



5. november 2020

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens meddelelse om en detailbetalingsstrategi for EU (KOM(2020) 592)

1. Resumé

Kommissionen offentliggjorde den 24. september 2020 en pakke på området for digital finans. Pakken består bl.a. af en meddelelse om en detailbetalingsstrategi for EU. I meddelelsen skitserer Kommissionen de områder, hvor der forventes igangsat nye initiativer og lovforslag i løbet af de kommende år, herunder en øget brug af straksbetalinger i EU, mere konkurrencedygtige betalingsmarkeder, interoperable betalingssystemer og billigere internationale betalingsoverførsler.

Hensigten med strategien er overordnet at bidrage til at skabe et hurtigere, mere innovativt og integreret betalingsområde i EU, som skal gøre det lettere, billigere og mere effektivt for både forbrugere og virksomheder at udføre betalinger.

Strategiens tiltag falder indenfor fire områder: 1) udbredelse af digitale betalinger og straksbetalinger, herunder med fokus på mærkning for paneuropæiske betalingsløsninger, tværeuropæisk digital identitet og digitale centralbanksvalutaer; 2) et innovativt og konkurrencedygtigt marked for detailbetalinger, herunder om flere virksomheder skal omfattes af allerede eksisterende EU-regler på betalingsområdet; 3) effektive systemer for detailbetalinger, herunder hvordan forskellige betalingsinfrastrukturer kan fungere i sammenhæng med hinanden; og 4) effektive internationale betalinger og overførsler, herunder bedre muligheder for at lave pengeoverførsler til lavindkomsttredjelande.

Regeringen støtter generelt op om strategien og arbejdet med at sikre en høj og fremtidssikret forbrugerbeskyttelse på betalingsområdet, ligesom effektive og velfungerende nationale løsninger også bør beskyttes. Regeringen vil tage stilling til konkrete forslag i takt med, at de fremsættes.

2. Baggrund

Kommissionen offentliggjorde den 24. september en meddelelse om en detailbetalingsstrategi for EU.

Strategien skal ses i lyset af den stigende digitalisering og ændrede forbrugerpræferencer på betalingsområdet, som påvirker måden, betalinger foretages på, herunder gennem en øget mængde af kontantløse betalinger i EU. COVID-19-pandemien har yderligere styrket overgangen til digitale betalingstjenester. I EU som helhed er kontanter dog fortsat det mest udbredte betalingsmiddel.

Flere centralbanker over hele verden, herunder Den Europæiske Centralbank (ECB), undersøger muligheden for at udstede digitale centralbankvalutaer (Central Bank Digital Currency, CBDC) som et elektronisk alternativ til kontanter.

Fokus for mange nye tiltag på betalingsområdet har været at forbedre brugergrænseflader (fx mobilapps). Samtidig baserer de fleste nye digitale betalingsløsninger sig stadig på traditionelle kort- eller bankoverførsler, som tilbydes af etablerede banker, kortselskaber, fintech-virksomheder eller store teknologivirksomheder.

I denne sammenhæng er Danmark et af de lande, der i EU og globalt er længst fremme på en række områder. Størstedelen af detailbetalingerne i Danmark er allerede digitale, idet kontantbetalinger ifølge Nationalbanken udgør ca. 16 pct. af betalingerne i den danske detailhandel. Derudover har Danmark en infrastruktur til straksbetalinger med velfungerende betalingsløsninger ovenpå i form af fx kontooverførsler via bankerne og flere af MobilePay's betalingsløsninger.

Som følge af udviklingen af det fælles eurobetalingsområde (SEPA) og harmoniseringen af lovgivningen om detailbetalinger (bl.a. det andet betalingstjenestedirektiv, PSD2¹), er der sket en væsentlig modernisering af rammevilkårene for udbud af betalingstjenester i det indre marked. Det indre marked for betalinger er dog stadig præget af fragmentering, eftersom de fleste betalingsløsninger ikke fungerer på tværs af landegrænser. Det er udelukkende store globale aktører som Visa og MasterCard, der har erobret markedet for grænseoverskridende kortbetalinger inden for EU. Med undtagelse af disse store globale aktører samt kreditoverførsler gennem banker via SEPA-standarden er der praktisk taget ingen digital betalingsløsning, som kan anvendes på tværs af EU. Det ønsker Kommissionen med handlingsplanen at adressere.

