



EU-strategi för massbetalningar

2020/21:FPM14

Finansdepartementet

2020-10-26

Dokumentbeteckning

COM(2020) 592

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om en EU-strategi för massbetalningar

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 24 september 2020 ett meddelande om en EU-strategi för massbetalningar, dvs. betalningar mellan privatpersoner, företag och myndigheter som utgör majoriteten av antalet betalningar i ekonomin. Strategin presenterades tillsammans med strategin för digitalisering av finanssektorn och förslag till förordningar om att stärka digital operativ motståndskraft, marknader för kryptotillgångar samt inrättande av en pilotregim för infrastruktur baserad på blockkedjeteknik (KOM (2020) 591, KOM (2020) 593 och KOM (2020) 594 KOM (2020) 594/3 se faktaPM 2020/21:FPM12, 2020/21:FPM13, 2020/21:FPM15 och 2020/21:FPM16).

I meddelandet presenterar kommissionen inte konkreta förslag utan en vision för massbetalningar där

- hushåll och företag i Europa ska ha tillgång till ett brett och varierat utbud av högkvalitativa betalningslösningar, stödda av en konkurrenskraftig och innovativ betalningsmarknad och baserade på säkra, effektiva och tillgängliga infrastrukturer,
- konkurrenskraftiga, egenutvecklade och alleuropeiska betalningslösningar ska finnas tillgängliga, vilka stödjer Europas ekonomiska och finansiella suveränitet, och
- EU ska bidra väsentligt till att förbättra gränsöverskridande betalningar till jurisdiktioner utanför EU, inklusive remitteringar, och därmed stödja eurons internationella roll och EU:s öppna strategiska oberoende.

- Ökning av tillgången till digitala betalningslösningar och lösningar för omedelbara betalningar i hela EU.
- Betalningsmarknader som präglas av innovation och konkurrens.
- Effektiva och samverkande betalningssystem och andra stödfaciliteter.
- Effektiva internationella betalningar, däribland remitteringar.

Regeringen välkomnar strategin för massbetalningar för att främja säkra och tillförlitliga digitala betalningar och betaltjänster inom EU. Regeringen anser att det är viktigt att detta arbete sker med beaktande av att EU är en marknad med olika valutor och att arbetet bedrivs på ett sätt som inte riskerar att skapa onödiga hinder för den digitalisering av betaltjänster som pågår.

Regeringen välkomnar att strategin behandlar behovet av skydd för konsumenter med anledning av nya risker som kan uppstå till följd av ökad digitalisering. Regeringen välkomnar även att strategin beaktar att digitaliseringen kan innebära en risk för att individer kan få en försämrad tillgång till betaltjänster om de har svårigheter att använda den digitala tekniken. Regeringen ser positivt på att strategin framhäver det allmännas intresse av att motverka penningtvätt och terroristfinansiering i den pågående digitaliseringen av betalningsmarknaden samt att informationssäkerheten beaktas genom att betaltjänstleverantörerna gör vad de kan för att skydda sig själva mot it-angrepp och andra risker.

Regeringen anser samtidigt att inga kostsamma nya strukturer inom EU-systemet bör presenteras. Budgetrestriktivitet måste beaktas i det framtida arbetet.

Regeringen kommer att ta ställning till respektive förslag när de presenteras.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionens publicerade december 2018 ett meddelande om att stärka eurons internationella roll där den stöder ett helt integrerat system för omedelbara betalningar i EU för att minska riskerna och svagheterna i betalningssystemen och öka de befintliga betalningssättens autonomi. (se 2018/19:FPM22). Såsom framhålls i strategin för digitalisering av finanssektorn (KOM (2020) 591, faktaPM 2020/21:FPM13) omformar

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 En EU-strategi för massbetalningar

Kommissionens strategi bygger på tre visioner:

- hushåll och företag i Europa ska ha tillgång till ett brett och varierat utbud av högkvalitativa betalningslösningar, stödda av en konkurrenskraftig och innovativ betalningsmarknad och baserade på säkra, effektiva och tillgängliga infrastrukturer,
- konkurrenskraftiga, egenutvecklade och alleuropeiska betalningslösningar ska finnas tillgängliga, vilka stödjer Europas ekonomiska och finansiella suveränitet, och
- EU ska bidra väsentligt till att förbättra gränsöverskridande betalningar till jurisdiktioner utanför EU, inklusive remitteringar, och därmed stödja eurons internationella roll och EU:s öppna strategiska oberoende.

Strategin delas in i fyra delar s.k. pelare:

1.2.1.1 Ökning av tillgången till digitala betalningslösningar och lösningar för omedelbara betalningar i hela EU

Kommissionen vill att invånare och företag i Europa ska ha tillgång till högkvalitativa lösningar för alla typer av betalningar. Dessa lösningar bör vara säkra och kostnadseffektiva och med likartade villkor för gränsöverskridande och inhemska transaktioner.

