skranke.

2.4.2 Postbanken

Postbanken har som navnet indikerer, røtter i Postverket. I dag er Postbanken en selvstendig forretningsmessig enhet, som på mange måter opererer under samme vilkår og på samme måte som andre banker. Postbanken har likevel visse særtrekk som skiller den fra de øvrige bankene:

- Utover ett kundesenter i hvert fylke har ikke Postbanken eget filialnett, men benytter postkontorene. Banken er pålagt gjennom lov 5. juni 1992 nr. 51 om bank som eies av staten ved Postverket å tilby sine grunntjenester gjennom hele Postverkets nett. Banken betaler Postverket for sin bruk av postkontorene i henhold til egen avtale basert på forretningsmessige prinsipper.
- Postbanken har hatt sitt eget girsystem – postgirosystemet. Postbanken er en av de to betalingssentralene i det norske bankmarkedet. Postbanken har også hatt sitt eget EFTPOS-system. Gjennom integreringsavtalen som er inngått mellom Den norske Bankforening og Sparebankforeningen i Norge på vegne av sine medlemsbanker og Postbanken, er imidlertid grunnlaget lagt for en fullstendig integrering av Postbanken i de øvrige bankers samarbeid i betalingsformidlingen.
- Postbanken er medeier av Eurogiro Network A/S. Dette er et eget nett for grensekryssende overføringer mellom postgirokonti i for tiden 17 ulike land - 15

europiske samt Algerie og Japan. For andre typer grensekryssende betalinger brukes dels blanketter og dels S.W.I.F.T.

2.4.3 Utenlandske banker etablert i Norge

Utenlandske banker kan drive bankvirksomhet i Norge gjennom datterbank eller filial, eller ved direkte tjenesteytelse av bank etablert i utlandet (grensekryssende virksomhet).

Muligheten for å etablere datterbank har vært til stede siden 1984, og på det meste har det i Norge vært ni utenlandsk eide forretningsbanker. Ved utgangen av 1995 var det to utenlandsk eide datterbanker i Norge (BNP Kjøpmandsbanken og Chase Manhattan Norge).

Muligheten for å etablere seg med filial har vært til stede fra og med 1994 for kredittinstitusjoner fra EØS-land. Ved lovendring 28. juni 1996 nr. 46, med ikrafttreden 1. juli 1996, ble det åpnet for at også kredittinstitusjon med hovedsete i stat som ikke omfattes av EØS kan gis tillatelse til å drive bankvirksomhet i Norge gjennom filial.

Etter annet bankdirektiv kan utenlandske kredittinstitusjoner etablert i et annet EØS-land delta i norske betalingssystemer uten å være representert i Norge ved datterbank eller filial, såkalt grensekryssende virksomhet.

2.4.4 Bankforeningene

Forretningsbankene og sparebankene har hver sine foreninger, henholdsvis Den norske Bankforening og Sparebankforeningen i Norge. Postbanken er medlem av Den norske Bankforening.

Etter formålsparagrafen skal Den norske Bankforening arbeide for:

- a) at banker, kredittforetak og andre finansinstitusjoner får arbeidsvilkår og utviklingsmuligheter som gir grunnlag for lønnsom og solid drift og setter dem i stand til å betjene sine kunder på best mulig måte,
- b) en sunn utvikling av bank- og finansnæringen basert på konkurranse såvel nasjonalt som internasjonalt,
- c) et høyt faglig og etisk nivå innenfor bank- og finansnæringen, og
- d) bred forståelse for bank- og finansnæringens betydning i samfunnet.»

Sparebankforeningen har til formål:

1. Å representere medlemmene og ivareta deres interesser i forhold til myndighetene og andre institusjoner.
2. Å tilrettelegge og fremme samarbeidet mellom medlemmene.
3. Å fremme sparing og sunn økonomi i samsvar med sparebankenes oppgaver.»

Bankforeningene har en sentral stilling ved forhandlinger og drøftinger med myndighetene og andre eksterne aktører. Bankforeningene står også sentralt i utarbeidelsen og oppfølgingen av regler og avtaler innen betalingsformidlingen. Til å utføre vesentlige deler av dette arbeidet, har foreningene etablert et felles utvalg, kalt «*Ansvarsregulerende utvalg*».

I utvalgets mandat heter det at utvalget skal:

1. ta initiativ til og/eller fremme forslag til endringer i gjeldende regelverk
2. ta initiativ til og/eller selv foreslå nye bestemmelser for de enkelte betalingstjenester samt andre forhold som kan virke inn på ansvarsspørsmålene
3. treffe avgjørelser og avgi uttalelser om innholdet i og praktiseringen av

- de enkelte bestemmelser
4. løse tvister som bringes inn for utvalget.»

2.4.5 Bankenes Standardiseringskontor – BSK

Bankenes Standardiseringskontor (BSK) ble opprettet i 1994 av Bankforeningens Servicekontor og Sparebankforeningens Servicekontor, som en selvstendig juridisk enhet med eget styre og administrasjon. BSK har til formål å ivareta forvaltningsoppgaver knyttet til betalings- og informasjonsformidling i bankenes felles infrastruktur.

BSK har videreført de oppgaver som Bankenes Utredningsselskap A/S (BUS) hadde inntil selskapet ble avviklet samtidig med opprettelsen av BSK.

Bankforeningen og Sparebankforeningen tok ved opprettelsen av BSK sikte på en klarere markering av behovet for en felles, effektiv og fleksibel infrastruktur innen betalingsformidlingen, samt en klargjøring av arbeidsoppgaver og ansvar for å ivareta disse. Styringsstrukturen i bankenes infrastruktur er nå inndelt i 3 nivåer:

- Felles policy (bl.a. organisering, regler, avtaler, ansvarsfordeling og interbankprising).
- Forvaltning (bl.a. felles standarder for transaksjonsutveksling og avregning samt sikkerhetskrav).
- Operasjonelle/driftsmessige forhold.

Beslutninger av overordnet og policymessig karakter fattes av de to bankforeninger. Avtaler og regler kan utformes som rammeverk og premisser for samordning av tjenestene, og forutsetter således oppfølging av forvaltningsmessig og operasjonell karakter.

BSK ivaretar de forvaltningsmessige oppgaver som fastsettelse og vedlikehold av standarder og sikkerhetskrav innenfor den felles infrastruktur. Dette omfatter også fastsettelse av standarder/sikkerhetskrav for samordning av betalingssystemene og formater, krav m.v. for transaksjons- og informasjonsutveksling mellom banker og mellom felles operative selskaper og banker. BSKs rettslige kompetanse er gitt i medhold av avtaler eller generelle regelverk fastsatt av de to bankforeninger.

Den enkelte bank og datasentral har ansvaret for at standardene blir implementert.

2.4.6 Andre aktører

Bank-Axcept er et felles bankeid selskap som skal stå for etablering og drift av et felles EFTPOS-system i Norge. Selskapet typegodkjenner terminaler som kan benyttes i systemet etter standard- og sikkerhetskrav fastsatt av Bankenes Standardiseringskontor. Selskapet eier rettighetene til mottakssystemet, men leier nettverk til innsamling av transaksjoner, samt datakraft til gjennomføring av avregningen av transaksjoner av underleverandører.

2.5 FINANSMYNDIGHETENE

2.5.1 Finansdepartementet

Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for forvaltningens arbeid med regulering av finansielle markeder og finansinstitusjoner og er den sentrale konsjensmyndighet etter banklovene, finansinstitusjonsloven og forsikringsvirksomhetsloven. Kredittilsynet er underlagt departementet. Norges Bank skal før banken treffer vedtak av særlig viktighet forelegge saken for departementet.

2.5.2 Norges Bank

Norges Banks virksomhet er regulert i lov 24. mai 1985 nr. 28. Norges Bank har en særegen stilling i betalingsformidlingen. Oppgavene kan deles inn i tre hovedområder:

- Norges Bank er seddelbank med enerett til å utstede sedler og mynt, jf. lov om Norges Bank og pengevesenet § 13. Hensikten med seddelmonopolet var opprinnelig å skaffe myndighetene kontroll med pengeskapningsprosessen.
- Ved sentralbankloven av 1985 ble Norges Banks lovbestemte oppgaver innenfor betalingsformidling utvidet fra seddelmonopolet til også å omfatte ansvaret for å fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet, jf. loven § 1.
- Norges Bank er bankenes oppgjørsbank. Oppgjør mellom de største bankene effektueres gjennom disse bankers foliokonti i Norges Bank. Rollen som oppgjørsbank henger sammen med sentralbankens rolle som «bankenes bank» og «lender of last resort».

Norges Bank er ikke tildelt reguleringskompetanse som korresponderer med bankens lovbestemte ansvar for effektiviteten i betalingssystemet, jf. alminnelige motiver "*Gjeldende regulering*" i kapittel 6. Gjennom rollene som kontofører og oppgjørsbank for bankene, kan imidlertid Norges Bank stille krav til aktørene og deres systemer som grunnlag for å ta mottatte betalingsinstruksjoner fra enkeltbanker eller avregningsenheter til oppgjør. Ved internasjonale betalinger har Norges Bank en viss reguleringskompetanse gjennom valutalovgivningen.

2.5.3 Kredittilsynet

Kredittilsynets virksomhet er regulert i lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel m.v. Etter tilsynsloven § 1 skal Kredittilsynet blant annet føre tilsyn med banker, forsikringsselskaper og finansieringsforetak. Kredittilsynet hadde ved utgangen av 1995 tilsyn med 133 sparebanker, 17 forretningsbanker, Postbanken, 10 livsforsikringsselskaper og 53 skadeforsikringsselskaper.

Kredittilsynet skal se til at de institusjoner det har tilsyn med, virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov, samt med den hensikt som ligger til grunn for institusjonens opprettelse, dens formål og vedtekter, jf. tilsynsloven § 3. Kredittilsynet skal granske regnskaper og andre oppgaver fra institusjonene, og ellers gjøre de undersøkelser om deres stilling og virksomhet som det finner nødvendig. Institusjonen plikter når som helst å la tilsynet få gå gjennom sine protokoller, bøker, dokumenter og beholdninger av enhver art, og gi alle opplysninger som tilsynet måtte kreve.

Etter tilsynsloven § 4 kan Kredittilsynet gi de institusjoner det har tilsyn med en rekke pålegg knyttet til virksomheten. Overtredelse av bestemmelser som gjelder for institusjoner Kredittilsynet har tilsyn med, kan meldes til påtalemyndigheten eller vedkommende offentlige myndighet som saken særskilt hører under, jf. tilsynsloven § 6.

Kredittilsynets institusjonsbaserte tilsyn med bankene omfatter også betalingsformidling.

2.5.4 Konkurransemyndighetene

I lov 11. juni 1993 nr. 65 om konkurranse i ervervsvirksomhet (krrl.) er konkurransemyndighetene pålagt å føre tilsyn med konkurransen i de ulike markeder, jf. krrl.

§ 2-2. Konkurransetilsynet forestår det løpende tilsynet etter loven, jf. krrl. § 2-1. Administrasjonsdepartementet er klageinstans for Konkurransetilsynets vedtak i medhold av loven.

Lovens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse, jf. krrl. § 1-1. Lovens *virkeområde* er generelt; det omfatter ervervsvirksomhet av enhver art, uten hensyn til hva slags varer eller tjenester virksomheten gjelder, og uansett om den er privat eller drives av stat eller kommune, jf. krrl. § 1-3.

Konkurranseloven setter forbud mot de former for konkurransebegrensende handlinger hos næringsutøvere som tradisjonelt er ansett som mest skadelige, dvs. prissamarbeid, markedsdelingsavtaler, m.v., jf. krrl. §§ 3-1, 3-2 og 3-3. Konkurransetilsynet kan dispensere fra forbudene dersom bestemte vilkår er oppfylt, jf. krrl. § 3-9.

Loven gir hjemmel for *inngrep* gjennom forbud og påbud overfor handlinger som kan virke skadelige på konkurransen. Leveringsnektelser og misbruk av markedsrett kan stanses med hjemmel i krrl. § 3-10. Næringsdrivendes priser kan reguleres med hjemmel i denne bestemmelsen. Etter krrl. § 3-11 kan Konkurransetilsynet gripe inn mot bedriftsøkonomer («fusjonskontroll»).

Videre *påbyr* loven de næringsdrivende å gi forbrukerne prisopplysninger om varer og tjenester, jf. krrl. § 4-1.

Loven fastsetter en omfattende opplysningsplikt, jf. krrl. § 6-1, og gir konkurransemyndighetene en vid rett til granskning og bevissikring, jf. krrl. § 6-2.

For å sikre overholdelse av enkeltvedtak etter loven, kan Konkurransetilsynet ilegge *tvangsmulkt*, jf. krrl. § 6-4. Overtredelse av lovens forbuds- og påbudsbestemmelser kan sanksjoneres av Konkurransetilsynet med forelegg om *vinningsavståelse*, jf. krrl. § 6-5, eller ved at *straff* idømmes i form av bøter eller fengsel, jf. krrl. § 6-6.

Etter lov om konkurranseregler i EØS-avtalen skal Konkurransetilsynet også utføre kontroller hos ervervsdrivende i Norge for EFTAs overvåkingsorgan, ESA. Tilsynet utfører også visse oppgaver etter husleiereguleringsloven, kredittkjøpsloven, markedsføringsloven, loven om merverdiavgifts-kompensasjon for visse matvarer, forskrifter om forhøyelse av festeavgifter og lov om prisregler for jern og stål.

2.6 BRUKERINSTITUSJONENE

2.6.1 Innledning

Alle næringsdrivende og nær sagt alle voksne forbrukere er brukere av betalingssystemene. Enkelte brukergrupper er organisert i ulike interesseorganisasjoner som i varierende utstrekning har påvirkningsmuligheter overfor myndigheter og tilbyderne av betalingstjenestene. Flere brukerorganisasjoner deltar i ulike utvalg og fora som vurderer ulike sider av betalingssystemene og utformingen av tjenestene overfor brukerne.

I hovedavtalen mellom Landsorganisasjonen og Næringslivets Hovedorganisasjon er det nedfelt at lønnstakerne skal ha tilgang til sine lønnsutbetalinger kostnadsfritt. I diskusjonen om gebyrlegging av kontohold, uttak og betalingstjenester har det stadig vært pekt på dette forholdet.

Handels- og Servicenæringsens Hovedorganisasjon (HSH) har mange medlemsbedrifter som aksepterer internasjonale betalingskort, innenlandske kredittkort og bankkort som betalingsinstrumenter. HSH har på vegne av sine medlemmer inngått rammeavtaler for brukerstedsprovisjon med de enkelte betalingskortselskapene. HSH har også vært en pådriver overfor banker og myndigheter når det gjelder sam-

ordning av forretningsbankenes, sparebankenes og Postbankens EFTPOS-systemer, for å få realisert et enhetlig, rasjonelt og brukervennlig betalingskortsystem.

Mange betalingsmottakere har basert sine reskontrosystemer på elektronisk identifisering av mottatte betalingsoppdrag. Dette gjelder i første rekke bedrifter av noe størrelse. Manglende samordning av forretnings- og sparebankenes blankettbaserte og elektroniske girosystemer har vanskeliggjort denne reskontroføringen. Disse bedriftene har derfor hatt behov for en bedre samordning, og deres organisasjoner har vært pådrivere for dette.

2.6.2 Forbrukerombudet – Markedsrådet

Forbrukerombudet og Markedsrådets virksomhet er regulert i lov 16. juni 1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår (markedsføringsloven).

Forbrukerombudet (FO) er et forvaltningsorgan som blant annet har som oppgave å føre tilsyn med næringsdrivendes markedsføring og avtalevilkår ut fra hensynet til forbrukerne. Tilsynet omfatter alle former for næringsvirksomhet. Enkelte former for finansielle tjenester har vært ansett for å være av stor betydning for forbrukerne, og er gitt høy prioritet i FOs planlegging og virksomhet.

FO skal av eget tiltak eller på grunnlag av henvendelser fra andre, søke å påvirke de næringsdrivende til å innrette sin virksomhet etter markedsføringslovens bestemmelser. Spørsmål som ikke løses ved forhandlinger mellom FO og næringsdrivende kan forelegges Markedsrådet. Markedsrådet er et domstollignende forvaltningsorgan som kan treffe forbudsvedtak mot ulovlige markedsføringstiltak og avtalevilkår.

Markedsføringsloven inneholder bl.a.:

- hjemmel til å forby handlinger som er urimelige i forhold til forbrukere (§ 1),
- forbud mot villedende forretningsmetoder og utilstrekkelig veiledning (§§ 2 og 3),
- forbud mot bruk av tilgift (§ 4), og
- hjemmel til å forby urimelige avtalevilkår (§ 9a).

Innenfor området betalingsformidling har FO behandlet saker om markedsføring og saker som gjelder vilkår for tjenester som tilbys.

På vilkårsiden er det forhandlet frem en rammeavtale som omfatter standardvilkår for bankkort, internasjonale kort, kredittkort og bensinkort. FO har også vurdert enkelte vilkår for direkte debitering.

På markedsføringssiden har tilsynet blant annet vært rettet inn mot kontroll av at det er informert om effektiv rente for kontoordninger som betalingstjenestene er knyttet til, og at prisen for selve betalingstjenesten fremkommer. Delvis gjelder det her også spesialregler etter lovene om finansieringsvirksomhet og kredittkjøp. Tilsynet skjer her ved kontakt og samarbeid med Kredittilsynet og Konkurransetilsynet.

FO har også tatt opp saker hvor betalingstjenester er tilbudt sammen med andre varer eller tjenester. I tillegg til forbudet mot tilgift i markedsføringsloven § 4 har forskriften om produktpakker gitt med hjemmel i finansieringsvirksomhetsloven, vært trukket inn.

2.6.3 Forbrukerrådet

Forbrukerrådet ble opprettet i 1953 som en frittstående institusjon med formål å arbeide for økt forbrukerinnflytelse i samfunns- og næringsliv. Rådet er finansiert over statsbudsjettet og er et forvaltningsorgan underlagt Barne- og familiedeparte-

mentet. Rådet har ingen forvaltningsmyndighet og er ikke underlagt instruksjonsmyndighet i forbrukerpolitiske spørsmål.

Vedtektene beskriver Forbrukerrådets oppgaver som å:

- øve innflytelse på det private og offentlige tjenestetilbud til forbrukeren, samt på produksjon og omsetningsforhold ellers og for øvrig øve innflytelse på utformingen av den offentlige forbrukerpolitikk,
- drive opplysnings- og veiledningsvirksomhet som kan bedre forbrukernes forutsetninger for selv å kunne vurdere sine behov og muligheter for å få behovene tilfredsstilt,
- øke kunnskapene om de oppgaver som er knyttet til hjemmet slik at de ressurser som er til stede kan benyttes best mulig,
- arbeide for en bedring av forbrukerens stilling gjennom ulike former for beskyttelsestiltak,
- delta i miljø- og ressursvernarbeid ut fra forbrukerhensyn.

Forbrukerrådets øverste organ i forbrukerpolitiske spørsmål er landsmøtet som også velger «Rådet». Rådets sekretariat er organisert slik at:

- fylkeskontorene har hovedansvar for klagesaksbehandling og rådgivning til publikum,
- informasjonsavdeling har ansvar for pressekontakt, utgivelse av Forbrukerrapporten og annet informasjonsmaterieil, samt arbeidet i forhold til skolen,
- forbrukerpolitisk avdeling har ansvar for påvirkning gjennom å formulere og målbare forbrukersynspunkter gjennom forhandlinger, møter og annen kontakt med bransjer og myndigheter, gjennom representasjon i styre, utvalg, råd og gjennom å systematisere erfaringene fra forbrukerhenvendelser og annen kunnskap og stille denne til disposisjon for næringsliv og myndigheter.

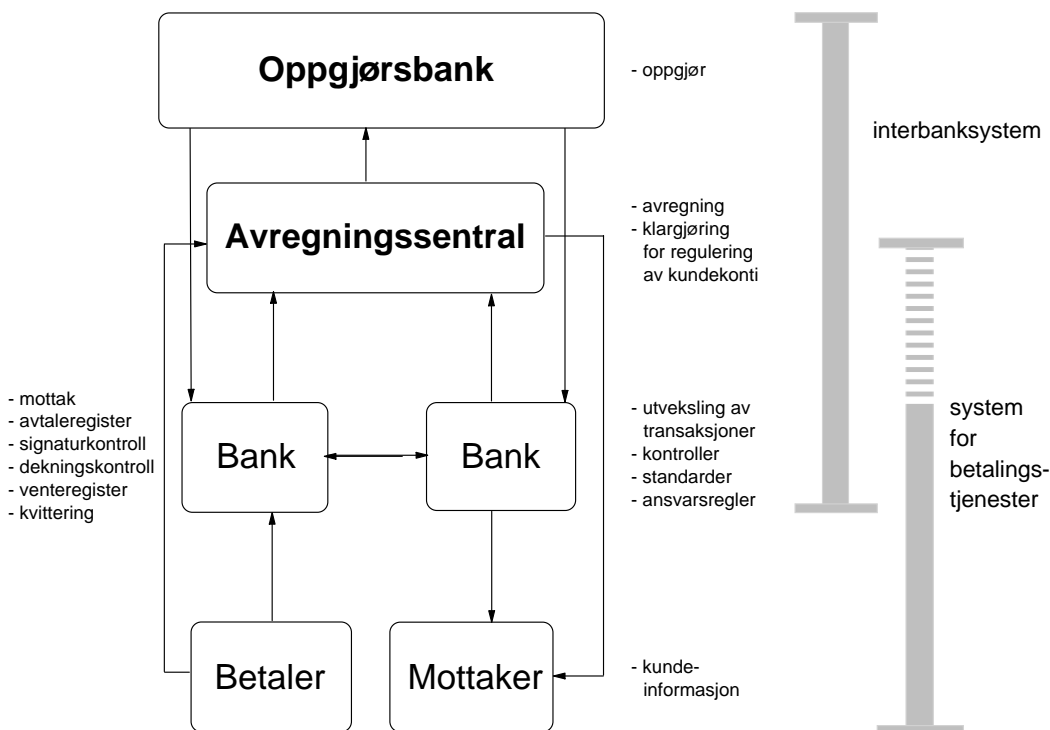
Innenfor finansområdet har Forbrukerrådet vært aktiv i alle disse tre rollene. Det er opprettet klagenemnder i samarbeid med banker, finansieringsforetak og forsikringsselskaper. Om dette vises til NOU 1994:19 Finansavtaler og finansoppdrag sidene 88-89. Forbrukerrådet har i løpet av de siste ti år drevet utstrakt informasjonsvirksomhet på feltet, og det er ført forhandlinger med bransjeorganisasjoner og bedrifter, hovedsakelig i samarbeid med Forbrukerombudet.

KAPITTEL 3

Gjennomføring av betalingsoppdrag**3.1 INNLEDNING**

Et betalingsoppdrag etablerer et rettsforhold mellom betaler og banken. Er mottaker kunde i samme bank som betaler er det ikke nødvendig å involvere andre institusjoner. Hvis mottaker har konto i en annen bank, må det derimot foretas avregning og oppgjør mellom de to bankene. De fleste betalingsoppdragene består i å overføre penger mellom konti i ulike banker.

Figuren nedenfor illustrerer på en forenklet måte transaksjons- og informasjonsgangen ved et betalingsoppdrag der det skjer betaling fra kundekonto i en bank til kundekonto i en annen bank.



Figur 3.1 Transaksjons- og informasjonsgangen ved betalingsoppdrag

I praksis vil noen institusjoner ivareta flere funksjoner. For eksempel tilbyr avregningsentraler (som Fellesdata og Bankenes Betalingsentral) å utføre betalingstjenester (som Brevgiro, Avtalegiro og Telegiro) for kundene på vegne av bankene, i tillegg til å gjennomføre avregningen. Betalingsoppdragene fra kundene vil derfor ofte kanaliseres direkte til avregningsentralen. Videre vil ikke nødvendigvis all avregning foregå i avregningsentraler. Bilateral avregning kan f.eks. foregå direkte mellom to og to banker, og de beregnede nettoposisjonene vil kunne kanaliseres direkte til oppgjørsbanken. Hvilke oppgaver som utføres av de ulike typer institusjoner kan således variere.

For at overføringer mellom banker skal kunne gjennomføres på en effektiv og betryggende måte, kreves et rammeverk som blant annet omfatter teknisk tilrettelegging, klare regler for ansvarsfordeling, og rutiner for kontroll og informasjonsutveksling.

Avtaleverket som gjelder mellom bankene er bygd opp som to generelle regelsett som i utgangspunktet gjelder alle betalingstransaksjoner mellom bankene. Det er ett regelverk som regulerer *ansvarsforholdene* ved innenlands betalingsformidling generelt og ett regelverk om *interbanktransaksjoner* ved innenlands betalingsformidling. I tillegg til disse to generelle regelverkene er det en rekke regler som gjelder enkelttjenester blant annet bankgiro, sjekk, minibank, bankremisser og EFTPOS.

Når betalingsoppdrag skal utveksles mellom bankene eller deres agenter, kreves at oppdraget har en slik utforming at det kan leses av mottakeren. En stor del av transaksjonene blir omdannet til elektroniske signaler på et eller annet tidspunkt i behandlingsprosessen. For at oppdraget skal kunne leses av mottaker og for at viktig informasjon i oppdraget ikke skal gå tapt, må det være enighet om hvordan informasjonen skal presenteres og hva oppdraget skal inneholde av informasjon. Bankenes Standardiseringskontor (BSK) utvikler og fastsetter *standarder* for dette.

Da Bankenes Betalingssentral (BBS) ble etablert, var det behov for en sentralisering av funksjonene blant annet for å få innført multilateral avregning av massetransaksjoner. Sentral behandling av blanketter gjorde det også mulig å realisere betydelige effektivitets- og rasjonaliseringsgevinster. BBS har etter hvert også utviklet seg til å bli en betydelig leverandør av betalingstjenester til de fleste forretningsbanker og enkelte sparebanker. En tilsvarende konsentrasjon har funnet sted blant mange av de øvrige sparebankene gjennom den tidligere Fellesbanken og senere Fellesdata. Denne konsentrasjonen skjedde i en periode da store deler av effektivitetsgevinstene ved elektronisk databehandling forutsatte sentralisering av funksjonene.

Betalingsformidlingen i Norge er kjennetegnet ved høy grad av samarbeid og samordning mellom tilbyderne av betalingstjenester, noe som innebærer at mange av betalingstjenestene de ulike banker tilbyr nærmest er identiske. Samordningen sikrer at kundene kan benytte betalingstjenestene til å overføre betalingsmidler til kunder i alle banker som deltar i samarbeidet, samt bruke andre bankers automatiserte uttakstjenester, f.eks. minibanker.

Den teknologiske utviklingen har gjort det mulig å realisere en effektiv, desentral transaksjonsbehandling innenfor et samordnet betalingssystem. Parallelt har det vært økt oppmerksomhet på at deler av de tidligere fellesfunksjoner kan egne seg for konkurranse mellom underleverandører. Dette gjelder f.eks. registrering av transaksjoner på giroblanketter, innsamling av transaksjoner fra betalingsterminaler, samt utvikling og drift basert på bruk av telefon og personlig datamaskin. I den grad bankene engasjerer underleverandører bør dette skje på en slik måte at systemet fremdeles fremstår som samordnet.

De to bankforeningene har på vegne av sine medlemsbanker nylig inngått en avtale om *regler for innenlandske kreditoverføringer*, som blant annet skal erstatte tidligere regler for bankgiro. Mens bankgiro tidligere tok utgangspunkt i at tjenestene ble levert av BBS, er de nye krediteringsreglene uavhengige av hvilken data-sentral bankene benytter som sin underleverandør. Reglene er heller ikke så bundet av den konkrete utforming en bank velger å gi krediteringstjenesten overfor egne kunder. Krediteringsreglene omfatter både personlig datamaskin- og telefonbaserte krediteringstjenester.

Ved betalingsoppdrag må det foretas én eller flere *kontroller*, blant annet for å sikre at personen som leverer betalingsoppdraget er legitimert til å belaste den aktu-

elle konto, og at konto ikke belastes for mer enn innestående. Kontrollrutinene varierer ved ulike betalingstjenester, og den enkelte bank kan til en viss grad velge hvor omfattende kontroll betalingsoppdrag skal være gjenstand for. Kontrollrutinene kan f.eks. innrettes avhengig av beløpsstørrelse, betalingstype eller type kunde som leverer oppdraget. Siden kontroller medfører visse kostnader, vil det alltid ved vurderingen være en avveining mellom sikkerhet og kostnader ved kontrollrutinene. I bankenes avtaleverk er det gjennomgående prinsipp at den som har ansvaret for å utføre kontrollen også bærer ansvaret dersom det f.eks. ikke er dekning for oppdraget på konto eller den som leverer oppdraget ikke er autorisert til det.

Tidligere var kontrollen i stor grad basert på manuelle rutiner, særlig kontroll av betalers identitet og signatur. Med den teknologiske utvikling har kontrollen i stor grad blitt automatisert og blitt mer konsentrert om brukeridentifikasjon ved personlig kode – PIN (Personlig Identitets Nummer). Samtidig har elektronikken effektivisert de tradisjonelle kontrollene, f.eks. kan signaturer på blanketter avleses og kontrolleres elektronisk.

I et samordnet system vil det oppstå behov for at bankene kan kontrollere andre bankers kunder. Dette gjelder både identitet og dekningskontroll av konti. Det er derfor behov for helhetlige løsninger med blant annet PIN-registre og kontroll av saldo. For å løse dette har bankene etablert et on-line dekningskontrollsystem (BALTUS) hvor det er mulig å dekningskontrollere konti i alle banker for alle typer betalingsoppdrag, enten ved elektronisk forespørsel eller ved muntlig telefonkontakt. Det er lagt opp til at BALTUS kan benyttes både ved sjekkbruk og bruk av bankkort i minibanker samt i betalingsterminaler i oljeselskapenes systemer.

Som en del av bankenes felles innsamlingssystem for korttransaksjoner inngår rutiner for kontroll av kortbrukers PIN kode hos den aktuelle kortutsteder. Kortene kontrolleres også mot et sentralt sperreregister slik at stjålne eller mistede kort ikke skal kunne benyttes etter at de er meldt savnet.

3.2 EKSEMPLER PÅ TRANSAKSJONGANG

Transaksjongangen og informasjonsveien ved ulike betalingsinstrumenter er noe varierende. Nedenfor gis en beskrivelse av transaksjongangen ved bruk av bankkort, kort utstedt av oljeselskaper, giroblankett og autogiroavtale.

Når *et bankkort* føres gjennom slissen i en terminal, avleses en sifferrekke i magnetstripen. Sifferet angir blant annet kortets gyldighet, kontonummer og tilhørende bank. Når kortholderen taster det personlige identitetsnummeret (PIN-koden) i terminalen, kodes dette og sendes til kortutstedende banks datasentral for kontroll. I tillegg vil det utføres dekningskontroll og kontroll av at kortet ikke er sperret. Dersom alle kontrollpunktene er funnet i orden, går det en melding til terminalen om at transaksjonen kan godkjennes. Terminalen skriver så ut en kvittering til kortholderen. Selve betalingstransaksjonen sendes bankene via en datasentral. Terminalene kan enten samle opp transaksjoner og sende dem satsvis, f.eks. daglig, eller sende transaksjoner enkeltvis på betalingstidspunktet.

Operatøren av betalingsentralen foretar en viss behandling av transaksjonene, f.eks. til statistikkformål, før transaksjonene går videre inn i avregningssystemet. I avregningen beregnes de berørte bankenes tilgodehavender og forpliktelser. Den banken som er salgsstedets bankforbindelse og har utplassert terminalen får et tilgodehavende, mens betalerens bank får en forpliktelse. Disse posisjonene vil som oftest inngå i de totale nettoposisjonene som sendes til oppgjør for kontoregulering i de to bankenes oppgjørskonti i Norges Bank. Avregningssentralen vil i tillegg sørge for at de to kontobankenes datasentraler får instruks om at brukerstedets konto skal godskrives med det aktuelle beløp, mens betalerens konto skal belastes. Kon-

toreguleringene vil fremgå av saldoutskriftene som datasentralene sender kundene på vegne av bankene.

Behandlingen av betalinger med *kort utstedt av oljeselskapene* er noe annerledes. På samme måte som beskrevet ovenfor kontrolleres kortholders PIN-kode, kortets ekthet og at det ikke er meldt sperret for bruk. Betalingstransaksjonen blir sendt til oljeselskapets datasentral som registrerer betalingsinformasjonen, blant annet for beregning av volumavhengige rabatter. Det er to måter å gjøre opp betalinger med slike kort. Kortkunden kan ha avtalt at betalingene skal faktureres med *giroblankett*. Fakturaen betales da på vanlig måte, enten i brev/postgiro eller i bankfilial. Hvis kunden har inngått en *autogiroavtale*, innleverer oljeselskapet til sin bankforbindelse oppdrag om å belaste kortholders konto ved bruk av kortet. En betalingsmottaker vil gjerne samle opp flere autogirooppdrag over en periode og levere dem samlet til banken eller dennes datasentral i maskinlesbar form, enten på diskett, datatape eller over telenettet. Når banken får slike oppdrag, følges nærmere bestemte kontrollrutiner, blant annet for å sikre at det foreligger en slik avtale og at eventuelle beløpsgrenser ikke er overskredet. Videre får betaleren informasjon fra oljeselskapet om hvilke belastninger som er eller vil bli foretatt. Autogirotransaksjoner vil inngå i avregningen og oppgjørssystemet på samme måte som beskrevet ovenfor.

3.3 INTERNASJONALE BETALINGER

Ved grensekryssende betalinger kan mange av de samme typer betalingsinstrumenter benyttes som ved innenlandske overføringer. Behandlingsprosedyrene for betalinger til og fra Norge er imidlertid i de fleste tilfeller mer kompliserte. Dette har blant annet sammenheng med at valutaveksling som regel inngår som et ledd i slike transaksjoner og at systemene for betalinger over landegrensene stort sett ikke er samordnet på samme måte som betalingssystemer her i landet.

Ved utenlandsopphold betaler de fleste forbrukere og forretningsfolk sine reiseutgifter med kort. De internasjonale betalingskortene har størst markedsandel for slike kortbetalinger, men også ordinære bankkort, oljeselskapenes betalingskort og de nasjonale kredittkortene har adgang til internasjonale nettverk og kan benyttes i andre land. Mens internasjonale betalingskort tidligere ble forbundet med bruk av avtrykkmaskin og papirslipper, blir stadig flere transaksjoner med slike kort nå behandlet elektronisk på brukerstedene. I tillegg til betaling kan betalingskortene benyttes til kontantuttak i minibanker i utlandet. I 1995 benyttet nordmenn kort ved i alt 8,4 millioner betalinger i utlandet, hvorav 7,7 millioner ble utført med betalingskortene.

For betaling av regninger og for overføringer av større beløp over landegrensene er det vanligst å benytte korrespondentbanksystemet. Dette systemet bygger på bilaterale samarbeidsavtaler mellom banker i ulike land. Samarbeidet er blant annet basert på at bankene fører konti hos hverandre. Et beløp i utenlandsk valuta som overføres til en utenlandsk bank fra en kunde i en norsk bank, vil bli belastet den norske bankens konto i den utenlandske banken. Er betalingsbeløpet i norske kroner, vil konteringen skje via den utenlandske bankens konto i den norske banken. Dersom den norske banken får et betalingsoppdrag til en konto i en utenlandsk bank den ikke selv har avtale med, må den sende oppdraget via en korrespondentbank.

Meldingene om overføringer i korrespondentbanksystemet blir oftest sendt via S.W.I.F.T. systemet, som er et elektronisk meldingsnettverk. Ved utgangen av 1995 var det omlag 2.500 medlemmer i dette systemet, hvorav 22 var norske. I tillegg kommer 6 brukere i Norge – BBS og 5 utenlandske banker etablert i Norge. Samme år ble det sendt i alt 5,7 millioner meldinger ut fra Norge. Dette kan ikke tas som et

direkte mål på antallet transaksjoner, da det ikke er unormalt at det for enkelte transaksjoner sendes 2-3 meldinger, mens det også er mulig å sende flere transaksjoner i samme melding.

De fleste norske banker kan skrive ut valutasjekker til sine kunder for belastning av bankens konti i utenlandsk bank. I 1995 ble det utstedt anslagsvis 1,5 – 2 millioner valutasjekker i Norge.

Postbanken har gjennom det internasjonale postgiro-samarbeidet kunnet tilby sine kunder å overføre penger til postgirokonti i andre land. Tjenesten går under navnet Eurogiro. BBS introduserte i 1995 sin valutagirotjeneste. Tjenesten innebærer at kunden fyller ut sine betalingsoppdrag til utlandet på særskilte valutagiroblanketter og leverer disse sammen med giroblanketter for innenlandske betalinger. I 1995 ble det registrert totalt 890.000 girooppdrag til utlandet.

Avregnings- og oppgjørssystemene for internasjonale valutatransaksjoner varierer etter hvilke valutaer og land som er involvert. *Cedel og Euroclear* er de to største europeiske avregnings- og oppgjørssentralene for internasjonal verdipapirhandel. De opererer som depotsentraler for verdipapirer. Cedel er lokalisert i Luxemburg og Euroclear i Brussel. Begge er selvstendige institusjoner som eies av en rekke banker. Både Cedel og Euroclear håndterer betalingsmeldinger fra S.W.I.F.T.

KAPITTEL 4

Interbanksystemer**4.1 INNLEDNING**

Daglig foretas et stort antall betalingsoverføringer mellom banker. Overføringene har sitt utspring i kundeoppdrag eller bankenes egenhandel i valuta-, penge- eller verdipapirmarkedet. I et avregningssystem beregnes deltakernes posisjoner i forhold til hverandre. De beregnede posisjonene gjøres opp i et tilknyttet oppgjørssystem. Avregningssystemene er ulikt utformet avhengig av sitt formål. I "*Overføring av store betalinger – mellomregning og nics*" i kapitlene 4.3 til 4.6 beskrives avregnings- og oppgjørssystemer som betjener massetransaksjoner, store betalinger eller pengeoppgjør etter handel med verdipapirer eller andre finansielle instrumenter. I "*Funksjonelle trekk*" i kapittel 4.2 behandles funksjonelle trekk ved interbanksystemene.

Som nevnt i "*Hovedspørsmål for interbanksystemer*" i kapittel 9.2 er finansiell stabilitet nært knyttet til systemrisiko. Betalingsoppdrag mellom kunder i ulike banker medfører fordringsforhold mellom bankene. Gjennom avregningen beregnes disse fordringsforholdene til nettoposisjoner mellom bankene. Oppgjøret av disse posisjonene skjer ved godskrivning eller belastning av den enkelte banks konto i en oppgjørsbank. Organisering av avregnings- og oppgjørssystemer kan være av stor betydning for den finansielle stabilitet. Dersom en bank f.eks. får problemer med å gjøre opp sine forpliktelser slik at oppgjøret ikke kan gjennomføres, kan dette forplante seg i systemet og føre til problemer for andre institusjoner. Dette tilsier bl.a. at sentralbanker bør arbeide med å redusere de risikoforhold som eksisterer i avregnings- og oppgjørssystemene. Det er flere typer systemrisiki i betalingssystemene.

Bankers *kredittrisiko* er knyttet til at en bank betaler til neste ledd i transaksjonskjeden før den selv har fått oppgjør fra foregående ledd i kjeden. I dag vil en betaling i det innenlandske betalingssystem normalt være godskrevet mottakers konto før mottakers bank har fått oppgjør fra betalers bank. I det mellomliggende tidsrommet påtar mottakerbanken seg en kredittrisiko overfor betalers bank. Dersom det viser seg at betalers bank ikke kan gjøre opp for seg, kan dette i første omgang skape problemer for mottakers bank og siden forplante seg til andre banker.

Oppgjørsbankenes risiko har hovedsakelig sammenheng med overtakelse av kredittrisikoen fra en mottakerbank. Dette skjer dersom en oppgjørsbank yter kreditt til de deltakerne som står i debet i oppgjøret, gjennom å godskrive de deltakerne som er i kredittposisjon. Oppgjørsbanker vil dessuten til enhver tid være eksponert overfor hver enkelt banks totalposisjon i oppgjøret.

Bankene løper også en *likviditetsrisiko* dersom oppgjøret forsinkes. Mottaker kan ha tilpasset seg en forventet innbetaling, og en forsinkelse kan gjøre det vanskelig å oppfylle forpliktelser overfor andre aktører.

De risiki som er nevnt ovenfor er særlig blitt understreket i forhold til multilaterale betalingssystemer. Transaksjoner av massebetalinger utgjør det største antallet transaksjoner i betalingssystemene. Verdien av disse transaksjonene er imidlertid lav i forhold til verdien av posisjonene som avregnes direkte mellom banker. Sistnevnte er vanligvis initiert av store betalinger fra kunder, kronedelen av valuta-transaksjoner og pengemarkedsoperasjoner. Posisjonene utlignes til slutt ved kontoreguleringer på bankenes konti i Norges Bank. Det er også knyttet betydelig risiko til slike avregninger. Risiko kan reduseres ved at det f.eks. stilles eksponeringsgren-

ser (caps) for enkeltbankers posisjoner i oppgjøret eller ved garantistillelse for høyeste debetposisjon.

For å kontrollere og redusere risikoforholdene i avregnings- og oppgjørssystemene bør myndighetene ha mulighet til å påvirke utformingen av dem. Dette kan f.eks. gjøres ved godkjenning og kontroll, eller med direkte deltakelse i drift og styring med systemene. Det må også kunne stilles krav til løsninger dersom det ordinære systemet ikke fungerer, prosedyrer for håndtering av risiko og ansvarsforholdene mellom deltakerne, og at avregning og oppgjør kan gjennomføres selv om en deltaker ikke kan gjøre opp for seg. Det bør dessuten være myndighetenes ansvar å sørge for at avregnings- og oppgjørssystemene har en sikker rettslig basis for å sikre risikoreduksjon.

4.2 FUNKSJONELLE TREKK

Når en bank påtar seg å formidle en betalingsoverføring fra egen kunde til en kunde i en annen bank, oppstår det et fordringsforhold mellom de to bankene. Betalers bank trekker beløpet fra betalers konto, mens mottakers bank godskriver mottaker med samme beløp. Mottakers bank får dermed en fordring på betalers bank, som må gjøres opp. De to bankene vil normalt ha konti i en felles bank – oppgjørsbanken – og oppgjøret skjer ved henholdsvis godskrift og belastning av disse konti.

Avregning og oppgjør av fordringsforhold mellom bankene kan skje på ulike måter.

4.2.1 Bruttooppgjør

Den enkleste måten å gjøre opp betalingstransaksjoner er enkeltvis på bruttobasis. Det innebærer at betalers bank gir oppgjørsbanken i oppdrag å overføre betalingsmidler til mottakers bank direkte. I oppgjørsbanken blir så oppgjørskontiene til betalers bank og mottakers bank henholdsvis belastet og godskrevet. Parallelt blir betalers og betalingsmottakers konti i respektive banker henholdsvis belastet og godskrevet. Fordelen med en slik oppgjørsmåte er at det er enkelt å holde oversikt over likviditetssituasjonen både for betaler, mottaker og involverte banker, og det kan være en fordel for mottaker at likviditeten kan benyttes umiddelbart.

4.2.2 Nettooppgjør

Som et motstykke til bruttobasert oppgjør er avregning og oppgjør på nettobasis. Mellom banker som tilbyr betalingstjenester, vil det daglig oppstå store mengder fordringsforhold. Et nettooppgjør er basert på at slike fordringsforhold inngår i en beregning av en nettoposisjon for hver deltakende bank. Nettoposisjonene gjøres opp i oppgjørsbanken.

Siden transaksjonene avregnes samlet i et nettobasert oppgjørssystem, vil oppgjøret være mindre kostnadskrevene enn bruttobaserte systemer hvor transaksjonene behandles enkeltvis. Oppgjørformen vil også være mindre likviditetskrevene enn bruttobaserte systemer, fordi bankene ikke må ha dekning for hver transaksjon. En bank som har mange utbetalinger første del av dagen, og mange innbetalinger senere på dagen, vil ha et betydelig mindre likviditetsbehov i et nettosystem basert på daglig avregning og oppgjør, enn om hver transaksjon hadde blitt gjort opp enkeltvis. Imidlertid vil kredittrisikoen kunne være større i et nettosystem. Nettobasert oppgjør vil derfor være av størst interesse for transaksjoner i massebetalingsystemene, mens et bruttobasert system særlig vil være aktuelt ved store betalinger hvor det er viktig å gjennomføre transaksjonen hurtig.

Nettoppgjør kan foretas enten på bilateral eller multilateral basis.

4.2.3 Bilateral avregning

To banker som er aktive i verdipapir-, penge- eller valutamarkedene kan gjøre mange forretninger seg imellom i løpet av en dag. Slike forretninger vil i hovedsak gjelde større beløp. Fordringsforholdene kan motregnes bilateralt mellom de to bankene og oversendes oppgjørsbank for oppgjør med passende tidsintervaller. Tidligere skjedde slik bilateral motregning i stor grad ved manuelle rutiner hos de deltakende banker – den såkalte mellomregningen. Slike transaksjoner kan også registreres i en avregningssentral som beregner den bilaterale nettoposisjonen. Sentralen avleverer nettoposisjonen til oppgjørsbanken til på forhånd avtalte tidspunkter.

4.2.4 Multilateral avregning

Giringer, sjekker og korttransaksjoner utgjør de fleste betalingstransaksjoner; de såkalte massetransaksjoner. Slike transaksjoner er hver for seg normalt av mindre beløp. Massetransaksjonene i Norge blir avregnet i en *avregningssentral* som på bestemte tidspunkter beregner de enkelte deltakende bankers posisjoner i forhold til øvrige deltakere. Resultatet av en slik avregning er at hver deltaker kun har en nettoposisjon. Alle bankenes nettoposisjoner vil nulle ut hverandre. Denne avregningsmåten blir kalt for multilateral avregning.

Nettoposisjonene blir overlevert en oppgjørsbank hvor alle de deltakende institusjoner har oppgjørskonto. Oppgjøret skjer ved at bankene som har nettotilgodehavende får godskrevet sin konto, mens de banker som er nettoskyldnere får sin konto belastet.

En avregningssentral vil i tillegg ofte registrere de enkelte transaksjoners beløpsstørrelse og hvilke konti som skal godskrives i mottakers bank, samt hvilke konti som skal belastes i betalers bank. På bakgrunn av denne registreringen sender sentralen konteringsinformasjon til alle deltakende banker og deres datasentraler om hvilke konti som skal belastes og hvilke som skal godskrives. Konteringsinformasjonen er således grunnlaget for oppdatering av den enkelte banks kunderskonto. Registrering og håndtering av konteringsinformasjon utføres i praksis av datasentraler i egnskap av underleverandører til bankene.

4.2.5 Sentral motpart

Avregnings- og oppgjørssystemer der avregningssentralen går inn som motpart i forhold til hver av de deltakende banker, kommer i en mellomstilling. Slike oppgjør innebærer at for hvert betalingsoppdrag mellom to deltakerbanker, oppstår det automatisk et avtaleforhold mellom avregningssentralen og hver av de deltakerbankene. På samme måte som ved ordinær multilateral avregning, fremkommer deltakerbankenes nettoposisjoner ved gitte tidspunkter for avregning. Det spesielle her blir at nettoposisjonene er et fordringsforhold mellom hver enkelt deltaker på den ene siden og avregningssentralen som sentral motpart på den andre siden.

Avregningssystemer med sentral motpart har hittil i første rekke vært aktuelt i forbindelse med valutahandel mellom banker. Som eksempel kan nevnes Exchange Clearing House Ltd. (ECHO) i London. Foreløpig er det ingen norske banker som deltar som medlemmer i ECHO, men spørsmålet om å avregne norske kroner er for tiden under vurdering. I Norge står Norsk Opsjonssentral A/S (NOS) som sentral motpart i de derivatkontrakter som NOS avregner.

Slike systemer med sentral motpart er formelt å betrakte som bilaterale systemer. Reelt sett kan de på mange måter sammenlignes med multilateral avregning, blant annet gir de samme likviditetsmessige effekt for de deltakende banker. En kan derfor betegne dette som bilaterale systemer med multilateral virkning. Internasjonalt omtales de gjerne som multilaterale systemer med sentral motpart.

4.3 OVERFØRING AV STORE BETALINGER – MELLOMREGNING OG NICS

Bankene har etablert egne rutiner for bilateral avregning av større transaksjoner, den såkalte mellomregningen. Mellomregningstransaksjonene består i hovedsak av overførslersom kommer fra utlandet, innenlandske overførslers mellom kunder, forretninger som bankene gjør seg i mellom (valutavekslinger mot norske kroner, deposit, kontoreguleringer etc.) og verdipapirhandel. Det er særlig banker med et stort antall av disse typer forretninger som har etablert slike mellomregningsordninger. Transaksjonene avregnes bilateralt mellom par av banker og gjøres opp ved kontoreguleringer i Norges Bank. Melding om slike kontoreguleringer sendes via S.W.I.F.T. direkte til Norges Bank til varierende tidspunkter. De meldte kontoreguleringene inngår i det daglige oppgjøret med posteringer på bankenes oppgjørskonti. Fordringsforholdene mellom parene av banker som har slike ordninger, beregnes fortløpende av begge parter. Førings av transaksjoner og beregning av posisjoner utføres delvis manuelt. Avregningssentralene er hverken involvert i beregningene av posisjonene mellom partene eller i overføring av oppdrag til oppgjørskontoret om kontoregulering. Omtrentlige anslag viser at det årlig omsettes ca. 20 000 milliarder kroner i mellomregningen. Dette er om lag fire ganger så mye som den årlige omsetningen i masseavregningssystemene.

Bankene har utviklet et nytt elektronisk system for avregning og likviditetsinformasjon – Norwegian Interbank Clearing System (NICS). Systemet omfatter tre hovedområder; avregning og tilrettelegging av oppgjørstransaksjoner for masseavregningen, avregning og kommunikasjon med Norges Bank for dekningskontroll av store betalinger, og kontinuerlig likviditets- og oppgjørinformasjon basert på kontoinformasjon fra Norges Bank.

