EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 24.9.2020
COM(2020) 592 final

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

om en detailbetalingsstrategi for EU

FORKORTELSER

AIS	Kontooplysningstjeneste
AML/CFT	Bekæmpelse af hvidvask og finansiering af terrorisme
API	Applikationsprogrammeringsgrænseflade
ATM	Hæveautomat
CPACE	Common Payment Application Contactless Extensions
CSM	Clearing- og afviklingsmekanisme
EBA	Den Europæiske Banktilsynsmyndighed
ECB	Den Europæiske Centralbank
eID	Elektronisk identifikation
ELTEG	Euro Legal Tender Expert Group
EMD2	Revideret e-pengedirektiv
EPC	European Payments Council
ERPB	European Retail Payments Board
IBAN	Internationalt kontonummer
NFC	Near Field Communication
PIS	Betalingsinitieringstjenester
POI	Point of Interaction
POS	Salgssted
PSD2	Revideret direktiv om betalingstjenester
PSP	Betalingstjenesteudbyder
SEPA	Det fælles eurobetalingsområde
SCT	SEPA Credit Transfer
SCT Inst.	Kreditoverførselsordningen for straksbetalinger i SEPA
SDD	Direkte SEPA-debiteringer
SCA	Stærk kundeautentifikation
SFD	Direktiv om endelig afregning
TIPS	TARGET Instant Payment System
TPP	Tredjepartsleverandør
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

om en detailbetalingsstrategi for EU

I. Baggrund og udfordringer

Når først betalingstjenester er integreret i backoffice, er de blevet strategisk vigtige. De er selve livsnerven i den europæiske økonomi. I Kommissionens meddelelse fra december 2018 støttede den *"et fuldstændigt integreret straksbetalingssystem i EU for at mindske risiciene og sårbarhederne i detailbetalingssystemer og gøre eksisterende betalingsløsninger mere uafhængige"*[1].

Som understreget i strategien for digital finans, der er vedtaget sideløbende med denne meddelelse, ændrer den digitale innovation radikalt på de finansielle tjenesteydelser. Detailbetalingssektoren er langt fremme i udviklingen, og den teknologiske udviklings tempo og omfang i sektoren kræver specifikke og målrettede politiske foranstaltninger, som rækker ud over den horisontale rækkevidde af strategien for digital finans.

I løbet af de sidste 10 år har fokus for de fleste nye tiltag på betalingsområdet været at forbedre brugergrænseflader (f.eks. mobilapps) eller frontend-løsninger uden egentlig at ændre de betalingsinstrumenter, der anvendes (kort, bankoverførsler m.v.).

På det seneste har der imidlertid vist sig forskellige tendenser. Selve betalingerne bliver mindre synlige og foregår i stigende grad med elektroniske betalingsmidler og uden mellemled. Store teknologivirksomheder ("BigTechs") er blevet aktive i betalingssektoren. Ved at udnytte de fulde fordele ved stærke netværksøkonomier kan de udfordre etablerede udbydere. Desuden vil de måske snart, i forbindelse med udviklingen af kryptoaktiver (herunder såkaldte "*stablecoins*"), tilbyde disruptive betalingsløsninger, der er baseret på krypterings- og distributed ledger-teknologi (DLT). Trods denne innovationsbølge er de fleste nye digitale betalingsløsninger stadig baseret på traditionelle kort eller bankoverførsler, uanset om de tilbydes af etablerede banker, kortselskaber, finansielle teknologivirksomheder (FinTechs) eller store teknologivirksomheder (BigTechs).

Innovation og digitalisering vil fortsat ændre måden, hvorpå betalinger foregår. Betalingstjenesteudbydere vil i stigende grad gå væk fra de gamle betalingsmetoder og traditionelle betalingsmidler og udvikle nye måder at initiere betalinger på, såsom "wearables" (ure, briller, bælter m.v.) eller dele af kroppen, og undertiden endda gøre det unødvendigt at medbringe en betalingsanordning, men være baseret på avancerede autentifikationsteknologier som f.eks. biometriske data. I takt med at tingenes internet bliver

[1] Kommissionens meddelelse "Mod en stærkere international rolle for euroen" fra december 2018, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:52018DC0796.

yderligere udviklet, vil enheder som køleskabe, biler og industrimaskiner i stigende grad være koblet til internettet og blive genstand for økonomiske transaktioner.

Med digitaliseringen og ændrede forbrugerpræferencer vokser mængden af kontantløse transaktioner hastigt[2]. Covid-19-pandemien har yderligere styrket overgangen til digitale betalingstjenester og vist, at sikre, tilgængelige og praktiske (herunder kontaktløse) betalingstjenester spiller en afgørende rolle for fjerntransaktioner og direkte transaktioner. Men betaling i rede penge er stadig det mest udbredte betalingsmiddel inden for detailhandlen i EU.

Den offentlige og private sektor kommer også til at spille en rolle i fremtidens betalingstjenestelandskab. Efterhånden som flere centralbanker over hele verden undersøger muligheden for at udstede digitale centralbankvalutaer (CBDC), er der konkrete udsigter til yderligere væsentlige ændringer på detailbetalingsmarkedet.

Et fragmenteret europæisk marked

Der er sket væsentlige forbedringer i de senere år, først og fremmest takket være udviklingen af det fælles eurobetalingsområde (SEPA) og harmoniseringen af lovgivningen om detailbetalinger. EU-markedet for betalinger er dog stadig i høj grad fragmenteret langs de nationale grænser, eftersom de fleste indenlandske betalingsløsninger, der er baseret på kort eller straksbetalinger, ikke fungerer på tværs af grænser. Dette kommer en håndfuld store globale aktører til gavn, idet de har erobret hele markedet for grænseoverskridende betalinger inden for Europa.

Med undtagelse af disse store globale aktører, herunder globale betalingskortsystemer og store teknologileverandører, er der praktisk taget ingen digital betalingsløsning, som kan anvendes i hele Europa, til at foretage betalinger i fysiske butikker og e-handel. Flere FinTechs med indenlandske aktiviteter svarede i forbindelse med en offentlig høring om denne strategi, at fragmenteringen hindrede deres bestræbelser på at opskalere på tværs af det indre marked.

Samtidig har der for nylig været en række lovende fremskridt. F.eks. iværksatte en gruppe bestående af 16 europæiske banker den 2. juli 2020 det europæiske betalingsinitiativ[3], som er et projekt, der sigter mod at tilbyde en paneuropæisk betalingsløsning inden 2022. Kommissionen og Den Europæiske Centralbank (ECB) har givet politisk opbakning til dette initiativ fra starten og bifalder dets iværksættelse[4]. Der er på det seneste opstået andre lovende markedsbaserede initiativer, der sigter mod at udforme fælles infrastrukturer[5], styrke samarbejdet og interoperabiliteten mellem indenlandske betalingsløsninger[6] og udvikle nye, fælles betalingsløsninger.

---

[2] Ifølge ECB udgjorde pengeløse betalingstransaktioner 91 mia. i euroområdet og 112 mia. i EU i 2018, mens de i 2017 udgjorde omkring 103 mia.

[3] https://group.bnpparibas/en/press-release/major-eurozone-banks-start-implementation-phase-unified-payment-scheme-solution-european-payment-initiative-epi.

[4] https://ec.europa.eu/info/news/200702-european-payments-initiative_en
og https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200702~214c52c76b.en.html.

[5] Såsom P27 i de nordiske lande.

[6] F.eks. European Mobile Payment Systems Association (EMPSA).

Sideløbende hermed er der taget flere initiativer i regi af Euro Retail Payments Board[7] (ERPB) og Euro Payments Council (EPC), der sigter mod vedtagelse af fælles europæiske ordninger og regler, der i sidste ende skal gøre udviklingen og interoperabiliteten af straksbetalingsløsninger i fysiske butikker og e-handel lettere.

Hvorfor en strategi?

Alle disse initiativer påviser dynamikken i det europæiske betalingstjenestelandskab. Der er imidlertid risiko for uoverensstemmelser og yderligere fragmentering af markedet. Der er også behov for at etablere en klar "forvaltningsramme" til at understøtte detailbetalingsstrategien for EU. EU-institutioner — og navnlig Kommissionen — kan spille en rolle som politisk katalysator, samtidig med at de støtter sig fuldt ud til, at den private sektor udformer de relevante betalingsløsninger. Det er derfor af stor betydning at opstille en klar vision, udstikke den forventede retning og indføre fremtidige foranstaltninger under én sammenhængende og overordnet politisk ramme. Det er formålet med denne meddelelse.

II. En vision for detailbetalinger i Europa

Kommissionens vision for detailbetalinger i EU er at:

- *sikre, at borgere og virksomheder i Europa opnår de fulde fordele ved en bred og forskelligartet række betalingsløsninger af høj kvalitet, som er understøttet af et konkurrencedygtigt og innovativt betalingsmarked og er baseret på sikre, effektive og tilgængelige infrastrukturer*
- *sikre, at der findes konkurrencedygtige indenlandske og paneuropæiske betalingsløsninger, som understøtter Europas økonomiske og finansielle suverænitet*
- *sikre, at EU yder et væsentlig bidrag til forbedring af grænseoverskridende betalingstjenester med hensyn til lande uden for EU, herunder pengeoverførsler, og til derved at styrke euroens internationale rolle og EU's "åbne strategiske autonomi".*

Det er Kommissionens mål at sikre et konkurrencedygtigt betalingsmarked til gavn for alle medlemsstater, uanset hvilken valuta de anvender, hvor alle markedsdeltagere kan konkurrere på retfærdige og lige vilkår om at tilbyde innovative og avancerede betalingsløsninger med fuld respekt for EU's internationale forpligtelser.

Eftersom betalingstjenester er langt fremme i forhold til den digitale innovation i finanssektoren, vil gennemførelsen af denne strategi bidrage til Kommissionens bredere vision for digital finans og til dens mål med: at fjerne fragmenteringen af markedet, fremme markedsbaseret innovation i finanssektoren og tackle nye udfordringer og risici forbundet med digital finans, samtidig med at teknologineutraliteten sikres. Denne strategi præsenteres derfor sideløbende med strategien for digital finans og de to lovgivningsforslag vedrørende et nyt EU-samarbejde for styrkelse af den digitale operationalitet og om kryptoaktiver. Den er

[7] Euro Retail Payments Board (ERPB) er et organ på højt niveau under forsæde af ECB, som bringer udbuds- og efterspørgselssiden i den europæiske betalingssektor sammen.

også et supplement til den ajourførte detailbetalingsstrategi, der blev fremlagt af ECB/Eurosystemet i november 2019[8].