Vid omedelbara betalningar (t.ex. Swish i Sverige) finns medlen direkt tillgängliga på betalningsmottagarens konto. Kommissionen strävar efter ett genomslag för omedelbara betalningar i EU senast till slutet av 2021. För detta behövs enhetliga regler för utförande av betalningstransaktioner t.ex. regler som anger betaltjänstleverantörernas ömsesidiga rättigheter och skyldigheter. Kommissionen kommer även i november 2020 att undersöka antalet betaltjänstleverantörer som erbjuder omedelbara betalningar till sina kunder i enlighet med Sepa Inst-standarden och därefter överväga om det är lämpligt att föreslå lagstiftning som kräver att vissa betaltjänstleverantörer ska följa den standarden senast i slutet av 2021.

Kommissionen anser att utvecklingen av en europeisk standard för QR-koder skulle främja lösningar för omedelbara betalningar. Kommissionen välkomnar därför det pågående arbetet inom det europeiska betalningsrådet rörande användningen av QR-koder vid betalningar.

För att öka förtroendet för omedelbara betalningar inom hela EU kommer kommissionen i samband med översynen av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG (andra betaltjänstdirektivet) att se över konsumentskyddet vid omedelbara betalningar motsvarar det som finns för andra typer av betalningar.

Kommissionen ska analysera, tillsammans med ECB och Eba, specifika åtgärder för att öka effektiviteten i krishantering av betalningssystem och de likviditetsrisker som omedelbara betalningar kan ge upphov till för enskilda aktörer, i synnerhet då dessa betalningar kan genomföras utanför normala kontorstider. Kommissionen kommer också att undersöka om ytterligare åtgärder behövs för att hantera risker rörande exempelvis penningtvätt och finansiering av terrorism vid omedelbara betalningar.

För att stödja utvecklingen av betalningslösningar som möjliggör betalningar över gränserna inom hela EU kommer kommissionen före utgången av 2023 undersöka möjligheten att utveckla en ”märkning” för godtagbara alleuropeiska betalningslösningar. Vidare avser kommissionen att analysera hur man bäst kan införa europeiska specifikationer för kontaktlösa kortbetalningar samt stödja modernisering och förenkling av lösningar för företag inom EU att ta emot betalningar.

Kommissionen lyfter fram att möjligheten till elektronisk identifiering är central för att kunna utveckla och utnyttja den potential som digitala betalningslösningar erbjuder (jämför t.ex. med det genomslag för digitaltjänster som BankID haft i Sverige). Kommissionen kommer därför att, i samarbete med Eba, undersöka hur användningen av elektronisk identitet (e-ID) kan främjas och särskilt då i gränsöverskridande sammanhang.

Kommissionen betonar vidare att det är vanligt att företag och offentliga förvaltningar inte accepterar digitala betalningar. Kommissionen kommer därför under 2020 att studera hur digitala betalningar används i EU. Om studien visar att användningen är låg kan kommissionen komma att föreslå lagstiftningsåtgärder.

Kommissionen framhåller att det är viktigt att upprätthålla tillgången till och möjligheten att betala med kontanter. Digitaliseringen av tjänster kan medföra en risk för att de som inte har tillgång till digitala tjänster får en försämrad tillgång till betaltjänster. Kommissionen kommer därför att följa arbetet i olika fora som rör tillgången till kontanter och kommissionen kan komma att vidta åtgärder för att skydda acceptans och tillgång till euro i kontanter till slutet av 2021.

Slutligen uttrycker kommissionen stöd för att ECB och andra centralbanker analyserar förutsättningarna för att ge ut en digital centralbanksvaluta som skulle vara tillgänglig för allmänheten.

I slutet av 2021 kommer kommissionen att inleda en omfattande översyn av tillämpningen och effekterna av andra betaltjänstdirektivet. Översynen kommer bl.a. att inkludera vilka effekter som direktivet har fått för att förhindra bedrägerier och diskutera om ytterligare åtgärder behövs mot nya typer av bedrägerier samt om beloppsgränserna för kontaktlösa betalningar behöver justeras. Inom ramen för översynen kommer kommissionen även att analysera om leverantörer av sidotjänster till betalningssystem behöver omfattas av tillsyn.

1.2.1.3 *Effektiva och samverkande betalningssystem och andra stödinfrastukturer*

Kommissionen ska inom ramen för en översyn av Europaparlamentets och rådets direktiv 98/26/EG av den 19 maj 1998 om slutgiltig avveckling i system för överföring av betalningar och värdepapper (benämnt finalitydirektivet), som ska inledas fjärde kvartalet 2020, överväga att utvidga direktivets tillämpningsområde till betalnings- och e-penninginstitut. I sitt arbete med konkurrensfrågor ska kommissionen även undersöka om det är lämpligt att föreslå lagstiftning för att säkerställa tillträdesrätt på rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande villkor till den tekniska infrastruktur som anses nödvändig för tillhandahållandet av betaltjänster.