Det arbeides med å utvikle grensesnitt for likviditetsinformasjon og transaksjonsutveksling mellom Norges Banks oppgjørssystem og NICS. Når dette systemet er ferdig, vil alle typer betalingstransaksjoner kunne komme til oppgjør gjennom NICS-systemet. Man kan tenke seg flere behandlingsrutiner i NICS. Mellomstore transaksjoner kan avregnes med relativ hyppig frekvens, for deretter å tas direkte til oppgjør i Norges Bank.

De største transaksjonene vil kunne kanaliseres direkte til brutto oppgjør i Norges Bank gjennom NICS. Teknisk sett vil dette skje ved at de transaksjoner som merkes for brutto oppgjør, går direkte til oppgjør i Norges Bank uten å avregnes i NICS.

4.4 MASSEAVREGNINGSSYSTEMENE I BANKENES BETALINGS- SENTRAL, NOVIT OG FELLESDATA

Det er i hovedsak tre avregningsregimer for massetransaksjoner i Norge i dag: Bankenes Betalingssentral A/S (BBS), Fellesdata A/S og NOVIT A/S. Avregningen resulterer i nettoposisjoner for den enkelte deltakerbank som gjøres opp i en oppgjørskontoret. De fleste forretningsbankene og de største sparebankene deltar i avregningen i BBS. Nettoposisjonen fra BBS-avregningen gjøres opp ved reguleringer av bankenes foliokonti i Norges Bank. I overkant av 100 mindre sparebanker deltar i

Fellesdata-avregningen. Oppgjøret for disse foretas i Sparebanken NOR. Sparebanken Midt-Norge er oppgjørsbank for NOVIT-avregningen.

Betalingstransaksjoner mellom kunder i banker som deltar i ulike avregnings- og oppgjørssystemer, blir vanligvis avregnet i BBS og gjort opp i Norges Bank.

I tillegg til å utføre selve avregningen, har avregningssentralene utviklet kunderelaterte systemer for betalingsoverføringer som tilbys bankene. Eksempler på slike systemer er brevgiro, avtalegiro, telegiro, samt drift av minibanksystem og desentral registrering av betalingsoppdrag. Fellesdata og NOVIT foretar dessuten kundereskontroføringen for sine deltakerbanker. Avregningssentralene står for informasjonsformidling fra bankene til deres kunder, i form av kontoutskrifter, kontofontjenester m.v. Dessuten behandles transaksjoner fra betalingsterminaler tilknyttet Bank-Axcept i BBS.

Avregningssentralene gjennomfører flere delavregninger i løpet av døgnet. Fellesdata og NOVIT har lagt opp sine driftsdøgn slik at deres hovedavregning er gjennomført før hovedavregningen i BBS kl. 13.00. Transaksjoner fra de underliggende systemer kan dermed inngå i BBS' hovedavregning samme døgn. Transaksjoner som registreres etter hovedavregningen kommer med i avregningen den påfølgende dag. Det arbeides med å forskyve tidspunktet for hovedavregning til senere på dagen slik at en større andel av transaksjonene får oppgjør samme dag.

Som følge av integreringsavtalen mellom Postbanken og de øvrige bankene (se alminnelige motiver "*Giro*" i kapitlene 5.5.2 og "*Tidligere utredninger*" i 6.1), vil transaksjoner fra Postbanken inngå i avregningssystemet i BBS som fra de øvrige bankene. Postbanken vil fremdeles foreta registrering og reskontroføring av egne transaksjoner.

4.5 PENGEAVREGNINGEN I VPS

Verdipapirsentralen (VPS) registrerer og avregner transaksjoner og posisjoner både for oppgjør med verdipapirer og penger. For verdipapirsiden er VPS både rettighetsregister og oppgjørsenhet.

Verdipapirforetak som deltar i oppgjøret, har en oppgjørskonto i Norges Bank. Det er ingen trekkrettigheter knyttet til disse kontiene. Verdipapirforetakene må derfor normalt sikre trekklinjer fra en bank for sin debetposisjon i oppgjøret. Omsetningen i verdipapirhandelen gjennom VPS utgjør i størrelsesorden 18-1900 milliarder kroner årlig. Bankene er sentrale aktører i denne forbindelse, både som deltakere i markedet og som garantister for øvrige deltakere i oppgjøret.

4.6 DERIVATOPPGJØR OG PENGEAVREGNINGEN I NOS

Norsk Opsjonssentral A/S (NOS) er en avregningsentral for handel med standardiserte finansielle derivater. Sentralen har i hovedsak ansvaret for avregning og risikokontroll av opsjoner og futures handlet på Oslo Børs. Opsjonene avregnes i VPS på vegne av NOS, mens futures avregnes i NOS' egne systemer. NOS er sentral motpart både i opsjons- og futureskontrakter. Pengedelen av futuresoppgjøret foretas ved at hver deltaker er tilknyttet en depotbank for margininnbetalinger og oppgjør, og posisjonene i futuresoppgjøret blir et rent interbank-oppgjør mellom depotbankene. Det er til sammen 11 depotbanker.

For opsjonsoppgjøret har verdipapirforetakene oppgjørskonti i Norges Bank, og en garantiordning som tilsvarer ordningen i verdipapiroppgjøret. Det er ingen trekkrettigheter knyttet til disse kontiene. Utligning av posisjonene i opsjonsoppgjøret foretas over bankenes foliokonti i Norges Bank.

Den årlige omsetningen i de markedene som NOS avregner, beløper seg til anslagsvis 40 milliarder kroner. NOS forestår også avregningen av kraftfutures som gjøres opp på linje med annen futureshandel.

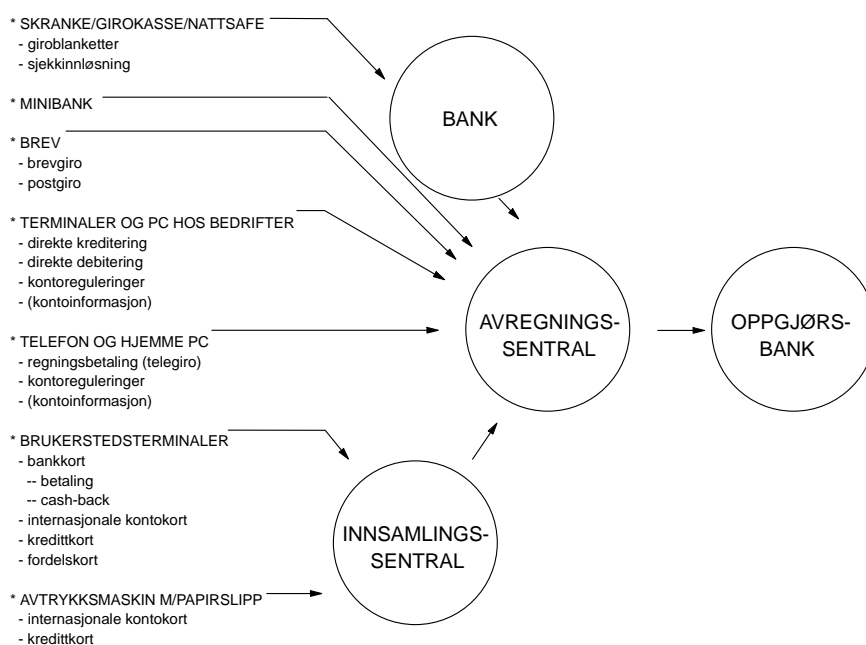
KAPITTEL 5

Systemer for betalingstjenester

5.1 INNLEDNING

Institusjoner som tilbyr betalingstjenester på standardvilkår, vil måtte etablere bestemte ordninger for å få utført betalingsoppdragene. Systemer hvor tjenester er basert på overføring av betaling fra eller mellom kundekonti og blir initiert ved kundenes bruk av betalingskort, tallkoder eller annen form for selvstendig brukerlegitimasjon, faller inn under *kommisjonens* forslag til "*Gjennomføring av betalingsoppdrag*" i kapittel 3 om systemer for betalingstjenester. Systemer som reguleres av "*Gjennomføring av betalingsoppdrag*" i kapittel 3, behandles nærmere i "*Generelt om betalingskort*" i kapitlene 5.2 til 5.4. Sjekk- og tradisjonelle girosystemer omtales i "*Sjekk- og blankettgirosystemer*" i kapittel 5.5. Systemene for sjekk- og girotjenester er de viktigste systemene som faller utenfor lovens kapittel 3. Dette er blankettbaserte betalingstjenester hvor brukeridentifikasjon i stor grad skjer ved underskrift på papir.

De fleste systemer for betalingstjenester som umiddelbart vil falle inn under lovforslaget, er systemer basert på bruk av kort. Slike systemer for betalingstjenester er dels drevet av banker eller deres underleverandører og dels av selskaper som ikke er tilknyttet bankvesenet. Oljeselskapenes betalingskort og kredittkortselskapenes systemer er eksempler på systemer utenfor bankvesenet. Det antas at det vil skje en sterk utvikling av systemer basert på annen type selvstendig brukeridentifikasjon, f.eks. tjenester hvor kundene kan initiere betalinger fra datamaskiner.



Figur 5.1 Vanlige måter å initiere standardiserte betalingsoverføringer (massebetalinger)

5.2 GENERELT OM BETALINGSKORT

Det blir stadig vanligere at betalingskortene kombinerer flere funksjoner. Det samme betalingskortet kan f.eks. benyttes til uttak i minibanker, for oppgjør i en salgsstedsterminal, som nasjonalt kredittkort og som internasjonalt betalingskort.

Ser man på oppgjørsformen mellom kortholder (kunde) og kortselskap (utsteder), kan man dele kortene inn i hovedgruppene debetkort, forhåndsbetalte kort og kredittkort. Debetkort er knyttet til en innskuddskonto. Ved forhåndsbetalte kort kan forhåndsbetalingen eller innskuddet trekkes på etterhvert som kortet brukes og varer og tjenester leveres. Kredittkortene er basert på at kortholder får innvilget en kreditt hos kortutsteder som det trekkes på når kortet benyttes. Man skiller mellom to typer kredittkort; kort med rullerende kreditt og faktureringskort. Rullerende kreditt innebærer at kortholder har en kredittgrense og at faktisk utnyttet kreditt nedbetales etter en avtalt plan. Kunder som benytter faktureringskort, får enten en viss tid etter bruken eller med jevne mellomrom samlefactura over kjøpene som betales ved bruk av giro eller annen type betalingsinstrument.

5.3 BANKDREVNE BETALINGSSYSTEMER

5.3.1 Betalingssystem basert på elektroniske bankkort – EFTPOS

Bankene har et fellessystem for elektroniske kortbetalinger – EFTPOS – (Electronic Funds Transfer at Point Of Sale). Konseptet er basert på at kundene har et personlig bankkort med en aktivisert magnetstripe. I forretninger og andre brukersteder som er tilknyttet systemet, er det utplassert betalingsterminaler som kan avlese magnetstripes i kortene og sende betalingsinformasjon elektronisk til datasentralen som står for driften av systemet. Før betalingene blir akseptert i terminalen, blir kortholders identitet kontrollert ved at brukeren taster en fire-sifret PIN-kode (Personlig Identitets Nummer). I sikret format blir koden overført til kortutstedende bank for kontroll.

I 1995 ble det utført i alt 90,2 mill transaksjoner i bankenes EFTPOS-terminaler til en verdi av 41,8 mrd. kr.

5.3.2 Minibanksystemer

For å redusere kostnadene med kontanthåndtering installerte bankene tidlig på 80-tallet minibanker. Minibankene eies av den enkelte bank og er knyttet til den enkelte banks datasentral, som behandler, avregner og formidler betalingsinformasjon til de øvrige datasentralene. I begynnelsen av 90-årene etablerte Postbanken et eget minibanksystem i tilknytning til postkontorene. Lenge var det ikke mulig å benytte postbankkort i bankenes minibanker og omvendt. Integreringsavtalen fra 1995 mellom Postbanken og de to bankforeninger på vegne av sine medlemmer har endret dette. Nå kan både bankkort og postbankkort benyttes i alle minibankene. (Se alminnelige motiver "*Giro*" i kapittel 5.5.2 og "*Tidligere utredninger*" i 6.1.)

Minibankene fungerer i første rekke som automatiske kontantutmatere. Det er også mulig å endre PIN-kode og få saldoinformasjon. På begynnelsen av 90-tallet vurderte datasentralene å utvide minibankenes funksjoner til også å utføre kontooverføringer mellom egne konti og registrering av bankgirooppdrag. Noen minibanker har slike funksjoner i dag. Andre banker har kommet til at det er mer hensiktsmessig å benytte andre kanaler for automatisert registrering av girooppdrag, for eksempel telefonbaserte systemer, jf. "*Systemer basert på registrering av telefonoppdrag*" i avsnitt 5.3.5.

I 1995 ble det utført 85 mill minibankuttak til en verdi av 72 mrd. kr.

5.3.3 Terminal- og PC baserte systemer

I en del år har flere banker tilbudt egne bedriftsterminalløsninger som gjør det mulig for bankens kunder selv å foreta direkte registrering av betalingsinstruksjer, blant annet direkte kreditering, direkte belastning og justeringer mellom egne konti. Oppdragene blir kommunisert til banken via telelinje.

Bedriftsterminalsystemene var i første omgang basert på at bedriftskundene hadde egne separate terminaler hvor betalingsoppdragene ble registrert. Etter hvert har det blitt utviklet løsninger som er integrert i bedriftens øvrige datasystemer.

Parallelt med utbredelsen av personlige datamaskiner i privat eie, har bankene sett et behov for å utvikle PC-baserte systemer hvor privatkunder blant annet kan initiere betalingsoppdrag og få tilgang til saldoinformasjon og foreta annen kommunikasjon med banken. Det er ventet at utbredelsen av slike systemer vil øke raskt i tiden fremover.

Det har lenge vært snakket om å innføre *hjemmebank*, slik at privatpersoner skal kunne sitte hjemme og gi betalingsinstruksjer til sin bank via en hjemmeterminal. Det land hvor denne utviklingen har kommet lengst, er Frankrike, hvor man har innført en «elektronisk telefonkatalog» og har plassert ut et stort antall billige «Minitel» terminaler, som også kan benyttes til visse hjemmebanktjenester.

5.3.4 Tjeneste for direkte kreditering eller debitering

Direkte kreditering er en elektronisk tjeneste basert på at betalingsinstruksjonene gis i maskinlesbar form, enten direkte via terminal, ved maskin til maskin forbindelse, eller med magnetbånd eller diskett. Direkte krediteringer har til nå særlig vært benyttet ved masseutbetalinger, f.eks. utbetalinger av lønninger og trygder.

Direkte belastning av betalers konto er en tjeneste som er basert på at betalingsoppdraget initieres fra mottakeren. Tjenesten forutsetter at betaleren har avgitt en fullmakt om slike automatiske trekk enten til mottaker (under den gamle Autogiro-tjenesten og Postgiros Direkte Trekk), eller til sin bank (den nye Avtalegiro-tjenesten). Dette fullmaktsforholdet gjør at avtaleforholdet blir mer komplisert enn ved andre betalingsoppdrag.

5.3.5 Systemer basert på registrering av telefonoppdrag

Bankene har i noen år tilbudt kundene å utføre enkelte banktjenester ved hjelp av telefon. I første omgang var det enkle tjenester som saldoforespørsel, opplysninger om siste transaksjoner og sperring av tapte bankkort.

I løpet av de siste to-tre årene er slike telefonbaserte systemer videreutviklet til også å omfatte initiering av betalingsoppdrag. Det er valgt ulike sikkerhetsløsninger for identifisering av kunden. Noen banker gir kundene en elektronisk enhet på størrelse med en liten lommekalkulator som kan generere sikkerhetskoder som oppgis over telefon. Andre banker baserer seg på personlige sikkerhetskort påtrykt en rekke koder som velges ut etter et uforutsigbart mønster. Tjenesten er i prinsippet tilsvarende en bedriftsterminal, men med den forskjell at oppdraget kan initieres fra et ordinært telefonapparat. Tjenesten er i første rekke myntet på privatkunder og mindre næringslivskunder som ikke ser behov for en bedriftsterminal.

Registreringen av betalingsoppdragene kan enten skje ved at kunden oppgir betalingsinformasjonen i telefonsamtale med en av bankens operatører, eller ved at kunden selv taster betalingsinformasjonen på sin tastafon. Kunden får en kvittering.

Noen banker har skilt ut den telefonbaserte virksomheten i egne regnskapsmessige enheter med en egen kontomasse som det i hovedsak bare gis tilgang til via telefon og betalingskort.

5.3.6 Internettbaserte betalingssystemer

Internett ble startet rundt 1970 og Norge fikk sin første tilknytning allerede i 1973. Fra midten av 80-tallet begynte Internett å få betydning som kommunikasjonskanal for studenter og forskere i den vestlige verden. Det var imidlertid først på 90-tallet at Internett fremsto som interessant for en bredere gruppe av befolkningen, og dermed også for kommersielle aktører. Siden 1993 har nettet vokst svært raskt, og består nå av ca. 5 millioner datamaskiner fordelt på mer enn 150 land.

En lang rekke norske banker har allerede tatt i bruk Internett som medium for markedsføring, og flere norske banker og bankdatasentraler jobber i dag aktivt med å ta Internett i bruk som kanal for formidling av allerede etablerte tjenester som online kontoinformasjon og online igangsetting av betalingsoverføringer (girering).

I tillegg arbeides det med nye betalingsmåter som egner seg spesielt for småbetalinger på Internett. Det dreier seg her blant annet om Teletorg-lignende løsninger basert på avregningskonti, og om løsninger basert på generelle pengekort som f.eks. VISA-Cash. Det arbeides også med såkalte «elektroniske kontanter», som innebærer at kjøpekraft kan overføres fra betaler til mottaker.

Tjenestetilbudene og sikkerhetsløsningene for identifisering av kunden antas i stor grad å være sammenfallende med telefonbaserte løsninger. I de Internettbaserte tjenestene som tilbys nå, benyttes fremdeles de ovenfor beskrevne løsningene for innlevering av betalingsoppdrag. Betaleren gir imidlertid en form for fullmakt over nettet til mottaker til å initiere oppdraget.

I USA er det etablert en bank som bare er tilgjengelig via Internett. All kommunikasjon mellom kundene og denne banken skjer på Internett. En norsk løsning for småbetalinger via Internett er satt i prøvedrift.

5.4 SYSTEMER UTENOM BANKVESENET

5.4.1 Systemer for fordelskort ved salg av egne varer og tjenester

En del varekjeder utsteder egne betalingskort til sine kunder som kun kan benyttes til betaling for kjøp av varer og tjenester hos den enkelte kortutsteder. Bruken av disse kortene gir ofte rabatter eller andre fordeler som er forbeholdt faste kunder, og kortene benevnes derfor gjerne som *fordelskort*.

Oljeselskapene er den gruppen som har kommet lengst i utbredelsen av slike systemer. Oljeselskapenes systemer er nærmere omtalt i "*Oljeselskapenes kortbaserte betalingssystemer*" i kapittel 5.4.2. Andre grupper som har eller er i ferd med å etablere slike fordelskort er hotellkjeder, store møbelsentra, dagligvarekjeder og postordreselskaper. De fleste av disse kortene er organisert som faktureringskort med et visst kreditlement. Kortene er i utgangspunktet ikke direkte tilknyttet bankkonti. Disse kortene kan imidlertid knyttes opp mot bankenes betalingssystemer gjennom avtaler om direkte belastning av kortholders konti i banken.

5.4.2 Oljeselskapenes kortbaserte betalingssystemer

De store oljeselskapene har egne kortsystemer. De utsteder selv ulike kort som kan benyttes i forbindelse med betaling av bensin og kjøp av andre typer varer på bensinstasjonene. Terminalene som er tilknyttet systemet, behandler også bankkort og kort utstedt av Postbanken. De fleste av kortene oljeselskapene utsteder er en type kredittkort hvor kortholder blir fakturert i ettertid for bruken av kortet. Alternativt kan kunden velge å inngå en avtale om direkte belastning av bankkonto ved bruk av autogiro. Andre løsninger er basert på at kortholder jevnlig får tilsendt en faktura

som for eksempel kan betales med en giroblankett. Kunder som betaler bensinkjøp med oljeselskapenes kort får en rabatt som ofte er knyttet til totalt årlig kjøpsvolum.

Oljeselskapene utsteder egne kontantkort som gir kontantkortkundene rabatt ved kjøp av varer og tjenester (bonuskort).

I 1995 ble oljeselskapenes betalingskort benyttet 41,6 millioner ganger ved kjøp på bensinstasjoner. Den totale omsetningen ved kjøpene var 9,6 mrd. kr.

5.4.3 Internasjonale kort

Det finnes fem store internasjonale kortordninger (T&E kort) – Diners Club (1950), American Express (1954), Eurocard (1965), Mastercard (1969) og Visa (1974). Alle er representert i Norge – Eurocard og Mastercard gjennom samme selskap Europay Norge AS. Med unntak av American Express, som opererer med rene daterselskaper over hele kloden, er kortordningene lisensprodukter som selges til selvstendige driftsselskaper (kortselskaper) i de forskjellige land. De lokale kortselskapene er egne rettssubjekter, men er gjennom lisensavtalen forpliktet til å følge et felles opplegg med hensyn til administrasjon av kortet. Dette gjør det mulig å anvende kortet i mange land selv om de enkelte nasjonale kortutstedere ikke har brukerstedsavtale med andre enn de lokale brukersteder. Overfor kortholder fremstår kortet som ordninger som er knyttet sammen og kontrolleres av lisensgiver slik at eventuelle problemer for kortholder kan løses på nasjonalt nivå.

Den tradisjonelle bruksmetoden er at det tas et avtrykk av kortet på en nota som kunden signerer på. Brukerstedet sender så notaen til det lokale kortselskapet som foretar oppgjør. Er det en lokal transaksjon, skjer avregningen videre direkte til kortholder. Er det et «fremmed» kort som er benyttet, sendes transaksjonen videre til en internasjonal avregningssentral som avregner videre mot det kortselskap som har utstedt kortet og som har avtale med kortholder. I de siste årene er det tilrettelagt for at slike kort også kan behandles i elektroniske terminaler hvor både signatur og PIN-kontroll forekommer.

Foruten betaling for varer og tjenester kan også flere av disse kortene benyttes til uttak av kontanter, enten over skranke i bankfilial eller i minibanker som er tilrettelagt for å behandle slike kort.

De fleste av kortene til VISA og Mastercard er knyttet til en bankkonto og fungerer som et debetkort. Kort utstedt av American Express, Eurocard, og Diners Club er ikke knyttet til bankkonto, men betalingsbeløpet blir fakturert i ettertid og betalt med giroblankett eller via Autogiro.

5.4.4 Nasjonale kort

De nasjonale kredittkortselskapene er finansieringsselskaper som tilbyr kundene kreditt ved kjøp betalt med kredittkortene de utsteder. Kortene har således elementer både av betalingsformidling og kreditt. Kortene formidler betaling fra kortutsteder til brukerstedet og formidler kreditten fra kortutsteder til kunden. De største kredittkortordningene i Norge er Multikort, Her og Nå, Cresco Card og Reservekonto. I tillegg kommer Kjøpekort som er bankdrevet.

5.4.5 Forhåndsbetalte betalingskort

Etter hvert som elektroniske betalingskort har blitt tatt i bruk som alternativ til mer tradisjonelle manuelle og papirbaserte betalingstjenester, har man også begynt å se på mulighetene for å rasjonalisere betalinger på områder hvor det i stor utstrekning

benyttes kontanter, dvs. typiske småbetalinger knyttet til bl.a. bruk av telefonautomater, parkometer, transport og andre mindre kjøp av varer og tjenester.

Med forhåndsbetalte kortsystemer forstås i denne utredning elektroniske systemer hvor det forhåndsbetalte beløp er lagret i kortet og nominert i kroner, slik at kjøpekraften klippes ned etter hvert som kortet brukes.

Forhåndsbetalte elektroniske kort har kjøpekraft lagret i selve kortet, f.eks. i en magnetstripe eller i en integrert krets, eventuelt også i et bakenforliggende system hvor transaksjonene blir behandlet og grunnlaget for et eventuelt oppgjør mellom ulike tjenestetilbydere og kortutstedere blir beregnet. Kjøpekraften i kortene kan enten være angitt i penger eller i adgang til ubegrenset eller et visst antall enkelttjenester innenfor et avgrenset tidsrom. Kortene kan være laget av ulike materialer, som papir, plast e.l. Kortene kan være maskinlesbare eller ikke.

Forhåndsbetalte kortsystemer vil vanligvis være anonyme i den forstand at det ikke føres regnskap som gjør det mulig å spore tilbake de enkelte transaksjoner. Forhåndsbetalte kortsystemer kan på mange måter sammenlignes med kontanter og benevnes gjerne som «en elektronisk pengepung».

5.5 SJEKK- OG BLANKETTGIROSYSTEMER

5.5.1 Sjekk

Sjekk er det eneste betalingsinstrumentet i Norge som i dag er regulert ved egen lov. En sjekk vil normalt bli honorert i alle banker, men dette er ikke noen egentlig innløsning. Når sjekken honoreres av den påtrukne bank, skjer det egentlige oppgjør.

Gjennom felles regler for diskontering av hverandres sjekker, regler for registrering, dekningskontroll, avregnings- og oppgjørsrutiner m.v. har bankene etablert et felles system for betalingsoverføring ved sjekk. Opprinnelig var bare spare- og forretningsbankene med i systemet, men fra høsten 1987 har også Postbanken til en viss grad deltatt. Fra integreringsavtalen ble inngått høsten 1995 mellom Postbanken og de øvrige bankene, har Postbanken deltatt i sjekksamarbeidet på linje med de øvrige bankene.

5.5.2 Giro

En girering kan defineres som en overføring av betalingsmidler mellom kundekonti. Med girosystem menes her system basert på papirblanketter for overføring av betalingsmidler mellom kundekonti.

Bruken av giroblanketter har i de siste årene vært stabil. Giroblankettens andel av antallet overføringer er avtagende til fordel for de elektronisk baserte overføringsformene som direkte remittering, direkte debitering og telegiro.

Hoveddelen av blankettene blir enten sendt i posten direkte til BBS eller Postbanken. Det er imidlertid fremdeles en del blanketter som blir kontrollert i den enkelte filial og oversendt i papirform til avregningsentralen for videre behandling.

Integreringsavtalen som ble inngått høsten 1995 mellom Postbanken og de øvrige bankene, sikrer at transaksjoner mellom Postbanken og de øvrige bankene kan gjennomføres på linje med overføringer mellom andre banker. I tråd med integreringsavtalen har Bankenes Standardiseringskontor utarbeidet standard for ny felles blankett.

KAPITTEL 6

Gjeldende regulering**6.1 TIDLIGERE UTREDNINGER**

Betalingssystemenes sentrale betydning i det finansielle system har blitt understreket i tidligere lovrevisjoner knyttet til bankvesenet. Risiki i systemene generelt, og i interbanksystemene spesielt, har imidlertid i liten grad vært fremhevet i tidligere utredninger.

Den engere bankkomité som deltok i forberedelsen av lov om aktiebanker av 1924, uttalte blant annet (Innstilling til I. Lov om banker. II. Lov om forandring i lov om aktieselskaper og kommanditaktieselskaper av 19de juli 1910, bilag nr. 1, side 50 flg.):

«Der er imidlertid, som utviklingen har formet sig, også en annen side, som påkaller oppmerksomhet. Betalingsmidlene er ikke et uforanderlig begrep, det har gjennom tidene tatt forskjellige skikkelser. Loven sier, hvad der er tvungne betalingsmidler – pregede mynter, pengesedler osv. Men sedvanen lar dessuten visse sikre fordringer gå fra hånd til hånd som betaling; handelsvekslen er et gammelt kjent betalingsmiddel. Bankvesenet har skapt et nett av forbindelser mellem kreditorer og debitorer i utalte mengder, små som store, og har derigjennem automatisk også frembragt nye betalingsmidler – bankchecken, giroanvisningen, den telegrafiske overførsel. Disse nye, bankmessige betalingsmidler har – i de mere utviklede land – redusert de lovbestemte, tvungne betalingsmidler til å brukes mest, hvor det gjelder dagliglivets mindre oppgjør eller isolerte uttelling (kontantbetalinger i snevreste forstand). Bankfordringer, som overføres, er så å si blitt forretningslivets regulære betalingsmidler.

...
Det er på lignende måte med den funksjon, privatbankene utøver når de stiller fordringer på sig selv til rådighet for almenheten som betalingsmidler. Denne funksjon står, som nevnt, i organisk forbindelse med den almindelige kredittgivning. Privatbankene er ikke helt frie her; kan ikke ved å utvide eller innskrenke mengden av slike betalingsmidler bestemme deres (og dermed pengenes) verdi efter eget tykke. De er bundet i begge retninger – ved påtenkte utvidelser av at kredittsøkeren må by passende sikkerhet, og ved påtenkte innskrenkninger av at disponible midler må gjøres fruktbringende. De må ta hensyn til, hvorledes andre banker, og særlig hvorledes nasjonalbanken forholder sig. De store, opsiktsvekkende forandringer i betalingsmidlenes mengde og verdi er heller ikke – historisk – utgått fra privatbankene, men fra staten, direkte eller gjennom nasjonalbanken. Og allikevel vil det visstnok ved overveielse være innlysende for de fleste, at privatbankene gjennom sin virksomhet til enhver tid, bevisst eller ubevisst, øver innflydelse på mengden av forhåndenværende betalingsmidler og derigjennem bl. a. på et forhold av så inngripende økonomisk og social betydning som det almindelige prisnivå.»

Penge- og Bankkomitéen som utarbeidet utkast til banklovene av 1961, uttalte blant annet følgende om betalingsformidling (Innstilling om I. Lov om sparebanker og II. Lov om forretningsbanker av 19. desember 1958 på side 50):

«Bankenes betalingsformidling har etter hvert fått et betydelig omfang. Ved bruk av bankbetalingsmidler blir betaling av gjeld eller betaling for varer og tjenester ordnet ved overføringer fra og til konti som debitor og kreditor har

hos sine bankforbindelser. Bankbetalingsmidlene erstatter derved i stor utstrekning bruk av penger ved ordning av gjeldsforhold.»

Spørsmålet om en særskilt lovregulering av betalingssystemer ble første gang diskutert av Betalingsformidlingsutvalget i NOU 1979:16 Betalingsformidling. Utvalget hadde som sin primære oppgave å trekke opp de prinsipielle hovedlinjer for betalingssystemet, herunder å fremme forslag om lovendringer i den grad man fant behov for det. Utvalget fremmet ikke konkrete lovforslag og saken ble ikke fremmet overfor Stortinget. Om behovet for en mer omfattende lovregulering uttalte utvalget bl.a. på side 243:

«Utvalget har vurdert om det burde skapes en særskilt og mer omfattende lovhjemmel for regulering av betalingsformidlingen. Dette kunne f.eks. gjøres ved en egen fullmaktslov om kontroll med betalingsformidling, eller alternativt gjennom tilføyelser til eksisterende lovgivning, i første rekke lov om forretningsbanker og lov om sparebanker. Ved en slik lovhjemmel ville man kunne gripe direkte inn overfor den enkelte bedrifts aktivitet på betalingsformidlingens område.

Utvalget med unntak av medlemmene Bru og Five er imidlertid kommet til at man bør basere myndighetenes styring av bankenes betalingsformidling på de samme prinsipper som har ligget til grunn for den kredittpolitiske styringen. Man bør derfor basere seg på at man gjennom drøfting med bankenes organisasjoner og Postverket finner fram til løsninger på problemer som gjelder betalingsformidlingen, og at disse følges opp av beslutninger i de kompetente organer. Dersom det skulle vise seg at denne fremgangsmåten ikke gir tilstrekkelig effektiv styring av utviklingen av betalingsformidlingen, må spørsmålet om lovhjemmel for mer direkte inngrep tas opp til ny vurdering.»

Behovet for en reguleringskompetanse ble på nytt drøftet under arbeidet med den nye sentralbankloven. I lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet ble sentralbankens *lovbestemte* oppgaver innen betalingsformidlingen utvidet fra seddelmonopolet til å omfatte ansvaret for å fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet, jf. lovens § 1.

I NOU 1983:39 Lov om Norges Bank og pengevesenet, side 278 flg., ble bl.a. følgende uttalt om bakgrunnen for paragrafen:

«Betalingssystemets hovedoppgave er å muliggjøre betalinger mellom personer og institusjoner. Siden Norges Bank ble opprettet i 1816 har det skjedd en sterk utvikling av penge- og kredittsystemet. Det er vokst fram en rekke betalingsinstrumenter og betalingsformer så som sjekk, bankgiro, postgiro, kjøpe- og kredittkort, bankremitter, remburs og databehandlet clearing mellom banker.

Mange av de nye betalingsinstrumenter bygger på bruk av kontoforordringer, som er å betrakte som substitutt for sedler og mynt. De er imidlertid ikke tvungne betalingsmidler, men har til gjengjeld egenskaper som sedler og mynt mangler.

De nye betalingsmidler er hovedsakelig skapt av bankene og postverket og skyldes behovet for mer effektive og tidsmessige betalingsinstrumenter. Sentralbankene har hittil stort sett ikke sett det som sin spesielle oppgave å overvåke utviklingen på dette området. Utviklingen de senere år kan imidlertid tyde på at sentralbankene vil følge utviklingen mer aktivt enn hittil. En viser i den forbindelse til Norges Banks brev til Finansdepartementet 23. august 1976 om gebyr på sjekker m.v. Norges Bank gir i brevet bl.a. uttrykk for at den har et generelt ansvar for at betalingsformidlingssystemet fungerer tilfredsstillende.»

Utvalget uttalte videre:

«Utviklingen av sjekkbruk og bankenes og postverkets girotjeneste har medført at en stor del av betalingene foregår uten bruk av sedler. Den videre utvikling av betalingsteknologien kan ventes å gå raskt. Utvalget ser det som naturlig at sentralbanken følger med i og bidrar til utviklingen av betalingssystemet. Dette er kommet til uttrykk i lovutkastets § 1 første ledd der det heter at banken skal fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet og arbeide for at penge-, kreditt-, og valutaforholdene utvikler seg tilfredsstillende.

I andre moderne sentralbanklover finner en liknende generelle formuleringer av sentralbankens oppgaver på dette området. Forslaget svarer i store trekk til det penge- og bankkomitéen foreslo om Norges Banks oppgave vedrørende betalingssystemet. Utvalget har imidlertid lagt noe mer vekt på bankens oppgave med hensyn til å fremme et effektivt betalingssystem. Bestemmelsen gir ikke Norges Bank hjemmel til å utferdige forskrifter eller gi pålegg om betalingsformidlingen.»

I NOU 1983:39 Lov om Norges Bank og pengevesenet, på side 279, uttalte utvalget bl.a. følgende om den betydning betalingstjenestene har i forhold til pengeskapningsprosessen:

«Hensikten med den tradisjonelle enerett for Norges Bank til å utstede sedler var opprinnelig myndighetenes ønske om kontroll med pengeskapingsprosessen. Fullmakten var derfor omgitt med slike restriksjoner at misbruk av seddelutstedelsesretten ikke skulle forekomme. Disse bindinger bygde på det syn at ukontrollert seddelutstedelse ville medføre inflasjon og undergraving av pengevesenet.

Det er alminnelig erkjent at statsmyndighetene bør ha kontroll med pengeskapningsprosessen. Utviklingen av alternative betalingsinstrumenter har imidlertid ført til at pengeskapningsprosessen ikke i samme grad som tidligere kan styres ved hjelp av regler for sentralbankens seddel- og myntutstedelse. Endringer i betalingsmetodene kan også påvirke sentralbankens virkemidler og samfunnsøkonomien.

Norsk penge- og kredittlovgivning har ikke tatt sikte på å regulere formene for betalingsformidlingen. Utviklingen av nye betalingssystemer har skjedd uten noen samlet plan. Den videre utvikling av de nye systemene vil i langt høyere grad enn i dag komme til å bygge på moderne elektronisk databehandling, hvor bl.a. «papirløse» betalingstransaksjoner kan komme til å innta en større plass.»

Norges Bank foreslo i sin høringsuttalelse en egen bestemmelse i sentralbankloven som gav Kongen hjemmel til å utferdige forskrifter. Departementet fulgte ikke opp forslaget. Dette ble begrunnet med følgende i Ot. prp. nr. 25 (1984-85), Om lov om Norges Bank og pengevesenet, side 62 første spalte:

«Finansdepartementet arbeider med flere spørsmål innenfor betalingsformidlingen. Dette gjelder blant annet bedre samordning av bankgiroens og postgiroens tjenester, gebyrer på girotjenester og en vurdering av behovet for reguleringer av betalingskort. En tar ikke opp forslag om en egen bestemmelse i utkastet til ny sentralbanklov om at Kongen kan gi forskrifter om betalingsformidling og betalingssystemer, jfr. Norges Banks forslag til ny § 16.»

I Innst. O. nr. 50 (1984-1985) Innstilling fra finanskomiteen om lov om Norges Bank og pengevesenet, side 29 annen spalte kommenteres ikke dette nærmere utover at det konstateres at departementet ikke har tatt opp forslaget. I overensstem-

melse med forslaget fremmet i NOU 1983:39, ble det inntatt en bestemmelse i sentralbankloven § 1 om at banken skal fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet.

Som det fremgår av ovennevnte sitat i Ot. prp. nr. 25 (1984-85), ønsket Finansdepartementet å foreta en bred gjennomgang av såvel offentligrettslige som privatrettslige sider knyttet til betalingssystemene før man fattet beslutninger om mulig hjemmelskompetanse for konkret regulering av ulike sider av betalingssystemene. Det kan her tilføyes at betalingssystemene vanskelig kan sees isolert fra den alminnelige rammen for finanslovgivningen. En grunnleggende rettslig analyse av betalingssystemene forutsetter derfor på mange måter en mer gjennomgripende revisjon av hele finanslovgivningen i tråd med det mandat som er gitt *Banklovkommisjonen*.

Bestemmelsen i sentralbankloven § 1 fokuserer på at effektiviteten i betalingssystemene ligger innenfor sentralbankens ansvarsområde. Fordi bestemmelsen ikke ble fulgt opp av forskrifts- eller påleggskompetanse, har det i realiteten ikke skjedd vesentlige endringer i forhold til den samarbeidsmodell og selvregulering som Betalingsformidlingsutvalget la opp til i 1979.

Norges Bank etablerte i 1986 *Kontaktutvalget for betalingsformidling*. Utvalget ledes av Norges Bank og har representanter fra følgende institusjoner: Den norske Bankforening, Sparebankforeningen i Norge, Postbanken og Postens sentralledelse, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Finansieringsselskapenes Forning, Forbrukerrådet, Datatilsynet, Kredittilsynet og Teledirektoratet. Utvalget fungerer i hovedsak som et forum for utveksling av informasjon om hendelser av betydning for betalingsformidlingen og har i praksis ikke vært et egnet forum for å finne frem til løsninger av betydning for effektiviteten i betalingssystemene, f.eks. når det gjelder spørsmål knyttet til infrastruktur og samordning.

Norske myndigheter har gjennom de siste 10 til 20 år vært opptatt av en bedre samordning av virksomheten til de åpne landsdekkende betalingssystemene i bankvesenets og Postverkets regi. Ulik gebyr- og inntektsstruktur var den viktigste hindring for effektiv samordning mellom bankenes og postens betalingssystemer. For øvrig vanskeliggjorde historiske forskjeller mellom bankenes organisering og organiseringen av betalingsformidlingen i Postverket raske fremskritt i dette samordningsarbeidet.

Regjeringen fremmet i Revidert nasjonalbudsjett 1992 et samlet opplegg for en mer effektiv ressursutnyttelse innen betalingsformidlingen og et bedret tilbud overfor publikum, jf. side 133 til 135.

Parallelt med arbeidet for samordning av bankenes og postens betalingsformidling arbeidet Regjeringen med ulike alternativer for organisering av Postverket og daværende Postsparebanken. En endret organisering ble sett på som en forutsetning for en løsning av samordningsspørsmålet. Etablering av Postbanken, først som en omorganisering av Postsparebanken til Norges Postbank og deretter som en sammenslåing av Norges Postbank og Postgiro, ble et viktig skritt i denne retning.

Endringen av rammevilkårene for betalingsformidlingen på postsiden var en del av grunnlaget for at Postbanken og de to bankforeningene på vegne av de øvrige bankene i september 1995 inngikk en rammeavtale om betalingsformidling. Rammeavtalen innebærer at disse bankene har etablert en felles infrastruktur, herunder samarbeid om hovedavregning. Utover dette innebærer rammeavtalen at Postbanken tiltrer spare- og forretningsbankenes avtaler og regelverk om transaksjonsutveksling mellom bankene og om ulike typer betalingstjenester. Samordningsspørsmålet som har vært tatt opp flere ganger i etterkrigstiden, har derved fått sin løsning.

For kundene vil rammeavtalen medføre at overføringer ved bruk av de ulike betalingstjenestene kan gjennomføres uavhengig av betalers og mottakers konto-forbindelse. Dette gjelder både for sjekk, kortbruk og de elektronisk- og papirba-

serte girotjenestene. Videre vil prisene den enkelte bank fastsetter for kundens bruk av de ulike betalingstjenester være uavhengig av hvilke banker som inngår i transaksjonene.

6.2 AKTUELLE RETTSREGLER

Det er i Norge ingen lovgivning som direkte regulerer adgangen til å etablere eller drive betalingssystemer. Betalingssystemene har ofte vært knyttet sammen med konsesjonspliktig innskudds- og utlånsvirksomhet og er i hovedsak drevet av banker eller andre aktører som er underlagt finanslovgivningen. Denne lovgivningen er primært gitt med sikte på andre forhold enn betalingsformidling, og er dermed ikke rettet inn mot å ivareta offentlige hensyn ved betalingssystemene.

Norges Bank fikk i sentralbankloven av 1985 et lovbestemt ansvar for å fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet, jf. § 1. Banken er ikke tillagt forskrifts- eller påleggskompetanse, jf. "Norges Bank" i kapitlene 2.5.2 og "Tidligere utredninger" i 6.1. I forarbeidene til sentralbankloven ble det pekt på at utviklingen fra kontantbasert betaling (sedler og mynter) til systemer for betalingsoverføring gjennom bank- og postgirokonti (kontopenger), tilsier at betalingssystemene også bør være under sentralbankens ansvarsområde på tilsvarende måte som seddelmonopolet. Ansvar ble i forarbeidene angitt til å omfatte arbeidet med å forbedre eksisterende betalingssystemer og frembringe nye. Det ble lagt til grunn at begrepet «effektivt» omfatter sikkerhet, kostnadseffektivitet og hurtighet.

Enkelte forhold ved etablering og drift av betalingssystemer er regulert i annen lovgivning. I lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner § 2-7 heter det blant annet at *samarbeidsavtaler mellom finansinstitusjoner*, som kan ha konkurransemessig betydning, skal godkjennes av Finansdepartementet. Denne bestemmelsen er inntatt som supplement til lovens bestemmelser om fusjoner og eierbegrensninger. Konsesjonsordningen tar sikte på å hindre iverksettelse av samarbeidsavtaler som må forventes å ha en konkurransebegrensende virkning til skade for publikum.

En rekke av de avtalene bankene har inngått, som er relatert til betalingssystemer, er vurdert og godkjent i henhold til denne bestemmelsen. Dette gjelder både generelle avtaler om fordeling og håndtering av ansvar, avtaler om samordning av ulike felles betalingstjenester og avtaler mellom enkeltaktører om samarbeid f.eks. om felles kortutstedelse. Myndighetenes behandling av søknadene har vært begrenset til de konkurransemessige konsekvensene av samarbeidsavtalene.

Formidling av betalinger til og fra utlandet er regulert i Norges Banks forskrift om valutaregulering av 27. juni 1990. Forskriften er hjemlet i lov 14. juli 1950 om valutaregulering § 1. I forskriften heter det at det er forbudt for andre enn Norges Bank og valutabanker å drive ervervsmessig betalingsformidling med utlandet på vegne av allmennheten. Videre heter det at valutakommisjonær kan virke som agent for valutabanks betalingsformidling med utlandet. Forskriften pålegger valutabank en plikt til å rapportere betalinger til Norges Bank. Formålet med disse bestemmelsene er i første rekke å innhente opplysninger til utenriksregnskapet.

I Finansdepartementets forskrift av 18. september 1981 nr. 595 om kontokort gitt i medhold av finansieringsvirksomhetsloven ble kontokort regulert nærmere. Forskriften omfattet ikke kort utstedt av banker og heller ikke firmakort, f.eks. den typen oljeselskapene nå benytter. Etter forskriften kunne ordinære norske kort ikke belaste brukerstedet for noen kostnader, bortsett fra verdien av kreditten fra kjøpet fant sted til kortselskapet utbetalte pengene til brukerstedet.

Finansieringsselskaper som utstedte internasjonale betalingskort, var ikke omfattet av reguleringen av 1981. Departementet ønsket at kortholderne i større

grad skulle belastes for kostnadene ved bruken av disse. Høye brukerstedsprovisjoner kunne gi kortselskapene anledning til ikke å gebyrlegge kortholder. Ettersom kortholder i liten grad blir motivert til å velge den mest effektive betalingsform når de ikke ble belastet for kostnadsrelatert gebyr, besluttet Finansdepartementet i 1986 å begrense også betalingskortselskapenes adgang til å velte kostnaden ved kortbruken over på brukerstedet, på samme måte som for øvrige kort.

De internasjonale betalingskortselskapene, unntatt VISA, gikk som følge av dette vedtaket til rettssak mot Staten v/Finansdepartementet. Blant annet bestred selskapene hjemmelsgrunnlaget for å regulere deres aktivitet gjennom finansieringsvirksomhetsloven. Staten ble frifunnet i april 1987. Det vises her til dom fra Oslo Byrett av 27. mars 1987. Selskapene anket ikke dommen.

Finansdepartementet fastsatte den 5. oktober 1989 ny forskrift om finansieringsforetaks virksomhet med kontokort. Forskriften sier blant annet:

«§ 3. Ved valutainnlendingers kjøp av varer eller tjenester i Norge kan kostnader forbundet med kjøp ved bruk av kontokort tilknyttet American Express Company A/ S, Eurocard Norge A/ S, Diners Club Norge A/ S og VISA Norge A/ S belastes selgeren med tilsammen inntil 1 pst. av kjøpesummen. Verdien av kreditten (renten) som kortselskapet oppnår i tiden fra kjøpet til kortselskapets oppgjør med selgeren, skal medregnes innenfor 1 pst. grensen. Hvis det foretas et samleoppgjør for kjøp som er foretatt i en bestemt periode, kan dette anses for ett kjøp foretatt på tidspunktet midt i perioden. Verdien av kreditten i de første 14 dager etter kjøpet medregnes likevel ikke innenfor 1 pst. grensen. Rentesatsen som skal benyttes ved verdiansettelsen av kreditten, settes til 12 pst. p.a.

Ved bruk av øvrige kontokort er det ved valutainnlendingers kjøp av varer eller tjenester i Norge ikke adgang til å belaste selgeren for andre kostnader enn verdien av kreditten i tiden fra kjøpet til kortselskapets oppgjør med selgeren. Hvis verdien av denne kreditten belastes selgeren, er det ikke adgang til å øke oppgjørstiden (kredittiden) til selgeren ved kortbruk i forhold til de oppgjørsrutiner som gjelder ved denne forskrifts ikrafttreden.

Det er ikke for noen kort adgang til å belaste selgeren med andre eller økte kostnader for eksisterende tjenester forbundet med kortbruken.

Departementet avgjør i tvilstilfeller om en tjeneste er forbundet med kortbruken.»

Ved endringsforskrift av 8. juni 1990 ble imidlertid iverksettelsen av § 3 utsatt ved at det i forskriften av 5. oktober 1989 er tilføyd en § 5 hvor det heter at Finansdepartementet fastsetter den nærmere bestemmelse om tidspunkt for når kortordninger hvor kostnaden forbundet med bruk av kortet ble belastet på en annen måte enn etter § 3, skal være rettet. Departementet har ikke iverksatt forskrift om når dette skal være rettet, og således er de fire betalingskortselskapene heller ikke i dag undergitt noen rettslig begrensning for hvor mye de kan belaste salgsstedet.

Bakgrunnen for utsettelsen var at kortselskapene på den ene siden og Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH), Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Norsk Hotell og Restaurantforbund (NHRF) på den andre siden var i ferd med å utarbeide en ny rammeavtale med siktemål blant annet å ivareta de konkurransemessige forhold som forskriften skulle sikre. Rammeavtalens deltakere ønsket at ovennevnte forskrift skulle oppheves. Departementet besluttet å ikke oppheve forskriften, men ville først observere om avtalen virket slik at konkurransen mellom selskapene bidro til lavere priser overfor brukerstedene enn de maksimalprisene avtalen legger opp til. På bakgrunn av dette stilte Finansdepartementet iverksettelsen av kravene om tilpasning til forskriften inntil videre i bero. Med bakgrunn i ram-

meavtalen ble det inngått avtaler mellom HSH og hvert enkelt kortselskap som begrenser brukerstedsprovisjonen oppad.

Utgangspunktet for disse maksimalsatsene viste seg imidlertid å bli at kortselskapenes provisjonsinntekter i hovedsak skulle være uendret i forhold til de gamle satsene. Med dette utgangspunktet regnet man seg frem til nye provisjonssatser.

Maksimalsatser for det enkelte selskap varierer med omsetningen og oppgjørstiden. Provisjonen blir alltid beregnet som en andel av bruttoomsetningen. Andelen varierer mellom 0,85 og 5 prosent.

