



Grönbok om kort-, internet- och mobilbetalningar

Finansdepartementet

2012-02-17

Dokumentbeteckning

KOM (2011) 941

Towards an integrated European market for card, internet and mobile payments

Sammanfattning

Den digitala inre marknaden är en resurs som i nuläget är i stort behov av utveckling. E-handeln och onlinetjänster har potential att stärka Europeiska Unionens produktivitet och konkurrenskraft, men det behövs genomgående mer standardisering och ett enhetligt EU-perspektiv inom dessa områden.

Syftet med grönboken är att utvärdera frågor som rör kort-, internet- och mobilbetalningar inom EU, kartlägga brister i de gällande systemen och visionen om en fullständigt integrerad betalningsmarknad samt de hinder som har gett upphov till dessa brister. Syftet med grönboken är vidare att inleda en bred samrådsprocess med berörda intressenter så att de kan bekräfta eller komplettera kommissionens analys och bidra till att finna de lämpligaste metoderna för att förbättra marknadsintegrationen. Kortbetalningar, internetbetalningar (e-betalningar) och mobilbetalningar (m-betalningar) berörs; nuvarande marknadsläge beskrivs, och ett urval områden som skulle kunna förbättras tas upp. Synpunkter efterlyses på en rad områden, såsom marknadsfragmentering, standardisering och säkerhet.

Regeringen, som ställer sig positiv till ansatsen i kommissionens grönbok att förbättra integrationen av betaltjänster inom EU, välkomnar innehållet i kommissionens grönbok.

1.1 Ärendets bakgrund

Inom ramen för inre marknadsakten och den digitala agendan för Europa samt som ett svar på Europeiska rådets begäran om en färdplan mot en digital inre marknad har kommissionen presenterat en grönbok mot en integrerad europeisk marknad för kort-, e- och m-betalningar. Kommissionen är i färd med att undersöka och tydliggöra e-handelsmarknaden såsom den ser ut i nuläget, och såsom det är tänkt att en bättre marknad kan komma att se ut.

Grönboken presenterades den 11 januari 2012. Samma dag presenterade kommissionen ett meddelande, KOM (2012) 942, om en enhetlig ram för att skapa förtroende på den digitala inre marknaden för e-handel och online-tjänster (se fakta-PM 2011/12:FPM110). Grönboken bör således ses som en del i en större ansats från kommissionen kring ett samlat grepp för att förbättra den gränsöverskridande e-handeln. Kommissionen önskar synpunkter från medlemsstater m.fl. på aktuell grönbok senast den 11 april 2012.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Syfte

Grönbokens syfte är att lyfta frågor som gäller effektivisering och integration av tre sorters betaltjänster – kortbetalningar, e-betalningar och m-betalningar – inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) samt inom och bortom ramen för Single Euro Payments Area (Sepa), det enhetliga betalningssystemet för transaktioner i euro. Befintliga betaltjänster försvårar för konsumenterna eftersom avgiftsstrukturen är komplicerad och kostnaderna oftast inte synliga; likaledes försvårar detta för nya företag som vill etablera sig i branschen, som för tillfället domineras av två internationella kortföretag. Det är tänkt att utveckling inom området ska leda till mer konkurrens, valmöjligheter, transparens, innovation och säkerhet.

1.2.2 Definitioner

En återkommande distinktion är den som görs mellan *kortbetalningar*, *e-betalningar* och *m-betalningar*. Kortbetalningar är sådana som görs med kort. E-betalningar definieras som betalningar som utförs över internet – detta inkluderar inte bara internetbanker och andra e-betalningstjänster (t.ex. PayPal och PayEx) utan även kortbetalningar som görs online. M-betalningar, som rör betalningar via smarta mobiler, delas upp i två typer: *ffärrbetalningar* som sker över internet eller betal-SMS – av dessa är merparten baserad på kortbetalning – samt *närbetalningar*, som sker direkt vid försäljningspunkten och som baserar sig på närfältskommunikation (*Near Field Communication, NFC*), som är den teknik som finns exempelvis i SL

1.2.3 Visioner och mål

Idén med Sepa är bl.a. att det ska råda enhetlighet mellan nationella och gränsöverskridande betalningar inom EU-området. Det antas att konsumenter ska kunna använda ett enda bankkonto för alla sina betalningar oavsett var de befinner sig. Likaså antas företag och offentliga aktörer kunna förenkla och centralisera sina betalningsprocesser, samt förbättra sina kassaflöden. Handlare väntas nyttja e-handel i större utsträckning allt eftersom alternativ till kontanter blir mer attraktiva och billiga, och de som förmedlar denna typ av tjänster väntas kunna dra nytta av stordriftsfördelar.

