



Utlåtande över grönboken om en integrerad europeisk marknad för kort-, internet- och mobilbetalningar

Sammanfattning

I utlåtandet redovisar utskottet sin granskning av grönboken *Mot en integrerad europeisk marknad för kort-, internet och mobilbetalningar* (KOM (2011) 941 slutlig).

Utskottet välkomnar kommissionens arbete med att underlätta för gränsöverskridande betalningar inom den inre marknaden. Grönboken är ett värdefullt bidrag till diskussionen om en integrerad europeisk marknad för kort-, internet- och mobilbetalningar och utgör ett välkommet underlag för ytterligare utveckling av gemensamma regler och standarder.

I grönboken ställs en rad konkreta frågor, men utskottet har valt att granska grönboken ur en generell och principiell synvinkel. Under granskningen har utskottet tagit upp frågor som rör konkurrens, marknadsintegration, konsumentskydd, transparenta avgifter, innovationskraft och integritetsaspekter.

Utskottet föreslår att utlåtandet läggs till handlingarna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Grönbokens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets granskning	10
Utskottets ställningstagande	10
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

En integrerad betaltjänstmarknad

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 22 mars 2012

På finansutskottets vägnar

Fredrik Olovsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Elisabeth Svantesson (M), Pia Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Maryam Yazdanfar (S), Carl B Hamilton (FP), Marie Nordén (S), Staffan Anger (M), Per Bolund (MP), Anders Sellström (KD), Ulla Andersson (V), Sven-Erik Bucht (S), Edip Noyan (M), Emil Källström (C) och Johnny Skalin (SD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Grönboken *Mot en integrerad europeisk marknad för kort-, internet och mobilbetalningar* (KOM(2011) 941 slutlig) inkom till riksdagen på svenska den 20 januari 2012. Enligt 10 kap. 5 § riksdagsordningen ska riksdagen behandla de grön- och vitböcker som överlämnas till riksdagen. Grönboken hänvisades till finansutskottet den 23 januari 2012 för granskning. Utskottet är skyldigt att redovisa sin granskning i ett utlåtande till riksdagen.

Den 20 februari överlämnade Regeringskansliet en faktagenomnämning i ärendet till riksdagen (2011/12:FPM113).

Samrådsperioden går ut den 11 april 2012.

Grönbokens huvudsakliga innehåll

Inledning

Kommissionen inleder grönboken med att konstatera att säkra, effektiva och innovativa elektroniska betalningssystem är en avgörande faktor för att konsumenter, näringsidkare och företag ska kunna dra full nytta av den inre marknadens fördelar.

Kommissionens vision är att de framsteg man gjort inom det gemensamma eurobetalningsområdet (SEPA, Single Euro Payment Area), med bl.a. gemensamma tekniska krav och standarder för massbetalningar i euro, ska kunna fungera som en språngbräda för en integrerad och konkurrenskraftig marknad för betaltjänster i EU. Enligt kommissionen bör SEPA även utvecklas till att också gälla betalningar i andra valutor än euro. För att visionen ska kunna förverkligas när det gäller kortbetalningar, online- eller internetbetalningar (e-betalningar) och betalningar via mobiltelefoner (m-betalningar) måste olika frågor hanteras och lösas. Det handlar om bl.a. säkerhet, standardisering, driftskompatibilitet, valfrihet, prissättning och olika hinder för teknik- och branschinnovation.

I grönboken går kommissionen igenom dessa frågor mer i detalj. Kommissionens resonemang och förslag redovisas kortfattat nedan.

Betalningsformerna

Grönboken behandlar främst kortbetalningar, e-betalningar och m-betalningar.

- Kortbetalningar. Betalkort är det vanligaste och mest använda elektroniska betalningssystemet. Enligt kommissionen är dock integrationen på den europeiska betalkortsmarknaden långt ifrån fullständig, och de

konkreta resultaten är begränsade. Trots den snabba tillväxten under det senaste årtiondet har inte kostnaderna för konsumenterna och de olika avgifterna mellan bankerna och handeln minskat särskilt mycket.