Samtidig med utbredelsen av elektroniske betalingsterminaler i varehandelen og økt bruk av bankkort, har også bruken av betalingskortene i terminalene økt. I 1995 ble omlag 70 prosent av betalingene med betalingskort behandlet elektronisk i terminalene. Denne utviklingen har redusert transaksjonskostnadene, samtidig som ordinære bankkort har blitt et nærmere substitutt til betalingskortene. I løpet av de siste årene har man kunnet registrere en viss reduksjon i enkelte av rammeavtalenes øvre og nedre satser for brukerstedsprovisjoner.

Tabell 6.1: Bruk av ulike typer betalingskort. Antall transaksjoner i millioner og omsetning i mrd. kroner.

	Bankkort i forretninger		Internasjonale betalingskort, Innlendingers bruk i Norge		Oljeselskapenes kort		Innenlandske kredittkort	
	Transaksjoner	Omsetning	Transaksjoner	Omsetning	Transaksjoner	Omsetning	Transaksjoner	Omsetning
1988	3.2	0.9	2.9	3.0				
1989	6.1	2.0	3.4	3.5	16.6	3.4	0.6	1.4
1990	11.6	4.2	4.2	4.5	21.3	4.1	0.7	1.4
1991	21.5	8.7	5.0	5.1	24.8	5.1	0.6	1.4
1992	34.6	13.3	5.8	6.1	29.3	5.8	0.5	1.5
1993	51.9	21.8	7.0	7.2	32.5	6.7	0.7	1.5
1994	66.7	28.0	8.5	8.6	36.6	8.1	0.8	2.4
1995	84.6	37.4	9.3	9.2	41.5	9.6	1.6	3.2

Kilde: Norges Bank, Årsrapport betalingsformidling for årene 1988 til 1995.

Kredittilsynets *forskrift om bruk av informasjonsteknologi (IT) i banker m.m.* av 16. desember 1992 nr. 1157 har til hensikt å sikre at IT-systemer anskaffes, utvikles, drives, vedlikeholdes og avvikles på en ordnet og betryggende måte. Nær sagt alle betalingssystemer er i overveiende grad basert på IT. Betalingssystemenes tekniske robusthet og stabilitet er derfor blant annet avhengig av at de forhold IT-forskriften skal regulere, fungerer. Tilsynet er i første omgang basert på virksomhetens egen vurdering av situasjonen. Kredittilsynets oppfølging er i stor grad basert på å følge opp institusjonenes egne rutiner for intern og ekstern rapportering.

Lov om kredittkjøp av 21. juni 1985 nr. 82 har bestemmelser som kommer til anvendelse på visse typer kredittkort. Disse bestemmelsene har i første rekke betydning for privatrettslige forhold og dermed begrenset betydning for offentligrettslig regulering.

Lov om personregistre m.m. av 9. juni 1978 nr. 48 med forskrifter setter rammer for bankers, finansinstitusjoners og andre juridiske personers adgang til å registrere, oppbevare, bruke og utlevere personopplysninger, herunder transaksjonsopplysning.

ger eller såkalte «elektroniske spor» som dannes i forbindelse med betalingsformidling. Hovedregelen er at enhver som oppretter et personregister skal ha tillatelse (konsesjon) fra Datatilsynet. For en del standardregistre, herunder bankers kunderegistre, er det imidlertid i Justisdepartementets forskrift av 21. desember 1979 gitt fritak for den alminnelige konsesjonsplikt. I forskriften er det gitt regler om hvilke kunde-, konto-, oppdrags- og transaksjonsopplysninger som bankene kan registrere og om bruken av opplysningene, herunder bankenes adgang til utlevering av opplysninger til utenforstående. Justisdepartementet er i ferd med å gjennomføre en mindre revisjon av forskriften. Det vises ellers til NOU 1994:19 Finansavtaler og finansoppdrag side 51.

6.3 AVTALER MELLOM PARTENE

Mange forhold ved betalingssystemene er regulert i form av avtaler mellom deltakerne i systemene. Flere av disse regelverk er samlet i en egen avtalesamling som er utarbeidet av, og inngått mellom, Den norske Bankforening og Sparebankforeningen i Norge på vegne av medlemsbankene. Før Postbanken ble medlem av Den norske Bankforening var det inngått separate avtaler mellom de to bankforeningene og Postbanken. Som medlem av Den norske Bankforening har Postbanken like rettigheter og plikter som øvrige banker. Reglene, som er dels retningsgivende og dels bindende, for medlemsbanker, bankdatasentraler, Bankenes Betalingsentral A/S (BBS) og øvrige bankrelaterte aktører, utgjør bankenes rettslige infrastruktur på dette området. Finansdepartementet har foretatt en vurdering av avtalene i forhold til lovbestemmelsen om samarbeidsavtaler i finansieringsvirksomhetsloven, jf. alminnelige motiver "*Aktuelle rettsregler*" i kapittel 6.2.

Avtaleverket i samlingen kan deles i ulike nivåer.

Noen avtaler regulerer ansvarsforholdene generelt innenfor området og fastsetter prosedyrer f.eks. for å løse av uenighet. Bankforeningen og Sparebankforeningen opprettet i henhold til en slik avtale i 1985 et eget utvalg – Ansvarsregulerende utvalg – for å ivareta de løpende oppgaver med å overvåke eksisterende fellesregler og forberede nytt regelverk innenfor den samordnende delen av betalingsformidlingen. Ansvarsregulerende utvalg fungerer også som et konfliktløsende organ i tvistesaker mellom banker, bankdatasentraler, BBS og andre bankrelaterte aktører innen betalingsformidlingen.

Andre avtaler regulerer overføring av informasjon mellom banker ved betalinger (dekningskontroll m.v.).

De fleste av reglene og avtalene regulerer forhold ved de enkelte betalingstjenestene, bankgiro, sjekk, minibank og kortbaserte betalingsterminaler (EFTPOS). Det som reguleres kan være forhold rundt samordning, behandlingsprosedyrer eller ansvarsforhold relatert til den enkelte tjeneste.

Den norske Bankforening og Sparebankforeningen i Norge inngikk i desember 1994 en avtale om beregning av pris for tilgang til bankenes fellessystemer i betalingsformidlingen. Avtalen ble godkjent av Finansdepartementet 11. juli 1996 etter finansieringsvirksomhetslovens bestemmelse om samarbeidsavtaler. De to bankforeningene ble også i brev av 13. august 1996 fra Konkurransetilsynet gitt dispensasjon fra konkurranseloven § 3-4 for denne avtalen.

I tillegg til at Den norske Bankforening og Sparebankforeningen har en regelgivende og konfliktløsende funksjon innenfor den bankinterne del av betalingsformidlingen, forhandler foreningene på vegne av medlemsbankene med Forbrukerombudet når det gjelder fastsetting av standardvilkår mellom kunde og bank. Forbrukerombudets kompetanse er nærmere omtalt i alminnelige motiver "*Forbrukerombudet – Markedsrådet*" i kapittel 2.6.2.

6.4 AVREGNINGS- OG OPPGJØRSAVTALER

Det kan ikke åpnes gjeldsforhandling eller konkurs i norske spare- og forretningsbanker. I stedet for kan de settes under offentlig administrasjon ledet av et administrasjonsstyre. Dekningslovens regler gjelder likevel i stor utstrekning.

Avregnings- og oppgjørsavtaler er forbundet med juridisk risiko. Dette er risiko for at en inngått kontrakt ikke kan gjennomføres som avtalt pga. rettslige reguleringer. Den juridiske risiko er særlig knyttet til reglene om motregning i konkurs og til reglene om omstøtelse. Reglene kan hindre at betalingsoppgjøret gjennomføres som forutsatt, dersom det åpnes insolvensbehandling hos en deltaker.

Motregning innebærer at tilgodehavender avskrives mot forpliktelser mellom to parter. I utgangspunktet er det store likheter mellom tradisjonell motregning og avregning.

Motregning utenfor konkurs skjer i hovedsak på grunnlag av sedvane eller avtaler. Motregning i konkurs må oppfylle de krav dekningsloven kapittel 8 stiller, og loven hindrer at det avtales utvidet motregning på bekostning av boet.

Grunnvilkårene for motregning er i utgangspunktet de samme utenfor og i konkurs. Det vises til NOU 1994:19 Finansavtaler og finansoppdrag side 60 og 136 flg. Etter dekningsloven § 8-1 kan motregning i konkurs foretas når hovedkrav og motkrav eksisterer ved åpningen av bobehandlingen. I betalingsystemene stiftes imidlertid pengeforpliktelser mellom bankene ofte først ved kontering av kundekonti som skjer i tidsrommet mellom avregning og nettooppgjør. Dette betyr at en rekke betalingsoverføringer ikke kan avregnes og gjøres opp under offentlig administrasjon etter loven § 8-1, selv om overførslene er initiert før administrasjonstidspunktet.

Kravene må dessuten bestå mellom de samme parter på konkursåpningstidspunktet. Heller ikke dette vilkåret er oppfylt for den multilaterale avregningen av betalingsoverføringer som skjer i Norge. Videre må kravene gjelde ytelser av samme art, f.eks. penger. I norske interbanksystemer avregnes pengeforpliktelser i norske kroner slik at dette vilkåret er oppfylt.

Motregning betraktes tradisjonelt som en enkel og effektiv oppgjørsmåte, og motregningen innebærer et endelig betalingsoppgjør selv om den ene part fortsatt har et nettokrav på den annen. I konkurs vil nettokravene være dividendeberettiget.

Dekningsloven § 8-1 om motregning omfatter imidlertid ikke oppgjøret av nettokravene. Dette får en særlig betydning for multilateral avregning som atskiller seg vesentlig fra tradisjonell motregning. En multilateral avregning er ikke et endelig betalingsoppgjør, og deltakerne har først betalt med befriende virkning når samtlige nettoposisjoner er gjort opp i oppgjørsbanken. Avregningen er organisert slik at alle nettoposisjonene som inngår i denne, må gjøres opp samtidig. Dersom en bank ikke kan dekke sin netto debetposisjon, vil hele avregningen kunne bli reversert og debetbanken fjernet. Manglende likviditet hos en bank vil derfor få virkning for de øvrige bankenes mulighet til å få rettidig oppgjør.

En netto debetposisjon som inngår i en multilateral avregning, kan av denne grunn ikke gjøres opp separat og kan følgelig heller ikke meldes som dividendekrav i boet. Derimot antas at en garantist som har stilt likviditet til rådighet for å gjøre opp netto debetposisjonen, kan melde sitt regresskrav på debitor i boet. I motsetning til motregning og bilateral avregning, innebærer derfor den særskilte organiseringen av den multilaterale avregningen at både avregning og nettooppgjør må være gjennomført før vedtak om offentlig administrasjon treffes for å være bindende for boet, med mindre boet gir samtykke til avregning og oppgjør.

Avregning og oppgjør foretatt før konkursåpning berører spørsmålet om boet kan kreve omstøtelse etter reglene i dekningsloven kapittel 5. EU har utarbeidet utkast til direktiv som foreslår at omstøtelse av betalinger og sikkerhet som hoved-

regel ikke skal kunne skje, jf. Proposal for a European Parliament and Council Directive on Settlement Finality and Collateral Security, COM(96) 193 final 96/0126 (COD), jf. vedlegg 3. Direktivutkastet er nærmere omtalt i alminnelige motiver "*Internasjonale anbefalinger og regelverk*" i kapittel 7 og spesielle motiver "*Interbanksystemer*" i kapittel 4.

En arbeidsgruppe nedsatt av Kredittilsynet og ledet av høyesterettsdommer Magnus Aarbakke har foreslått lovregler i verdipapirhandelloven for å sikre at avtaler om bilateral avregning av derivatkontrakter kan gjennomføres etter sitt innhold i konkurs, og avskjæring av mulighetene for omstøtelse av marginsikkerheter stilt overfor oppgjørssentralen. Arbeidsgruppens rapport har vært på høring sammen med verdipapirhandellovutvalgets delinnstilling nr. 2, NOU 1996:2 Verdipapirhandel. Ved derivatkontrakter er det særlig konkursboets adgang til kontraktsutvelgelse som står sentralt, og som kan forhindre såkalt sluttavregning ved den ene parts mislighold eller konkurs.

KAPITTEL 7

Internasjonale anbefalinger og regelverk**7.1 INNLEDNING**

Selv om det er stor variasjon mellom landene når det gjelder utvikling, utforming og organisering av betalingssystemene, er myndighetene i de fleste industrialiserte land opptatt av sikkerheten og effektiviteten på dette området. Dette har blant annet kommet til uttrykk ved at de fleste sentralbanker er gitt et overordnet ansvar for å fremme effektiviteten i betalingssystemene. Særlig har risikoforhold knyttet til betalingssystemene etter hvert kommet i fokus.

Det er i første rekke et nasjonalt anliggende å etablere rammebetingelser som ivaretar overordnede krav til landets betalingssystemer. Den økende internasjonaliseringen medfører behov for effektive og sikre systemer for kapitalbevegelser og betalinger over landegrensene. For å løse rettslige og risikomessige problemstillinger i internasjonale betalingssystemer, foregår det en internasjonal harmonisering av regler og rammebetingelser. Det arbeides parallelt med disse problemstillinger i flere internasjonale organer.

Bank for International Settlements (BIS) har særlig vært opptatt av den betydelige risiko som kan foreligge i internasjonal multilateral avregning og oppgjør.

European Monetary Institute (EMI) har konsentrert sitt arbeid om å identifisere og redusere risikoforhold, og dessuten om forberedelser til den tredje fase av Den økonomiske og monetære union. I dette arbeidet har særlig juridiske problemstillinger vært viet stor oppmerksomhet.

EU-kommisjonen har i første rekke vært engasjert i å ivareta interessene til forbrukere og små og mellomstore bedrifter i forbindelse med grensekryssende betalinger, samt å legge forholdene til rette for det indre marked. Kommisjonen har også engasjert seg for å etablere et rettslig rammeverk for betalingssystemene.

7.2 BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS)

Internasjonale betalingssystemer forholder seg til forskjellige regelverk, avregnings- og oppgjør rutiner fra land til land, tidsforskjeller og flere valutaer i ulike land. Dette gjør at det normalt er større risiko i internasjonale betalingssystemer enn i nasjonale systemer. BIS har i første omgang konsentrert sin oppmerksomhet om flervaluta, grensekryssende, private, multilaterale avregningssystemer. Som et resultat av dette arbeidet utga BIS i november 1990 «Report of the Committee on Interbank Netting Schemes of the Central Banks of the Group of Ten Countries» med anbefalinger til sentralbankene om hvordan de bør håndtere risikoaspektene ved slike systemer. Denne rapporten har senere dannet mønster for sentralbankenes arbeid med risikoreducerende tiltak i innenlandske avregnings- og oppgjørssystemer. Arbeidet ble ledet av Alexander Lamfalussy, som da var generaldirektør i BIS. Rapporten omtales som Lamfalussy-rapporten. Rapportens anbefalinger som betegnes som Lamfalussy-kravene, er:

1. Avregning bør ha en velfundert rettslig basis i alle berørte rettssystemer.
2. Den finansielle risiko som er forbundet med ulike avregningssystemer, bør være kjent og forstått av den enkelte deltaker.
3. Multilaterale avregningssystemer bør ha definerte prosedyrer for håndtering av kreditt- og likviditetsrisiko som klart definerer den enkelte deltakers ansvar både i forhold til den enkelte avregningsentral og de øvrige deltakere. Disse

prosedyrene bør sikre at alle aktører har insentiver og mulighet til å håndtere og beherske hver av de risikoaspekter de er utsatt for. Det bør være fastsatt en maksimumsgrense for den kreditteksponering som kan påføres systemet av hver enkelt deltaker.

4. Multilaterale avregningssystemer bør, som et minimum, være i stand til å sikre en korrekt gjennomføring av daglig oppgjør dersom den deltaker med største debetposisjon ikke kan gjøre opp for seg.
5. Multilaterale avregningssystemer bør ha objektive og offentlig tilgjengelige kriterier for tilslutning som sikrer en rettferdig og åpen tilgang til systemene.
6. Alle avregningssystemer bør være sikret operasjonell teknisk pålitelighet og en katastrofeberedskap (back-up) som sikrer gjennomføring av avregningen dersom det ordinære systemet ikke fungerer.

EUs sentralbanksjefkomité (nå EMI) anbefalte senere at standardene også skulle gjøres gjeldende for avregningssentraler i nasjonale betalingssystemer, særlig anbefalingene nr. 1, 3 og 4.

BIS utga i september 1993 rapporten «Central Bank Payment and Settlement Services with respect to Cross-Border and Multi-Currency Transactions». Dokumentet er en videreføring av de studier som er foretatt i Lamfalussy-rapporten, og er først og fremst ment å danne utgangspunkt for diskusjon om risiko og effektivitet i betalingssystemene. Det legges i rapporten vekt på å presentere ulike typer risikoreducerende tiltak og hvilke fordeler og ulemper som er forbundet med hver av dem. De viktigste områdene som omfattes av rapporten er:

- Tilrettelegge for betalings- og oppgjørstilbud i egen valuta.
- Utvide åpningstider for systemer som behandler store betalinger i egen valuta.
- Etablere grensekryssende operasjonell tilknytning mellom systemer som behandler store betalinger.
- Utvikle betalings- og oppgjørssystemer som håndterer flere valutaer.

I BIS er det etablert en komité som koordinerer arbeidet i tilknytning til betalings- og oppgjørssystemer mellom sentralbankene i G-10 landene («Committee on Payment and Settlement Systems of the Central Banks of the Group of Ten Countries»). Komitéen har nedsatt flere undergrupper som arbeider med konkrete problemstillinger på dette området. Nedenfor gis en oversikt over arbeidet til disse gruppene.

- Evaluering om betydningen av å anvende sikkerheter ved bruk av trekkrettigheter i sentralbanker i et grensekryssende perspektiv. Arbeidsgruppen som foretar denne evalueringen heter «Task Force on Collateral Issues».
- Fremskaffelse av relevante problemstillinger om massebetalinger og policy-spørsmål vedrørende realtidsoppgjør av store betalinger – RTGS (Real Time Gross Settlement).
- Mange sentralbanker gjennomfører pengeoppgjør for verdipapirhandel. I sammenheng med rutinene og reglene for dette oppgjøret kan det oppstå visse systemmessige risikoaspekter. En gruppe har beskrevet disse aspektene samt sentralbankenes rolle i verdipapiroppgjør. Arbeidsgruppen har hatt navnet «Study Group on Cross-Border Securities Settlement» og har foretatt en oppfølging av rapporten «Delivery versus Payment in Securities Settlement Systems» fra september 1992. I dette oppfølgingsarbeidet foretas det en kartlegging av ulike kanaler for oppgjør av grensekryssende verdipapirhandel samt risikoforhold knyttet til disse. BIS-rapporten «Cross-Border Securities Settlements» ble publisert i mars 1995.
- Det arbeides med problemstillinger relatert til «Herstatt Risk» ved blant annet å gjennomgå rutiner og praktiske sider forbundet med denne type risiko.

Begrepet «Herstatt Risk» oppsto som følge av at banken Bankhaus Herstatt i 1974 ble satt under offentlig administrasjon etter endt bankdag i Tyskland, men før bankdagen i Nord-Amerika var avsluttet. Banken hadde inngått valutakontrakter med oppgjør denne dagen med amerikanske motparter. Resultatet ble at oppgjøret i tyske mark var blitt gjennomført, men betalingen i dollar var ikke blitt foretatt da banken ble stengt. Dette medførte at den tyske bankens avtaleparter ble påført betydelige tap ved disse transaksjonene.

Senere har begrepet «Herstatt Risk» blitt benyttet til å betegne kredittrisiko i grensekryssende oppgjør, en form for risiko som har utspring i at det eksisterer ulike åpnings- og oppgjørstider i de ulike valutamarkedene. BIS utga en rapport i mars 1996 om «Settlement Risk in Foreign Exchange Transactions».

I rapporten vises det til at økningen i valutahandelen de siste årene har medført at bankene har blitt mer utsatt for risiko i forbindelse med betaling og levering av valuta. En undersøkelse som ble gjennomført høsten 1995 om handel i valutamarkedet viste at det daglig omsettes for tilsvarende 1230 milliarder amerikanske dollar på verdensbasis, hvorav 7,6 milliarder i Norge (tilsvarende knapt 50 milliarder kroner). Rapporten beskriver og analyserer bankenes risiko ved oppgjør av valutahandel. Videre anbefaler rapporten metoder for hvordan risikoeksponeringens størrelse og varighet kan måles, kontrolleres og reduseres.

Av en undersøkelse blant 80 større internasjonale banker, fremgår det at varigheten på risikoeksponeringene er lenger enn det som i utgangspunktet var forventet. Mens oppgjørrisiko ved valutahandel behandles som en risikostørrelse gjennom dagen, viser det seg at eksponeringen i praksis kan ha en varighet på over tre dager. Det betyr at en banks risikoeksponering på ethvert tidspunkt kan utgjøre mer enn tre dagers valutahandel.

Rapporten viser videre at mange banker ikke har utviklet metoder for å måle og kontrollere sin eksponering. De har dermed ikke oversikt over hvilken risiko de er utsatt for. Bankene kan imidlertid relativt enkelt redusere mye av egen risiko gjennom egne tiltak. I tillegg går det frem at bruk av avregningsavtaler for valutatransaksjoner har en risikoreduserende effekt utover det bankene selv kan oppnå ved forbedring av de interne rutineene.

På bakgrunn av de resultater som er funnet og vurderinger som er gjort, anbefaler BIS en to-års strategi for å redusere risikoen basert på:

- Tiltak fra bankene for å kontrollere sin egen eksponering for valutaoppgjørrisiko. Bankene bør øke innsatsen for å forbedre sin praksis for måling og håndtering av risikoeksponering.
- Tiltak fra banksektoren for å tilby risikoreduserende valutatenester. I rapporten oppfordres dessuten privat sektor til i fellesskap å utvikle oppgjørstjenester som reduserer bankenes risiko.

I desember 1993 publiserte BIS sin femte utgave av «Payment Systems in the Group of Ten Countries», den såkalte «Red Book», som gir oversikt over betalingssystemene i G-10 landene (Belgia, Canada, Frankrike, Tyskland, Italia, Japan, Nederland, Sveits, Sverige, Storbritannia og USA). Boken omfatter beskrivelser av systemer for massebetalinger, bedriftsbetalinger, store interbankbetalinger og oppgjørssystemer, og omhandler dessuten aktuelle prinsipielle spørsmål. I mai 1995 ble en beskrivelse av betalingsformidlingen i Norge publisert som en egen rapport fra BIS, etter mønster av «Red Book». EMI har gitt ut en tilsvarende oversikt over betalingssystemene i EU, jf. "*European monetary institute (emi)*" i kapittel 7.3.

7.3 EUROPEAN MONETARY INSTITUTE (EMI)

Etter artikkel 105 (2) i unionstraktaten er det en oppgave for det europeiske sentralbanksystem å fremme et godt fungerende betalingssystem.

I Den Europeiske Union har man både i EU-kommisjonen og i regi av EMI arbeidet med spørsmål i tilknytning til betalingsformidlingen i noen år.

EMI har særlig konsentrert sitt arbeid om å identifisere og redusere de risikoforhold som oppstår i betalingssystemene, samt forberedelser til implementering av de ulike faser av Den økonomiske og monetære union (ØMU).

Sentralbanksjefkomitéen som besto av sentralbanksjefene i EU-landene, startet arbeidet med betalingssystemene før EMI ble opprettet 1. januar 1994. Sentralbanksjefkomitéen opprettet «Working Group on EC Payment Systems» som i oktober 1992 avleverte en rapport med tittelen «Issues of Common Concern to EC Central Banks in the Field of Payment Systems». Rapporten angir fire områder som er av stor betydning for å sikre mer stabile betalingssystemer i EU. I 1993 ble anbefalingene fulgt opp av egne rapporter som behandlet hvert av områdene. De fire områdene er:

1. *Samarbeid mellom sentralbankene om overvåking og kontroll med betalings-systemene.*

I samsvar med reglene i annet bankdirektiv kan kredittinstitusjoner godkjent og etablert i et EØS-land etablere filial eller delta i betalingssystemene i andre medlemsland uten ytterligere tillatelse. Tilsynet skal utføres av den stat hvor banken er hjemmehørende. Dette reiser spørsmål om hvilket land som bør ha det overordnede ansvaret for betalingssystemer hvor utenlandske kredittinstitusjoner deltar.

Ansvarsspørsmålet er drøftet i «Report to the Committee of Governors of the Central Banks of the Member States of the European Economic Community on Principles for the Co-operative Oversight of Payment Systems in EC Countries» av april 1993. Forslagene i rapporten er basert på at sentralbankene i de enkelte EU-land har overvåkeransvar for innenlandske betalingssystemer, mens hjemlandene til institusjoner som deltar i andre lands betalingssystemer har tilsynsansvaret for den enkelte institusjon. Rapporten anbefaler at prinsippene for overvåkeransvaret som er skissert i Lamfalussy-rapporten følges, jf. "*Bank for international settlements (BIS)*" i kapittel 7.2. Når det gjelder tilsyn med systemer for ECU-avregning og -oppgjør, foreslås det at EMI i samarbeid med BIS (som oppgjørsbank) skal ha det overordnede ansvaret.

Rapporten gir også anbefalinger om hvordan ansvaret for tilsyn med enkeltinstitusjoner bør fordeles mellom hjemlandets og vertslandets tilsynsmyndigheter og sentralbanker. Vertslandet skal informere om utenlandsk deltakelse i betalingssystemene og om eventuelle problemer som oppstår. Hjemlandet skal på sin side gi relevant informasjon for vurdering av deltakelse i andre lands systemer og om forhold som kan tenkes å påvirke risikoen i disse systemene. Det anbefales å samordne krav til sikkerheter i ulike land, og at det etableres et register som inneholder oppdatert informasjon om betalingssystemers funksjonalitet, deltakere i systemene og kontaktpunkter mellom ulike myndighetsorganer i de ulike EU-landene.

2. *Minimumsstandarder for innenlandske betalingssystemers virkemåte.*

Når omfanget av grensekryssende betalinger øker, forsterkes behovet for at betalingssystemene i ulike EU-land fungerer sammen på en effektiv måte. Åpning av betalingssystemene for deltakere fra andre land krever at det stilles krav til deltakerne. Det må imidlertid påses at kravene ikke er konkurransehemmende. Koordinering av rammene for betalingssystemene, blant annet krav til deltakelse, er nedfelt i rapporten «Minimum Common Features for Domestic

Payment Systems». Der anbefales 10 prinsipper for innenlandske betalingssystemer som vil danne grunnlag for at betalingssystemene i de ulike EU-land skal kunne fungere sammen på en effektiv måte. Alle medlemslandene i EU har forpliktet seg til å implementere prinsippene. Disse er angitt nedenfor.

3. *Forberedende arbeid knyttet til grensekryssende store betalinger i lys av ØMU.*
I den tredje fase i EUs økonomiske og monetære union er det planlagt at de nasjonale valutaene til de medlemslandene som tilfredstiller visse konvergenskrav skal erstattes av en felles myntenhet. To land, Storbritannia og Danmark, har en formell unntaks-klausul. Innføring av felles mynt vil blant annet innebære at medlemmene av pengeunionen fører en felles pengepolitikk. En måte å implementere dette på er å etablere et felles fungerende pengemarked slik at pengemarkedsoperasjoner får simultan virkning i hele unionen. I så fall må det etableres et system som gjør det mulig å utføre pengemarkedsoperasjoner i den felles pengeenhet i hele unionen på samme måte som man i dag benytter nasjonale valutaer til pengemarkedsoperasjoner i det enkelte medlemsland.
I rapporten «Report to the Council of the European Monetary Institute on the TARGET System» understrekes behovet for et enhetlig system for sanntids oppgjør av store betalinger i ØMU. Det foreslås at ansvaret for et slikt system skal ligge hos ESCB (European System of Central Banks) og at systemet bør etableres ved å koble sammen nasjonale realtids oppgjørssystemer, mens oppgjøret bør skje i det enkelte land. Det anbefales at EU-landene arbeider videre med spørsmål av policy-messig, teknisk og rettslig karakter knyttet til en slik løsning. Prosjektet TARGET er nærmere beskrevet nedenfor.
4. *Systemer for ECU avregning og oppgjør.*
Det fjerde punktet er beskrevet i «Report to the Committee of Governors of the Central Banks of the Member States of the European Economic Community on Implementation by the ECU Banking Association of Short-Term Measures to Improve the ECU Clearing». Rapporten påpeker viktigheten av å implementere Lamfalussy-standardene for risikoreduserende tiltak. I den forbindelse legges det vekt på å etablere eksponeringsgrenser for deltakerne, et system med sanksjoner ved brudd på disse grensene og regler for tapsfordeling. Disse tiltakene bør være etablert når systemet settes i drift.

I rapporten «Minimumsstandarder for innenlandske betalingssystemers virkemåte» er det nedfelt 10 prinsipper som grunnlag for at betalingssystemene i EU skal kunne fungere sammen på en effektiv måte.

De 10 prinsippene er:

1. *Direkte tilgang til interbankbetalingssystemer.*
Som hovedregel skal bare sentralbanker og kredittinstitusjoner, slik de er definert i annet bankdirektiv, delta direkte i betalingssystemer som utfører tredjepartsbetalinger. Unntaksvis kan andre institusjoner som har tillatelse til å holde kundekonti delta direkte i slike systemer. Dette forutsetter godkjenning fra sentralbanken – og kriterier for å bli godkjent er at deres offentlige karakter medfører liten risiko for insolvens eller de er under tilsyn av anerkjent myndighet.
2. *Ingen forskjellsbehandling i tilgangen.*
Det skal ikke diskrimineres mellom hjemlandets kredittinstitusjoner og kredittinstitusjoner godkjent i andre EU-land, som ønsker å delta i lokale interbankbetalingssystemer. Dette gjelder både deltakelse gjennom lokale filialer og direkte fra et annet medlemsland. Det kan imidlertid kreves at de kredittinstitusjoner som søker en slik deltakelse, kan dokumentere at de tilfredstiller relevante lovmessige krav i vertslandet. De vil også måtte oppfylle nødvendige tekniske krav. Disse kravene skal imidlertid ikke virke diskriminerende.

3. *Oversiktlighet i tilgangskriteriene.*

Kriteriene for deltakelse i interbank-betalingssystemene bør være nedfelt i et offentlig tilgjengelig dokument. Dokumentet skal også inneholde prosedyrer for utestengning av deltakere fra systemet. Kriterier utover de som er uttrykt i prinsipp 1 og 2 kan eventuelt omfatte en eller flere av følgende betingelser:

 - a) betryggende soliditet,
 - b) minimum antall transaksjoner,
 - c) betaling av inngangsavgift,
 - d) godkjenning (på grunnlag av tekniske vurderinger eller kredittverdighet) enten fra systemets eier/bestyrer eller de andre direkte deltakerne,
 - e) godkjenning fra landets sentralbank (når det er lovhjemmel for det i landet).
4. *Sanntids brutto-oppgjørssystemer.*

Med sanntids oppgjørssystemer forstås oppgjør av transaksjoner på individuell basis (brutto) på det tidspunkt de mottas i stedet for på et senere tidspunkt (Real Time Gross Settlement). Så snart som mulig bør alle medlemsland ha et sanntids brutto-oppgjørssystem hvor flest mulig store betalinger kanaliseres. Oppgjør for slike systemer bør skje over konti i sentralbanken. Systemet bør ha et trygt rettslig, teknisk og sikkerhetsmessig felles rammeverk innen EU.
5. *Netto-oppgjørssystemer for store betalinger.*

Forutsatt oppgjør i sentralbanken, kan netto-oppgjørssystemer for store betalinger fortsette å operere parallelt med sanntids brutto-oppgjørssystemer. I nær fremtid bør de imidlertid gjøres opp på samme dag som transaksjonene genereres, og oppfylle BIS-standardene (Lamfalussy-kravene) fullt ut.
6. *Andre avregnings- og oppgjørssystemer.*

Som en del av sitt overordnede ansvar, bør EU-sentralbanker vurdere omfanget og karakteren av oppgjørskrisikoen i samtlige interbanksystemer som drives i eget land. Når det gjelder systemer som ikke dekkes i prinsipp 4 og 5, kan EU-sentralbanker ha en noe fleksibel innfallsvinkel til risikoreduksjon i disse systemene. Men målet er å oppnå stadig høyere normer for risikoreduksjon hver gang systemene endres eller omformes.
7. *Rettslige spørsmål.*

Nasjonale betalingssystemer bør ha et solid, rettslig grunnlag med sanksjonsmuligheter. Manglende rettslig harmonisering mellom ulike EU-land øker risikoen i betalingssystemene. I en samordningsprosess bør sentralbanker om nødvendig være pådrivere for å få til endringer blant annet i den nasjonale konkurslovgivningen. F.eks. bør det foretas endringer i de såkalte «zero-hour clauses», slik at betalinger, som er gjennomført før en bank blir satt under administrasjon, ikke annulleres. Vanligvis er tidsfristen for annullering satt til bankdagens begynnelse.
8. *Tekniske spørsmål.*

Like bankstandarder og effektive kommunikasjonskanaler mellom betalingssystemene i EU er ønskelig ved betalinger over landegrensene innenfor det indre markedet. Dette vil få betydning i forbindelse med ØMU. EU-sentralbankene bør støtte opp om og delta i det standardiseringsarbeid som gjøres av bankfelleskapet.
9. *Sentralbankenes prispolitikk.*

Når det gjelder oppgaver innenfor betalingssystemer, bør sentralbankenes prispolitikk ta sikte på å unngå konkurransevriddinger – både sett i sammenheng med det indre marked og som forberedelse til ØMU. Som et generelt prinsipp bør prispolitikken sikte mot full kostnadsdekning.
10. *Åpningstid i interbank-betalingssystemene i EU.*

Åpningstider for de viktigste interbank-betalingsystemene i EU, særlig sann-tids-bruttooppgjørssystemer, bør bringes mer i samsvar. De bør også kunne utvides for å lette grensekryssende betalinger og «levering mot betaling» (DVP) f.eks. ved valuta- eller verdipapirhandel. I dette henseende med henblikk på ØMU, bør EU-sentralbankene vurdere en nærmere samordning av åpningstiden for sine oppgjørstjenester.

Proessen med å implementere de ti anbefalingene skal evalueres gjennom årlige rapporter som utarbeides av EMIs arbeidsgruppe om betalingsystemer i EU. Rapporten «Developements in EU Payment Systems in 1994» er den første av disse. Rapporten konkluderer med at selv om minimumskravene ikke fullt ut er implementert, har det vært betydelig fremgang gjennom året. Det viktigste policy-tiltak på det nasjonale plan er beslutninger om å implementere sanntids brutto-oppgjørssystemer (Real Time Gross Settlement) i alle medlemslandene. Videre anbefales at arbeidet med reduksjon av systemrisiko gis høy prioritet.

EU-sentralbankenes prosjekt med å utvikle et felles nettverk for betalingsoverføringer har skjedd i regi av EMI under navnet TARGET (Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer). I mai 1995 offentliggjorde EMI en rapport om planene for utvikling av TARGET-systemet som skal knytte sammen nasjonale brutto oppgjørssystem (RTGS-system). I en rapport fra august 1996 presenteres betalingsystemets struktur og tekniske løsninger. I tillegg trekkes det opp en del linjer for hvordan de juridiske og reguleringspolitiske spørsmålene skal behandles.

TARGET er utformet som et betalingsystem sammensatt av den europeiske sentralbankens (ECB) betalingsenhet og RTGS-systemene til alle deltakende land i fase tre av EUs økonomiske og monetære union (ØMU). Betalinger i den kommende fellesvaluta – euro – vil bli overført fra et lands RTGS-system til et annet via et felles sett av prosedyrer og infrastruktur, det såkalte «Interlink-systemet». Hovedformålet med TARGET er først og fremst å etablere et system for effektiv utøvelse av en felles monetær politikk innen ØMU. TARGET-systemet er planlagt operativt fra starten av ØMUs fase tre, 1. januar 1999.

Et annet formål med TARGET er å forbedre sikkerheten og effektiviteten til betalingsoverføringer innen EU. TARGET vil hurtig og sikkert sørge for samme dags oppgjør av euro-betalinger på tvers av landegrensene. Flere land håper derfor å kunne få knytte sine egne oppgjørssystem til TARGET.

Utviklingen av TARGET-systemet blir styrt av tre bærende prinsipper. *Minimumsprinsippet* innebærer en minimalisering av kostnadene og en snarlig igangsetting, med bare helt nødvendig harmonisering av de tilknyttede RTGS-systemer. EMI ønsker kun å harmonisere systemenes oppetid, likviditetstilførsel og prissetting. TARGET er utformet etter *desentraliseringsprinsippet*, basert på oppgjørssystemenes opprinnelige struktur i det enkelte land. Bankenes oppgjørskonto vil fortsatt holdes i de nasjonale sentralbankene, hvor oppjøret vil skje. Transaksjonene vil bli bilateralt utvekslet mellom sentralbankene, som vil operere som korrespondentbanker for hverandre. *Markedsprinsippet* innebærer at TARGET ikke skal ha monopol på betalingsoverføring, og det legges opp til at markedsdeltakerne fritt kan velge alternative metoder for å prosessere betalingstransaksjoner i euro.

EMIs anbefalinger om forhåndsbetalte kort. I mange europeiske land arbeides det med å utrede eller utprøve systemer for forhåndsbetalte kort som kan erstatte kontanter ved betaling av mindre beløp i forbindelse med kjøp av varer og tjenester. Slike systemer har grenseflater mot konsesjonspliktig innskuddsvirksomhet. Sentralbankene har diskutert hvordan man skal forholde seg til utviklingen av slike systemer. I den forbindelse nedsatte EMI en arbeidsgruppe som offentliggjorde en rap-

port i mai 1994 og ga anbefalinger om hvordan sentralbankene i EU skulle forholde seg til denne utviklingen. Rapporten anbefaler at kun kredittinstitusjoner skal kunne utstede kort til bruk i åpne pengekortsystemer. Sentralbankene oppfordres til å følge nøye med i utviklingen av pengekortsystemer, hvis mulig i samarbeid med sentralbanker i land utenfor EU. Videre fremholdes det at sentralbankene i EU skal holdes informert om etablering av pengekortsystemer og avgjøre om disse kan oppfattes som åpne systemer eller systemer med begrenset anvendelse. Til slutt konkluderes det med at sentralbanker kan ønske å overvåke sikkerheten i slike systemer som er under utvikling.

I april 1996 publiserte EMI sin andre utgave av «Payment Systems in the European Union», den såkalte «Blue Book». Boken gir en oversikt over både privatrettslige og offentligrettslige spørsmål knyttet til rammebetingelser og deltakelse i betalingssystemene. Den har i særlig grad fokus på avregnings- og oppgjørssystemer. I tillegg til de nasjonale oversiktene har den også et kapittel om grensekryssende betalinger.

7.4 EU-KOMMISJONEN

EU-kommisjonen har i tilknytning til massebetalingssystemene særlig konsentrert seg om arbeidet med koordinering av infrastruktur, ivaretagelse av brukernes interesser og liknende spørsmål. EMI har på sin side hatt en gjennomgang og vurdering av sentralbankenes plass i overvåkingen av betalingssystemene. I den forbindelse har særlig risikoforhold og håndtering av brutto- og netto-oppgjørssystemer blitt gjenstand for grundig vurdering. Arbeidet på dette området har også vært relatert til ulike faser i utviklingen av ØMU.

EU-kommisjonen har arbeidet en tid med å legge forholdene til rette for effektiv betalingsformidling over landegrensene. Som et ledd i utviklingen av det indre marked, er det viktig at det er mulig å foreta slike betalinger på en effektiv måte. Arbeidet har så langt særlig vært rettet inn mot to områder. For det første har man ønsket å ivareta interessene til forbrukerne og små og mellomstore bedrifter. For det andre har EU ønsket å etablere et juridisk rammeverk for grensekryssende betalinger. Siden en stor del av de aktuelle systemene er basert på multilateral avregning, er det særlig behov for rettslig vern av avregningsavtaler og sikkerhetstillelse i forhold til insolvensbehandling hos en av deltakerne, samt spørsmål om lovvalg, reversering m.v. Arbeidet med de to direktivforslagene er nærmere beskrevet nedenfor.

Grensekryssende kreditoverføringer. I 1993 og 1994 gjennomførte EU-kommisjonen studier av effektivitet, informasjon og prising av grensekryssende betalingstjenester innenfor EU. Undersøkelsene viste at betalinger over landegrensene ofte tar lang tid, er kostbare og at betaler får mangelfull informasjon om tilbudet som gjelder for slike betalinger.

På bakgrunn av resultatene fra undersøkelsene utarbeidet EU-kommisjonen et direktivforslag om kreditoverføringer. Bankene i EU fikk først via selvregulering anledning til å tilpasse sine systemer til en del krav som EU-kommisjonen satte i denne forbindelse. Undersøkelser har vist at bankene ikke har tilpasset seg disse kravene. EU-kommisjonen fremmet derfor i november 1994 et direktivforslag om grensekryssende kreditoverføringer som ble sendt til Rådet i EU og Europaparlamentet og EUs Økonomiske og Sosiale Komite til behandling, COM(96) 172 final 94/1242 (COD).

Direktivforslaget omfatter kreditoverføringer mellom banker og andre institusjoner som driver betalingsformidling for allmennheten i ervervsøyemed. Bestemmelsene gjelder bare betalinger i EU-valutaene og ECU. Forslaget setter krav til informasjon til kundene, krav til overføringstid og krav om at betalinger skal over-

føres uavkortet. Videre skal det opprettes klageinstanser som sikrer at betalere får tilbakeført beløpet, dersom overføringen ikke blir gjennomført.

Dersom direktivforslaget blir vedtatt, kan Norge gjennom EØS-avtalen bli forpliktet til å implementere dette i nasjonal lovgivning. Direktivet forutsettes vedtatt implementert i medlemslandenes lovgivning innen utgangen av 1996.

Direktivforslaget om kreditoverføringer er i hovedsak dekket av forslaget til ny finanslovgivning i NOU 1994:19 Finansavtaler og finansoppdrag. Et unntak er at direktivforslaget setter krav til lengste overføringstid for grensekryssende kreditoverføringer dersom ikke annet er avtalt, mens *Banklovkommisjonens* lovutkast bare stiller krav om at institusjonene skal opplyse om høyeste antall virkedager for gjennomføring av betalingsoppdraget.

Kommisjonen har også fremmet et forslag om kunngjøring om anvendelse av EUs konkurranseregler på grensekryssende kreditoverføringer. Forslaget inneholder blant annet beskrivelse av gyldighetsområde og beskrivelse av regler av prismessig karakter. Reglene av prismessig karakter vedrører blant annet interbankpriser, fordeling av systemutviklingskostnader og prisfastsettelse overfor kunder. Forslaget beskriver også kriterier for medlemskap eller tilknytning til betalingssystemer.

En kunngjøring fra Kommisjonen har ikke lovstatus og vil derfor ikke være rettslig bindende. Kunngjøringen vil imidlertid, dersom den blir vedtatt, bli tillagt vekt hvis Kommisjonen blir bedt om å vurdere om forhold ved grensekryssende kreditoverføringssystemer er i tråd med EUs konkurranseregler. Gjennom EØS-avtalen vil kunngjøringen også være av betydning for Norge da det er forutsatt at EFTAs overvåkningsorgan skal vedta ikke-bindende rettsakter tilsvarende Kommisjonens ikke-bindende regelverk for å sikre like konkurransevilkår.

Det viktigste ved kunngjøringen i denne sammenheng vil være stadfestingen fra Kommisjonens side om at slike interbankavtaler kan inngås uten at det strider mot EUs regelverk for konkurranse.

Rettslig rammeverk for avregnings- og oppgjørsavtaler. En ekspertgruppe under EU-kommisjonen har arbeidet med utkast til direktiv som skal regulere rettslige spørsmål knyttet til risiko ved deltakelse i (interbank)betalingssystemer. Siden disse systemene i stor grad er basert på multilateral avregning, er det særlig behov for rettslig vern av avregningsavtaler og sikkerhetsstillelse i forhold til en av deltakernes konkurs, samt spørsmål om lovvalg, reversering m.v.

Arbeidet har sitt utspring i Lamfalussy-rapporten fra 1990. Der drøftes betalingssystemenes rettslige basis. Det er viktig at rettsreglene for betalingssystemer er utformet slik at det ikke oppstår tvil om endelig oppgjør har funnet sted. Dagens rettsregler kan variere mellom medlemslandene. Dette gjelder blant annet om avregningsavtaler er bindende for et konkursbo. Dersom avregningsavtalen ikke kan gjøres gjeldende etter sitt innhold, vil risikoen for de enkelte aktører ved deltakelse i grensekryssende betalingssystem øke betraktelig. For betalingsoppgjøret kan dette medføre at det må foretas en reversering av transaksjonene i systemet, noe som kan være teknisk svært komplisert og dessuten medføre systemrisiko. Det har derfor vært arbeidet med forslag til et direktiv på området. Arbeidsutkastet har vært presentert for de store bankorganisasjoner i Europa. Ekspertgruppen har avsluttet sitt arbeid, og EU-kommisjonen har nå utformet direktivforslaget, Proposal for a European Parliament and Council Directive on Settlement Finality and Collateral Security, COM(96) 193 final 96/0126 (COD).

Direktivforslaget skal omhandle ethvert betalingssystem i enhver myntenhet innen EU, og sikkerhetsstillelse i forbindelse med deltakelsen i slike betalingssystemer. Avtaler om bilateral og multilateral avregning innen et betalingssystem som er omhandlet av direktivet, skal være bindende etter sitt innhold i tilfelle av en kon-

kurs eller konkursliknende situasjon hos en av deltakerne såfremt betalingsordren er kommet inn i betalingssystemet før konkursåpningen. Direktivforslaget legger således til grunn at konkursåpning ikke skal føre til reversering av avregning og oppgjør. Dette har til hensikt å sikre at et gjennomført betalingsoppdrag skal være endelig uten at boet senere kan gjøre krav gjeldende (dvs. bortfall av zero-hour regler). Hverken direkte deltaker eller andre skal kunne kreve en betalingsordre reversert etter at ordren i henhold til betalingssystemet er å anse som endelig.

I forbindelse med konkurser hos institusjoner som opererer utenfor sitt hjemland, reises spørsmål om hvilke lands lovgivning som skal gjelde. Direktivforslaget innebærer at ved konkurs hos en av deltakerne i betalingssystemet skal rettigheter og plikter i forhold til betalingssystemet følge av lovgivningen i det land hvor betalingssystemet er lokalisert. Når det gjelder sikkerhetsstillelsen, skal konkursåpning ikke ha innvirkning på adgangen til realisering.

Videre har Kommisjonen fremmet et direktivforslag om restrukturering og avvikling av kredittinstitusjoner (og innskuddsgarantiordninger), COM(88) 4 av 4. januar 1988. Forslaget går i korthet ut på at hjemlandets regler skal gjelde i tilfelle restrukturering og avvikling av kredittinstitusjoner, herunder for de filialer kredittinstitusjonen har etablert i andre land innenfor EU (domisil-prinsippet). Vertslandene skal påse at vertslandets regler ikke er til hinder for at restrukturering eller avvikling av filialer kan skje etter hjemlandets regler. Unntak er imidlertid gjort for arbeidskontrakter og avtaler om netting som følger vertslandets regler.

7.5 UNCITRAL MODEL LAW FOR GRENSEKRYSSENDE KREDIT-OVERFØRINGER

UNCITRAL (United Nation Commission on International Trade Law) har siden 1986 arbeidet med «Model Law» for internasjonale betalinger. Modelloven, som ble vedtatt våren 1992, er begrenset til kredittoverføringer. Modelloven skiller ikke mellom forbrukere og forretningsdrivende eller små og store betalinger. De fleste forbrukertransaksjoner over landegrensene i dag er imidlertid debettransaksjoner initiert ved betalingskort eller sjekk, slik at modelloven ikke er innrettet med sikte på de typiske forbrukerbetalinger. Formålet med modelloven er å skape et grunnleggende sivilrettslig regelsystem på et område som tidligere ikke var regulert. Modelloven regulerer de rettslige forhold mellom formidlere og erstatningsspørsmål ved mangelfull utførelse av oppdraget, både i forhold til betaler og mottaker. Selv om loven direkte bare gjelder regulering av internasjonale betalinger, vil den også få betydning for utforming av nasjonale regler på området.

Modelloven bygger i stor grad på amerikanske regler nedfelt i Uniform Commercial Code (UCC) Article 4A som omhandler kommersielle elektroniske overføringer. Denne er nå vedtatt i en rekke delstater.

EU har fulgt arbeidet i UNCITRAL og har lagt modelloven til grunn for den videre utvikling av felles regler for kredittoverføringer innen EU. Blant annet er EUs direktivforslag om grensekryssende kredittoverføringer i stor grad bygget på prinsippene i modelloven, jf. alminnelige motiver "*EU-kommisjonen*" i kapittel 7.4. Japan har også vist interesse for å bygge ut et regelverk i samsvar med modelloven.

KAPITTEL 8

Lovregulering av betalingssystemer i andre land**8.1 GENERELT OM BETALINGSSYSTEMENE I ULIKE LAND**

Sammenligninger mellom de nordiske land og G-10 landene viser store forskjeller i organisering av betalingssystemene, i graden av samordning og samarbeid mellom aktørene, og i bruken av ulike typer tjenester.

I noen land samarbeider bankene om en infrastruktur som er organisert slik at betalinger kan gjennomføres fra konti i én bank til konti i en hvilken som helst annen bank ved bruk av ulike typer betalingstjenester. I andre land har ikke aktørene slikt samarbeid, noe som begrenser kundenes mulighet til å overføre betalinger til konti i andre banker, eller fører til at det ikke er mulig å benytte andre banker eller bankgruppers betalingstjenester. Danmark, Belgia og Frankrike er eksempler på land hvor det i likhet med i Norge er en høy grad av integrering av bankenes betalingssystemer, herunder elektroniske betalingskortterminaler, mens England, USA og Canada er land hvor det ikke er så høy grad av integrering.