Denne strategi fokuserer på følgende **fire tæt forbundne søjler**:

1) stadig flere digitale løsninger og straksbetalingsløsninger med paneuropæisk tilgængelighed
2) innovative og konkurrencedygtige detailbetalingsmarkeder
3) effektive og interoperable detailbetalingssystemer og andre støtteinfrastrukturer
4) effektive internationale betalingstjenester, herunder pengeoverførsler.

III. Søjler i forhold til strategiske foranstaltninger

A. Søjle 1: Stadig flere digitale løsninger og straksbetalingsløsninger med paneuropæisk tilgængelighed

Kommissionen ønsker, at borgere og virksomheder i Europa kan få adgang til og gøre brug af betalingsløsninger af høj kvalitet til at foretage alle deres betalinger. Disse løsninger bør være sikre og omkostningseffektive og være underlagt de samme betingelser for grænseoverskridende transaktioner som for indenlandske transaktioner. På baggrund af potentialet for konkurrence og innovation i forbindelse med straksbetalingstjenester, som anerkendt i Kommissionens meddelelse fra december 2018[9], mener den, at sådanne løsninger i vid udstrækning bør gøre brug af straksbetalingssystemer.

1. Straksbetaling bliver det "nye normal"

En straksbetaling betyder, at betalingsmodtageren har pengene til rådighed med det samme. Sammenholdt med udviklingen af mobilbetalingstjenester giver straksbetalingstjenester betalingstjenesteudbydere i EU en yderligere mulighed for at konkurrere med deres europæiske og globale konkurrenter. Som anført i Kommissionens meddelelse fra december 2018: "*En EU-dækkende grænseoverskridende straksbetalingsløsning vil være et supplement til de aktuelle kortsystemer, mindske risikoen for eksterne forstyrrelser og gøre EU mere effektivt og selvstændigt*".

Straksbetalingstjenester er velegnede til mange andre formål end blot traditionelle kreditoverførsler, navnlig til fysiske køb og onlinekøb, som i øjeblikket domineres af betalingskortordninger.

Kommissionen sigter mod fuld ibrugtagning af straksbetalingstjenester i EU ved udgangen af 2021. Det afhænger af betydelige fremskridt på tre områder, nemlig regler, slutbrugerløsninger og infrastrukturer. Der er allerede opnået betydelige fremskridt på alle tre fronter, men der er fortsat nogle udfordringer og behov, der skal ses nærmere på.

Ensartede regler

[8] https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191126~5230672c11.en.html.
[9] Se fodnote 1.

Det er bydende nødvendigt at have ensartede regler for gennemførelse af betalingstransaktioner, der f.eks. fastsætter betalingstjenesteudbyderes gensidige rettigheder og forpligtelser. I 2017 udviklede European Payments Council (EPC) en "ordning" for straksbetalinger i euro (kreditoverførselsordningen for straksbetalinger i SEPA (SCT Inst.)), ligesom det allerede havde gjort tidligere for direkte SEPA-debiteringer og -kreditoverførsler. Ordningen giver mulighed for, at betalingsmodtageren kan have pengene til rådighed på kontoen på mindre end 10 sekunder.

Desværre var det i august 2020, næsten tre år efter ordningen var blevet indført, kun 62,4 % af alle europæiske betalingstjenesteudbydere, som tilbyder SEPA-kreditoverførsler, der havde tilsluttet sig SCT Inst.-ordningen[10]. Med hensyn til betalingskonti anslår EPC, at der er 12 EU-medlemsstater (alle fra euroområdet), hvor mere end halvdelen af betalingskontiene er tilgængelige via SCT Inst.-ordningen.

Som ejer af SCT Inst.-ordningen har EPC gjort en stor indsats for at få flere til at deltage i ordningen. F.eks. forhøjede EPC den 1. juli 2020 det maksimale transaktionsbeløb pr. SEPA-kreditoverførsel fra 15 000 til 100 000 EUR. Men eftersom deltagelse i ordningen i øjeblikket er frivillig, har den ikke tiltrukket sig tilstrækkelig hurtig og bred tilslutning. Nogle medlemsstater i euroområdet halter klart bagefter. Derfor mener Kommissionen, at tiltag sandsynligvis er nødvendige for at sætte gang i tilslutningen til SCT Inst.-ordningen.

I henhold til SEPA-forordningen repræsenterer deltagerne i betalingsordningen "*et flertal af betalingstjenesteudbyderne i et flertal af medlemsstaterne og udgør et flertal at betalingstjenesteudbyderne inden for Unionen, idet der kun medregnes betalingstjenesteudbydere, der udbyder henholdsvis kreditoverførsler eller direkte debiteringer*"[11]. I forbindelse med Belgiens nationalbank (som er den nationale kompetente myndighed, der fører tilsyn med SCT Inst.-ordningen i henhold til SEPA-forordningen) er Kommissionen i færd med at undersøge de retlige konsekvenser af den forventede manglende opfyldelse inden den 21. november 2020 (dvs. inden udløbet af perioden for midlertidig fritagelse) af alle betingelserne for deltagelse.

Vigtig foranstaltning:

I november 2020, dvs. når perioden for midlertidig fritagelse for opfyldelse af betingelserne i forordningen vedrørende deltagelse i kreditoverførselsordningen for straksbetalinger i SEPA, SEPA Instant Credit Transfer (SCT Inst.), er udløbet, vil Kommissionen undersøge, hvor mange betalingstjenesteudbydere og konti der har mulighed for at sende og modtage kreditoverførsler for straksbetalinger i SEPA. Kommissionen vil vurdere, hvorvidt disse tal er tilfredsstillende, og på baggrund deraf beslutte, hvorvidt det er passende at foreslå lovgivning, som kræver, at betalingstjenesteudbydere deltager i SCT Inst.-ordningen, med udgangen af 2021.

[10] https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/sepa-instant-credit-transfer. For euroområdet udgør markedsindtrængningen i øjeblikket kun 65,9 %. Markedsindtrængningen for alle deltagere i SCT-ordningen er 56,1 %.

[11] Artikel 4, stk. 4, i forordning (EU) nr. 260/2012.

Kriterierne for fastlæggelse af, hvilke betalingstjenesteudbydere der bør være underlagt betingelserne for obligatorisk deltagelse, skal fremgå af forslaget, hvis det besluttes fremsat.

Slutbrugerløsninger

Kommissionen forventer, at betalingsløsninger vil være interoperable på slutbrugerniveau, tilgængelige, tilføre værdi og dække en bred vifte af brugeres behov, herunder virksomheder af forskellig størrelse, uden at udelukke kategorier af kunder, såsom ældre eller personer med handicap.

Kommissionen støtter fuldt ud og er inddraget i det vigtige arbejde, som ERPB udfører vedrørende interoperabiliteten af straksbetalingsløsninger til betaling i fysiske butikker eller ved e-handel[12]. Derudover har forskellige afsluttede eller igangværende søjler i regi af EPC potentialet til at tilføre værdi til kreditoverførselsordningen for straksbetalinger i SEPA, forbedre anvendeligheden af straksbetalingsløsninger og i sidste ende fremme ibrugtagningen af straksbetalingstjenester[13].

Dette arbejde bør være inkluderende og inddrage alle kategorier af betalingstjenesteudbydere, herunder udbydere af betalingsinitieringstjenester (PIS) og udbydere af kontooplysninger (AIS) og andre relevante aktører, der ikke nødvendigvis er betalingstjenesteudbydere, såsom udbydere af slutbrugergrænseflader og brugerrepræsentanter.

Kommissionen forventer, at et bredt udvalg af markedsdeltagere vil tilslutte sig de ordninger og anbefalinger, som ERPB og EPC er fremkommet med. Hidtil har ingen betalingstjenesteudbydere benyttet sig af de nye ordninger, f.eks. "SEPA Proxy Lookup", som blev introduceret af EPC i 2019 og ajourført i juni 2020. Den giver kunderne mulighed for at benytte deres mobile enheder til at overføre penge fra deres betalingskonto til en anden persons konto i EU uden at skulle udveksle betalingsoplysninger manuelt (IBAN)[14].

Et stigende antal slutbrugerbetalingsløsninger tilbyder Point of Interaction[15] (POI)-betalinger, der f.eks. benytter QR[16]-koder, Bluetooth (BLE) eller Near Field Communication (NFC)-teknologier. QR-koder er imidlertid ikke standardiserede på EU-plan, hvilket begrænser deres accept, navnlig i forbindelse med grænseoverskridende transaktioner. Derudover er betalingstjenesteudbydernes adgang til NFC-teknologi i mobiltelefoner begrænset til visse udbydere af mobile enheder. Det gør det vanskeligt for udbydere af straksbetalingsløsninger at tilbyde forretningsdrivende og forbrugere praktiske og økonomisk overkommelige løsninger, der benytter ensartede QR-koder som et alternativ til kort, eller at tilbyde NFC-kompatible mobilbetalingstjenester[17].

Kommissionen finder, at udviklingen af en fælles, åben og sikker europæisk standard for QR-koder vil fremme ibrugtagningen og interoperabiliteten af straksbetalingstjenester. Derfor

[12] Mobilbaserede slutbrugerløsninger og straksbetalingsløsninger på interaktionstidspunktet.
[13] Dette omfatter f.eks. udviklingen af "SEPA Proxy Lookup" og "Request-to-Pay"-ordningerne samt funktioner som "e-invoice presentment"' og "e-receipts".
[14] https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/other-schemes/sepa-proxy-lookup-scheme.
[15] Omfatter både fysiske butikker og e-handel.
[16] Quick Response (hurtigt svar).
[17] Yderligere oplysninger findes i afsnit 3 under Søjle 3.

hilser Kommissionen arbejdsgruppen under ERPB's igangværende arbejde med hensyn til samarbejdet om straksbetalingstjenester ved POI velkommen. Et samarbejde, der foregår med flertalsgruppen fra EPC, omkring mobilinitierede SEPA-kreditoverførsler og en fælles standard for QR-koder for både forretningsdrivende og forbrugere[18].

Vigtig foranstaltning:

Kommissionen vil vurdere, hvorvidt det er passende at kræve, at alle relevante interessenter skal deltage i alle eller kun en undergruppe af ekstra funktioner i kreditoverførselsordningen for straksbetalinger i SEPA, SEPA Instant Credit Transfer (SCT Inst.), hvilket også kunne omfatte eventuelle fremtidige standarder for QR-koder.