- E-betalningar. E-handeln och e-betalningar växer snabbt, och tillväxtpotentialen bedöms vara stor. Fortfarande är dock e-handeln liten i förhållande till Europas totala detaljhandel. Det största hindret för e-handelns tillväxt är betalningarna, enligt ett offentligt samråd som nyligen hölls om e-handeln. Det handlar då bl.a. om mångfalden av betalningsmetoder, de höga betalningskostnaderna vid framför allt små belopp och betalningssäkerheten. Kommissionen konstaterar att det saknas en konsekvent och heltäckande EU-ram för e-betalningar, vilket får till följd att e-betalningsmiljön blir nationell. Dessutom finns det enligt kommissionen endast ett fåtal effektiva nationella e-betalningssystem och få stora internationella aktörer som är aktiva på marknaden.
- M-betalningar. Räknat i volym ökar m-betalningarna snabbast, vilket bl.a. beror på den snabba spridningen av s.k. smartmobiler. Användandet av m-betalningar i EU är dock betydligt mindre än i t.ex. Asien och Stillahavsregionen. En av anledningarna till det är den starkt splittrade marknaden för m-betalningar i Europa. Marknadsaktörerna har inte enats om en affärsmodell som möjliggör driftskompatibla betalningslösningar. De största och mest lovande m-betalningsinitiativen presenteras därför för närvarande utanför Europa. Precis som för e-betalningar saknas för m-betalningar en konkret EU-ram som hanterar t.ex. tekniska standarder, säkerhetsaspekter, driftskompatibilitet och samarbete.

I grönboken diskuterar kommissionen dessa tre betalningsformer under rubrikerna marknadssplittring och marknadstillträde, transparent och kostnadseffektiv prissättning på betaltjänster, standardisering, driftskompatibilitet mellan betaltjänstleverantörer och betalningssäkerhet. Vidare tar kommissionen upp en diskussion om hur utvecklingen av betalmarknaden bör styras i framtiden.

Marknadssplittring och marknadstillträde

Under denna rubrik diskuterar kommissionen bl.a. s.k. multilaterala förmedlingsavgifter, dvs. multilateralt bestämda avgifter som är bindande för alla betaltjänstleverantörer som deltar i ett betalkortssystem. Sedan en tid tillbaka undersöker konkurrens- och tillsynsmyndigheter förmedlingsavgifterna.

Kommissionen konstaterar att avgifter och betalningstider i samma kortsystem skiljer sig kraftigt åt från land till land. Efterlevnaden av de rättsliga regler som fastställts på nationell nivå varierar också starkt. Detta kan leda till en snedvridning av den inre marknaden. Höga multilaterala förmedlingsavgifter kan också, enligt kommissionen, förhindra utvecklandet och användandet av billigare kortsystem och andra betalningssystem.

Kommissionen uppmärksammar också problem som finns vid gränsöverskridande utnyttjande av kortsystem. Utvecklingen av dessa tjänster kan t.ex. hindras av att banker som erbjuder gränsöverskridande tjänster har speciella licensieringssystem och särskilda avgifter ovanpå nationellt bestämda förmedlingsavgifter.

Kommissionen tar också upp frågan om s.k. co-badging, dvs. att det finns flera olika betalmärken på samma kort eller apparat. Det är ett system som skulle kunna bidra till ökad konkurrens. I dag finns dock ett antal oklara regler och begränsningar när det gäller co-badging. Till exempel kan metoden ge upphov till konkurrensproblem om den används för att begränsa eller på ett otillbörligt sätt påverka konsumentens val av kortmärke eller betalningssystem.

Ett annat problem är att förvaltningen av ett betalkortssystem ofta är intimt sammanflätad med betalningsförmedlingen. En del kortsystem har dotterbolag som förmedlar betalningar, och kravet på deltagarna i kortsystemet är att förmedlingen måste gå via dotterbolaget. Detta begränsar konkurrensen. Enligt kommissionen skulle en uppdelning och tydlig åtskillnad mellan betalkortssystem och förmedling förbättra konkurrensen. I SEPA:s ramverk för kortbetalningar (SCF) görs en sådan åtskillnad, dock utan särskilt fastställda regler eller arrangemang. Kommissionen anser att utvecklandet av systemoberoende förmedlingsstandarder skulle underlätta en åtskillnad mellan betalkortssystemen och betalningsförmedlingsföretagen.

Enligt ett EU-direktiv har inte betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar direkt tillgång till befintliga clearing- och avvecklingssystem. De måste i stället använda en bank för att avveckla sina betalningar. Kommissionen ställer bl.a. frågan om konkurrensen skulle förbättras om betalningsinstituten fick ökad tillgång till clearing- och avvecklingssystemen.

Kommissionen konstaterar att SEPA:s ram för kortbetalningar i euro (SCF) ännu inte genomförts fullt ut. Branschen räknar dock med att kortsystem som inte är kompatibla med SCF successivt kommer att försvinna. Kommissionen funderar i grönboken kring om ramen i SCF är tillräcklig eller om den måste kompletteras.