I mange av landene har bankene begynt å prise betalingstjenestene. Ved å fastsette priser som i noen grad gjenspeiler kostnadene, vil brukerne motiveres til å benytte de mest kostnadseffektive tjenestene. Norge er blant de land hvor bankene i stor grad benytter slik prising. Behandling av papirsjekker er en kostnadskrevende tjeneste i forhold til elektroniske tjenester. Det er derfor særlig sjekkbruk som i første omgang har blitt gebyrbelagt. Prisingen har i tillegg til utviklingen og markedsføringen av de elektroniske tjenestene, medført at sjekkenes relative betydning har blitt redusert i alle landene. Det er imidlertid store forskjeller i bruken av de ulike typer betalingstjenester. I Nord-Amerika er sjekken fortsatt det mest benyttede betalingsinstrumentet og utgjør i USA og Canada hhv. 80 og 59 prosent av antallet kontantløse transaksjoner. Sjekker brukes også i stor utstrekning i Frankrike, Storbritannia og Italia. I Norden er sjekkbruk mindre utbredt og utgjør i de fleste land mindre enn 10 prosent av antall kontantløse transaksjoner.

I land med stor sjekkbruk blir sjekker benyttet i utstrakt grad både i de tilfeller hvor det i Norge er vanlig å bruke bank- og postgireringer og hvor det er vanlig å bruke betalingskort. Parallelt med reduksjonen i sjekkbruk har man i de fleste land registrert en økning i kortbruk. I land med lav sjekkbruk har bruk av kort stor utbredelse.

8.2 GENERELT OM LOVGIVNINGEN PÅ OMRÅDET

Som beskrevet tidligere er det en voksende internasjonal erkjennelse av betalingssystemenes betydning for den økonomiske aktivitet. Oppmerksomheten har særlig vært rettet mot interbankssystemenes betydning for den finansielle stabilitet. Dette har blant annet gitt seg uttrykk i at de fleste sentralbanker har et lovpålagt, overordnet ansvar for effektiviteten og sikkerheten i betalingssystemene. Det er imidlertid betydelige forskjeller i sentralbankenes legale grunnlag for påvirkning av aktørene for å ivareta dette ansvaret. I land som Italia, Frankrike og USA er sentralbankene sterkt engasjert i driften av betalingssystemene på flere nivåer. De har dermed anledning til selv å utforme eller direkte påvirke de beslutninger som blir tatt med hensyn til utforming av betalingssystemene. I andre land, som England, er det et nært samarbeid mellom Bank of England og bankene som har oppgjørskonti i sentralbanken, om forhold ved interbankssystemene. Bank of England deltar dessuten i

massebetalingssystemene blant annet for å utføre en del av de statlige betalingene. Gjennom dette samarbeidet sikres at det overordnede ansvar for stabilitet i systemene blir ivaretatt. I andre land igjen er sentralbankenes virksomhet begrenset til oppgjørfsfunksjonen, mens bankene i ulik grad samarbeider om driften av systemene.

Som følge av ulik grad av deltakelse fra sentralbankenes side og ulik historisk bakgrunn er myndighetenes behov for innflytelse på betalingssystemene gjennom lovregulering forskjellig i de ulike land. Manglende lovregler i et land vil med andre ord ikke nødvendigvis bety at myndighetene ikke har innflytelse på utformingen av betalingssystemene. Som et ledd i arbeidet med økt integrering, effektivisering og risikoreduksjon vises også til EMIs arbeid med et felles sanntids brutto oppgjørssystem – TARGET – som er nærmere beskrevet i alminnelige motiver "*European monetary institute (emi)*" i kapittel 7.3.

Rettslige forhold mellom aktørene i betalingssystemene er i stor grad regulert i private avtaleverk basert på generelle privatrettslige regler. I ulike land er det varierende grad av samordning og konkurranse. I et marked uten direkte lovreguleringer, slik tilfellet i stor grad er for betalingstjenester, vil graden av samarbeid mellom aktørene være av særlig offentlig interesse. *Kommisjonen* er ikke kjent med at noe land har en særskilt konkurranseregulering av aktørene i betalingsformidlingen utover den generelle konkurransereguleringen.

Flere land vurderer lovendringer for å sikre at avregnings- og oppgjørsavtaler, herunder avtaler om sikkerhetsstillelse, kan gjøres gjeldende etter sitt innhold overfor et konkursbo, jf. alminnelige motiver "*Avregnings- og oppgjørsavtaler*" i kapittel 6.4 og "*Internasjonale anbefalinger og regelverk*" i 7.

De fleste rettssystemer har imidlertid også regler om omstøtelse ved insolvensbehandling og offentlig administrasjon som i prinsippet også kan innebære en risiko. Omstøtelse innebærer at et bo innen visse rammer kan omgjøre eller oppheve konkursdebitors disposisjoner, jf. alminnelige motiver "*Avregnings- og oppgjørsavtaler*" i kapittel 6.4 og spesielle motiver til § 4-3. Det foreligger en viss juridisk risiko ved at de ulike lands konkurslovgivning stort sett ikke er harmonisert. Den norske konkurslovgivningen er et resultat av nordisk samarbeid. I Norge (se alminnelige motiver "*Avregnings- og oppgjørsavtaler*" i kapittel 6.4) og i Sverige foreligger lovforslag om å avskjære adgangen til å omstøte sikkerhetsstillelse for eldre gjeld, når sikkerheten er margininnbetalinger som må stilles i forbindelse med deltakelsen i (bilaterale) avregningssentraler ved handel med finansielle instrumenter. Det er noe uklart om forslaget til EU-direktiv nevnt i "*Avregnings- og oppgjørsavtaler*" i kapittel 6.4 og "*EU-kommisjonen*" i 7.4, avskjærer adgangen til omstøtelse av transaksjoner. Direktivforslaget vil imidlertid hindre at boets krav om omstøtelse fører til at betalingsoppdragene må reverseres. Et krav om omstøtelse av transaksjoner må derfor enten fremmes utenfor betalingssystemet, eller fremmes som et nytt krav som avregnes og gjøres opp.

Det er foreløpig få land som har særskilt lovhjemmel for å overvåke eller føre tilsyn med selve operatørene av betalingssystemer. Et unntak i så måte er Italia. Den italienske sentralbanken har lovhjemmel til å overvåke aktivitetene til ikke-banker som opererer betalingssystemer, herunder operatører av betalingskortsystemer. Den har også adgang til å vedta reguleringsbestemmelser for å sikre effektiviteten og stabiliteten i avregnings- og oppgjørssystemer. Den canadiske Payment Clearing and Settlement Act gir den canadiske sentralbanken vide fullmakter i forhold til aktørene for å ivareta hensynet til finansiell stabilitet og dermed et effektivt finansmarked. Videre kan nevnes at det i Irland nå forberedes et forslag om endringer i sentralbankloven som vil gi den irske sentralbanken en omfattende godkjennings- og reguleringskompetanse i forhold til betalingssystemene.

8.3 LOVGIVNING I DANMARK

Danmark innførte i 1984 en lov om betalingskort m.v. Bakgrunnen for loven var planer om å innføre det landsdekkende kontokortet Dankort. Alle danske banker deltar i dette kortsamarbeidet som har fått en dominerende stilling innen dansk kortbasert betalingsformidling. Loven omfatter både privatrettslig og offentligrettslig regulering. I tillegg til å regulere systemer for betalingstjenester basert på kontokort, omfatter den etter nyere lovendring også såkalte hjemmebank-tjenester. Disse tjenester gir kunden mulighet for å initiere betalingsoppdrag gjennom telefonsamtale med en representant for banken.

Loven gjelder alle som tilbyr betalingstjenester basert på betalingskort eller hjemmebank og gjelder såvel privatpersoners som næringsdrivendes bruk av slike systemer. Et grunnleggende prinsipp i loven er at tjenestene skal innrettes slik at brukerne sikres oversiktighet, frivillighet og beskyttelse mot misbruk. Loven inneholder videre bestemmelser om at betalingsmottakere er pliktige til å akseptere kontant betaling innenfor den normale åpningstiden. Dette innebærer blant annet at ubemannede bensinstasjoner må ha en mulighet for kontantbetaling.

Med utgangspunkt i formålet om frivillighet er det nedfelt et forbud mot å kombinere betaling med kontokort med andre tjenester, så som rabatter, dersom disse ikke også tilbys kontantkunder. Loven fastsetter også regler om ansvarsfordeling og begrensning av tap ved uautorisert bruk av kortene. Tilsyn med loven føres av Forbrukerombudsmannen.

Folketinget vedtok 20. desember 1995 en ny lov om værdipapirhandel. Loven omfatter handel med aksjer, obligasjoner og andre papirer som kan sidestilles med slike.

I loven er det inntatt lovregler om at avtaler som gjelder både bilateral og multilateral avregning av ovenstående verdipapirinstrumenter, skal kunne gjøres gjeldende overfor et konkursbo, jf. vedlegg 5. Loven har ikke regler som avskjærer boets adgang til omstøtelse av sikkerheter stilt for deltakelse i avregningsentraler.

Våren 1996 vedtok Folketinget en ny lov om sparevirksomhet og utstedelse av forudbetalt kort. Loven er dels en revisjon av tidligere lov om spare og utlånsvirksomhet, og dels begrunnet i behovet for å innføre tilsyn med utstedere av forhåndsbetalte kort. Loven supplerer flere lover. For det første er det loven om sparevirksomheter som omfatter institusjoner som mottar innlån eller andre midler som skal betales tilbake, uten samtidig å ha adgang til å yte utlån. En annen lov gjelder visse kredittinstitusjoner som både kan motta innlån og yte utlån, men som ikke kan henvende seg til allmennheten. En tredje lov om bank- og sparekasser omfatter institusjonene som har anledning til å henvende seg til offentligheten for å tilby og motta innskudd. Til slutt har man realkredittloven som beskytter innehavere av realkredittobligasjoner. Alle lovene har innskyterbeskyttelse eller investorbekskyttelse som sitt overordnede formål.

I fremtiden vil det bli lagt opp til at området vil dekkes av to lover. Bank- og sparekasseloven vil omfatte alle institusjoner som mottar lån fra allmennheten, mens visse sparevirksomheter og utstedere av forhåndsbetalte kort vil omfattes av loven som er omtalt nedenfor. Loven er begrenset til systemer som forventes å erstatte kontanter i et betydelig omfang, slik at de kan betraktes som betalingssystemer. Reglene om forhåndsbetalte kort har som formål å beskytte kjøperen av et slikt kort mot tap dersom kortutstederen går konkurs, og å beskytte betalingsmottakere som aksepterer slike kort ved betaling for varer og tjenester. Lovforslaget bygger på anbefalingene fra EMI, jf. alminnelige motiver "*European monetary institute (emi)*" i kapittel 7.3. Utstedere av slike kort skal i utgangspunktet være kredittinstitusjon, men det kan gjøres unntak dersom nærmere krav er oppfylt. I det forelig-

gende lovforslag er hverken sparevirksomheter eller utstedere av forhåndsbetalte kort omfattet av lov om innskytergarantifond.

I følge lovforslaget vil det være et minstekrav til kapital på 20 millioner kroner for institusjoner som utsteder forhåndsbetalte kort, som kan anvendes hos en bredere krets av brukersteder. Kapitalkravet økes til 40 millioner kroner om verdien av den samlede utestående kortmasse overskrider 200 millioner kroner. Andre institusjoner enn banker som utsteder forhåndsbetalte kort, må ha særskilt tillatelse av Finanstilsynet. Det foreslås videre at det ikke må utstedes kort med høyere pålydende verdi enn kroner 1 000. Kortutstedere omfattet av lovforslaget må ikke drive andre aktiviteter enn utstedelse av forhåndsbetalte kort, herunder rådgivning om forhåndsbetalte kort.

Etter forslaget vil Finanstilsynet som en del av sin tilsynsvirksomhet, føre tilsyn med bokførings- og edb-systemer og vil kunne fastsette nærmere regler for blant annet systemrevisjon. I henhold til den danske betalingskortloven har Forbrugerombudsmannen et visst tilsynsansvar også for forhåndsbetalte kortsystemer. Det forutsettes at Finanstilsynet og Forbrugerombudsmannen inngår avtaler om fordeling av tilsynsarbeidet. Finanstilsynet kan fastsette nærmere regler om en rekke forhold ved virksomheten og organiseringen av kortutsteder.

8.4 LOVGIVNING I SVERIGE

Sverige har vedtatt at avtaler om bilateral avregning av finansielle instrumenter skal stå seg i konkurs ved endring i lov om handel med finansielle instrumenter. Det er også fremmet forslag om å avskjære omstøtelse av marginsikkerhet stilt for deltakelse i avregningsentraler. Forslaget er begrunnet i at aktører kan ha en negativ saldo i perioder overfor avregningsentralen og at aktørene i slike situasjoner må stille ytterligere sikkerhet. Marginsikkerheter anses viktige for avregningsentralens soliditet.

Et regjeringsoppnevnt utredningsutvalg la i 1995 frem et forslag om en ny lov om betalingstjenester (SOU 1995:69 om betaltjänster).

Loven om betalingstjenester foreslås gjort gjeldende for betalingstjenester som yrkesmessig tilbys allmennheten. Med betalingstjenester forstås betalingsformidling som utføres ved hjelp av kontokort, personlig kode eller annen legitimasjon som hører til kundekonti. Betaling med veksler og sjekk omfattes også i den grad de ikke er omfattet av særskilte regler i veksler- og sjekkløven. Loven foreslås gjort gjeldende for betalingsformidling som drives både av finansielle og ikke-finansielle foretak. Virksomhet som drives av Sveriges Riksbank, er unntatt fra lovens virkeområde.

I lovforslaget stilles det krav om at betalingstjenester skal utføres sikkert og hurtig, og tilbys på en oversiktlig og kundevennlig måte. Sikkerhetskravet omfatter dels rent tekniske aspekter, men også krav til betalingstilbydernes organisasjon. Kravet om hurtighet innebærer at betalingsoppdragene skal utføres uten unødig opphold, uten at det settes noen tidsgrense. I kravet om oversiktlighet ligger at kunden skal gis mulighet til å kunne bedømme og sammenligne ulike betalingstjenester når det gjelder pris, bruksområder m.v.

Lovforslaget inneholder også krav om at foretak som skal tilby betalingstjenester, skal ha en tilfredsstillende beredskap for det betalingsansvar som kan oppstå som følge av virksomheten. Dette skal skje gjennom en beredskapsplan og ved tilsyn.

I den foreslåtte loven kreves tillatelse for å drive åpne betalingssystemer, dvs. landsdekkende systemer som f.eks. bankgiro og postgiro. Foretak som driver åpne betalingssystemer, skal stå under Finansinspektionens tilsyn. Kravet om tillatelse

og tilsyn for åpne betalingssystemer er motivert ut fra hensynet til et stabilt betalingsvesen.

Kravet om tilsyn for andre betalingssystem, såkalte lukkede systemer, er motivert ut fra hensyn til forbrukerbeskyttelse. Som eksempel på lukkede betalingssystemer vises det til dagligvarehandelens- og bensinstasjonenes kortsystemer. Slike betalingssystemer med mer begrenset anvendelsesområde, skal stå under tilsyn av Konsumentverket. Det stilles ikke krav om tillatelse for lukkede betalingssystemer.

Det svenske lovforslaget omfatter både privatrettslige og offentligrettslige spørsmål knyttet til systemer for betalingstjenester. Sett i forhold til *Banklovkommissionens* arbeid, er disse spørsmål dels foreslått regulert i NOU 1994:19 Finansavtaler og finansoppdrag og dels kapittel 3 i lovutkastet i utredningen her.

Det svenske lovforslaget omfatter ikke interbanksystemer. Det vises i utredningen til at Sveriges Riksbank har et lovpålagt ansvar for å fremme et sikkert og effektivt betalingsvesen og at det er Riksbanken som skal klarlegge, håndtere og begrense systemrisikoen.

Det er nå også fremmet en regjeringsproposisjon som foreslår å styrke forbrukermyndighetenes tilsynsansvar når det gjelder å ivareta forbrukerens interesser på feltet finansielle tjenester, jf. proposition 1995/96:82 Ökad ansvar för Konsumentombudsmannen och Konsumentverket på området finansiella tjänster. Det forventes at det vil bli foretatt en samordning mellom disse forslagene og de forslag som er fremmet i Betaltjänstutredningen (SOU 1995:69).

8.5 LOVGIVNING I USA

Betalingssystemene i USA er underlagt lovregulering både på delstats- og føderalt nivå. Generelt er lovene relatert til de enkelte betalingssystemer og i enkelte tilfeller avhengig av type bruker (forbruker, bedrift eller finansinstitusjon).

På delstatsnivå danner Uniform Commercial Code (UCC) en modell for regulering av spesielle kommersielle og finansielle transaksjoner. I tillegg danner regler og avtaler for deltakelse i private avregnings- og oppgjørssentraler et avtalemessig rammeverk for den enkelte betalingstjeneste innenfor den relevante regulering.

Artikkel 3 og 4 i UCC utgjør det rettslige grunnlaget for transaksjoner med de tradisjonelle papirsjekkene i USA. I tillegg vedtok Kongressen i 1987 en Expedited Funds Availability Act som gir sentralbanken (Federal Reserve Board) vid fullmakt til å gjøre forbedringer i innsamlings- og behandlingssystemer for sjekker i USA. Rettigheter og ansvar i forbindelse med elektroniske overføringer av massebetalinger, inkludert bruk av minibanker, avregningssentraler og betalingsterminaler er regulert i Electronic Funds Transfer Act fra 1978 og Federal Reserve's Regulation E. Regulation E fastsetter også standarder for kontoinformasjon for kortutstedelse, tilgangskriterier og prosedyrer for håndtering av feil. Av annet regelverk som vedrører bruk av elektroniske overføringer for forbrukere kan nevnes Comptroller of the Currency's Consumer Protection Guidelines og Truth-in-Lending loven. Sistnevnte fastsetter opplysningsplikt om blant annet kostnader og vilkår for kredittgivning.

I USA er det to store systemer for oppgjør av store betalinger. Fedwire er et brutto oppgjørssystem drevet av Federal Reserve System (sentralbanken) mens Clearing House Interbank Payment System (CHIPS) er et avregningssystem drevet av New York Clearing House Assosiation. Fedwire er i hovedsak brukt for betalinger i forbindelse med pengemarkedshandeler, interbankoppgjør, store betalinger for kunder og pengeoppjøret for verdipapirhandelen. CHIPS er i hovedsak benyttet til transaksjoner relatert til store internasjonale transaksjoner, herunder oppjøret av dollar-delen av valutatransaksjoner.

Betalingstransaksjoner i Fedwire-systemet er regulert av Federal Reserve's Regulation J som inkluderer bestemmelsene i UCC artikkel 4. Denne reguleringen fastsetter både rettigheter og ansvar for finansinstitusjonene som benytter Fedwire-systemet og for Federal Reserve. I tillegg dekker Fedwires rundskriv forhold som åpningstider, sikkerhet, autentisering og gebyrer.

Transaksjoner i CHIPS er regulert av lovgivningen i delstaten New York som blant annet dekker UCC artikkel 4.

8.6 LOVGIVNING I CANADA

I Canada ble det 29. mai 1996 vedtatt en lov om «Payment Clearing and Settlement Act», som i utgangspunktet omfatter alle avregnings- og oppgjørssystemer. Loven trådte ikraft 31. juli 1996. Se vedlegg 4. Et vesentlig formål med loven er å gi sentralbanken adgang til å føre tilsyn med større systemer som kan innebære systemrisiko.

Loven gir sentralbanken relativt vide fullmakter når det gjelder hvilke plikter et avregnings- og oppgjørssystem kan pålegges og hvilke virkemidler sentralbanken kan ta i bruk. I motivene understrekes det at sentralbankens overvåkeransvar er i tråd med den internasjonale anbefaling om sentralbankens ansvar for betalingssystemene. Ansvarer bygger ellers på Bank of Canadas tradisjonelle og uformelle ansvar for effektiviteten i betalingssystemene, rollen som oppgjørspartner og bankenes bank. Det pekes også på at finansiell stabilitet og et effektivt finansmarked er vesentlig for den canadiske økonomien og at avregnings- og oppgjørssystemene utgjør et hovedelement i det finansielle systemet. Systemene må derfor utformes og drives forsvarlig gjennom overvåking og nærmere regulering.

I motivene vises det også til at sentralbanken ikke eier eller deltar i utviklingen av betalingssystemene. Loven åpner for at Bank of Canada kan delta i avregnings- og oppgjørssystemer, f.eks. ved å inngå avtaler om avregning, om tapsfordeling, om risikohåndtering og ved at sentralbanken kan opptre som sentral motpart i forhold til deltakerne. Loven legger ellers til rette for å utvikle et storbetalingssystem for daglig oppgjør av betalingstransaksjoner.

Et annet hovedformål med loven er å sikre at avregning av betalingstransaksjoner og bestemte typer finansielle instrumenter, samt sikkerhet stilt overfor sentralbanken til gjennomføring av oppjøret, ikke kan angripes dersom en deltaker slås konkurs. Loven synes å omfatte både bilateral og multilateral avregning. Motivene fremhever at avregning kan være en effektiv oppgjørsform som kan redusere deltakernes kreditteksponering dramatisk, forutsatt at avregningen er rettslig bindende.

KAPITTEL 9

Behovet for lovregulering**9.1 ALMINNELIGE SYNSPUNKTER**

Betalingsoverføring representerer en grunnleggende funksjon i all økonomisk aktivitet. Utviklingen de senere år har gått mot økt fordringsvolum og transaksjonshyppighet og redusert bruk av kontanter. Betalingssystemene utgjør i dag den sentrale infrastrukturen for kanalisering av pengestrømmene gjennom overføring av verdier og oppgjør av pengeforpliktelser. Dette har ført til at betalingssystemenes betydning for det finansielle system er større enn før. Sikker og lett tilgang til effektive betalingssystemer er nødvendige forutsetninger for den enkelte brukers økonomiske aktivitet, og av avgjørende betydning for at et moderne samfunn skal fungere.

Infrastrukturen må tilpasses de strukturelle forhold både i finansnæringen og næringslivet for øvrig dersom bedrifter, privatpersoner og andre brukere skal få utført sine betalinger effektivt og til kostnadsriktige priser. Ulike samordningstiltak i banknæringen gjennom de siste 10 til 20 år, sist rammeavtalen mellom de to bankforeningene og Postbanken fra 1996, gjør at Norge på dette området står i en gunstig stilling sett i forhold til mange andre land.

Betalingsystemene utgjør et komplisert og sammensatt område hvor utviklingen skjer raskt. Den økende bruk av elektronisk behandling og overføring av data i betalingssystemene har ført til et økt antall tilknytningspunkter bankene mellom når det gjelder avregnings- og oppgjørssystemer, samt måter å initiere betalinger på (interbanksystemer).

Den teknologiske utviklingen har også medført at betalingstjenester systematisk kan integreres i andre tjenester og at nye aktører kan tilby tjenester innenfor et område hvor bankene tidligere var enerådende. Betalingskort og annen brukerlegitimasjon utstedt til store kundegrupper står sentralt i denne utviklingen, og en rekke systemer for betalingstjenester blir derved knyttet opp til banksystemene.

I de senere år er det blitt økende oppmerksomhet om de ulike risiki knyttet til betalingssystemene og da særlig til risikoen knyttet til avregning og oppgjør. Dette har blant annet sammenheng med den økte omsetning og kompleksiteten i disse systemene. På myndighetssiden er det særlig sentralbankene som har engasjert seg, og de fleste nyere sentralbanklover bestemmer at sentralbanken skal fremme et stabilt og effektivt betalingssystem.

Det er betydelige forskjeller mellom sentralbankenes deltakelse i betalingssystemene. I land som Frankrike, Italia og USA er sentralbankene sterkt engasjert i selve driften og har derigjennom en omfattende styring og kontroll med systemene. I andre land, blant dem Norge, er den direkte deltakelsen i hovedsak begrenset til oppgjørsfunksjoner, mens bankene i samarbeid står for driften av systemene. Selv om det formelle grunnlaget for innflytelse varierer, og dermed også virkemiddelbruken, er det en tydelig tendens i retning av at myndighetene engasjerer seg stadig sterkere i den overordnede styring og kontroll av infrastrukturen, jf. alminnelige motiver "*Internasjonale anbefalinger og regelverk*" i kapitlene 7 og "*Lovregulering av betalingssystemer i andre land*" i 8. For samordningen av systemer for betalingstjenester i ulike land, har samarbeid mellom aktørene på mange områder hatt større betydning enn graden av myndighetenes engasjement, så også i Norge.

Sentralbankenes internasjonale samarbeidsorganer, Bank for International Settlements (BIS) og European Monetary Institute (EMI), har i de senere år satt fokus på risiko i betalingssystemene. Dette gjelder både risiko knyttet til internasjonale

flervaluta betalingssystemer og risiko knyttet til de nasjonale betalingssystemene. Internasjonaliseringen av finanssektoren har for øvrig medført at skillet mellom nasjonale og internasjonale betalingssystemer er mindre skarpt enn tidligere. Det nevnes i denne sammenheng at Norge som følge av EØS-avtalen er forpliktet til å gi kredittinstitusjoner fra andre EØS-land tilgang til norske betalingssystemer, jf. annet bankdirektiv. På samme måte vil norske kredittinstitusjoner ha rett til å delta i betalingssystemene i andre EØS-land. Dette medfører at Norge må tilpasse seg de minimumsstandarder for betalingssystemer som utvikles innen EØS-området.

Kommisjonen viser til at betalingsoverføringer og systemer for betalingstjenester har en langt mer sentral stilling i finansnæringen enn tidligere, og at systemene er blitt sterkt utbygget i senere år, bl.a. for lett å kunne nå store og nye brukergrupper. Virksomheten har vært nært knyttet til kreditt- og innskuddsvirksomhet, men står i dag i hovedsak som en selvstendig del av finansnæringen.

Den offentligrettslige regulering av banker og andre finansinstitusjoner har hatt kreditt- og innskuddsvirksomhet som utgangspunkt. Institusjonenes virksomhet knyttet til betalingsoverføringer har ikke vært direkte regulert, og har i det hele i liten grad vært undergitt offentlig tilsyn. Dette gjelder også systemer for betalings-tjenester basert på betalingskort og annen brukerlegitimasjon.

Kommisjonen har vurdert behovet for lovregulering av betalingssystemene i lys av den utviklingen som har skjedd etter at Betalingsformidlingsutvalget avga sin innstilling i 1979, de erfaringer som er vunnet etter 1985 i forbindelse med praktiseringen av sentralbankens lovbestemte ansvar for betalingssystemene, og utviklingen internasjonalt.

Både for interbanksystemer og systemer for betalingstjenester er det mange av de samme hensyn som tilsier behov for lovregler. *Kommisjonen* vil her kort redegjøre for de hovedspørsmål som særlig har vært vurdert i den forbindelse. Vektleggingen av de ulike hensyn knyttet til de enkelte deler av lovforslaget er nærmere behandlet i "*Hovedspørsmål for interbanksystemer*" i kapitlene 9.2, 9.3 og 9.4.

Et hovedspørsmål er om en regulering skal være basert på lovregulering eller selvregulering (avtaler). Dette er en klassisk problemstilling ikke minst innen økonomisk lovgivning.

Hittil har aktørene gjennom selvregulering samarbeidet om standarder, regler og rutiner for sikkerhet og transaksjonsutveksling. Det er videre inngått avtaler om plikter og ansvar mellom partene som har sikret samordning mellom bankene. Selvreguleringen har i hovedsak skjedd gjennom og mellom de to bankforeninger. Bankforeningene har også inngått en avtale med Postbanken om integrering av Postbanken i de øvrige bankenes samarbeid og felles infrastruktur for betalingsformidling. Bankforeningene har opprettet fellesorganet Bankenes Standardiseringskontor (BSK) som i hovedsak arbeider med standarder og sikkerhetsspørsmål fra et mer teknisk utgangspunkt.

I visse tilfeller har bankene også samarbeidet om rene driftsoppgaver. Bankenes Betalingssentral (BBS) og Bank-Axcept er eksempler på dette. I tiden fremover ser *kommisjonen* for seg at driftsoppgaver i større grad vil bli utført i bankene selv eller ved at én eller flere banker sammen engasjerer underleverandører som på sin side konkurrerer om slike oppgaver.

Kommisjonen legger til grunn at avtaler mellom partene under enhver omstendighet vil stå sentralt i oppbygningen og driften av betalingssystemene. Vurderingstemaet for *kommisjonen* har i stor grad knyttet seg til om området fortsatt utelukkende bør baseres på avtaler eller om dette bør suppleres av en offentligrettslig regulering.

Selv om felles beredskapsplaner, sikkerhetsstandarder og kontrollrutiner er gjenstand for kontinuerlig evaluering og ajourføring, vil det i ethvert betalingssys-

tem eksistere risikoelementer i form av interne og eksterne feil og angrep. Risikoelementene vil kunne øke i takt med systemets kompleksitet og antall aktører, blant annet fordi formidlernes kontrollbilde blir mer uoversiktlig, og fordi kontrollen med aktørenes oppfølging av fastsatte sikkerhetskrav kompliseres. En betydelig økning av antall aktører med ny og forholdsvis begrenset tilknytning til finansnæringen i tradisjonell forstand, vil vanskeliggjøre prosessen med å fastsette omforente sikkerhetskrav gjennom frivillige avtaler.

Som nevnt finnes i dag ingen særskilt lovregulering av betalingssystemene. Bankforeningene og andre av bankenes kollektive beslutningsorganer, som spiller en sentral rolle ved utformingen og driften av betalingssystemene, er ikke underlagt tilsyn, og viktige beslutninger treffes i disse organer ved flertallsavstemninger blant institusjonenes representanter. Samarbeidet har på en rekke områder gitt positive resultater. Områdets samfunnsmessige viktighet og hensynet til et helhetlig tilsynsarbeid tilsier likevel at vedtak i bankenes kollektive beslutningsorganer som knytter seg til virksomheten med betalingssystemer, også bør omfattes av en offentligrettslig regulering.

Et annet hovedspørsmål er i hvor sterk grad det skal oppfordres til samordning av infrastrukturen i betalingssystemene. I Norge har det vært lagt opp til å motivere til frivillige løsninger etter forhandlinger mellom partene. Et annet alternativ kan være at myndighetene blir gitt en forskriftskompetanse som gir anledning til å pålegge partene samordningsløsninger. Forholdene kan også legges til rette for samordning gjennom pålegg om åpenhet for deltakelse for aktører som tilfredstiller visse objektive krav. Det er viktig med samordning om infrastruktur, samtidig som det oppfordres til å utvikle nye og bedre systemer.

Graden av samordning kan ha betydning for kundens tilgjengelighet til systemet, f.eks. hvor enkelt det er å foreta betalinger mellom konti i ulike banker. I et lite land som Norge kan muligheten for å oppnå stordriftsfordeler innenfor dette området tilsi en høy grad av samordning av systemene. Etablering av flere systemer gir imidlertid mulighet for konkurranse med større grad av fokusering på kostnadseffektivitet. Det må i denne forbindelse skilles mellom den delen av infrastrukturen som består av standarder, ansvarsforhold, regler for transaksjonsutveksling etc., og den delen som omfatter rene driftsmessige oppgaver. Det er først og fremst på det siste området at monopolisering i en institusjon kan lede til dyrere tjenester og hvor det kan være riktig å legge opp til konkurranse blant flere underleverandører. På det første området vil konkurranseaspektet langt på vei kunne ivaretas ved en reell adgang til etablering for nye aktører i markedet og ved at disse gis adgang til den etablerte infrastrukturen.

Selv om det finnes enkelte inngrepshjemler i finansieringsvirksomhetsloven, kredittilsynsloven, konkurranselovgivningen og til dels i markedsføringslovgivningen, er utgangspunktet for forannevnte regulering andre elementer enn det som er mest fremtredende ved betalingssystemer. Reguleringsbehovet er derfor ikke dekket av gjeldende lovgivning, jf. alminnelige motiver "*Gjeldende regulering*" i kapittel 6. Myndighetene har ansvaret for å sikre stabilitet i det finansielle system, og det er en naturlig offentlig oppgave å påse at effektive og sikre betalingskanaler er åpne og tilgjengelige for allmennheten. Det er da viktig at myndighetene har de virkemidler som er nødvendige for å ivareta dette ansvaret. Dette kan også bli nødvendig for å følge opp internasjonale standarder som måtte utvikle seg og for å kunne delta i internasjonale betalingssystemer.

Kommisjonen finner etter dette at betalingssystemene bør undergis en offentligrettslig regulering med utgangspunktet i samme prinsipper som for andre områder av finanssektoren. Nedenfor i punktene a), b) og c) redegjøres det nærmere for den reguleringsform som *kommisjonen* foreslår.

- a) *Kommisjonen* vil peke på at de strukturelle forhold i betalingssystemene er annerledes enn i finanssektoren for øvrig. Konsentrasjon gjennom samordning av systemene, som er naturlig i et lite land som Norge, kan nødvendiggjøre en større grad av offentlig kontroll og tilsyn. Samtidig må det for interbanksystemene legges opp til en regulering som gir den nødvendige fleksibilitet og ikke virker hemmende på utviklingen. Det vil dreie seg om et meget begrenset antall saker med behov for individuelle tilpasninger. De hensyn som normalt taler for bruk av et lov- og forskriftsverk med generelt virkende regler for virksomheten, vil således måtte tillegges mindre vekt ved valg av reguleringsmodell på dette området enn på andre deler av finanssektoren.
- Kommisjonen* mener derfor at en konsesjonsordning, hvor en operatør har det samlede ansvar for etableringen og driften, vil være godt egnet for interbanksystemer. Som grunnlag for konsesjonsbehandlingen foreslås det at det skal legges frem en rekke opplysninger om avtaleverk, organisering og drift. En konsesjonsordning vil også gi en egnet ramme for utvikling av samarbeidsordningene og rollefordelingen mellom aktørene i interbanksystemene og Norges Bank. *Kommisjonen* foreslår at Kongen avgjør den enkelte konsesjonssak som forberedes av Norges Bank, og at sentralbanken fortsatt skal ha ansvar for betalingsoverføringssystemets virkemåte slik sentralbankloven fastsetter.
- Kommisjonen* er blitt stående ved at en kombinasjon av rammeregulering, konsesjon og tilsyn er den beste måten å sikre at interbanksystemene fungerer på en tilfredsstillende måte. En slik offentligrettslig regulering av interbanksystemene må for øvrig vurderes i lys av *kommisjonens* forslag om å gi avregnings- og oppgjørsavtaler rettsvern under insolvensbehandling. Det offentlige tilsynet med interbanksystemene vil ikke adskille seg vesentlig fra tilsyn med kreditt- og innskuddsvirksomhet. Den nye lovgivningen vil gi grunnlag for et helhetlig tilsyn, noe som gjeldende lovgivning og tilsynspraksis ikke gjør mulig.
- b) *Kommisjonens* forslag til "[Gjennomføring av betalingsoppdrag](#)" i kapittel 3 om systemer for betalingstjenester regulerer sentrale elementer knyttet til betalingskanalenes infrastruktur og i forholdet mellom finansinstitusjoner og store kundegrupper. For banker og finansieringsforetak foreslås en styrket offentligrettslig kontroll ved en rammeregulering i form av meldeplikt, inngrepshjemmel og tilsyn. *Kommisjonen* kan ikke se at det er behov for en konsesjonsordning for disse institusjoners virksomhet i forhold til systemer for betalingstjenester. Det pekes i denne forbindelse på eksisterende avtaler og samordning, *kommisjonens* forslag i NOU 1994:19 Finansavtaler og finansoppdrag og at betalingstjenestenes tilknytning til interbanksystemene faller inn under ovennevnte konsesjonsvurdering.
- For systemer for betalingstjenester drevet av andre enn banker og finansieringsforetak mener *kommisjonen* derimot at det er behov for en nærmere, individuell vurdering og foreslår en konsesjonsordning. Foretak som driver slike systemer omfattes i dag ikke av finansinstitusjonslovgivningen med mindre også kredittytting inngår i virksomheten. Forsikringskonsern vil kunne drive systemer for betalingstjenester gjennom egne finansieringsselskaper. Kongen avgjør den enkelte konsesjonssak som forberedes av Kredittilsynet.
- c) *Kommisjonens* medlemmer Breck, Dalsøren, Kobberstad, S. Melsom, Myhre, Skomsvold og Vannebo har vært i tvil om det er hensiktsmessig at man fra norsk side går i bresjen med hensyn til å lovregulere finansinstitusjonenes virksomhet på dette felt som er preget av en rivende utvikling både hos oss og i andre land. Disse medlemmer mener at det foreløpig ikke er påvist noe sterkt behov for en såvidt omfattende lovregulering som det her er lagt opp til. Det vises til at myndighetene allerede har betydelig innsyn- og kontrollmulighet gjennom finans-

og konkurranselovgivningen. Det pekes videre på de løpende kontakter og konsultasjoner som finner sted mellom næringens representanter og ulike myndighetsorganer. Det legges i denne sammenheng også betydelig vekt på det omfattende frivillige samordnings- og regelverksarbeid næringen selv utfører, og som i høy grad ivaretar de formål som lovforslaget tar sikte på. Behovet for kontroll og inngrepshjemmel synes vesentlig mer påtrengende overfor de ulike tilbydere av systemer for betalingstjenester som ikke er underlagt samme rammebetingelser og offentligrettslige tilsyn som finansinstitusjonene.

Disse medlemmer går likevel ikke imot at det fra *kommisjonen*s side fremmes forslag til lovregler på dette felt, særlig under henvisning til reguleringsbehovet overfor ikke-finansinstitusjoner og forslaget til rettsvernsregler for avregnings- og oppgjørsavtalene. Det tilrås imidlertid at departementet under det videre lovforberedende arbeid løpende vurderer og hensyntar det pågående internasjonale lovarbeidet på dette område.

9.2 HOVEDSPØRSMÅL FOR INTERBANKSYSTEMER

Når det gjelder regulering av systemer for avregning, oppgjør og overføring av betalinger mellom bankene, står hensynet til finansiell stabilitet i denne viktige del av det finansielle system sentralt. Finansiell stabilitet innebærer at hele den finansielle sektor med alle dens forbindelser mellom aktørene er i en form for likevekt. I en situasjon med finansiell stabilitet vil problemer i finansinstitusjoner og økonomiske forstyrrelser fra andre deler av økonomien ikke true tilliten til de finansielle markedene, til andre aktører eller til finanssektoren som helhet. Systemet vil bringes tilbake i likevekt uten alvorlige tap for aktørene i markedet eller publikum. Dersom forstyrrelser i enkeltinstitusjoner eller samfunnsøkonomien forplanter seg til andre deler av det finansielle system uten at forstyrrelsene dempes tilstrekkelig, er systemet ustabil. Forstyrrelser kan påføre det finansielle system og dermed samfunnsøkonomien stor skade. Forstyrrelser kan spre seg gjennom betalingssystemet. Det er gitt en nærmere beskrivelse av typer risiki i interbanksystemene som kan gi opphav til systemrisiki, i alminnelige motiver "*Innledning*" i kapittel 4.1.

Finansiell stabilitet kan fremmes ved gode systemer og rutiner m.v. i den enkelte finansinstitusjon. Slik stabilitet kan også fremmes gjennom oppbygging av sikre, robuste interbanksystemer.

Finansiell stabilitet i interbanksystemene er nødvendig for å sikre allmennheten sikker betalingsoverføring. Stabilitet internt i interbanksystemene har derfor nær sammenheng med kundetilliten til systemene.

Kommisjonen har vurdert om det er behov for at myndighetene skal føre tilsyn med oppbygging og drift av interbanksystemer. *Kommisjonen* mener at dagens ordning i det alt vesentlige har fungert tilfredsstillende, men at det nå i tillegg er behov for en offentligrettslig regulering av interbanksystemene. *Kommisjonens* forslag er blant annet begrunnet med at det i dag er uklart hvem som er hovedansvarlig for avregning, oppgjør og overføring av betalinger. Det må etter *kommisjonens* mening settes krav om at det er én ansvarlig operatør for det enkelte interbanksystem. En konsentrasjon med få aktører kombinert med at interbanksystemene er en så viktig del av det finansielle system, tilsier at de bør være gjenstand for offentlig regulering. Den foreslåtte reguleringen vil etter *kommisjonens* syn ivareta myndighetenes behov for innsyn, tilsyn og kontroll.

Behovet for innsyn, tilsyn og kontroll med interbanksystemene har fått stor oppmerksomhet internasjonalt. Det synes å være et gjennomgående trekk at målsettingen om finansiell stabilitet i de fleste tilfeller er overordnet andre hensyn. Blant annet kan nevnes at BIS standardene knytter seg til finansiell stabilitet, jf. alminne-

lige motiver "*Bank for international settlements (BIS)*" i kapittel 7.2. EMI har ut fra samme hensyn lagt stor vekt på at sentralbankene skal ha et overvåkeransvar for betalingssystemene, jf. alminnelige motiver "*European monetary institute (emi)*" i kapittel 7.3. EU-kommisjonen har på sin side vurdert rettslige spørsmål knyttet til interbanksystemene og har fremmet et direktivforslag som i stor grad er i overensstemmelse med *kommisjonens* lovforslag knyttet til rettsvern og sikkerhet for avregnings- og oppgjørsavtaler, jf. alminnelige motiver "*EU-kommisjonen*" i kapitlene 7.4 og "*Hovedspørsmål for systemer for betalingstjenester*" i 9.3. Flere land har eller står i ferd med å lovregulere avregnings- og oppgjørsavtaler. Enkelte av disse lovene/lovforslagene inneholder direkte godkjenningsordninger eller gir så vide fullmakter til offentlige myndigheter at de i praksis ligger tett opp til *kommisjonens* forslag til et konsesjonssystem. *Kommisjonen* mener derfor at lovutkastet stemmer godt overens med utviklingen internasjonalt.

I samsvar med prinsippene for den offentligrettslige regulering av finanssektoren for øvrig, foreslår *kommisjonen* at etablering og drift av et interbanksystem skal ha konsesjon gitt av Kongen.

Endringer i markedsmessige og teknologiske forutsetninger krever fleksibilitet med hensyn til tilpasninger til den felles infrastruktur for at integrasjonen i betalingsformidlingen ikke skal forringes. *Kommisjonen* har derfor i utforming av lovutkastet lagt vekt på at det avtalebaserte samordningsarbeidet som har eksistert på området, ikke må hindres samtidig som konkurransen mellom institusjonene om tilbud av betalingstjenester videreføres. Reglene som foreslås er søkt utformet i tråd med dette. Endringer når det gjelder eier-, organisasjons- og driftsforhold m.v., som ikke er vesentlige, krever ikke ny konsesjonsbehandling. Endring av betydning skal imidlertid meldes til Norges Bank, som innen to måneder må gripe inn dersom den varslede endringen ikke anses ønskelig.

I dag er tilgang og vilkår for deltakelse i bankenes fellessystemer regulert i avtaler mellom bankene og mellom bankenes organisasjoner. *Kommisjonen* mener at man bør legge opp til en videreføring av samordningen i betalingsformidlingen. Avtalene mellom bankene m.fl. som i dag regulerer betalingssystemene, er gjenstand for prøving i medhold av de hjemler som i dag finnes i den alminnelige finans- og banklovgivning. *Kommisjonen* ser det som naturlig at prøving av avtaleverket bør skje innefor rammen av en lov om betalingssystemer. Åpenheten i deltakelsen vil kunne ivaretas ved objektive tiltredelsesvilkår. Myndighetene kan gjennom en godkjenningsordning sørge for at det er reell mulighet til inntreden i systemene og at de vilkårene som settes ikke er et utslag av de etablerte bankers markedsmessige posisjon. Konkurransetilsynet vil i den forbindelse i alle tilfelle ha en selvstendig oppgave.

Kommisjonen foreslår på denne bakgrunn at tiltredelsesvilkårene bør være objektive og offentlig tilgjengelige. Tiltredelsesvilkårene foreslås underlagt offentlig kontroll gjennom krav om at konsesjonssøknaden skal opplyse om de kriterier som er fastsatt for tilslutning til og deltakelse i systemene. Vilkårene vil blant annet kunne sette krav til betryggende soliditet, minimum antall transaksjoner eller betaling av en inngangsavgift. Deltakelse bør være basert på forpliktelser om at deltakende aktører følger fastsatte regler og prosedyrer og at de gjennomfører standarder som er pålagt av internasjonale standardiseringsorganisasjoner eller som framkommer gjennom nasjonalt samarbeid.

Kommisjonens flertall bestående av Selvig, Nyhagen, Bjarkøy, Breck, Dalsøren, Fidjestøl, FUSDahl, Gjelsvik, Gjønnnes, Nygaard Haug, Kobberstad, P. Melsom, S. Melsom, Myhre, Nygaard Ottesen, Skomsvold, Stalheim og Vannebo foreslår at det tas inn en bestemmelse om at vedtak i konsesjonssak som hovedregel skal være truffet innen seks måneder, jf. spesielle motiver til § 2-6 fjerde ledd.

Et mindretall bestående av *Halvorsen, Løining og Rikheim* er ikke enige i at det tas inn en slik bestemmelse om saksbehandlingstid, jf. spesielle motiver til § 2-6.

Kommisjonen er kommet til at Norges Bank bør ha en sentral rolle på myndighetssiden i forhold til interbanksystemene. Det er lagt vekt på at Norges Bank allerede har til oppgave å fremme effektivitet og sikkerhet i betalingsystemene og samtidig har ansvar for den finansielle stabilitet. I tillegg har Norges Bank en sentral rolle som oppgjørspartner innenfor de eksisterende systemer. Det forhold at Norges Bank allerede har et utstrakt ansvar innenfor feltet og har opparbeidet en betydelig kompetanse, gjør det naturlig at myndighetsutøvelsen legges dit i den utstrekning den ikke legges til Kongen eller departement. Sentralbanken vil også være naturlig samarbeidspartner med myndigheter i andre land om internasjonale aspekter ved interbanksystemer. Som det går frem av alminnelige motiver "*Internasjonale anbefalinger og regelverk*" i kapitlene 7 og "*Lovregulering av betalingsystemer i andre land*" i 8, er sentralbankene de sentrale myndighetsorganer på dette området også internasjonalt.

Kommisjonens forslag innebærer at Norges Bank får flere ulike roller i forhold til interbanksystemene både av operativ karakter og som offentlig myndighet. Dette gjør det samtidig nødvendig at Norges Bank legger vekt på å skille mellom de ulike roller. Dette er en problemstilling som sentralbanken allerede er kjent med og som generelt sett ikke synes å ha skapt praktiske problemer. Det er kombinasjonen av sentralbankens ulike roller som gir banken en særlig kompetanse til å utøve tilrådnings- og tilsynsmyndighet. *Kommisjonen* forutsetter at Norges Bank i tilstrekkelig grad skiller mellom sine roller som forvaltningsmyndighet og deltaker overensstemmende med de enkelte funksjoner banken har i betalingsystemene. Det vil først og fremst være det løpende tilsynet som ligger hos sentralbanken, mens konsesjonstildelingen foreslås lagt til Kongen. *Kommisjonen* legger til grunn at Norges Bank kan inngå avtale med Kredittilsynet om fordeling av tilsynsoppgavene både ut fra praktiske og prinsipielle forhold.

9.3 HOVEDSPØRSMÅL FOR SYSTEMER FOR BETALINGSTJENESTER

I de senere år har bruk av elektronisk behandling og overføring av data økt betydelig, også innen betalingsystemene. Denne utviklingen har muliggjort et økt antall tilknytningspunkter mot de kontoførende institusjoner og måter å initiere en betaling på. Dette har også gjort det teknisk mulig å viske ut en del av de tradisjonelle skillene mellom de kontoførende institusjoner og andre aktører som er underlagt andre deler av finanslovgivningen, eller som ikke er underlagt denne lovgivningen i det hele tatt.

Utviklingen av elektroniske betalingsystemer stiller andre krav til kontroll- og sikkerhetsrutiner enn de tradisjonelle papirbaserte tjenestene. Dataene i betalingsystemene representerer store verdier i form av pengefordringer. Dette gjør betalingsystemene utsatt for misbruk av systemene, f.eks. urettmessige overføringer eller uttak fra konti, eller organisert sabotasje. Videre kan systemene bli utsatt for fysiske forstyrrelser som svikt i maskinutstyr eller feilprogrammering.

Et betalingsystem bør fungere slik at betaler og mottaker har visshet om at en initiert transaksjon blir korrekt gjennomført til avtalt tid. Enkelte betalingsinstrumenter medfører spesiell risikoeksponering. Risikoen varierer og henger i stor grad sammen med hva slags kontrollordninger for identifikasjon som er innført for å sikre at betalingsinstrumentet ikke brukes av uvedkommende.

Risikoen øker vanligvis når man skal foreta betalinger over landegrensene. Dette skyldes at flere aktører kommer inn på formidlersiden, og at regelverket og

avregnings- og oppgjør rutiner varierer. Det må også tas hensyn til tidsforskjellene og at det gjerne er flere valutaer involvert.

Nye typer betalingsinstrumenter har erstattet kontantene i mange funksjoner, og denne utviklingen forventes å fortsette. Ulike brukergrupper har ulike behov når det gjelder betalingsmåte. Etter sentralbankloven § 14 er bankens sedler og mynter tvungent betalingsmiddel, og *kommisjonen* peker på at det sentrale her er at publikum fortsatt skal kunne gjøre opp for seg ved bruk av kontanter. Det vises for øvrig til alminnelige motiver "*Mandatet*" i kapittel 1.1 hvor det er sitert fra Carsten Smiths forstudie til mandat for *kommisjonen*. I forstudien legges det vekt på at forbrukerne skal sikres reell frivillighet når det gjelder bruk av betalingskort, og at brukerstedene ikke gir særfordeler til kortbrukere.

For brukerne kan det være viktig at betalingssystemene fremstår som enhetlige, selv om det er mange aktører blant tilbydere. Samarbeid mellom aktørene er derfor også i brukernes interesse. Eget kundeforhold, eller mangel på bankforbindelse, må ikke hindre brukerne fra å få utført betalinger. Kostnadseffektivitet vil kunne sikres ved at det er konkurranse mellom tilbydere av betalingstjenester og mellom deres underleverandører innenfor de standarder og det regelverk som utgjør den felles infrastruktur. Det må være mulig å tiltre i samarbeidet for nye aktører som tilfredsstillende generelle kravene som stilles til disse.