Interoperable infrastrukturer

Grænseoverskridende infrastrukturer for clearing og afvikling af straksbetalinger findes allerede i Europa, men fuld interoperabilitet mellem disse clearing- og afviklingsmekanismer er endnu ikke opnået. Eftersom dette klart hindrer ibrugtagningen af straksbetalingstjenester i EU, bebudede ECB den 24. juli 2020 foranstaltninger til at tackle disse problemer[19]. Der er en klar forventning til, at clearing- og afviklingsmekanismer og betalingstjenesteudbydere vil sikre rettidig gennemførelse af disse foranstaltninger inden udgangen af 2021, i betragtning af deres retlige forpligtelse til at de kan nås i hele EU i forbindelse med straksbetalingstjenester.

2. Øget forbrugertillid til straksbetalinger

Adgang til pengene på betalingsmodtagerens konto i (næsten) realtid kombineret med betalingernes uigenkaldelighed kan have konsekvenser for forbrugerne, f.eks. i tilfælde af transaktionsfejl, svindel[20] m.v. Straksbetalingstjenester kan også give udfordringer med hensyn til hvidvask af penge, finansiering af terrorisme, cyberangreb og operationelle risici og likviditetsrisici for finansielle institutioner. Hvis disse risici ikke identificeres og tackles på passende vis, kan de undergrave tilliden hos forbrugere og forretningsdrivende, der benytter straksbetalingstjenester, og potentielt hindre deres fulde udrulning som det nye normal. Kommissionen minder om, at betalingstjenesteudbydere, der tilbyder straksbetalingstjenester, skal sikre, at de har egnede værktøjer i realtid til forebyggelse af svindel og hvidvask af penge/finansiering af terrorisme, som er i fuld overensstemmelse med gældende lovgivning.

For at gøre straksbetalingstjenesterne mere attraktive for forbrugerne bør de indeholde funktioner, der bringer dem på lige fod med andre betalingsinstrumenter (f.eks. kort), som tilbyder tilbageførselsordninger, dvs. tilbageførsel af kreditkortmidler, der er brugt til at foretage et køb, til køberen i visse tilfælde (f.eks. ved fejl).

Hvis straksbetalingstjenester skal blive den nye norm, mener Kommissionen, at det er passende, at gebyrerne er de samme for både almindelige betalinger og straksbetalinger.

[18] https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/other-sepa-payments/sepa-goes-mobile/ad-hoc-multi-stakeholder-group-mobile-initiated.

[19] Yderligere oplysninger findes i afsnit 1 under Søjle 3.

[20] Såsom de såkaldte svindelsager i forbindelse med bankoverførsler, der alene i Det Forenede Kongerige har kostet tab på 456 mio. GBP (504 mio. EUR) i 2019.

Ellers vil straksbetalingstjenester forblive et nicheprodukt sideløbende med almindelige kreditoverførsler. På den anden side er det klart, at det kan være forbundet med ekstraomkostninger for udbyderen, hvis der tilbydes særlige funktioner og udvidelser, såsom tilbageførselsordninger, sammen med straksbetalingstjenester.

Vigtige foranstaltninger:

I forbindelse med revisionen af betalingstjenestedirektivet (PSD2[21])[22] vil Kommissionen vurdere, i hvilket omfang EU's eksisterende forbrugerbeskyttelsesforanstaltninger (f.eks. krav på tilbagebetaling) kan give forbrugere, der foretager straksbetalinger, samme høje beskyttelsesniveau, som andre betalingsinstrumenter giver. Kommissionen vil vurdere virkningen af gebyrer, som pålægges forbrugerne i forbindelse med straksbetalinger, og eventuelt kræve, at de ikke er højere end de gebyrer, der pålægges for almindelige kreditoverførsler.

Kommissionen vil, eventuelt sammen med Den Europæiske Centralbank og/eller Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA), undersøge, hvorvidt der bør træffes særlige foranstaltninger for at øge effektiviteten af krisestyringen af betalingssystemer og sikre solide afbødningsforanstaltninger med hensyn til finansielle institutioners likviditetsrisiko som følge af den hurtige, problemfri udgående strøm af midler via straksbetalinger, navnlig når de finder sted uden for normal åbningstid. Dette rækker ud over forventningerne til centralbanktilsyn, mekanismerne i henhold til direktivet om genopretning og afvikling af banker (BRRD)[23] eller forordningen om den fælles afviklingsmekanisme (SRMR) eller reglerne for betalingssystemer.

Kommissionen vil desuden undersøge, hvorvidt yderligere foranstaltninger bør træffes for at tackle andre særlige risici, såsom hvidvask af penge, finansiering af terrorisme og tilknyttede underliggende forbrydelser.

3. Europæisk udviklede betalingsløsninger, der fungerer på tværs af grænserne

Gennemførelse af vigtige foranstaltninger, der gør det lettere at foretage straksbetalinger, som anført i afsnit 1 og 2 i dette kapitel, er muligvis ikke tilstrækkeligt til at sikre vellykket udrulning af paneuropæiske betalingsløsninger. Der kan være behov for yderligere tiltag, for at de europæiske aktører kan operere inden for et felt, hvor veletablerede konkurrenter befinder sig.

Nye aktører, der ønsker at tilbyde paneuropæiske løsninger, kan komme ud for en række betydelige udfordringer:

- accept blandt forretningsdrivende og forbrugere
- kundegenkendelse af nye varemærker
- udformning af en konkurrencedygtig og innovativ forretningsmodel, der henvender sig til forskellige nationale betalingstraditioner og -vaner

[21] Direktiv (EU) 2015/2366.
[22] Se afsnit 1 under Søjle 2.
[23] Direktiv 2014/59/EU.

- finansiering af dyre infrastrukturer
- adgangsbegrænsninger til visse tekniske infrastrukturer eller funktioner m.v.

Derudover skal der sikres nøje overholdelse af forvaltnings- og finansieringsmønstre i overensstemmelse med konkurrencereglerne.

Kommissionen er fuldt ud opmærksom på disse udfordringer. I betragtning af betalingers strategiske karakter vil den fortsat spille en aktiv politisk rolle for at fremme udviklingen af konkurrencedygtige paneuropæiske betalingsløsninger, der i vidt omfang er afhængige af straksbetalingstjenester, og for at tackle ovennævnte udfordringer i fuld overensstemmelse med EU's konkurrenceregler.

Vigtige foranstaltninger:

Ved udgangen af 2023 vil Kommissionen:

- **undersøge muligheden for at udvikle et "mærke", ledsaget af et synligt logo, for relevante paneuropæiske betalingsløsninger**
- **undersøge, hvordan man kan gøre det lettere at udrulle europæiske specifikationer for kontaktløse kortbaserede betalingstjenester (CPACE)[24], f.eks. gennem finansieringsprogrammer som InvestEU, såfremt de relevante registreringskriterier er opfyldt**
- **støtte moderniseringen og forenklingen af de forretningsdrivendes betalingstjenester i EU, der f.eks. gør det muligt for kasseapparater at udstede e-kvitteringer. Denne støtte kan gennemføres i form af vejledning og oplysningsopbygning blandt detailhandlere, navnlig små og mellemstore virksomheder, i forhold til hvordan man kan modernisere og digitalisere[25], herunder ved hjælp af digitale innovationsknudepunkter[26]. Finansierings- og uddannelsesmuligheder vil også blive undersøgt.**

Kommissionen vil også fortsat give vejledning, hvis det er nødvendigt, for at sikre, at straksbetalingsløsninger og deres respektive forretningsmodeller er i overensstemmelse med EU's konkurrenceregler.

4. Udnyttelse af det fulde potentiale af det fælles eurobetalingsområde

Det fælles eurobetalingsområde (SEPA) blev oprettet for at gøre grænseoverskridende betalinger i euro lige så nemme som indenlandske betalinger ved at harmonisere måden, hvorpå pengeløse betalingstransaktioner i euro foretages i hele Europa.

I dag, seks år efter slutdatoen for SEPA-ordningen for kreditoverførsler og direkte SEPA-debitering i medlemsstater inden for euroområdet, og fire år efter slutdatoen for medlemsstater uden for euroområdet, oplever mange borgere stadig uacceptable afvisninger

[24] CPACE er under udvikling som følge af, at nogle europæiske kortsystemer har vanskeligt ved at få adgang til den kontaktløse kerne, som er udviklet af de internationale kortudstedere — se afsnit 3 under Søjle 3.
[25] F.eks. inspireret af initiativer i vejledningen til mindre detailhandlende https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d606c517-4445-11e8-a9f4-01aa75ed71a1/language-da.
[26] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-innovation-hubs.

af grænseoverskridende direkte SEPA-debiteringer ("IBAN-diskrimination"). Det betyder, at de ikke kan benytte IBAN-numre fra et andet land til at foretage en betaling. Betalingsmodtagere ønsker ofte ikke eller kan ikke af tekniske årsager acceptere grænseoverskridende direkte SEPA-debiteringer. Kommissionens opmærksomhed er ofte blevet henledt på tilfælde, hvor skattevæsen og andre offentlige myndigheder har nægtet at overføre eller modtage betalinger til eller fra en udenlandsk konto. Disse sager om IBAN-diskrimination strider mod SEPA-forordningen, som også er bekræftet af fast retspraksis[27].

Selv om de relevante kompetente myndigheder ved lov er pålagt at tilse, at betalingstjenesteudbyderne overholder reglerne i SEPA-forordningen, og at gribe ind i tilfælde af overtrædelse deraf, tackler de ikke altid sådanne overtrædelser af reglerne i forordningen hensigtsmæssigt og systematisk, hvilket de mange klager, som Kommissionens tjenestegrene har modtaget, vidner om.

Vigtig foranstaltning:

Kommissionen minder de nationale kompetente myndigheder om deres håndhævelsesforpligtelser i henhold til SEPA-forordningen. Den forventer, at de hurtigt undersøger og afhjælper alle overtrædelser af forordningen ved straks at sætte en stopper for ulovlige aktiviteter og pålægge passende sanktioner. Den vil nøje følge tilfælde af manglende overholdelse og indlede alle nødvendige traktatbrudsprocedurer.