Fem områden som måste förbättras för att dessa visioner ska kunna bli verklighet diskuteras i grönboken, nämligen *marknadsfragmentering*, *transparens*, *standardisering*, *interoperabilitet* och *säkerhet*. Slutligen kommenteras även Sepas styrning.

1.2.4 Marknadsfragmentering

1.2.4.1 Nuvarande teknik och hinder på marknaden

I nuläget har e-handelsmarknaden en något komplicerad struktur, vilket beskrivs nedan. Beskrivningen avser i första hand kortbetalningarna, men den kan även appliceras direkt eller indirekt på de allra flesta e- och m-betalningarna, till exempel när dessa görs med hjälp av betalkort.

När en konsument betalar med kort är oftast fyra parter inblandade: konsumenten, handlarer och två *betaltjänstleverantörer* (*Payment Service Providers, PSPs*), vilka är banker eller andra företag som förmedlar betaltjänster. När kortbetalningen sker går pengarna från konsumentens konto via den *utgivande betaltjänstleverantören* (*Issuing PSP*) genom den *mottagande betaltjänstleverantören* (*Acquiring PSP*) och slutligen till handlarens konto. Ett flertal avgifter förekommer mellan parterna:

Kortföretaget kan ta ut en *kortavgift* av konsumenten.

Den utgivande betaltjänstleverantören tar ut en *multilateral förmedlingsavgift* (*MFA*) (*Multilateral Interchange Fee, MIF*) av den mottagande betaltjänstleverantören.

Den mottagande betaltjänstleverantören tar i sin tur ut en *näringsidkarens serviceavgift* (*NSA*) (*Merchant Service Charge, MSC*) av handlarer.

¹ Tekniskt sett baserar sig SL Access-korten på s.k. (envägs) RFID-teknik; närfältskommunikation är en (tvåvägs) vidareutveckling och standardisering av denna med avseende på smarta telefoner.

I vissa fall är endast tre parter inblandade; då är utgivande och mottagande betaltjänstleverantör samma. I sådana fall finns ingen explicit MFA, men det förekommer ändå att en av parterna får subventionera den andra.

Avgifterna varierar kraftigt – grönboken nämner att endast Visa Europa och MasterCard publicerar sina MFA:er – och beroende på typ av kort och land kan de röra sig mellan 0 procent (Maestro Schweiz) och 1,9 procent (Visa bank- och företagskort Polen).

Vad gäller *gränsöverskridande mottagning* (*cross-border acquiring*), vilket innebär att en handlare använder sig av en mottagande betaltjänstleverantör i ett annat (EES-)land, räknar kommissionen med att ökad integration kan skapa fördelar. Handlaren bör kunna dra nytta av mer konkurrens över NSA:er från betaltjänstleverantörernas sida, och om handlaren utser en mottagande betaltjänstleverantör att hantera alla ärenden ökar den administrativa effektiviteten. Emellertid finns flertalet problem att lösa innan dessa fördelar kan omsättas i praktiken. I nuläget har kortföretagen speciella avgifter och tillståndsförfaranden för mottagande betaltjänstleverantörer som vill göra gränsöverskridande affärer. Dessutom måste dessa betala den MFA som gäller i landet där affären görs (*Point of Sale*) till den utgivande betaltjänstleverantören – vilket hindrar handlare från att välja den billigaste mottagaren – även fast mottagaren inte har haft någonting att göra med just den prissättningen; betaltjänstleverantörer i det landet kan också ha speciella bilaterala avtal som den mottagande betaltjänstleverantören inte får ta del av.