Transparens och kostnadseffektiv prissättning på betaltjänster

De verkliga kostnaderna för olika betaltjänster är ofta dolda eller otydliga för såväl konsumenterna som näringsidkarna. Detta leder enligt kommissionen till högre betalningskostnader i EU-ekonomin. Bristen på insyn är störst på betalkortsmarknaden, men eftersom betalkort ofta är grunden även vid e-betalningar och m-betalningar påverkas alla betalningsmetoder.

Om näringsidkarna var tvungna att informera kunderna om kostnaderna och avgifterna för olika betalningsinstrument skulle man kunna minska den totala betalningskostnaden i ekonomin, enligt kommissionen. Kunderna skulle då kunna göra ett mer optimalt val mellan betalningsinstrumenten.

Ett annat sätt att öka insynen och stimulera till en mer effektiv användning av betalningsinstrumenten skulle vara att näringsidkarna i större utsträckning styr kunderna till det mest effektiva betalningssättet genom t.ex. rabatter eller extra avgifter på dyra kort.

För att minska de totala betalningskostnaderna bör man enligt kommissionen även öka insynen i prissättningen mellan näringsidkare och betaltjänstleverantör.

Standardisering

I dagsläget finns enligt kommissionen stora brister i standardiseringen av betaltjänster, vilket minskar konkurrensen och höjer de totala betalningskostnaderna. Om man genomför en gränsöverskridande driftskompatibilitet inom och mellan betalningssystemen kommer företag, kunder och näringsidkare i Europa att kunna dra full nytta av konkurrens, valfrihet och effektivare betalningar. En standardisering av t.ex. protokoll, gränssnitt, applikationer och tjänster måste dock genomföras fullt ut. Annars finns risken att konkurrenter uteslängs från systemen och innovationer och förbättringar förhindras.

Som tidigare nämnts har det inom ramen för SEPA utarbetats standardiseringsvolymen (SCF) för kortbetalningar. Kommissionen konstaterar dock att de konkreta resultaten hittills varit relativt begränsade.

När det gäller m-betalningar har banksektorn, kortföretagen och mobilleverantörerna inlett diskussioner om samarbete och standardisering. Men även på detta område är resultaten hittills begränsade. Standardiseringsarbetet med m-betalningar bör enligt kommissionen ha som mål att säkra fullständig driftskompatibilitet mellan olika m-betalningslösningar och stödja öppna standarder för att möjliggöra rörlighet för konsumenterna.

Bristen på gemensamma standarder är mindre när det gäller e-betalningar, eftersom det finns en gemensam plattform genom internet. Problemet med e-betalningar gäller därför snarare bristen på driftskompatibilitet mellan aktörerna i betalningskedjan än att det saknas standarder.

Driftskompatibilitet mellan betaltjänstleverantörer

Det är viktigt för effektiviteten i ett betalningssystem att olika system är kompatibla med varandra, dvs. att de fungerar tillsammans.

Marknaden för m-betalningar i Europa är fortfarande i sin linda. Kommissionen konstaterar att ett av de största hindren för en kraftig tillväxt av m-betalningar är det låsta läge som råder mellan mobilnätoperatörerna, bankerna, tillverkare och utvecklare av applikationer. Mobilnätoperatörerna vill behålla kontrollen över branschen, medan övriga vill utöka sin verksamhet till den mobila miljön.

Kommissionen menar vidare att det verkar sannolikt att de privata aktörer som kontrollerar standarden (och därmed även driftskompatibiliteten) framöver kommer att dominera hela betalningskedjan vid m-betalningar. Risken med den utvecklingen är att marknaden kommer att splittras genom en mängd olika privatägda lösningar.

När det gäller e-betalningar har Europeiska betalningsrådet (EPC), det råd som styr verksamheten inom SEPA, bestämt att inte inrätta ett eget onlinebankssystem för e-betalningar. EPC har i stället föreslagit att det utvecklas ett ramverk för e-betalningar som tillåter konkurrens mellan systemen, där bankerna sedan kan bestämma vilket system de vill ansluta sig till. Hittills har emellertid enbart bankerna deltagit i det arbetet.