5. Udnyttelse af potentialet for elektronisk identitet (eID) til kundeautentifikation

I takt med at vi som følge af udviklingen inden for finansielle tjenesteydelser i stigende grad bevæger os væk fra traditionel direkte kontakt til det digitale miljø, bliver digitale ID-løsninger, som kan anvendes ved onlinekundeautentifikation, imidlertid stadig mere relevante. PSD2 har fremmet innovation inden for dette område ved at indføre stærk kundeautentifikation sammen med de strenge sikkerhedskrav til adgang til betalingskonti og initiering af digitale betalingstjenester. I nogle EU-medlemsstater er der udviklet elektroniske identifikationsordninger for kundeautentifikation baseret på nationale elektroniske identifikationsordninger (eID'er), der sikrer den højeste grad af sikkerhed.

Men i hele EU er der en myriade af forskellige autentifikationsløsninger på nationalt plan med begrænset grænseoverskridende interoperabilitet. Dette kan hindre yderligere innovation og udviklingen af nye betalingstjenester.

Med eIDAS-forordningen[28] indførte EU i 2014 det første grænseoverskridende samarbejde om pålidelige digitale identiteter og tillidstjenester. Formålet med forordningen er at gøre det lettere for alle EU-borgere at få adgang til offentlige tjenester i hele EU ved hjælp af et eID udstedt i deres hjemland. Erfaringen med anvendelsen af forordningen viser imidlertid, at der er en række strukturelle mangler, som begrænser muligheden for effektivt at støtte et fælles digitalt ID-samarbejde. I Kommissionens meddelelse "Europas digitale fremtid i støbeskeen"

[27] Verein für Konsumenteninformation mod Deutsche Bahn (C28/18, EU:C:2019:673 (5. september 2019).
[28] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 910/2014 af 23. juli 2014 om elektronisk identifikation og tillidstjenester til brug for elektroniske transaktioner på det indre marked og om ophævelse af direktiv 1999/93/EF.

fra februar 2020 forpligtede den sig til at revidere eIDAS-forordningen for at forbedre dens effektivitet, udvide dens anvendelsesområde til den private sektor og fremme pålidelige digitale identiteter for alle europæere. Hensigten er at skabe en fremtidssikret retlig ramme, der støtter et pålideligt og sikkert system i hele EU til håndtering af identiteter i det digitale rum, som dækker identifikation, autentifikation og bestemmelse af egenskaber, tilladelser og attestationer, som også vil spille en vigtig rolle inden for betalingstjenester.

Kommissionen er fast besluttet på at udnytte potentialet ved en hurtig udvikling af digitale ID-løsninger i finanssektoren. Som det fremgår af strategien for digital finans vil Kommissionen inden udgangen af 2024 oprette en forsvarlig retlige ramme, der giver mulighed for at benytte interoperable digitale ID-løsninger for hurtig og nem adgang til finansielle tjenesteydelser for nye kunder. Denne ramme vil, som en del af sådanne løsninger, gøre det lettere at udrulle betalingsløsninger med henblik på at forbedre interoperabiliteten, effektiviteten, brugervenligheden (særligt på tværs af grænserne) og sikkerheden, navnlig for at reducere antallet af svindelsager og anden kriminalitet.

Vigtig foranstaltning:

Med henblik på at lette grænseoverskridende og indenlandsk interoperabilitet vil Kommissionen i tæt samarbejde med EBA undersøge, hvordan man kan fremme brugen af elektronisk identitet (eID) og løsninger baseret på tillidstjenester med udgangspunkt i en videre forbedring af eID'er, til støtte for opfyldelse af kravene om stærk kundeautentifikation i PSD2 til kontologin og initiering af betalingstransaktioner.

6. Forbedring af accepten af digitale betalingstjenester

Covid-19-pandemien har vist, hvor vigtigt det er, at forretningsdrivende i høj grad accepterer digitale betalingstjenester. Men accept af digitale betalingstjenester varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. Der er stadig mange steder (forretningsdrivende, offentlige myndigheder, hospitaler, offentlig transport), hvor digitale betalingstjenester ikke accepteres.

Forordningen om den fælles digitale portal vil afstedkomme væsentlige forbedringer. Den vil gøre det lettere at få onlineadgang til oplysninger, administrative procedurer og hjælpetjenester, som borgere og virksomheder har brug for til at blive aktive i en andet EU-land. Ved udgangen af 2023 vil borgere og virksomheder, der flytter til et andet EU-land, have mulighed for at udføre en række handlinger i alle EU-medlemsstater uden at skulle bruge tid på fysisk papirarbejde, såsom registrering af en bil eller anmodning om udbetaling af pensionsydelser[29].

Kommissionen forventer navnlig, at medlemsstaterne vil:

- undersøge og tage fat på årsagerne til modviljen mod at acceptere digitale betalingstjenester og opfordre de forretningsdrivende til at acceptere digitale betalingstjenester, herunder kontaktløse betalingstjenester
- øge digitaliseringen af offentlige betalingstjenester, ud over det, der er omfattet af forordning (EU) 2018/1724

[29] Forordning (EU) 2018/1724 om oprettelse af en fælles digital portal, der giver adgang til oplysninger, procedurer og bistands- og problemløsningstjenester.

- udstyre offentlige myndigheder, hospitaler m.v. med digitale betalingsterminaler.

Vigtig foranstaltning:

I 2022 vil Kommissionen gennemføre en undersøgelse af graden af accept med hensyn til digitale betalingstjenester i EU, herunder af små og mellemstore virksomheder og offentlige myndigheder, samt en undersøgelse af de mulige årsager i tilfælde af en lav grad af accept. Hvis det er relevant, kan den foreslå lovgivningsmæssige foranstaltninger.

7. Opretholdelse af tilgængeligheden af centralbankpenge

Adgang til og modtagelse af kontanter som betalingsmiddel

Kontanter er et betalingsmiddel til straksafvikling af fysiske transaktioner uden nogen teknisk infrastruktur. De er stadig den eneste form for penge, man kan være direkte i besiddelse af. Som sådan bør de være bredt tilgængelige og accepteret.

I euroområdet er eurosedler og -mønter det eneste lovlige betalingsmiddel i henhold til artikel 128 i TEUF og Rådets forordning (EF) nr. 974/98 af 3. maj 1998 om indførelse af euroen. Det fremgår af Kommissionens henstilling fra 2010, at når der består en betalingsforpligtelse, bør eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel indebære:

a) obligatorisk modtagelse fra kreditors side

b) modtagelse til fuld pålydende værdi

c) frigørelse fra betalingsforpligtelser.

Det fremgår desuden af henstillingen, at modtagelse af eurosedler og -mønter som betalingsmiddel bør være reglen i detailtransaktioner, og at undtagelse herfra kun bør være mulig, hvis den er begrundet i "princippet om god tro" (hvis f.eks. detailhandleren ikke har byttepenge).

Brug af andre betalingsmidler end kontanter er steget støt i årenes løb i Europa[30]. Men kontanter er stadig et dominerende betalingsmiddel i euroområdet, der fortsat bruges som betalingsmiddel i 78 % af alle transaktioner[31].

Statistikkerne for betaling med kontanter dækker over mange forskellige situationer. Nogle lande i euroområdet (Østrig, Tyskland, Irland, Slovakiet og Slovenien) har en markant præference for kontanter som betalingsmiddel. Estland og Nederlandene befinder sig i den anden ende af spektret, hvor mindre end halvdelen af alle transaktioner i butikkerne betales med kontanter. Uden for euroområdet er Sverige et land, hvor betaling med kontanter er faldet betydeligt[32]. I alle EU-lande har covid-19-pandemien medført en reduktion i antallet af

[30] I 2018 steg det samlede antal betalinger med andre betalingsmidler end kontanter i euroområdet, hvilket omfatter alle typer betalingstjenester, med 7,9 % i forhold til det foregående år.
[31] https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf.
[32] Ifølge Sveriges Riksbank faldt andelen af dem, som betalte for deres seneste køb med rede penge, fra 39 % i 2010 til 13 % i 2018.

kontantbaserede transaktioner under nedlukningerne, men kontantbeholdninger efter forsigtighedsprincippet er faktisk steget markant i nogle økonomier[33].

I praksis er tilgængeligheden af kontante midler faldet i de seneste år[34]. Tilfælde af afvisning af kontanter steg under covid-19-krisen pga. bekymring for smitterisiko via kontanter[35] og det øgede behov for fjerntransaktioner som følge af nedlukninger, hvilket fremmede overgangen til digitale betalingstjenester.

Kommissionen fremmer udviklingen af digitale betalingstjenester for at give forbrugerne flere muligheder og vil samtidig fortsætte med at beskytte eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel. Den er klar over og deler de betænkeligheder, som forbrugerorganisationer giver udtryk for, om at der er en konkret risiko for, at i og med flere tjenester bliver digitaliseret, kan dem uden adgang til digitale tjenester føle sig mere ekskluderet, end de er i dag[36]. Der er stadig ca. 30 mio. voksne i EU, som ikke har en bankkonto[37].

For at sikre, at der fortsat er adgang til kontanter, og at de modtages, samt deres status som lovligt betalingsmiddel minder Kommissionen om:

- at eurosedler og -mønter skal modtages som lovligt betalingsmiddel af kreditor til fuld pålydende værdi, når der består en betalingsforpligtelse, og de kan frigøre sig fra betalingsforpligtelsen
- at medlemsstaterne forventes at sikre, at der som et offentligt gode er adgang til kontanter, og at de modtages som betaling, i overensstemmelse med artikel 128 i TEUF og Rådets forordning (EF) nr. 974/98 af 3. maj 1998 om indførelse af euroen, men anerkender den eventuelle legitimitet af behørigt begrundede og forholdsmæssige begrænsninger for brug af uforholdsmæssigt store kontantbeløb til at foretage individuelle betalinger, der kan være nødvendige, bl.a. for at undgå risikoen for hvidvask af penge, finansiering af terrorisme og tilknyttede underliggende forbrydelser, herunder skatteunddragelse[38]. En af de måder, hvorpå medlemsstater kan sikre, at der fortsat er adgang til kontanter, kan være at sørge for, at der er et minimumsantal hæveautomater, eller tilsvarende adgangsmuligheder, på deres område.

[33] "Central Banks and payments in the digital era", BIS, juni 2020 https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2020e3.pdf.

[34] Ifølge ECB's undersøgelse af husholdningers brug af kontanter i euroområdet, "Use of cash by households in the euro area" (ECB Occasional Paper nr. 201, november 2017), svarede gennemsnitligt 5-6 % af de adspurgte deltagere i euroområdet, at det var (meget) vanskeligt at finde en hæveautomat eller bank, når der var brug for en.

[35] For oplysninger om overførsel af vira, se f.eks. https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200428~328d7ca065.en.html.