Handlingsplanen skal endvidere understøtte en række initiativer, som er på vej i Europa, hvor erhvervslivet på eget initiativ, med opfordring fra Kommissionen og ECB, søger at fremme udviklingen på området. 16 banker fra Central- Sydeuropa er fx gået sammen om at skabe et betalingsinitiativ, der sigter efter at tilbyde en paneuropæisk

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/2366 af 25. november 2015 om betalingstjenester i det indre marked, om ændring af direktiv 2002/65/EF, 2009/110/EF og 2013/36/EU og forordning (EU) nr. 1093/2010 og om ophævelse af direktiv 2007/64/EF

betalingsløsning inden 2022, hvilket Kommissionen og ECB bakker op om. Der er også andre markedsbaserede initiativer, herunder P27, som er en fælles betalingsinfrastruktur i de nordiske lande og et styrket samarbejde om interoperabilitet mellem mobilbetalingsløsninger, som bl.a. MobilePay er en del af.

3. Formål og indhold

Formålet med Kommissionens strategi er at sikre, at borgere og virksomheder i EU opnår de fulde fordele af et konkurrencedygtigt og innovativt betalingsmarked, der er baseret på sikre, effektive og tilgængelige infrastrukturer. Strategien skal sikre, at der udvikles konkurrencedygtige paneuropæiske betalingsløsninger, som understøtter EU's økonomiske og finansielle suverænitet og styrker euroens internationale rolle. På den baggrund har Kommissionen fire fokusområder i strategien:

- 1) 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.

3.1 Flere digitale løsninger og straksbetalingsløsninger med paneuropæisk tilgængelighed

Kommissionen ønsker, at straksbetalinger skal være det "nye normale" i EU. Kommissionen vil derfor vurdere, om der er behov for lovgivningsinitiativer for at sikre, at straksbetalinger er udbredte i EU ved udgangen af 2021.

Kommissionen vil undersøge, om bankerne lovgivningsmæssigt skal pålægges at udbyde straksbetalinger i euro, herunder om de skal understøtte funktioner såsom QR-koder, der skal gøre det muligt i langt højere grad at foretage straksbetalinger i detailhandlen.

I forlængelse heraf vil Kommissionen undersøge, om de eksisterende forbrugerbeskyttende regler og mekanismer til at forebygge hvidvask og svindel er tilstrækkelige til at håndtere en sådan bred anvendelse af straksbetalinger.

Kommissionen vil derudover have fokus på at sikre, at straksbetalinger kan anvendes på tværs af EU-landene. Konkret vil Kommissionen bl.a. undersøge mulighederne for at udvikle et såkaldt europæisk "betalingsmærke", der er et synligt logo tilgængeligt for paneuropæiske betalingsløsninger, ligesom Kommissionen vil understøtte modernisering af forretningsdrivendes betalingstjenester, der f.eks. gør det muligt for kasseapparater at udstede e-kvitteringer. Derudover skal muligheden for at

udvikle en europæisk standard for kontaktløse betalinger undersøges via funding-programmer såsom InvestEU.

Kommissionen vil endvidere undersøge, hvordan man kan fremme brugen af elektroniske identiteter (eID), såsom det danske NemID/MitID, på tværs af EU-landenes grænser samt undersøge muligheden for et egentligt fælleseuropæisk eID.

Kommissionen skal undersøge, hvordan det kan sikres, at kontanter fortsat er tilgængelige samt at alle borgere i EU fortsat har mulighed for at betale med kontanter. Kommissionen vil i slutningen af 2021 tage stilling til eventuelle initiativer til at beskytte tilgængelighed samt modtagelse af kontanter. I forlængelse heraf vil Kommissionen støtte arbejdet i bl.a. ECB om evt. at udstede digitale centralbankpenge. ECB undersøger aktuelt muligheden for at udstede en digital euro, der i grundtræk vil give forbrugere og virksomheder adgang til at holde digitale fordringer direkte på centralbanken samt foretage digitale betalinger med disse.