Kommissionen är intresserad av att veta om medlemsstaterna tycker att det är problematiskt att MFA:er skiljer sig dels för olika länder, dels för transaktioner inom och mellan länder; huruvida de olika villkoren reflekterar underliggande skillnader; huruvida det finns hinder för gränsöverskridande mottagning, och i så fall varför; huruvida förenkling skulle medföra stora fördelar; samt huruvida det behövs juridiskt klargörande vad gäller avgifter, och i så fall på vilket sätt och vilka frågor som då bör tas upp.

1.2.4.2 *Co-badging*

Co-badging innebär att flera betaltjänster kombineras på ett och samma kort (eller annan enhet). Detta ses som ett sätt för nya tjänster att ta sig in på marknaden, och kunderna kan välja vad de vill betala med. Det är inte klarlagt huruvida nuvarande utfärdare tillåter att inrikes konkurrenter figurerar på deras egna kort, samt huruvida nuvarande mekanismer utgör konkurrenshinder. Kommissionen är intresserad av att reda ut potentiella för- och nackdelar med co-badging, om det finns restriktioner som är mer problematiska än andra, och vem (om inte konsumenten) som beslutar om prioritering av betalningstjänst när co-badging används.

Vissa betalkortssystem har dotterbolag som är betaltjänstleverantörer; följaktligen kan de tvinga kunder att använda dessa betaltjänstleverantörer. Detta begränsar inträdet på marknaden men skulle kunna undvikas om betalkortssystem och betaltjänstleverantörer separerades. Inom Sepas kortramverk (*Sepa Cards Framework, SCF*) görs en sådan åtskillnad, men inga specifika arrangemang. Kommissionen vill veta hur medlemsstaterna ställer sig till detta.

1.2.5 *Transparens*

Som nämns ovan är kostnaderna i betalningsprocesser oftast osynliga för konsumenterna. Kommissionen tror att ökad transparens skulle medföra lägre kostnader, speciellt när det gäller mindre betalningar.

Kommissionen överväger därför om näringsidkare bör informera konsumenterna om de avgifter som handlarna betalar för användningen av olika betalningsinstrument, och huruvida betaltjänstleverantörer bör tvingas offentliggöra sina avgifter.

Vissa branschbestämmelser förhindrar att handlarna ska kunna få kunderna att välja de billigaste alternativen. Den s.k. icke-diskrimineringsregeln (*No Discrimination Rule, NDR*) förbjuder extra avgifter och rabatter baserat på betelsätt. ”Ta-alla-kort-regeln” (*Honour All Cards Rule, HAC*) innebär att handlarna måste ta emot alla kort av ett visst märke även om avgifterna skiljer sig sinsemellan. Dessutom händer det att mottagande betaltjänstleverantörer drar ett schablonbelopp för alla kort, så att handlaren inte får reda på de olika typernas individuella NSA:er.

EU-regler på området, främst direktivet om betaltjänster (2007/64/EC, *Payment Services Directive*) och direktivet om konsumenträttigheter (2011/83/EU, *Consumer Rights Directive*), står i viss konflikt med ovanstående branschbestämmelser. Direktivet om betaltjänster artikel 52(3) ger handlare rätt att ta ut extra avgifter (som enligt artikel 19 i direktivet om konsumenträttigheter inte får överstiga handlarens extrakostnad) eller ge rabatter baserat på betelsätt. Medlemsstater kan förbjuda avgifter (men inte rabatter) vilket medlemsstaterna, enligt kommissionen, valt att tolka på väldigt olika sätt, vilket ökar marknadens komplexitet, speciellt med avseende på gränsöverskridande transaktioner.

Kommissionen vill ha synpunkter på huruvida det behövs ökad harmonisering inom området och i så fall i vilken riktning. Bör avgifter och rabatter tillåtas och bör de i så fall begränsas till handlarens faktiska kostnad? Bör handlare tvingas acceptera ett kostnadseffektivt elektroniskt betelsätt utan avgift? Ska speciella regler gälla för mikrobetalningar och alternativa digitala valutor? Finns det anledning att hantera privatpersoners bankkort och kort som är företagskort olika?