[36] BEUC, Den Europæiske Forbrugerorganisation, "Cash versus cashless: consumers need a right to use cash", https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2019-052_cash_versus_cashless.pdf.

[37] Verdensbanken, Global Findex 2017.

[38] Yderligere oplysninger findes i Kommissionens rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om begrænsninger af kontantbetalinger, COM(2018) 483 final.

Vigtig foranstaltning:

I samarbejde med Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG) vil Kommissionen gøre status over den seneste udvikling med hensyn til modtagelse og tilgængelighed af kontanter inden for euroområdet sammen med ECB, nationale centralbanker og finansforvaltninger.

Sideløbende vil den nøje følge arbejdet vedrørende adgang til kontanter, der skal foretages i regi af ERPB. Under hensyntagen til dette arbejde og forhandlingerne med Legal Tender Expert Group kan den beslutte at træffe passende foranstaltninger for at beskytte modtagelse og tilgængelighed af eurosedler og -mønter med udgangen af 2021.

Digitale centralbankvalutaer og yderligere innovation i forbindelse med betalingstjenester

Nedgangen i betaling med kontanter, den stigende betydning, som den private sektors betalingsløsninger har fået, og den potentielle udvikling af valutaunderstøttede tokens har fået centralbankerne til se nærmere på udstedelse af digitale centralbankvalutaer (CBDC). Afhængigt af dens udformning kan en detail-CBDC både fungere som en digital erstatning af kontanter og private betalingsløsninger og som en katalysator for fortsat innovation i forbindelse med betalingstjenester, finans og handel ved at dække specifikke nye anvendelser i vores mere og mere digitaliserede økonomier og samfund. En detail-CBDC kan også styrke euroens internationale rolle og EU's "åbne strategiske autonomi" og støtte finansiel inklusion. Den kan også bidrage til modstandsdygtige, hurtige og billige betalingstjenester og samtidig give mulighed for automatiserede og betingede betalingstjenester.

Som nævnt i strategien for digital finans støtter Kommissionen centralbankernes arbejde (navnlig ECB), hvor man ser på muligheden for at udstede en detail-CBDC, som er tilgængelig for offentligheden (husstande og virksomheder), samtidig med at eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel beskyttes. Dette arbejde supplerer Kommissionens forslag til en retlig ramme for valutaunderstøttede tokens, der anvendes i betalingsøjemed.

Der er behov for en yderligere indsats med hensyn til at vurdere de potentielle virkninger af CBDC for pengepolitik, finansiel stabilitet og konkurrence og for at undgå unødig mellemledsafvikling. Kommissionen vil fortsat arbejde tæt sammen med ECB for at fremme samarbejdet mellem den private og den offentlige sektor.

Vigtig foranstaltning:

Til at støtte udstedelsen af en digital centralbankvaluta til eurodetailbetalinger vil Kommissionen arbejde tæt sammen med ECB omkring målsætningerne og de politiske løsningsmodeller og sikre en høj grad af komplementaritet mellem de betalingsløsninger, der udvikles af den private sektor, og de nødvendige indgreb fra offentlige myndigheder.

B. Søjle 2: Innovative og konkurrencedygtige detailbetalingsmarkeder

1. Udnyttelse af det fulde potentiale af direktivet om betalingstjenester (PSD2)

Det reviderede direktiv om betalingstjenester (PSD2) har gjort det muligt at udvikle nye forretningsmodeller baseret på udveksling af betalingskontooplysninger ("åben bankvirksomhed"), såsom betalingsinitieringstjenester og kontooplysningstjenester. Det højnede samtidig den generelle sikkerhed forbundet med betalingstransaktioner som følge af kravet om stærk kundeautentifikation. Det er blevet en global reference for åben bankvirksomhed og sikre transaktioner.

I kølvandet på PSD2 har mere end 400 ikke-banker — tredjepartsleverandører — nu tilladelse til enten at yde initierings- eller kontooplysningstjenester, og et stigende antal banker yder selv kontooplysnings- og betalingsinitieringstjenester. Men det store potentiale ved åben bankvirksomhed er stort set endnu ikke blevet udnyttet. To år efter direktivet trådte i kraft har det endnu ikke haft fuld effekt. Stærk kundeautentifikation — navnlig inden for e-handel — er endnu ikke håndhævet fuldt ud, hvilket navnlig skyldes forsinket eller utilstrækkeligt markedsberedskab. Ibrugtagningen af regulerede tjenester baseret på tredjepartsleverandørers adgang til betalingskonti, som udgør en af hjørnestene i PSD2, udgør fortsat udfordringer for lovgivere og andre interessenter. Eksistensen af mange forskellige standarder for programmeringsgrænseflader for applikationer (API), som er af afgørende betydning for effektiv og sikker adgang til betalingskontooplysninger og forskellige API-funktionsniveauer, har givet udfordringer for tredjepartsleverandører, navnlig dem som allerede var i branchen før PSD2. Disse tredjepartsleverandører har været nødt til at integrere og tilpasse deres forretningsprocesser efter forskellige tekniske specifikationer og kundeforløb for at få adgang til betalingskonti.

På grund af omfanget og kompleksiteten af den overgang, som PSD2 kræver, var disse tidlige udfordringer forventede. Kommissionen, Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) og nationale kompetente myndigheder har arbejdet hårdt på at tackle og overvinde disse udfordringer. Vigtige præciseringer er foretaget ved hjælp af input fra mere end 100 respondenter i form af spørgsmål og svar fra eksterne interessenter, retningslinjer fra EBA[39], udtalelser fra EBA[40], præciseringer foretaget som følge af henvendelser fra medlemmer af EBA's arbejdsgruppe om API[41] og adskillige møder, hvor Kommissionen har søgt at forklare og fremme dialoger mellem forskellige fællesskaber[42].

Kommissionen bekræfter sin stærke tro på potentialet for åben bankvirksomhed og er fast besluttet på at gøre PSD2 til en succes. Kommissionen vil fortsætte samarbejdet med EBA for at sikre, at ulovlige hindringer for tredjepartsleverandørers tjenester bliver fjernet, og for at fremme en konstruktiv dialog mellem alle interessenter. Den vil navnlig støtte færdiggørelsen af arbejdet vedrørende en "SEPA-ordning for adgang til programmeringsgrænseflader for applikationer", der blev iværksat i 2019 i regi af ERPB.

[39] Se f.eks. retningslinjerne fra EBA om fritagelse fra fallback-mekanismen i henhold til den reguleringsmæssige tekniske standard vedrørende stærk kundeautentifikation og CSC: https://eba.europa.eu/eba-publishes-final-guidelines-on-the-exemption-from-the-fall-back-mechanism-under-the-rts-on-sca-and-csc.

[40] F.eks. udtalelse afgivet af EBA om hindringer for udbud af tjenester fra tredjepartsleverandører i henhold til direktivet om betalingstjenester: https://eba.europa.eu/eba-publishes-opinion-obstacles-provision-third-party-provider-services-under-payment-services.

[41] Se https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/eba-working-group-on-apis-under-psd2.

[42] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190726-joint-statement-psd2_en.pdf.

Fremover vil erfaringerne med gennemførelsen af PSD2 underbygge Kommissionens arbejde med at skabe en bredere ramme for åben finansiering, som det fremgår af strategien for digital finans.

Vigtig foranstaltning:

Med udgangen af 2021 vil Kommissionen iværksætte en omfattende undersøgelse af anvendelsen og virkningen af PSD2.

Baseret på erfaringen med PSD2 og som meddelt i strategien for digital finans planlægger den at fremlægge et lovgivningsforslag til en ny ramme for "åben finansiering" i midten af 2022.

2. Sikring af et højt sikkerhedsniveau for detailbetalinger i Europa

I PSD2 stilles der krav til alle betalingstjenesteudbydere om stærk kundeautentifikation, når en bruger initierer en elektronisk betaling eller tilgår deres netbankplatform. Betalingstjenesteudbydere i hele EU har udviklet autentifikationsløsninger baseret på anvendelse af to eller flere elementer, der kategoriseres som "viden" (noget, som kun brugeren ved), "besiddelse" (noget, som kun brugeren besidder) og "iboende" (noget, som brugeren er, f.eks. biometriske data).

Fremadrettet skal stærk kundeautentifikation være normen ved onlinebetaling, f.eks. ved e-handel eller onlinebestilling i forbindelse med rejser. Betalingstjenesteudbydernes autentifikationsløsninger, der opfylder kravene til stærk kundeautentifikation, skal give brugerne uhindret og tilgængelig adgang til deres betalingskonti online og gøre det lettere at fuldføre transaktioner. De bør være baseret på de sikreste autentifikationsfaktorer, og så vidt muligt bevæge sig væk fra udbredte elementer (f.eks. statiske adgangskoder) og fra ældre teknologier og kommunikationskanaler, der er udsat for angreb (f.eks. sms'er).

I takt med at der hele tiden dukker nye former for svig frem, er det ikke sikkert, at stærk kundeautentifikation er nok til at sikre, at brugere af betalingstjenester er fuldt ud beskyttet. Betalingstjenesteudbydere bør altid være på forkant hvad angår afsløring og forebyggelse af svig. Der er bred enighed om, at PSD2 har gjort det muligt for EU og virksomheder, der opererer i EU, at være førende i verden med hensyn til operationel risiko, IT-sikkerhed og indberetning af større hændelser, til dels på grund af Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds retningslinjer[43].

Med hensyn til betalingstjenester, hvor der er større risiko for svig, vil Kommissionen vurdere, hvorvidt krav om et match mellem modtagerens navn og IBAN-nr. vil være effektivt i forhold til at forebygge svig, såsom "social engineering", hvor man lokkes til at foretage handlinger eller videregive fortrolige oplysninger.

[43] https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/guidelines-on-major-incidents-reporting-under-psd2.

Med hensyn til bekæmpelse af phishing vil det være afgørende, at betalingstjenesteudbydere i EU vedtager internationalt anerkendte kontrolforanstaltninger, såsom DMARC (domænebaseret meddelelsesgodkendelse, rapportering og overensstemmelse)[44].

Selv om beskyttelse af brugerne mod betalingssvig er afgørende for at bevare tilliden til betalingssystemer og til digitale betalingstjenester generelt, er det lige så vigtigt, at betalingstjenesteudbydere gør deres yderste for at beskytte sig selv mod cyberangreb og mod alle andre natur- og menneskeskabte katastrofer.