3.2 Innovative og konkurrencedygtige detailbetalingsmarkeder

Kommissionen vil ved udgangen af 2021 iværksætte en omfattende undersøgelse af anvendelsen og effekten af det andet betalingstjenestedirektiv (PSD2), som blev vedtaget i 2015. Direktivet fastsætter rammerne for udbuddet af betalingstjenester i EU.

Det skal bl.a. undersøges, hvorvidt tiltag til at forbedre sikkerheden ved elektroniske betalinger, fx ved at indføre krav om stærk kundeautentifikation², har været tilstrækkelige. I den forbindelse skal det bl.a. undersøges, om de beløbsgrænser, der gælder for kontaktløse kortbetalinger uden brug af pinkode (i Danmark 350 kr.), skal ændres. Derudover skal PSD2 gennemgås for at sikre, at forbrugerbeskyttelsen er tilstrækkelig i en stadig mere digitaliseret betalingsverden.

PSD2 introducerede som noget nyt de såkaldte tredjepartsudbydere. En tredjepartsudbyder er en udbyder af betalingstjenester, der kan indhente betalingsdata eller iværksætte betalingsordrer på vegne af en bruger fra dennes konto hos en anden udbyder. Det vil typisk være brugerens egen bank. Dette skal tredjepartsudbyderen kunne gøre via et såkaldt åbent API (Application Programming Interface), der er en software-grænseflade, der muliggør, at hhv. pengeinstituttets og tredjepartens software kan kommunikere og udveksle oplysninger ud fra nogle klart definerede regler. En bank skal stille et API gratis til rådighed for tredjepartsudbydere, så disse udbydere kan indhente betalingsdata og foretage betalinger på vegne af brugerne.

² Stærk kundeautentifikation betyder i henhold til PSD2, at man som kunde bliver bedt om at udføre en såkaldt to-faktor-autentifikation for at identificere sig i betalingsprocessen. Faktorerne kan være noget kunden *er*, fx fingeraftryk eller ansigtsgenkendelse, noget kunden *har*, fx mobiletelefon, der kan modtage en kode, eller noget kunden *ved*, fx et kodeord.

Med gennemgangen af PSD2 skal det undersøges, om åbne API'er skal udbredes til andre områder end betalingsområdet, så man fx kan indhente andre finansielle data såsom aktiebeholdninger, lån m.m. via en tredjepartsudbyder (såkaldt "open finance").

Endvidere vil Kommissionen som led i gennemgangen af PSD2 undersøge, om der er behov for at adressere potentielle risici i forbindelse med uregulerede tjenesteydelser. Det omfatter eksempelvis digitale platforme, der udbydes af store teknologivirksomheder, som drager fordel af deres omfattende kundebase til at tilbyde smarte brugervendte løsninger i form af fx apps, mens det fortsat er betalingstjenesteudbydere, der tilbyder den underliggende regulerede betalingstjeneste. Kontrol og tilsyn med relevante aktører i betalingskæden er løbende blevet stadigt mere komplekst på grund af de mange nye forretningsmodeller. Kommissionen vil derfor undersøge, om disse tekniske leverandører også bør omfattes af PSD2 for at sikre, at "samme branche, samme risici, samme regler" fortsat gælder.

3.3 Effektive og interoperable detailbetalingssystemer og andre støtteinfrastrukturer

Kommissionen fremfører, at paneuropæiske betalingsløsninger forudsætter, at der effektivt kan flyttes midler mellem betalingstjenesteudbydere på tværs af grænser. Det gælder særligt for euroen, hvor det ikke er alle betalingstjenesteudbydere, der har tilsluttet sig kreditoverførselsordningen for straksbetalinger i SEPA (denne ordning hedder SCT Inst.³), og som tilbyder det både nationalt og på tværs af grænser. Det gælder også for andre EU-valutaer, hvor der ikke altid effektivt, billigt og hurtigt kan flyttes midler på tværs af EU-landene.