De senere år har vært preget av en meget rask utvikling når det gjelder overgangen til elektroniske betalingsoverføringer. Antall brukersteder med tilknytning til de kontoførende institusjoner har økt vesentlig, først og fremst gjennom minibank og EFTPOS basert på elektroniske betalingskort. Videre har ulike kortsystemer med betalings- og kredittkort blitt knyttet sammen. Utviklingen på dette området har i stor grad vært styrt av de enkelte institusjoner. Avtaleverket har blitt utbygget gjennom avtaler mellom brukerstedene og de enkelte institusjoner. Også på dette området er det behov for offentlig kontroll med avtaleverket, bl.a. for å sikre at viktige sikkerhetshensyn blir ivarettatt når det etableres tilknytning til de sentrale kontoførende enheter og overføringsnettet.

Betalingskort og andre typer kortkort spiller en viktig rolle for de elektroniske betalingssystemer og foreløpig også for utviklingen av disse. Etablering og drift av kortsystemer har hittil i hovedsak vært regulert via regelverket for finansinstitusjoner. Dette har vært mulig blant annet på grunn av det element av kredittgivning som inngår i slike systemer. I tillegg er det både i Norge og i andre land gjennomført lovgivning som regulerer betalingskortenes rolle i forbrukerkredittforhold. Det er imidlertid i lengden ikke tilfredsstillende å bygge en regulering av systemet for betalingstjenester på regelverket for finansieringsvirksomhet når kredittlementets betydning stadig reduseres eller faller helt bort. Videre blir stadig flere av de tidligere lukkede kortsystemene åpnet ved tilknytning til betalingssystemene, og det utvikles kort nettopp tilpasset de åpne betalingssystemene. Gjennom kortsystemenes tilknytning til betalingssystemene har kortene blitt viktige betalingsinstrumenter for forbrukernes disponering av alle slags innskudds- og kredittkonti. Dette innebærer økt markedsmakt for dem som har kontroll med infrastrukturen. Etter *kommisjonens* syn skaper dette behov for særskilt regulering av kortsystemene og deres tilknytning til interbanksystemene.

Kommisjonen mener at det er i det offentlige interesse at systemene for betalingstjenester er innrettet og drevet slik at hensynet til sikkerhet og effektivitet er ivarettatt. *Kommisjonen* har heller ikke på dette området gått inn for en detaljregulering, men har lagt vekt på å regulere visse hovedprinsipper. Også på dette området må en anta at utviklingen vil kunne bringe vesentlige endringer og nyskapingen i årene som kommer.

Den betydning disse systemene har i dagens samfunn tilsier at det stilles visse lovkrav som ivaretar brukernes interesse i denne sammenheng. For systemer for betalingstjenester foreslås meldeplikt og inngrepshjemmel for bankers og finansieringsforetaks alminnelige adgang til å drive innenfor det lovbestemte virksomhetsområdet. For forannevnte institusjoner foreslås det ikke noen konsesjonsordning, mens andre aktører må søke særskilt konsesjon, jf. "*Alminnelige synspunkter*" i avsnitt 9.1.

Den direkte reguleringen av systemer for betalingstjenester foreslås avgrenset til bruk av betalingskort, tallkode eller andre former for selvstendig brukerlegitimasjon, jf. spesielle motiver til § 1-2. Felles for nye tilgangskriterier er at betaleren identifiserer seg på annen måte enn ved signatur, som var enerådende ved de papirbaserte instrumentene. Foreløpig er tallkoder en dominerende identifikasjon blant de nye instrumentene eller tilgangskriteriene, men man kan også tenke seg andre former for brukerlegitimasjon. *Kommisjonen* forventer at utviklingen av nye identifikasjonssmetoder vil fortsette i raskt tempo. I den sammenheng er det viktig at offentligrettslige forhold blir ivaretatt. Det er i samfunnets interesse at systemer for betalingstjenester basert på betalingskort og annen brukeridentifikasjon enn signaturer, innrettes og drives sikkert og effektivt. Brukerne må dessuten være sikret frivillighet, tilgjengelighet og oversiktighet når det gjelder valg av betalingstjenester og vilkårene ved bruken av dem. Formålet med regulering av og tilsyn med slike systemer er å sikre at disse hensynene blir ivaretatt.

På grunn av den spesielle markedssituasjonen i betalingsformidlingen kan det være behov for at myndighetene griper inn mot uheldig kobling av ulike tjenester, samt prissetting og kostnadsfordeling mellom kortutsteder, brukersteder og brukergrupper knyttet til betalingskort. Et flertall i *kommisjonen* mener lovtkastet bør inneholde bestemmelser om disse forhold, men har noe ulike syn på utformingen av reglene.

Kommisjonens medlemmer Selvig, Nyhagen, Fidjestøl, Fusdahl, Gjelsvik, Halvorsen, Nygaard Haug og P. Melsom, mener det vil være tilstrekkelig med en generell bestemmelse som gir Kredittilsynet hjemmel til å gripe inn mot uheldig kobling av tjenester knyttet til betalingskort. Et uttrykkelig lovforbud vil kunne representere et alvorlig inngrep i allerede etablert praksis. Videre foreslås at Kongen gis forskriftskompetanse til å begrense partenes adgang til kobling av betalingskort, jf. spesielle motiver til § 3-6.

Medlemmene *Bjarkøy, Nygaard Ottesen og Stalheim* som subsidiært støtter forslaget til Selvig m.fl., er blitt stående ved at en bør ha bestemmelser i loven som inneholder et uttrykkelig forbud mot å koble betalingskort mot andre ytelser. Disse medlemmenes forslag er nærmest identisk med en tilsvarende bestemmelse i den danske betalingskortloven (§ 19a i lov nr. 284 av 6. juni 1984 med senere endringer). Formålet er å sikre det frivillighetsprinsipp som fastslås i utkastet § 3-1, slik at betalere som ikke ønsker å benytte betalingskort eller andre instrumenter skal kunne erverve varer og tjenester til samme pris som kortinnehaver. Også hensyn til oversiktighet taler for et uttrykkelig forbud. Valg av betalingsmåter bør avgjøres etter en vurdering av instrumentets pris og kvalitet, og ikke vanskeliggjøres av en kobling mot særskilte rabattordninger eller andre ytelser.

Disse medlemmenes forslag inneholder således et forbud mot å kombinere betalingskort med andre funksjoner eller ytelser enn betalingsfunksjonen. Betalingskort eller andre betalingsinstrumenter kan etter forslaget ikke brukes til å bygge opp kunderegister eller til å lagre andre opplysninger enn de som har sammenheng med selve betalingstransaksjonen. Det vil også etter forslaget være forbudt å kombinere betalingskort med andre ytelser og rabattordninger. Forbudet retter seg både mot kortutstederne og mot andre næringsdrivende som ønsker å tilby

rabatter eller lignende til forbrukerne. Ovennevnte kombinasjon skal likevel være lovlig dersom det er mulig å oppnå ytelsene eller rabattene uten bruk av betalingskort. Tilbudet må i tilfelle være likeverdig i pris og kvalitet, og markedsføres på en likeverdig måte. Markedsføringslovens regler om tilgift gjelder også når betalingskort kombineres med andre funksjoner og ytelser.

Medlemmene *Løining og Rikheim* støtter flertallet i *kommisjonen* som mener at lovutkastet bør inneholde regler om uheldig kobling av tjenester knyttet til betalingskort. Disse medlemmer ser at det kan være argumenter både for en inngreps-hjemmel og for en forbudsbestemmelse. *Løining og Rikheim* har ikke tatt standpunkt i valget mellom disse to alternativene for å regulere kobling av betalingskort.

Et mindretall bestående av medlemmene *Breck, Dalsøren, Gjønnnes, Kobberstad, S. Melsom, Myhre, Skomsvold og Vannebo* kan ikke gi sin tilslutning til at slike forhold reguleres gjennom en lov om betalingssystemer. Dette mindretallet mener at bestemmelser som eventuelt gir myndigheter anledning til å gripe inn mot sammenhenger mellom bruk av betalingskort og andre ytelser, mest hensiktsmessig vurderes i tilknytning til annen lovgivning som f.eks. markedsføringsloven og/eller konkurranseloven. Det prinsipielle utgangspunkt for dette standpunkt er at lov om betalingssystemer m.v. bare bør omhandle forhold som er knyttet til bruk av betalingstjenester for oppgjør av mellomværende mellom kjøper og selger. Hvordan det beløp som skal gjøres opp beregnes, bør ikke inngå som en del av denne lov. Uansett hvilket hjemmelsgrunnlag man måtte velge, vil disse medlemmer sterkt advare mot en lovbestemmelse som foreslått av medlemmene *Bjarkøy, Nygaard Ottesen og Stalheim*.

Mindretallet peker på at gjennom avtalemessige ordninger med leverandører av ulike varer og tjenester tilbyr mange institusjoner og organisasjoner i dag sine kunder og medlemmer en rekke fordeler i form av rabatt på kjøp av varer eller tjenester. I stadig større utstrekning benyttes plastkort som «kunde- eller medlemsbevis» og dermed som identifikasjon på det at vedkommende skal få varer eller tjenester til rabattert pris. Er beviset i tillegg kodet elektronisk, gir dette en rasjonell oversikt for selger mht. både rabatter som kan gis og grunnlag for en rasjonell regnskapsføring og oppfølging vis a vis «kortinnehavers» organisasjon. Det forekommer også at bruk av kunde- eller medlemsbeviset gir adgang til kreditt. Slik kreditt kan gis av organisasjonen, selgeren av varen eller tjenesten, eller en tredje institusjon. Sammenknytning mellom kunde- eller medlemsbevis og «betalingsfunksjon» blir stadig mer utbredt. Eksempler på slike ordninger er å finne i forholdet oljeselskaper/reiselivsnæring og finansinstitusjoner. De avtaler som ligger til grunn for slike ordninger, har som formål å gi kundene et best mulig tilbud for at tilbyderen skal stå sterkere i konkurransen i markedet.

Kundelojalitet og medlemsfordeler er sentrale elementer innenfor salg av varer og tjenester. En inngripen i finansinstitusjoners mulighet til å kunne delta i slike ordninger ved å tilføye en betalingsfunksjon til et kunde- eller medlemskort, vil kunne ha flere uheldige konsekvenser i forhold til det som er lovens formål.

Ordninger med butikk-/kjedespesifikke kort vil øke. Dersom finansinstitusjoner forhindres fra å delta, vil en økt del av samfunnets betalinger kanaliseres gjennom butikkenes egne kortordninger og systemer. Butikker vil kunne tilby kort som kun kan anvendes i egne butikker – eventuelt i andre forretninger som tilbyr varer eller tjenester som ikke konkurrerer med førstnevnte. Resultatet blir lett et stort omfang av separate betalingssystemer som ikke er samordnet. Sett i samfunnsøkonomisk sammenheng kan dette neppe være særlig rasjonelt og heller ikke i tråd med et sentralt formål i den lov som *kommisjonen* foreslår.

Mindretallet viser avslutningsvis til at det neppe lar seg gjøre å forhindre at slike ordninger uansett vokser frem. Men i et fungerende konkurransemarked kan en ikke

se at forbrukerinteresser vil bli skadelidende ved det, spesielt ikke hvis de profesjonelle betalingsformidlere også kan delta slik at ikke en unødig stor del av betalingsformidlingen skjer i separate og fragmenterte systemer.

Kommisjonens flertall bestående av Selvig, Nyhagen, Bjarkøy, Fidjestøl, Fusedahl, Gjelsvik, Halvorsen, Nygaard Haug, Løining, P. Melsom, Nygaard Ottesen, Rikheim og Stalheim, foreslår en bestemmelse om at kostnadene ved bruk av betalingskort skal fordeles på en rimelig måte mellom kortutsteder, korthaver og brukersted kombinert med en forskriftshjemmel, jf. spesielle motiver til § 3-7.

Kommisjonens mindretall bestående av Breck, Dalsøren, Gjønnnes, Kobberstad, S. Melsom, Myhre, Skomsvold og Vannebo vil sterkt frarå en slik prisreguleringsbestemmelse. Disse medlemmene mener at en bestemmelse av denne karakter med et rimelighetskriterium for kostnadsfordelingen og en offentligrettslig reguleringskompetanse, bør vurderes og ses i sammenheng med den generelle pris- og konkurranselovgivning, herunder pristiltaksloven § 2 som setter forbud mot urimeelig pris og forretningsvilkår.

Mindretallets utgangspunkt er at betalingstjenester representerer forretningsmessig tjenesteyting der det må være opp til de involverte parter selv å bestemme pris- og kostnadsfordelingen ut fra de konkurranse og markedsmessige forhold som gjelder og under hensyn til nevnte lovgivning. Noe behov for en særhjemmel som foreslått på dette området kan ikke ses dokumentert.

9.4 SÆRLIG OM RETTSVERN OG SIKKERHET FOR AVREGNING OG OPPGJØR

Kommisjonen har vurdert om det bør innføres en adgang til å gjennomføre avregning og oppgjør av betalingsoverføringer utover det dekningslovens regler gir hjemmel for dersom en av deltakerne settes under insolvensbehandling. I den forbindelse har det også vært vurdert om hensynet til likebehandling av kreditorene taler mot en slik regel.

Videre har det vært vurdert om deltakerne i avregnings- og oppgjørssystemer på egen hånd kan iverksette andre former for risikoreduserende tiltak. *Kommisjonen* peker på at bankene f.eks. kan iverksette såkalt utsatt kundekreditering, øvre eksponeringsgrense (caps) for den enkelte bank, og hyppigere avregning og oppgjør.

Bilateral eller multilateral avregning med et påfølgende nettobasert oppgjør er en vanlig oppgjørsmåte for pengeforpliktelser mellom banker både nasjonalt og internasjonalt, jf. alminnelige motiver "*Interbanksystemer*" i kapitlene 4 og "*Lovregulering av betalingssystemer i andre land*" i 8 og § 1-4. Tilsvarende gjelder også i økende grad for verdipapirer og andre finansielle instrumenter. Moderne avregnings- og oppgjørssystemer kan betraktes som en videreutvikling av det tradisjonelle motregningsinstituttet og innebærer en praktisk oppgjørsmåte i moderne betalingssystemer.

Avregning har fordeler, særlig ved at et nettooppgjør reduserer bankenes likvidetsbehov og transaksjonskostnader.

Fordelene ved avregning og nettooppgjør kan bortfalle hvis de vilkår som systemene bygger på ikke har en sikker rettslig basis. Internasjonalt er det f.eks. pekt på at særlig multilaterale avregnings- og oppgjørssystemer kan være en kilde til systemrisiko fordi den rettslige basisen er usikker. Flere land gir ikke avregnings- og oppgjørsavtaler vern ved insolvensbehandling. Dette fører til at avregnings- og oppgjørsavtaler er forbundet med såkalt *juridisk risiko*. Risikoen er særlig knyttet til reglene om motregning i konkurs og reglene om omstøtelse. Reglene kan hindre at betalingsoppgjøret gjennomføres som forutsatt dersom en deltaker blir satt under insolvensbehandling.

Ved vurdering av om det bør lovfestes unntak fra dekningslovens regler om omstøtelse av sikkerhet for eldre gjeld og utvidelse av motregningsadgangen for avregnings- og oppgjørsavtaler, har *kommisjonen* blant annet lagt vekt på at dette vil bidra til en reduksjon av deltakernes kredittrisiko og minske faren for systemrisiko. Dette kan også være til fordel for de usikrede kreditorer generelt. Det bør også tas hensyn til den internasjonale utvikling. Flere land har innført lovgivning på dette felt, og både innen BIS og EU arbeides det med å legge til rette grunnlaget for at andre land følger etter. De tiltak som bankene selv kan iverksette, anses ikke som tilstrekkelige. *Kommisjonen* foreslår derfor regler som kan sikre avregnings- og oppgjørsavtaler vern under insolvensbehandling, og at banker som deltar i multilaterale systemer, skal stille sikkerhet for gjennomføringen av nettooppgjøret.

Siden forslagene til unntak fra dekningslovens alminnelige regler innebærer et visst konkursprivilegium, foreslår *kommisjonen* at det skal sikres nødvendig notoritet for avtalene slik at det i ettertid ikke skal herske tvil om avtalenes eksistens og inngåelse.

Kravet om notoritet er i overensstemmelse med EMIs anbefalinger for internasjonale betalingssystemer, jf. alminnelig motiver "*European monetary institute (emi)*" i kapittel 7.3 (prinsipp 3). Tilsvarende gjelder for EUs direktiv om contractual netting (Europaparlaments- og rådsdirektiv 96/10/ EF) som er en endring av solvensdirektivet (rådsdirektiv 89/647/EØF) hva gjelder offentligrettslig godkjenning av avregningsavtaler om rente- og valutainstrumenter som grunnlag for beregning av kapitaldekning. Den danske verdipapirhandelloven stiller også krav om notoritet. Det norske lovforslaget om bilateral avregning av derivatkontrakter knyttet til rente- og valutakontrakter har derimot ingen regler om slik registrering. Heller ikke det svenske lovforslaget om bilaterale avregningsavtaler for finansielle instrumenter stiller noe særskilt notoritetskrav.

KAPITTEL 10

Økonomiske og administrative konsekvenser**10.1 SAMFUNNSØKONOMISKE FORHOLD**

Eksisterende betalingssystemer er i all hovedsak basert på selvregulering. *Kommisjonens* forslag til en generell, offentligrettslig rammeregulering av betalingssystemene representerer et viktig supplement til selvreguleringen og lovforslaget vil være et viktig bidrag for sikre og effektive betalingskanaler.

Lovforslaget vil videre innebære uttrykkelig hjemmel for å regulere betalingssystemer. I dag må eventuelle hjemler i finanslovgivningen som er gitt ut fra andre hensyn, benyttes. Disse hjemler er mindre egnet til å regulere dette rettsområdet. Dette gjelder særlig etter at tradisjonelle innskudds- og kreditlemter ved betalingssystemene etter hvert blir mindre fremtredende. Lovforslaget vil også innebære at foretak som driver betalingssystemer, og som ikke er underlagt den alminnelige finanslovgivning, blir omfattet av samme lovgivning som regulerte finansinstitusjoner. Dette vil hindre en uønsket konkurransevridding i favør av uregulerte tilbydere av betalingstjenester. *Kommisjonen* mener etter dette at lovforslaget vil gi grunnlag for økonomisk gevinst såvel for samfunnet som helhet som for den enkelte aktør og kunde.

10.2 FORHOLDET TIL DET OFFENTLIGE

Lovforslaget innebærer at Norges Bank og til dels Kredittilsynet får økte tilsynsoppgaver kombinert med kompetanse til å gi pålegg dersom systemene ikke blir innrettet eller drevet i samsvar med gjeldende regler. Dessuten vil Norges Bank få nye oppgaver med å forberede konsesjonssaker for interbanksystemer og Kredittilsynet med å motta meldinger og forberede konsesjonssaker for systemer for betalingstjenester. Søknader om konsesjon for interbanksystemer vil imidlertid dreie seg om et meget begrenset antall saker. Saker om tillatelse til å drive systemer for betalingstjenester vil bli flere, men de antas etter en innkjøringsperiode å bli enkle å behandle.

Kommisjonen viser ellers til at Norges Bank allerede i dag utfører en rekke oppgaver på området. Det antas at Norges Bank har tilstrekkelig ressurser til å påta seg dette tilsynsansvaret m.v., men at det kan være behov for en viss intern omfordeling av ressursene for å styrke kompetansen på dette området. Selv om Kredittilsynet fører tilsyn med deler av betalingssystemene innenfor gjeldende finanslovgivning, ser ikke *kommisjonen* bort fra at den raske utviklingen på området kan gi Kredittilsynet noe økt arbeidsmengde i fremtiden.

Også for Finansdepartementet vil lovforslaget innebære noe merarbeid. Dette vil særlig være tilfelle i en overgangsperiode i forbindelse med fastsettelse av det nye regelverket og tildeling av konsesjoner.

10.3 FORHOLDET TIL PRIVATE

For deltakerne i et interbanksystem vil søknad om konsesjon og oppfølging av de krav som myndighetene setter til driften, kreve visse ressurser. Det samme antas å gjelde for de som ønsker å etablere og drive et system for betalingstjenester. Ressursbruken antas imidlertid her å være noe forskjellig for de som må søke konsesjon i forhold til de som blir underlagt meldeplikt. Både for deltakerne i interbanksys-

temene og i systemene for betalingstjenester antar *kommissjonen* at kostnadene ved merarbeidet knyttet til konsesjon/meldeplikt, vil bli oppveiet av de fordeler som en konsesjonsordning gir deltakerne i form av redusert risiko.

Den største gevinsten ved redusert risiko og sikring av tilgjengelighet og effektivitet antas imidlertid å oppnås av brukerne av systemet.

Bestemmelsen i § 4-3 første ledd om sikkerhetsstillelse overfor oppgjørsbanken eller sentral motpart, vil medføre kostnader for deltakerne. Kostnadene vil avhenge av sikkerhetens størrelse og den avkastning som en alternativ anvendelse ville gitt. Utvidete krav til sikkerhet må deltakerne for øvrig i alle fall regne med som følge av den alminnelige utviklingen av sentralbankens vilkår for å ta betalingstransaksjoner til oppgjør.

Del II
Spesielle motiver

KAPITTEL 1

Virkeområde og definisjoner

Til § 1-1. Interbanksystemer m.v.

Daglig foretas et stort antall overføringer mellom bankene. Når et betalingsoppdrag skal formidles mellom kunder som har konti i ulike banker, oppstår et fordringsforhold mellom bankene som skal gjøres opp. Det foretas også en rekke overføringer mellom bankene som følge av bankenes egen handel i valutamarkedet, pengemarkedet eller verdipapirmarkedet. Overføring og oppgjør av betalingstransaksjoner skjer i de fleste tilfeller gjennom ulike ordninger for avregning, oppgjør og overføring bankene imellom, jf. alminnelige motiver "*Systemer for betalingstjenester*" i kapitlene 3 og "*Rettsvern og sikkerhet for avregnings- og oppgjøravtaler*" i 4.

I *første ledd* er det bestemt at loven gjelder etablering og drift her i riket av systemer basert på felles regler for avregning, oppgjør og overføring av betalinger mellom banker. Slike systemer omtales i lovforslaget som interbanksystemer.

I definisjonen er det presisert at det må dreie seg om systemer og at disse systemer må være basert på et felles regelverk. Dette innebærer at det er de formaliserte ordninger med en felles infrastruktur som omfattes.

Loven gjelder for interbanksystemer «her i riket». Hvis sentrale deler av avregnings- og oppgjørsfunksjoner i et system er lokalisert utenfor Norge, vil systemet i utgangspunktet falle utenfor loven. Betegnelsen «interbanksystemer» og ordene «mellom banker» avgrenser definisjonen til systemer hvor banker deltar. Bankene som deltar må ha adgang til å drive slik virksomhet i Norge.

Annet ledd bestemmer imidlertid at som bank regnes også annen institusjon med tillatelse fra Kongen til å drive særskilte systemer for avregning, oppgjør og overføring av betalinger eller til å delta i slike systemer. Bestemmelsen i annet ledd gjelder bare interbanksystemer, således ikke lovens kapittel 3. Eksempler på institusjoner som fanges opp gjennom utvidelsen i annet ledd, er Verdipapirsentralen (VPS) og Norsk Opsjonssentral A/S (NOS).

Ved regulering av avregningssystemene for handel med finansielle instrumenter bør det legges vekt på de regler som gjelder for deltakerne dersom en oppgjørsdeltaker ikke kan møte sine betalingsforpliktelser. Rutinene for sikkerhetsstillelse og eksponeringsgrenser for den enkelte oppgjørsdeltaker, samt ansvarsreguleringen mellom deltakerne generelt vil være viktige elementer i denne sammenheng.

Begrepene avregning og oppgjør er definert i § 1-4.

Grenseoppgangen mellom interbanksystemer og systemer for betalingstjenester er nærmere beskrevet i spesielle motiver til §§ 1-2 og 2-5 første ledd bokstav e).

Tredje ledd første punktum fastsetter at loven også gjelder for oppgjørsbank og sentral motpart som er en del av interbanksystemet. Begrepene oppgjørsbank og sentral motpart er definert i § 1-4.

Norges Bank representerer i egenskap av rollen som bankenes bank, øverste leddet i hierarkiet av oppgjørsfunksjoner. I lovforslaget er sentralbanken blant annet tillagt tilsynsansvaret for interbanksystemene. Det er ikke meningen at sentralbanken som oppgjørsbank skal underlegges særskilt kontroll etter lovutkastet her. Derfor er det i *annet punktum* bestemt at Norges Bank kun regnes som oppgjørsbank i forhold til lovutkastets "*Rettsvern og sikkerhet for avregnings- og oppgjøravtaler*" i kapittel 4 om rettsvern og sikkerhet for avregnings- og oppgjøravtaler.

Til § 1-2. Systemer for betalingstjenester m.v.

Ved siden av interbanksystemene omfatter lovforslaget også etablering og drift av systemer for betalingstjenester. I *første ledd* er systemer for betalingstjenester definert som systemer basert på standardvilkår for overføring av betalinger fra eller mellom kundekonti i finansinstitusjoner når overføringene bygger på bruk av betalingskort, tallkoder eller annen form for selvstendig brukerlegitimasjon utstedt til en ubestemt krets. Felles for disse tilgangskriteriene er at betaleren legitimerer seg på en annen måte enn ved tradisjonelle identifikasjonsmetoder, typisk signatur – hvor det i ettertid vanligvis kan kontrolleres om det er rette vedkommende som har brukt betalingsinstrumentet. Tradisjonelle betalingsinstrumenter som giroblanketter og sjekker faller utenfor definisjonen og reguleres dermed ikke av lovutkastet "*Systemer for betalingstjenester*" i kapittel 3. Disse systemer vil likevel i noen grad kunne omfattes av lovutkastet "*Interbanksystemer*" i kapittel 2 gjennom tilknytningen til interbanksystemene, jf. § 2-5 første ledd bokstav e).

Selv om de signaturbaserte betalingsinstrumentene fremdeles er mye brukt, registreres en økende overgang til elektroniske tjenester basert på andre legitimasjonsmåter. Det antas at denne utviklingen vil fortsette slik at en stadig større andel av betalingsoppdragene vil utføres i systemer som fanges opp av lovutkastet "*Systemer for betalingstjenester*" i kapittel 3.

Betalingstjenestene i Norge er samordnet i høy grad og med standardvilkår som grunnlag for retten til å bruke de samordnede systemene, jf. alminnelige motiver "*Avtaler mellom partene*" i kapittel 6.3.

Uttrykket «ubestemt krets» brukes flere steder i finanslovgivningen. Etter fbl. § 1 og spbl. § 1 kan forretnings- og sparebanker motta innskudd fra en ubestemt krets av innskytere. Det fremgår av forarbeidene til forretningsbankloven (bl.a. Penge- og Bankkomitéens innstilling av 1958 side 55) at uttrykket «en ubestemt krets av innskytere» er valgt i stedet for begreper som «allmennheten» eller «publikum». Dette er begrunnet med at lovene også skal omfatte foretak som f.eks. bare tar imot innskudd fra banker, fra medlemmer i en forening e.l. Begrepet ubestemt krets er i utgangspunktet ment å ha samme meningsinnhold her som i banklovgivningen.

I *første ledd* er lovens anvendelsesområde knyttet opp til om betalingsoverføringene i systemene skjer fra eller mellom kundekonti i banker og finansieringsforetak. Dette ledd i definisjonen må ses i sammenheng med § 3-2 som gir disse institusjoner en alminnelig adgang til å drive systemer for betalingstjenester innenfor sine virksomhetsområder. Andre institusjoner må ha konsesjon etter § 3-4. Som eksempler på foretak som må søke konsesjon, kan nevnes oljeselskaper, varehuskjeder o.l. Dersom konsesjon gis, gjelder loven også for systemer for betalingstjenester som ikke er knyttet til kundekonti i banker og finansieringsforetak, jf. *annet ledd*.

For å dekke markeder for småbetalinger, har det i den senere tid skjedd en utvikling i retning av bruk av såkalte forhåndsbetalte kort. I Norge finnes foreløpig ikke noe landsdekkende kort slik som det danske DANMØNT. Det finnes imidlertid regionale kort innen samferdselssektoren, lukkede systemer innen Telenor, kantinekort m.v., jf. alminnelige motiver "*Forhåndsbetalte betalingskort*" i kapittel 5.4.5. *Kommisjonen* mener at slike ordninger som har karakter av betalingssystem og som i økende grad forventes å erstatte småpenger, bør underlegges kontroll når beløpene som angis i kortene er av en viss størrelse.

Ved forhåndsbetalte kort er kjøpekraften angitt i penger i kortene. Gjennom kravet om at kjøpekraften skal angis i penger, avgrenses virkeområdet mot enkelte typiske abonnementsordninger som f.eks. gir rett til et visst antall enkeltreiser innenfor et gitt tidsrom. Betaling med forhåndsbetalte kort med et bredt anvendelsesområde kan funksjonelt på mange måter likestilles med betalinger fra eller mel-

lom kundekonti i finansinstitusjon. *Kommisjonen* har vurdert ulike avgrensningskriterier og har blitt stående ved at systemer med kort hvor det forhåndsbetalte beløp overstiger en viss sum (kr 1000), bør underlegges en viss regulering, jf. *tredje ledd*. Dersom en utsteder av forhåndsbetalte kort med flere anvendelsesmuligheter skulle få problemer, vil dette kunne ramme ikke bare kortholder, men også de salgssteder som aksepterer betaling med slike kort. *Kommisjonen* antar derfor at forhåndsbetalte kort over den fastsatte beløpsgrense som hovedregel bare bør kunne utstedes av institusjoner som er under tilsyn, jf. alminnelige motiver "*European monetary institute (emi)*" i kapittel 7.3 om EMIs anbefalinger knyttet til slike kort. Etter hvert som en vinner erfaring med forhåndsbetalte kort, er det mulig at den øvre grensen for forhåndsinnbetaling kan settes noe høyere eller at det kan settes andre avgrensningskriterier. Videre bør forholdet til innskuddsmonopolet, foreldelsesregler m.v. vurderes nærmere. Det foreslås at Kongen kan øke beløpsgrensen. Ellers vises til § 5-2 om Kongens kompetanse til å fastsette nærmere regler til gjennomføring, utfylling og avgrensning av bestemmelsene i loven.

Til § 1-3. Internasjonale betalinger

I flere av lovforslagets bestemmelser er virkeområdet eller kriterier avgrenset til «her i riket», jf. §§ 1-1, 1-2, 2-8 og 3-2. Bestemmelsene i lovutkastet er utformet slik at de også omfatter utenlandske institusjoners adgang til å delta i norske interbankssystemer og systemer for betalingstjenester. Norske finansinstitusjoner benytter også i betydelig grad utenlandske betalingssystemer, jf. alminnelige motiver "*Internasjonale betalinger*" i kapittel 3.3. Omfanget av grensekryssende betalinger er økende.

Kommisjonen foreslår i *første ledd bokstav a)* at Kongen kan fastsette nærmere regler om norske finansinstitusjoners deltakelse i utenlandske betalingssystemer. Etter utkastet *bokstav b)* kan Kongen også fastsette nærmere regler om avregning, oppgjør og overføring av betalinger til og fra utlandet. Bestemmelsen må blant annet ses i sammenheng med § 4-1 tredje ledd som gir Kongen hjemmel til å bestemme at avtaler som norsk finansinstitusjon inngår med utenlandske interbankssystemer, skal ha den rettsvirkning som følger av § 4-1.

Til § 1-4. Definisjoner

Området betalingssystemer har lenge vært preget av uklar og flertydig terminologi. Internasjonale fora som Bank for International Settlements (BIS), European Monetary Institute (EMI) og EU-kommisjonen har i den senere tid lagt stor vekt på å utarbeide felles definisjoner på området, jf. alminnelige motiver "*Internasjonale anbefalinger og regelverk*" i kapittel 7. *Banklovkommisjonens* lovutkast bygger enten direkte på, eller ligger nær opp til definisjoner som er utviklet internasjonalt.

Etter *bokstav a)* skal begrepet avregning forstås som en formalisert ordning for motregning av betalingsforpliktelser som oppstår mellom to eller flere banker eller mellom bankene og oppgjørsbanken eller sentral motpart.

Skjer avregningen utelukkende ut fra de alminnelige regler om rett til ensidig motregning faller den utenfor definisjonen. Ordene «formalisert ordning» forutsetter at det foreligger en avtale mellom deltakerne i avregningen. Gjennomføres formalisert avregning mellom to banker, kalles dette bilateral avregning. Skjer avregningen mellom flere enn to banker, kalles dette multilateral avregning, jf. *bokstav b)*. Ved multilateral avregning blir hver enkelt deltaker stående med bare et netto fordringsforhold overfor de øvrige deltakerne.

Både ved bilateral og multilateral avregning skjer det et etterfølgende oppgjør gjennom et interbanksystem. I lovutkastet menes med «oppgjør» endelig overføring

av betalingsmidler fra betalerbanken (den eller de som står i minus etter avregningen) til mottakerbanken (den eller de som står i pluss), jf. *bokstav c*).

I et interbanksystem vil det som oftest være en oppgjørsbank som gjennomfører oppgjør på vegne av bankene, jf. *bokstav d*). Som eksempel på slike oppgjørsbanker kan nevnes Sparebanken NOR, Sparebanken Midt-Norge og Norges Bank, jf. alminnelige motiver "*Masseavregningssystemene i bankenes betalingsentral, novit og fellesdata*" i kapittel 4.4.

Juridisk risiko knyttet til multilateral avregning, oppgjør og overføring av betalinger har ført til at det internasjonalt er lagt ned betydelig arbeid for å finne frem til avregnings- og oppgjørssystemer som reduserer likviditetsbehovet og rettslig usikkerhet ved multilaterale systemer. Det er utviklet bilaterale avregnings- og oppgjørssystemer basert på at avregningssentralen går inn som motpart i forhold til hver av de deltakende bankene, jf. alminnelige motiver "*Sentral motpart*" i kapittel 4.2.5. Slike systemer gir mange av de samme positive virkningene som et multilateralt system, men fremstår formelt som et bilateralt system mellom avregningssentralen som sentral motpart på den ene siden og hver av de direkte deltakerne på den andre siden. Gjennom lovutkastet "*Rettsvern og sikkerhet for avregnings- og oppgjørsavtaler*" i kapittel 4 foreslår *kommisjonen* å åpne for at både multilaterale systemer og systemer basert på sentral motpart gis rettsvern. I *bokstav e*) første punktum defineres sentral motpart som operatør som påtar seg ansvar for at andre deltakere oppfyller sine forpliktelser. Operatøren vil være den som meddeles konsesjon for etablering og drift av interbanksystem etter § 2-6 annet ledd. I *annet punktum* åpnes det for at Norges Bank kan godta en annen institusjon enn operatøren som sentral motpart.

Definisjonen av betalingskort i *bokstav f*) bygger på *kommisjonens* tidligere forslag i NOU 1994:19 Finansavtaler og finansoppdrag § 2-4 første ledd bokstav d).

KAPITTEL 2

Interbanksystemer*Til § 2-1. Formål*

Lovutkastets "*Interbanksystemer*" i kapittel 2 gjelder for systemer basert på felles regler for avregning, oppgjør og overføring av betalinger mellom banker (interbanksystemer), jf. spesielle motiver til § 1-1. Interbanksystemene representerer kjernen i det finansielle systems infrastruktur for pengestrømmene. Svikt i disse systemene kan medføre betydelige forstyrrelser og i verste fall sammenbrudd i det finansielle system.

Første ledd første punktum slår fast at formålet med bestemmelsene i "*Interbanksystemer*" i kapittel 2 er å bidra til at interbanksystemene innrettes og drives slik at hensynet til finansiell stabilitet blir ivaretatt. Hva som forstås med «innrettes og drives» er utdypet i §§ 2-3 til 2-5. Begrepet finansiell stabilitet er nærmere omtalt i alminnelige motiver "*Hovedspørsmål for interbanksystemer*" i kapittel 9.2. Det er i *annet punktum* presisert at det særlig skal legges vekt på å motvirke risiki som følge av likviditets- eller soliditetssvikt hos deltakere i interbanksystemer.

Interbanksystemene er i dag et nødvendig ledd for å få betalinger på plass mellom kundekonti i ulike banker. Formålet om finansiell stabilitet er slik sett en nødvendig forutsetning for å sikre allmennheten og samfunnet tilgang til effektiv og sikker betalingsoverføring innenlands og overfor utlandet, jf. *annet ledd*.

Med «effektiv» forstås både kostnadseffektiv og hurtig ekspedering av betalingsoppdrag. Begrepet kostnadseffektivt må blant annet vurderes nærmere i forhold til mekanismer som sikrer konkurransen, jf. alminnelige motiver "*Behovet for lovregulering*" i kapittel 9. Ved gjennomføringen av et betalingsoppdrag vil det ofte være en avveining mellom hurtighet, sikkerhet og kostnader relatert til betalingsoppdraget. Med «sikker betalingsoverføring» menes både at systemene er sikret mot manipulasjon eksternt og internt, at betalingskanalene holdes åpne, og at kundene kan stole på at betalingsoverføringen gjennomføres korrekt.

Betalingstjenestene i Norge er godt samordnet ved at kunder i ulike banker kan betale og motta betalinger uavhengig av hvor betaler og mottaker har konti. Dette er betinget av et rasjonelt samarbeid om fellestjenester og samordning av virksomheten til de deltakende institusjoner. I annet ledd er det fremhevet at bestemmelsene i "*Interbanksystemer*" i kapittel 2 også skal fremme rasjonell samordning av virksomheten til de deltakende institusjonene.

Når det gjelder betalingsoverføringer til og fra utlandet, vil reglene i "*Interbanksystemer*" i kapittel 2 bli supplert av valutareguleringen, jf. alminnelige motiver "*Aktuelle rettsregler*" i kapittel 6.2. Det vises også til Kongens forskriftskompetanse etter lovutkastet §§ 1-3 og 5-2.

Til § 2-2. Konesjon

Etablering og drift av interbanksystemer er i dag ikke underlagt særskilt konsesjonsbehandling, jf. alminnelige motiver "*Alminnelige synspunkter*" i kapittel 9.1. *Kommisjonen* foreslår å styrke den offentlige kontrollen ved at det innføres krav om konsesjon for etablering og drift av interbanksystemer, jf. *første ledd*. Kravet om konsesjon gjelder også for systemer som er etablert før lovens ikrafttreden, jf. § 5-5 annet ledd.

I *annet ledd* foreslås at Kongen kan bestemme at første ledd også skal gjelde for lignende system for avregning, oppgjør og overføring av betalinger. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 1-1 annet ledd.

Til § 2-3. Avtaleverket

Interbanksystemene er i dag regulert gjennom et sett av avtaler og regler mellom deltakende banker og mellom bankene og datasentralene. Dagens avtaleverk er i stor grad relatert til systemene for betalingstjenester og andre systemer for betalingsoverføringer, og i mindre grad rettet direkte inn mot de hensyn som fremgår av formålsbestemmelsen i § 2-1. For at interbanksystemene skal virke på en betryggende og effektiv måte, må avtaleverket gi klare rammer for deltakelse, ansvarsfordeling, sikkerhetsstillelse, rutiner for informasjonsutveksling, standardisering og teknisk tilrettelegging. I *første ledd første punktum* er det derfor bestemt at avtaleverket for et interbanksystem skal angi hvilke rettigheter og plikter de deltakende banker og operatører skal ha overfor hverandre. *Kommisjonen* antar at dagens avtaleverk må suppleres bl.a. ved å definere klarere ansvarsforhold og forpliktelser mellom deltakende banker, operatøren og oppgjørsbanken.

I enkelte utenlandske avregningssystemer og i Norsk Opsjonssentral fungerer avregningssentralen som sentral motpart i de kontrakter som avregningen gjelder. Dersom avregningssystemet skal være basert på sentral motpart, må den sentrale motparts rettigheter og plikter i forhold til deltakerne også være klarlagt i avtaleverket, jf. *første ledd annet punktum*.

Gjennom tiltredelsesvilkårene bør operatøren sørge for at deltakerne er solide og at de følger de nødvendige prosedyrer og krav som myndighetene har fastsatt. På den annen side bør vilkårene for deltakelse ikke fastsettes slik at de hindrer konkurranse mellom banker. Interbanksystemene er sentrale i infrastrukturen i betalingssystemene. For banker som ønsker å drive generell kunderettet bankvirksomhet, vil deltakelse i disse systemene normalt være en nødvendighet for å utøve bankkonsepsjonen.

Avtaleverket bør også fastsette krav til partene om å følge vedtatte regler eller standarder for sikker og effektiv informasjonsutveksling både til kundene og informasjonsutveksling mellom de deltakende banker.

Finansieringsvirksomhetsloven § 2-7 har regler om godkjenning av samarbeidsavtaler mellom finansinstitusjoner. Bestemmelsen gir Finansdepartementet mulighet til å underkjenne avtaler i finansmarkedet som hindrer konkurranse mellom deltakerne. Ved søknad om konsesjon for et interbanksystem vil det være naturlig at behandling av konsesjonssøknaden og vurdering av avtalene etter finansieringsvirksomhetsloven § 2-7 blir samordnet av de aktuelle myndigheter.

For at myndighetene skal ha én ansvarlig å forholde seg til, stilles det i *annet ledd første punktum* krav om at et interbanksystem skal ha en operatør som er ansvarlig for etableringen og driften av interbanksystemet. Det antas at operatøren i de fleste tilfeller vil være identisk med systemets driftsoperatør. I lys av den senere tids utvikling, kan det tenkes at det også kan bli vanlig å utpeke en annen enhet enn driftsselskapet som ansvarlig operatør. Det sentrale vil være at det stilles krav til at organisering og drift er lagt opp slik at konsesjonsinnehaveren er en ansvarlig juridisk person med de nødvendige kvalifikasjoner. Videre må det kreves at konsesjonsinnehaveren i praksis har avgjørende innflytelse på systemets organisering og drift.

I *annet punktum* slås det fast at operatøren skal pekes ut i avtaleverket. Dagens avregningssentraler knyttet til betalingssystemene er hovedsakelig organisert som aksjeselskaper. VPS, som er avregningssentral og oppgjørsenhet for verdipapirer, er

en selveiende stiftelse. Det foreslås en vid ramme for den organisasjonsform som kan velges. For å unngå at kravene til selskapsform for operatøren skal virke sementerende, foreslår *kommisjonen* at som operatør kan utpekes en av de deltakende banker eller annet selskap, selveiende institusjon eller en forening, jf. *tredje punktum*. Det er således åpnet for at f.eks. en av bankforeningene kan ha en slik rolle. Om krav til operatørens styre og ledelse vises til § 2-9 første ledd. Kongen vil for øvrig kunne fastsette nærmere regler om organisasjonsform i medhold av § 5-2.

Til § 2-4. Søknad om konsesjon

Etter *første ledd* skal operatøren sende søknad om konsesjon til Norges Bank. Regelen om at søknaden skal sendes Norges Bank, har sammenheng med sentralbankens særlige kompetanse på dette området og den rolle banken er tiltenkt som saksforberedende organ og tilsynsmyndighet etter lovutkastet §§ 2-6 til 2-10. *Kommisjonen* forutsetter at det ikke vil oppstå rollekonflikter mellom sentralbankens foreslåtte offentligrettslige oppgaver og bankens operative roller som kontofører og oppgjørsbank for bankene, jf. alminnelige motiver "*Hovedspørsmål for interbanksystemer*" i kapittel 9.2.

Etter *annet ledd* skal søknaden inneholde opplysninger om eier- og deltakerforhold samt plan for systemets organisering og drift, herunder om oppgavefordelingen mellom banker og andre institusjoner som deltar i systemet.

Søknaden skal videre opplyse om de kriterier som er fastsatt for tilslutning til og deltakelse i systemet, jf. *tredje ledd første punktum*. Bestemmelsen må ellers ses i sammenheng med § 2-8 første ledd første punktum som bestemmer at det skal være offentlig tilgjengelige og objektive tilgangskriterier til interbanksystemene. Kriterier for ekskludering fra systemet regnes også som en del av tilgangskriteriene. I *annet punktum* er det fremhevet at søknaden skal opplyse om vilkårene dersom deltakelse i systemet er betinget av medlemskap eller kapitalinnskudd. Slike vilkår står sentralt når det gjelder infrastrukturhensyn knyttet til adgang og bruk av systemene. Det vises i denne sammenheng også til § 2-8 første ledd annet punktum.

§ 2-5 stiller ytterligere krav til konsesjonssøknadens innhold.

Til § 2-5. Vedlegg til konsesjonssøknaden

Første ledd gir nærmere regler om konsesjonssøknadens innhold. De forhold som er nevnt i bokstavene a) til e) angir de hovedelementer som normalt danner rammereguleringen rundt et interbanksystem. Mange av de forhold som er opplistet i første ledd er regulert i gjeldende avtaler og prosedyrer, jf. alminnelige motiver "*Avtaler mellom partene*" i kapittel 6.3. Disse avtaler og prosedyrer er i dag i stor grad godkjent av Finansdepartementet etter finansieringsvirksomhetslovens § 2-7 om samarbeidsavtaler. Slik godkjenning skjer imidlertid ut fra konkurransehensyn og ikke på bakgrunn av en vurdering ut fra hensynene til interbanksystemenes finansielle stabilitet og sikkerhet. For å sikre at også disse hensyn ivaretas, kan det blant annet være behov for å fastsette krav på andre områder enn det som er regulert i eksisterende avtale- og regelverk.

I bokstav a) er det bestemt at avtaleverket som er nevnt i § 2-3 skal vedlegges konsesjonssøknaden.

Etter *bokstav b)* må vilkår som skal gjelde i forholdet mellom operatør og medhjelpere, f.eks. om drifts- eller avregningssentral, vedlegges. Operatøren for interbanksystem behøver ikke selv stå for driften av systemet. Man kan tenke seg at driften i sin helhet utføres av andre eller at deler av driften settes bort til underleveran-

dører. I så fall bør det mellom operatøren og driftsselskap være fastsatt ansvarsforhold og forpliktelser mellom partene som ivaretar lovens formål.

Operatøren må sørge for at avregningssystemet er sikret operasjonell teknisk pålitelighet både i den løpende drift og en driftsavbruddberedskap for gjennomføring av avregningen dersom det ordinære systemet ikke fungerer, jf. *bokstav c*).

Deltakerne i interbanksystemer bør være i stand til å håndtere den kreditt- og likviditetsrisiko de er utsatt for i systemet. Systemets prosedyrer for håndtering av slike risiki, og den enkelte deltakers ansvar både i forhold til den ansvarlige operatør og i forhold til de øvrige deltakere, bør være regulert i avtalene. Videre kan det være aktuelt å sette krav om en maksimumsgrense for den kreditteksponering som kan påføres systemet av hver enkelt deltaker, jf. *bokstav d*). Noen av interbanksystemene gjennomfører både avregning av transaksjonene og oppgjøret av de beregnede posisjonene mellom deltakende banker. Andre systemer er basert på at posisjonene gjøres opp i Norges Bank. I de tilfeller hvor en oppgjørsbank inngår i systemet, skal dennes arbeidsoppgaver og ansvar beskrives i søknaden. I den forbindelse kan det blant annet være aktuelt å vurdere i hvilken grad oppgjørsbanken overtar forpliktelsene til deltakerne mht. de avregnede posisjonene før det endelige oppgjøret har funnet sted. I oppgjørssystemer hvor det er en sentral motpart som påtar seg forpliktelser i forhold til deltakerne, kan det være aktuelt å stille andre krav til sikkerhet og eksponeringsgrenser enn ellers.

De fleste betalingstransaksjoner initiert av kundene vil på én eller annen måte ende opp i interbanksystemet. Det skal opplyses om prinsipper for tilknytning av systemer for betalingstjenester til interbanksystemene, jf. *bokstav e*). Prosedyrene for transaksjons- og informasjonsutveksling inn til interbanksystemet kan få betydning for sikkerheten og effektiviteten ved betalingsoverføringene. Etter *bokstav e*) skal det også opplyses om annen betalingsoverføring mellom kundekonti er knyttet til interbanksystemet. Det siktes her blant annet til sjekksystemer, blankettbaserte girosystemer og andre systemer for betalingstjenester som faller utenfor reguleringen i lovutkastet "*Systemer for betalingstjenester*" i kapittel 3.

Det er flere, til dels store systemer for betalingstjenester, utenfor banksystemene. De fleste av disse kortsystemene aksepterer også bankkort og genererer således transaksjoner som kanaliseres inn i interbanksystemene. Det kan være nødvendig å stille tilsvarende krav til slike systemer som til banksystemene, blant annet med hensyn til standarder for sikkerhet, transaksjons- og informasjonsutveksling og krav til ansvarsregulering.

Første ledd inneholder ikke noen uttømmende opplisting. Etter hvert som en vinner mer erfaring, kan det vise seg å være behov for nærmere regler om hvilke opplysninger en søknad skal inneholde. Norges Bank kan derfor etter *annet ledd* kreve ytterligere opplysninger og kan gi nærmere regler om hvilke opplysninger søknaden skal inneholde.

Til § 2-6. Meddelelse av konsesjon

Etter *første ledd* skal Norges Bank forberede konsesjonssaken. Når det gjelder Norges Banks tiltenkte rolle etter lovutkastet, vises det også til §§ 2-4 første ledd og 2-10.