En kortbetalning innefattar utbyte av information mellan utgivande och mottagande betaltjänstleverantör samt mellan handlaren och mottagande betaltjänstleverantör. Båda områdena saknar standardisering när det gäller elektronisk kommunikation. Det finns ingen gemensam gränsöverskridande standard och i många fall heller ingen inrikes. Kommissionen anser att detta skadar marknaden bl.a. då det begränsar aktörerna på marknaden, det begränsar centraliseringen och därmed stordriftsfördelarna eftersom handlarna behöver ha skilda system för skilda betaltjänstleverantörer (ibland även inrikes), och då avsaknaden av standardisering ofta leder till att konsumenternas bankkort inte accepteras utomlands.

Dessutom berörs *certifiering*, vilket är processen när det säkerställs att ett betalningssystem följer säkerhets- och funktionskrav. Certifieringen är inte harmoniserad inom Europa och orsakar därmed onödiga kostnader eftersom det finns ett flertal parallella system. Marknaden driver två projekt, *OSeC (Open Standards for Security and Certification)* och *CAS (Common Approval Scheme)*, som kommissionen anser vara lovande men som hittills inte presenterat några konkreta resultat. Sepas *Europeiska betalningsråd (EBR) (European Payment Council, EPC)* har åstadkommit lika lite genom sin kortintressentgrupp (*Cards Stakeholders Group, CSG*) som består av representanter från berörda parter och som arbetar med att utveckla en standard men som hittills inte har producerat något slutligt.

Vad gäller e- och m-betalningar finns heller ingen standardisering.

Gällande alla tre typer av betalningar önskar kommissionen synpunkter på huruvida standardisering är önskvärd och vad, om något, som saknas i resonemanget. Kommissionen önskar även synpunkter på huruvida nuvarande beslutsstruktur är ändamålsenlig, om alla berörda parter är representerade och tidsplanen rimlig samt om europeiska standardiseringsorganisationer såsom CEN (*Comité européen de normalisation*) och ETSI (*European Telecommunications Standards Institute*), eller andra nya eller gamla organisationer, bör spela en större roll i frågan.

1.2.7 **Interoperabilitet**

Interoperabilitet är förmågan hos olika system att kunna fungera tillsammans med varandra.² Full interoperabilitet i detta sammanhang innebär att alla betalningar ska kunna nå alla mottagare utan att någon av aktörerna eller mellanhänderna blir lidande. Speciellt vad gäller valet av mottagande betaltjänstleverantör samt med avseende på branschens egna regler är kommissionen intresserad av huruvida full interoperabilitet kan appliceras på kortmarknaden.

² Det finns en skillnad mellan teknisk och kommersiell interoperabilitet. Den senare innebär att handlare och kunder ska kunna välja betaltjänstleverantör oavsett var de befinner sig.

Marknaden för m-betalningar är som bekant fortfarande i ett inledningsstadium. Ett av hindren för dess tillväxt verkar vara att mobiloperatörerna, betaltjänstleverantörerna och andra inblandade (tillverkare och utvecklare etc.) har kört fast. Operatörerna vill behålla kontrollen medan e-betalningstjänsterna vill sprida sig till mobila miljöer. Det finns en risk att marknaden fragmenteras då privata initiativ skapar egna, heltäckande system som inte är kompatibla med andra.

EBR har föreslagit att det formuleras ett ramverk för e-betalningar som tillåter konkurrens mellan olika modeller, där banker kan välja vilken modell de vill ha.

Kommissionen önskar synpunkter på huruvida det i betalningskedjan finns någon länk som skapar speciella svårigheter för interoperabiliteten, vilken nivå som behövs för att undvika fragmentering på marknaden, och huruvida minimikrav kan identifieras. Dessutom efterfrågas synpunkter på hur knutarna kring utvecklingen mot en interoperabel marknad kan lösas upp så att processen kan gå vidare.