Betalningssäkerhet

Betalningssäkerhet är en nödvändig förutsättning för att kort-, e- och m-betalningar ska kunna fortsätta att utvecklas. Kommissionen konstaterar att under 2010 var 90 procent av alla kortterminaler och 80 procent av alla betalkort i EU s.k. EMV-kompatibla, dvs. terminalerna tog emot och korten var utrustade med chip och pinkod. Denna utveckling har minskat bedrägerierna väsentligt. Kommissionen diskuterar i grönboken behovet av ytterligare säkerhetsåtgärder men anger samtidigt att sådana måste avvägas mot vikten av att systemen är snabba och lätta att använda.

Ett annat viktigt område som kommissionen pekar på är dataskyddet. Alla olika betalningssätt medför behandling av personuppgifter och annan känslig information. Det är viktigt att känslig kundinformation behålls i en säker infrastruktur.

Styrningen av SEPA

SEPA inrättades och förvaltas av den europeiska banksektorn via EPC (Europeiska betalningsrådet). SEPA drivs som ett självreglerande projekt, dock med starkt stöd från Europeiska centralbanken (ECB) och från kommissionen.

I EPC sitter bankerna, förutom på en plats som är vikt för betalningsinstitut. Övriga aktörer på området, t.ex. betaltjänstleverantörer, betalningsförmedlare och hårdvaruleverantörer, finns inte representerade i EPC. För att förbättra olika intressenters deltagande i styrningen av SEPA inrättade kommissionen och ECB under 2010 det s.k. SEPA-rådet. SEPA-rådet består av representanter från utbuds- och efterfrågesidan på betalmarknaden.

Kommissionen diskuterar i grönboken om det behövs en förbättrad styrning av SEPA och om den nuvarande avvägningen mellan en reglerande och en självreglerade strategi bör förändras.

För att öka de olika intressenternas deltagande har EPC inrättat två forum, Costumer Stakeholders Forum (för SEPA-kontoöverföringar och SEPA-autogiro) och Cards Stakeholders Group (för kortbetalningar). Båda forumen leds gemensamt av ECP och företrädare för slutanvändarna.

De principer och villkor som ska gälla vid SEPA-kortbetalningar fastställs som tidigare redovisats i SEPA Cards Framework (SCF). SCF har statusen av en frivillig uppförandekod.

Kommissionen konstaterar dock att SCF behöver förbättras och klargöras. Ramverket accepteras inte av alla inblandade, och dessutom saknas mekanismer för att följa upp tillämpningen av regelverket och för att lösa eventuella tvister.

När det gäller e- och m-betalningar anser kommissionen att arbetet med att ta fram ett ramverk går alldeles för långsamt. Marknaden har intagit en attityd av att vänta och se. Kommissionen anser därför att det på detta område krävs en heltäckande strategi som omfattar såväl lagstiftning och själreglering som efterlevnad och kontroll av konkurrensreglerna.

Utskottets granskning

Regeringens faktagromemoria

I fakta-PM 2011/12:FPM113 redovisar regeringen kortfattat sin bedömning av kommissionens grönbok. Regeringens övergripande slutsats är att man välkomnar innehållet i grönboken och ställer sig positiv till ansatsen att förbättra integrationen av betaltjänster inom EU.

Ett viktigt område som ytterligare måste analyseras är enligt regeringen hur e-handeln ska kunna bli säkrare och mer användarvänlig samt hur avgifterna ska kunna bli mer transparenta.

En ökad konkurrens inom området leder enligt regeringen sannolikt till att kostnaderna och avgifterna minskar och att även dominansen för de två kortsystem som nu dominerar marknaden minskar.

En öppen och integrerad marknad med ökad betalningssäkerhet och ett transparent avgiftssystem bör, enligt regeringens bedömning, förbättra konkurrensneutraliteten och styra användarna mot de mest effektiva betalningsmedlen. Detta kommer även att leda till bättre konsumentförhållanden, skriver regeringen.

Samrådssvar från regeringen

Enligt uppgifter från Regeringskansliet kommer regeringen att lämna synpunkter på grönboken till kommissionen under samrådsperioden. Grönboken har skickats ut på remiss till bl.a. Finansinspektionen, Riksbanken, Post- och Telestyrelsen, Konkurrensverket, Konsumentverket och Datainspektionen.

SEPA

I början av 2011 subsidiaritetsprövade utskottet kommissionens förslag till förordning om tekniska krav för betalningar och autogireringar i euro (KOM (2010) 775). Utskottets slutsats var att förslaget inte stred mot subsidiaritetsprincipen.

Förslaget förhandlades under 2011 och antogs av Europaparlamentet och rådet i februari 2012.