Etter *annet ledd første punktum* skal tillatelse meddeles operatøren som blir konsesjonsinnehaver, jf. § 2-3 annet ledd. Etter *annet punktum* kan det settes vilkår for tillatelsen. *Kommisjonen* har ikke i lovutkastet foreslått nærmere regler om hvilke innhold slike vilkår kan ha. Det pekes på at alminnelige skranker for forvaltningsorganers myndighetsutøvelse vil sette rammer for hvilke vilkår som kan stilles. Vilkårene bør utformes slik at det kan foretas en løpende kontroll med at disse

oppfylles, jf. § 2-10. Hvis vilkårene ikke oppfylles, kan det iverksettes sanksjoner i form av tilbakekall av konsesjon, straff og tvangsmulkt, jf. §§ 5-3 og 5-4.

Etter *tredje ledd* kan Kongen fastsette nærmere krav til virksomheten, herunder kapital- og sikkerhetskrav til operatøren, oppgjørsbank eller sentral motpart. I lovutkastet har operatøren fått en sentral rolle som konsesjonsinnehaver og som ansvarlig for systemet. I det avtaleverk bankenes interbanksystemer bygger på, er ansvarsforholdene i stor grad avtalt mellom deltakende banker, mens operatørene av systemene i mindre grad er regulert. Etter lovutkastet vil det bli nødvendig med økt fokus på operatørens rolle. *Kommisjonen* antar at de krav som settes til operatør, oppgjørsbank eller sentral motpart i stor grad vil være generelle og basert på objektive kriterier.

Kommisjonens flertall bestående av *Selvig, Nyhagen, Bjarkøy, Breck, Dalsøren, Fidjestøl, Fusdahl, Gjelsvik, Gjønnnes, Nygaard Haug, Kobberstad, P. Melsom, S. Melsom, Myhre, Nygaard Ottesen, Skomsvold, Stalheim og Vannebo* foreslår at det i *fjerde ledd* tas inn en bestemmelse om saksbehandlingstid ved konsesjonsbehandling. I denne forbindelse kan det nevnes at det ved lovendring 28. juni 1996 nr. 45 i banklovene og finansieringsvirksomhetsloven er fastlagt en seks måneders frist for myndighetenes behandling av konsesjon for kredittinstitusjoner. Lovendringen skjedde for å tilfredsstille EØS-regler. Dersom søknaden ikke inneholder de opplysninger som er nødvendige for å avgjøre om tillatelse skal gis, regnes fristen fra det tidspunkt slike opplysninger ble mottatt. Selv om det ikke er gitt EØS-regler for konsesjonsbehandling knyttet til interbanksystemer, har flertallet i *kommisjonen* funnet det hensiktsmessig å foreslå en bestemmelse om at en konsesjonssak også i disse tilfelle i utgangspunktet skal være avgjort innen seks måneder. *Kommisjonen* legger til grunn at konsesjonssaker av ordinær karakter skal avgjøres på vesentlig kortere tid enn seks måneder. Det vises i den forbindelse til forvaltningsloven § 11 a som bestemmer at når saken er ferdig forberedt, skal forvaltningsorganet treffe avgjørelse uten ugrunnet opphold. Slike konsesjonssaker kan unntaksvis være av så spesiell karakter at det er nødvendig med lenger saksbehandlingstid enn seks måneder. Ved ordlyden «med mindre der foreligger særlige grunner» er det åpnet for lengre saksbehandlingstid i særtilfeller.

Et mindretall bestående av *Halvorsen, Løining og Rikheim* er ikke enige i at det tas inn en slik bestemmelse om saksbehandlingstid. Disse medlemmer vil peke på at spørsmålet om å lovfeste tidsfrister for forvaltningens saksbehandling, reiser en rekke grunnleggende spørsmål som angår god forvaltningspraksis, forsvarlig saksbehandling, rettsikkerhet og likebehandling. Disse medlemmer viser til at Stortinget 31. oktober 1994 vedtok å be Regjeringen fremme forslag om innføring av tidsfrister for forvaltningens saksbehandling. Jf. Dok. 8:14 (1993-94) og Innst. S. nr. 8 (1994-95). På denne bakgrunn vurderer Administrasjonsdepartementet spørsmålet om saksbehandlingsfrister med sikte på å fremme forslag som kan imøtekomme dette ønsket på generell basis. Spørsmålet om å lovfeste en tidsfrist for behandlingen av søknader om konsesjon til interbanksystemer bør vurderes i lys av de løsninger som vil bli foreslått generelt.

Til § 2-7. Endringsavtaler og nye avtaler

Første ledd pålegger operatøren å underrette Norges Bank om endringer av betydning når det gjelder eier-, organisasjons- og driftsforhold m.v. som nevnt i §§ 2-3 til 2-5.

Hensikten med en meldeplikt for endringer av betydning er å åpne for at aktørene kan tilpasse seg endringer i teknologiske og markedsmessige forhold uten ny konsesjonsbehandling. Operatøren vil f.eks. i utgangspunktet kunne velge den

underleverandør som til enhver tid er best egnet, mot å gi melding til Norges Bank. Ordene «av betydning» avgrensner meldeplikten mot mindre endringer av praktisk eller teknisk art. Dette er et skjønnspreget avgrensningskriterium som Norges Bank etter tredje ledd kan fastsette nærmere regler om.

Annet ledd legger til grunn at endringer etter første ledd kan iverksettes dersom Norges Bank ikke har truffet annen beslutning innen to måneder etter at melding er mottatt. Selv om saksbehandlingstiden i de fleste saker antas å være kortere enn to måneder, ønsker *kommisjonen* å markere at denne tidsfrist i alminnelighet bør være en normal yttergrense for saksbehandlingstiden for denne type saker. Fristen er ikke absolutt i den forstand at Norges Bank alltid må treffe en endelig beslutning innen to måneders-fristen. Dersom det må innhentes ytterligere opplysninger, kan det i særlige tilfeller skje at den totale saksbehandlingstid forlenges. Bestemmelsen i annet ledd skal i disse tilfeller forstås slik at Norges Bank i tilfelle må fatte en beslutning om å innhente ytterligere opplysninger innen fristen.

I *tredje ledd første punktum* er det bestemt at Norges Bank kan fastsette nærmere regler om hvilke endringer som omfattes av paragrafen, herunder regler om fritak for meldeplikten.

Enkelte endringer kan være av en slik karakter at det er naturlig med ny konsesjonsbehandling. Dette kan f.eks. være tilfelle dersom endringene på sentrale punkter fraviker eller er direkte i strid med den konsesjon som er gitt. I *annet punktum* er det derfor foreslått en bestemmelse om at Kongen avgjør i tvilstilfelle om endringen krever ny konsesjon.

Kommisjonen forutsetter at hensynet til aktørenes behov for å kunne tilpasse seg endringer i teknologi og markedsforhold vil bli tillagt vekt ved de avveininger som måtte bli aktuelle etter § 2-7.

Til § 2-8. Adgangen til å delta i interbanksystemene

Første ledd første punktum lovfester prinsippet om åpenhet i tilgangskriteriene for banker. Etter denne bestemmelsen har banker som har adgang til å drive virksomhet her i riket, rett til å bli medlem i interbanksystemer og til å bruke disse i samsvar med fastsatte tariffier og alminnelige forretningsvilkår. Denne generelle adgangen omfatter også kredittinstitusjoner med hovedsete i annen stat i EØS.

Prinsippet om åpenhet i tilgangskriteriene ligger i et spenningsfelt mellom samordning og konkurranse, jf. alminnelige motiver "*Behovet for lovregulering*" i kapittel 9. Hovedregelen i første punktum har som formål å sikre åpne og offentlige kjente kriterier i de sentrale interbanksystemene som bankene i praksis må få tilgang til dersom de skal kunne utføre alminnelige banktjenester. Denne tilgangen er betinget av at banken aksepterer fastsatte tariffier og følger alminnelige forretningsvilkår som for øvrig vil være underlagt en viss form for kontroll, jf. §§ 2-4 tredje ledd og 2-8 annet ledd. En bank kan ellers suspenderes fra medlemskap eller deltakelse etter bestemmelsene i § 2-9. Når det gjelder medlemskap eller deltakelse fra andre konførende enheter enn banker, vises til spesielle motiver til § 1-1 annet ledd.

Annet punktum fastslår at den alminnelige rett til tilgang til systemet etter første punktum ikke gjelder dersom konsesjonen for systemet forutsetter at det skal gjelde særlige vilkår for tilknytning til eller deltakelse i systemet. Også innenfor disse systemene må det legges til grunn åpenhet og offentlighet i tilgangskriteriene innenfor deltakerkretsen. Dette er forhold som vil måtte bli vurdert i forbindelse med konsesjonsbehandlingen.

I *annet ledd* er det bestemt at Kongen kan forby bruk av tariffier og andre forretningsvilkår som anses ubetyggende eller urimelige og avgjør i tvilstilfelle om et interbanksystem er av en slik karakter at det omfattes av første ledd. Også ved slike

systemer vil det måtte gjøres en vurdering av tilgangskriterienes konkurransemessige konsekvenser.

Til § 2-9. Operatøren

Etter *første ledd* skal daglig leder og styremedlemmene oppfylle nødvendige krav til hederligandel og erfaring. I rådsdirektiv 77/780/EØF (første bankdirektiv) artikkel 3 stilles det krav om at myndighetene ikke skal gi kredittinstitusjon tillatelse til å drive virksomhet dersom de personer som faktisk bestemmer hovedlinjene for institusjonens virksomhet «mangler den nødvendige godeandel eller tilstrekkelige erfaring» for å utøve disse funksjonene. Selv om direktivets bestemmelser ikke gjelder direkte for en operatør av et interbanksystem, har *kommisjonen* funnet det naturlig å stille tilsvarende krav til de ansvarlige personer hos operatøren. Da betalingsformidling etter rådsdirektiv 89/646/EØF (annet bankdirektiv) er en av de type tjenester som banker og andre kredittinstitusjoner kan drive, og disse institusjonene er underlagt krav til ledelsen, bør dette kravet også gjelde for andre som ønsker å være operatør for et interbanksystem. *Kommisjonen* legger til grunn at den foreslåtte bestemmelsen skal forstås på samme måte som tilsvarende bestemmelser i forretningsbankloven § 8a, sparebankloven § 3 og finansieringsvirksomhetsloven § 3-3 tilføyet ved lov 28. juni 1996 nr. 46. Dersom ledelsen ikke lenger fyller kravene til hederligandel, vil Kongen etter omstendighetene kunne trekke tillatelsen tilbake, jf. § 5-3.

Etter *annet ledd første punktum* skal operatøren suspendere en institusjon fra systemet dersom fortsatt deltakelse vil være i strid med formålsbestemmelsen i § 2-1, eller det foreligger forhold som nevnt i § 5-3.

Før vedtak om suspensjon treffes, skal saken såvidt mulig drøftes med Norges Bank, jf. *annet punktum*. Det antas at situasjoner hvor det er behov for en umiddelbar reaksjon med suspensjon bare unntaksvis vil være aktuelt. Vanligvis vil derfor slike saker bli lagt frem for Norges Bank. De internasjonale anbefalingene som er nevnt i de alminnelige motiver "*Internasjonale anbefalinger og regelverk*" i kapittel 7, tar ikke stilling til hvem som skal kunne beslutte suspensjon. *Kommisjonen* er blitt stående ved at det må være operatøren som konsesjonsinnehaver og ansvarlig for systemet, som bør ha denne retten og plikten. Siden et vedtak om suspensjon kan få dramatiske konsekvenser for den vedtaket retter seg mot, er det i bestemmelsen nærmere angitt hvilke omstendigheter som kan lede til et slikt resultat. Når det gjelder henvisningen til formålsbestemmelsen, understreker *kommisjonen* at det må foreligge konkrete omstendigheter som gir grunn til å frykte at systemet ikke virker som angitt i § 2-1. Videre skal en deltaker suspenderes dersom det foreligger forhold som nevnt i § 5-3, dvs. grov eller vedvarende overtredelse av plikter, misligheter eller andre omstendigheter som gir grunn til å frykte at systemet ikke vil fungere som angitt i formålet eller at deltakeren ikke lenger driver aktiv virksomhet knyttet til den konsesjonspliktige virksomheten.

I spesielle situasjoner kan det være behov for å skifte operatør uten at konsesjonen tilbakekalles etter § 5-3. *Tredje ledd* gir Kongen myndighet til å kreve at det utpekes ny operatør dersom operatøren ikke lenger anses egnet til å forestå virksomheten. Interbanksystemene eies og drives i stor grad av bankene i fellesskap. Alternativt kunne en tenke seg myndigheten etter tredje ledd ble lagt direkte til sentralbanken som skal føre tilsyn med systemene. Et slikt forslag ville korrespondere godt med EMIs anbefalinger som er omtalt i alminnelige motiver "*European monetary institute (emi)*" i kapittel 7.3. Siden de regler tredje ledd omhandler henger nær sammen med tillatelse til, og tilbakekall av konsesjon, er imidlertid *kommisjonen* blitt stående ved at kompetansen bør ligge hos Kongen.

Til § 2-10. Tilsyn

Mens Norges Bank har ansvaret for velfungerende finansmarkeder og effektiviteten i betalingssystemene, har Kredittilsynet tilsynsansvaret for finansinstitusjoner som kan etablere og drive slike systemer. Det er slik sett både sammenheng og et skille mellom sentralbankens ansvar for de kollektive systemer og Kredittilsynets ansvar for de individuelle institusjoner og deres systemer. *Kommisjonen* har i utformingen av tilsynsbestemmelsene i §§ 2-10 og 3-8 bygget på den grenseoppgang som har utviklet seg gjennom lovgivningen og tilsynsarbeidet i praksis.

Sentralbankens tilsynsansvar er basert på makrovurderinger knyttet til finansiell stabilitet og effektive betalingssystemer. Etter *første ledd første punktum* skal Norges Bank føre tilsyn med interbanksystemene og virksomheten til operatørene. Begrepet «virksomheten» avgrensner sentralbankens tilsyn overfor operatøren til de aktiviteter som er knyttet til det kollektive interbanksystemet. Bestemmelsen tar ikke sikte på å gripe inn i Kredittilsynets institusjonsbaserte tilsyn. I visse tilfeller kan det være vanskelig å trekke et skarpt skille mellom de to institusjoners tilsyn. *Annet punktum* fastslår derfor at Norges Bank kan inngå avtale med Kredittilsynet om fordeling av tilsynsoppgavene.

Et effektivt tilsyn forutsetter at tilsynsorganet kan føre en løpende kontroll med virksomheten. Etter *annet ledd* kan Norges Bank kreve at operatøren gir de opplysninger som sentralbanken anser nødvendig for å påse at systemet innrettes og drives i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. De forhold ved systemene for betalingstjenester som i denne sammenhengen har betydning for formålet angitt i § 2-1, vil etter dette også omfattes av Norges Banks tilsynsansvar.

Dersom den løpende overvåkingen avdekker forhold som ikke er i samsvar med bestemmelser fastsatt i eller i medhold av lov, kan Norges Bank gi operatøren de pålegg som er nødvendige for å rette på forholdet, jf. *tredje ledd*. Dersom operatøren ikke følger pålegget, innebærer dette at det kan settes i verk sanksjoner enten i form av tvangsmulkt eller straff etter § 5-4. Tilbakekall av konsesjon kan også bli aktuelt.

KAPITTEL 3

Systemer for betalingstjenester*Til § 3-1. Formål*

Lovutkastet "*Systemer for betalingstjenester*" i kapittel 3 gjelder for systemer for betalingstjenester. Dette er systemer basert på standardvilkår for overføring av betalinger fra eller mellom kundekonti når overføringene bygger på bruk av betalingskort, tallkoder eller annen form for selvstendig brukerlegitimasjon utstedt til en ubestemt krets, jf. § 1-2.

Etter *første ledd* er formålet med bestemmelsene i "*Systemer for betalingstjenester*" i kapittel 3 å bidra til at systemer for betalingstjenester innrettes og drives slik at hensynet til sikker og effektiv betalingsoverføring og til rasjonell og samordnet utførelse av betalingstjenester ivaretas.

Gode kontrollrutiner er viktige for å oppnå «sikker betalingsoverføring» og for at systemene skal oppnå nødvendig tillit blant brukerne. Kontrollrutinene må være innrettet for å hindre og avsløre feil, misbruk og manipulering i systemene. Driftsstabilitet er også en viktig side av sikker betalingsoverføring. Hvordan eventuelle feil, misbruk m.v. som inntreffer skal løses mellom kundene og institusjonene er det foreslått regler om i *Banklovkomisjonens* første utredning, NOU 1994:19 Finansavtaler og finansoppdrag.

Med «effektiv betalingsoverføring» siktes det til kostnadseffektiv overføring av betalinger. Som pekt på i spesielle motiver til § 2-1 annet ledd, vil en ved betalingsoppdrag ofte måtte foreta en avveining mellom hurtighet, sikkerhet og kostnader ved oppdraget. Effektiv betalingsoverføring henger også sammen med rasjonell og samordnet utførelse av betalingstjenestene. Dagens betalingssystemer er i stor grad samordnet, og en rasjonell samordning er en viktig forutsetning for å sikre brukerinteresser. *Kommisjonen* har markert dette ved å peke på at det er en viktig side av formålet med bestemmelsene i "*Systemer for betalingstjenester*" i kapittel 3 å bidra til at hensynet til en rasjonell og samordnet utførelse av betalingstjenester ivaretas.

Mens *første ledd* bygger på generelle samfunnsøkonomiske betraktninger, fokuserer *annet ledd* direkte på brukernes interesser når det gjelder frivillighet, tilgjengelighet og oversiktighet.

Begrepet «frivillighet» må ses i sammenheng med reglene om tvungne betalingsmidler og adgangen til å gjøre opp med kontanter, jf. lovutkastet § 2-30 i NOU 1994:19 Finansavtaler og finansoppdrag. I utgangspunktet må det være kundens valg om betalingen skal gjøres opp med kontanter eller bruk av betalingsinstrumenter som f.eks. betalingskort. Det kan være ulike grunner til at brukerne ønsker å benytte kontanter ved oppgjør av betalingsforpliktelser. Det kan f.eks. skyldes sikkerhets- eller personvernmessige forhold, herunder ønske om at andre ikke skal kunne danne seg et bilde av ens kjøpemønster gjennom såkalte «elektroniske spor». Spørsmålet om brukernes frivillighet knyttet til bruk av betalingstjenester er også en frihet for partene til å avtale oppgjør med en type betalingsinstrument uten at dette setter krav om at partene er kunder i bestemte banker. Det er heller ikke reell valgfrihet dersom den ene part kan tvinge gjennom oppgjør ved bruk av bestemte tjenester som er uforholdsmessig tungvinte eller kostbare.

Den betydning betalingssystemene har for den økonomiske aktivitet i samfunnet, tilsier at grupper av brukere eller enkeltpersoner ikke på usaklig grunnlag skal kunne utelukkes fra å benytte betalingsinstrumenter. Bestemmelsene i "*Systemer for betalingstjenester*" i kapittel 3 tar blant annet sikte på å sikre at tjenestene er tilgjengelige for brukerne.

Ved bruk av moderne betalingsinstrumenter som betalingskort, kan det ofte være vanskelig å få oversikt over hva bruk av kortet innebærer i forhold til transaksjonskostnader, bruksområder m.v. Det er et mål at systemene skal innrettes og drives slik at de også gir oversiktighet i forhold til brukerne, jf. også spesielle motiver til §§ 3-6 og 3-7. Betingelsene for bruk av betalingskortet (pris, funksjonsmåte, bruksområde, ansvarsbestemmelser etc.), bør derfor være lett tilgjengelige og forståelige for brukerne.

Til § 3-2. Rett til å drive systemer for betalingstjenester

Det er i dag ingen uttrykkelig bestemmelse som regulerer adgangen til å etablere og drive systemer for betalingstjenester.

Etter *første ledd bokstav a)* har banker som har adgang til å drive virksomhet her i riket, og som har gitt melding som nevnt i § 3-3, adgang til å etablere og drive systemer for betalingstjenester. Med banker menes spare- og forretningsbanker, samt Postbanken. Kredittinstitusjoner med hovedsete i annen stat vil også omfattes av bokstav a).

Bankenes særegne stilling som betalingsformidlere henger nøye sammen med rollen som kontoførere, både ved kontohold generelt og innskudd spesielt. I praksis er det bare banker som kan drive alle former for betalingsoverføringer, fordi mange betalingstjenester er knyttet til innskuddskonti i bankvesenet. Bankenes samlede kontomasse utgjør på mange måter grunnmuren i systemene for betalingstjenester.

Norges Bank regnes ikke som bank etter bokstav a). Selv om banken etter sentralbankloven § 1 annet ledd kan drive alle former for banktjenester til fremme av sine formål, har banken andre oppgaver enn det ordinære bankvesenet, jf. Ot.prp. nr. 25 (1984-85) Om lov om Norges Bank og pengevesenet side 60. Sentralbanken vil kunne drive systemer for betalingstjenester overfor allmennheten dersom det oppstår en ekstraordinær situasjon, jf. sentralbankloven § 1 første ledd andre punktum og annet ledd.

Etter *bokstav b)* skal finansieringsforetak fortsatt ha adgang til å etablere og drive de systemer for betalingstjenester som foretakets alminnelige konsesjon gir adgang til, når foretaket har gitt melding som nevnt i § 3-3.

Etter *bokstav c)* kan banker i fellesskap drive systemer for betalingstjenester når det er oppnevnt en operatør. Når det gjelder begrepet operatør, vises det til spesielle motiver til § 2-3 annet ledd. Ved fellessystemer vil det normalt være behov for avregning og oppgjør av transaksjoner mellom banker. Fellessystemene har derfor ofte et grensesnitt mot interbanksystemene, jf. § 2-5 første ledd bokstav e).

Den tradisjonelle strukturen med fellessystemer for betalingssystemer er i ferd med å mykes opp. Man kan se for seg en desentral utvikling hvor den enkelte bank eller datasentral utvikler egne systemer for betalingstjenester som ikke er basert på fellesløsninger. I første omgang vil dette kunne dreie seg om overføringskanaler via telefon eller Internett. Kredittilsynet vil måtte vurdere om denne type virksomhet ligger innenfor en institusjons bankkonsesjon eller om det dreier seg om systemer som faller inn under konsesjonskravet i annet ledd.

Etter *annet ledd* må andre institusjoner enn banker og finansieringsforetak ha særskilt tillatelse etter § 3-4 for å etablere og drive systemer for betalingstjenester. Dette gjelder likevel ikke for systemer for forhåndsbetalte kort når det forhåndsbetalte beløp ikke overstiger kr 1000,- eller et høyere beløp fastsatt av Kongen, jf. § 1-2 tredje ledd. Konsesjonskravet i annet ledd representerer en endring av gjeldende rett. Forslaget innebærer blant annet at flere av oljeselskapenes systemer for betalingstjenester nå må søke konsesjon.

Tredje ledd angir en vid ramme for hvem som kan være operatør for fellessystemer for banker. Bestemmelsen tilsvarer § 2-3 annet ledd tredje punktum og det vises til spesielle motiver til denne bestemmelsen.

Paragrafen gjelder i utgangspunktet for innenlandske betalingssystemer. Adgangen til å drive ervervsmessig betalingsformidling med utlandet på vegne av allmennheten, er i dag regulert i forskrift om valutaregulering av 27. juni 1990 nr. 595 "*Rettsvern og sikkerhet for avregnings- og oppgjørsavtaler*" i kapittel 4, jf. almennlige motiver "*Aktuelle rettsregler*" i kapittel 6.2. Det vises også til spesielle motiver til § 1-3.

Til § 3-3. Meldeplikt

Første ledd bestemmer at banker og finansieringsforetak som vil etablere og drive system for betalingstjenester, uten unødig opphold skal gi melding til Kredittilsynet om etablering av systemet. Bestemmelsen er en ren meldepliktsordning begrunnet i Kredittilsynets tilsynsbehov, jf. § 3-8.

Meldingen skal gjøre det mulig for Kredittilsynet å vurdere om systemet vil bli innrettet og drevet i samsvar med formålsbeskrivelsen i § 3-1, jf. *annet ledd første punktum*.

Ved behandling av søknad om konsesjon for interbanksystemer, skal det gis opplysninger om prinsipper for tilknytning av systemer for betalingstjenester m.v., jf. § 2-5 første ledd bokstav e). Endringer av betydning for tilknytning av slike systemer skal meldes til Norges Bank, jf. § 2-7. På bakgrunn av sammenhengen mellom meldesystemet etter § 2-5 første ledd bokstav e) og etter § 3-3, finner *kommissjonen* det naturlig at Kredittilsynet orienterer Norges Bank om meldinger som tilsynet mottar.

Annet ledd annet punktum inneholder nærmere regler om hvilke opplysninger meldingen skal inneholde.

Meldingen skal opplyse om avtaler som er inngått mellom deltakende institusjoner, om overføring eller uttak av betalingsmidler, jf. *bokstav a)*. Slike avtaler vil beskrive deltakernes rettigheter og plikter i forhold til hverandre og i forhold til den institusjon som driver systemet. Det forutsettes også at slike avtaler beskriver de forretningsmessige vilkår som gjelder for deltakelse.

Etter *bokstav b)* skal meldingen også inneholde opplysninger om avtalene om tilknytning av brukersteder. Disse avtalene vil normalt fastsette regler om tilgangskriterier og valg av sikkerhetsnivå knyttet til transaksjonsflyten.

Etter *bokstav c)* skal meldingen inneholde opplysninger om avtalene mellom systemer for betalingstjenester. Det vil her dreie seg om avtaler for samordning av ulike tjenester som f.eks. bankenes debetkortsystemer og finansieringsforetaks kredittkortsystemer brukt på salgssteder osv.

Det er etablert flere systemer for betalingstjenester som er basert på betalingskort, tallkoder eller annen form for selvstendig brukerlegitimasjon. For å vurdere om systemet innrettes og drives i samsvar med § 3-1, må det gis tilstrekkelige opplysninger om rutiner som kundene skal følge når betalingskort, tallkoder eller annen form for selvstendig brukerlegitimasjon skal benyttes ved betalingsoverføring, jf. *bokstav d)*.

For å ivareta formål nevnt i § 3-1, er det i *tredje ledd* foreslått en bestemmelse om at Kredittilsynet kan kreve at visse standardvilkår skal inngå i avtaleverket. Eksempler på slike standardvilkår kan være vilkår mellom de deltakende institusjoner, vilkår mellom institusjon og kunde (f.eks. identifikasjonsmetode) og vilkår knyttet til salgsstedsterminaler (EFTPOS) m.v. *Tredje ledd* bestemmer også at Kredittilsynet kan innhente ytterligere opplysninger om systemene.

Etter markedsføringsloven § 9a kan vilkår som nyttes eller tilsiktes nyttet i næringsvirksomhet overfor forbrukere forbys når de finnes urimelige overfor forbrukerne, og det finnes at forbud tilsies av allmenne hensyn. Det vises også til rådsdirektiv 93/13/EØF om urimelige vilkår i forbrukeravtale.

Til § 3-4. Konesesjon

Mens banker og finansieringsforetak er underlagt meldeplikt etter § 3-3, må andre institusjoner som vil etablere eller drive systemer for betalingstjenester søke tillatelse av Kongen, jf. *første ledd første punktum*. Den foreslåtte forskjell i regulering må blant annet ses i sammenheng med at banker og finansieringsforetak er underlagt konsesjon og tilsyn. Foretak som omfattes av bestemmelsen om konsesjon i § 3-4 første ledd, vil i hovedsak ikke være regulert av den alminnelige finanslovgivning. Kortsystemene til oljeselskapene og enkelte varehuskjeder er eksempler på systemer som vil omfattes av konsesjonskravet.

Søknaden om konsesjon sendes Kredittilsynet som forbereder saken, jf. *annet ledd første punktum* og tilsynsloven § 8. Kredittilsynets rolle som saksforbredende organ må ses i sammenheng med de oppgaver Kredittilsynet har etter lovutkastet §§ 3-3 og 3-8.

Tredje ledd bestemmer at tillatelse skal gis med mindre det vil få uheldige virkninger for brukerne eller for øvrig vil være i strid med lovgivning eller allmenne hensyn, jf. § 3-1. Andre forhold som gir adgang til å avslå konsesjonssøknad, er at det er grunn til å anta at styrets medlemmer eller daglig leder ikke oppfyller nødvendige krav til hederlig vandel og erfaring, sml. § 2-9 første ledd. Ved utforming av regelen i tredje ledd, har *kommisjonen* ønsket å markere at konkurransehensyn tilsier at det bør være vid adgang til å etablere og drive systemer for betalingstjenester.

Til § 3-5. Alminnelige systemkrav

Både nasjonalt og internasjonalt legges det stor vekt på fastsettelse av systemkrav. *Første ledd første punktum* bestemmer at systemer for betalingstjenester skal innrettes og drives i samsvar med formålet i § 3-1. Formålsbestemmelsen danner dermed rammene for utformingen av alminnelige systemkrav.

Finansinstitusjonene generelt, og bankene spesielt, har inngått avtaler hvor det er fastlagt alminnelige systemkrav som dekker flere av de sentrale elementer i formålsbeskrivelsen. For å sikre at alle elementene i formålsbestemmelsen dekkes på en tilfredsstillende måte, kan Kongen fastsette nærmere regler om standardisering av avtaler, vilkår, tekniske forhold m.v. for systemer for betalingstjenester, jf. *annet punktum*.

Kommisjonen legger til grunn at myndighetene ved en eventuell fastsettelse av nærmere regler påser at de ansvarsforhold som fastsettes gir deltakerne incentiver i tråd med lovens formål. Videre bør avtalene forplikte deltakerne til å følge fastsatte standarder som er av stor betydning for systemenes sikkerhet og effektivitet.

Dagens systemer for betalingstjenester er dels fellessystemer hvor de fleste bankene deltar og dels systemer hvor deltakelsen er begrenset til enkeltbanker eller et fåtall aktører. Konkurransen mellom bankene fremover vil trolig resultere i at det utvikles lukkede systemer med tilbud om spesielle betalingstjenester til egne kunder. Det bør derfor ikke nødvendigvis være krav til åpenhet mht. deltakelse i systemer som er bygget opp med sikte på én eller få tilbydere. Myndighetene vil innenfor de hjemler lovforslaget gir, måtte avgjøre om et system kan ha begrenset deltakelse eller om det er av så stor allmenn betydning at det bør holdes åpent for deltakelse

fra alle banker eller finansinstitusjoner, jf. §§ 3-3 tredje ledd, 3-4 og 3-8. Det er imidlertid viktig at også systemer for betalingstjenester med én eller få deltakere følger de fastsatte standarder til informasjonsutveksling og sikkerhet slik at lovens formål om sikkerhet og effektivitet ved betalingsoverføringer ivaretas. Den sentrale oppgaven fra myndighetenes side i denne forbindelse må være å stille visse minstekrav til standardisering slik at formålsbestemmelsen i § 3-1 oppfylles på en tilfredsstillende måte. Samtidig må det legges vekt på å unngå uheldige bivirkninger for den enkelte institusjons forretningsmessige forhold.

Til § 3-6. Kobling av betalingskort

Det har vært en bred behandling i *kommisjonen* av spørsmål knyttet til kobling av betalingskort. For det første har det vært vurdert om det ut fra hensyn til fleksibilitet, konkurranse og samordning overhodet er ønskelig med særskilt lovregulering av dette området. For det annet har det vært pekt på at en lovregulering bør ses i sammenheng med konkurranselovgivningen. En tredje problemstilling har knyttet seg til reglens utforming.

Et flertall av *kommisjonens* medlemmer bestående av *Selvig, Nyhagen, Bjarkøy, Fidjestøl, Fusdahl, Gjelsvik, Halvorsen, Nygaard Haug, Løining, P. Melsom, Nygaard Ottosen, Rikheim og Stalheim* er blitt stående ved at en bør ha bestemmelser om kobling av betalingskort. Siden det her dreier seg om problemstillinger spesifikt knyttet til betalingskort, bør bestemmelsen inkorporeres i en lov om betalingssystemer. I utformingen av reglene har flertallet blant annet vurdert den danske bestemmelsen om koblinger med andre ytelser, funksjoner og rabatter. I motivene til den danske loven pekes det på at bestemmelsen er en videreføring av det alminnelige frivillighetsprinsipp og at den skal sikre at det ikke gis særfordeler til kortkunder, jf. også NOU 1994:19 Finansavtaler og finansoppdrag § 2-30. I tillegg har Kredittilsynets rundskriv av 28. mars 1990 om bankenes rabattklubbssystemer vært vurdert.

Blant *kommisjonens* flertall foreslår medlemmene *Selvig, Nyhagen, Fidjestøl, Fusdahl, Gjelsvik, Halvorsen, Nygaard Haug og P. Melsom* å lovfeste en generell inngrepshjemmel med adgang til nærmere regulering i forskrift. En slik løsning vil etter disse medlemmers mening hindre en uønsket tilstivning av regelverket og dermed gi den nødvendige fleksibilitet. I vurderingen er det lagt vekt på at betalingskort også fremover antas å få økende betydning på bekostning av kontanter. Bestemmelsen omfatter alle typer betalingskort, dvs. debet- og kredittkort og forhåndsbetalte kort som faller inn under loven.

Disse medlemmer foreslår en bestemmelse som i første ledd gir Kredittilsynet adgang til å gripe inn mot kobling av betalingskort med andre ytelser, funksjoner eller rabatter som anses å stride mot formålet i § 3-1. Bestemmelsen skal blant annet sikre frivillighet, tilgjengelighet, oversiktighet og vern mot innelåsning. Siktemålet er at en skal hindre at faktorer det konkurreres på, f.eks. pris og kvalitet, tilsløres. Kredittilsynet kan også gripe inn mot markedsføring av slik kobling.

Det legges til grunn at Kredittilsynets eventuelle inngrep etter første ledd ikke kommer i konflikt med Forbrukerombudets kompetanse etter markedsføringsloven eller Konkurransetilsynets virkeområde. Inngrep av den art det her vil være tale om hører naturlig innenfor finanslovgivningens alminnelige virkeområde. Helhetsbetraktninger taler også for en slik løsning, selv om det i praksis vil kunne bli en viss overlapping.

I *annet ledd* foreslår disse medlemmer en bestemmelse som utdyper hva Kredittilsynets inngrepshjemmel etter første ledd omfatter. Vedtak om inngripen kan gå ut på å nedlegge forbud, gi påbud eller gi tillatelse på vilkår.

Dersom det i praksis viser seg behov for et mer generelt regelverk, kan Kongen etter forslaget *tredje ledd* gi nærmere regler som begrenser adgangen til kobling av betalingskort mot andre ytelser, funksjoner eller rabatter.

Blant *kommisjonens* flertall foreslår medlemmene *Bjarkøy, Nygaard Ottesen og Stalheim* en lovparagraf som inneholder et uttrykkelig forbud mot å koble betalingskort med andre ytelser. Disse medlemmer støtter subsidiært forslaget om inngrepshjemmel.

Medlemmene *Løining* og *Rikheim* har ikke tatt endelig stilling til om en bestemmelse om kobling av betalingskort bør være utformet som en inngrepshjemmel eller som en forbudsregel.

Et mindretall av *kommisjonens* medlemmer bestående av *Breck, Dalsøren, Gjønnnes, Kobberstad, S. Melsom, Myhre, Skomsvold og Vannebo* kan ikke gi sin tilslutning hverken til en generell inngrepshjemmel eller til et uttrykkelig forbud.

Begrunnelsen for de ulike forslag er behandlet i alminnelige motiver "*Hovedspørsmål for systemer for betalingstjenester*" i kapittel 9.3.

Til § 3-7. Kostnader knyttet til betalingskort

Ved bruk av betalingskort er vanligvis en rekke parter involvert. Disse er kortutsteder (bank, kortselskap), korthaver (betaler) og brukersted (betalingsmottaker). Ved elektronisk bruk av kort kommer også terminaleieren inn som part (ofte bank, kortselskap eller samarbeidende selskaper). For kort som bare kan benyttes hos en tjenesteyter eller forretningskjede er ofte terminaleier, kortutsteder og brukersted helt eller delvis sammenfallende.

All betalingsoverføring medfører kostnader, både i form av faste kostnader til systemutforming og terminalutstyr m.v., og løpende kostnader til transaksjonsinnsamling og -behandling. Den oppgaven som utføres av tilbyder av tjenesten, kan ses på som en tjeneste både rettet mot betaler og betalingsmottaker. I et velfungerende marked kan partenes betaling for tjenestene ses som et uttrykk for den nytte eller verdi tjenestene har for den enkelte part. Dette vil gjelde både for betaler og betalingsmottaker. I betalingsformidlingen generelt blir kostnadene dekket dels ved transaksjonsgebyrer og årsavgifter overfor betaler, dels ved leieinntekt for terminaler, «brukerstedsgebyrer» og transaksjonsgebyrer overfor betalingsmottaker, og dels ved krysssubsidiering mellom kundegrupper og forretningsområder. De totale kostnadene og fordelingen av disse varierer sterkt. Særlig gjelder dette ved bruk av betalingskort.

Betalingstjenester har på mange måter karakter av å være et allmennt gode som alle har nytte av. Flerpartsforholdet, særlig i betalingskortsystemer, innebærer en fare for at betaling for tjenesten i enkelte tilfeller innkasseres fra den svakeste part i transaksjonen. På denne bakgrunn mener et flertall av *kommisjonens* medlemmer bestående av *Selvig, Nyhagen, Bjarkøy, Fidjestøl, FUSDahl, Gjelsvik, Halvorsen, Nygaard Haug, Løining, P. Melsom, Nygaard Ottesen, Rikheim og Stalheim* at det er behov for en hjemmel som kan gi grunnlag for å regulere fordelingen av kostnadene knyttet til betalingskort. For betalingskortsystemer hvor finansinstitusjoner tilbyr betalingstjenester, vil Kongen kunne gi forskrifter om prisfastsetting og kostnadsbelastning etter finansieringsvirksomhetsloven § 2-13. Siden betalingskortsystemer vil kunne bli drevet av andre enn finansinstitusjoner, er det behov for en generell reguleringshjemmel.

Prisene ved bruk av betalingskort er regulert i avtaler mellom korthaver og kortutsteder og mellom kortutsteder og brukersted. Hvis brukerstedet av markedsmessige grunner ikke kan unnlate å akseptere betalingskort, og belastes med et ufor-

holdsmessig høyt brukerstedsgebyr, kan dette hindre utbredelse av mer kostnadseffektive systemer.

Innenfor den øvrige betalingsformidling har man sett det motsatte bildet. Der har kostnaden blitt belastet betaler, mens betalingsmottakere i mindre grad gebyrlegges. Store betalingsmottakere har dermed i liten grad betalt for den nytte og effektiviseringsgevinst den elektroniske betalingsformidlingen har gitt. Spørsmål om kostnader knyttet til betalingskort er nærmere omtalt i alminnelige motiver "[Aktuelle rettsregler](#)" i kapittel 6.2.

Første ledd bestemmer at kostnadene ved bruk av betalingskort skal fordeles på en rimelig måte mellom kortutsteder, korthaver og brukersted. Bestemmelsen er i første rekke tatt med for å hindre at brukerstedet må betale en uforholdsmessig stor andel av kostnadene ved kortbetalinger. Man kan også tenke seg situasjoner hvor korthaveren må betale en uforholdsmessig stor del av kostnadene.

Det kan være vanskelig å fastslå hvilke kostnader som skal relateres til kortbetalingen og hva som er en rimelig fordeling av kostnadene. Kostnadene bør stå i et visst forhold til fordelene de ulike partene oppnår, og til markedsmessige forhold. Både korthaverne og brukerstedene kan ha fordeler dersom kortbruken forenkler betalingene og reduserer kostnadene ved kontanthåndtering. For forretningene kan dessuten det å kunne tilby kundene å betale med kort medføre visse markedsmessige fordeler. I tillegg til de direkte inntektene av transaksjonsgebyrer og årsgebyrer osv., kan kortutsteder ha andre fordeler ved at kortene benyttes. I et markedsbasert system vil betalingsvilligheten hos partene kunne være et uttrykk for verdien av fordelene.

I *annet ledd* er det bestemt at Kongen kan fastsette nærmere regler om hvilke kostnader som kan medregnes, herunder om fordelingen mellom partene. Generelt kan en i dag fastslå at kortselskaper og banker, med unntak av de såkalte betalingskortselskapene, i all hovedsak finansierer transaksjonskostnadene ved kortbruken ved å belaste korthaver. Som en følge av at salgsstedsterminaler kan ta ulike kort, kan terminaleieren gjennom leieavtaler med de ulike kortselskapene differensiere leien alt etter hvilken strategisk posisjon kortene har. En mer likeartet prisstruktur for å belaste korthaver for transaksjonskostnader ved bruken, vil kunne bidra til en mer kostnadsriktig prissetting generelt, og for terminalleie spesielt.

Kommisjonen legger til grunn at gjeldende kontokortforskrift vil bli gjennomgått i lys av den foreslåtte bestemmelsen i § 3-7.

Et mindretall av *kommisjonens* medlemmer bestående av *Breck, Dalsøren, Gjønnnes, Kobberstad, S. Melsom, Myhre, Skomsvold og Vannebo* frarår en slik prisreguleringsbestemmelse jf. alminnelige motiver "[Hovedspørsmål for systemer for betalingstjenester](#)" i kapittel 9.3.

Til § 3-8. Tilsyn

Lovutkastet bygger på en delt tilsynsfunksjon for betalingssystemene. For interbanksystemene er tilsynsmyndigheten lagt til Norges Bank, jf. § 2-10. Tilsynsbehovet for systemer for betalingstjenester har sitt tyngdepunkt i forholdet mellom finansinstitusjonene og kundene. Slik som systemer for betalingstjenester er avgrenset i lovutkastet, er de dermed knyttet tett opp til den alminnelige institusjonslovgivning og tilsynsloven, jf. §§ 1-2 og 3-3.

Ut fra ovennevnte skille og inndeling foreslås det i *første ledd første punktum* at Kredittilsynet skal føre tilsyn med systemer for betalingstjenester. Tilsynet vil omfatte både systemer underlagt meldeplikt og systemer som krever konsesjon, jf. §§ 3-2 og 3-4. Internasjonalt skiller det gjerne mellom sentralbankens overvåkeransvar og det alminnelige finanstillsyn, jf. alminnelige motiver "[Internasjonale anbef](#)

falinger og regelverk" i kapittel 7. Ut fra dette relativt vage skille, beror det i stor grad på historiske betingelser hvordan tilsynsfunksjonene er nærmere utformet nasjonalt. Det synes å være en tydelig tendens at sentralbankene har tilsynsansvaret for interbanksystemene, mens det er mer variabelt hvor tilsynet for de kunderelaterte deler av betalingssystemene ligger. Den ansvarsfordeling mellom Norges Bank og Kredittilsynet som lovutkastet legger opp til, er etter *kommisjonens* syn i tråd med sentralbanklovens og tilsynslovens system, og med de internasjonale anbefalinger som er gitt. Den inndeling som foreslås, representerer etter *kommisjonens* mening en praktisk tilpasning av de nevnte lovers tilsynsfunksjoner for betalingssystemene. I erkjennelsen av at det ikke er mulig å trekke et skarpt skille mellom de to tilsynsfunksjoner, foreslås det i *annet punktum* at Kredittilsynet kan inngå avtale med Norges Bank om fordeling av tilsynsoppgavene, jf. tilsvarende bestemmelse i § 2-10 første ledd.

I *annet ledd* er det bestemt at dersom Kredittilsynet finner at et system ikke innrettes eller drives i samsvar med bestemmelser fastsatt i eller i medhold av lov, kan Kredittilsynet gi den institusjon som driver systemet, de pålegg som er nødvendige for å rette på forholdet.

KAPITTEL 4

Rettsvern og sikkerhet for avregnings- og oppgjørsavtaler

Reglene i dekningsloven kan hindre gjennomføring av avregnings- og oppgjørsavtaler når det er vedtatt offentlig administrasjon av en bank, jf. alminnelige motiver "*Avregnings- og oppgjørsavtaler*" i kapitlene 6.4 og "*Særlig om rettsvern og sikkerhet for avregning og oppgjør*" i 9.4. I lovutkastet "*Rettsvern og sikkerhet for avregnings- og oppgjørsavtaler*" i kapittel 4 foreslår *kommisjonen* at avregnings- og oppgjørsavtaler skal kunne gjennomføres selv om en deltaker kommer under offentlig administrasjon eller insolvensbehandling. *Kommisjonens* forslag samsvarer i det vesentlige med forslaget til EU-direktiv av 30. mai 1996 om endelig oppgjør og sikkerhetsstillelse, COM(96) 193 final 96/0126 (COD) og antas å oppfylle de minimumskrav et direktiv – dersom direktivutkastet blir vedtatt slik det lyder i dag – vil stille til nasjonal lovgivning.

"*Rettsvern og sikkerhet for avregnings- og oppgjørsavtaler*" i Kapittel 4 kommer til anvendelse på interbanksystemer som er etablert her i riket, jf. §§ 1-1 første ledd og 2-8. Avtaler om avregning og oppgjør kan også gjøres gjeldende i forhold til filialer av utenlandske kredittinstitusjoner. Dette samsvarer med lovvalgsreglene i artikkel 6 i ovennevnte direktivutkast.

Til § 4-1. Avtaler om avregning og oppgjør

Første ledd bestemmer at avtaler om avregning og oppgjør kan gjøres gjeldende etter sitt innhold selv om en deltaker kommer under offentlig administrasjon eller insolvensbehandling når betalingsoppdraget er mottatt av avregningssentral, sentral motpart eller oppgjørsbank før vedtaket om offentlig administrasjon eller insolvensbehandling treffes. Dette innebærer at et administrasjonsbo ikke kan motsette seg at avregning og oppgjør gjennomføres, såfremt avtalene er registrert i henhold til § 4-2. Regelen omfatter i utgangspunktet både bilateral og multilateral avregning av betalingstransaksjoner og uansett om oppgjøret skjer i private oppgjørsbanker eller i Norges Bank. Videre gjelder forslaget også systemer der avregningssentralen eller oppgjørsbanken trer inn i deltakernes avtaler som avtalemotpart – såkalt bilateral avregning med sentral motpart. Begrepet oppgjør omfatter også brutto oppgjørs-transaksjoner. Utenfor faller enkeltstående avregninger over bankers mellomregningskonti som ikke er knyttet til et system med avregningssentral, sentral motpart eller oppgjørsbank.

Utkastet til EU-direktiv fastsetter at avregninger er bindende når betalingsordren er kommet inn i betalingssystemet før åpningen av insolvensbehandlingen. *Kommisjonen* legger til grunn at direktivutkastet på dette punkt må forstås slik at betalingsordren må være mottatt av systemet. Første ledd bestemmer derfor at betalingsoppdraget skal være mottatt av avregningssentral, sentral motpart eller oppgjørsbank før vedtaket om offentlig administrasjon eller insolvensbehandling treffes. Det kan i praksis oppstå tvil om når et oppdrag er «mottatt». *Kommisjonen* foreslår derfor i *annet ledd* at Norges Bank kan fastsette nærmere regler om når et betalingsoppdrag skal anses mottatt.

Det vises til *kommisjonens* første utredning NOU 1994:19 Finansavtaler og finansoppdrag hvor *kommisjonen* foreslår i lovutkastet § 2-19 at betalingsoppdrag ikke kan tilbakekalles etter at betaling har skjedd. Denne regel anses å harmonere med forslaget til EU-direktiv hvor det foreslås at en betalingsordre ikke kan trekkes tilbake etter at systemets regler fastsetter at betalingsordren er bindende.

Etter *tredje ledd* kan Kongen bestemme at avtaler som norsk finansinstitusjon inngår med utenlandske interbanksystemer, skal ha den rettsvirkning som følger av første ledd. Forslaget vil lette norske bankers adgang til å delta i utenlandske betalingssystemer, og er for øvrig i samsvar med § 57 i forslaget til den danske verdipapirhandelloven.

Til § 4-2. Registrering

Siden lovutkastet § 4-1 gir deltakerne i interbanksystemer et visst konkurprivilegium, mener *kommisjonen* at det bør innføres regler som skaper notoritet om avtalenes eksistens og inngåelse, jf. alminnelige motiver " *Særlig om rettsvern og sikkerhet for avregning og oppgjør* " i kapittel 9.4. *Første ledd* bestemmer at avtaler om avregning og oppgjør må registreres i Norges Bank senest dagen før det treffes vedtak om offentlig administrasjon eller insolvensbehandling for å få den rettsvirkning som følger av § 4-1. Videre må etablerte sikkerheter registreres samtidig med avtalen, jf. § 4-3.

Etter *annet ledd* skal Norges Bank føre dagbok over innkomne avtaler og over hvem som er parter i avtalene. Forslaget til EU-direktiv om endelig oppgjør og sikkerhetsstillelse inneholder ikke regler om en særskilt rettsvernsakt. Direktivet er imidlertid et såkalt minimumsdirektiv, og *kommisjonen* mener at forslaget om registrering i § 4-2 er forenlig med direktivforslaget, jf. alminnelige motiver " *Særlig om rettsvern og sikkerhet for avregning og oppgjør* " i kapittel 9.4.

Til § 4-3. Avtaler om sikkerhetsstillelse

For at deltakere i interbanksystemer som gjennom avregning i systemet har en fordring på insolvent bank, i økt utstrekning skal få oppgjør utover dividendekrav, foreslår *kommisjonen* i § 4-3 regler om sikkerhetsstillelse for banker som deltar i systemet. Sikkerhetsstillelse vil kunne hindre at betalingsvansker hos en deltaker smitter over på andre deltakere i betalingssystemet.

I *første ledd første punktum* er det på denne bakgrunn foreslått en regel om at banker som deltar i multilateralt avregnings- og oppgjørssystem og som registrerer avtale etter § 4-2, skal stille sikkerhet overfor oppgjørsbanken eller sentral motpart.

Reglene om rettsvern og sikkerhet for avregnings- og oppgjørsavtaler som sikrer deltakerne i interbanksystemer, må ses i sammenheng med *kommisjonens* tidligere forslag om sikringsfond som sikrer bankenes kunder, jf. NOU 1995:25 Sikringsordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner.