Det er lige så vigtigt at sikre, at de autentifikationstiltag, som betalingstjenesteudbydere træffer, der alene er afhængige af avancerede teknologiske anordninger, ikke fører til udelukkelse af visse kategorier af kunder, såsom ældre.

Vigtige foranstaltninger:

I tæt samarbejde med Den Europæiske Banktilsynsmyndighed vil Kommissionen nøje overvåge gennemførelsen af kravene til stærk kundeautentifikation.

I Kommissionens gennemgang af PSD2 vil den gøre status over, hvilken indvirkning stærk kundeautentifikation har på omfanget af betalingssvig i EU, og undersøge, hvorvidt yderligere foranstaltninger bør træffes for at tackle nye typer svig, navnlig med hensyn til straksbetalingstjenester.

Sideløbende med strategien for digital finans stiller Kommissionen også forslag til en forordning om digital operationel modstandsdygtighed for finanssektoren i hele Unionen, med henblik på at styrke forskellige finansielle institutioners styring af IKT-risici. Dette initiativ er i overensstemmelse med direktivet om europæisk kritisk infrastruktur[45].

Kommissionen vil arbejde tæt sammen med Den Europæiske Banktilsynsmyndighed for at trække på erfaringerne fra gennemførelsen af EBA's retningslinjer for IKT- og sikkerhedsrisikostyring, som har været gældende siden juni 2020.

3. Fremme af forbrugerbeskyttelse

Den gældende EU-ret om detailbetalinger har til formål at sikre, at betalingstjenestebrugere i EU kan nyde godt af gennemsigtighed og sikkerhed i forbindelse med digitale betalingstjenester. Markedet for betalinger udvikler sig dog stadig hurtigt, og det kan være nødvendigt at træffe yderligere sikkerhedsforanstaltninger for at beskytte forbrugerne i fremtiden.

Ud over de initiativer, der bebudes i denne meddelelse, og som vil sikre en højere grad af forbrugerbeskyttelse i forbindelse med betalingstjenester, mener Kommissionen, at den øgede anvendelse af digitale betalingstjenester kræver yderligere overvejelser om betalingstjenesters gennemsigtighed og om funktionerne i de stadig mere populære typer af betalingstjenester, såsom kontaktløse betalingstjenester.

[44] Se https://dmarc.org/. Med DMARC er det lettere for afsendere og modtagere af e-mails at fastslå, om en bestemt meddelelse er fra den pågældende afsender eller ej, og hvad der skal gøres, hvis det ikke er tilfældet.

[45] Som for øjeblikket er ved at blive revideret for at styrke kritiske infrastrukturers beskyttelse og modstandsdygtighed over for andre trusler end cyberrelaterede trusler.

Kontaktløse betalingstjenester

I forbindelse med udbruddet af covid-19-krisen forhøjede banksektoren og betalingsinstitutter i de fleste EU-lande efter henstilling fra Den Europæiske Banktilsynsmyndighed[46] maksimumgrænsen for kontaktløse betalinger til 50 EUR i henhold til de reguleringsmæssige tekniske standarder i PSD2[47]. Herefter steg antallet af kontaktløse betalinger betydeligt.

Efter at have gjort mere brug af kontaktløse betalingstjenester, navnlig af sundhedsmæssige årsager, vil forbrugerne sandsynligvis holde fast i disse vaner i fremtiden. Det vil være en positiv udvikling. Kommissionen finder det imidlertid ikke på nuværende tidspunkt hensigtsmæssigt at forhøje maksimumbeløbsgrænsen (pr. transaktion og kumulativt) for kontaktløse betalinger uden stærk kundeautentifikation. I mangel af stærk kundeautentifikation er der risiko for, at stigningen i kontaktløse betalinger vil medføre øget svindel. Virkningen af forhøjelser af beløbsgrænser skal derfor vurderes nøje, før der kan træffes en afgørelse.

Vigtig foranstaltning:

I forbindelse med revisionen af PSD2 vil Kommissionen i tæt samarbejde med Den Europæiske Banktilsynsmyndighed tage de eksisterende maksimumbeløbsgrænser for kontaktløse betalinger op til fornyet overvejelse med henblik på at sikre ligevægt mellem bekvemmelighed og risici for svig.

I mellemtiden vil Kommissionen undersøge, sammen med både interessenter og medlemsstaterne, de tekniske betingelser, der kan give forbrugerne mulighed for at sætte deres egen individuelle beløbsgrænse for kontaktløse betalinger (med forbehold af maksimumgrænsen på 50 EUR). Det eneste, de fleste forbrugere kan vælge i dag, er at aktivere eller deaktivere kontaktløse betalingstjenester. Da der ikke er nogen stærk kundeautentifikation i forbindelse med kontaktløse betalinger, vil forbrugerne under alle omstændigheder få dækket det fulde beløb.

Øget gennemsigtighed med hensyn til transaktionsudtog

I takt med at betalingens kæde af aktører, der er involveret i en enkelt transaktion, bliver længere og mere kompleks, kan det blive vanskeligere for betalingstjenestebrugerne at finde ud af, til hvem, hvor og hvornår de har foretaget en betaling. Det kan føre til forvirring, hvis f.eks. betalingsmodtagerens navn eller adresse ikke står anført med virksomhedens navn på transaktionsudtoget. Det kan igen gøre det vanskeligere for forbrugerne at opdage svigagtige transaktioner.

ERPB er i øjeblikket i gang med at se på dette problem med henblik på at finde løsninger, der gør det lettere for brugerne at overvåge deres transaktioner.

[46] https://eba.europa.eu/eba-provides-clarity-banks-consumers-application-prudential-framework-light-covid-19-measures.

[47] KOMMISSIONENS DELEGEREDE FORORDNING (EU) 2018/389 af 27. november 2017 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/2366 for så vidt angår reguleringsmæssige tekniske standarder for stærk kundeautentifikation og fælles og sikre åbne standarder for kommunikation.

Kommissionen støtter ERPB's igangværende arbejde med hensyn til at skabe øget gennemsigtighed for brugere at detailbetalinger og vil, i forbindelse med revisionen af PSD2, tage hensyn til alle henstillinger fra ERPB inden for dette område.

4. Fremtidssikret kontrol og tilsyn med betalingsøkosystemet

Som nævnt i strategien for digital finans bliver det finansielle økosystem mere og mere komplekst med en mere fragmenteret værdikæde. Betalingskæden involverer mange aktører (hvoraf nogle er reguleret, andre ikke) og en stigende grad af kompleksitet og indbyrdes afhængighed. Selv om formålet med kontrol og tilsyn er at sikre ensartede vilkår og lave adgangsbarrierer samt fremme fair konkurrence og innovation, er det også vigtigt at opretholde brugernes rettigheder og beskytte det samlede økosystem mod finansielle og operationelle risici. For at opnå disse mål skal lovgivningens anvendelsesområde være afbalanceret.

Selv om gennemførelsen af PSD2 stadig er ret nyt, har e-pengedirektivet (EMD2)[48] været gældende i mere end 10 år, så der er tilstrækkelig erfaring at trække på fra dets gennemførelse. Efter vedtagelsen af PSD2 blev de to ordninger indbyrdes tilnærmet, men er forblevet adskilt. Forskellene mellem de tjenester, som betalingsinstitutter og e-pengeinstitutter tilbyder, synes ikke længere at berettige til en specifik godkendelses- og overvågningsordning og kan derfor indføres under én samlet ramme. Eftersom anvendelsesområdet for henholdsvis PSD2 og EMD2 udelukker visse tjenester og instrumenter, er det også vigtigt at sikre, at alle fritagelser, der meddeles virksomheder, hvor risikoen er mindre, fortsat er berettigede.

Behov for lige konkurrencevilkår mellem betalingstjenesteudbydere

I en verden, der i stigende grad domineres af digitale platforme, drager de store teknologileverandører fordel af deres omfattende kundebase til at tilbyde frontend-løsninger til slutbrugere. Hvis de kommer ind på finansmarkedet kan det skabe netværkseffekter og styrke deres markedsposition. Som nævnt i strategien for digital finans er der opstået forskellige initiativer, som involverer udbydere af kryptoaktiver, der anvender distributed ledger-teknologier. Disse aktører kan tilbyde betalingstjenester, der kan konkurrere med de tjenester, som de regulerede aktører tilbyder (f.eks. betalingstjenesteudbydere, betalingssystemer og betalingsordninger). Derfor skal de reguleres på samme vis for at sikre lige konkurrencevilkår ("samme branche, samme risici, samme regler"). På den ene side kan de udvide udvalget af betalingstjenester og bidrage til at skabe et innovativt marked. På den anden side kan de, hvis de ikke reguleres, kontrolleres og overvåges behørigt, udgøre en trussel for monetær suverænitet og finansiel stabilitet.

I årenes løb har man set konkurrenceproblemer i betalingssektoren i forbindelse med adgang til data og udveksling af oplysninger mellem konkurrenter og øgede risici for afskærmning og misbrug af en dominerende stilling. Sådanne risici kan stige yderligere gennem digitalisering. F.eks. kan nyudviklede digitale platforme for finansielle tjenesteydelser hurtigt indtage en

[48] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/110/EF af 16. september 2009 om adgang til at optage og udøve virksomhed som udsteder af elektroniske penge og tilsyn med en sådan virksomhed, ændring af direktiv 2005/60/EF og 2006/48/EF og ophævelse af direktiv 2000/46/EF (EUT L 267 af 10.10.2009, s. 7).

dominerende stilling eller udnytte sin markedsposition. Store teknologileverandører kan drage fordel af sine kundedata og netværkseffekt til at komme ind på betalingsmarkedet ved at udnytte deres markedsposition på de sociale medier eller søgetjenester. Som led i Kommissionens konkurrencepolitik overvåger den nøje den digitale udvikling inden for finansielle tjenesteydelser, og håndhæver om nødvendigt EU's konkurrencelovgivning for at fremme konkurrencen og forebygge hindringer for adgangen til disse markeder.

Kontrol og tilsyn med betalingsøkosystemet

Kontrol og tilsyn med relevante aktører i betalingskæden er blevet stadig mere komplekst under hensyntagen til de mange nye forretningsmodeller og koncernstrukturer. De potentielle problemer med hensyn til tilsyn kom til udtryk i en nylig sag vedrørende en teknologivirksomhed, der ydede betalingsrelaterede tjenester.