1.2.1.4 *Effektiva internationella betalningar, däribland remitteringar*

Internationella betalningar över EU:s yttre gränser är långsamma, kostsamma och präglade av mindre insyn. Samtidigt är remitteringar från EU av stor makroekonomisk betydelse för låg- och medelinkomstländer. Kommissionens mål är att gränsöverskridande betalningar mellan EU-länder och tredjeländer, däribland remitteringar, ska bli snabbare, billigare, tillgängligare, öppnare och enklare. Kommissionen efterlyser bland annat initiativ från medlemsstaternas sida för att främja remitteringar, i enlighet med tjänsteleverantörernas åtaganden att stegvis minska remitteringarnas kostnader över tid.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

En analys av gällande svenska regler och effekter på dessa kan göras först då meddelandet följs upp med konkreta lagstiftningsförslag.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Innan enskilda förslag till direktiv eller förordningar presenteras är det svårt att bedöma budgetära konsekvenser. Regeringen anser dock att eventuella

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar strategin för massbetalningar för att främja säkra och tillförlitliga digitala betalningar och betaltjänster inom EU. Regeringen anser att det är viktigt att detta arbete sker med beaktande av att EU är en marknad med olika valutor och att arbetet bedrivs på ett sätt som inte riskerar att skapa onödiga hinder för den digitalisering av betaltjänster som pågår.

Regeringen välkomnar att strategin behandlar behovet av skydd för konsumenter med anledning av nya risker som kan uppstå till följd av ökad digitalisering. Regeringen välkomnar även att strategin beaktar att digitaliseringen kan innebära en risk för att individer kan få en försämrad tillgång till betaltjänster om de har svårigheter att använda den digitala tekniken. Regeringen ser positivt på att strategin framhäver det allmännas intresse av att motverka penningtvätt och terroristfinansiering i den pågående digitaliseringen av betalningsmarknaden samt att informationssäkerheten beaktas genom att betaltjänstleverantörerna gör vad de kan för att skydda sig själva mot it-angrepp och andra risker.

Regeringen anser samtidigt att inga kostsamma nya strukturer inom EU-systemet bör presenteras. Budgetrestriktivitet måste beaktas i det framtida arbetet.

Regeringen kommer att ta ställning till respektive förslag när de presenteras.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Övriga medlemsstaters ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Finansinspektionen ser positivt på strategin för massbetalningar men framhåller den risk för penningtvätt som kan uppstå vid omedelbara betalningar. Konsumentverket anser att strategin kan leda till en utveckling av digitala betalningsalternativ som kan vara positiv för konsumenter men understryker samtidigt vikten av ett starkt konsumentskydd, särskilt vid omedelbara betalningar. Riksbanken stödjer visionen i strategin och lyfter särskilt fram den del av strategin som avser tillgång till centralbankspengar. Svenska bankföreningen välkomnar strategin och lyfter bl.a. fram vikten av

att strategin ger ett stöd för kontinuerlig utveckling av betalningslösningar och standarder i kombination med interoperabla europeiska betalningssystem samt att hänsyn tas till redan existerande betalningsinfrastrukturer, exempelvis rörande omedelbara betalningar.

2020/21:FPM14

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt då detta rör ett meddelande om en strategi och inte lagstiftningsförslag.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen har inte redovisat någon analys av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Eftersom förslaget framförs i form av ett meddelande har inte heller regeringen gjort någon sådan analys.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Respektive lagstiftningsförslag som omnämns i färdplanen kommer att diskuteras inom ramen för Ekofin-rådet och dess förberedande kommittéer.

4.2 Fackuttryck/termer

Eba	Europeiska bankmyndigheten
ECB	Europeiska centralbanken
Sepa	Single Euro Payments Area (gemensam betalningsstandard för euroområdet)
Sepa Inst	Sepa-standard för omedelbara betalningar
Europeiska betalningsrådet	Det europeiska bankväsendets beslutsfattande och samordnande organ för betalningar
Massbetalningar	Samlingsnamn på betalningar mellan privatpersoner, företag och myndigheter. De sker i stort antal och utgör merparten av antalet betalningar i ekonomin. Massbetalningar uppstår exempelvis vid försäljningsställen där köpare och säljare möts direkt eller vid distansbetalningar vid till exempel köp av varor på internet.

Andra exempel är räknings-, leverantörs- och löneutbetalningar. 2020/21:FPM14

Omedelbara betalningar

Betalningar där medel flyttas sekundsnabbt från ett konto i en bank till ett konto i en annan bank, dygnet runt, årets alla dagar