Det kan avtales at sikkerhet skal stilles for hver enkelt deltakers netto debetposisjon, eller at det skal etableres kollektive sikkerheter (solidaransvar). Selv om deltakerne etablerer sikkerhet, kan det likevel oppstå situasjoner hvor det er usikkert om nettooppjøret kan gjennomføres. Med dagens systemer kan øvre grense for eksponering av såkalte «caps» neppe kontrolleres fullstendig. Det kan derfor være en viss risiko for at avregningen resulterer i at netto debetposisjonene blir større enn de etablerte sikkerhetene.

Etter *annet punktum* skal sikkerheter meldes til Kredittilsynet. Bestemmelsen svarer til hovedregelen i forretningsbankloven § 21 fjerde ledd første punktum som pålegger en forretningsbank å melde til Kredittilsynet dersom den stiller sine verdier til sikkerhet for forpliktelse. Unntatt fra meldeplikten etter forretningsbankloven § 21 fjerde ledd annet punktum, er sikkerhet for lån i Norges Bank og Forretningsbankenes sikringsfond. Bestemmelsen i annet punktum i lovutkastet her, går foran unntaksregelen i forretningsbankloven § 21 fjerde ledd annet punktum. Sparebankloven § 23 første ledd bestemmer at en sparebank ikke kan stille sine eiende-

ler som sikkerhet for egne eller andres forpliktelser. Unntatt er sikkerhet stilt for lån i Norges Bank og Sparebankenes sikringsfond, jf. annet ledd. I tillegg kan Kredittilsynet dispensere fra regelen i sparebankloven § 23 første ledd. Bestemmelsen om sikkerhetsstillelse etter lovutkastet her innebærer en utvidelse av sparebankers adgang til å stille sine eiendeler som sikkerhet i forhold til gjeldende regler i sparebankloven. Som nevnt i spesielle motiver til § 4-2, vil Norges Bank få kjennskap til sikkerheten samtidig med registrering av avtalen.

Etter tredje punktum kan Norges Bank fastsette krav til den sikkerhet som skal stilles og kan i særlige tilfelle gjøre unntak fra kravet om sikkerhet. Denne regelen gjelder enten oppgjøret skjer i sentralbanken eller i private oppgjørsbanker.

Dekningsloven § 5-7 rammer sikkerhetsstillelse for eldre gjeld. Slik sikkerhet kan omstøtes dersom den er etablert senere enn tre måneder før fristdagen. Det er et vilkår for omstøtelse at sikkerheten er stilt for gjeld som skyldneren har pådratt seg før sikkerheten ble avtalt eller at rettsvernet ikke ble brakt i orden uten unødig opphold etter at gjelden ble pådratt. Det kan ikke utelukkes at sikkerhet overfor oppgjørsbanken kan falle inn under dekningsloven § 5-7. Det foreslås derfor i *annet ledd* at dekningsloven § 5-7 om omstøtelse av sikkerhetsstillelse for eldre gjeld ikke får anvendelse på sikkerhet stilt etter § 4-3 i lovutkastet her.

KAPITTEL 5

Øvrige bestemmelser*Til § 5-1. Taushetsplikt*

Paragrafen er formulert etter mønster av forsikringsvirksomhetsloven § 1-3 og finansieringsvirksomhetsloven § 3-14.

Etter *første ledd første punktum* har ansatte og tillitsvalgte i institusjoner som omfattes av loven taushetsplikt med hensyn til opplysninger de får om andres forretningsmessige eller private forhold. Det er gjort uttrykkelig unntak fra taushetsplikten dersom annet følger av lov. Etter *annet punktum* gjelder taushetsplikten også for andre som utfører oppdrag for institusjonen.

I *annet ledd*, som bygger på forsikringsvirksomhetsloven § 1-3 annet ledd første punktum og finansieringsvirksomhetsloven § 3-14 første ledd tredje punktum, er det presisert at taushetsplikten ikke er til hinder for at styret eller noen som har fullmakt fra styret gir andre finansinstitusjoner, herunder utenlandske finansinstitusjoner, opplysninger som er mottatt i egenskap av operatør.

Til § 5-2. Forskrifter m.v.

Paragrafen gir Kongen hjemmel til å fastsette nærmere regler til utfylling og avgrensning av bestemmelsene i loven.

Som eksempler på forhold hvor det kan være behov for å gi nærmere regler, kan nevnes forhold knyttet til at en operatør suspenderer en annen institusjon etter § 2-9 annet ledd eller at Kongen utpeker ny operatør etter § 2-9 tredje ledd.

Til § 5-3. Tilbakekall av konsesjon

Paragrafen bygger på forsikringsvirksomhetsloven § 2-2. Etter *første og annet ledd* kan Kongen trekke tillatelsen etter §§ 2-6 eller 3-4 helt eller delvis tilbake dersom bestemte forhold er tilstede. For interbanksystemene vil utpeking av f.eks. en annen operatør etter omstendighetene være mer hensiktsmessig fremfor tilbakekall av konsesjon, jf. § 2-9 tredje ledd. Videre vil det kunne være naturlig å benytte påleggskompetansen etter §§ 2-10 tredje ledd og 3-8 annet ledd før konsesjon eventuelt trekkes tilbake.

Til § 5-4. Straffebestemmelser og tvangsmulkt

Første ledd er utformet etter mønster av, og inneholder samme strafferamme, som forsikringsvirksomhetsloven § 14-1 og finansieringsvirksomhetsloven § 5-1.

Annet ledd første punktum fastslår at overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven skal anses som forseelse. Etter straffeloven § 2 regnes i utgangspunktet en handling som en forbrytelse når overtredelse av straffebud kan medføre fengsel i mer enn tre måneder.

I *annet punktum* foreslås det at foreldelsesfristen til å reise straffesak skal være 5 år. Ut fra strafferammen i første ledd ville foreldelsesfristen etter straffeloven § 67 ha vært 2 år. *Kommisjonen* mener at en foreldelsefrist på 2 år vil kunne være for kort for de handlinger som rammes av straffebudet her. I stedet for å øke strafferammen for å oppnå en lengre foreldelsefrist, foreslår *kommisjonen* en bestemmelse om å sette foreldelsesfristen til 5 år. Det vises for øvrig til NOU 1996:3 hvor tilsvarende bestemmelse er foreslått for allmennaksjeselskaper, jf. lovutkastet § 16-13 tredje ledd.

Etter *tredje ledd* kan departementet ilegge en daglig løpende mulkt til de personer eller den institusjon som ikke etterkommer pålegg gitt med hjemmel i loven. I utgangspunktet vil det være selskapets styre som er ansvarlig for å etterkomme pålegg, men det kan også være aktuelt å pålegge daglig leder tvangsmulkt for forhold som hører under den daglige ledelse. Etter *annet punktum* er pålegg om mulkt tvangsgrunnlag for utlegg.

Til § 5-5. Ikrafttreden. Overgangsregler

Paragrafen har regler om lovens ikrafttreden og overgangsregler. *Første ledd første punktum* gir Kongen hjemmel til å fastsette fra hvilket tidspunkt loven skal tre i kraft. Etter *annet punktum* kan Kongen sette i kraft de enkelte bestemmelser til ulik tid.

I *annet ledd første og annet punktum* er det presisert at krav om konsesjon samt meldeplikt etter § 3-3 også gjelder for systemer som var etablert ved lovens ikrafttreden. Kongen fastsetter overgangsbestemmelser for disse tilfellene, jf. *tredje punktum*.

Del III

Utkast til lov om betalingssystemer m.v.

KAPITTEL 1

Virkeområde og definisjoner*§ 1-1. Interbanksystemer m.v.*

(1) Loven gjelder etablering og drift her i riket av systemer basert på felles regler for avregning, oppgjør og overføring av betalinger mellom banker (interbanksystemer).

(2) Som bank regnes også annen institusjon med tillatelse fra Kongen til å drive særskilte systemer for avregning, oppgjør og overføring av betalinger eller til å delta i systemer som nevnt i første ledd.

(3) Loven gjelder også for oppgjørsbank eller sentral motpart som er en del av et interbanksystem. Norges Bank regnes bare som oppgjørsbank i forhold til "*Rettsvern og sikkerhet for avregnings- og oppgjørsavtaler*" i kapittel 4.

§ 1-2. Systemer for betalingstjenester m.v.

(1) Loven gjelder etablering og drift her i riket av systemer basert på standardvilkår for overføring av betalinger fra eller mellom kundekonti i banker og finansieringsforetak når overføringene bygger på bruk av betalingskort, tallkoder eller annen form for selvstendig brukerlegitimasjon utstedt til en ubestemt krets (systemer for betalingstjenester).

(2) Første ledd gjelder tilsvarende for systemer for betalinger som ikke er knyttet til kundekonti i institusjon nevnt i første ledd.

(3) Første og annet ledd gjelder likevel ikke for systemer for forhåndsbetalte kort når det forhåndsbetalte beløp ikke overstiger kr 1000 eller et høyere beløp fastsatt av Kongen.

§ 1-3. Internasjonale betalinger

(1) Kongen kan fastsette nærmere regler om:

- a) norske finansinstitusjoners deltakelse i utenlandske betalingssystemer,
- b) avregning, oppgjør og overføring av betalinger til og fra utlandet.

§ 1-4. Definisjoner

(1) I denne lov forstås med

- a) avregning: formalisert ordning for motregning av betalingsforpliktelser som oppstår mellom to eller flere banker eller mellom bankene og oppgjørsbanken eller sentral motpart,
- b) multilateral avregning: avregning mellom flere enn to banker slik at den enkelte bank får et netto fordringsforhold som skal gjøres opp,
- c) oppgjør: endelig overføring av betalingsmidler fra betalerbanken til mottakerbanken,
- d) oppgjørsbank: kontobank for deltakere i et interbanksystem som forestår brutto- eller nettooppgjør av deltakernes betalingsforpliktelser,
- e) sentral motpart: operatør som påtar seg ansvar for at andre deltakere oppfyller sine forpliktelser. Norges Bank kan også godta en annen institusjon som sentral motpart,
- f) betalingskort: uttaks-, debet- og kredittkort eller lignende kort for uttak eller overføring av betalingsmidler.

KAPITTEL 2

Interbanksystemer*§ 2-1. Formål*

(1) Formålet med bestemmelsene i dette kapittel er å bidra til at systemer for avregning, oppgjør og overføring av betalinger mellom banker innrettes og drives slik at hensynet til finansiell stabilitet blir ivaretatt. Det skal særlig legges vekt på å motvirke risiki som følge av likviditets- eller soliditetssvikt hos deltakere i slike systemer.

(2) Bestemmelsene skal også bidra til å sikre allmennheten og samfunnet tilgang til effektiv og sikker betalingsoverføring innenlands og overfor utlandet, herunder fremme rasjonell samordning av virksomheten til de deltakende institusjonene.

§ 2-2. Konesesjon

(1) Et interbanksystem kan ikke etableres eller drives uten tillatelse av Kongen.

(2) Kongen kan bestemme at første ledd også skal gjelde for lignende system for avregning, oppgjør og overføring av betalinger.

§ 2-3. Avtaleverket

(1) Avtaleverket for et interbanksystem skal angi hvilke rettigheter og plikter de deltakende banker og operatøren skal ha overfor hverandre. Tilsvarende gjelder dersom oppgjørsbank eller sentral motpart skal inngå i systemet.

(2) Et interbanksystem skal ha en operatør som er ansvarlig for etableringen og driften. Operatøren skal utpekes i avtaleverket. Som operatør kan utpekes en av de deltakende banker eller annet selskap, selveiende institusjon eller forening.

§ 2-4. Søknad om konsesjon

(1) Operatøren sender søknad om tillatelse etter § 2-2 til Norges Bank.

(2) Søknaden skal opplyse om eier- og deltakerforhold samt plan for systemets organisering og drift, herunder om oppgavefordelingen mellom banker og andre institusjoner som deltar i systemet.

(3) Søknaden skal videre opplyse om de kriterier som er fastsatt for tilslutning til og deltakelse i systemet. Er deltakelse i systemet betinget av medlemskap eller kapitalinnskudd, skal søknaden opplyse om vilkårene.

§ 2-5. Vedlegg til konsesjonssøknaden

(1) Som vedlegg til søknaden om konsesjon skal følge:

- a) avtaleverket, jf. § 2-3,
- b) vilkår som skal gjelde mellom operatør og medhjelpere,
- c) opplysninger om tiltak for å sikre den tekniske driften, herunder beredskap for driftsavbrudd dersom det ordinære systemet ikke fungerer,
- d) opplysninger om tiltak for å begrense risiki i systemet som følge av likviditets- eller soliditetssvikt hos deltakere i slike systemer,
- e) opplysninger om prinsipper for tilknytning av systemer for betalingstjenester og annen betalingsoverføring mellom kundekonti.

(2) Norges Bank kan kreve ytterligere opplysninger og kan gi nærmere regler om hvilke opplysninger søknaden skal inneholde.

§ 2-6. Meddelelse av konsesjon

(1) Norges Bank forbereder konsesjonssaken.

(2) Tillatelse meddeles operatøren. Det kan settes vilkår for tillatelsen.

(3) Kongen kan fastsette nærmere krav til virksomheten, herunder kapital- og sikkerhetskrav til operatør, oppgjørsbank eller sentral motpart.

(4) Vedtak i konsesjonssaken skal være truffet innen 6 måneder med mindre det foreligger særlige grunner.

Boks 2.1

Forslag fra mindretall (*Halvorsen, Løining og Rikheim*)
§ 2-6 fjerde ledd sløyfes.

§ 2-7. Endringsavtaler og nye avtaler

(1) Operatøren skal gi melding til Norges Bank om endring av betydning når det gjelder eier-, organisasjons- og driftsforhold m.v. som nevnt i §§ 2-3 til 2-5.

(2) Endring kan iverksettes dersom Norges Bank ikke har truffet annen beslutning innen 2 måneder etter at melding er mottatt.

(3) Norges Bank kan fastsette nærmere regler om endringer som omfattes av paragrafen her, herunder regler for fritak for meldeplikt. Kongen avgjør i tvilstilfelle om endringen krever ny konsesjon.

§ 2-8. Adgangen til å delta i interbanksystemer

(1) Banker som har adgang til å drive virksomhet her i riket, har rett til å bli medlem i interbanksystemer og til å bruke disse i samsvar med fastsatte tariffes og alminnelige forretningsvilkår. Dette gjelder ikke hvis konsesjon er gitt og avtaleverket fastsetter at det skal gjelde særlige vilkår for tilknytning til eller deltakelse i systemet.

(2) Kongen kan forby bruk av tariffes og andre forretningsvilkår som anses ubetryggende eller urimelige og avgjør i tvilstilfelle om et interbanksystem omfattes av første ledd.

§ 2-9. Operatøren

(1) Daglig leder av operatørens virksomhet skal oppfylle nødvendige krav til hederlig vandel og erfaring. Tilsvarende gjelder for styremedlemmene.

(2) Operatøren skal suspendere en institusjon fra systemet dersom fortsatt deltakelse vil være i strid med § 2-1 eller det foreligger forhold som nevnt i § 5-3. Før vedtak om suspensjon treffes, skal saken såvidt mulig forelegges Norges Bank.

(3) Kongen kan kreve at det utpekes ny operatør dersom operatøren ikke lenger anses egnet til å forestå virksomheten.

§ 2-10. Tilsyn

(1) Norges Bank fører tilsyn med interbanksystemene og virksomheten til operatørene. Norges Bank kan inngå avtale med Kredittilsynet om fordeling av tilsynsoppgavene.

(2) Norges Bank kan kreve at operatøren gir de opplysninger som Norges Bank anser nødvendige for å påse at systemet innrettes og drives i samsvar med bestemmelse gitt i eller i medhold av loven her.

(3) Finner Norges Bank at systemet ikke er innrettet eller drives i samsvar med bestemmelser fastsatt i eller i medhold av lov, kan Norges Bank gi operatøren de pålegg som er nødvendige for å rette på forholdet.

KAPITTEL 3

Systemer for betalingstjenester*§ 3-1. Formål*

(1) Formålet med bestemmelsene i dette kapittel er å bidra til at systemer for betalingstjenester innrettes og drives slik at hensynet til sikker og effektiv betalingsoverføring og til rasjonell og samordnet utførelse av betalingstjenester ivaretas.

(2) Bestemmelsene skal også bidra til å sikre at hensynet til brukernes interesse i frivillighet, tilgjengelighet og oversiktlighet ivaretas.

§ 3-2. Rett til å drive systemer for betalingstjenester

(1) System for betalingstjenester kan etableres og drives av:

- a) bank som har adgang til å drive virksomhet her i riket og som har gitt melding som nevnt i § 3-3,
- b) finansieringsforetak som har adgang til å drive virksomhet her i riket når foretakets tillatelse omfatter slik virksomhet og det har gitt melding som nevnt i § 3-3,
- c) banker i fellesskap når det er oppnevnt en operatør og det er gitt melding som nevnt i § 3-3.

(2) Andre institusjoner kan bare etablere og drive system for betalingstjenester når særskilt konsesjon er gitt etter § 3-4.

(3) Operatør etter første ledd bokstav c) kan være en av de deltakende banker eller annet selskap, selveiende institusjon eller forening.

§ 3-3. Meldeplikt

(1) Banker og finansieringsforetak som vil etablere og drive system for betalingstjenester skal uten unødig opphold gi melding til Kredittilsynet om etablering av systemet.

(2) Meldingen skal inneholde opplysninger som gjør det mulig å vurdere om systemet vil bli innrettet og drevet i samsvar med § 3-1. For øvrig skal meldingen inneholde opplysninger om:

- a) avtalene mellom deltakende institusjoner om overføring eller uttak av betalingsmidler,
- b) avtalene om tilknytning av brukersteder,
- c) avtalene mellom systemer for betalingstjenester,
- d) bruk av betalingskort, tallkoder eller annen form for selvstendig brukerlegitimasjon som skal benyttes ved betalingsoverføring.

(3) Kredittilsynet kan for å ivareta formål nevnt i § 3-1 kreve at visse standardvilkår skal inngå i avtaleverket og kan innhente ytterligere opplysninger.

§ 3-4. Konsesjon

(1) Tillatelse etter § 3-2 annet ledd til å etablere og drive system for betalingstjenester gis av Kongen. Det kan settes vilkår for tillatelsen.

(2) Søknaden om konsesjon sendes Kredittilsynet som forbereder saken. I tillegg til forhold som nevnt i § 3-3, skal opplysninger om styremedlemmene og daglig leder vedlegges søknaden.

(3) Tillatelse gis med mindre det er grunn til å anta at styremedlemmene og daglig leder ikke oppfyller nødvendige krav til hederlig vandel og erfaring, at tillatelsen vil få uheldige virkninger for brukerne eller for øvrig vil være i strid med lovgivning eller allmenne hensyn.

§ 3-5. Alminnelige systemkrav

(1) System for betalingstjenester skal innrettes og drives i samsvar med formålet i § 3-1. Kongen kan gi nærmere regler om standardisering av avtaler, vilkår, tekniske forhold m.v. for systemer for betalingstjenester.

§ 3-6. Kobling av betalingskort

(1) Kredittilsynet kan gripe inn mot kobling av betalingskort med andre ytelser, funksjoner eller rabatter som anses å stride mot formålet i § 3-1 eller mot markedsføring av slike betalingskort.

(2) Vedtak om inngrep kan gå ut på å nedlegge forbud, gi påbud eller gi tillatelse på vilkår.

(3) Kongen kan ved forskrift begrense adgangen til å knytte andre ytelser, funksjoner eller rabatter til betalingskort.

Boks 3.1

Forslag fra mindretall (*Bjarkøy, Nygaard Ottesen og Stalheim*):

§ 3-6 erstattes med ny § 3-6 med slik ordlyd:

§ 3-6. Kobling av betalingskort

(1) Betalingskort må ikke kombineres

- a) med andre funksjoner enn betalingsfunksjonen,
- b) med ytelser som ikke har sammenheng med betalingsfunksjonen, eller
- c) med rabattordninger eller andre liknende tiltak.

(2) Første ledd gjelder ikke dersom de nevnte funksjoner, ytelser eller rabattordninger også tilbys uten sammenheng med betalingskort. Markedsføring av funksjoner, ytelser eller rabattordninger skal i tilfelle skje på en likeverdig måte, uten hensyn til om de tilbys separat eller i kombinasjon med betalingskort.

Boks 3.2

Forslag fra mindretall (*Breck, Dalsøren, Gjønnnes, Kobberstad, S. Melsom, Myhre, Skomsvold og Vannebo*):

§ 3-6 sløyfes.

§ 3-7. Kostnader knyttet til betalingskort

(1) Kostnadene ved bruk av betalingskort skal fordeles på en rimelig måte mellom kortutsteder, korthaver og brukersted.

(2) Kongen kan gi nærmere regler om hvilke kostnader som kan medregnes, herunder om fordelingen mellom partene.

Boks 3.3

Forslag fra mindretall (*Breck, Dalsøren, Gjønnnes, Kobberstad, S. Melsom, Myhre, Skomsvold og Vannebo*):

§ 3-7 sløyfes.

§ 3-8. Tilsyn

(1) Kredittilsynet fører tilsyn med systemer for betalingstjenester. Kredittilsynet kan inngå avtale med Norges Bank om fordeling av tilsynsoppgavene.

(2) Finner Kredittilsynet at et system ikke innrettes eller drives i samsvar med bestemmelser fastsatt i eller i medhold av lov, kan Kredittilsynet gi den institusjonen som driver systemet de pålegg som er nødvendige for å rette på forholdet.

KAPITTEL 4

Rettsvern og sikkerhet for avregnings- og oppgjørsavtaler*§ 4-1. Avtaler om avregning og oppgjør*

(1) Avtaler om avregning og oppgjør kan gjøres gjeldende etter sitt innhold selv om en deltaker kommer under offentlig administrasjon eller insolvensbehandling når betalingsoppdraget er mottatt av avregningsentral, sentral motpart eller oppgjørsbank før vedtaket om offentlig administrasjon eller insolvensbehandling treffes.

(2) Norges Bank kan fastsette nærmere regler om når ulike betalingsoppdrag skal anses mottatt etter første ledd.

(3) Kongen kan bestemme at avtaler som norsk finansinstitusjon inngår med utenlandske interbanksystemer, skal ha den rettsvirkning som følger av paragrafen her.

§ 4-2. Registrering

(1) En avtale om avregning og oppgjør får ikke rettsvirkning etter § 4-1 med mindre partene har registrert avtalen i Norges Bank senest dagen før vedtaket om offentlig administrasjon eller insolvensbehandling treffes for den part det gjelder.

(2) Norges Bank skal føre dagbok over innkomne avtaler og hvem som er parter i avtalene.

§ 4-3. Avtaler om sikkerhetsstillelse

(1) Banker som deltar i et multilateralt avregnings- og oppgjørssystem og som registrerer avtale etter § 4-2, skal stille sikkerhet overfor oppgjørsbanken eller sentral motpart. Sikkerheten skal meldes til Kredittilsynet. Norges Bank kan fastsette krav til den sikkerhet som skal stilles og kan i særlige tilfelle gjøre unntak fra kravet om sikkerhet.

(2) Sparebankloven § 23 og dekningsloven § 5-7 får ikke anvendelse på slik sikkerhet.

KAPITTEL 5

Øvrige bestemmelser*§ 5-1. Taushetsplikt*

(1) Ansatte og tillitsvalgte i en institusjon som omfattes av denne lov, har taushetsplikt med hensyn til opplysninger de får om andres forretningsmessige eller private forhold, med mindre annet følger av lov. Tilsvarende gjelder andre som utfører oppdrag for institusjonen.

(2) Taushetsplikten er ikke til hinder for at styret eller noen som har fullmakt fra styret gir andre finansinstitusjoner opplysninger som er mottatt i egenskap av operatør.

§ 5-2. Forskrifter m.v.

(1) Kongen kan fastsette nærmere regler til utfylling og avgrensning av bestemmelsene i loven her.

§ 5-3. Tilbakekall av konsesjon

(1) Kongen kan trekke tillatelsen etter § 2-6, jf. § 2-2 helt eller delvis tilbake dersom:

- a) operatøren har gjort seg skyldig i grov eller vedvarende overtredelse av sine plikter gitt i eller i medhold av lov,
- b) det ellers forekommer misligheter hos operatøren eller andre omstendigheter som gir grunn til å frykte at systemet ikke virker som angitt i § 2-1,
- c) operatøren ikke lenger driver aktiv virksomhet knyttet til den konsesjonspliktige virksomheten.

(2) Første ledd gjelder tilsvarende for tillatelse etter § 3-4.

§ 5-4. Straffebestemmelser og tvangsmulkt

(1) Ansatte eller tillitsvalgte i institusjoner som omfattes av denne lov og som forsettlig eller uaktsomt overtrer loven eller bestemmelser eller pålegg gitt med hjemmel i loven, straffes med bøter eller under særlig skjerpene omstendigheter med fengsel inntil 1 år, dersom forholdet ikke går inn under strengere straffebestemmelse. Medvirkning straffes på samme måte.

(2) Overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov er forseelse. Foreldelsesfristen for adgang til å reise straffesak er 5 år.

(3) Hvis pålegg i medhold av loven ikke blir etterkommet, kan departementet bestemme at de personer eller den institusjon som skal oppfylle pålegget, skal betale en daglig løpende mulkt til forholdet er rettet. Pålegg om mulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 5-5. Ikrafttreden. Overgangsregler

(1) Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. De enkelte bestemmelser kan settes i kraft til ulik tid.

(2) Krav om konsesjon etter loven her gjelder også for systemer som er etablert ved lovens ikrafttreden. Tilsvarende gjelder for meldeplikt etter § 3-3. Overgangsbestemmelser fastsettes av Kongen.

Vedlegg 1

Forkortelser

BALTUS = Bankenes on-Line TransaksjonsUttekslingsSystem
BIS = Bank for International Settlements
BSK = Bankenes Standardiseringskontor
BBS = Bankenes Betalingssentral A/S
BUS = Bankenes Utretningselskap A/S
CHAPS = Clearing House Automated Payment System (Eng.)
CHIPS = Clearing House Interbank Payment System (USA)
DVP = Delivery Versus Payment
ECB = European Central Bank
ECHO = Exchange Clearing House Ltd.
EDI = Electronic Data Interchange
EFTPOS = Electronic Funds Transfer at Point Of Sale
EMI = European Monetary Institute
ESCB = European System of Central Banks
IFTS = Interbank Funds Transfer System
NBO = Norges Banks Oppgjørssystem
NICS = Norwegian Interbank Clearing System
NOS = Norsk Opsjonssentral A/S
OCR = Optical Character Recognition
OTC-derivater = Over The Counter-derivater
PIN = Personal Identification Number
RTGS = Real Time Gross Settlement
TARGET = Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer
S.W.I.F.T. = Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
UCC = Uniform Commercial Code
UNCITRAL = United Nation Commission on International Trade Law
VPS = Verdipapirsentralen
ØMU = Den økonomiske og monetære union.

Vedlegg 2

Draft Act relating to Payment Systems, etc.

Chapter 1. Scope and Definitions

§ 1-1. Interbank systems, etc.

(1) The Act covers the establishment and operation in the Kingdom of Norway of systems based on common rules for the clearing, settlement and transfer of funds between banks (interbank systems).

(2) The term bank also includes any other institution with authorisation from the King to operate special systems for the clearing, settlement and transfer of funds, or to participate in such systems as referred to in the first paragraph.

(3) The Act also applies to a settlement bank or principal counterparty which is part of an interbank system. Norges Bank is only considered a settlement bank in relation to Chapter 4.

§ 1-2. Systems for payment services, etc.

(1) The Act applies to the establishment and operation in the Kingdom of Norway of systems based on standardised arrangements for the transfer of funds from or between customer accounts in banks and finance companies when transfer is based on the use of payment cards, numeric codes or any other form of independent user identification issued to an unrestricted range of customers (systems for payment services).

(2) The first paragraph also applies to systems for payments which are not linked to customer accounts in institutions mentioned in the first paragraph.

(3) The first and second paragraphs do not, however, apply to systems for prepaid cards when the prepaid sum does not exceed NOK 1000 or any larger sum stipulated by the King.

§ 1-3. International payments

(1) The King may issue more detailed rules regarding:

- a) Norwegian financial institutions' participation in foreign payment systems,
- b) the clearing, settlement and transfer of domestic and international payments.

§ 1-4. Definitions

(1) For the purpose of this Act the following definitions apply:

- a) clearing: formalised arrangement for netting payment obligations which arise between two or more banks or between banks and the settlement bank or principal counterparty,
- b) multilateral clearing: clearing between more than two banks so that each bank has one net payment position to be settled,
- c) settlement: the final transfer of funds from the originator's bank to the beneficiary's bank,
- d) settlement bank: account bank for participants in an interbank system which

- e) manages the gross or net settlement of participants' payment obligations,
- e) principal counterparty: an operator that assumes responsibility for ensuring that other participants honour their commitments. Norges Bank can also approve another institution as a principal counterparty,
- f) payment card: withdrawal, debit and credit card or similar card for withdrawing or transferring funds.

Chapter 2. Interbank Systems

§ 2-1. Purpose

(1) The purpose of the provisions in this chapter is to ensure that systems for the clearing, settlement and transfer of funds between banks are organised and operated in such a way that financial stability is maintained. Particular emphasis shall be placed on minimising risks resulting from payment and solvency difficulties of participants in such systems.

(2) The provisions shall also help to ensure that the general public has access to efficient and reliable domestic and international funds transfers, and promote the rational coordination of participating institutions' activities.

§ 2-2. Authorisation

(1) An interbank system cannot be established or operated without authorisation from the King.

(2) The King may decide that the first paragraph shall also apply to similar systems for the clearing, settlement and transfer of funds.

§ 2-3. Agreements

(1) Agreements pertaining to interbank systems shall specify the mutual rights and obligations of participating banks and the operator. This also applies if the settlement bank or principal counterparty is to be included in the system.

(2) An interbank system shall have an operator that is responsible for its establishment and operation. The operator shall be designated in the agreements. One of the participating banks or another company, foundation or association may be designated as operator.

§ 2-4. Application for authorisation

(1) The operator shall submit the application for authorisation to Norges Bank pursuant to § 2-2.

(2) The application shall include information regarding the owner and participants and a plan for the system's organisation and operation, including the distribution of responsibilities between banks and other institutions participating in the system.

(3) The application shall also provide information regarding the criteria established for direct and indirect participation in the system. If participation in the system is conditional on membership or capital contributions, the application should also specify these conditions.

§ 2-5. Enclosures to applications for authorisation

(1) The following shall be enclosed with the application for authorisation:

- a) the agreements, see § 2-3,
- b) conditions which shall apply between the operator and assistants,
- c) information regarding measures to safeguard technical operations, including contingency plans in the event of an interruption in operations, should the ordinary system cease to function,
- d) information regarding measures to limit risks in the system arising from payment and solvency difficulties of participants in such systems,
- e) information regarding the principles of linkage to systems for payment services and other funds transfers between customer accounts.

(2) Norges Bank may request more detailed information and may lay down more detailed rules as to the information to be included in the application.

§ 2-6. Notification of authorisation

(1) Norges Bank processes the application for authorisation.

(2) The operator will receive notification of authorisation. Terms and conditions may be laid down for authorisation.

(3) The King may stipulate more detailed requirements for activities, including capital and security requirements for the operator, settlement bank or principal counterparty.

(4) The decision regarding an application for authorisation shall be made within six months, unless special circumstances indicate otherwise.

Minority proposal (*Halvorsen, Løining and Rikheim*)
§ 2-6. fourth paragraph is omitted.

§ 2-7. Changes and new agreements

(1) The operator shall notify Norges Bank of any significant changes as regards ownership, organisation, operations, etc. as referred to in §§ 2-3 to 2-5.

(2) Changes may be implemented unless otherwise decided by Norges Bank within two months after notification has been received.

(3) Norges Bank may issue more detailed rules on changes covered by this section, including rules governing exemption from the notification requirement. In cases of doubt, the King will decide whether the change requires new authorisation.

§ 2-8. Access to participate in interbank systems

(1) Banks which have the right to engage in activities in the Kingdom of Norway have the right to become a member of interbank systems and to utilise these systems in accordance with ordinary charges and terms. This does not apply if authorisation has been granted and the agreements stipulate special conditions for indirect or direct participation in the system.

(2) The King may prohibit the use of charges and other commercial terms deemed unsound or unreasonable, and in cases of doubt, may decide whether an interbank system is covered by the first paragraph.

§ 2-9. *The operator*

(1) The general manager of the operator's activities shall fulfil any necessary requirements regarding good conduct and experience. This also applies to board members.

(2) The operator shall suspend an institution from the system if continued participation would be at variance with § 2-1 or such circumstances prevail as those referred to in § 5-3. Before a decision is made regarding suspension, the case shall, to the extent possible, be submitted to Norges Bank.

(3) The King may require that a new operator be designated if the operator is no longer deemed fit to carry out operations.

§ 2-10. *Supervision*

(1) Norges Bank shall supervise the interbank systems and operators' activities. Norges Bank may enter into an agreement with the Banking, Insurance and Securities Commission on the distribution of supervisory responsibilities.

(2) Norges Bank may require that the operator provides information which Norges Bank deems necessary in order to ensure that the system is organised and operated in accordance with the provisions set out in or pursuant to this Act.

(3) If Norges Bank finds that the system is not organised or operated in accordance with the provisions stipulated in or pursuant to legislation, Norges Bank may order the operator to implement the measures necessary to remedy the situation.

Chapter 3. Systems for Payment Services

§ 3-1. *Purpose*

(1) The purpose of the provisions in this chapter is to ensure that systems for payment services are organised and operated in a way that promotes reliable and efficient funds transfers and rational and coordinated execution of payment services.

(2) The provisions shall also safeguard the interests of the user as regards freedom of choice, accessibility and transparency.

§ 3-2. *Right to operate systems for payment services*

(1) Systems for payments services may be established and operated by:

- a) A bank which has the right to engage in activities in the Kingdom of Norway and notification has been given pursuant to § 3-3,
- b) A finance or mortgage company which has the right to engage in activities in the Kingdom of Norway, when the company's authorisation includes such activities and notification has been given pursuant to § 3-3,
- c) A group of banks when an operator has been designated and notification has been given pursuant to § 3-3.

(2) Other institutions can only establish and operate systems for payment services when special authorisation has been granted pursuant to § 3-4.

(3) Pursuant to subparagraph c) of the first paragraph, the operator may be one of the participating banks or another company, foundation or association.

§ 3-3. Notification requirement

(1) Banks, finance and mortgage companies which want to establish and operate systems for payment services shall without undue delay give notification of the establishment of the system to the Banking, Insurance and Securities Commission.

(2) Notification shall contain the information required to evaluate whether the system will be organised and operated in accordance with § 3-1. Notification shall also contain the following information:

- a) agreements between participating institutions on the transfer or withdrawal of funds,
- b) agreements regarding the linkage of user locations,
- c) agreements between systems for payments services,
- d) use of payment cards, numeric codes or other forms of independent user identification which are to be used for funds transfers.

(3) In order to ensure that the purpose set out in § 3-1 is fulfilled, the Banking, Insurance and Securities Commission may require that certain standardised conditions be included in the agreements and may request further information.

§ 3-4. Authorisation

(1) Pursuant to the second paragraph of § 3-2, authorisation to establish and operate systems for payment services is granted by the King. Terms and conditions may be set for authorisation.

(2) Applications for authorisation shall be sent to the Banking, Insurance and Securities Commission which will process the application. In addition to conditions referred to in § 3-3, information regarding board members and the general manager shall be enclosed with the application.

(3) Authorisation shall be granted unless there is reason to assume that board members and the general manager do not fulfil the necessary requirements for good conduct and experience, and that authorisation would therefore have unfavourable consequences for users or would otherwise be at variance with legislation or the general good.

§ 3-5. General requirements for systems

(1) Systems for payment services shall be organised and operated in accordance with the purpose set out in § 3-1. The King may issue more detailed rules on the standardisation of agreements, conditions, technical aspects, etc. regarding systems for payments services.

§ 3-6. Linkage of payment cards

(1) The Banking, Insurance and Securities Commission can intervene to prevent the linkage of payment cards with other services, functions or discounts which are deemed to be at variance with the purpose set out in § 3-1 or to prevent the marketing of such cards.

(2) Intervention measures may include prohibition, injunctions or authorisation with certain conditions attached.

(3) The King may restrict access to linking other services, functions and discounts to payment cards by means of regulations.

Minority proposal (*Bjarkøy, Nygaard Ottesen and Stalheim*):

§ 3-6. is replaced by a new § 3-6 which reads as follows:

§ 3-6. Linkage of payment cards

(1) Payment cards must not be combined

- a) with functions other than payment,
- b) with services which are not related to payment, or
- c) with discount schemes or other similar arrangements.

(2) The first paragraph does not apply if the functions, services or discount schemes mentioned are also offered independently of payment cards. In such cases, the marketing of these functions, services or discount schemes shall be carried out on equal terms, regardless of whether they are offered independently or in combination with payment cards.

Minority proposal (*Breck, Dalsøren, Gjønnnes, Kobberstad, S. Melsom, Myhre, Skomsvold and Vannebo*):

§ 3-6. is omitted.

§ 3-7. *Costs connected to payment cards*

(1) Costs incurred by the use of payment cards shall be distributed fairly between the card-issuer, card-holder and user location.

(2) The King may issue more detailed rules on which costs to be included, and the distribution between parties.

Minority proposal (*Breck, Dalsøren, Gjønnnes, Kobberstad, S. Melsom, Myhre, Skomsvold and Vannebo*):

§ 3-7. is omitted.

§ 3-8. *Supervision*

(1) The Banking, Insurance and Securities Commission shall supervise systems for payment services. The Commission may enter into an agreement with Norges Bank regarding the distribution of supervisory responsibilities.

(2) If the Banking, Insurance and Securities Commission finds that a system is not organised or operated in accordance with the provisions stipulated in or pursuant to legislation, the Commission may order the institution operating the system to implement the measures necessary to remedy the situation.

Chapter 4. Legal Protection and Security for Clearing and Settlement Agreements

§ 4-1. Clearing and settlement agreements

(1) Clearing and settlement agreements are valid also if one of the participants is placed under public administration or subject to insolvency proceedings, if the payment order has been received by the clearing house, principal counterparty or settlement bank before the decision regarding public administration or insolvency proceedings has been taken.

(2) Norges Bank may issue more detailed rules concerning the point at which different payment orders are deemed received, pursuant to the first paragraph.

(3) The King may decide that agreements entered into by Norwegian financial institutions with foreign interbank systems shall have the same legal effect as set out in this section.

§ 4-2. Registration

(1) A netting and settlement agreement does not have legal effect pursuant to § 4-1 unless the parties have registered the agreement with Norges Bank no later than one day before the decision regarding public administration or insolvency proceedings is taken for the party concerned.

(2) Norges Bank shall record the agreements received and parties to the agreements in a journal.

§ 4-3. Agreements on security

(1) Banks which participate in a multilateral netting and settlement system and which register the agreement pursuant to § 4-2, shall furnish security to the settlement bank or principal counterparty. The Banking, Insurance and Securities Commission shall be notified of this security. Norges Bank may stipulate requirements for the security furnished, and in special cases may waive the security requirement.

(2) § 23 of the Act relating to Savings Banks and § 5-7 of the Act relating to Creditors' Satisfaction of Claims do not apply to such security.

Chapter 5. Other Provisions

§ 5-1. Duty of confidentiality

(1) Employees and employee representatives in institutions governed by this Act have a duty of confidentiality with regard to any information they may receive concerning the business or private affairs of others, unless stipulated in legislation. This also applies to other persons who perform services for the institutions.

(2) Duty of confidentiality does not prevent board members or others who have authorisation from the board to provide other financial institutions with information received in the capacity of operator.

§ 5-2. Regulations, etc.

(1) The King may issue more detailed rules to supplement and delimit the provisions set out in this Act.

§ 5-3. Revocation of authorisation

(1) The King may revoke authorisation pursuant to § 2-6, see § 2-2, either wholly or in part, if:

- a) the operator has committed gross or repeated contraventions of its duties as stipulated in or pursuant to legislation,
- b) there are other irregularities on the part of the operator or other circumstances which give cause to believe that the system is not functioning in accordance with § 2-1,
- c) the operator is no longer engaged in active operations connected to activities requiring authorisation.

(2) The first paragraph also applies for authorisation pursuant to § 3-4.

§ 5-4. Penalties and coercive fines

(1) Any employee or employee representative in institutions governed by this Act who wilfully or through negligence contravenes the Act or orders or injunctions issued pursuant thereto, is punishable by fines, or in particularly aggravating circumstances by imprisonment up to one year, unless the offence is subject to severer penalty provisions. Penal provisions also apply to accomplices.

(2) Contravention of the provisions in or issued pursuant to this Act is an offence. The statutory limitation period for instituting criminal proceedings is five years.

(3) If injunctions pursuant to legislation are not complied with, the Ministry may decide that those persons or the institution that shall comply with the injunctions shall pay a daily fine until the situation is rectified. The imposition of a fine is a basis for enforcement by distraint.

§ 5-5. Entry into force. Transitional provisions

(1) The King shall decide when this Act shall enter into force. The different provisions may enter into force at different times.

(2) The authorisation requirement pursuant to this Act also applies to systems which are established when the Act enters into force. This also applies to the notification requirement pursuant to § 3-3. Transitional provisions will be issued by the King.

Vedlegg 3

**Proposal for a European Parliament and Council Directive
on Settlement Finality and Collateral Security**

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels, 30.05.1996

COM(96) 193 final

96/0126 (COD)

Proposal for a

EUROPEAN PARLIAMENT AND COUNCIL DIRECTIVE

On settlement finality and

Collateral security

(presented by the Commission)

Explanatory memorandum

1 BACKGROUND

The present proposal for a directive is the result of a process which can be summarised as follows:

The Lamfalussy Report of 1990¹ highlighted the important systemic risks inherent in payment systems which operate on the basis of one or more legal types of *payment netting*². The Commission's attention was drawn to these matters by one of its advisory committees on payment systems, the Payment Systems Technical Development Group.

In its March 1992 working document³, the Commission noted that certain features of the law in a number of Member States, together with the differences between Member States' laws relating to payment systems in general, were a source of uncertainties and risks. This view was endorsed by the Committee of Governors of the central banks of the EC⁴.

Work began on these issues in a group of government legal experts and central bank representatives, chaired by the Commission, early in 1993. The first phase of the work has consisted of establishing an inventory of the legal situation in the areas of payment netting and settlement finality in all Member States, which has led to a more precise identification of these problems. An extensive study⁵, ordered by the Commission and delivered in February 1994, supported these preliminary conclu-

1. Report to the Governors of the central banks of the Group of Ten countries, Basel, November 1990
2. For the purposes of the present Proposal, «payment netting» means the conversion into one net claim or one net obligation of claims and obligations resulting from payment orders which an institution either issues or receives, with the result that only the net claim can be demanded or the net obligation be owed.
3. «Easier cross-border payments: Breaking down the barriers», SEC(92)621 final of 27 March 1992.
4. «Issues of common concern to EC Central Banks in the field of payment systems», by the Ad Hoc Working Group on EC payment systems, September 1992.
5. The laws on credit transfers and their settlement in Member States of the EU: Report for the European Commission (DGXV), Wilde Sapte – Brussels, February 1994.

sions. A first consultation hearing with the European Credit Sector Industry was held in the spring of 1994.

In a second phase (since 1994) different solutions have been discussed and examined within the group of government experts. They are listed under point II.3. A second consultation hearing with the European Credit Sector Industry was held in October 1995, which confirmed the overall validity of the approach.

In the light of this process, the Commission has reached operational conclusions, in particular as regards the questions pertaining to settlement finality and collateral security. It therefore considers that a directive should be proposed. No operational conclusions have been reached relating to securities settlement systems. These issues remain, however, under consideration within the Commission. It may be necessary to make a further proposal covering these issues in the future.

Overall assessment

The Commission Strategic Programme for the Internal Market clearly identified the establishment of effective cross-border payment systems as one of the few requirements that still need to be met to ensure the functioning of the Internal Market. This requires modernisation of systems, which affects both central banks and commercial banks, and consequent investment on the part of the industry. This process is already under way. Moreover a number of the large value payment systems which primarily serve the domestic market in their countries are increasingly gaining member banks from other Member States.

The legal issues which are the subject of the present proposal have an important underlying influence on the design of the necessary systems and linkages, both those which are specifically conceived to transmit payments across borders and those which have a «cross-border membership». The resolution of these issues will provide a valuable foundation of certainty and serve to minimise legal risks of a systemic kind, as well as the costs which such risks entail.

The need for action in this domain is all the more urgent as progress is made towards full Economic and Monetary Union. The European Council, meeting in Madrid on 15 and 16 December, has stressed that the payment system's infrastructure needs to be in place so as to ensure the smooth functioning of an area-wide money market based on the single currency.

2 SUBSIDIARITY ASSESSMENT

2.1 What are the objectives of the directive, having regard to Community obligations?

The principal objectives are threefold:

- to reduce legal risks associated with participation in payment systems, as was pointed out in the Lamfalussy report of 1990, in particular as regards the legal validity of netting agreements and the enforceability of collateral security;
- to ensure that in the Internal Market payments may be made free of impediments, thus contributing to the efficiency and the cost-effective operation of cross-border payment arrangements in the European Union;
- by taking into account collateral constituted for monetary policy purposes, to contribute to developing the necessary legal framework in which the future European Central Bank may develop its monetary policy.

The present directive also

- leads to further integration of EC banks in the domestic payment systems of

other EC States. The directive therefore supports the free movement of capital stated in Article 73B to 73G and the freedom to provide services under Article 59 of the Treaty;

- contributes to the preparation of the third stage of EMU, for which efficient payment mechanisms are indispensable.

2.2 Does the action envisaged stem from an exclusive competence of the Community?

Exclusive competence: Article 100A, in conjunction with Article 7A.

2.3 What are the possibilities of action available to the Community

A number of alternatives were considered:

First, the minimalist approach of developing a solution within the current state of the national laws was examined. The question in that context was to examine whether it was possible to design a *model contract* which could be used by members of a payment system and which could remedy the problems concerned. This approach was rejected for two reasons:

- This solution concerns only the parties to the contract, while it is necessary that third parties be legally bound. This is illustrated by the following case: a Country A bank participates in a multilateral netting system with a central settlement agent in Country B. The Country A bank goes bankrupt. In that case, the creditors – or the liquidator – of the bankrupt Country A bank, attempting to recover part of their claims against that bank, are likely to challenge the netting agreement under Country A law, since that law may not necessarily recognise multilateral netting. If such action were successful, it could jeopardise the whole netting system.
- Insolvency law contains so-called «ordre public» rules which can overrule contractually stipulated provisions. Even if a payment system agreement stipulated that in case of insolvency of a member the payment orders introduced before the moment of pronouncement of insolvency proceedings cannot be unwound, a zero-hour-rule e.g., as it exists in a number of Member States, would overrule that contractual arrangement. Consequently, unwinding could happen, with potentially far-reaching and damaging consequences for the payment system concerned.

A second possible solution consisted of the *private international law* approach, under which it is possible to agree that a payment system established under the laws of Country A, a country whose commercial law recognises netting and whose bankruptcy laws do not interfere with the proper operation of payment systems, would be governed entirely – including all its members from EU countries – by the laws of country A. Whether Member State B's law recognises the finality of netting applicable to bank B, or whether that State's insolvency law has provisions «d'ordre public», like the zero-hour rule, would no longer be relevant. Such an approach did not in the final analysis, however, prove to be attractive. If chosen, it would mean that the courts in every Member State would in principle need to be in a position to interpret and apply the different branches of law (commercial law, insolvency law, etc.) of all other Member States. Such a solution, at least when standing alone, seemed unnecessarily cumbersome.

A third possibility was to *recommend* to the Member States, without any binding obligations, the necessary modifications in their laws. This approach has some

procedural attractions in largely bypassing the EU legislative process but it would not substantially assist the governments of Member States, who would still have to draft and implement any necessary legislation. From the point of view of the financial institutions and payment systems, the solution would lack transparency and legal certainty. Any slight advantage of proceeding in this way was felt to be outweighed by the disadvantages.

Therefore, as explained in detail in section I above, a binding instrument is now deemed both timely and necessary.

2.4 Is uniform legislation necessary or is a directive setting out the general objective and leaving implementation thereof to the Member States sufficient?

Uniform legislation is not necessary. A directive setting out the general objectives, as they are outlined hereunder, is sufficient.

Section I of the directive deals with the *scope* of the directive and *defines* the necessary terms;

Section II of the directive lays down the general principle, the objective of which is to ensure that *payment netting* is made legally enforceable under all jurisdictions and its effects binding on third parties;

Section III provides for the irrevocability of *payment orders* in accordance with the rules of the payment system concerned;

Section IV of the directive lays down the general principle, the objective of which is to:

- ensure that insolvency proceedings or any other rule or practice do *not* have a *retroactive effect* on the rights and obligations of participants.
- determine *which insolvency law is applicable* to the rights and obligations in connection with direct participation in a payment system in the event of insolvency proceedings against a participant in that payment system.

Section V of the directive lays down the general principle, the objective of which is to *insulate collateral security* from the effects of the insolvency law of the Member State of a failed participant.

These provisions set out the general objective pursued, thus leaving implementation to the Member States; where appropriate, institutions are free to determine the precise contents of these general principles.

3 DETAILED COMMENTARY ON THE ARTICLES

Article 1

This Directive's main goal is to reduce the systemic risk associated with participation in Payment Systems. There was a general consensus that this directive should have the widest scope possible. To this effect, the directive covers cross-border payment systems as well as domestic systems. Furthermore, it applies to the following two categories:

- EC institutions which are participants in third country payment systems and collateral security constituted for such a payment system
- Third country institutions which participate in an EC Payment System and the collateral security constituted in favour of that payment system

The inclusion of the first category in the directive's scope implies that the benefits of this Directive are extended to third country payment systems as far as their EC

participants are concerned. Third country payment systems as such are of course not covered by the directive, but their participants are insofar as they are EC institutions within the meaning of Article 2 (i).