Kommissionen opfordrer derfor til, at operatører af detailbetalingssystemer sikrer en effektiv interoperabilitet mellem systemerne. En række nordiske bankers projekt om en fælles nordisk betalingsinfrastruktur, P27, nævnes i denne henseende som et positivt eksempel på europæiske infrastrukturprojekter.

Adgangen til betalingsinfrastrukturen i form af clearing og afviklingssystemer i de europæiske centralbanker er i dag reguleret af direktivet om endelig afregning i betalingssystemer og værdipapirafviklingssystemer (direktiv 98/26/EF, kaldet "SFD"⁴). SFD sætter grænser for, hvilke typer af virksomheder der kan få adgang til infrastrukturen af hensyn til at sikre stabiliteten. I praksis betyder det, at det reelt kun er banker, der kan få adgang til de centrale betalings- og værdipapirafviklingssystemer⁵. Det kan imidlertid hæmme konkurrencen,

³ www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/sepa-instant-credit-transfer

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 98/26/EF af 19. maj 1998 om endelig afregning i betalingssystemer og værdipapirafviklingssystemer

⁵ Ud over pengeinstitutter har også en række aktører uden nærmere betydning for detailbetalingsområdet, såsom realkreditinstitutter, offentlige myndigheder og fondsmæglere også adgang til infrastrukturen.

da betalingsinstitutter og e-pengeinstitutter, der konkurrerer med bankerne på betalingsområdet, i udgangspunktet ikke kan få adgang. Kommissionen vil påbegynde en revision af SFD i 4. kvartal 2020 og vil i den forbindelse derfor overveje at udvide typen af virksomheder, som direktivet tillader kan deltage i de omfattede betalingsystemer, til at inkludere betalings- og e-pengeinstitutter, som er underlagt passende tilsyn og regulering.

Kommissionen vil endvidere undersøge, hvorvidt det er passende at foreslå lovgivning, der har til formål at sikre ret til adgang til tekniske infrastrukturer på fair, rimelige og ikke-diskriminerende betingelser, der anses for nødvendige for at understøtte leveringen af betalingstjenester. En sådan teknisk infrastruktur omfatter eksempelvis hardware og software, som er integreret i smartphone operativsystemer (inklusive Near Field Communication-antener (NFC)), biometriske læsere, såsom fingeraftryks- eller ansigtsgenkendelsesscannere, og SIM-kort. Formålet med dette er at sikre, at producenter af smartphones ikke kan holde udbydere af konkurrerende betalingsløsninger ude af deres apparater. Et eksempel på en sådan teknisk infrastruktur er Apple Pay.

3.4 Effektive internationale betalingstjenester, herunder pengeoverførsler. Betalinger til lande uden for EU indebærer fortsat væsentlige omkostninger. Særligt pengeoverførsler (kaldet remitter) til lav- og mellemindkomstlande har ikke oplevet samme reduktion i omkostningerne som f.eks. mellem EU-landene.

Kommissionen vil med detailbetalingsstrategien arbejde for, at grænseoverskridende betalinger i euro, der involverer tredjelande, skal ske hurtigere, være billigere, mere tilgængelige, gennemsigtige og praktiske. Dette skal også medvirke til at styrke euroens position som global valuta. Kommissionen vil bl.a. udbrede europæiske løsninger, såsom SEPA, til andre lande, eksempelvis på Balkan, samt generelt at arbejde for mere standardisering og interoperabilitet af betalingsområdet på globalt plan.

4. Europa-Parlamentets udtalelse

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om Kommissionens meddelelse, men har tidligere støttet arbejdet på betalingsområdet, herunder fx ændringerne i PSD2, mindske fragmentering og forbedre mulighederne for innovation.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant, da der er tale om en meddelelse fra Kommissionen.