Utskottets ställningstagande

En väl fungerande inre marknad kräver att betalningssystemet är säkert och enkelt att använda för företag och konsument. För att handeln inom den inre marknaden ska underlättas ytterligare är det, enligt utskottets mening, angeläget att anamma ny teknik för betalningar. Användandet av betalkort är redan omfattande, samtidigt som det sker en intressant utveckling när det gäller betalningar via internet och med mobiler. Inte minst när

det gäller gränsöverskridande betalningar finns det skäl att välkomna teknikutvecklingen och att försöka undanröja de hinder som kan uppstå om nationella regelverk och standarder inte samspelar. Kommissionens grönbok är därför ett värdefullt bidrag till diskussionen och utgör ett välkommet underlag för ytterligare utveckling av gemensamma regler och standarder.

Visionen för SEPA, såsom kommissionen och ECB har formulerat det, är att det inte bör finnas någon åtskillnad mellan gränsöverskridande och nationella betalningar i euro och att de standarder och regler som utformas inom SEPA inbegriper inte bara euron utan även andra valutor. Denna vision är enligt utskottet en utmärkt vägledning för det vidare arbetet i syfte att skapa fördelar för konsumenter och näringsidkare, liksom för betalningstjänstleverantörer.

I grönboken ställer kommissionen 32 frågor inför det fortsatta arbetet för att främja en integrerad europeisk marknad för kort-, internet- och mobilbetalningar. Flertalet av dessa frågor är av en sådan teknisk karaktär att de bör hanteras på myndighetsnivå, snarare än av riksdagen. Dessa frågor kommer, från svensk sida, att kunna belysas på ett ingående sätt genom regeringens samrådssvar och de synpunkter som svenska myndigheter lämnar till regeringen som förberedelse för samrådssvaret. Utskottet väljer därför att i detta utlåtande begränsa sig till några generella och principiella överväganden.

Som utskottet ser det är det viktigt att öka konkurrensen när det gäller betalningstjänster. En väg att nå det är att påskynda marknadsintegrationen inom den inre marknaden. Teknikutvecklingen ger förutsättningar för ökad konkurrens mellan betalningstjänstföretag, bl.a. därför att det verkar finnas förutsättningar för ett enklare marknadstillträde för betalningstjänstföretag när det gäller betalningar via internet och med mobil. Det är emellertid viktigt att regler och standarder utformas på ett sätt som, utan att göra avkall på säkerhetskrav i betalningarna, gör det enkelt för nya aktörer att komma in på marknaden och att man därigenom undviker oligopol för betalningstjänster på europeisk nivå.

En viktig fråga, för att främja både konkurrensen och konsumentskyddet, är att öka transparensen när det gäller avgifterna. Det finns inte skäl att reglera prissättningen på ett sådant sätt att priset som konkurrensmedel sätts ur spel, men det är viktigt att konsumenterna får tydlig information om vilka avgifter som eventuellt tillkommer vid ett köptillfälle för olika typer av betalning. Reglerna bör också utformas med sikte på att produktivitetsvinsterna från teknikutvecklingen kommer konsumenterna till del och att kostnaderna inte ensidigt lastas över på kunderna samtidigt som vinsterna stannar hos betalningstjänstföretagen.

Det finns alltid en risk att låsa fast verksamheter i rådande tekniska lösningar när ett område regleras och standarder sätts upp. Utskottet ser potentialer i den tekniska innovationskraften på området och anser därför att det är viktigt att gå varsamt fram med regleringar och ge utrymme för

självreglering i den utsträckning som den leder fram till den eftersträlvade visionen om ett gränslöst betalningssystem. Dessutom är det viktigt att följa utvecklingen och utveckla styrsystemet för SEPA på ett sätt som innebär att regler och standarder kan anpassas i takt med att teknikutvecklingen tar nya, och kanske oväntade, språng.

Ett område som inte får så stort utrymme i grönboken är integritetsaspekterna. Det som ändå tas upp är, enligt utskottets mening, värt att understryka. Som påpekas i grönboken innebär de betalningssätt som tas upp att känslig kundinformation och andra personuppgifter registreras i omfattande kommunikationsnätverk. Utskottet instämmer i påpekandet att känslig kundinformation måste hållas inom en säker betalningsinfrastruktur, både vid behandling och vid lagring av uppgifter.

Sammanfattningsvis anser utskottet att kommissionen bör gå vidare med den inriktning och enligt den tidsplan som skisseras i grönboken.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Grönbok (KOM(2011) 941 slutlig) Mot en integrerad europeisk marknad för kort-, internet och mobilbetalningar