As far as the second category is concerned, the essential interest of its inclusion in the directive's scope lies in the fact that it makes it possible to insulate collateral security, pledged by a third country institution in an EC Member State, from a possibly universal insolvency law of that third country.

Finally, with a view to the establishment of the future European Central Bank, the pledging of collateral security will increasingly be cross-border. The same problems arise in that respect as in the case of the pledging of collateral in the framework of payments systems. Therefore, the scope of this proposal has been extended to collateral security, pledged in connection with monetary policy operations.

Article 2

«*institution*» has been given a wide scope, so as to include not only credit institutions in the sense of the first Banking Directive, but also investment banks, giro and postal banks and any other undertaking which participates directly in a payment system.

«*payment order*» means an instruction given to carry out a transfer, be it credit or debit, by a book entry on the accounts of a credit institution or of a central bank. On the accounts of a credit institution, since it is this type of payment system which calls – from a public policy standpoint – for the kind of protection which this Proposal for a Directive provides for. On the accounts of a central bank, is added to anticipate the foreseeable development of real time gross settlement facilities, which necessitate movements on the accounts of the Central Banks.

«*payment system*» is defined widely, so as to include systems, regardless of whether they settle on a gross or net basis and of whether they are based on multi-lateral or bilateral arrangements. Of course, a *federation* of payment systems in itself is also covered by the directive.

Article 3

Many payment systems, handling very large payments («large value») or smaller values («retail») depend on the technique known as netting⁶ or set-off. «Payment netting» is the conversion into one net claim or one net obligation of claims and obligations resulting from payment orders which an institution either issues to one or more other institutions or receives from one or more other institutions, with the result that only the net claim can be demanded or the net obligation be owed. This has the effect of reducing greatly the number of settlement transactions required to process a given number of payments. Instead of settling each payment order individually as it arises during the day the banks involved in a netting agreement settle once by paying (or receiving) a single net balance to (or from) the other members of the system.

The legal enforceability of a netting operation with institutions from different Member States ultimately depends on the law of the Member State of origin of these institutions. In a number of Member States netting, especially multilateral netting,

6. From the legal point of view, «netting» in this sense is the same technique as is the subject of the proposal for a directive on contractual netting. However the latter deals with unmatured obligations, netted on a bilateral basis only, whilst the present initiative concerns payment streams netted bilaterally or multilaterally. Both types of netting differ markedly from the concept of position netting, as used in the Capital Adequacy Directive.

is not enforceable under the current state of legislation. If the liquidator of a failed participant in a payment system were on that basis to challenge the netting, this would mean that he could repudiate the net settlement debt, arrived at by netting. Instead he could insist on payment to him of all the individual underlying amounts originally due to that institution. As for the amounts due from the failed institution, they will be claims on paper in the insolvency proceedings and unlikely to be met. This phenomenon of repudiating the debt and accepting the amounts originally due, is called cherry-picking. The consequence of cherry-picking is serious disruption in the payment system at best, at worst the payment system might break down (systemic risk) and cause in turn the inability of other members in the payment system to meet their obligations (knock-on effect).

Therefore, Article 3(1) provides that netting is legally enforceable and binding on third parties, even in the event of the opening of insolvency proceedings, insofar as the payment orders have been introduced into the payment system before the opening of insolvency proceedings.

Article 3(2) specifically focuses on the cases in which a participant who realises that bankruptcy is becoming inevitable, introduces payment orders into a payment system before the declaration of insolvency in order to remove assets to the detriment of the creditors. Therefore, this article confirms that the directive does not shield fraudulent payment orders from invalidation. Such invalidation will, however, not be permitted to occur through the unwinding of the netting operation, something that the directive aims to avoid at all costs, but rather outside the payment system, or indeed in a subsequent netting cycle (via a revers order).

Article 4

It is commonly agreed that the possibility of a significantly large payment being revoked can generate systemic risk, if the revocation occurs during the process leading to settlement in a payment system. It would be unacceptable, on the other hand, to disproportionately limit the freedom of operation and the freedom of contract of the various parties to a payment system in attempting to reduce or minimise this risk.

Thus, having recognised that revocation might otherwise lead to an unwinding of settlement, Article 4(1) precludes the revocation of a payment order after a contractually agreed time, not only by the parties to the payment system agreement, but also by third parties, e.g. a sub participant. This prohibition is important not only in the case of netting, but also in the case of real time gross settlement arrangements.

This does not mean, of course, that a payment order which was not due by the originator, but has been introduced into the payment system, is forever lost to him. Article 4(2) confirms that, if the originator, i.e. a customer, has a right against the beneficiary to reclaim an amount that has been introduced into the payment system, such a right is not cancelled, but will only have to be exercised *outside of the payment system*, or by a *reverse payment operation in the next netting cycle*.

Articles 5 and 6

Irrespective of whether a payment system operates on the basis of netting or gross-settlement, the different insolvency laws in the different Member States cause further problems, where rules «d'ordre public» included in these insolvency laws would lead to the possibility of cherry-picking, with its very damaging consequences, as described above.

This is the case for the so called «zero-hour» rule, which gives retroactive effect to the pronouncement of insolvency. A consequence of this rule is that payment orders introduced after zero hour of the day of pronouncement of insolvency of a participant in a payment system but before the pronouncement of the insolvency, could be challenged by a liquidator of an insolvent institution. The latter would then be in a position to insist on payment to him of all the individual underlying amounts originally due to that institution. As for the amounts due from the failed institution, they will be claims on paper in the insolvency proceedings and unlikely to be met. In order to avoid this possibility, Article 5 provides that insolvency proceedings do not have retroactive effect.

There may, however, exist other provisions «d'ordre public», beyond the so called zero-hour rules, which can potentially lead to cherry-picking. This is why Article 6 has been designed as a catch-all provision, which is to cover all those cases which have not been identified but are believed to exist. Therefore, Article 6 states that «in the event of insolvency proceedings against an institution which participates directly in a payment system, the rights and obligations arising from or in connection with participation in that payment system, shall be determined by the insolvency law of the country where the payment system is located.» In practice, Article 6 does, of course, not imply that a separate insolvency proceeding has to be opened in the Member State of location of the payment system. The insolvency of a member institution would continue to fall under the insolvency law of the Member State where that institution is established, as is currently the case. If the liquidator, however, would wish to draw on insolvency provisions «d'ordre public» to challenge a payment made through the payment system, he would have to apply the insolvency law *of the Member State of location of the payment system*. This approach has the advantage that the parties in a payment system only have to examine *one* insolvency law, namely the insolvency law of the Member State of location of the payment system, instead of having to examine and attempt to reconcile the insolvency law of the Member State of origin of every single participant. This would contribute to reducing costs and eliminating legal uncertainty.

Article 7

Finally, the directive addresses the problems associated with collateral security which supports participation in payment systems, on a cross-border basis. Its objective is to avoid a situation where in the case of insolvency of a participant in a payment system, the insolvency law of that participant's Member State would not recognise the validity of collateral security constituted in another Member State. Article 7(1) therefore provides that, in the case of insolvency of a participant, the rights of the pledgee shall not be affected by the insolvency of that participant. This rule is justified for public policy reasons. Vast sums are transferred through the payment systems on a daily basis: if one member were not able to meet its obligations and the collateral could not be realised, this could – in a worst case scenario – have disastrous consequences for the payment system as such, causing no less than the collapse of such a system, with a devastating knock-on effect in financial markets.

It should be pointed out that this Proposal does not alter the rule of law applicable to collateral security. This remains, as is the current situation, the law of the Member State where the collateral is located, in accordance with the principle of *lex rei sitae*.

In its second paragraph, Article 7 provides that in the case of a universal third country insolvency law, the effects of that law do not extend to the rights of the pledgee in connection with participation in a payment system or in connection with

monetary policy operations, if that collateral security is constituted in a Member State.

DRAFT PROPOSAL FOR A EUROPEAN PARLIAMENT AND COUNCIL DIRECTIVE ON SETTLEMENT FINALITY AND COLLATERAL SECURITY

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty establishing the European Community, and in particular Article 100A thereof,

Having regard to the proposal from the Commission,

Having regard to the opinion of the European Monetary Institute,

Having regard to the opinion of the Economic and Social Committee,

In accordance with the procedure laid down in Article 189b of the Treaty establishing the European Community,

Whereas the Lamfalussy report of 1990 to the Governors of the central banks of the Group of Ten Countries demonstrated the important systemic risk inherent in payment systems which operate on the basis of one or more legal types of payment netting, be it bilateral or multilateral, on the one hand; whereas the reduction of legal risks associated with participation in real time gross settlement payment systems is of paramount importance, given the increasing development of these systems, on the other;

Whereas the reduction of systemic risk regards in particular the finality of settlement and the enforceability of collateral security; whereas collateral security is meant to comprise all means provided by a participant to the other participants in the payment system to secure rights and obligations in connection with that payment system including, among other means, repurchase agreements, insurance contracted by a participant in a payment systems for the benefit of the other participants;

Whereas, by ensuring that payments and movement of capital may be made free of impediments in the Internal Market, the present directive contributes to the efficient and the cost-effective operation of cross-border payment arrangements in the European Union; whereas the directive thereby follows up the progress made towards completion of the internal market, in particular towards the freedom to provide services and liberalization of capital movements, with a view to the realisation of economic and monetary union;

Whereas the present directive is intended to cover payment systems of a domestic as well as of a cross-border nature; whereas debit as well as credit transfers are covered; whereas the directive is applicable to EC payment systems and collateral security constituted by their participants, be they EC or third country participants, in connection with participation in these payment systems; whereas the directive also covers EC institutions which participate in third country payment systems; whereas financial flows are increasingly taking place on a world-wide level; whereas EC institutions and EC payment systems thus are bound to establish and maintain close operational links with third country payment systems and to participate in them; whereas it is essential, therefore, that the cross-border relations between EC institutions and EC payment systems on the one hand and third country payment systems on the other are addressed and facilitated by this directive with a view to avoiding impediments for EC institutions to participate in third country payment systems arising from a of lack of legal security; whereas efficient EC payment systems are vital for the Internal Market and cannot operate properly without links

to third country payment systems because financial markets are inextricably connected with one another;

Whereas the directive, by covering collateral security provided in connection with monetary policy operations, assists the EMI in its task of promoting the efficiency of cross-border payments with a view to the preparation of the third stage of economic and monetary union and thereby contributes to developing the necessary legal framework in which the future European Central Bank may develop its monetary policy;

Whereas the purpose of the present directive is to ensure that netting is legally enforceable under all Member States' jurisdictions and binding on third parties; whereas the purpose of the directive is also to ensure that payment orders cannot be revoked after a contractually agreed time; whereas the directive aims at securing that insolvency proceedings do not have a retroactive effect on the rights and obligations of participants; whereas the present directive furthermore aims at determining – in the event of insolvency proceedings against a participant in a payment system – which insolvency law is applicable to that part of the insolvency which the rights and obligations in connection with direct participation in that payment system are; whereas the present directive finally intends to insulate collateral security from the effects of the insolvency law applicable to the failed participant;

Whereas the present Directive also applies to the relationship between an institution and a member of a payment system which transfers the payment orders of such institution to the payment system, given that this relationship can be considered in itself to be a separate payment system;

Whereas the adoption of the present directive constitutes the most appropriate way of realising the above objectives; whereas the present proposal is necessary to realise these objectives and does not go beyond the goal of realising these objectives;

HAVE ADOPTED THIS DIRECTIVE:

I. SCOPE and DEFINITIONS

Article 1-Scope

The provisions of this directive shall apply to:

1. any EC payment system operating in any currency and the ECU and to collateral security provided in connection with participation in such a system.
2. any EC institution which participates directly in a third country payment system and to collateral security provided in connection with participation in such a system.
3. collateral security provided in connection with monetary policy operations.

Article 2-Definitions

For the purpose of this directive:

- a) «institution» means any undertaking as defined in Article 1 of Council Directive 77/780/EEC including the institutions set out in the list in Article 2(2) thereof, which participates directly in a payment system, and any other undertaking which participates directly in a payment system;
- b) «direct» participation means participation in a payment system entailing responsibility for settlement;
- c) «EC institution» means any institution which has its registered office in a Member State;

- d) «third country institution» means any institution which is not an EC institution;
- e) «payment order» means any instruction to place at the disposal of a final recipient an amount of money by means of a book entry on the accounts of a credit institution or a central bank;
- f) «insolvency proceedings» means any measure which, for reasons of impending or actual inability to meet financial obligations, is pronounced by a judicial or administrative authority for the benefit of a collectivity of creditors, and which precludes from making payments or disposing of property;
- g) «payment netting» means the conversion into one net claim or one net obligation of claims and obligations resulting from payment orders which an institution either issues to one or more other institutions or receives from one or more other institutions, with the result that only the net claim can be demanded or the net obligation be owed;
- h) «payment system» means any written agreement between two or more institutions for executing payment orders;
- i) «EC payment system» means a payment system located in a Member State. A payment system shall be deemed to be located in the Member State the law of which has been chosen by the institutions which participate directly in that payment system. In the absence of choice, the payment system shall be deemed to be located in the Member State where the settlement takes place;
- j) «third country payment system» means any payment system which is not an EC payment system;
- k) «monetary policy operation» means an outright (spot and forward) buying and selling operation in the financial markets or such an operation under a repurchase agreement, or lending or borrowing of claims and marketable instruments, whether in Community or in non-Community currencies or in precious metals, by a Member State Central Bank or by the future European Central Bank; it also means the conduct of credit operations, by a member State Central Bank or by the future European Central Bank, with credit institutions or other market participants, with lending being based on adequate collateral;
- l) «collateral security» means all assets, provided for the purpose of securing rights and obligations potentially arising in a payment system or provided to Member State Central Banks or to the future European Central Bank in connection with monetary policy operations.

II. FINALITY of PAYMENT NETTING

Article 3-Payment Netting

1. Payment netting is legally enforceable and shall, even in the event of insolvency proceedings against any institution which participates directly in a payment system, be binding on third parties, provided that the payment order was entered into payment system before the opening of insolvency proceedings. The moment of entrance shall be defined by the rules of that payment system.
2. Any rule on the setting aside of contracts and transactions entered into before the opening of insolvency proceedings, shall not lead to the unwinding of the netting.

III. REVOCATION of PAYMENT ORDERS

Article 4-Revocation

1. A payment order may not be revoked either by an institution which participates directly in a payment system or a third party as against the other direct participants in that payment system after the moment defined by the rules of that payment system. This rule applies notwithstanding the opening of insolvency proceedings.
2. Any right which the originator of a payment order might have to a refund shall be exercised without prejudice to paragraph 1.

IV. NON-RETROACTIVITY and APPLICABLE INSOLVENCY LAW

Article 5-Non-Retroactivity

Insolvency proceedings shall not have retroactive effect on the rights and obligations of an institution in connection with direct participation in an EC payment system. Any other rule or practice which has a retroactive effect shall be superseded.

Article 6-Applicable Insolvency Law

In the event of insolvency proceedings against an institution which participates directly in a payment system, the rights and obligations arising from or in connection with direct participation in that payment system, shall be determined by the insolvency law of the country where the payment system is located.

V. INSULATION of the RIGHTS of the PLEDGEE from the EFFECTS of the INSOLVENCY of the PLEDGER

Article 7-Insulation from the effects of insolvency

1. The rights of a pledgee in connection with liabilities of one participant to one or more other participants in a payment system or the rights of monetary authorities to whom collateral security has been pledged in connection with monetary policy operations, shall not be affected by the opening of insolvency proceedings against the pledger. The collateral security shall be realised for the satisfaction of rights in connection with participation in a payment system or with monetary policy operations with priority over all other creditors.
2. Where a third country institution constitutes collateral security in a Member State in connection with participation in an EC payment system or in connection with monetary policy operations, the rights of the pledgee shall not be affected by the opening of insolvency proceedings against that third country institution.

VI. FINAL PROVISIONS

Article 8 – Implementation

1. Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive before 31 December 1998 at

- the latest. They shall immediately inform the Commission.
2. When Member States adopt these measures, they shall contain a reference to this Directive or shall be accompanied by such reference at the time of their official publication. The procedure for such a reference shall be laid down by the Member States.
 3. Member States shall communicate to the Commission the text of the laws, regulations and administrative provisions which they adopt in the field governed by this Directive. In this Communication Member States shall provide a table of correspondence showing the national provisions which exist or are introduced in respect of each article of this directive.

Article 9 – Report to the European Parliament and the Council

No later than three years after the date mentioned in Article 8(1), the Commission shall present a report to the European Parliament and the Council on the application of this Directive, accompanied where appropriate by proposals for its revision.

Article 10

This Directive is addressed to the Member States.

Done at Brussels,
For the European Parliament For the Council
The President The President

Vedlegg 4

Enhancing the Safety and Soundness of the Canadian Financial System

The Department of Finance (Canada) has released a White Paper, *Enhancing the Safety and Soundness of the Canadian Financial System*, which, among other things, proposes certain legislative changes to reduce systemic risk in major clearing and settlement systems.

« ...

6. *Initiatives to Reduce Systemic Risk in Major Clearing and Settlement Systems*

New Clearing and Settlement Legislation to:

- Provide a legislative role for the Bank of Canada to ensure that the design and operation of the major clearing and settlement systems controls systemic risk effectively. Systemic risk is the risk that problems experienced by an institution will spread to others and be destabilizing to the financial system as a whole.
- Ensure that clearing and settlement systems contribute to the international competitiveness of Canadian financial institutions.

The Canadian payments system is one of the most efficient paper-based payment systems in the world. Canada is now looking increasingly to electronic payments methods to achieve further gains in efficiency and reductions in risk. The payments system in Canada is operated principally by the financial institutions themselves through the Canadian Payments Associations (CPA).

Clearing and settlement systems are important channels for the interaction of financial institutions and, as such, contribute to the security, efficiency and competitiveness of the financial system as a whole. If clearing and settlement systems are not properly designed, however, they can result in considerable systemic risk – that is, the risk that problems experienced by one financial institution will spread to other financial institutions and be destabilizing to the financial system as a whole. Ensuring that these systems are properly risk proofed, effectively designed, and competitive in terms of the speed and cost with which payments are cleared and settled, will ensure that Canadian financial institutions will be able to compete effectively on a global basis.

Canada is currently the only G-10 country without a system that provides finality of payment on the same day for large value payments. This means that recipients of Canadian payments cannot know for certain that a payment item has been irrevocably processed, or is «final», until at least the day after it is submitted in the clearings.

Canadian financial institutions are working through the CPA to develop a Large Value Transfer System (LVTS) to offer intra-day finality of payments for its users. The implementation of the LVTS will enhance financial system stability by limiting systemic risk. The Bank of Canada and the Department of Finance have participated with industry in the development of this system.

A new system for clearing transactions of government debt securities, known as the Debt Clearing Service (DCS), was implemented by the Canadian Depository for Securities last summer and incorporates risk-containment features accepted by federal and provincial authorities. The DCS currently handles transactions of Government of Canada bonds. Federal government Treasury bills are scheduled to move to the DCS this year. Placing all government debt on this system reduces costs for the government, as issuer, as well as for other participants in the system.

A system for clearing and settling foreign exchange transactions is also being developed by the private sector with the close involvement of the Bank of Canada.

It is proposed that federal legislation be developed to give the Bank of Canada a more explicit role in the oversight of clearing and settlement systems from the point of view of controlling systemic risk. It would build on the Bank of Canada's existing informal role in this area and its role in the settlement of payments obligations between financial institutions. Enhanced powers for the Bank of Canada are consistent with the current focus of central banks around the world on these matters. They are also consistent with the coordination by central banks of efforts to limit the international transmission of risk through clearing and settlement systems. The explicit oversight power would mean that private sector operators of clearing and settlement systems that have potential systemic risk implications would be required to obtain the approval of the Bank of Canada regarding the mechanisms designed to monitor and control these risks.

New clearing and settlement legislation would help ensure that Canada keeps pace with the developing international standards for the design of secure clearing and settlement systems. In some countries, the central bank runs many of these systems. Canada, by contrast, has chosen to leave the development of such systems largely to the private sector. Nevertheless, certain legislative changes are warranted to provide the Bank of Canada with the capacity to participate in these clearing and settlement systems, to provide services to these systems, and to ensure that these systems are operated in a safe and sound manner.

Under proposed legislation, oversight of clearing and settlement of settlement systems by the federal authorities would be exercised by the Bank of Canada with a view to ensuring that appropriate arrangements are in place so that systemic risk is minimized. In particular, clearing and settlement system participants should have both the ability and incentives to recognize and control the risks they face. With respect to the LVTS, for which financial institutions themselves will be posting sufficient collateral to cover the single largest possible default, the Bank of Canada would have the power to guarantee settlement of transactions on the system in the extremely unlikely event that the collateral posted by the institutions is insufficient to cover losses arising from multiple participant failures at the same time. This guarantee means that all eventualities are covered, thus allowing participants in the systems to offer intra-day finality of payment to customers, which will be part of the arrangements. This level of risk containment would meet internationally-agreed-upon standards. These legislative changes would also permit the Bank of Canada to pay interest on deposit liabilities associated with the LVTS, to open deposit accounts for clearing houses and to act as a settlement agent.

With respect to the scope of the proposed legislation, it would be framed to establish federal oversight, through the Bank of Canada, of all clearing and settlement systems that are sources of systemic risk in the payments system. In practical terms, federal involvement would be limited to clearing and settlement systems where the potential exposures have very

large dollar values and where financial institutions are participants. The legislation would be directed at the clearing arrangements and not at the underlying transactions. Thus, clearing and settlement systems for foreign exchange or securities could come under the legislation – if warranted by systemic risk concerns and with respect to these concerns – without implying federal regulation of these markets.

Finally, a key component of this initiative would be to give statutory recognition to 'netting arrangements' in payment and other clearing and settlement systems and in certain types of financial instruments. In the context of these systems, netting refers to the process by which participants in a system can offset amounts owed to them by other participants against their obligations to others to arrive at a net obligation. Netting can dramatically reduce the credit exposures of participants and make the settlement of obligations more efficient. Confirming that netting arrangements are legally valid (and unassailable in a liquidation or restructuring) is essential to securing the benefits of netting.

...»

PAYMENT CLEARING AND SETTLEMENT ACT

SCHEDULE

(Section 162)

An Act respecting the regulation of systems for the clearing and settlement of payment obligations

Whereas Parliament recognizes that the stability of the financial system in Canada and the maintenance of efficient financial markets are important to the health and strength of the national economy;

Whereas systems established for the clearing and settlement of payment obligations among financial institutions are an essential element of the financial system in Canada and must be properly designed and operated in order to control risk to the financial system in Canada and contribute to its stability;

Whereas the Bank of Canada, in promoting the economic and financial welfare of Canada, takes actions to promote the efficiency and stability of the Canadian financial system, including providing the means of settlement of Canadian dollar payments, acting as lender of last resort and, in consultation with other central banks, developing and implementing standards and practices to recognize and manage risk associated with systems for clearing and settling payment obligations;

And whereas Parliament recognizes that it is desirable and in the national interest to provide for the supervision and regulation of such clearing and settlement systems in order to control risk to the financial system in Canada and promote its efficiency and stability;

NOW, THEREFORE, Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

SHORT TITLE

1. This Act may be cited as the *Payment Clearing and Settlement Act*.

INTERPRETATION

2. In this Act,

«Bank» means the Bank of Canada;

«central counter-party» means a corporation, association, partnership, agency or other entity in a clearing and settlement system with whom all participant's payment rights and obligations are netted to produce a single amount owing as between each participant and the central counter-party;

«clearing and settlement system» means a system or arrangement for the clearing or settlement of payment obligations or payment messages in which

- a) there are at least three participants, at least one which is a bank,
- b) clearing or settlement is all or partly in Canadian dollars, and
- c) the payment obligations that arise from clearing within the system or arrangement are ultimately settled through adjustments to the account or accounts of one or more of the participants at the Bank

and, for greater certainty, includes a system or arrangement for the clearing or settlement of securities transactions, foreign exchange transactions or other transactions where the system or arrangement also clears or settles payment obligations arising from those transactions;

«clearing house» means a corporation, association, partnership, agency or other entity that provides clearing or settlement services for a clearing and settlement system, but does not include a stock exchange or the Bank;

«Minister» means the Minister of Finance;

«participant» means a member of a clearing house or a party to an arrangement that establishes a clearing and settlement system;

«systemic risk» means the risk that the inability of a participant to meet its obligations in a clearing and settlement system as they become due or a disruption to a clearing and settlement system could, through the transmittal of financial problems through the system, cause

- a) other participants in the clearing and settlement system to be unable to meet their obligations as they become due,
- b) financial institutions in other parts of the Canadian financial system to be unable to meet their obligations as they become due, or
- c) the clearing and settlement system's clearing house or the clearing house of another clearing and settlement system within the Canadian financial system to be unable to meet its obligations as they become due.

PART I

CLEARING AND SETTLEMENT SYSTEM REGULATION

Designated Clearing and Settlement Systems

3. In this part, «designated clearing and settlement system» means a clearing and settlement system designated under subsection 4(1).

4. (1) Where the Governor of the Bank is of the opinion that a clearing and settlement system may be operated in such a manner as to pose a systemic risk, the Governor may, if the Minister is of the opinion that it is in the public interest to do so, designate the clearing and settlement system as a clearing and settlement system that is subject to this Part.

(2) The Governor of the Bank shall, in writing, notify a designated clearing and settlement system's clearing house of the designation and shall cause a copy of the designation to be published in the *Canada Gazette*.

Agreements

5. The Bank may enter into an agreement with a clearing house or a participant, or both, in respect of
- a) netting arrangements;
 - b) risk-sharing and risk-control mechanisms;
 - c) certainty of settlement and finality of payment;
 - d) the nature of financial arrangements among participants;
 - e) the operational systems and financial soundness of the clearing house; and
 - f) such other matters pertaining to systemic risk as may be agreed on by the parties to the agreement.

Directives

6. (1) Where the Governor of the Bank is of the opinion that
- a) a clearing house for a designated clearing and settlement system is engaging in or is about to engage in any act, omission or course of conduct,
 - b) a participant is engaging in or is about to engage in any act, omission or course of conduct with respect to its participation in the designated clearing and settlement system, or
 - c) the designated clearing and settlement system is operating or is about to operate in a way that results or is likely to result in systemic risk being inadequately controlled, the Governor may issue a directive in writing to the clearing house requiring it, within such time as the Governor considers necessary and may specify in the directive, to
 - d) cease or refrain from engaging in the act, omission or course of conduct or have the participants cease or refrain from engaging in the act, omission or course of conduct, and
 - e) perform such acts or have the participants perform such acts as in the opinion of the Governor are necessary to remedy the situation.
- (2) Where the Governor of the Bank has formed an opinion under subsection (1) that systemic risk is being inadequately controlled and
- a) the clearing house fails to comply with a directive that has been issued to it under that subsection,
 - b) the designated clearing and settlement system does not have a clearing house located in Canada, or
 - c) in the opinion of the Governor,
 - i. the systemic risk is being inadequately controlled due to an act, omission or course of conduct by a participant with respect to its participation in the designated clearing and settlement system, and
 - ii. the act, omission or course of conduct is not subject to the by-laws, agreements, rules, procedures, guides or other documentation governing the designated clearing and settlement system,
- the Governor may issue a directive in writing to the participants requiring them, within such time as the Governor considers necessary and may specify in the directive, to
- d) cease or refrain from engaging in certain acts, omissions or courses of conduct with respect to their participation in the designated clearing and settlement system, and
 - e) perform such acts with respect to their participation as the Governor considers

necessary to remedy the situation.

- (3) For greater certainty, a directive under this section may not be made in respect of
- a) the capital adequacy of a participant;
 - b) the management of its investments;
 - c) its corporate governance;
 - d) its relations with customers who are not themselves participants in the designated clearing and settlement system;
 - e) its ownership structure; or
 - f) any other matter that is not directly related to its participation in the designated clearing and settlement system.

(4) Subject to the approval of the Minister, a directive, if it so provides, applies to a designated clearing and settlement system that is established by or under a statute.

Bank Powers

7. The Bank may do all or any of the following things in relation to a designated clearing and settlement system and its clearing house:
- a) provide a secured or unsecured guarantee of settlement by participants;
 - b) make liquidity loans to the clearing house and the central counter-party; and
 - c) act as the central counter-party to the participants.

Settlement Provisions

8. (1) Notwithstanding anything in any statute or other law of Canada or a province,
- a) the settlement rules of a designated clearing and settlement system are valid and are binding on the clearing house, the participants, a central counter-party and the Bank and any action may be taken or payment made in accordance with the settlement rules;
 - b) the obligation of a participant, a clearing house or a central counter-party to make payment to a participant and the right of a participant, a clearing house or a central counter-party to receive payment from a participant, a clearing house or a central counter-party shall be netted and a net settlement or close-out amount shall be determined in accordance with the settlement rules, if they so provide; and
 - c) where the settlement rules of a designated clearing and settlement system provide that the settlement of a payment obligation through an entry to or a payment out of an account of a participant, a clearing house or a central counter-party at the Bank is final and irrevocable, the entry or payment shall not be required to be reversed, repaid or set aside.

(2) An entry to or a payment out of the account of a participant, a clearing house or a central counter-party at the Bank to settle a payment obligations in a designated clearing and settlement system shall not be the subject of any provision or order that operates as a stay of that activity.

(3) The rights and remedies of a participant, a clearing house, a central counter-party or the Bank in respect of collateral pledged to it as security for a payment or the performance of an obligation incurred in a designated clearing and settlement system shall not be the subject of any stay provision or order affecting the ability of creditors to exercise rights and remedies with respect to the collateral.

(4) Notwithstanding that all or part of the administration or operation of a designated clearing and settlement system is conducted outside Canada or that its settle-

ment rules are governed by the laws of a foreign jurisdiction, where in any judicial proceedings in Canada a court determines that the rights and obligations of any person arising out of or in connection with the operation of the designated clearing and settlement system are governed in whole or in part by Canadian law, the provisions of this section shall be applied to the extent that the Canadian law applies in determining those rights and obligations.

(5) In this section, «settlement rules» means the rules, however established, that provide the basis on which payment obligations are calculated, netted or settled and includes rules for the taking of action in the event that a participant is unable or likely to become unable to meet its obligations to the clearing house, a central counter-party or the other participants.

Notices and Information

9. (1) Every clearing house shall, in respect of its designated clearing and settlement system, provide the Bank with reasonable notice in advance of any change to be made by the clearing house that is of a significant nature in relation to the designated clearing and settlement system and, without limiting the generality of the foregoing, the notice shall be provided in respect of any change affecting

- a) the constating documents and by-laws of the clearing house;
- b) the operation of the designated clearing and settlement system; or
- c) the by-laws, agreements, rules, procedures, guides or other documentation governing the designated clearing and settlement system.

(2) Every clearing house shall, forthwith after it makes any other changes in relation to the designated clearing and settlement system, provide the Bank with written notice of the change and, without limiting the generality of the foregoing, the notice shall be provided in respect of any change affecting

- a) the composition of a board of directors of the clearing house due to resignation or otherwise; or
- b) the appointed auditor of the clearing house.

(3) Every clearing house shall, in respect of its designated clearing and settlement system, provide the Bank with such information, at such times and in such form as the Bank may in writing require.

Audits and Inspections

10. (1) The Bank may, for the purpose of carrying out its functions under this Act, conduct audits and inspections of a clearing house, and every clearing house shall, as required, Assist the Bank to the extent necessary to enable the Bank to carry out an audit or inspection.

(2) For the purpose of obtaining evidence under oath in relation to an audit or inspection under subsection (1), the Bank has all the powers of a person appointed as a commissioner under the Part II of the *Inquiries Act*.

Cost of Regulation

11. (1) The Bank may annually impose a fee on a clearing house in respect of the cost to the Bank for that year of the administration of this Act in respect of the designated clearing and settlement system of the clearing house.

(2) A fee imposed under subsection (1) constitutes a debt due to the Bank and may be recovered as such in any court of competent jurisdiction.

PART II

GENERAL

Bank Powers

12. The Bank may do all or any of the following things in relation to a clearing and settlement system and its clearing house:

- a) be a participant and participate in the loss-sharing mechanism;
- b) act as a custodian of financial assets or act as a settlement agent, or both; and
- c) notwithstanding section 23 of the *Bank of Canada Act*, accept and pay interest on deposits from the clearing house, a participant, or the central counter-party.

Netting Agreements

13. (1) Notwithstanding anything in any law relating to bankruptcy or insolvency or any order of a court made pursuant to an administration of a reorganization, arrangement or receivership involving insolvency, a financial institution that is a party to a netting agreement may terminate the agreement and determine a net termination value or net settlement amount in accordance with the provisions of the agreement and the party entitled to the net termination value or settlement amount shall be a creditor of the party owing the net termination value or net settlement amount for that value or amount.

(2) In subsection (1),

«financial institution» means

- a) a financial institution within the meaning of section 2 of the *Trust and Loan Companies Act*,
- b) such other entity or entity within a class of entities engaged primarily in the business of providing financial services as may be designated by order of the Governor in Council to be a financial institution for the purposes of this section, or
- c) a trustee, manager or administrator of a pension fund maintained to provide benefits under a pension plan registered under the *Income Tax Act*;

«net termination value» means the net amount obtained after setting off or otherwise netting the obligations between the parties to a netting agreement in accordance with its provisions;

«netting agreement» means an agreement between two or more financial institutions that is

- a) an eligible financial contract within the meaning of section 22.1 of the *Winding-up and Restructuring Act*, or
- b) an agreement that provides for the netting or set-off of present or future obligations to make payments against the present or future rights to receive payments.

Information Requirements

14. (1) Where the Governor of the Bank has reasonable grounds to believe that a system or arrangement exists for the clearing and settlement of payment obligations or payment messages but the Bank requires further information in order to determine whether the system or arrangement is a clearing and settlement system, the Governor may, with the agreement of the Minister, request a person who is a party to the system or arrangement to provide the Bank with such information and docu-

ments regarding the system or arrangement as the Bank may require to make the determination.

(2) Every person to whom a request is directed under subsection (1) shall comply with the request.

(3) Every clearing house shall, in respect of its clearing and settlement system, provide the Bank with such information and documents as the Bank may from time to time require to enable the Bank to determine whether the clearing and settlement system poses a systemic risk and, without limiting the generality of the foregoing, the clearing house shall, in respect of the clearing and settlement system, provide the Bank with

- a) the names of its participants;
- b) copies of its constating documents, by-laws, resolutions, agreements, rules, procedures and other documents governing its establishment and operation;
- c) the names of its directors, committee members and auditors;
- d) copies of its reports, statements or other documents that are required to be filed with any government agency or regulatory body; and
- e) copies of its financial statements.

Enforcements

15. If a clearing house or a participant fails to comply with a provision of this Act or a directive issued to it by the Governor of the Bank in connection with any matter under this Act, or a person to whom a request referred to in subsection 14(1) is directed fails to comply with the request, the Bank or the Governor may apply to a superior court for an order directing the clearing house, participant or person, as the case may be, to comply with the provision, directive or request and, on the application, the court may so order and make any further order it thinks fit.

16. Every person who, without reasonable cause, contravenes any provision of this Act is guilty of an offence and

- a) in the case of a natural person, liable on summary conviction to a fine not exceeding \$100,000 or to imprisonment for a term not exceeding twelve months, or to both; or
- b) in the case of any other entity, liable on summary conviction to a fine not exceeding \$500,000.

Guidelines

17. The Governor of the Bank or the Bank may issue guidelines in respect of any matter relating to the administration or enforcement of this Act.

Disclosure of Information

18. (1) Information and documents obtained under this Act are confidential and shall be treated accordingly.

(2) Nothing in subsection (1) prevents the Bank from disclosing any information or documents

- a) to any government agency or regulatory body charged with the regulation of financial institutions, within the meaning of section 2 of the *Trust and Loan Companies Act*, for purposes related to that regulation, and
- b) to the Deputy Minister of Finance or any other officer of the Department of Finance authorized in writing by the Deputy Minister of Finance or to the Chair-

person of the Canada Deposit Insurance Corporation or any officer of that Corporation authorized in writing by the Chairperson.

if the Bank is satisfied that the information or documents will be treated as confidential by the agency, body or person to whom they are disclosed.

Designations and Directives

19. A designation under the subsection 4(1) or a directive issued under this Act is not a statutory instrument for the purposes of the *Statutory Instruments Act*.

Liability

20. No action lies against Her Majesty, the Minister, the Bank, any officer or employee of the Bank or any person acting under the direction of the Governor of the Bank for anything done or omitted to be done in good faith in the administration or discharge of any powers or duties that under this Act are intended or authorized to be executed or performed.

Judicial Review

21. On an application for judicial review under the *Federal Court Act* of any designation under subsection 4(1) or of any directive issued under this Act, no stay of the designation or directive shall be granted pending the final disposition of the application.

Participants

22. (1) Where a clearing and settlement system does not have a clearing house located in Canada, the Canadian participants

- a) shall comply with the obligations imposed under this Act on a clearing house in respect of a clearing and settlement system, and
- b) have all the rights conferred by this Act on a clearing house in respect of a clearing and settlement system.

in the same manner and to the same extent as if the Canadian participants were the clearing house on which those obligations and rights are imposed or conferred and, for that purpose, any action that the Bank may take in respect of a clearing house may only be taken in respect of the Canadian participants.

(2) Where a clearing house fails to comply with the obligations imposed on it under this Act in respect of its clearing and settlement system or otherwise contravenes this Act, the participants jointly and severally shall comply with those obligations or are liable for the contravention in the same manner and to the same extent as if the participants were the clearing house on which the obligations are imposed or that committed the contravention.

(3) In subsection (1), a participant is «Canadian» if the participant is incorporated or formed under an enactment of Canada or a province.

23. A participant is not required to provide information to the Bank under this Act concerning another participant of a clearing and settlement system if that information is not available to all the participants.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons

Available from Canada Communication Group – Publishing, Public Works and
Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Vedlegg 5

Lov om værdipapirhandel m.v.⁷

VI MARGRETHE DEN ANDEN, af Guds Nåde Danmarks Dronning, gør vitterligt: Folketinget har vedtaget og Vi ved Vort samtykke stadfæstet følgende lov:

Afsnit I

Indledende bestemmelser

Kapitel 1

Værdipapirhandel

§ 1. Denne lov finder anvendelse på værdipapirhandel.

Stk. 2. Ved værdipapirhandel forstås:

1. offentligt udbud af værdipapirer,
2. køb og salg for egen eller tredjemands regning af værdipapirer,
3. formidling af køb og salg af værdipapirer,
4. erhvervsmæssig rådgivning vedrørende værdipapirer,
5. porteføljepleje, samt
6. afgivelse af emissionsgarantier.

Stk. 3. Loven finder endvidere anvendelse på børsvirksomhed, clearingvirksomhed og registreringsvirksomhed m.v.

§ 2. Denne lovs bestemmelser om værdipapirer finder anvendelse på følgende instrumenter:

1. Aktier og andre omsættelige værdipapirer, der kan sidestilles med disse,
2. obligationer og andre omsættelige værdipapirer, der kan sidestilles med disse,
3. andre værdipapirer, der omsættes, og hvormed værdipapirer som nævnt under nr. 1 eller 2 kan erhverves ved tegning, ombytning eller kontant betaling,
4. andele i investeringsforeninger,
5. pengemarkedsinstrumenter, der er optaget til notering på en fondsbørs, samt indlånsbeviser og commercial papers,
6. finansielle futures og tilsvarende instrumenter,
7. fremtidige renteaftaler (FRA-kontrakter),
8. rente- og valutaswaps samt swaps på aktier og aktieindeks,
9. råvareinstrumenter m.v., herunder tilsvarende instrumenter, der afregnes kontant,
10. optioner på at erhverve eller afhænde et værdipapir, der falder ind under nr. 1 – 9 og optioner på aktie- og obligationsindeks, herunder tilsvarende instrumenter, der afregnes kontant,
11. omsættelige pantebreve med pant i fast ejendom eller løsøre, og
12. andre instrumenter og kontrakter efter Fondsrådets beslutning.

7. Loven indeholder bestemmelser, der implementerer Rådets direktiv nr. 93/22/EØF af 10. maj 1993 om investeringsservice i forbindelse med værdipapirer, EF-tidende, nr. L 141, s. 27.

Stk. 2. Fondsrådet kan fastsætte regler om, at nærmere bestemte instrumenter undtages fra denne lov.

§ 3. Enhver værdipapirhandel skal udføres på en redelig måde og i overensstemmelse med god værdipapirhandelsskik.

Stk. 2. Fondsrådet kan fastsætte regler om god værdipapirhandelsskik.

...

Kapitel 17

Risikoafdækning

§ 55. Yder en clearingcentral eller clearingdeltager lån i forbindelse med afvikling af en værdipapirhandel i en clearingcentral, kan det forinden være aftalt med lånetager, at de af låntagernes fondsaktiver, der opbevares på et i aftalen angivet depot i en værdipapircentral, kan tjene til pant for indfrielsen af lånet.

Stk. 2. Er aftalen registreret i en værdipapircentral, og konstateres der i forbindelse med en afvikling behov for at udnytte retten til pant, kan långiveren i umiddelbar tilknytning til afviklingens gennemførelse anmelde panteret i de pågældende fondsaktiver, jf. stk. 1, over for værdipapircentralen med henblik på registrering. Alene ved en sådan registrering opnås beskyttelse mod retsforfølgning og aftaleerhververe efter reglerne i kapitel 22.

Stk. 3. Har en clearingcentral eller en clearingdeltager betalt for en andens erhvervelse af fondsaktiver, som afvikles gennem en clearingscentral, kan der i en værdipapircentral til sikkerhed for betalernes krav mod erhververen registreres pant i den del af de erhvervede fondsaktiver, som samtidigt registreres på erhververens konto i værdipapircentralen, og som ikke efter aftale med betaleren er videreoverdraget ved salg afviklet på samme tidspunkt som erhvervelsen. Ved registreringen af panteretten opnås beskyttelse mod retsforfølgning og aftaleerhververer efter reglerne i kapitel 22.

Stk. 4. Finanstilsynet fastsætter nærmere regler om, inden for hvilke tidsfrister retten til pant efter stk. 2 og stk. 3 skal gøres gældende. Registrering af panteretten slettes uden meddelelse efter § 68, såfremt retten ikke er gjort gældende inden fristens udløb.

§56. Fondsaktiver, hvori der er registreret pant i henhold til § 55, stk. 2 eller stk. 3, kan, hvis der er indgået en forudgående aftale herom, realiseres straks efter udløbet af den af Finanstilsynet i medfør af § 55, stk. 4, fastsatte frist, såfremt låntageren ikke forinden har opfyldt sine forpligtelser.

Stk. 2. Værdipapirer, der er stillet til sikkerhed over for en clearingscentral eller en clearingdeltager til opfyldelse af clearingscentralens regler om sikkerhedsstillelse, kan realiseres straks, hvis der er indgået en forudgående aftale herom, og der foreligger en misligholdelse af clearingscentralens regler om sikkerhedsstillelse.

Kapitel 18

Netting

§ 57. En aftale mellem to eller flere parter om, at samtlige anmeldte fordringer, der har tilknytning til en clearingcentral eller Danmarks Nationalbanks udøvelse af clearingvirksomhed, jf. § 50, stk. 3, eller forbindelse til et betalingssystem, der afvikles over konti i Danmarks Nationalbank, skal afregnes mod hinanden (nettes), kan med retsvirkning over for boet og kreditorerne tillige indeholde en bestemmelse om, at de pågældende fordringer skal slutafrægnes eller føres tilbage i deres helhed,

såfremt en af parterne erklæres konkurs, eller der anmeldes betalingsstandsning eller åbnes tvangsakkord. En sådan aftale skal dog for at have retsvirkning over for boet og kreditorerne inden konkursen, anmeldelsen av betalingsstandsning eller åbningen af tvangsakkord være indsendt til Finanstilsynet og indeholde objektive betingelser for, i hvilke tilfælde anmeldte, men endnu ikke opfyldte fordringer enten

1. opfyldes i overensstemmelse med nettingaftalen eller
2. tilbageføres i deres helhed.

Stk. 2. Finanstilsynet kan godkende, at aftaler om netting med udenlandske clearing-centraler eller tilsvarende udenlandske virksomheder får retsvirkning i henhold til stk. 1.

Stk. 3. Finanstilsynet udfærdiger en liste over, på hvilke clearing- og afviklings-systemer netting med retsvirkning i henhold til bestemmelserne i stk. 1 og 2 kan finde anvendelse. Listen offentliggøres ved bekendtgørelse.

§ 58. En aftale mellem to parter om, at samtlige deres indbyrdes fordringer, som er opstået i forbindelse med handel med valuta og handel med værdipapirer omfattet af denne lov, skal afregnes mod hinanden løbende eller ved en parts misligholdelse af sine aftalemæssige forpligtelser (nettes), kan med retsvirkning over for boet og kreditorerne tillige indeholde en bestemmelse om, at de pågældende fordringer skal slutafregnes, såfremt en af parterne erklæres konkurs, eller der anmeldes betalingsstandsning, eller åbnes tvangsakkord, eller afgår ved døden.

Afsnit IV

Registrering

Kapitel 19

Udstedelse og registrering af dematerialiserede værdipapirer

§59. Værdipapirer kan udstedes og overdrages i papirløs form (dematerialiseret).

Stk. 2. Ved fondsaktiver forstås i denne lov omsættelige dematerialiserede værdipapirer, der er registreret i en værdipapircentral.

Stk. 3. Ved registrering forstås udstedelse af fondsaktiver gennem en værdipapircentral og indskrivning af rettigheder over disse i et register i værdipapircentralen. Et enkelt fondsaktiv kan kun udstedes gennem én værdipapircentral.

Stk. 4. En værdipapircentral bestyrelse kan træffe beslutning om, at andre værdipapirer end de af stk. 2 omfattede værdipapirer ligeledes kan registreres som fondsaktiver i den pågældende værdipapircentral.

Stk. 5. Ved registreringsvirksomhed forstås regelmæssig virksomhed, der består i at registrere fondsaktiver. Finanstilsynet afgør i tvivlstilfælde, om der foreligger registreringsvirksomhed.

Stk. 6. Regler om en værdipapircentral virksomhed fastsættes i selskabets vedtægter, der godkendes af Finanstilsynet.

Kapitel 20

Registreringsvirksomhed

§ 60. En værdipapircentral bestyrelse er ansvarlig for, at centralens virksomhed foregår på en betryggende og hensigtsmæssig måde. Det påhviler den enkelte værdipapircentral at fastsætte regler om registrering af værdipapirer som fondsaktiver og om, hvilke værdipapirer der kan optages til registrering i centralen som fondsaktiver. Disse regler skal sikre alle berørte en ligelig behandling og skal godkendes af Finanstilsynet.

Stk. 2. En værdipapircentral må ikke afgive oplysninger vedrørende det registrerede til andre end de efter kapitel 21 tilsluttede virksomheder.

Stk. 3. Erhvervsministeren kan bestemme, at en værdipapircentral i et nærmere bestemt omfang skal afgive oplysninger om det registrerede til en offentlig myndighed.

Stk. 4. En værdipapircentral bestyrelse, revisorer samt direktører og øvrige ansatte må ikke uberettiget røbe, hvad de under udøvelsen af deres stilling eller hverv har fået kundskab om.

§ 61. En værdipapircentral kan drive accessorisk virksomhed. Finanstilsynet kan beslutte, at den accessoriske virksomhed skal udøves i et andet selskab.

Stk. 2. Hvis en værdipapircentral tillige driver clearingvirksomhed, finder bestemmelserne i § 52, § 53, stk. 1, samt §§ 54-58 anvendelse på selskabets virksomhed. Regler udstedt i medfør af § 55, stk. 4 finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 3. Hvis en værdipapircentral tillige driver børsvirksomhed, finder bestemmelserne i § 13, stk. 1-3, § 16, stk. 3-4, og §§ 18-20 samt kapitlerne 6-10 anvendelse på selskabets virksomhed. Regler udstedt i medfør af § 19, stk. 1 og 2, og kapitlerne 6-10 finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 4. Hvis en værdipapircentral tillige driver virksomhed som autoriseret markedsplads, finder bestemmelserne i kapitel 11 anvendelse på selskabets virksomhed.

...

Givet på Christiansborg Slot, den . december 1995

Under Vor Kongelige Hånd og Segl

MARGRETHE R.

/Mimi Jacobsen

Andre utgaver av dokumentet

Hent opp dokumentet i HTML-format

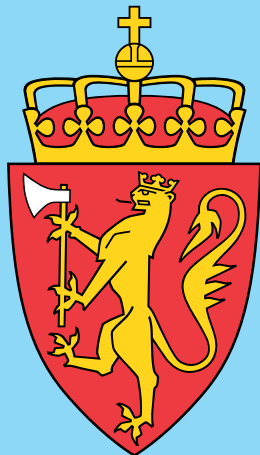
Slik ser det ut med Internett browser mot CD-ROM'en

 NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER NOU 1994:4
Kontrollen med «de hemmelige tjenester»
Innstilling fra EØS-kommisjonen, oppnevnt ved Kgl. resolusjon 24. september 1993 Avgitt 7. februar 1994
<ul style="list-style-type: none">• Utvendelsestest• Innhaldsforsamling
<small>Utgiver: STATENS FORVALTNINGSTJENESTE SEKSJON STATENS TRYKNING</small>
<small>Trykt utgave: ISSN: 0333-2306 ISBN: 82-583-0279-5 Trykk: Falch Hartvigrykk as, Oslo OSLO 1994</small>
<small>Elektronisk utgave: ISSN: 0806-2633 (NOU Computerfile) ⇒ ISBN: 82-583-0279-5 / DOCUMENT NOU 1994: 4/NO HTML-versjon: Falch Informatikk as, Oslo</small>

Du må ha en Internett browser for å gjøre dette

Hent opp i tekstformat (RTF)

 NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER
TITTEL
INNLEDNING
KAPITLER
VEDLEGG



NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

1994

1995

1996

ODIN

HVIS DU HAR INTERNETT

HJELP

BRUKERDOKUMENTASJON



MEDIE UAVHENGIG PUBLISERING