6. Gældende dansk ret

Kommissionens meddelelse har i sig selv ingen konsekvenser for gældende dansk ret. Konsekvenserne af forslag, der måtte blive fremsat som led i strategien, vil skulle vurderes selvstændigt, når sådanne forslag fremsættes.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Kommissionens meddelelse om en detailbetalingsstrategi har ikke konsekvenser for gældende dansk ret. Konsekvenserne af de enkelte forslag, der måtte blive fremsat som led i strategien, vil skulle vurderes selvstændigt, når sådanne måtte blive fremsat.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Kommissionens meddelelse har i sig selv ingen statsfinansielle konsekvenser. Konsekvenserne af de enkelte forslag, der måtte blive fremsat som led i strategien, vil skulle vurderes selvstændigt.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionens meddelelse har i sig selv ingen samfundsøkonomiske konsekvenser. Konsekvenserne af de forslag, der måtte blive fremsat som led i strategien, vil skulle vurderes selvstændigt.

I det omfang arbejdet med detailbetalingsstrategien er medvirkende til at skabe et mere innovativt og konkurrencedygtigt betalingsmarked i EU, må det forventes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser. Eventuelle konsekvenser for nationale løsninger, såsom Dankortet og MobilePay, vil afhænge af, hvilke konkrete forslag der fremsættes som led i strategien.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Kommissionens meddelelse har i sig selv ingen erhvervsøkonomiske konsekvenser. Konsekvenserne af de forslag, der måtte blive fremsat som led i strategien, vil skulle vurderes selvstændigt.

Strategiens overordnede hensyn om at bidrage til innovation og konkurrence kan som udgangspunkt indebære positive erhvervsøkonomiske konsekvenser.

I strategien lægger Kommissionen op til, at der skal ske en betydelig investering i videreudvikling af betalingsinfrastrukturen, som afhængig af den nærmere udmøntning kan medføre erhvervsøkonomiske omkostninger. Det vedrører primært udbredelse af straksbetalinger i euro i EU. Særligt i lande, der ikke har euro som valuta, kan det medføre betydelige omkostninger.

8. Høring

Kommissionens meddelelse har været sendt i høring i EU-specialudvalget for den finansielle sektor med høringsfrist den 8. oktober 2020. Der er modtaget høringssvar fra Finans Danmark (FIDA), Dansk Industri (DI), Forbrugerrådet Tænk og Nationalbanken. Derudover er der modtaget et

uopfordret hørings svar fra Dansk Fintech Alliance (DAFINA). Nedenfor er indholdet af de indkomne hørings svar sammenfattet.

FIDA, DI, Tænk, Nationalbanken og DAFINA byder alle Kommissionens detailbetalingsstrategi velkommen.

FIDA anfører, at nye EU-tiltag på området bør være efterspørgselsdrevne, sikre interoperabilitet baseret på standarder, være teknologineutrale og sikre, at reguleringen generelt understøtter markedet. FIDA gør ligeledes opmærksom på, at Danmark har stor erfaring med digitaliserede betalingstjenester og understreger, at elementer som forbrugerbeskyttelse og tiltag til bekæmpelse af hvidvask – såsom større brug af digitale identiteter, harmonisering i tilgangen til on-boarding og øget brug af teknologi – er vigtige i den fremtidige udmøntning af strategien.

DI gør opmærksom på, at der i udmøntningen af strategien bør være et tilstrækkeligt fokus på at sikre et integreret betalingsmarked i EU med lave omkostninger og ens konkurrencevilkår, og at digitale løsninger kan fungere sammen på tværs af grænserne.

Tænk understreger, at forbrugerbeskyttelse er et vigtigt element, hvis betydning kun er blevet forstærket pga. COVID-19. Nye betalingsløsninger inden for straksbetalinger bør derfor følges ad med tilstrækkelig beskyttelse af forbrugeren.

Nationalbanken understreger, at det væsentlige fokus bør være på effektive betalingsløsninger. Nationalbanken støtter derfor ikke Kommissionens ønske om at beskytte fortsat brug af kontanter i EU, da det bør følge forbrugernes brug heraf eller mangel på samme. Nationalbanken anfører endvidere, at en eventuel udstedelse af digitale centralbankvalutaer (CBDC) bør analyseres grundigt forinden.