1.2.8 Betalningssäkerhet

I slutet av år 2010 tog 90 procent av de europeiska handlarna betalt via EMV-kort (kort med chip), och 80 procent av korten var utrustade med chip. Säkerheten kan dock förbättras, till exempel genom tvåfaktors autentisering (t.ex. PIN-kod plus SMS-verifiering), men avvägningar måste göras avseende säkerhet och användarvänlighet (lättanvända och snabba system).

Dessutom innebär en sådan hantering behandling av personuppgifter och det blir därmed en integritetsfråga. Direktivet om skydd av personliga data (95/46/EC) samt direktivet om integritet och elektronisk kommunikation (2002/58/EC) innehåller bestämmelser om vad som krävs för hantering av dylika data. Det är viktigt att alla aktörer på marknaden är medvetna om frågans vikt och att information i form av personuppgifter begränsas till dem som strikt behöver den för att kunna utföra sina tjänster.

Slutligen föreslår kommissionen att en integrerad marknad för säkra internetbetalningar skulle kunna vara till hjälp mot webbplatser som tillhandahåller olagligt material eller säljer förfälskade produkter. Betaltjänstleverantörer skulle kunna tvingas vägra transaktioner som rör webbplatser som tidigare identifierats som olagliga.

Kommissionen vill ha synpunkter på om fysiska transaktioner, både i betydelsen chipkort och mobilnärbetalningar, är säkra nog. Frågan ställs om det krävs förbättrad säkerhet för fjärrbetalningar och om detta i så fall borde lösas genom lagstiftning, samt vilka mekanismer som bäst kan säkerställa integritetsskyddet.

Hittills har Sepa varit ett självreglerande projekt i bankernas regi, genom EBR, med Europeiska centralbankens (ECB) och kommissionens stöd. Förutom banker har betalningsinstitut en plats i EBR:s plenar. Andra aktörer såsom betaltjänstleverantörer, betalningsförmedlare, marknadsaktörer på materialsidan (t.ex. programvaruförsäljare eller terminaltillverkare) samt användare är dock inte representerade. För att öka representationen bland berörda parter inrättades i mars 2010 det s.k. Sepa-rådet. I rådet, som inte har någon lagstiftande makt, finns representanter med från både utbuds- och efterfrågesidan. Kommissionen efterfrågar synpunkter på om detta är en bra struktur samt huruvida en lagstiftande eller en självreglerande process skulle ge bättre resultat.

Det finns också andra grupper med inblandade aktörer: ett intressentforum för kunder (*Customer Stakeholders Forum*) som behandlar Sepa-överföringar och motsvarande autogiro, samt en kortintressentgrupp (*Cards Stakeholders Group*) som behandlar kortbetalningar. Utöver dessa finns på den självreglerande sidan Sepas kortramverk som har antagits av EBR. Emellertid har detta ramverk inte accepterats av alla inblandade och det finns inga mekanismer för att följa upp hur ramverket följs eller för att lösa konflikter.

När det gäller e- och m-betalningar har marknaden intagit en vänta-och-se-attityd. Kommissionen anser att detta inte är tillräckligt och att både lagstiftning, självreglering och kontroll av tillämpningen och efterlevnaden av konkurrenslagarna kommer att behövas. Synpunkter önskas på hur man ska gå till väga, huruvida fler inblandade borde representeras, hur andra europeiska valutor ska hanteras, och vilken roll myndigheterna bör spela.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Grönboken är av generell karaktär och utgör ett diskussionsunderlag för kommissionens fortsatta arbete. Det är därför svårt att i detta skede redogöra för effekter på gällande svenska regler. De idéer och uppslag som kommissionen presenterar i grönboken kommer, om de genomförs, huvudsakligen att medföra ändringar i lagen (2010:751) om betaltjänster, men även andra regelverk kan komma att bli berörda.