Betalingskonglomerater kan både omfatte regulerede og uregulerede enheder. De problemer, som uregulerede enheder støder på, når de yder tekniske tjenester til støtte for nogle af koncernens tilknyttede selskaber, kan potentielt have en afsmittende virkning. De seneste erfaringer har vist, at en ureguleret enheds konkurs kan få reelle konsekvenser for andre regulerede datterselskaber (f.eks. indefrysning af institutternes tjenester af de nationale kompetente myndigheder).

I øjeblikket omfatter PSD2 ikke tjenester, der ydes af "tekniske tjenesteudbydere", som støtter levering af betalingstjenester uden på noget tidspunkt at komme i besiddelse af midler[49]. Eftersom betalingstjenester i stigende grad er baseret på outsourcing af accessoriske tjenester af eller på vegne af uregulerede enheder, finder Kommissionen det nødvendigt at vurdere, i forbindelse med revisionen af PSD2, hvorvidt nogle af disse tjenester og udbydere bør inddrages i det regulerede miljø og underlægges tilsyn[50].

Aktører i betalingskæden kan være underlagt tilsyn og kontrol af forskellige enheder. ECB og nationalbankerne spiller en central rolle i forbindelse med tilsyn med betalingssystemer, -ordninger, -instrumenter og udbydere af disse tjenester. Dette er et supplement til de nationale og europæiske tilsynsmyndigheders rolle i forbindelse med tilsyn med betalingstjenesteudbydere. Det er vigtigt, at tilsyns- og overvågningsrammerne er opbygget på en sammenhængende måde under hensyntagen til afhængighederne mellem betalingstjenesteudbydere, betalingssystemer og betalingsordninger.

Vigtige foranstaltninger:

For i tilstrækkeligt omfang at afhjælpe de potentielle risici i forbindelse med uregulerede tjenesteydelser, sikre større sammenhæng i de forskellige dele af lovgivningen om detailbetalinger og fremme effektivt tilsyn og overvågning vil Kommissionen:

- **som led i revisionen af direktivet om betalingstjenester (PSD2) evaluere eventuelle nye risici, der er forbundet med uregulerede tjenesteydelser, navnlig tekniske tjenesteydelser som supplement til levering af regulerede betalingstjenester eller e-**

[49] Artikel 3, litra j).

[50] Denne vurdering skal, bl.a., baseres på EBA's retningslinjer for outsourcing (EBA/GL/2019/02), der finder anvendelse på alle regulerede betalingstjenesteudbydere.

pengetjenester, og vurdere, hvorvidt og hvordan disse risici bedst kan afbødes, herunder ved at underlægge udbydere af accessoriske tjenester eller outsourcede enheder direkte tilsyn. Dette kan ske ved at bringe visse aktiviteter ind under PSD2's anvendelsesområde, hvor det er berettiget. Kommissionen vil også vurdere, om undtagelserne i PSD2 er tilstrækkelige og vurdere behovet for ændringer af tilsynsmæssige, operationelle og forbrugerbeskyttelseskrav

- **som led i revisionen af PSD2 afstemme rammerne for PSD2 og e-pengedirektivet (EMD2) ved at inkludere udstedelse af e-penge som betalingstjeneste i PSD2**
- **i forslaget til en forordning om markeder i kryptoaktiver underlægge udstedere af e-pengebaserede tokens yderligere bestemmelser som supplement til EMD2**
- **om nødvendigt sikre hensigtsmæssige forbindelser mellem tilsyn med betalingstjenester og overvågning af betalingssystemer, -ordninger og -instrumenter.**

C. Søjle 3: Effektive og interoperable detailbetalingssystemer og andre støtteinfrastrukturer

1. Interoperable betalingssystemer og infrastrukturer

Det er ikke alle betalingstjenesteudbydere, der har tilsluttet sig kreditoverførselsordningen for straksbetalinger i SEPA (SCT Inst.), og som kan nås nationalt, der også er tilgængelige på tværs af grænser. Dette er både i strid med reglerne i SCT Inst.-ordningen og artikel 3, stk. 1, i SEPA-forordningen. Dette skyldes til dels den manglende interoperabilitet mellem clearing- og afviklingsmekanismer. Betalingstjenesteudbydere skal være kædet sammen med forskellige (nationale og/eller europæiske) clearing- og afviklingsmekanismer og afsætte og overvåge flere likviditetspuljer. Dette er hverken ideelt eller effektivt, eftersom de ikke engang med flere forbindelser kan opnå fuld, paneuropæisk tilgængelighed for SCT Inst. Det er også dyrt pga. likviditetsfordelingen mellem clearing- og afviklingsmekanismer.

Operatører af detailbetalingssystemer bør derfor sikre effektiv interoperabilitet mellem systemerne. I 2019 bebudede ECB, at Eurosystemet i mangel på tilfredsstillende løsninger på interoperabilitetsproblemer ville se på hensigtsmæssige løsninger[51]. Den 24. juli 2020 meddelte den sin beslutning om at iværksætte foranstaltninger for at sikre paneuropæisk tilgængelige straksbetalinger i euro ved udgangen af 2021[52]. Som følge heraf bør alle betalingstjenesteudbydere, som har tilsluttet sig SCT Inst.-ordningen, og som kan nås via TARGET2[53], også kunne nås via en TIPS-[54]likviditetskonto i centralbankpenge, enten som

[51] Tale afholdt af B. Cœuré den 29. november 2019, https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191126~5230672c11.en.html.
[52] https://www.ecb.europa.eu/paym/intro/news/html/ecb.mipnews200724.en.html.
[53] TARGET2 er det system, der gør det muligt at foretage elektroniske betalinger i realtid, og som ejes og administreres af Eurosystemet.
54 TARGET Instant Payment Settlement (TIPS) er en markedsinfrastrukturtjeneste, som blev introduceret af Eurosystemet i november 2018. Den giver betalingstjenesteudbydere mulighed for at tilbyde deres kunder at foretage betalinger i realtid døgnet rundt alle ugens dage året rundt.

deltagere eller som tilgængelig enhed (dvs. gennem en anden betalingstjenesteudbyders konto).

Kommissionen støtter fuldt ud de foreslåede foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre tilgængelighed i hele euroområdet for straksbetalinger, hjælpe betalingstjenesteudbydere med at overholde SEPA-forordningen, dække likviditetshuller og bringe fordele til alle konkurrerende clearing- og afviklingsmekanismer i forbindelse med straksbetalingstjenester, som ikke længere skal være afhængige af at indgå bilaterale aftaler for at oprette forbindelser.

Kommissionen mener, at det er vigtigt at udvide tilgængeligheden af disse grænseoverskridende infrastrukturer fra euro til andre EU-valutaer for at sikre paneuropæiske straksbetalinger. Det forventes derfor, at den første samarbejdsaftale om afvikling af straksbetalinger i anden valuta end euro (svenske kroner) via TARGET Instant Payment System, som blev indgået den 3. april 2020, vil bane vejen for løsninger, der gør det lettere at foretage straksbetalinger på tværs af landegrænser.

2. Et åbent og tilgængeligt betalingsøkosystem

Adgang til betalingssystemer er nødvendigt for effektiv konkurrence og innovation på markedet for betalingssystemer. Eftersom betalings- og e-pengeinstitutter konkurrerer med bankerne om at tilbyde betalingstjenester og bidrage til innovation i betalingsmarkedet, er det vigtigt at sikre, at alle aktører har fair, åben og gennemsigtig adgang til betalingssystemer.

Selv om det reviderede direktiv om betalingstjenester (PSD2) kræver objektiv og ikkediskriminerende adgang til betalingssystemer for godkendte betalingstjenesteudbydere, gør direktivet om endelig afregning (SFD)[55] adgang afhængig af lovbestemte kriterier. Dette har forhindret e-penge- og betalingsinstitutter i at få direkte adgang til udvalgte betalingssystemer i henhold til SFD.

I PSD2 stilles der krav til medlemsstaterne om at sikre, at direkte deltagere (dvs. først og fremmest banker) i et SFD-udpeget betalingssystem giver betalingstjenesteudbydere, som ikke er banker, indirekte adgang på en objektiv, forholdsmæssig og ikkediskriminerende måde. Indirekte adgang via banker er imidlertid ikke altid den bedste løsning for mange betalingstjenesteudbydere, som ikke er banker, da det gør dem afhængige af disse banker.

Kommissionen er bekendt med, at nogle nationale centralbanker har givet betalings- og e-pengeinstitutter tilladelse til direkte eller indirekte deltagelse, såfremt visse kriterier er opfyldt. Dette har ført til problemer med at sikre lige konkurrencevilkår og yderligere fragmenteret betalingsmarkedet. Eftersom indirekte adgang er den eneste løsning via systemer som TARGET Instant Payment System, kan det have utilsigtede virkninger og skabe operationelle udfordringer, også i forhold til opfyldelse af kravene om bekæmpelse af hvidvask og finansiering af terrorisme. Dette kan også fordreje de lige konkurrencevilkår mellem banker og betalingstjenesteudbydere, der ikke er banker.

Vigtig foranstaltning:

[55] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/26/EF af 19. maj 1998 om endelig afregning i betalingssystemer og værdipapirafviklingssystemer.

I forhold til revisionen af direktivet om endelig afregning (der vil blive lanceret i 4. kvartal 2020) vil Kommissionen overveje at udvide direktivets anvendelsesområde til at omfatte betalings- og e-pengeinstitutter, som er underlagt passende tilsyn og risikobegrænsning.

3. Adgang til nødvendige tekniske infrastrukturer

Kommissionen mener, at europæiske betalingstjenesteudbydere skal kunne udvikle og tilbyde innovative betalingsløsninger til alle brugere i Europa, uden unødige restriktioner, via alle relevante tekniske infrastrukturer, på fair, rimelige og ikkediskriminerende vilkår og adgangsbetingelser.

Kommissionen er opmærksom på forskellige situationer, hvor nogle operatører muligvis vil begrænse eller blokere adgangen til nødvendige tekniske infrastrukturer. Disse kan f.eks. omfatte en række software- og hardwareelementer, som er nødvendige, hvis innovative betalingsløsninger skal udvikles og tilbydes, f.eks. de non-public layers som er integreret i mobile anordningers operativsystemer (inklusive Near Field Communication-antenner), biometriske læsere, såsom fingeraftryks- eller ansigtsgenkendelsesscannere, app-butikker, POS-kerner[56], SIM-kort m.v.[57]

Det oftest nævnte problem er, at nogle producenter af mobile enheder begrænser tredjeparters adgang til den Near Field Communication-teknologi, der er integreret i intelligente mobile enheder. Kommissionen har for nylig indledt en konkurrencesag for at undersøge betingelserne for tredjeparters adgang til Near Field Communication-teknologi tilhørende én producent af mobile enheder[58].