DAFINA gør opmærksom på, at det er positivt, at Kommissionens strategi har teknologineutralitet, level playing field og devisen ”samme aktiviteter, samme regulering” i fokus. DAFINA opfordrer herudover regeringen og Kommissionen til at sikre samme rammevilkår for tredjepartsaktører, såsom betalingsinitieringstjenester, som for de traditionelle aktører i den finansielle sektor.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er generelt bred opbakning blandt andre EU-lande til nye initiativer på betalingsområdet, bl.a. med henblik på at øge udbredelsen af digitale betalingsløsninger i EU. Herudover forventes ligeledes generel støtte til strategien, da betalingsområdet – og den bredere digitale dagsorden – må forventes at indgå i arbejdet med genopretningen af europæisk økonomi efter COVID-19-pandemien.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter arbejdet med at sikre en god og fremtidssikret udvikling på betalingsområdet i EU, herunder i forhold til forbrugerbeskyttelse. Fra dansk side lægges der vægt på at sikre en lige så høj forbrugerbeskyttelse, som vi i dag kender fra etablerede betalingsløsninger, såsom betalingskort, når der skal udvikles nye betalingsløsninger fremover.

Regeringen vil tage stilling til de konkrete forslag i takt med, at de fremsættes. Regeringen lægger vægt på, at nye initiativer har merværdi, er udviklet på baggrund af reel efterspørgsel fra EU-borgere og -virksomheder og er baseret på fyldestgørende konsekvensanalyser. Regeringen lægger endvidere vægt på, at det videre arbejde og kommende forslag baserer sig på og kan rumme velfungerende, nationale systemer og modeller.

Regeringen har fokus på at sikre, at arbejdet med straksbetalinger i euro tager hensyn til det eksisterende, veludviklede og bredt udbredte danske system for straksbetalinger. Regeringen er overvejende enige i, at en udbredelse af straksbetalinger i euro kan medvirke til billigere og mere effektive betalinger på det indre marked, ligesom det har været tilfældet med straksbetalinger i danske kroner, som Danmark har haft siden 2014. Regeringen vil arbejde for, at de danske erfaringer inddrages i det videre arbejde i EU.

Regeringen støtter de foreslåede revisioner af både PSD2 og SFD med henblik på at sikre, at forbrugerbeskyttelsen er tilstrækkelig, og at der er passende muligheder for fremtidig innovation. Regeringen støtter, at det i forbindelse med en revision af SFD bør undersøges, om betalings- og e- pengeinstitutter, som er underlagt passende tilsyn og regulering, kan gives adgang til betalingsinfrastrukturen.

Regeringen støtter ligeledes arbejdet med at videreudvikle eID'er. Det vil kunne styrke det indre marked, hvis nationale eID'er kan bruges grænseoverskridende. Regeringen vil have fokus på at sikre, at arbejdet med et fælleseuropæisk eID sker under hensyntagen til velfungerende nationale eID som NemID/MitID i Danmark.

Regeringen støtter formålet med strategien om at sikre et konkurrencedygtigt betalingsmarked til gavn for alle EU-lande, uanset hvilken valuta de anvender. Det bemærkes, at elementer i strategien har særligt fokus på forhold, der vedrører euroen og euro-landene. Fra dansk side vil der derfor være opmærksomhed på at sikre, at udmøntningen af strategien omfatter alle EU-lande og også tager hensyn til andre EU-valutaer, såsom danske kroner, til lande, der allerede har straksbetalingsløsninger, og til velfungerende nationale løsninger, såsom Dankortet og MobilePay.

Regeringen støtter generelt, at borgere i EU stadig bør have mulighed for at betale med kontanter. Regeringen vil arbejde for, at arbejdet tager højde for, at der er store forskelle i, hvordan borgerne i de enkelte EU-lande ønsker at betale, med en høj udbredelse af elektroniske betalinger i Danmark. I forlængelse heraf har regeringen noteret sig, at Kommissionen og ECB vil arbejde videre med at undersøge mulighederne for en digital centralbankvaluta (CBDC). Regeringen mener, at der i forbindelse med dette arbejde bør foretages grundige analyser af konsekvenserne for finansiel stabilitet og betalinger.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.