1.4 Budgetära konsekvenser / konsekvensanalys

I nuläget är det mycket svårt att bedöma vad grönboken kommer få för budgetära konsekvenser, men värt att notera är att förslaget till allra största del rör företagens snarare än statens budget. När ett konkret lagstiftningsförslag kommer från kommissionen får en konsekvensanalys med utgångspunkt från detta göras.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är, inom ramen för en restriktiv budget, positivt inställd till ansatsen i kommissionens grönbok som innebär att integrationen av betaltjänster ska kunna förbättras på den inre marknaden. Ett område som regeringen anser är viktigt är att det sker en analys av hur e-handeln ska kunna bli säkrare och mer användarvänlig samt hur avgifterna ska kunna bli mer transparenta. En integrerad marknad med säker och användarvänlig e-handel skulle inte bara leda till ökad konkurrens även kunna stärka förtroendet för e-handeln genom förbättrad hantering av olagligt innehåll online. Ökad konkurrens skulle sannolikt leda till att kostnaden och avgifterna för att tillhandahålla betalningsmedel skulle minska och att de två befintliga kortsystemens marknadsdominans skulle minska. Vidare kommer konsumenternas valfrihet och insyn i fråga om avgiftsuttag vid e-handel att öka. En öppen och integrerad marknad med ökad betalningssäkerhet och ett transparent avgiftssystem bör förbättra konkurrensneutraliteten och styra användarna mot de mest effektiva betalningsmedlen. Detta kommer även att leda till bättre konsumentförhållanden. Mot bakgrund härav välkomnar regeringen kommissionens grönbok som ligger väl i linje med de prioriteringar som regeringen drivit tillsammans med likasinnade EU-länder.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Då grönboken ännu inte diskuterats i någon formell mening finns i nuläget ingen tydlig bild av hur övriga medlemsstater ställer sig till förslaget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Något yttrande om grönboken har ännu inte gjorts tillgängligt.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Grönboken har skickats ut på konsultation till berörda intressenter. Några synpunkter har ännu inte inkommit. Remisstiden går ut den 5 mars 2012.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Eftersom frågan ännu är en grönbok är detta inte aktuellt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Eftersom frågan ännu är en grönbok är detta inte aktuellt.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Grönboken har remitterats till berörda intressenter. Remisstiden går ut den 5 mars 2012 varefter remissinstansernas ståndpunkter kommer att sammanställas. Synpunkter på grönboken kommer att tillställas kommissionen senast den 11 april 2012.

4.2 Fackuttryck/termer

Sepa (Single Euro Payments Area): det enhetliga betalningssystemet för transaktioner i euro. Inom Sepa finns ett *kortramverk (Sepa Cards Framework)* för kortbetalningar.

Kortbetalningar, e-betalningar och m-betalningar: kortbetalningar görs med kort, e-betalningar över internet, m-betalningar via smarta mobiler. M-betalningar delas upp i *ffärrbetalningar* över internet eller betal-SMS samt *närbetalningar*, som sker direkt vid försäljningspunkten med *närfältskommunikation (Near Field Communication, NFC)*. Närbetalningar kräver telefoner som har tekniken inbyggd och läsare som kan känna igen dem. Den uppmärksamme läsaren noterar att dessa kategorier i mångt och mycket överlappar varandra.

E-handel: elektronisk handel.

Betaltjänstleverantörer (Payment Service Providers, PSPs): banker eller andra företag som förmedlar betaltjänster; med andra ord mellanhänderna mellan konsument och handlare som ser till att pengarna går dit de ska. En kortbetalning innefattar utbyte av information mellan *utgivande* och *mottagande betaltjänstleverantör* samt mellan handlaren och mottagande betaltjänstleverantör. Den utgivande betaltjänstleverantören tar ut en *multilateral förmedlingsavgift (MFA) (Multilateral Interchange Fee, MIF)* av den mottagande betaltjänstleverantören, som i sin tur tar ut en *näringsidkarens serviceavgift (NSA) (Merchant Service Charge, MSC)* av handlaren.

Gränsöverskridande mottagning (cross-border acquiring): när en handlare använder sig av en mottagande betaltjänstleverantör i ett annat (EES-)land. *Point of Sale* är landet där affären görs.

Co-badging flera betaltjänster kombineras på ett och samma kort (eller annan enhet).

Interoperabilitet: förmågan hos olika system att kunna fungera tillsammans med varandra

EMV-kort: kort med chip. Förkortningen betyder *Europay, MasterCard och Visa*.