Nogle europæiske betalingskortordninger oplyser, at de har svært ved at tilgå den kontaktløse kerne i salgsterminaler, der til brug for grænseoverskridende betalinger i Europa anvendes af internationale betalingskortordninger. European Card Payment Cooperation[59] er i gang med at udvikle en proprietær kerne, men udrulningen via betalingskæden vil, ifølge branchen, tage flere år.

Disse restriktioner kan medføre væsentlige sårbarheder for det europæiske betalingsøkosystem, hindre konkurrence, innovation og udviklingen af paneuropæiske betalingsløsninger. Samtidig kan ensidig intervention på medlemsstatsplan føre til en fragmentering af markedet og fordreje de lige konkurrencevilkår.

Vigtige foranstaltninger:

Sideløbende med Kommissionens igangværende og fremtidige håndhævelse af konkurrencelovgivningen vil den undersøge, hvorvidt det er passende at foreslå lovgivning, der har til formål at sikre ret til adgang på fair, rimelige og ikkediskriminerende betingelser til tekniske infrastrukturer, der anses for nødvendige for at understøtte leveringen af betalingstjenester. I den forbindelse vil den overveje:

[56] En kerne er et sæt funktioner, der leverer den logik og de data, som er nødvendige for at kunne foretage en transaktion med eller uden kontakt til salgsterminalens betalings-app.
[57] Som anført af respondenterne i den offentlige høring forud for denne strategi.
[58] Sag AT.40452.
[59] http://www.europeancardpaymentcooperation.eu/.

— den igangværende revision af sin konkurrencepolitik for at sikre, at den er rustet til den digitale tidsalder[60]

— sit igangværende arbejde vedrørende retsakten om digitale tjenester[61] med hensyn til forhåndsregler for store onlineplatforme, der fungerer som dørvogtere.

En sådan lovgivning vil tage behørigt hensyn til de potentielle sikkerhedsrisici og andre risici, som en adgang kan indebære. Den vil navnlig fastsætte kriterierne for fastlæggelse af de nødvendige tekniske infrastrukturer, og til hvem og under hvilke betingelser adgangsrettigheder bør gives.

D. Søjle 4: Effektive internationale betalingstjenester, herunder pengeoverførsler

I Europa har regulering og sektorens bestræbelser på tilslutning til SEPA reduceret omkostningerne til pengeoverførsler markant i løbet af de sidste 10 år. Men betalinger på tværs af EU's ydre grænser går langsommere, er dyrere, mere uigennemsigtige og mere komplekse.

Globale pengeoverførsler er blevet næsten seks gange større siden 2000 og anslås at nå op på 714 mia. USD i 2019[62]. Denne hurtige udvikling skyldes i vid udstrækning strømme til lav- og mellemindkomstlande, som udgør tre fjerdedele af det samlede antal. Samlet er EU, USA og Saudi-Arabien langt den vigtigste kilde til strømme af pengeoverførsler til lav- og mellemindkomstlande og udgør ca. to tredjedele af det samlede antal.

For lav- og mellemindkomstlande er strømme af pengeoverførsler af stor makroøkonomiske betydning og relevans og udgør for mange over 10 % af deres BNP. De er også en vigtig finansieringslivline for mange modtagerfamilier og fungerer ofte som et uformelt socialt sikkerhedsnet, der gør det muligt for 800 millioner familiemedlemmer (for hvem pengeoverførsler i gennemsnit udgør ca. 75 % af deres indkomst) at betale for mad og sundhedsvæsen, uddannelse og andre basale behov. Som det fremgår af Verdensbankens Remittance Prices Worldwide-database, ligger de samlede gennemsnitlige omkostninger ved pengeoverførsler stadig tæt på 7 %, mens det internationale samfund har forpligtet sig til at reducere disse omkostninger til under 3 % senest i 2030. Som en konsekvens af covid-19-pandemien forventes pengeoverførsler at falde med ca. 20 % i 2020 som følge af usikkerhed og migranter, der står til at miste arbejde.

Kommissionens mål er, at grænseoverskridende betalinger, der involverer tredjelande, skal gå hurtigere, være billigere, mere tilgængelige, mere gennemsigtige og mere praktiske. Dette vil også tilskynde til øget brug af euroen og styrke dens position som global valuta.

---

[60] Kommissionen er i færd med at gennemgå reglerne for såvel horisontale som vertikale aftaler og meddelelsen om markedsafgrænsning. Endvidere iværksatte Kommissionen i juni 2020 en offentlig høring for at vurdere, hvorvidt der er behov for et nyt konkurrenceværktøj til at løse strukturelle konkurrenceproblemer, som de nuværende konkurrenceregler ikke kan tackle på den mest effektive måde. Flere oplysninger om disse revisionsprocesser findes på Generaldirektoratet for Konkurrences websted: https://ec.europa.eu/competition/consultations/open.html.

[61] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package.

[62] "Covid-19 Crisis through a migration lens", Migration and Development Brief 32, Knomad, Verdensbanken, april 2020.

Der blev for nylig peget på de væsentligste problematikker for internationale grænseoverskridende betalinger i Rådet for Finansiel Stabilitets Stage 1-rapport om grænseoverskridende betalinger[63]. Tilsammen skaber disse problematikker hindringer for betalingsformidlere, der ønsker at levere grænseoverskridende tjenester, de får slutbrugernes priser til at sige, dæmper investeringer i modernisering af grænseoverskridende betalingsprocesser og indvirker desuden på pengeoverførsler.

Kommissionen mener, at en blanding af foranstaltninger på globalt og jurisdiktionsspecifikt plan er nødvendig. I overensstemmelse med Udvalget om Betalings- og Markedsinfrastrukturers resultater[64] kan disse opdeles efter EU-specifikke foranstaltninger og tiltag for at gøre det lettere at overføre penge.

Vigtige foranstaltninger:

- **Om muligt forventer Kommissionen, at de relevante udbydere af betalingssystemer, navnlig hvor modtagerlandet også har vedtaget straksbetalingssystemer, vil gøre forbindelserne mellem europæiske systemer såsom TARGET Instant Payment System (TIPS) eller RT1[65] og tredjelandes straksbetalingssystemer lettere — så længe sidstnævnte kan drage fordel af en tilpas høj grad af forbrugerbeskyttelse, bekæmpelse af svig, hvidvask og finansiering af terrorisme og foranstaltninger til afbødning af risici som følge af indbyrdes afhængighedsforhold. Direkte adgang for betalingstjenesteudbydere, der ikke er banker, til betalingssystemer kan være med til at øge de potentielle fordele ved sådanne forbindelser. Det kan også overvejes at etablere forbindelser for andre typer betalingssystemer, herunder detail- og engrossalg, hvis det er relevant, med forbehold af lignende garantier.**
- **Kommissionen opfordrer til indførelse, senest ved udgangen af 2022, af globale internationale standarder, såsom ISO 20022, som gør det lettere at inkludere mere udførlige data i betalingsmeddelelser.**
- **For yderligere at øge gennemsigtigheden i forbindelse med grænseoverskridende transaktioner opfordrer Kommissionen betalingstjenesteudbydere til at benytte Global Payment Initiative (GPI) fra Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT), som gør det lettere for deltagende institutioner at spore grænseoverskridende betalinger i realtid. Udbredt anvendelse af sporing vil give oprindelsesbetalingstjenesteudbydere et bedre grundlag for at estimere og oplyse betaleren den maksimale gennemførelsestid for en grænseoverskridende betaling. Kommissionen vil vurdere, inden for rammen af PSD2-revisionen, hvorvidt der er behov for yderligere forbedringer af gennemsigtigheden i forbindelse med grænseoverskridende internationale transaktioner.**
- **Eftersom straksbetalinger også bliver normen på internationalt plan, vil Kommissionen vurdere, i forbindelse med revisionen af PSD2, hvorvidt det er passende at kræve, at den maksimale gennemførelsestid for transaktioner, der**

[63] Ibid.
[64] https://www.bis.org/cpmi/publ/d193.pdf.
[65] RT1 er et paneuropæiske straksbetalingssystem, der ejes og administreres af EBA Clearing.

består af to betalingselementer, også skal gælde for transaktioner, der består af ét betalingselement[66].

- **Kommissionen følger med interesse EPC's igangværende arbejde med hensyn til eventuel yderligere harmonisering af forretningsregler og meddelelsesstandarder for transaktioner bestående af ét betalingselement. Kommissionen vil vurdere, hvorvidt det er nødvendigt at gøre disse obligatoriske.**

Behandling af specifikke spørgsmål, der har indvirkning på pengeoverførsler:

Alle de ovennævnte strategisk foranstaltninger kan gøre grænseoverskridende strømme lettere og dermed også gavne pengeoverførsler. Desuden:

- **opfordrer Kommissionen til initiativer fra medlemsstaterne til støtte for overførselssektoren, med forbehold af at pengeoverførselsudbyderne forpligter sig til gradvist at reducere omkostningerne i forbindelse med pengeoverførsler over tid**
- **vil Kommissionen, inden for rammerne af EU's udviklingspolitik, støtte SEPA-lignende initiativer i regionale grupperinger af lav- og mellemindkomstlande og i relevante tilfælde tredjelandes mulighed for at tilslutte sig SEPA (f.eks. i det vestlige Balkan og de østlige nabolande)**
- **vil Kommissionen fremme adgangen til betalingskonti i lav- og mellemindkomstlande, hvilket også vil gøre digitaliseringen af pengeoverførsler lettere.**

Alle disse foranstaltninger kan støtte euroens internationale rolle ved at styrke borgernes og virksomhedernes evne til at benytte euroen som valuta i forbindelse med person-til-person-pengeoverførsler, investering, finansiering og handelsstrømme.

IV. Konklusioner

I denne strategi indgår centrale prioriteter og målsætninger for detailbetalinger i Europa i løbet af de kommende fire år, baseret på omfattende input fra alle interessenter og under fuld hensyntagen til resultatet af den offentlige høring.

For at opnå disse mål vil Kommissionen gå i gang med en række vigtige foranstaltninger. Kommissionen opfordrer alle interessenter, på nationalt plan og EU-plan, til at deltage aktivt i gennemførelsen af denne strategi.

[66] De såkaldte "et-bens-transaktioner" er transaktioner, hvor enten betalingsmodtagerens eller betalerens betalingstjenesteudbyder befinder sig uden for Unionen.